



ЛАТЫПОВ ДАМИР АЛЬБЕРТОВИЧ

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В
ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ОПЫТА
РОССИИ И ПОЛЬШИ)**

Специальность 23 00 02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

A handwritten signature in black ink is located in the lower right area of the page. The signature is stylized and appears to be the author's name.

Уфа - 2007

Работа выполнена на кафедре истории и культурологии
Уфимского государственного нефтяного технического университета

Научные руководители	доктор исторических наук, профессор А С Верещагин
Официальные оппоненты	доктор философских наук, профессор Ю Н Дорожкин Самигуллин Венир Калимуллович доктор юридических наук, профессор Кунакбаев Рафик Хакимович кандидат политических наук, доцент
Ведущая организация	Уфимский юридический институт

Защита состоится «19» апреля 2007 г в 15 ч на заседании
диссертационного совета К212 013 02 по присуждению ученой степени
кандидата политических наук при Башкирском государственном
университете по адресу 450074, г Уфа, улица Фрунзе, дом 32,
Башгосуниверситет, главный корпус, аудитория 01

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башкирского
государственного университета

Автореферат разослан «19» апреля 2007 г

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор философских наук, профессор



А А Вальков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена глубокими политическими переменами в России и странах Центральной и Восточной Европы (далее ЦВЕ), вызванными трансформациями политических систем советского типа в начале XXI в

Коренные изменения на постсоциалистическом пространстве привели к возникновению серьезного конфликта между потребностями построения демократического государства и сохранением практически в неизменном виде вплоть до конца 1990-х гг прежней системы государственной службы. Неразрешенность данного противоречия привела к тому, что государственная служба стала выступать своеобразным тормозом для поступательного процесса развития новой государственности

При всех особенностях этого процесса в отдельных постсоциалистических странах существует единый для переходных обществ комплекс проблем, общность которых определяется, в первую очередь, советским типом государственности и сегодняшним вектором его трансформации Тем не менее, уже в начале 1990-х гг стало ясно, что к решению одних и тех же задач страны подходят по-разному Это отразилось на масштабах постсоциалистических изменений, темпах и методах их проведения, в частности, реформы государственной службы и привело к различным результатам Поэтому сравнительный анализ опыта реформирования госслужбы в России и Польше представляет несомненную актуальность как с точки зрения выработки современных подходов к исследованию данной проблематики, так и осуществления назревших в настоящее время преобразований в системе государственной службы.

В России процесс реформирования государственной службы сталкивается с большими трудностями, его темпы начали снижаться и, в целом, этот процесс далек от полного завершения Поэтому динамичное и эффективное продвижение реформы государственной службы в Польше в начале 2000-х гг заслуживает пристального изучения с точки зрения использования опыта «старой соседки» в российской административно-государственной практике На сегодняшний день Польша является одной из динамично развивающихся стран Центральной и Восточной Европы и, по признанию мирового сообщества, сумела во многом преодолеть проблемы, порожденные советским опытом развития государственности Подтверждением продвижения Польши по пути демократического развития является ее вступление в 2004 г в состав Европейского Союза Опыт Польши представляет интерес и в сфере формирования действенных антикоррупционных механизмов в системе государственной службы, где на сегодняшний день достигнуты значительные положительные результаты

Степень разработанности темы. Процесс реформирования государственной службы в постсоциалистических странах представляет собой довольно сложное явление Поскольку институт государственного

управления рассматривается как необходимый фактор демократизации, то закономерно обращение к трудам зарубежных исследователей (А Пшеворского, Л Даймонда, Д Растоу, С. Хантингтона, Х Линца, А Степана)¹, занимающихся теоретическими аспектами демократических транзитов и исследующих общий процесс реформирования политических систем постсоциалистических стран Из российских авторов эти проблемы рассматривают А Ю Мельвиль, И Н Тарасов, О Г Харитонов и др ²

Интерес представляет и дискуссия, развернувшаяся в 1960-1980-х гг в западном научном сообществе относительно политических возможностей государственной службы Были созданы определенные модели интеракции политической и административной элит, взаимоотношений чиновничества и общества Среди наиболее продуктивных моделей следует назвать модель С Эйзенштадта (1963 г) и Ф Ригса (1969 г), модели соотношения бюрократии и политической власти, созданные Дж Эбербахом, Р Патнэмом и Р Рокманом (1981 г), модели Б Петерса (1987 г), модель К Сикстона (1995 г) и др³ Результатом этой дискуссии стало признание того факта, что государственные служащие имеют, в силу специфики своей деятельности, возможности не только влиять на политику, но зачастую выступают влиятельными и самостоятельными политическими акторами

Многочисленные работы отечественных исследователей по проблемам государственной службы и ее реформирования можно классифицировать по нескольким основаниям. в зависимости от базовых концепций, основных научных школ, преобладающих методов анализа и др Так, в рамках последней классификации стоит выделить юридический, социально-политический,

¹ См Пшеворский А Демократия и рынок Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке М, 1999 Растоу Д А Переходы к демократии попытка динамической модели // Полис 1996 № 5 Меркель В, Круассан А Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис 2002 № 1-2 Даймонд Л Прошла ли «третья волна» демократизации // Полис 1999 № 1 Хантингтон С Столкновение цивилизаций // Полис 1995 № 1 Пойсс У Модели конституционального развития и перемены в Восточной Европе // Полис 1996 № 4 Linz J J, Stepan A Problems of Democratic transition and Consolidation Southern Europe, South America, a Post-communist Europe Baltimore, 1996

² Славина-Шкретова Н Б Политическая модернизация теоретико-методологический аспект Автореф дис канд полит наук М, 2001 Тарасов И Н Институциональный процесс посткоммунистической демократизации в странах Восточной Европы Автореф дис канд полит, наук Саратов, 2001 Мельвиль А Ю Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты) М, 1999 Мельвиль А Ю Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис 1998 № 2 Харитонов О Г Генезис демократии (Попытка реконструкции логики транзитологических моделей) // Полис 1996 № 5 Ванштейн Г И Посткоммунистическое развитие глазами западной политологии // МэиМО 1997 № 8-9 Десять лет системной трансформации в странах ЦВЕ и в России // Власть 2000 № 2

