

ИСТОРИЧЕСКИЕ, ЮРИДИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И ИНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ

HISTORIC, LEGAL, SOCIAL
AND OTHER BASES OF MANAGEMENT

УДК 351/354
ББК 63.3(45)

DOI 10.47475/2618-9852-2022-17210

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ НА РУБЕЖЕ XX–XXI ВЕКОВ

Д. Х. Саликов

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

В статье рассматриваются исторические предпосылки и характерные особенности проведения реформ государственного управления в постсоциалистический период в странах Центральной и Восточной Европы. Отмечена необходимость системного подхода к проведению административных реформ в ситуации перехода от авторитарного режима к демократической государственности, когда реформы государственного управления являются частью плана политической модернизации.

Ключевые слова: административные реформы, демократическое государство, авторитарный режим, социалистический лагерь, разделение властей, местное управление и самоуправление, децентрализация.

ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE COUNTRIES OF EASTERN EUROPE AT THE TURN OF THE 20TH-21ST CENTURIES

D. H. Salikov

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article examines the historical background and characteristic features of public administration reforms in the post-socialist period in the countries of Central and Eastern Europe. The necessity of a systematic approach to administrative reforms in the situation of transition from an authoritarian regime to a democratic statehood, when public administration reforms are part of the political modernization plan.

Key words: administrative reforms, democratic state, authoritarian regime, socialist camp, separation of powers, local government and self-government, decentralization.

На востоке и в центре Европы независимые государства появились в результате распада трех огромных влиятельных империй — Российской, Австро-Венгерской, Германской. Это было важное историческое событие в жизни многих народов: поляков, чехов, венгров, словаков, сербов и других этносов, которые веками угнетались более сильными соседями и входили в состав названных трех империй [1; 5; 6; 7; 8].

Первая мировая война и революционные потрясения 1917–1918 гг. привели к созданию государств у народов, которые ранее находились под владычеством иностранных правителей и не имели права на суверенитет.

После поражения Габсбургов от Антанты в 1918 г. чехи провозгласили создание Чехословакии; южные славяне — Королевства сербов, хорватов и словенцев; венгры — Венгрии. В Австрии

создана республика, в которой упразднились словесное неравенство и привилегии, вводились всеобщее избирательное право и 8-часовой рабочий день, проводились социальные реформы.

В Венгрии из-за требований стран Антанты передать часть территорий Румынии и Чехословакии, общественность «качнулась» влево, провозгласив курс на создание социалистической республики. Правда, это продолжалось недолго. В стране в 1920 г. установилась военная диктатура адмирала-регента М. Хорти (1868–1957), которая продолжалась до 1944 г.

После прихода к власти большевиков в России Польша получила независимость, и была провозглашена Польская республика (Вторая Речь Посполитая 1918–1939 гг.).

Не вдаваясь в перипетии особенностей становления и развития государств Восточной и Центральной Европы на протяжении прошлого века, отметим следующее: «Особенностью процессов формирования новой государственности в восточно- и центральноевропейских странах было то, что все они создавались под влиянием авторитарных режимов трех империй: Австро-Венгерской, Германской и Российской. Здесь не утвердилась, как в Западной Европе, либерально-демократическая идеология, не сложилась устойчивая партийная система. Это непосредственно сказалось на том, что в этих странах впоследствии возникли авторитарные или военно-авторитарные режимы, просуществовавшие вплоть до Второй мировой войны» [9, с. 190].

Почти вся Восточная Европа оказалась в «социалистическом лагере» в середине прошлого века со всеми характерными атрибутами — сворачиванием многопартийности, централизацией управления, всевластием партийного аппарата. И только после смерти тирана в Москве и после ряда кризисов (Берлин 1953 г., Будапешт 1956 г.) стали проходить «демократизация» и «улучшение социализма». Впрочем, после того как «танки поехали по Праге, танки поехали по правде», эти тенденции были свернуты до кризиса и краха мировой системы социализма.

После утраты власти компартиями, как только стали возможны свободные выборы, к власти пришли оппозиционные демократические силы, которые взяли курс на западную модель государственного развития. «Польша, Чехословакия, Венгрия, Румыния и Болгария стали искать пути сближения с государствами Западной Европы и США. В 1991 г. восточноевропейские страны подписали соглашения с ЕС. В 1994 г. они первыми вступили в программу «Партнерство во имя мира» с НАТО. В 1999 г. Польша, Венгрия и Чехия стали полноправными членами этого военно-политического блока» [9, с. 194].

