

УДК 378

ВЛАДИСЛАВАС ДОМАРКАС

ОПЫТ УНИВЕРСИТЕТОВ ЛИТВЫ В ПОДГОТОВКЕ СЛУЖАЩИХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрена роль университетов в формировании и совершенствовании ресурсов для государственного управления на современном этапе.

A system of training and development of public administrators in Lithuania is analysed in this paper. In attempt to assess the peculiarities of development of human resources in contemporary public administration, this paper analyses these peculiarities from the perspective of change of public administration paradigm, emphasizing the interrelation of Traditional Public Administration, New Public Administration and New Governance models in contemporary public administration. By analysing public administration programmes of different Lithuanian universities, it was found that they differ from each other in their structure and courses content, in particularly varies their focus (management, political and legal). It is shown that contemporary challenges for public administration are giving new tasks for public administration academic programmes.

В динамически меняющейся социальной, экономической и политической обстановке компетенция государственных служащих становится важным фактором, определяющим развитие страны. Поэтому все чаще обращается внимание на всестороннюю профессиональную подготовку государственных служащих, а также на аспекты повышения их квалификации. Одновременно все явственнее в этой области становится роль университетов. В общем случае, современная миссия университетов по отношению к государственному управлению может быть определена следующим образом: 1) собирать, обогащать научными исследованиями и распространять информацию о современных тенденциях развития государственного управления; 2) готовить высококвалифицированных специалистов, способных эффективно реализовывать полезные для общества собственные решения или поручения других компетентных лиц или институций, учитывая политическую, экономическую и социальную среду; 3) путем различных форм сотрудничества с учреждениями государственного управления (консультации, участие в рабочих группах по подготовке законопроектов и др.) влиять на ход развития государственного управления, направляя его по пути прогрессивного развития. Все это в определенной степени связано с профессиональной подготовкой госслужащих, потому что для решения задач государственного управления в большинстве случаев необходима всесторонняя компетенция специалистов, для достижения которой нужны различные формы обучения и совершенствования на рабочем

месте [3, с. 25; 4, с. 145; 15, с. 171]. Сотрудники этих организаций должны ответственно реагировать на перемены в обстановке, экономическую ситуацию, потребности в знаниях и постоянно изменяющиеся технологии [1; 2; 13; 14]. Кроме того, в изменяющейся социальной, экономической и политической среде происходит смена парадигмы государственного управления, и, в то же время, формируются новые методы деятельности данного сектора [4]. Современное развитие человеческих ресурсов государственного управления неразрывно связано с демократизацией политической жизни, а также с децентрализацией принятия решений. В странах Европейского Союза это объединяется с идеей постоянно обучающегося общества и важностью продолжительного обучения [15, с. 172].

Все это способствует всестороннему анализу тенденций развития человеческих ресурсов сектора государственного управления и идентификации современных вызовов, способствующих позитивному развитию этого сектора.

Система профессиональной подготовки государственных служащих должна охватывать не только академические студии, но и другие формы не прекращающегося в течение всей жизни обучения. Эти формы должны быть ориентированы на квалифицированный потенциал будущего. Все это нужно было оценить, создавая институт государственной службы в странах, вновь приобретших независимость. В Литве создана система обучения и повышения квалификации государственных служащих, в которой университеты играют важную роль, реализуя следующие программы:

- академические междисциплинарные (программы бакалаврата, магистратуры и докторантуры), цель которых – подготовка специалистов государственного управления широкого профиля для профессиональной работы в области государственного управления;

- целевые вузовские программы повышения квалификации и курсы специализированных организаций (вводные курсы при приеме на работу и др.), в которых работают и преподаватели вузов;

- кратковременные мероприятия по распространению информации (однократные циклы лекций, семинары, подготовка и издание специализированных публикаций и др.).