³ См Eisenstadt S Les problemes de bureaucratie naissante dans les regions en developpement // Hoeselitz B F, Moore W E Industrialisation et societe S L, Mouton, 1963 PP 130-131 Riggs F W The structure of government and administrative reform // Braibanti R (ed) Political and administrative development Duke University Press, 1969, Aberbach J D, Putnam R D, Rockman B A Bureaucrats and Politicians in Western Democracies Harvard, 1981 Timsit G Administration et Etats etude comparee Paris, 1987 Peters B G Politicians and Bureaucrats // Lane J E (ed) Bureaucracy and Public Choice Sage, 1987 Heywood A Politics London 1997 Theakston K Ministers and Civil Servants // Governing in the UK in the 1990-s Ed By R Pyper and L Robbins London, 1995 P 43-60

экономический подходы Юридические аспекты организации и реформирования российской государственной службы наиболее подробно изложены в работах Г Атаманчука, Д Бахраха, А Гришкова, А Демина, Н Казанцева, В Козбапенко, В Манохина, Ю Старилова, Л Чикановой и ряда других авторов⁴

Политико-управленческие аспекты реформы представлены в работах М Афанасьева, Ю Васюткина, В Граждана, А Оболонского, Е Охотского, А Турчинова, А Хохлова и др.⁵ В особую группу следует выделить работы, посвященные исследованию проблем современного политико-административного управления (И Василенко, Л Сморгун, А Шадрин)⁶

Экономический подход к реформированию государственной службы активно отстаивают представители Высшей школы экономики, в частности, Л Якобсон и Я Кузьминов⁷

Следует отметить, что проблемы становления и реформирования государственной службы, в силу их политической актуальности, все больше привлекают к себе внимание исследователей, о чем свидетельствуют публикации и диссертационные исследования последних лет⁸

Проблематика, связанная с реформированием государственной службы активно разрабатывается и на уровне регионов, в частности в Республике Башкортостан. Особое внимание исследователей уделено проблемам становления

⁴ См. Атаманчук Г. В. О реформировании государственной службы // Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2001. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1998. Гришковец А. А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. Демин А. А. Государственная служба. М., 2002. Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы. М., 1999. Козбапенко П. А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. М., 1999. Манохин В. М. Служба и ситуации в Российской Федерации. Правовое регулирование. М., 1997. Старилов Ю. Н. Служебное право. М., 1996. Чиканова Л. А. Государственные служащие. М., 1998.

⁵ См. Афанасьев М. Н. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Почин. 1995. № 6. Васютин Ю. С. Профессиональное образование кадров государственной службы и местного самоуправления. Орел, 1998. Гражданин В. Д. Проблемные вопросы государственной службы // Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2001. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы. М., 2002. Охотский Е. В. Государственная служба в российском парламенте. М., 2001. Турчинов А. И. Теоретико-методологические проблемы становления государственной службы России // Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2001. Хохлов А. А. Кадровые процессы в системе государственной власти. М., 2000.

⁶ См. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада. М., 2002. Сморгун Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Почин. 2003. № 4. Шадрин А. Е. Направления и параметры российской административной реформы // Почин. 2003. № 4.

⁷ См. Якобсон Л. И. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты // Общественные науки и современность. 2002. № 3.

⁸ См. Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации. М., 2002. Моисеев Л. Д. Политико-правовые основы реформирования государственной службы субъектов Российской Федерации. Автореферат дисс. канд. юрид. наук. Орел, 2002. Лескова И. В. Становление института государственной службы в условиях политической модернизации современной России (политологический анализ). Автореферат дисс. канд. полит. наук. Орел, 2004. МIRONCHEVA C. A. Реформа местного самоуправления в контексте демократизации постсоциалистических систем (на примере Венгрии, Польши и России). Автореферат дисс. канд. полит. наук. Краснодар, 2003. Слатинов В. Б. Политические условия и факторы реформирования государственной службы России // Государственная и муниципальная служба: состояние, проблемы и перспективы реформирования. Курск, 2003. Федорищева О. И., Мельникова Р. И. Система непрерывного образования кадров для государственной и муниципальной службы // Региональные особенности реформаторской деятельности. Под общ. ред. Мерцалова А. А. Орел, 2003.

государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и, в первую очередь, в Башкортостане. Среди наиболее интересных исследований по данной проблематике можно отметить работы Гимаева И.Р., Кунакбаева Р.Х., Халикова М.И., посвященные различным аспектам становления государственной гражданской службы и местного самоуправления в республике⁹.

Всплеск интереса к проблемам государственной службы в среде польских исследователей отмечен сравнительно недавно, лишь с конца 1990-х гг. Именно в этот период назрела серьезная необходимость в осмыслении опыта демократических преобразований, как в стране в целом, так и в сфере государственной службы, в частности. Среди проблем, которые серьезно разрабатывались польским научным сообществом, следует назвать, во-первых, проблему демократического транзита и необходимость «европеизации» польского общества в целом¹⁰, во-вторых, осмысление опыта демократических преобразований, оценка деятельности правительств пост-Солидарности и пост-коммунистов¹¹, в-третьих, территориальная реформа, разделение страны на воеводства, повяты и гмины¹², в-четвертых, собственно проблемы государственной службы¹³.