С распадом «социалистического лагеря» в странах региона формируется принципиально новая система государственного управления, новая система права и судопроизводства. Принимаются новые конституции, кодексы, стандарты в области прав и свобод граждан. Социалистическое право и государственность «народных демократий» оказались отвергнутыми после десятилетий социалистического эксперимента.

В этом страны Восточной и Центральной Европы едины. Но есть и существенные различия. В тех странах, которые находились в сфере действия римского права, развитого местного самоуправления и традиций борьбы за права человека, развитие государственности происходит в русле романо-германского права. Это — Чехия, Польша, Хорватия, Венгрия, Словения. А в странах, которые веками находились в зоне влияния Византии, а после нее — под влиянием Османской и Российской империй — Сербия, Болгария, Албания — юридические традиции Западной Европы менее развиты. Это проявлялось в деятельности судебной системы. В странах Восточной Европы, в отличие от «старшего брата» в Москве, сохранялись демократические выборы судей и их ответственность перед избирателями и право отзыва. Вместе с тем, конечно, командно-административная система не допускала такой независимости судей от местной и центральной власти, какая есть в странах демократических.

Социалистическая система судопроизводства в этих странах демонтирована. На это указывают тенденции и реформы судопроизводства последних лет в странах Восточной Европы. «Судебная ветвь власти в Болгарии независима и имеет собственный бюджет. В ее систему судебных органов входят Верховный кассационный суд, Верховный административный суд, апелляционные, окружные, военные и районные суды. Верховный кассационный суд осуществляет судебный надзор за точным и единообразным применением законов всеми судами. Существует Высший судебный совет, который назначает, перемещает и освобождает от должности судей. Правосудие в Польше осуществляют Верховный суд, общие и специальные суды. Верховный суд является высшим судебным органом и осуществляет надзор за деятельностью всех судов в отношении выносимых ими решений. Судьи назначаются президентом по предложению Всепольского совета судей. Судьи независимы и подчиняются только закону. Они несменяемы. Рассмотрение дел в судах открытое. Обвиняемым гарантировано право на защиту» [9, с. 201].

Итак, благодаря перестройке и распаду СССР, страны Восточной Европы стали развиваться от старого к новому, встали на путь общественного прогресса. Хотя и принято события конца 1980-х —

начала 1990-х гг. называть «демократическими революциями в странах Центральной и Восточной Европы» [2, с. 120], но страны региона встали на путь качественных изменений общества путем эволюции и реформ. Роль государства в проведении подобных реформ и определении стратегических целей развития страны — огромна. Для этого нужна политическая воля, и она была продемонстрирована элитами стран Восточной Европы. Полагаем, что драйверами в этом случае выступали негативный опыт существования авторитарных режимов в этих странах и желание сделать так, чтобы создать механизмы демократического государственного управления, чтобы не повторить впредь опыт советской авторитарной государственности.

Административные реформы были в нашем случае не совершенствованием государственной службы, структур и функций исполнительной власти, повышения качества государственных услуг. По той причине, что это характерно для административных реформ развитых стран. Для стран Восточной Европы об этих шагах речь пока не шла. Здесь нужна была политическая модернизация всей системы. А названные выше типовые цели реформ государственного управления были бы следующим этапом. То есть на тот момент нужно было еще заложить основы демократической государственной системы, а повышение качества государственных услуг и изменения функций исполнительной власти были целями в будущем. Таким образом, административные реформы начала 1990-х гг. в странах Восточной Европы носили характер политической модернизации — то есть слом старой, советской, системы управления и создание государственности по западной модели. И только после этого наступает очередь административных реформ в узком смысле, то есть «как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления» [4, с. 222].

Странам региона приходилось проводить «догоняющую модернизацию», то есть создавать современное общество гораздо позднее, нежели это произошло с другими странами Запада. Пример «естественной», «первичной» политической модернизации государства и общества рассматривался нами в статье о трансформации Датского государства и общества в XVIII — начале XX вв. [10].

Страны Восточной Европы при проведении административных реформ меняли не только процедуры управленческой деятельности, а функции и структурные аспекты управления.

Ведь нужно было решать системные проблемы управления: забюрократизированность административных процедур, сверхцентрализация управления, превосходство ведомственных интересов над общественными, высокая степень политизации государственной службы, низкий профессионализм чиновников, бюрократическое и неэффективное управление национальным имуществом [2; 3]. Реформы шли медленно, но по всем «фронтам»: полная смена парадигмы государственной службы, программа модернизации государственного управления, сокращение численности аппарата и расходов государства. И главное — реформа государственного аппарата и управления была не ради реформы аппарата только, а как часть общенационального плана трансформации авторитарного политического управления в демократическое государство. Именно эта стратегия построения правового демократического государства и являлась сутью административной реформы в странах Восточной Европы.

Без системных изменений государственного управления — приватизации, внедрения в практику управления принципа разделения властей, демократизации и децентрализации управления, гарантий права собственности, местного самоуправления, реформы административно-территориального управления, департизации и комплексного изменения государственной службы «плюс» социальные и экономические преобразования, административные реформы в тех, постсоветских, условиях были бы неэффективны и бесполезны.

Одной из задач реформирования было повышение качества управления, и, в частности, качества работы высших руководителей.

Для этого была предоставлена большая свобода руководителям государственных учреждений в распоряжении государственными ресурсами, определении тактических и оперативных целей, проведении кадровой политики. Установка на гибкость в управлении, децентрализацию, свободу действий руководителей и персонала, введение новых стандартов профессиональной компетентности с ориентацией на знания и личностные качества руководителя, внедрение новых ценностей административного управления (простота управления, оценка по результатам и т. п.) позволили дать большую свободу действий персоналу и руководству государственной службы [4].

Важную роль в реформах сыграло изменение законодательства, в том числе, конституционного.

Так, Конституция Польской Республики (Третья Речь Посполитая) 1997 г. ограничила полномочия парламента, чтобы Сейм не сковывал

деятельность правительства и законодательной деятельности. Правительство формируется теперь президентом и премьером, не спрашивая мнения депутатов Сейма. При этом действует депутатская неприкосновенность. В то же время, президент не может теперь иметь президентские («силовые») ведомства; ограничена его роль во внешней и внутренней политике; депутатам стало проще обходить его вето; он не имеет права накладывать вето на проект бюджета. При этом президент является верховным главнокомандующим и назначает премьера и министров с согласия Сейма.

Но в отличие от прошлых времен, когда было всевластие законодательного Сейма, либо диктаторские полномочия у главы государства: президента или первого секретаря ПОРП, в Третьей Польской Республике сегодня полнота власти — у Совета министров и его главы. «По мнению ряда польских экспертов, теперь его роль ближе к канцлерской системе, существующей в ФРГ и Австрии. Совет министров является главным институтом исполнительной власти. В третьей Речи Посполитой правит правительство. Система власти в Польше определяется как парламентско-правительственная. Председателя Совета министров назначает президент, но его программа должна получить вотум доверия парламентского большинства, что означает одобрение и предложенного им состава правительства. Смену министра и назначение нового производит президент по предложению премьера. Отзыв главы правительства и кабинета министров возможен только через конструктивный вотум недоверия, т. е. парламентское большинство должно предложить нового премьера. Сейм может отозвать также отдельного министра» [3, с. 379].

Изменилась в странах региона и система административно-территориального управления и местного управления. В основном это деление на высший уровень местного управления (области, уезды и т. п.) и низший (общины, коммуны). Столицы часто имеют особый статус. Например, Бухарест приравнен к уезду.

Руководители областей назначаются центром и находятся под контролем правительства, которое поручает главам и местным администрациям проводить государственную политику, защищать национальные и местные интересы.

Что касается местного самоуправления, то оно в странах Восточной Европы, в отличие от «старшего брата», функционировало и в советский период. Дело в том, что традиции местного самоуправления имеют давнюю историю, в отличие от России.

