

ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ ИЗУЧЕНИЯ И АДАПТАЦИИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Калмыкова И.Ю.,

к.э.н., доцент Владимирского филиала РАНХиГС

Ванеева И.В.,

магистрант Владимирского филиала РАНХиГС

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы методологии изучения зарубежного опыта реформирования системы государственной службы, адаптации данного опыта к процессу реформирования государственной службы в Российской Федерации.

Ключевые слова: методология, адаптация, государственная служба, государственное строительство, зарубежный опыт государственной службы.

Приоритетным направлением реформы государственной службы в Российской Федерации на современном этапе государственного строительства является утверждение таких принципов и методов государственного управления, управления общественными процессами, кадровой политики, которые отвечают задачам социально-экономической модернизации страны, становлению социального государства, развитию гражданского общества, укреплению демократических и гуманистических ценностей, приверженность которым зафиксирована в Конституции Российской Федерации.

Это предопределяет формирование открытого, эффективного, социального института государственной службы, деятельность которого направлена на реализацию государственных и публичных функций.

Формирование подобных принципов и методов, тем более их внедрение в практическую жизнь является длительным, не лишенным противоречий и конфликтов процессом, протяженность и сложности которого могут быть существенно уменьшены за счет обращения к зарубежному опыту государственного управления и его адаптации к российским условиям.

Отечественная научная мысль уже преодолела крайности, связанные как с полным отрицанием необходимости использования зарубежного опыта государственного управления в условиях России, так и с попытками его бездумного, слепого копирования. Сам по себе зарубежный опыт неоднозначен. С одной стороны, в каждом конкретном случае данный опыт несет на себе отпечаток национально-специфических условий стран, продуктом которых он является. С другой - в большинстве случаев в нем можно выделить общезначимые, универсальные принципы, подходы к решению тех или иных задач в сфере государственного управления и кадровой политики, адаптация которых полезна и целесообразна.

Следовательно, при обращении к зарубежному опыту проведения реформ государственной службы важно не упускать из виду тенденций их развития, избегать положения, при котором происходит адаптация опыта уже устаревшего, отвергаемого в самих этих странах, равно как и опыта, недостаточно апробированного.

Например, в Федеральной программе «Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации (2009-2013 гг.)» одним из приоритетов определено повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Эти положения опираются на зарубежный опыт. В странах англосаксонской модели государственного управления данный принцип организации государственной службы, взятый из опыта работы бизнес-структур, являлся длительное время определяющим. Однако в настоящее время большинство стран отходит от системного применения данного принципа. В 2008-2009 гг. в Евросоюзе был проведен анализ использования в оценке труда государственных служащих положений эффективности и результативности. Одним из главных выводов проведенного анализа явилось то,

что для должностей государственной службы, по которым вводится особый порядок оплаты труда в связи с результативностью служебной деятельности, эффективность учитывать невозможно. Учитывать можно исключительно результативность, причем только там, где эта результативность по структурным подразделениям связана с результативностью и целевыми показателями деятельности государственных органов.

Мировой опыт развития систем государственного управления насчитывает многотысячелетнюю историю. Решая вопрос о том, какие грани данного опыта и в какой мере могут быть полезны и рациональны для современной России, необходимо хотя бы в общих чертах видеть ее место и перспективы в развитии единой и в то же время многообразной мировой цивилизации.

Следовательно, строить современную модель государственного управления и государственной службы надо, опираясь, в первую очередь, на опыт государства Российского и опыт государственного строительства в СССР. При неоднозначных оценках данного опыта можно отметить, что в этих государствах, правопреемником которых стала Российская Федерация, система подбора, ротации, карьерного роста кадров, работы с кадрами разных эшелонов власти была эффективнее, чем в современной России. Особенно это касается системы подготовки кадров, работы с резервом. Вся система работы с кадрами была направлена на формирование понимания кадрами системы государственного управления миссии служения государству, ответственности и дисциплины. Чего сегодня серьезно не хватает многим государственным служащим.

В последние годы российские и зарубежные ученые все чаще обращают внимание на несоответствие институтов управления, теории и практики государственного управления новым сложным задачам, которые приходится решать государствам. Особенно в современных условиях мирового социально-экономического кризиса, который привел к сокращению социальных и правовых преференций для государственных служащих большинства стран Европы, сокращению численности государственных служащих. Вопросы структурного реформирования государственной службы, пересмотра некоторых принципов ее организации также являются предметом научной дискуссии и уже решаются в практической плоскости.

В настоящее время можно выделить общие направления реформирования государственной гражданской службы на современном этапе в большинстве стран:

- поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией, динамизмом государственной службы и ее стабильностью;
- переход государственной гражданской службы

наряду с исполнением государственных функций на оказание услуг гражданам и обществу;

- усиление открытости, демократичности гражданской службы, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества;

- усиление значения культурных, репутационных и морально-этических аспектов в системе государственной службы;

- внедрение некоторых рыночных принципов оценки деятельности государственных служащих;

- сокращение численности гражданских служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении их заработной платы и введении прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов их работы и др.

Важно отметить, что эти изменения связаны с усилением политической составляющей при принятии решений на высших уровнях гражданской службы практически во всех странах, где идет административная реформа.

В то же время необходимо учитывать, что наличие общих принципов реформирования системы государственной службы в развитых странах не свидетельствует о существовании единой универсальной модели организации управления, адаптация которой сразу решила бы все проблемы создания в Российской Федерации эффективной системы государственной службы.

Эффективности использования зарубежного опыта в системе государственной службы можно добиться при учете многих факторов. Среди которых можно выделить следующие.

Уровень развития гражданского общества, определяющий, в какой мере граждане политически активны, в какой мере деятельны партии, общественные движения, системы местного самоуправления.

Степень развитости такого атрибута демократии, как свободные, стоящие вне директивного или косвенного контроля государства средства массовой информации.

Степень демократичности процесса подбора и продвижения кадров в системе государственного управления и др.

При этом не надо забывать, что в странах, которые считают себя образцами демократии, до настоящего времени сохраняется практически без изменений элитно-олигархическая система государственной службы, при которой государственные служащие выступают особой, привилегированной кастой, попасть в которую для аутсайдера невозможно. Отметим, что кастовость не обязательно предполагает неэффективность или полное отсутствие отбора кадров. Как раз в организации подбора, продвижения кадров государственной службы используются все современные технологии: конкурсные экзамены, ротация и др. Однако государственная служба остается закрытой, централизованной системой, которая развивается,

руководствуясь собственной, выработанной на протяжении поколений этикой и нормами.

Так, при сопоставлении шести стран (Англии, Франции, Германии, Италии, Голландии, США) выясняется, что в среднем 48 % высших постов в государственной службе занято людьми, родители которых занимали примерно такое же положение. Наиболее «элитарной» оказывается Франция.

Важно также учитывать, что современная государственная служба демократических стран несет на себе печать их исторического прошлого.

Например, для Японии характерна типичная для стран Востока солидарно-корпоративистская модель управления, с преобладанием коллективной ответственности чиновников, фактически формирующую закрытую касту. В Европе больший акцент делается на индивидуальную ответственность госслужащих, в англосаксонских странах государственная служба открыта, децентрализована, ее деятельность строится на принципах, характерных для бизнеса.

При обращении к зарубежному опыту управления помимо учета национальной специфики методологически надо разграничивать:

- общие принципы политики в области государственного строительства, отражающие идеалы и цели общества;

- сложившиеся концептуальные, теоретические подходы к решению конкретных задач органов власти и управления на данном этапе развития того или иного общества;

- современные технологии управления, реализуемые на практике.

В идеале эти три уровня должны быть связаны, в жизни они не состыкованы и часто противоречат друг другу. Поэтому обращение к зарубежному опыту может быть только при анализе особенностей политического и социально-экономического развития стран, изучении опыта государственного строительства, традиций организации государственной службы.