Реформирование государственной службы как условие модернизации политико- административной системы: российский и китайский случаи

Слатинов Владимир Борисович, кандидат
социологических наук, доцент, заведующий
кафедрой государственного и
муниципального управления Курского
государственного университета

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

Общераспространенным тезисом в исследованиях институциональных реформ является утверждение, что **успешность модернизационной политики в значительной, если не решающей степени, обусловлена наличием высокого административного потенциала государства.**

Анализ опыта модернизаций развивающихся стран показывает, что в период кардинальных общественных трансформаций, государственное управление отнюдь не «исчезает», более того – там, где государственной дееспособности («силе» государства) уделяется недостаточное внимание – наблюдается торможение в развитии.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы:
российский и китайский случаи

В тех странах, где обеспечивается высокий уровень «способностей государства», прежде всего, институциональных и административных, влияющих, в свою очередь, на интегральную способность к формулированию и осуществлению государственной политики - отмечаются заметные успехи в экономической и социальной сферах (Ф. Фукуяма «Сильное государство»)

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы:
российский и китайский случаи

В этом смысле проведение административной реформы становится ключевым элементом модернизационной стратегии. В свою очередь важным самостоятельным направлением административного реформирования выступает трансформация института государственной службы, под которым мы понимаем набор «правил игры» и ограничительных рамок, задающих модели поведения работников государственного аппарата, их взаимоотношений друг с другом, с политическими руководителями государственных органов, а также гражданами и организациями.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

Среди специалистов по государственному управлению сегодня сложился консенсус относительно того, что **реформирование государственной службы следует рассматривать как составную часть административной реформы**. Между этими реформами существует прямая взаимосвязь: **административная реформа, как известно, призвана модернизировать административные практики и тем самым повысить качество государственного управления. Но административные практики воплощены в деятельности конкретного чиновника с установленным статусом, компетенцией, порядком прохождения службы, величиной денежного содержания и характером социальных гарантий. В этом смысле реформа государственной службы имеет решающее значение для обеспечения способностей государства, ибо определяет качество «первичной клетки» государственного администрирования – профессиональной деятельности чиновника**

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы:
российский и китайский случаи

Трактовка реформы с позиций неоинституционализма: **целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в социальной системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации (В. Полтерович)**

Реформа предстает как процесс направленных институциональных изменений, имеющий своих **агентов, траекторию, стратегию преобразований, совокупность начальных условий, ресурсную базу, набор внешних факторов**. При этом стратегия реформы задается «набором управлений, обеспечивающих на каждом шаге подходящую институциональную трансформацию в зависимости от текущих условий и достигнутых результатов»

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

Имеющийся опыт обобщений институциональных реформ – **наличие некоторых общих требований к условиям их успешности** – наличие перспективной траектории, согласованной с ресурсными, технологическими и институциональными ограничениями; наличие встроенных механизмов, стимулирующих запланированные изменения, предотвращающих возникновение дисфункций и «институциональных ловушек»; учет исторических традиций и национальной культуры; сдерживание перераспределительной активности и наличие компенсаций проигравшим; наличие мер по формированию благоприятных институциональных ожиданий и проведению государственной политики стимулирования роста (В. Полтерович)

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

Сравнение реформирования института государственно службы России и Китая по предложенным параметрам.

Китайский случай – институциональная трансформация государственной службы в условиях политики открытости и модернизации в гораздо большей степени отвечала требованиям к успешной стратегии: (1) формирование перспективной траектории, исходя из базовых потребностей переживаемой стадии модернизации; (2) сочетание заимствований с конструированием и институциональным экспериментом, использование стратегии промежуточных институтов и рациональной последовательности институциональных изменений; (3) учет ресурсных культурных и политических ограничений (либо наоборот – преимуществ и особенностей); (4) компенсация потерь и сдерживание перераспределительной активности

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

Выбор перспективной траектории – на тот момент исходил из базовых задач, стоящих перед государственным управлением в условиях начальной стадии модернизации и стадии экспортно-ориентированного роста - утверждение верховенства права – «правил игры», без которых невозможно эффективное функционирование рынка.