В Венгрии законы о местном самоуправлении принимались в 1950, 1954 и 1974 гг. Современный Акт о местном самоуправлении и местных

выборах в Венгрии был принят в 1990 г. Помимо деления на деревни, города, районы, Венгрия делится на восемь регионов, в которых за местными властями присматривает Комиссар республики. Депутаты и мэры городов избираются на прямых выборах на четыре года и являются автономными от центра. Мэры ответственны и полномочны по части исполнения бюджета города. Центральные ведомства могут оказывать помощь местным властям. Например, в организации местного налогообложения.

В Польской Республике традиционно административными единицами были воеводства и коммуны (гмины). Они существуют и сейчас. Правда, количество воеводств сократили в 1998 г. Были созданы средние, локальные звенья между воеводствами (их стало 16) и гминами (2383) — повяты (районы), коих 267. В целом реформа местного управления была направлена на передачу широких полномочий на эти звенья административно-территориального управления Республики с тем, чтобы центральную власть разгрузить от обязанностей текущего управления и сосредоточиться на вопросах общенациональных. Таким образом, мы видим курс на децентрализацию в Польской Республике.

Местные власти имеют достаточно широкие полномочия и обязанности по широкому кругу социально-экономических вопросов. Они «имеют право брать на себя широкий круг обязанностей по планированию, территориальному развитию, водо-, электро- и газоснабжению, социальному обеспечению, муниципальному жилищному строительству и управлению жилищным фондом, здравоохранению, образованию и т. д. Однако местные власти автономны в своем праве выбрать те обязанности, которые они будут выполнять в интересах населения, проживающего на подвластной им территории. В то же время ряд услуг являются обязательными для исполнения местными властями. К ним относятся: образование, искусство и культура, социальное обеспечение, муниципальное жилищное строительство, городское обслуживание, защита окружающей среды. За неудовлетворительное выполнение местными властями своих функций законодательство Польши предусматривает ряд санкций: отстранение от должности глав местной администрации или отдельных муниципальных служащих, наложение на них взысканий, передачу части полномочий местной власти правительственным агентам на местах. Отстранение от должности глав местной администрации осуществляется Председателем Совета министров по предложению соответствующего воеводы» [3, с. 382].

Во главе воеводств находятся воеводы, назначаемые Советом министров, которые управляют

воеводством вместе с местной администрацией. Порядок их назначения и отзыва регламентируется специальным законом.

В Словацкой республике после получения суверенитета были упразднены промежуточные уровни власти между центральным правительством и местными властями. Вначале республика делилась на 38 районов и 2834 местных органов власти. Однако функции районных властей не были четко определены. Поэтому местным властям по всем вопросам приходилось выходить на правительство.

Это противоречило децентрализации и рациональности управления. Поэтому был создан промежуточный уровень управления в виде органов областной власти.

В основном местные власти в Словакии решают вопросы технической и жилищной инфраструктуры, городского развития, туризма и развития малых предприятий. «Большинство функций в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения берет на себя центральное правительство, которое их финансирует из республиканского бюджета. Часть функций центральное правительство делегирует местным органам власти. Но в случае исполнения местны-

ми властями делегированных функций, правительство активно вмешивается в дела местной администрации» [3, с. 382].

Центр объясняет такую высокую степень контроля и вмешательства в местное управление необходимостью проведения реформ и планирует в будущем предоставить большую автономию.

Мы не стали останавливаться на изменениях в государственном управлении в постсоциалистический период всех стран Восточной Европы. Кроме упомянутых ранее государств, это: Албания, Босния, Македония, Словения, Черногория, Румыния, Хорватия. Мы хотели остановиться лишь на главных тенденциях, характерных при проведении в этих странах административных реформ.

В заключение лишь добавим, что все они отказались от конституций времен социализма, приняв за основу конституции европейских стран или США.

Но в настоящее время практически все страны региона приняли новые основные законы и их новые конституции стали более приближены к реалиям общественного развития Восточной Европы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Борецкий-Бергфельд, Н. П. История Венгрии в Средние века и в Новое время / Н. П. Борецкий-Бергфельд. — Москва : Юрайт, 2022. — 185 с.
2. Вологдин, А. А. История государства и права зарубежных стран в Новейшее время / А. А. Вологдин. — Москва : Юрайт, 2022. — 271 с.
3. Государственная политика и управление. В 2 ч. Ч. 2 : Уровни, технологии, зарубежный опыт / под ред. Л. В. Сморгунова. — Москва : Юрайт, 2019. — 484 с.
4. Государственное и муниципальное управление. В 2 ч. Ч. 1 : Государственное управление / под ред. С. Е. Прокофьева и др. — Москва : Юрайт, 2019. — 276 с.
5. История новейшего времени / под ред. В. Л. Хейфеца. — Москва : Юрайт, 2022. — 332 с.
6. Любавский, М. К. История западных славян / М. К. Любавский. — Москва : Юрайт, 2022. — 445 с.
7. Пленков, О. Ю. Новейшая история стран Европы и Америки / О. Ю. Пленков. — Москва : Юрайт, 2022. — 399 с.
8. Прудников, М. Н. История государства и права зарубежных стран. В 2 ч. Ч. 1 : Государство и право в древности и Средние века / М. Н. Прудников. — Москва : Юрайт, 2021. — 360 с.
9. Прудников, М. Н. История государства и права зарубежных стран. В 2 ч. Ч. 2 : Государство и право в современную эпоху / М. Н. Прудников. — Москва : Юрайт, 2022. — 310 с.
10. Саликов, Д. Х. Переход от абсолютной монархии к конституционной форме государственного управления в Дании (конец XVIII — начало XX вв.) // Общество. Экономика. Управление. — 2020. — Т. 5. — № 2. — С. 61–69.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Саликов Демьян Хамитович — доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. demca@mail.ru

REFERENCES

1. Boretsky-Bergfeld N. P. Istoriya Vengrii v Srednie veka i v Novoe vremya [The History of Hungary in the Middle Ages and Modern Times]. Moscow, Yurajt Publ., 2022. 185 p. (In Russ.).
2. Vologdin A. A. Istoriya gosudarstva i prava zarubezhnyh stran v Novejshee vremya [History of the State and law of foreign countries in Modern times]. Moscow, Yurajt Publ., 2022. 271 p. (In Russ.).

3. Smorgunov L. V. (ed.) Gosudarstvennaya politika i upravlenie v 2 ch. Chast' 2. Urovni, tekhnologii, zarubezhnyj opyt [State policy and management in 2h. Part 2. Levels, technologies, foreign experience]. Moscow, Yurajt Publ., 2019. 484 p. (In Russ.).
4. Prokof'ev S. E. (ed.) Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie v 2 ch. Chast' 1. Gosudarstvennoe upravlenie [State and municipal administration in 2h. Part 1. Public administration]. Moscow, Yurajt Publ., 2019. 276 p. (In Russ.).
5. Hejfets V. L. (ed.) Istoriya novejshego vremeni [The history of modern times]. Moscow, Yurajt Publ., 2022. 332 p. (In Russ.).
6. Lyubavskij M. K. Istoriya zapadnyh slavyan [History of the Western Slavs]. Moscow, Yurajt Publ., 2022. 445 p. (In Russ.).
7. Plenkov O. Yu. Novejshaya istoriya stran Evropy i Ameriki [Recent history of European and American countries]. Moscow, Yurajt Publ., 2022. 399 p. (In Russ.).
8. Prudnikov M. N. Istoriya gosudarstva i prava zarubezhnyh stran v 2 ch. Chast' 1. Gosudarstvo i pravo v drevnosti i Srednie veka [History of the State and Law of Foreign countries in 2h. Part 1. State and law in Antiquity and the Middle Ages]. Moscow, Yurajt Publ., 2021. 360 p. (In Russ.).
9. Prudnikov M. N. Istoriya gosudarstva i prava zarubezhnyh stran v 2 ch. Chast' 2. Gosudarstvo i pravo v sovremennuyu epohu [The history of the state and the law of foreign countries in 2h. Part 2. State and law in the modern era]. Moscow, Yurajt Publ., 2022. 310 p. (In Russ.).
10. Salikov D. H. Perekhod ot absolyutnoj monarkhii k konstitucionnoj forme gosudarstvennogo upravleniya v Danii (konecz XVIII — nachalo XX vv. [Transition from an absolute monarchy to a constitutional form of government in Denmark (late XVIII — early XX centuries)]. *Obshhestvo. E`konomika. Upravlenie* [Society. Economy. Management], 2020, V. 5, no. 2, pp. 61–69. (In Russ.).