Однако следует отметить, что на фоне общего количества публикаций в России и Польше, тем или иным образом затрагивающих различные аспекты становления государственной гражданской службы, явно недостаточно работ,

⁹ Гимаев И.Р. Государственные служащие как институт правового государства: проблемы теории и практики. М., 2004. Его же. Становление и развитие государственной службы и муниципальной службы в Российской Федерации: теоретическое и конституционно-правовое исследование. Автореферат дисс. докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2005. Кунакбаев Р.Х. Государственная служба в системе власти: региональный аспект (на примере Республики Башкортостан). Автореферат дисс. канд. полит. наук. Уфа, 2005. Его же. К вопросу о закреплении в Конституции России основ законодательства о государственной службе // Конституционный строй Российской Федерации: закономерности и принципы развития. Уфа, 2004. С. 71-76. Его же. К вопросу об организационных принципах государственной гражданской службы // Конституционно-правовое развитие республики Башкортостан в условиях реформы политической системы Российской Федерации. Уфа, 2005. С. 139-143. Его же. Реорганизация государственной службы в регионе – основа становления системы гражданской службы в российской Федерации // Административная реформа (региональный уровень): российский и европейский уровни. Ростов-на-Дону, 2005. С. 82-84. Его же. Роль и место реформированной государственной службы в модернизации системы государственного управления // Роль и место субъекта российской Федерации в политической, экономической и социальной модернизации страны. Сборник научных статей. Уфа, 2006. С. 308-315. Халиков М.И. Государственная служба в республике Башкортостан. Уфа, 2003.

¹⁰ См. Number B with contribution by Burbone L., Hans-Ulrich Derlien. The state after Communism, Administrative Transition in Central and Eastern Europe. Washington: D.C., 1999. Szczepski K. Zarządzanie wielosegmentowe: model polityki w Europie. In: Polityka praktyczna. N1. 2004. S. 12-23. Tarrow S. Building a Composite Polity: Popular Contention in the European Union. In: Institute for European Studies Working Paper. N 98.3. P. 1.

¹¹ См. Dudek A. Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-2001. (The first years of the Third Republic of Poland 1989-2001). Arcana. Krakow, 2002.

¹² См. Majcherkiewicz T. Democratic, Decentralisation and Efficient Regional Governance. Politico-Administrative Relations in the Polish Regions from 1989 to 2003. Koral J. Śnieżna kula wojewódzka (The snowfall affect in the voivodships). Gazeta Wyborcza. 14 February 1994. Frydrykiewicz F., Reńska P. Wojewoda zawód niepewny. Rzeczpospolita. 16 July 1996.

¹³ См. Кутеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989-1999 гг.). Идеи и люди // www.yabloko.ru. Izdebski H., Kulesza V. Administracja publiczna, zagadnienia ogólne. Warszawa 1999. Wrobel R. Swoi i dobrzy, rozmowa z Janem Pastwą, szefem służby cywilnej. Rzeczpospolita. 1 July 1999. Leonski Z. Zarys Prawa Administracyjnego. Warszawa 2000. Burnetko K. Służba Cywilna w III RP. punkty krytyczne // www.batory.org.pl. Kulikowski P. Biuletyn Służby Cywilnej. N 3. Marzec 1999. Chodor J. Pierwsze problemy I kryzysy w administracji rządowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej // Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy I kryzysy? Warszawa 2002.

посвященных политологическому анализу и критической оценке современных концепций реформирования, определению политического потенциала и перспектив, тенденций и приоритетов становления государственной службы в условиях политической модернизации в постсоциалистических странах. Кроме того, большое количество исследований, в первую очередь западных авторов, было посвящено трансформациям и переходам от старых режимов к новым в постсоциалистической Европе. При этом все они касались, в основном, переходных процессов на национальном уровне. В свою очередь в отечественной политической науке практически нет работ, посвященных сравнительному изучению опыта становления государственной службы в бывших странах соцлагеря. Однако общность проблем переходного периода, общие исторические моменты делают опыт Восточной Европы весьма поучительным для современной России. Таким образом, актуальность и значимость вышеназванной проблематики, ее недостаточная разработанность определили выбор темы исследования.

Объектом диссертационного исследования является реформирование государственной службы в постсоциалистических странах.

В качестве **предмета исследования** выступает общее и особенное в реформировании государственной службы в России и Польше.

Цель работы – сравнительно-политологическое исследование общего и особенного в реформировании государственной службы в России и Польше.

Для реализации цели в диссертации поставлены **следующие задачи**:

- 1) определить теоретико-методологические основы исследования процесса реформирования госслужбы в постсоциалистических странах,
- 2) рассмотреть социально-политические предпосылки реформирования государственной службы в России и Польше,
- 3) исследовать специфику, сущность и перспективы реформы государственной службы в России,
- 4) выявить тенденции и проблемы реформирования государственной службы в Польше,
- 5) дать характеристику антикоррупционных механизмов в системе государственной службы в России и Польше на современном этапе.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования послужили транзитологические концепции, характеризующие переход от авторитарных и тоталитарных политических режимов к демократии в русле общей теории политической модернизации.

Основным методом исследования является компаративный. В то же время процесс реформирования государственной службы в постсоциалистических политических системах исследуется как комплексная проблема политической науки в рамках системного подхода. В работе использовался также структурно-функциональный метод, предполагающий изучение скоординированного взаимодействия элементов

общей структуры и выполнение этими элементами определенных функций в рамках общей системы. Кроме этого, применяется сравнительно-исторический метод. Он позволил сравнить исторические предпосылки реформирования государственной службы в условиях политической модернизации, выделить основные этапы реформирования, провести сравнительный анализ этих процессов в России и Польше. При анализе правовых норм был использован сравнительно-правовой метод. В диссертации использовались такие эмпирические методы как анализ статистических данных и данных социологических исследований.

Эмпирической базой для основных выводов и обобщений стали: законодательные акты Российской Федерации и Польши, регулирующие деятельность государственной службы и государственных служащих, материалы периодической печати, интернет-издания, сайты государственных органов власти России и Польши, общественных международных, российских и польских организаций, базы данных и результаты социологических исследований ряда общественных фондов России и Польши.

Научная новизна диссертационного исследования и положения, выносимые на защиту, состоят в следующем:

- Определены основные социально-политические предпосылки реформирования государственной службы на постсоветском пространстве.

- Выделены три исторические модели государственной службы и ее реформирования в России («административная», «либеральная», «советская»).

- Выявлен ряд общих моментов в процессе реформирования госслужбы в России и Польше: крайняя политизированность, достаточная продолжительность (в среднем 7 лет) подготовительного периода, отставание от темпов других реформ в России и Польше, что стало «гормозить» реформаторскую деятельность в целом.

- Установлены специфические черты процесса реформирования государственной службы в России: решающая роль политической воли президента, являющегося гарантом и движущей силой реформы госслужбы, отставание и замедленность темпа, меньшая интенсивность и результативность реформ в сравнении с аналогичным процессом в Польше, недостаточное внимание, в отличие от Польши, к вопросу о разделе карьерных и политических должностей в госаппарате в силу слабости партийной структуры в российской политической системе, неорганичность менеджерской модели государственной службы для России.

- Раскрыты следующие особенности реформирования госслужбы в Польше, в отличие от России: контроль Сейма за ходом реформы, что привело к ее необратимости и поступательности, реформа изначально воспринималась как часть масштабной административной реформы, что определило ее большую продвинутость и результативность, важным фактором осуществления реформы стало Европейское Сообщество, а одной

из главных целей - ее «европеизация», более детальная регламентация правового положения госслужащих, ограничивающая, как влияние политики на госслужбу, так и обратные процессы

- Даны рекомендации, касающиеся изменений в Программе реформирования отечественной госслужбы на современном этапе сокращение объема распорядительных функций госаппарата, подробная и четкая регламентация процедур принятия управленческих решений, лишение чиновников монополии на информацию, отказ от принципов маркетинга и менеджизации госслужбы, сохранение традиционных для российского чиновника централизации управления и иерархичности госслужбы

- Представлен концептуальный подход к формированию комплексной стратегии по борьбе с коррупцией в системе российской госслужбы, включающий следующие антикоррупционные механизмы политический, законодательный, институциональный, международный, воспитательно-образовательный

Теоретическая и практическая значимость диссертации

Теоретическая значимость исследования заключается в комплексном сравнительно-политологическом анализе социально-экономических и политических условий, предопределивших начало процесса реформирования государственной службы в России и Польше. Результаты исследования существенно дополняют имеющиеся подходы и знания по проблемам реформирования государственной службы в постсоциалистических странах.

Практическая значимость исследования заключается в том, что положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, будут способствовать более глубокому пониманию логики реформы в сфере государственной службы постсоциалистических стран и, в первую очередь, в России. Материалы диссертации могут быть также использованы при чтении лекций и проведении семинарских занятий по курсам «Политология», «Сравнительная политология», в разработке спецкурсов.

Апробация работы. Основные выводы и положения диссертации изложены в 6 статьях общим объемом 3 п.л.

Наиболее значимые результаты исследования обсуждались на международных, российских и региональных научно-практических конференциях «Россия и мир: вызовы времени» (Международная научно-практическая конференция, Уфа-2005), «Россия в глобальном мире» (3-я Всероссийская научно-теоретическая конференция, Санкт-Петербург-2005), «Куда идет Россия: проблемы системной трансформации современного российского общества» (Всероссийская научно-практическая конференция, Челябинск-2005), «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (4-я Международная конференция, Москва-2006 г.).

Структура диссертации состоит из введения, двух глав (пять параграфов), заключения, библиографического списка (196 наименований) и приложения. Объем текста – 168 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность выбора темы диссертационной работы, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, рассмотрена степень разработанности темы

В первой главе «Теоретико-методологические основы исследования процесса реформирования государственной службы в постсоциалистических странах» рассмотрены основные теоретические подходы к исследованию государственной службы, показаны предпосылки реформирования государственной службы в современной России и Польше, представлены исторические модели реформирования государственной службы в России

В первом параграфе «Государственная служба: понятие, функции, модели» осуществлен анализ различных трактовок государственной службы, что позволило выделить три группы определений. Представители первой группы концентрируют свое внимание на том, что государственная служба является видом трудовой деятельности. Авторы второй группы акцент делают на правовой составляющей государственной службы, определяя ее как правовой институт. Определения в рамках третьей группы делают попытку объединить несколько специфических черт государственной службы, определяя ее как «публичный социально-правовой институт»

Однако, по мнению диссертанта, определение государственной службы должно строиться на совокупности «акцентов», выделяемых различными авторами. В частности, необходимо учитывать такие характеристики государственной службы как (1) это вид профессиональной трудовой деятельности, (2) он осуществляется специальной категорией людей – государственными служащими, обладающими специальными навыками, умениями и опытом в области управления, (3) специфическое содержание деятельности государственной службы раскрывается через понятие государственное управление, (4) организационная и правовая структура государственной службы, функции и характер деятельности позволяют определить ее как особый политико-правовой институт

Таким образом, на наш взгляд, государственная служба - это политико-правовой институт, специфика деятельности которого заключается в осуществлении государственного управления уполномоченным на то аппаратом, государственными служащими, имеющими специальный статус и профессионально выполняющими управленческие функции за соответствующее денежное вознаграждение

Проблема политического ресурса государственной службы с 60-х гг. XX в. находится в центре серьезных научных дискуссий, итогом которых стало признание научным сообществом того факта, что государственные служащие, несмотря на декларируемые принципы неполитичности, тем не менее, в реальности являются важным политическим актором, выступающим иногда в коалиции, а иногда самостоятельно на политическом рынке. Еще одним итогом этой дискуссии стала проблема необходимости контроля за государственными служащими с целью приближения их деятельности к

декларируемым принципам профессионализма и неополитичности В результате произошло серьезное переосмысление классических моделей государственной службы по следующим направлениям (1) анализ и институционализация политической роли бюрократии и механизмов реализации ею своих корпоративных интересов, (2) поиск оптимального соотношения политических и профессиональных начал в государственной администрации, (3) уменьшение роли вертикальной административной иерархии, (4) децентрализация, сокращение администрации, ее удешевление При этом ставится задача максимальной «открытости» бюрократии для граждан, максимальная отзывчивость к их нуждам и ожиданиям

Осознание политических возможностей государственной службы привело не только к пересмотру классических моделей госслужбы, но и запустило механизм административной реформы в большинстве развитых стран мира В основе реформирования лежали идеи нового государственного управления и основанная на них менеджерская модель государственной службы, которая была реализована на практике в таких странах как Новая Зеландия, США, Великобритания и др

Один из главных тезисов «нового государственного управления» сводится к использованию в деятельности госаппарата подходов и методов работы, принятых в бизнесе Сторонники этого подхода полагают, что внедрение на государственной службе новых методов работы неизбежно приведет к качественной трансформации отношений, традиционно существовавших на государственной службе В результате должен произойти своеобразный «реинжиниринг власти» - комплекс мер, направленных на радикальное изменение всей системы управления за счет перестройки внутренних процессов под выполняемые задачи, а также снижение издержек внутри системы государственной службы Однако критики менеджизма полагают, что частное и государственное управление настолько различны, что любые попытки перенести реформаторские идеи (такие как обслуживание клиентов и конкуренция) из частного сектора в государственное управление являются неправильными и опасными Они считают возможным добиться улучшений в государственном управлении за счет инвестиций в государственный сектор и выступают против слияния административной деятельности и некоторых политических институтов и тем самым основываются на давно устоявшихся традициях демократической подотчетности и иерархично организованной бюрократии

Тем не менее, несмотря на столь основательные возражения, менеджерская модель государственной службы была реализована в ряде таких стран как США, Новая Зеландия, Великобритания, Австралия и др Как показало проведенное исследование, наряду с положительными изменениями в системе государственной службы названных стран (улучшение ситуации в сфере финансирования за счет существенного сокращения численности госслужащих, перехода на контрактные и договорные отношения, децентрализация и приватизация в сфере управления привели к повышению самостоятельности и тем самым эффективности деятельности госслужбы,

большая открытость и приближенности к населению госорганов, расширение круга предоставляемых услуг) имеется и ряд существенных издержек применения менеджерской модели (распространение коррупции, несогласованность в деятельности полуавтономных организаций и др.)

Во втором параграфе первой главы «Социально-политические предпосылки реформирования государственной службы в России и Польше» отмечается, что основные социально-политические предпосылки реформирования института государственной службы в России и Польше лежат в русле масштабных модернизаций политической системы в целом. Распад Советского Союза и крушение всей советской политической системы поставил перед постсоциалистическими государствами задачу выбора пути развития, перестройки всей социально-экономической и политической жизни, включая задачи реформирования административной системы и института госслужбы. Основной вектор развития России и Польши с начала 1990-х гг. был направлен на утверждение демократической политической системы. Однако несмотря на наличие ряда общих проблем постсоциалистического развития страны имели и существенные различия, кроющиеся как в историческом опыте, так и в условиях, в которых было начато реформирование всех общественных подсистем. Это во многом предопределило как характер и особенности реформирования института государственной службы, так и привело на современном этапе к различным результатам.

Проблемы переходных политических систем в политологической науке традиционно изучаются в рамках теории модернизации, которая на современном этапе приняла облик транзитологии, призванной в западной политической науке обосновать переход от авторитарных политических систем к демократическим. При рассмотрении теории перехода и вопросов ее применимости к странам посткоммунистического пространства, в частности, Польше и России, нельзя не отметить отсутствие единомыслия в политологической среде по данной проблематике. Среди основных аргументов противников применения данной теории к странам Восточной Европы и России можно назвать, во-первых, сомнения в перспективах демократического развития стран этого региона, а, во-вторых, существенное отличие природы прежних режимов и, соответственно, условий перехода в странах «классического перехода» (Латинская Америка и Южная Европа) и постсоциалистических. Однако критики транзитологии оказались не готовы к осмыслению перемен конца 1980-х гг. в постсоциалистических системах с точки зрения иных подходов, например теории тоталитаризма. Новых концепций, кроме транзитологических, для объяснения постсоциалистической трансформации предложено не было. В силу этих обстоятельств анализ российской и восточноевропейской трансформаций в рамках транзитологических переходов становится все более распространенным. Тем не менее, конструктивная критика привела к

существенному пересмотру ряда положений транзитологии и позволила сделать важный вывод о самобытности перехода в России и странах Восточной Европы в сравнении со странами «классического перехода» (пост-транзитология)

Анализ современного состояния этой проблематики позволяет диссертанту сделать вывод о том, что, во-первых, оценки перспектив постсоциалистической демократии носят неоднозначный характер, особенно в отношении России. В частности, если в отношении стран Восточной Европы в последние годы отмечаются отдельные элементы консолидации демократии, то режим в России не рассматривается как демократический, а перспективы демократии оцениваются скептически. Во-вторых, подчеркивается особый характер российской трансформации, не вполне «вписывающийся» в выработанные концепции и в классификации пост-переходных режимов. В-третьих, говоря о возможности использования методов и моделей транзитологии при анализе политических модернизаций постсоциалистических систем, следует отметить, что, с нашей точки зрения, они представляются весьма перспективными. Это вытекает из анализа социально-политических предпосылок и условий, в которых начались демократические преобразования в России и Польше.

В целом, постсоциалистических политические системы характеризуются снижением авторитета государства, низким статусом закона и неуважением принципа верховенства закона, недостаточной компетентностью политической элиты, и, как следствие этого - снижением управляемости, неразвитостью гражданского общества, слабо развитой местной демократией. Однако, при анализе процессов трансформации в Польше и России, следует иметь в виду, что, несмотря на существование общих концептуальных проблем институционального и структурно-функционального характера, тем не менее, имелся и ряд отличий, обусловивших особенности этого процесса в названных странах.

