

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЦИВИЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША (1989–2008 ГГ.)

В статье исследуется процесс реформирования государственной службы Республики Польша в 1989–2008 гг. Анализируются основные понятия, особенности развития гражданской службы и факторы, которые влияют на процесс ее модернизации.

Ключевые слова: Республика Польша, реформирование гражданской службы, европеизация.

N. I. Lahizha

REFORMING OF CIVIL SERVICE OF THE REPUBLIC OF POLAND (1989–2008)

The development of civil service in Poland between 1989 and 2007 is examined in the article. The main categories, development particularities and factors that had an effect on this process are analyzed. The EU influence and Polish authority bodies Europeanization basic features are determined.

Key words: Republic of Poland, civil service development, public servants.

Проблема реформирования органов власти является общей для всех постсоциалистических стран. И. Бачило, Д. Бахрах, А. Демин, Н. Казанцев и другие российские ученые отмечают важность качественного государственного управления для обеспечения стабильного прогресса общества [1. С. 13–14]. Чаще всего речь идет о модернизации органов власти, то есть об их соответствии требованиям современности. На наш взгляд, необходимо подчеркнуть близость понятий «модернизация» и «европеизация». Западноевропейские ученые отмечают также зависимость понятий «европейская интеграция» и «европеизация» [2. С. 255], что убедительно подтверждается опытом Польши и других государств Центральной и Восточной Европы, где евроинтеграционные процессы активно влияли на модернизацию органов власти.

Понятием «гражданская служба» во многих европейских государствах обозначается служба в органах исполнительной власти, их аппарате и аппарате других государственных органов, где государственные служащие не имеют специальных званий и осуществляют обычную административную деятельность. В Польше понятие «гражданская служба» охватывает государственную службу и службу в органах территориального (регионального и местного) самоуправления. Термин «государственная служба» понимается широко, а понятие «гражданская служба» традиционно используется для обозначения немилитаризированной государственной службы, хотя вопрос о круге лиц, на которых распространяется действие устава о гражданской службе, все время был и остается предметом дискуссий.

Российские исследователи, как правило, пользуются термином «государственная служба», отмечая в то же время, что «в европейских

языках прилагательное “государственный” переводится как “гражданский”, “общественный”, то есть в основу ставится общественно-правовой характер государственно-служебных отношений» [3. С. 9]. Эти же авторы выделяют следующие виды государственной службы: государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу.

Толковый словарь украинского языка объясняет понятие «гражданский» как «невоенный, светский, нецерковный, недуховный» [4. С. 73]. Большинство украинских исследователей польской политической системы используют более привычное понятие «государственная служба», хотя наблюдается тенденция к восприятию в Украине, как на официальном уровне, так и в научных работах, категории «гражданская служба». Так, по польскому примеру, один из вариантов проекта нового закона о государственной службе получил название «О гражданской службе».

Модернизация органов власти Республики Польша частично рассматривается в работах российских и украинских ученых, посвященных проблемам европейской интеграции и политической системе стран Европейского Союза, но реформирование гражданской службы Польши предметом специального исследования еще не было.

Более полно эта проблема исследована в специальных работах польских ученых Г. Гроссе, Д. Длугоща, Х. Издебского, Б. Кудрицкой, М. Кулеши, Т. Майхеркевич, Я. Павловского, Г. Ридлевского, Я. Чапутовича и в общих работах по вопросам общественной администрации, авторами которых являются Я. Боць, Е. Гауснер, Я. Гонцяж, З. Долецкий, Л. Колярьско-Бобинская, К. Перский, В. Яскевич и т. д. Нами использованы также уставы

История

1996, 1998, 2006 гг. и другие документы, регламентирующие деятельность гражданской службы Польши.

Система гражданской службы в Польше возникла в начале 20-х гг. XX века, но ее истоки связаны как с историей польской государственности, так и с влиянием традиций государств, в состав которых входили польские территории в XVIII–XX вв. Известные польские исследователи административного права Х. Издебский и М. Кулеша отмечают, что II Речь Посполитая приняла австрийскую модель процедур и административного судопроизводства, прусский образец территориального самоуправления и российскую систему финансовых институций [5. С. 57–59].

С определенными изменениями эта система просуществовала до начала 70-х гг. XX века, когда была заменена социалистической системой организации власти. Но уже в начале 80-х гг. был принят действующий и сегодня Устав о работниках государственных администраций, созданы по подобию иностранных образцов Высший административный суд и Конституционный трибунал, которые, как отмечает Х. Издебский, «не были манекенными» [6. С. 108–109].

Кризис 80-х гг. сформировал общественное мнение о необходимости радикальных изменений в сущности и структуре власти. Выработка путей реорганизации государственной администрации была поручена группе политиков и ученых, которые пришли к выводу о необходимости «фундаментальных изменений» в организации власти [7]. Были выработаны рекомендации, которые в последующие годы воплощались в жизнь, хотя реформа осуществлялась непоследовательно, в процессе острой политической борьбы.

В сентябре 1990 г. группа во главе с директором Национальной школы публичной администрации М. Гинтовт-Янкович начала работу над Уставом для работников государственной администрации. Подготовленный проект Устава «О государственной публичной службе» охватывал широкий круг государственных служащих [8. С. 5]. Но после смены правительства новый премьер Я. Ольшевский отозвал проект и передал на доработку коллективу реорганизации публичной администрации во главе с сенатором Е. Степнем. Новый проект, в котором использовалось понятие «ци-

вильная служба», был одобрен экспертами Мирового банка и Великобритании.

