

ленной политики будет соответствовать современным требованиям — отражать баланс интересов не только государства, но также малого и крупного бизнеса, общественных организаций, иметь научное обоснование, учитывающее новые подходы к формированию современных моделей экономического развития.

Следовательно, эффективная промышленная политика должна выступать в качестве инструмента, оптимальным образом реализующего материальные и интеллектуальные возможности государства в торговом сотрудничестве с другими странами.

**Евгениус Хливицкас**

*д-р социальных наук, профессор Вильнюсского технического университета им. Гедиминоса (Литва)*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ОПЫТ АДАПТАЦИИ К ТРЕБОВАНИЯМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Для исследований в области развития государственных служб Литвы и России необходимо отметить некоторые черты политического механизма советской партии, такие как: приоритет идеологии над экономическими и сугубо государственными интересами; служба на благо партии и государства вместо службы гражданам, болезненное отношение к гражданским правам и свободам; отсутствие зависимости карьерного роста профессиональных государственных служащих от их профессиональных качеств и достижений; отсутствие системы профессионального обучения для подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников госаппарата; строгая иерархическая система номенклатуры советской партии и круговая ротация между так называемыми “центром” и “регионами”; видимость равномерной заработной платы работников аппарата наряду с существованием системы скрытых (косвенных) привилегий; внутренняя изоляция госаппарата и культивируемое негативное отношение к зарубежному влиянию и опыту.

В то же время аппараты советской партии Литовской Советской Социалистической Республики и Российской Совет-

ской Федеративной Социалистической Республики отличались по ряду параметров, которые во многом определили дальнейшие различия в развитии этих республик после распада Советского Союза в 1991 году.

Близость российского аппарата к центру означала более сильное влияние на него центра. Он был все время как бы на виду, но в то же время мог влиять на принимаемые решения (это значит, что среди республик бывшего Союза РСФСР обладала государственностью в наименьшей степени). Несколько поколений госаппарата функционировали в условиях этой системы и полностью к ней адаптировались. Литовский государственный механизм, несмотря на постоянную ротацию кадров, сохранил национальный компонент (включая часть должностных мест в аппарате для представителей литовской национальности) и воспоминания о независимой государственной системе и других, неидеологических, целях и принципах функционирования правительства. Наконец, в Литве сохранились национальные культурные корни, которые не были полностью уничтожены советским образом жизни и социалистическим менталитетом. Несомненно, Российская Федерация также сохранила свои национальные корни и образ жизни, но в значительно меньшей степени. Россия стала своего рода "социалистическим донором" для Советского Союза, с которым ее часто идентифицировали.

Процесс отделения от СССР начался с ослабления идеологической доминанты и развернулся в 1987—1989 годах. Тем не менее, только после распада СССР с рождением независимой государственности, казалось, была заложена основа становления национальных систем государственной службы. Именно в это время начали проявляться различия в системах государственной службы Литовской Республики и Российской Федерации.

В один миг национальные государственные службы полностью изолировались и не поддерживали отношений даже на уровне экспертов. Даже спонтанные контакты налаживались только во время международных форумов, а не посредством прямого взаимодействия. Основными инициаторами установления контактов и координации направлений развития государственных служб выступали (и выступали

ют) такие организации, как Всемирный банк, Ассоциация институтов и правительственных школ Центральной и Восточной Европы, Европейская комиссия и др.

Первые разногласия между государственными службами Литвы и России появились при определении целей и уровней реорганизации. В Российской Федерации основной вектор развития государственной службы был по отношению к советскому аппарату управления скорее эволюционным, чем революционным. Первое поколение российских государственных служащих пришло из союзных органов (это относится, в частности, к федеральным государственным чиновникам и структуре федеральных органов власти). Прекращение диктатуры партии не повлекло за собой запрета на осуществление ее деятельности, что означало сохранение предыдущего опыта и государственного механизма со всеми принципами его работы и готовностью служить правящим органам вместо общества (включая надзор за соблюдением гражданских прав и свобод).

Государственный механизм оказался гораздо более консервативным, чем политическое правление новой России. Кроме того, на повестке дня стояли вопросы о путях развития российской государственной службы. Как долго нужно пользоваться предреволюционными схемами развития? Не лучше ли руководствоваться традициями и тенденциями развития государственной службы в странах континентальной Европы, в частности французской корпоративной системы государственной службы? Или выбрать путь открытой государственной службы?

Политическая элита Российской Федерации в первые годы развития профессиональной государственной службы не была готова дать четкий ответ на поставленные вопросы. Из-за этого не удалась первая попытка создания системы государственной службы и сохранилась на уровне теоретического развития вторая попытка (разработка проекта Кодекса государственной службы, а также предложений в рамках Концепции реформ правительства). В результате Федеральный закон "Об основах государственной службы в Российской Федерации" (1995 год) характеризовался непоследова-

тельностью формулировок и воплотил в себе несовместимые тенденции развития государственной службы.

В Литве же наблюдалось большее согласие в отношении развития системы национальной государственной службы. Перед постоянно обновлявшимся государственным механизмом были поставлены цели: порвать с советским прошлым, обслуживать государство, отказаться от старой номенклатуры, установить систему "по заслугам", вступить в Европейское сообщество. Поэтому Литва по сравнению с Россией гораздо быстрее начала реформы в государственной службе.

1 июля 1994 года после проведения Советом Министров реформ в области управления и самоуправления был начат процесс создания государственной службы. Принятый в Литве "Закон о государственных служащих" определил концепцию отнесения чиновников к классам "А" и "В", установил порядок принятия на государственную службу и процедуру отстранения от должности, права, обязанности и ответственность чиновников, продолжительность рабочего дня, социальные гарантии. Закон вступил в силу в 1995—1999 годах и был применен к 20 000 государственных чиновников (около 230 учреждений). В соответствии с ним была осуществлена сертификация чиновников, создана база данных, усовершенствована шкала квалификаций, принято решение об утверждении официальных списков чиновников классов "А" и "В". Закон не регулировал зарплату чиновников, поэтому к ним применялся общий порядок оплаты труда. Согласно "Закону о трудовом контракте" чиновники начали работать по трудовым контрактам.

В 1997 году эксперты Европейского союза установили, что "Закон о государственных служащих" и его нормативная база, несмотря на многочисленные доработки, не соответствуют стандартам и требованиям ЕС, предъявляемым к государственной службе в части сохранения стабильности ее работы и независимости от смены политических режимов. Основанием для таких выводов послужили данные о недопустимом (до 25 % и более) изменении состава чиновников в государственных органах в результате реорганизации структурных подразделений в соответствии с Законом. Очевидно, что после подобной реорганизации работа учреждения пара-

лизуется не менее чем на полгода, пока вновь принятые чиновники не начнут работать квалифицированно.

С учетом позиций Евросоюза началась подготовка "Закона о государственной службе". Документ был принят 9 июля 1997 года и вступил в силу 30 июля 1999 года. На его реализацию был установлен трехгодичный срок.

Государственные служащие были разделены на следующие группы: общественная администрация, профессиональные госслужащие, политические госслужащие, общественные менеджеры по ротации услуг, действующие госслужащие, а также выполняющие экономические и технические функции. Установлены официальные уровни госслужащих (А, В, С, D). Должности разделены по 30 категориям.

Необходимо напомнить, что граничащие с Литвой Латвия и Польша интенсивно работали над совершенствованием государственной службы. В Латвии "Закон о государственной службе" был принят в 1994 году, вследствие чего она считалась лидером в проведении реформ на правительственном уровне среди Балтийских стран, а также кандидатом на вступление в Европейский союз. Однако латыши через три года внесли предложение изменить Закон.

В "Законе о государственной службе" Польша огромное внимание уделила процедуре создания государственной службы, глава которой (а также его помощники) назначался председателем Совета Министров. В его функции входили реализация государственной политики в части государственной службы, координация деятельности по планированию финансов и их использованию на заработную плату и обучение, связанное с деятельностью госслужбы.

В странах Балтии данные проблемы были решены по аналогии с Польшей. В Латвии министр, который не возглавляет ни одно из министерств, несет ответственность за государственную службу. В Эстонии соответствующие функции выполняет премьер-министр, в Литве — Департамент государственной службы при Министерстве внутренних дел.

Сравнивая "Закон о государственной службе" и "Закон о государственных служащих", принятые в Литве, можно отметить, что оба документа призваны гарантировать стабильность государственной службы, однако последний оказался

не столь успешным. В новом законе, по аналогии с системами государственных служб в Европейском союзе, была предложена смешанная система (система должностей и профессий) и большинство ее атрибутов было отнесено к системе профессий. “Закон о государственной службе” был дополнен “Законом о пенсиях государственным служащим”. Основные правовые акты, сопутствующие “Закону о государственных служащих” и относящиеся к списку должностей государственных чиновников и их обязанностей (с определением уровней и категорий), были рассмотрены, исправлены и изменены.

Необходимо отметить, что без этих правовых актов невозможно подготовка других правовых документов. Аналогичная судьба выпала и на долю проектов по стратегии обучения и организации процесса обучения госслужащих. Кроме того, в форме поправок к “Закону о государственной службе”, выполняющих функции управления государственной службой, было отложено создание аппарата государственной службы. Подготовка законопроекта “О пенсиях государственным служащим” так и не началась, а после принятия Парламентом Литвы новых поправок к “Закону о государственной службе” о нем и вовсе забыли. Можно считать, что изменение данного Закона было вызвано объективными обстоятельствами. Примером может служить то, что в Литве часто менялись правительства и их программы, Парламент постоянно представлял всевозможные поправки и дополнения к Закону с переносом условий реализации его основных позиций. Наблюдалась ситуация, когда после принятия “Закон о государственной службе” не работал, хотя эксперты Европейского союза в своем заключении о достижениях Литвы на пути присоединения к ЕС в конце 2000 года положительно оценили этот правовой документ.

В 2001 году вступили в действие система по изменению статуса профессиональных государственных служащих и система движения от одной должности к другой, началась реформа заработной платы государственных служащих. Тем не менее, реализация “Закона о государственной службе” была затруднена в силу его сложности и большого объема. Кроме того, Закон был слишком детализирован, между отдельными его главами было более 60 противоречий, а положения противоречили другим правовым актам.

В Программе Правительства Литовской Республики на 2001—2004 годы были закреплены положения, касающиеся последующего проведения реформы государственной службы. Их цель — оптимизировать управление трудовыми ресурсами, создать условия для формирования профессиональной государственной службы, максимально ориентировать ее на достижение требований ЕС, закончить проводимый в предыдущие годы поиск функциональной модели государственной службы.

В ноябре 2001 года были представлены проекты нового “Закона о государственной службе” и Порядка его осуществления. Цель этих законопроектов — продолжение совершенствования правовой базы государственной службы и рационализация существующей модели.

Новая ступень реформ началась в апреле 2002 года после принятия нового “Закона о государственной службе”. Положения Закона относятся к людям, находящимся на государственной службе, а также осуществляющим экономические и технические функции. Введены три уровня должностей (А, В, С), которые делятся на 20 категорий: наивысшая — 20-я, самая низкая — 1-я. Закон установил систему оплаты труда госслужащего в зависимости от его официальной категории. Были введены квалификационные классы госслужащих (I, II, III), которым в зависимости от класса могут выплачиваться дополнительные бонусы. Закон регулирует деятельность приблизительно 60 000 чиновников (около 700 государственных и муниципальных учреждений).

В июле и августе 2002 года государственные и муниципальные учреждения Литвы соотнесли должности с уровнями и категориями, изменили названия должностей, провели внутренние структурные изменения и сертификацию госслужащих. Установленная Законом система оценки служебной деятельности госслужащего соотносит эффективность его деятельности и квалификацию с зарплатой, которую он получает. Кроме того, система позволяет в качестве одного из средств поощрения продвинуть госслужащего на более высокую должность. Предусмотренная Законом сертификация госслужащих преследует цель создания условий для профес-

сионального совершенствования государственной службы с помощью опыта ЕС.

Следует отметить тот факт, что чистая модель должностей государственной службы используется только в Швеции, а признаки такой модели преобладают в Дании, Италии, Великобритании, Голландии и Финляндии. Следовательно, в 9 странах ЕС применяется смешанная модель государственной службы. Модели государственной службы каждой страны имеют свои отличия, что можно объяснить попыткой достичь наивысшей эффективности в рамках местных традиций и планируемых задач.

Рассмотрим основные признаки существующих моделей государственной службы в ЕС, Литве и России (см. таблицу).

Основные характеристики модели государственной службы

| Основные признаки моделей в странах — членах ЕС                           |                                                                                                       | Признаки существующих моделей                                         |                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Профессии                                                                 | Должности                                                                                             | Литва                                                                 | Россия                                                                                                             |
| 1                                                                         | 2                                                                                                     | 3                                                                     | 4                                                                                                                  |
| Найм государственных служащих на низшие должности соответствующих уровней | Найм госслужащих не обязательно на самую низшую должность соответствующих категорий                   | Возможен найм на любую должность (Д)                                  | Возможен найм на любую должность (Д)                                                                               |
| Специальное образование необходимо (госуправление)                        | Специальное образование не обязательно, но необходимы соответствующие знания для занимаемой должности | Специальное образование не требуется (Д)                              | Принцип необходимости специального образования имеется, но не используется (Д)                                     |
| Существуют ограничения по возрасту                                        | Нет ограничений по возрасту                                                                           | 62 года и 6 месяцев (П)                                               | 65 лет (Д, П)                                                                                                      |
| Опыт работы вне государственной службы не учитывается                     | Учитывается профессиональный опыт                                                                     | Опыт в государственной службе не обязателен (Д)                       | Опыт в государственной службе не обязателен (Д)                                                                    |
| Система заработной платы определяется специальными правовыми актами       | Выплачивается индивидуальная заработная плата                                                         | Закон о государственной службе устанавливает систему оплаты труда (П) | Законодательство устанавливает систему оплаты труда с возможностью назначения дополнительных выплат в субъектах РФ |

| 1                                                                | 2                                                                               | 3                                                                                            | 4                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Выше пост — выше заработная плата                                | Нет автоматического увеличения заработной платы при продвижении по службе       | Зарплата зависит от категорий и должностей (П)                                               | Зарплата зависит от категорий и должностей (П)                                             |
| Наличие системы продвижения                                      | Нет системы продвижения                                                         | Существует продвижение по службе (П)                                                         | Существует продвижение по службе (П)                                                       |
| Бессрочное назначение на должность                               | Назначение на должность ограничивается сроком                                   | Бессрочное назначение на должность (П)                                                       | Бессрочное назначение на должность (П)                                                     |
| Предоставление пенсий регулируется специальными правовыми актами | Не существует специальной системы начисления пенсии госслужащим                 | Не существует специальных пенсий (Д)                                                         | Сочетание правовых актов общего действия и специальных правовых актов                      |
| Служба регулируется специальными правовыми актами                | Служба регулируется различными правовыми актами, нет специальных правовых актов | Служба регулируется "Законом о государственной службе" и сопутствующими правовыми актами (П) | Служба регулируется специальными правовыми актами (для всех категорий и групп госслужащих) |

Эксперты ЕС приступили к изучению литовской системы государственного управления в 1997 году. Первый их вывод — сфера государственного управления в Литве неэффективна; необходимо подготовить и принять множество нормативно-правовых актов для ее развития, а также постоянно обучать госслужащих.

В 1997—1998 годах эксперты PHARE помогли разработать законопроект о государственной службе при Министерстве реформ управления. С целью изучения зарубежного опыта был организован ряд визитов во Францию и Испанию, проведены семинары по различной тематике в Литве. В конце 1997 года был подготовлен первый законопроект о государственной службе, который после заключений экспертов Европейской комиссии вступил в силу 30 июля 1999 года.

В 1999—2000 годах эксперты PHARE подготовили новый проект нормативно-правовых актов, сопутствующих "Законоу о государственной службе" (20 документов), и разработали финансирование программного обеспечения для Реестра

государственных служащих и покупки необходимого оборудования. Эксперты PHARE также работали в Литве.

“Закон о государственной службе”, действующий с 1 июля 2002 года, был подготовлен без помощи экспертов ЕС. Тем не менее, в 2003—2005 годах планируется осуществление нового проекта PHARE в целях усиления административных возможностей аппарата управления государственной службой, реализации “Закона о государственной службе”, включая подготовку необходимых сопутствующих документов, введения новой системы оплаты труда, создания и внедрения государственной службой информационно-контрольной системы. В рамках этого проекта предусматривается также усиление административных возможностей министерств и других официальных органов в области подготовки стратегии управления трудовыми ресурсами. Планируется закончить осуществление проекта в течение полутора лет с тем, чтобы начать его реализацию в третьем квартале 2003 года. Предусматривается участие в этом процессе экспертов из Франции, Бельгии и Дании.

В ближайшем будущем ожидается высокая степень взаимодействия государственных служб. Кроме того, основным стимулом для установления единой формы развития явится выбор России в пользу присоединения к единой Европе (на правах члена ЕС).

Поэтому основная задача сегодня — постоянное расширение экспертных контактов, совместное обучение для государственных служащих и студентов соответствующей специализации, обсуждение законодательных трансформаций на уровне разработки проектов нормативно-правовых актов.