Так, в России господство социалистической идеологии было значительно более продолжительным по времени (70 лет) и характеризовалось большим проникновением во все сферы жизнедеятельности общества. В Польше социалистический период насчитывает всего 40 лет, и проникновение социалистической идеологии в жизнедеятельность общества было в определенной степени ограничено. Так, в частности, в Польше существовал определенный опыт внедрения рыночных механизмов в плановую экономику, что подготовило «почву» для трансформаций и психологическую готовность населения к проведению реформ. Кроме того, в Польше действовала сильная оппозиция в лице «Солидарности», существование которой с конца 1970-х гг. (официальное оформление в 1980 г.) являлось существенным элементом политической жизни социалистической Польши. Ее деятельность в совокупности с рядом объективных обстоятельств (например, перестройка в СССР в конце 1980-х гг. и ослабление влияния

Москвы в странах социалистического лагеря) привело, в конечном счете, к крушению социализма в Польше

Кроме того, ситуация в России осложнялась тем, что начатые трансформации нужно было продолжать при стремительном распаде ранее единого советского государства, наличии национальных и этнических конфликтов и необходимости строительства новой государственности

Наконец, серьезным препятствием для реформ в России была огромная доля в экономике военно-промышленного комплекса Эти трудности усугубились в определенной степени в начале 1990-х гг, когда была выбрана стратегия, основанная на неолиберальной традиции, для которой характерно неприятие вмешательства государства в регулирование рыночной экономики В Польше, напротив, обновленная демократизированная государственная власть смогла обеспечить себе дееспособность и некоторый авторитет, позволявший ей постепенно, с элементами определенного государственного регулирования в некоторых областях осуществлять реформы

Рассматривая конкретные условия, в которых была начата коренная политическая трансформация в Польше и России, необходимо отметить следующее В Польше переход был подготовлен общественным движением «Солидарность» еще с начала 1980-х гг Это оппозиционное движение уже к началу трансформаций имело массовую поддержку среди широких социальных слоев населения В феврале 1988 г со стороны оппозиции поступило предложение заключить «антикризисный пакт» между властью и оппозицией В 1989 г состоялся «круглый стол» оппозиции с правящей властью, итогом которого стало проведение учредительных выборов в представительные органы власти Все это позволяет говорить о сравнительно более серьезных возможностях для развития демократических тенденций в Польше в конце 1980-х гг

В СССР в конце 1980-х гг главным сосредоточием реформаторских идей было правительство, а точнее лишь его демократически настроенная часть во главе с М Горбачевым Отсюда и более осторожный подход к проблемам реформирования, отсутствие широкой общественной поддержки, закрытый характер принятия решений, серьезная борьба с консервативной частью правительства Тем не менее, несмотря на различие в начальных этапах большинство проблем, с которыми сталкивались реформаторы как в России, так и в Польше были схожими, являясь следствием советского типа общественно-политической системы

Существенное влияние на процесс и характер демократических преобразований, их конечный результат оказывает и исторический опыт страны Отсюда диссертант выделяет три исторические модели реформирования государственной службы и соответственно три модели госслужбы Дело в том, что, как правило, особенности реформирования определяли и характер, а точнее, модель государственной службы

Первая – «административная» - существовала в XVIII – первой половине XIX в Особенностью этой модели реформирования является

исключительная опора на административные ресурсы управления для быстрого достижения стратегических целей, в первую очередь в военной области. Модель государственной службы, сложившаяся в этот период, характеризуется единообразием организационного устройства, со строгой иерархией чинов, регламентацией деятельности дворян-чиновников, широким развитием принципов бюрократического централизма.

Вторая модель – «либеральная» - II половина XIX в – начало XX в. Особенностью этой модели стало более широкое вовлечение различных слоев российского общества в процесс реформирования. При этом движущей силой реформы государственной службы был союз просвещенной бюрократии и либеральной интеллигенции. В результате реформ II половины XIX – начала XX вв. произошла частичная децентрализация управления, что привело к повышению эффективности и оперативности всех звеньев госслужбы.

Третья модель – «советская» - 1917 г – 1991 г. По методам реформирования эта модель чрезвычайно близка к первой – «административной». Модель государственной службы, реализованная в этот период, характеризовалась установлением командно-административной системы (АКСУ), одним из главных признаков которой стало сращивание государственного и партийного аппарата, что привело к функциональному слиянию аппаратов, к смешению компетенции различных по своему назначению органов. В основе подбора и продвижения кадров госслужбы лежал номенклатурный принцип. Сравнивая «административную» и «советскую» модели госслужбы можно увидеть, что советская номенклатура оказывается исторической преемницей служилого дворянства. Кроме того, следует отметить, что эволюция этих моделей велась в направлении от реально функционирующего инструмента управления до привилегированного, превратившись с течением времени в основную причину снижения эффективности государственного аппарата и всей политической системы в целом.

Диссертант делает вывод о том, что Польша, являясь довольно продолжительное время частью Российской империи, имела идентичные с ней институт государственной службы, при сохранении отдельных специфических черт, таких, как местное самоуправление. О генетическом сходстве моделей госслужбы можно говорить и в период советской истории Польши. Лишь с 1918 г по 1949 г Польша демонстрирует модель государственной службы, характерную для либеральной демократии.

Во второй главе «Общее и особенное в реформировании института государственной службы в России и Польше» осуществлен комплексный сравнительно-политологический анализ реформирования государственной службы в постсоциалистической России и Польше, определены основные этапы реформы, ее сущность, особенности и общие черты для обеих стран. Кроме того, рассмотрены антикоррупционные механизмы в системе государственной службы, опыт Польши в этой сфере, сделаны практические рекомендации по формированию антикоррупционной стратегии для России.

В первом параграфе «Реформа государственной службы в России: сущность, специфика и перспективы» процесс реформирования государственной службы в постсоветской России предлагается рассматривать в рамках двух хронологических периодов *Первый период «ельцинский»* – 1991 – начало 1999 гг. Проблема реформирования государственной службы, несмотря на активную политическую риторику, не стала приоритетным направлением государственной политики. Одним из немногих результатов «ельцинского» периода стало принятие Закона 1995 г «Об основах государственной службы», однако он носил рамочный характер и воспроизводил большинство консервативных представлений о развитии государственной службы.