Важнейшая задача госстроительства – создание конституционно-законодательной базы и эффективное правоприменение (что требует «сильных» государственных институтов, высоких «способностей государства»); обеспечение высокой автономии государства, то есть изоляции бюрократии от активного влияния со стороны специальных групп интересов, а также «веберовского» качества государственного управления, позволяющего реализовывать избранный политический курс.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

- Гай Питерс - для переходных стран ключевой задачей становится обеспечение «веберианизации» госуправления - формирование стандартов верховенства нормы, беспристрастное правоприменение, высокий уровень административной культуры и профессионализма гражданских служащих.
- В. Полтерович – эффективная либерализация требует укрепления государства («ортодоксальный парадокс») – повышение ответственности и эффективности бюрократии особенно важно на начальном этапе реформ.
- П. Эванс. Дж. Э. Раух – наличие прямой взаимосвязи между степенью «веберианизации» (обеспечение меритократического найма и долгосрочной служебной карьеры государственных служащих) государственного управления и экономическим ростом в переходных экономиках.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

Перспективная траектория реформы китайской госслужбы – с учетом конфуцианских традиций – акценте на чувстве долга, достижении общего блага и морально-этическом пафосе. Традиция проведения экзаменов на возможность занятия должности чиновника.

Основные позиции реформы:

- (1) Долгий подготовительный период, включая эксперименты – по их завершении быстрое формирование системной и подробной нормативно-правовой базы государственной службы (начиная с «Временного положения о госслужащих» 1993 года).
- (2) Акцент в реформе на возможно полное непротиворечивое регулирование служебных отношений с приоритетом кадровых проблем – конкурсное замещение должностей, специальные акты (Временные положения) о повышении и понижении в должности, ротации (в т.ч. «откомандирование на закалку»), испытании, увольнении, отводе с должности (для предотвращения влияния родственных связей), обучении госслужащих.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

- (3) Формирование системы управления государственной службой и кадрами. Ключевые звенья – Министерство кадров КНР (Центральное правительство), управления кадров народных правительств провинций и городов центрального подчинения, кадровые структуры в государственных органах. За Министерством кадров закреплены функции определения стратегии развития государственной службы и кадровой политики, разработки нормативных правовых актов и контроля.
- (4) Важное внимание на раннем этапе формирования системы государственной службы к ограничению протекционизма, родственных связей и коррупции (кадровые ограничения для родственников и земляков, ротация, декларирование доходов и проверки – введены в первых нормативно-правовых актах по вопросам госслужбы).
- При этом массовые сокращения в результате реформирования государственных органов с функций руководства плановой экономикой на функции регулирования в условиях рыночных отношений сопровождались предоставлением компенсаций, а также интенсивной работой по трудоустройству служащих в госкомпании и частный сектор – создание под патронажем Министерство кадров «рынка специалистов».

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

История попыток трансформации института ГС в постсоветский период насчитывает 6 этапов:

1 этап: 1991-1996 годы – формирование институционального каркаса ГС;

2 этап: 1997-1998 годы – попытка выработки перспективной траектории реформирования ГС в рамках административной реформы;

3 этап: 1999-2000 годы – попытка реанимировать реформу в рамках стратегической «программы Грефа»;

4 этап: 2001-2002 годы – появление концептуальных документов реформы – Концепции реформирования системы государственной службы 2001 года (официально не опубликована) и первой официально утвержденной программы «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы)»

5 этап: 2003-2007 годы - реализация Программы, ее продление до 2007 года включительно.

6 этап: принятие и реализация новой Программы «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)»

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

Характеристика основных факторов институциональной реформы ГС:

Первая половина 90-х: слабость экспертного знания о перспективной траектории реформы, «тройная трансформация» (смена политического строя, экономической модели, самого государства); индифферентность реформаторов к вопросам госстроительства (вера в крайнюю необходимость «запустить» рыночные механизмы саморегуляции), политико-аппаратная борьба вокруг реформы (особенно создания институционального органа управления госслужбой – так и не создан).