По Закону о государственной службе Литовской Республики, к государственным служащим учреждений центрального государственного управления и к служащим администраций муниципального управления предъявляются следующие требования:

- иметь высшее образование (специальных требований к профилю студий нет);
- при поступлении на карьерную государственную службу в течение года пройти вводные курсы обучения;

- при приеме на работу на руководящие должности в течение двух лет пройти обучение по программе руководящих работников;

- все время государственной службы по инициативе служащего или институции государственного (или муниципального) управления повышать квалификацию –

различными формами продолжительной учебы накапливать профессиональные знания и повышать управленческие и административные способности.

Для реализации этих положений в Литве уже сформировались две основные части системы подготовки персонала для государственной службы:

- общей университетской подготовки по академическим программам государственного управления и других направлений;
- повышения квалификации государственных служащих, работающих в системе государственного управления.

В первые годы независимости Литвы обучение госслужащих проводилось довольно спонтанно. В это время создавались центры повышения квалификации госслужащих, опыт которых позднее использовался при организации университетских программ бакалавра и магистра. Первым из таких центров был действующий до сих пор Муниципальный центр Каунасского технологического университета (КТУ), организованный в 1993 г. В 1994 г. в КТУ открыта первая в Литве магистратура государственного управления. В настоящее время академические программы по государственному управлению имеются в семи университетах Литвы.

Начало системы повышения квалификации госслужащих было положено в 1995 г. принятием Закона о чиновниках. Импульсом для дальнейшего развития этой системы послужил принятый в 1999 г. Закон о государственной службе Литовской Республики, в котором модель государственной службы была определена уже более конкретно, а также уточнены требования к служащим этой системы, в том числе и о повышении квалификации. Тогда же был основан Институт государственного управления Литвы, координирующий всю деятельность системы по вводу в обучение и повышению квалификации государственных служащих Литовской Республики.

Программы повышения квалификации госслужащих в настоящее время готовятся в соответствии с требованиями к содержанию этих программ, утвержденными приказом Министра внутренних дел Литовской Республики. Институт государственного управления готовит программы и проводит обучение по вопросам интеграции в Европейский Союз, по развитию персонала, а также по повышению квалификации государственных служащих высших категорий. Другие программы готовят работающие в этой области учреждения, утвержденные приказом Министра внутренних дел Литовской Республики.

Особенности развития современного персонала государственной службы определяются тем, что в современном государственном управлении переплетаются модели традиционного (классического) и нового государственного управления, а также государственного корпоративного управления, имеющие как общие признаки, так и различия. (Акцентируя ту или иную особенность государственного управления, в английском языке используются понятия *Corporate Governance* (напр.: [9]), *Collaborative Governance* (напр.: [7]), *New Governance* (напр.: [10]), *Responsive Governance* (напр.: [14]) и др). Основные характеристики данных моделей приведены в таблице.

Основные характеристики моделей современного государственного управления [14]

<i>Характеристика</i>	<i>Модель</i>		
	<i>Традиционное государственное управление</i>	<i>Новое государственное управление (New Public Management)</i>	<i>Корпоративное государственное управление (New Governance)</i>
Отношения между гражданами и государством	Покорность	Обеспечение правами	Уполномочивание
Отчетность высших государственных служащих	Политикам	Клиентам	Гражданам и социальным партнерам
Направляющие принципы	Деятельность в соответствии с правилами и регламентами	Продуктивность и результаты	Отчетность, прозрачность, участие
Критерии успеха	Производительность	Результат	Процесс
Основные признаки	Беспристрастность	Профессионализм	Отзывчивость

Служащие организаций традиционного государственного управления должны подчиняться вэберовским требованиям, сущность которых состоит в рациональности деятельности, функциональной специализации и иерархичности. Основными средствами для реализации идей нового государственного управления являются компетенция персонала, использование рыночных механизмов в работе учреждений власти, повышение самостоятельности служащих. В парадигме государственного корпоративного управления акцентируется сотрудничество всех социальных партнеров при создании социальных благ и создание обстановки прозрачности, отчетности, законного порядка, честности и эффективности деятельности.

Основополагающий фактор перехода на новую парадигму государственного управления – стремление повысить эффективность государственного управления и качества предоставляемых населению услуг. Основные средства для претворения в жизнь этих идей – компетенция персонала, осуществление конкурентных принципов рынка, более широкая автономия государственных организаций, а также более широкие возможности самовыражения служащих этих организаций [14, с. 7]. Все это связывает совершенствование государственного управления со стремлением к экономической эффективности. Яркая установка нового государственного управления – стремление к лучшему обслуживанию клиентов. Однако и при такой установке неизбежны некоторые дилеммы.

С проявлением некоторых негативных черт нового государственного управления, корпоративное государственное управление вновь акцентирует общественные ценности. В широком смысле, корпоративное государственное управление сейчас понимается как управление делами государства объединенными усилиями политической, экономической и административной общественности при

конструктивном взаємодії між державними інституціями, частним сектором і громадянським суспільством. Важна роль тут відводиться неправительственным організаціям, а також участю суспільності в прийнятті рішень по управлінню державою [2]. В парадигмі такого управління особливо підкреслюється прозорість і звітність, законопорядок, чесність і ефективність [14, с. 13]. Змінюється і погляд на поняття відповідальності державних організацій: стає необхідною звітність не тільки перед інституціями вищого ієрархічного рівня, але і перед іншими соціальними партнерами, учасниками в процесі управління.

Сучасні вимоги до професійної підготовки державних службовців систематично обобщені в виданні Департаменту економіки і соціальних справ Організації Об'єднаних Націй і Міжнародної асоціації шкіл і інститутів адміністрації, представлено в липні 2007 р. на Всесвітньому форумі по питаннях реформування влади [8].

Для реалізації ідей нових форм державного управління хорошим засобом є сучасні інформаційні і комунікаційні технології (ІКТ). Потужні мережі цих технологій створюють передумови для зручного міжособистісного, міжорганізаційного і міжсекторного співробітництва і надання публічних послуг, посилюючи відкритість організацій. Сучасні інформаційні системи також важливі при вдосконаленні систем звітності і збільшенні чутливості до потреб громадян. Все більш широке застосування ІКТ в державному управлінні викликає потребу в новій компетенції, відповідальності і звітності.

Все це висуває нові вимоги до службовців державного сектора, особливо – до управлінців. Вони повинні бути політично неупереджені і соціально відповідальні в професійному сенсі, одночасно – політично свідомі і чутливі до змін умов оточуючого середовища. Прозорість і звітність діяльності висуває підвищені вимоги до особистої етики державних службовців.

Все це повинно бути враховано при підготовці персоналу державної служби, тому значно зростає цінність академічних програм державного управління.

Як уже було зазначено, під впливом сучасних тенденцій підготовки фахівців державного управління в Литві сформувалися дві підсистеми формальної професійної підготовки державних службовців: а) курси підвищення кваліфікації і б) університетські академічні програми, серед яких – програми студій державного управління. Частка випускників академічних програм державного управління до сих пор невелика. Однак такі програми набувають все більш важливого значення [3; 5]. Для вдосконалення системи розвитку професіоналізму державних службовців особливо важливо партнерство між університетами, інституціями державного управління і організаціями підвищення кваліфікації.

Законом про державну службу Литовської Республіки спеціальні вимоги до підготовки державних службовців не встановлені. Згідно Закону,

“... государственный служащий – физическое лицо, выполняющее обязанности на государственной службе и осуществляющее деятельность государственного управления”. Высшее образование большинства действительных госслужащих было получено не по программам государственного управления. Поэтому можно считать, что в Литве действует смешанная система академической подготовки для работы на государственной службе, включающая в себя как специализированные программы по государственному управлению, так и программы других областей наук, а также систему повышения квалификации.