Среди причин малой результативности реформы государственной службы в «ельцинский» период следует назвать (1) отсутствие политического обеспечения реформ, (2) нестабильная политическая и социально-экономическая ситуация, (3) нехватка квалифицированных кадров и отсутствие финансирования, (4) недостаточное представление самих реформаторов о том, какой должна быть новая государственная служба в России.

Второй период – «путинский» (осень 1999 – 2006 гг.) – характеризуется большей интенсивностью процесса реформирования и большей заинтересованностью в конечном результате политического руководства страны. Последний фактор является решающим на пути реформирования государственной службы. Однако несмотря на достигнутые положительные результаты следует признать, что на современном этапе темпы реформы существенно снизились, а действие Программы «Реформирование государственной службы РФ» было продлено до 2007 г.

Среди причин, на наш взгляд, две имеют основополагающее значение. Первая причина заключается в отсутствии у реформы государственной службы широкой базы поддержки. На сегодняшний день единственным гарантом и «двигателем» реформы является президент России Путин и его администрация. Широкая общественность не участвует в обсуждении реформы, не сформированы контрольные органы из представителей общественных и гражданских объединений. Это не способствует закреплению необратимого и поступательного характера реформ, независимости от политической конъюнктуры.

Вторая причина заключается в неверном, с нашей точки зрения, курсе реформ. Медленные темпы реформы, неудачи пилотных проектов во многом объясняются тем обстоятельством, что ориентация на менеджерскую модель государственной службы не вполне соответствует современной российской действительности.

Так, изменение принципов бюджетного финансирования в силу отсутствия соответствующей правовой культуры может привести лишь к росту коррупции в системе государственной службы.

К тому же, отказ от сметного финансирования государственного аппарата и замена его программно-целевым методом финансирования,

внедрение системы найма есть не что иное, как фактический отказ от постоянного государственного аппарата. Однако это решение, учитывая социальные и политические реалии современной России, будет иметь исключительно пагубные последствия для страны.

Надо иметь в виду и тот факт, что за образец в менеджерской модели взяты государства с «вестминстерской» парламентской системой, в структурно-функциональной организации которых существует четкое разделение на «политических» и «карьерных» чиновников. В силу особенностей партийной и политической практики такого рода система в России в настоящее время работать просто не может.

Очевидна и неясность критериев оценки заслуг и достоинств государственных служащих во внедряемой системе «merit system». Более понятным для российского чиновника выглядит традиционная система чинов и бюрократический карьерный рост.

Следует особо подчеркнуть, что реализация на практике большинства положений Программы реформирования госслужбы РФ может привести к ослаблению влияния государства на общественные процессы в условиях, когда институты гражданского общества еще не достаточно развиты и не могут компенсировать уход государства из многих сфер общественной жизни. Менеджерская модель государственной службы, как показывает опыт ряда западных стран, эффективна только в государствах с развитой рыночной экономикой, устоявшимися демократическими институтами и традициями. Всего этого пока нет в России.

Таким образом, с точки зрения диссертанта, современное направление реформы госслужбы нуждается в корректировке. Предлагаем следующие направления изменений: (1) существенное сокращение объема распорядительных и распределительных функций госаппарата, прежде всего в сфере экономики, (2) подробную и четкую регламентацию процедур принятия управленческих решений, что сократит сферу административного усмотрения и значительно облегчит общественный контроль за действиями чиновников, (3) лишение чиновников монополии на информацию, (4) развитие и внедрение в практику принципов открытости, «прозрачности» системы госслужбы, ее «отзывчивости» к нуждам граждан. В этой связи весьма актуальным представляется не только создание структуры, отвечающей за реформирование госслужбы, но и создание структуры, наделенной контрольными функциями, в то же время представляющей интересы граждан и обеспечивающей их максимальное участие в реформировании государственного аппарата, (5) отказ от попыток маркетизации и менеджеризации государственной службы. Более адекватным для современной российской ситуации будет сохранение централизации управления, иерархичности государственной службы.

Во втором параграфе второй главы «Государственная служба в Польше: тенденции и проблемы реформирования» в результате анализа хода реформы государственной службы в Польше был сделан вывод о том, что этот процесс проходил в два этапа. *Первый этап «подготовительный»* –

1989 г – 1996 г, характеризующийся нарастанием борьбы различных политических сил, для которых проведение реформы госслужбы являлось своеобразной политической картой. Это привело к торможению процессов реформирования государственной службы. *Второй этап - «реальные шаги» – 1997 – 2003 гг.* В его рамках были осуществлены основные мероприятия, подготовленные в предыдущий период, сформирована новая польская государственная служба, начало функционировать новое административно-территориальное устройство страны.

Проведенный сравнительно-политологический анализ процессов реформирования государственной службы в России и Польше позволяет нам сделать ряд важных выводов. Во-первых, обращает на себя внимание тот факт, что в Польше процессы коренных политических трансформаций стартовали значительно раньше российских на два года (с 1989 г). В итоге это определило существенный отрыв польских реформ от аналогичных российских.

Во-вторых, как в России, так и в Польше продолжительность подготовительного периода в среднем затянулась на 7 лет. Это показатель того, что в обеих странах реформа государственной службы разрабатывалась крайне медленно и существенно отставала от темпов других реформ, приобретая в конечном итоге свойство «тормоза» для всей реформаторской деятельности.

В-третьих, следует отметить, что как в России, так и в Польше вопросы реформирования государственной службы находились в центре политического внимания, были в целом крайне политизированы. При этом в России внимание к ним до начала 2000-х гг. строго следовало логике предвыборной борьбы. В Польше идея реформы государственной службы в 1990-е гг. превратилась в инструмент политической борьбы в ходе дискуссии по вопросам о разделении «политических» и «административных» должностей.

В-четвертых, эффективность реформы во многом определяется структурой координирующих этот процесс органов. В России реформа государственной службы находится под непосредственным контролем президента и его администрации, что, с нашей точки зрения, существенно снижает ее темпы и эффективность.

В Польше сложилась более четкая структура контроля и координации реформы государственной службы, подчиненная правительству, которое в свою очередь подотчетно Сейму. Этот механизм, как показал анализ современной польской ситуации, способствовал тому, что с начала 2000-х гг. процесс реформирования госслужбы приобрел необратимый и поступательный характер, не зависящий от политических коллизий и смены правительства.

В-пятых, в преобразованиях последнего десятилетия в Польше существенную роль сыграл так называемый «европейский фактор». Одним из условий вступления Польши в состав Европейского Союза было требование «европеизации государственной службы». Это привело к тому, что в Польше

уже с середины 1990-х гг цели реформы были обозначены более четко, что, в конечном итоге, положительно повлияло на результаты и сроки реформирования

В-шестых, сравнительный анализ законодательства, регулирующего прохождение государственной службы в обеих странах, показал, общность основных принципов государственной службы, постепенное закрепление принципов конкурсного отбора кадров, наличие квалификационных экзаменов. Однако при этом польское законодательство более четко регламентирует правовое положение госслужащих, тем самым ограничивая как влияние политики на государственную службу, так и сужая ее политическую составляющую

В третьем параграфе «Антикоррупционные механизмы в системе государственной службы (опыт России и Польши)» отмечается, что одной из центральных проблем для постсоциалистических России и Польши стала проблема коррупции в системе государственной службы. На фоне глобальных социально-экономических и политических трансформаций эта проблема превратилась в реальную угрозу дальнейшему процессу демократизации. Существенное ослабление государства в ходе глобальных трансформационных процессов в 1990-х гг привело к расширению такого вида коррупции в системе государственной службы как «административная коррупция» и возникновению новой угрозы - «захват государства»

Особенностью формирования антикоррупционных механизмов в Польше стала огромная роль Европейского Союза, по рекомендациям и под контролем которого осенью 2002 г была принята Государственная стратегия по борьбе с коррупцией. Стратегия имела комплексный характер и фиксировала необходимость развития следующих антикоррупционных механизмов в системе госслужбы (1) законодательный механизм, (2) институциональный механизм, (3) воспитательный механизм. Результатом внедрения этой комплексной антикоррупционной стратегии стало существенное снижение уровня коррупции в системе польской госслужбы уже к 2004 г, то есть к моменту вступления Польши в ЕС

Особенностью российской антикоррупционной политики является тот факт, что главной движущей силой является политическая воля президента В. Путина, который опирается на административный ресурс, то есть госслужащих

Вторая особенность антикоррупционной политики России является «кампанейщина». Вместо выработки и внедрения комплексной стратегии по борьбе с коррупцией государством регулярно объявляет отдельные кампании («Дело Ходорковского», «оборотни в погонах», операция «чистые руки», операция «таможня» и т.д.)

На сегодняшний день для России одной из важнейших задач в борьбе с коррупцией в системе госслужбы является формирование государственной стратегии, предусматривающей следующие антикоррупционные механизмы

(1) политический механизм (политическая воля руководства страны, привлечение институтов гражданского общества и т.д.),

(2) законодательный механизм (принятие антикоррупционного закона, устранение недостатков действующего механизма правового регулирования государственной службы и т д),

(3) институциональный механизм (усиление «прозрачности» управления, проведение открытой информационной политики, создание государственно-общественных структур контроля за деятельностью госслужбы, обеспечение независимости и эффективности судебной системы, органов прокуратуры и правоохранительных органов и т д),

(4) международный механизм (подписание и ратификация международных протоколов и законов, привлечение к законодательной работе международных экспертов по борьбе с коррупцией и т д)

(5) воспитательно-образовательный механизм (возрождение такого понятия как этика государственного служащего, повышение юридической грамотности широких слоев населения, воспитание нового поколения государственных служащих)

В заключении диссертации подводятся общие итоги работы, на основе которых представлены практические рекомендации по корректировке общего направления реформы отечественной государственной службы и формирования государственной антикоррупционной стратегии в России

Список опубликованных работ по теме диссертации

Статьи, входящие в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий в соответствии с требованиями ВАК Минобразования и науки Российской Федерации

1 К вопросу о формировании антикоррупционных механизмов в системе государственной службы современной России и Польши (на примере взаимоотношений государства и крупного нефтяного бизнеса)//Нефтегазовое дело 2006 № 4 С 255-258

Другие публикации:

2 Реформирование государственной службы России проблема коррупции // Россия и мир вызовы времени Материалы Международной научно-практической конференции Ч 2 Уфа, 2005 С 235-238

3 Зарубежный опыт реформирования государственной службы между либерализмом и централизмом // Россия в глобальном мире Труды 3-й Всероссийской научно-теоретической конференции Санкт-Петербург, 2005 С 133-135

4 Трансформация государственной службы в странах Восточной Европы // Куда идет Россия проблемы системной трансформации современного российского общества Материалы Всероссийской конференции Челябинск, 2005 С 68-73

5 Власть и реформа государственной службы в Российской Федерации проблемы и перспективы // Власть и воздействие на массовое сознание Материалы II Всероссийской научно-практической конференции Пенза, 2006 С 107-109

6 Реформа государственной службы в Польше и России сравнительно-политологический анализ // Государственное управление в XXI веке традиции и новации Материалы международной конференции М, 2006 С 346-351

Подписано в печать 16 03 07 Бумага офсетная Формат 60х80 1/16
Гарнитура «Таймс» Печать трафаретная Усл печ л 1
Тираж 100 Заказ 78

Типография Уфимского государственного нефтяного технического университета
Адрес типографии
450062, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Космонавтов, 1