Но очередное изменение правительства задержало работу. Проект, направленный правительством в сейм, охватывал широкий круг работников и должен был обеспечить определенную самостоятельность гражданской службы путем уменьшения влияния на нее политических факторов. Предусматривалось создание Генеральной дирекции государственной гражданской службы.

Устав о гражданской службе был принят 5 июля 1996 г., а в действие вступил с 1 января следующего года [9]. В ходе обсуждения в парламенте круг действия устава был ограничен, он охватывал только работников государственной администрации. Статус центрального органа гражданской службы имел ее шеф, который находился под опекой премьер-министра. Совет гражданской службы наделялся совещательными функциями. Несколько комиссий осуществляли работу с кадрами, а генеральные директора администраций реализовали политику центральной службы на региональном уровне. Создание этих должностей было направлено на обеспечение аполитичности гражданской службы и ее профессионализацию.

Но дебаты по сути устава продолжались. 18 декабря 1998 г. сейм принял новый устав, который вступил в силу с 1 июля 1999 г. [10]. Этот устав ввел понятие «корпус гражданской службы», который состоял из работников (принимались на работу на основе общих норм труда) и урядников (госслужащих). Была введена категория высших должностей гражданской службы, которые замещались только из числа урядников на основе конкурсного отбора. Полномочия шефа гражданской службы были расширены. Четче были выписаны и полномочия Совета гражданской службы.

Оптимистичные оценки устава экспертами сочетались с его критикой. В частности, некоторые эксперты указывали на оторванность органов власти от граждан, недейственность провозглашенных принципов, игнорирование премьер-министрами мнения шефа гражданской службы и т. д. Наблюдалось желание руководителей правительства и региональных администраций усилить свое влияние на гражданскую службу. На практике это достигалось, например, назначением исполняющих обязанности директоров, что не требовало проведения конкурса.

История

24 августа 2006 г. был принят новый Устав о гражданской службе [11]. Основными его нововведениями были политизация высших должностей правительственной администрации и должностей генеральных директоров администраций, а также упразднение должности шефа гражданской службы. Отдельным уставом был создан Государственный резерв кадров на высшие должности. Полномочия контроля над гражданской службой оставались у премьер-министра, который уполномочил шефа своей канцелярии вести организационную работу. Для этого в канцелярии премьер-министра был создан департамент гражданской службы. Таким образом, значительно увеличилось политическое влияние на гражданскую службу.

Даже проекты таких изменений критиковались большинством польских экспертов, прежде всего, с точки зрения увеличения зависимости гражданской службы от политиков. Практика подтвердила справедливость такой критики. В 2008 г. разработан проект отмены Государственного резерва кадров и новеллизации Устава о гражданской службе для увеличения ее самостоятельности [12].

Проведенный нами анализ правового обеспечения деятельности гражданской службы Польши свидетельствует о постоянной политической борьбе по этому вопросу. С одной сторо-

ны, в обществе созрело убеждение о необходимости создания профессиональной, стабильной и независимой от политических изменений гражданской службы. С другой стороны, наблюдаются периодические попытки политиков усилить свое влияние на государственный аппарат.

Положительное влияние на реформирование государственной службы в Польше имели традиции деятельности этих структур во время II Речи Посполитой, активная работа экспертов и неправительственных структур, требования Евросоюза относительно создания современной администрации на основе принципов европейского административного пространства.

Главным отрицательным фактором был низкий уровень сознательности политиков, что вело к злоупотреблениям, коррупции, непоследовательности реформ. Отсутствие ответственного политического руководства было особенно заметно при осуществлении структурных изменений.

Наше исследование подтверждает мысль, что процесс правового регулирования гражданской службы Польши еще требует значительных усилий, но имеющийся, как положительный, так и отрицательный опыт может быть использован в других странах.

Библиографический список

1. Государственная служба в странах основных правовых систем мира [Текст]: нормативные акты / под ред. А. А. Демина. – М.: Книгодел, 2008. – 792 с.
2. Айзінг Р. Європеїзація та інтеграція: концепти дослідження ЄС // Європейська інтеграція. Укладачі М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох. – К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 394 с.
3. Масленникова, Е. Государственная гражданская служба в Российской Федерации / Е. Масленникова, М. Пресняков, Л. Татаринова, С. Чаннов. – М.: Ось-89, 2006. – 320 с.
4. Новий тлумачний словник української мови. – Т. 3. – П.-Я.-К.: Аконт, 2006.
5. Izdebski, H., Kulesza, M. Administracja publiczna – zagadnienia ogolne. – Warszawa, 1999.
6. Izdebski, H. Introduction to public Administration and administrative Law. – Warszawa: Liber, 2006. – 122 s.
7. Реформа державної адміністрації. Основні поради. Доповідь групи, що працює над питанням реорганізації Державної Адміністрації республіки Польща. – Варшава, березень 1992 р.-Вип.1.-К.: 1992.-18 с.
8. Państwowa służba publiczna (red.) K. Zonn-Pastemak, Materiały Reformy Administracji Publicznej, Dział IV, Pracownicy administracji, Warszawa 1993
9. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402).
10. Pawłowski J. Historia systemu służby cywilnej w Polsce <http://www.dsc.kprm.gov.pl/?id=100>
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej // <http://bip.kprm.gov.pl/bip/index.jsp?artId=18>
12. Góra, J. Powrót Służby Cywilnej i jej szefa // Gazeta Prawna, 25. 02. 2008