Результаты – институциональный каркас ГС заложен (закон 1995 года) в крайне несистемном, неупорядоченном виде (множество нормативных пробелов и «серых зон» регулирования), с отсутствием перспективного концептуального видения дальнейшего развития ГС (перспективной траектории).

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы:
российский и китайский случаи

Эффекты:

- нарастание «институционального вакуума» в сфере государственного управления, а также выдвигание на первый план неформальных норм, устанавливающих и регулирующих отношения внутри бюрократического аппарата;
- максимизация влияния и значимости в государственном аппарате постсоветской России клиентарных отношений как воспроизводящегося типа социальных связей.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы:
российский и китайский случаи

Важнейший эндогенный фактор влияния на государственное строительство в России 90-х годов.

Порождение в результате либеральных трансформаций «взрывной интенсификации перераспределительных процессов» (В. Полтерович), прежде всего, на уровне политико-экономических элит. В складывающейся конфигурации элитных игроков сформировался запрос на сохранение «рыхлости» и «рассеянности» государственных институтов (институциональная ловушка), рост эффективности которых мог бы воспрепятствовать перераспределительной и рентоизвлекающей активности.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

Добавляются:

- ресурсная слабость федеральной верховной и исполнительной власти;
- высокий уровень политической борьбы;
- сохранение актуальности на протяжении почти всех 90-х проблем обеспечения элементарной управляемости и минимизации последствий трансформационного шока (не до более глубоких и сложных реформ).

Формирование «ловушки частичной реформы» - промежуточный, «рыхлый» институт ГС превращается в устойчивый элемент системы госуправления, всякие попытки кардинальной реформы встречают сопротивление и проваливаются - попытка административной реформы и реализации программы государственного строительства (включающая реформу ГС) 1997-1998 годов.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

«Нулевые» годы все же внесли в характер институциональной трансформации госслужбы ряд принципиально новых качественных черт.

Частичное восстановление административного потенциала государства потребовало качественного улучшения института ГС путем придания ему большей упорядоченности, системности и появления новых государственно-служебных норм – ФЗ «О системе ГС РФ» и ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», ряд Указов Президента (конкурсы на замещение вакантных должностей, аттестация, присвоение чинов, комиссии по конфликту интересов, реестр должностей, денежное содержание, и.т.д.)

Наблюдается частичная рационализация института государственной службы

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы:
российский и китайский случаи

При этом сохраняются основные черты **частичной реформы:**

- **правовое регулирование остается несистемным;**
- **перспективная траектория реформы отсутствует;**
- **не создана система управления ГС и реформой ГС.**

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы:
российский и китайский случаи

Применение элементов НГМ (гибкая оплата труда, срочные контракты - без конкурса, гибкие структуры госорганов) при несформированности системы управления ГС (отсутствие институционального органа) усиливают **личную зависимость госслужащего от руководителя** и, соответственно, клиентарные отношения в государственном аппарате.

Формирование консенсуса основных игроков вокруг частичной реформы и локальных улучшений.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы: российский и китайский случаи

Политическая элита – сохранение высокой степени личной зависимости госслужащих, отсутствие четкой границы между политическими, патронажными и карьерными должностями, неэффективность антикоррупционных норм, широкое использование госаппарата в политических целях (административный ресурс на выборах).

Крупный бизнес – сохранение теневого влияния на назначения и неформальное взаимодействие с госслужащими для «решения вопросов» (акции, переход, прямое корруммирование).

Структуры, отвечающие за реформу ГС – неконсолидированность, отсутствие четкой системы управления, нежелание менять статус из-за возможных издержек в связи с ее созданием, освоение средств на реформу (перераспределительная активность)

Экспертное сообщество – неспособность выработать перспективную траекторию реформы, распределение средств на аналитическое обеспечение реформы среди структур «своего круга», закрытость процесса выработки и реализации реформы.

Реформирование государственной службы как условие модернизации политико-административной системы:
российский и китайский случаи

Ловушка частичной реформы:

ГС обречена на проведение «частичных улучшений» при невозможности осуществления кардинальной качественной институциональной трансформации.

Реформирование государственной службы как
условие модернизации политико-
административной системы: российский и
китайский случаи

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !