

УДК 342(4/9)

А. Патапас,
доктор социальных наук
(управление и администрация),
доцент Института Государственного Управления
Университета Миколаса Ромериса
(Вильнюс, Литва);

В. Смальскис,
доктор социальных наук
(управление и администрация),
доцент, директор Института Государственного
Управления Университета Миколаса Ромериса
(Вильнюс, Литва);

Т. Судницкас,
доктор социальных наук
(управление и администрация),
профессор, директор Института Менеджмента
Университета Миколаса Ромериса
(Вильнюс, Литва)

РАЗВИТИЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЛИТВЕ

Аннотация

В данной статье проводится анализ реформ государственной службы в Литве. Анализируются этапы становления и развития службы. Авторы статьи делают вывод, что государственная служба Литвы развивается от модели карьеры через смешанную модель к модели основанной на принципах постов.

Ключевые слова: Литва, государственная служба, реформы.

Аңдатпа

Бұл мақалада Литвадағы мемлекеттік қызмет реформаларын талдау жүргізіледі. Қызметтің қалыптасу мен даму кезеңдері талданады. Мақала авторлары Литваның мемлекеттік қызметі аралас модель арқылы мансап моделінен пост принциптеріне негізделген үлгіге қарай дамиды деген қорытынды шығарады.

Тірек сөздер: Литва, мемлекеттік қызмет, реформалар.

Abstract

This paper analyzes the reform of civil service in Lithuania and the stages in development of the service. The authors conclude that civil service in Lithuania develops from the model of career through the mixed model to the model based on the principles of posts.

Keywords: Lithuania, civil service, reforms.

Цель статьи – проанализировать развитие государственной службы в Литве, ее формирование и этапы реформ с 1990 года по сегодняшний день. Особо большое значение в организации и создании этого процесса сыграли различные предпосылки, тенденции и сопутствующие ему обстоятельства.

1990-е и первая половина 1991-ого года были периодом исторического перелома в политической жизни Литвы. 11 марта 1990 года был задекларирован акт о Независимости Литвы, послуживший фундаментом для создания нового аппарата управления государством. Политическая нестабильность внутри страны и неясность поведения геополитического пространства в отношении к молодому государству стали тем самым контекстом, в котором началось зарождение государственной службы Литовской Республики (Минкявичус, Иванаскене, 2007 стр. 70-88). Представление же о господствующих моделях государственных служб в странах Запада было тогда поверхностным и весьма туманным.

В первые годы Независимости Литвы (1990–1992 гг.) в государственной службе уделялось больше внимания принципу лояльности, в свою очередь, компетентности и нейтральности придавалось гораздо меньшее значение. Так пытались защитить безопасность только что восстановленного государства [1].

Каким же было развитие государственной службы в Литве после 1990 года? Условно этот процесс можно разделить на пять этапов: 1) период до 1995 года, 2) период с 1995 до 1999 года, 3) период с 1999 до 2002 года, 4) период с 2002 до 2008, и, 5) последний, все еще продолжающийся период с попыткой реформировать государственную службу (с конца 2008 года и по сей день). На первом этапе этого политического процесса все происходило стихийно, внятных критериев формирования корпуса государственных управленцев не было. В это время в государственной службе наибольшее значение придавалось принципу лояльности, и уделялся минимум значения компетенции и политическому нейтралитету. В 1995–1999 годах началось создание независимой государственной службы, не подчиняющейся влиянию политиков – таким путем целенаправленно пытались обеспечить безопасность возрождаемого государства. На третьем этапе в государственной службе была сделана попытка воссоздать карьерную модель, которая, как считалось, укрепит принципы нейтральности, иерархического подчинения и самой карьеры. Хотя в 1999 году экспертами СИГМА *Закон о государственной службе* был оценен положительно, все же после 2002 года решено было повернуть в противоположную сторону. Попытка утвердить модель карьеры в чистом виде оказалась несовместимой с реалиями Литвы, и от нее пришлось отказаться, и принять смешанную модель с внедрением ее элементов в государственную службу [2]. Последний этап, начавшийся с 2008 года, связан с желанием внедрить «новое государственное управление», под влиянием уже сложившейся модели системы постов, и эта тенденция сохраняется до сих пор. Каждый из вышеупомянутых этапов, а также связанные с ними общественное администрирование и государственная служба, регламентированные правовыми актами, проанализируем в каждом из тезисов статьи.

Первым после провозглашения Независимости, регламентирующим государственную службу правовым актом было решено подготовить Закон о чиновниках еще в 1993 году, однако специальная рабочая группа, для создания проекта этого закона была собрана лишь в конце 1994 года. Группа состояла из представителей, выпускающих законы (Сейма Литовской Республики), основных институтов управления страной (Президентуры, Правительства), а также других государственных учреждений. [1]. 1 мая 1995 года был принят *Закон о чиновниках Литовской Республики*, давший начало правовой регламентации общественных отношений в государственной службе. В нем впервые после восстановления Независимости были разделены область общественного администрирования и область политики, на основе закона четко сформулировано понятие государственного служащего, как такового [3]. Этот закон, за некоторыми исключениями, действовал до 1999 года, вплоть до выхода нового, когда был принят «Закон о государственной службе Литовской Республики».

В свою очередь, «Закон о чиновниках» не был достаточной правовой основой, которая могла бы служить гарантией эффективного управления государством, поэтому, в связи с уставом Европейского Союза, было решено подготовить правовые акты, которые помогли бы создать стабильную, профессиональную государственную службу [2].

На формирование профессиональной государственной службы большое влияние оказал, принятый в 1999 году, новый закон о Государственной службе. Претворяя в жизнь вступивший в силу 30 июля 1999 года закон о Государственной службе, государственные служащие были разделены по группам: государственные служащие общественного администрирования (около 500 учреждений, 57 тысяч чиновников) и государственные служащие в сфере услуг (около 2300 учреждений, 220 тысяч государственных служащих). Также для государственных служащих были установлены ранги (А, В, С, Д), а чины государственных служащих поделены на 30 категорий [2]. Чины государственных служащих были поделены на категории карьеры, политического (личного) доверия, руководителей учреждений и их заместителей. На должность государственных служащих по карьере было намечено принимать двумя способами – конкурсным путем и без конкурса. На пост государственного служащего на основе политического (личного) доверия можно было принимать без конкурса, по политическому усмотрению или решением коллегиальной государственной институции, но только не на большой срок. На должность руководителей учреждений закон усматривал принимать без конкурса до того времени, пока не вернется государственный служащий по карьере, до этого не имевший возможности исполнять свои обязанности, но не дольше, чем на трехлетний срок (*Закон о Государственной службе*, 1999). В 2002 году этот закон был модернизирован в связи с модернизацией тенденций государственного управления.

Вступившая в силу 1 июля 2002 года новая редакция Закона о Государственной службе создала новое правовое поле управления государственной службой. Это была третья попытка отрегулировать отношения в государственной службе со времени воссоздания Независимости Литвы. Хотя Правительство еще не подготовило всех подзаконных актов, касающихся Закона о Государственной службе от июля месяца 1999 года, однако Сейм этот закон за данный период времени менял его 13 раз [3]. Новый «Закон Государственной службы Литовской Республики», утвержденный Сеймом в 2001 году, должен был создать условия для формирования корпуса государственных служащих, который гарантировал бы работе институций государственного управления, а также самоуправлениям – последовательность, политическую нейтральность, эффективность, открытость, высокое качество оказываемых услуг, а также ответственность за свои принятые решения.

Все-таки, надо подчеркнуть, что в Литве постоянно совершенствуется уже имеющаяся на данный момент правовая база государственной службы. Принятием новой редакции «Закона Государственной службы» в 2002 году стремились сохранить самые главные и лучшие решения, гарантировавшие эффективность и действенность. Со времени утверждения этого закона в 2002 году он поправлялся более 20 раз. Однако сегодня прослеживается потребность не только уточнять неясности в законе, но и делать существенные изменения в правовом регламентировании государственной службы: совершенствовать принципы отбора государственных служащих, а также порядок оплаты их труда, создавать систему мотивации, установить специальное регламентирование при отборе и оценке руководителей учреждений.

С другой стороны, принятая в 2002 году новая редакция «Закона Государственной службы» была ближе не к «новому государственному правлению», а скорее, к парадигме «хорошего правления» (good governance). Как уже было замечено, новая редакция закона создала условия для открытости, для высокого качества предлагаемых услуг и ответственности за свои принятые решения с возможностью их развития и внедрения в жизнь. Эти требования являются одними из самых существенных принципов «хорошего правления».

Анализируя современное развитие государственной службы, можно утверждать, что новым этапом в развитии Государственной службы следует считать 2008 год. Победивший на выборах «Союз Отечества», создавший коалицию с либеральными группами, сформировал новое Правительство под руководством А. Кубилюса, которое взялось за претворение в жизнь реформ, ориентированных на создание модели системы постов в государственной службе. Моделировалась на результаты труда, ориентированная концепция государственной службы, начали ликвидировать преимущества стажа в карьерной лестнице государственной службы, создать более гибкий график работы для служащих, упрощенное увольнение с работы, заключение контрактов с государственными служащими и др. Планировалось смешанную модель в государственной службе заменить принципами администрирования, ориентированным на методы управления бизнесом, и заменить её, моделью постов (эта модель находится под влиянием «нового государственного управления»). Часть этих намерений была введена, и в ныне действующий, закон Государственной службы [4]. Есть основание думать, что реализация этой модели и ее элементов послужит дальнейшей модернизации государственной службы в Литве.

Резюме

1. В первые годы Независимости Литвы (1990–1992 гг.) наибольшее значение уделялось признанию государства и укреплению его на международной арене, а также усилению лояльности в государственных учреждениях. Реальная работа в области государственной службы по созданию правовых актов началась в 1993–1994 гг.

2. Закон о чиновниках, утвержденный и вступивший в силу в 1995–1999 годах, был первой попыткой создать эффективную и профессиональную государственную службу.

3. Созданная в 1999 году система государственной службы ориентирована на модель карьеры. Были четко очерчены принципы развития карьеры: повышение должностей и мобильность в государственной службе. В 2002 году, модернизировав принципы организации

государственной службы, была создана смешанная модель государственной службы с элементами «хорошего правления».

4. В настоящее время (с 2008 г.), проводятся попытки реформировать созданную в 2002 году смешанную модель государственной службы в Литве. С целью достижения эффективности в общественном управлении, в него пытаются внедрить модель постов, находящуюся под влиянием «нового государственного правления» и принципов, ориентированных на управление предпринимательством.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Юралявичене И. Развитие государственной службы Литовской Республики 1990–1995г.// Вешои политика и администравимас. – 2005. – № 11. – С. 55–58. (на литовском языке).
- 2 Минкявичус, А., Иванаускене, А. (2007). Реформа государственной службы. Государственная служба в Литве: прошлое и настоящее. – Вильнюс: УАБ ПРАКТИОН, С. 70–88 (на литовском языке).
- 3 Шнапштене, Р. (2007). В направлении модернизации государственной службы.// Вейдас. – 2007. – № 27. – С. 16. (на литовском языке).
- 4 Закон об изменениях и дополнениях в Законе государственной службы Литовской Республики: 2012, – (Валстибес жиниос) – № 69 – 3523. (на литовском языке).

Дата поступления статьи в редакцию журнала 17 февраля 2013 года.