Применяются различные формы повышения квалификации работающих государственных служащих: вводное обучение, программы курсов и семинаров повышения квалификации и др. Вводное обучение – это приобретение необходимых знаний и навыков лицами, принятыми на карьерную государственную службу. Обычно оно состоит из обучения по общим программам (содержание едино для служащих одинакового уровня) и обучения по специализированным программам (содержание составляется согласно особенностям будущих обязанностей служащего). Последующее повышение квалификации – это углубление специализированных знаний и навыков государственных служащих на протяжении всего срока службы, для выполнения текущих обязанностей либо для принятия на вышестоящую должность. Программы последующего повышения квалификации обычно являются кратковременными и предлагаются для служащих разных уровней. Кроме того, в настоящее время служащие системы государственного управления в качестве слушателей программ последующих студий могут обучаться в вузах для получения диплома о высшем образовании (бакалавра или магистра) необходимой направленности. Форма этого обучения обычно причисляется к самостоятельному образованию, хотя современная правовая база позволяет, чтобы образование служащих отдельных категорий было оплачено организацией, в которой они работают. Обычно программы самообразования зависят от личной инициативы работника. Однако кратковременные, связанные с конкретной деятельностью программы обучения обычно иницируются самой организацией, если изменяется область деятельности организации или ее отдельных отделов, а также при трудоустройстве работника, не имеющего необходимых знаний, навыков и опыта для выполнения каких-либо функций.

Учитывая, что у большинства государственных служащих Литвы пока еще нет базового образования по госуправлению, напрашивается вывод, что и в будущем при повышении профессионализма этой системы очень важную роль будут играть различные курсы повышения квалификации, включая курсы вводного обучения для занятия должности.

Как уже было сказано, в настоящее время высшее образование по государственному управлению организуется в семи университетских вузах Литвы. В трех из них (КТУ, Университете Миколаса Ромериса и Университете Витаутаса Великого) существуют программы государственного управления бакалавра и магистра; в Вильнюсском университете (далее – ВУ) – только программа магистра, а в остальных трех вузах – только программы бакалаврата.

Продолжительность студий бакалавра во всех университетах Литвы – четыре года; магистра – два года, за исключением Университета Ромериса, в котором продолжительность магистратуры составляет 1,5 года. Почти во всех университетах применяются традиционные формы студий: дневная, вечерняя и заочная. КТУ является лидером по внедрению дистанционных студий с помощью электронных средств. Однако дистанционные студии сужают возможности непосредственной персональной коммуникации. С учетом этого кафедра государственного управления КТУ уже седьмой год в отдаленных от Каунаса муниципалитетах организует студии магистра государственного управления, во время которых преподаватели по пятницам и субботам едут для проведения занятий в эти муниципалитеты. Конечно же, и в этих студиях для обмена информацией между преподавателями и студентами активно используется Интернет.

В Литве, как и во многих других странах, программы бакалаврата по госуправлению сформировались как междисциплинарные программы, “сердцевину” которых составляют предметы, создающие общую базу для студий государственного управления. В зависимости от профиля университета, программы государственного управления литовских университетов различаются акцентами на преподаваемых предметах. Например, считается, что в КТУ больше внимания уделяется менеджменту, в ВУ – политике, в Университете Миколаса Ромериса – праву.

Существуют некоторые незначительные различия и в программах магистратуры отдельных вузов Литвы. В КТУ эти программы более ориентированы на общее государственное управление, и в них доминируют предметы, связанные с менеджментом. В Университете Миколаса Ромериса в ранее реализуемых программах преподавалось достаточно много «правовых» предметов, однако в последние годы в некоторых программах количество правовых предметов уменьшено. В Университете Витаутаса Великого в программах магистратуры несколько ярче выделяются предметы по праву и политическим наукам. В программах ВУ более акцентируются политические науки.

По сравнению с соответствующими программами университетов других стран, в литовских академических программах госуправления можно найти довольно много похожих преподаваемых предметов, имеющих схожую структуру. Достаточно быстрое качественное изменение этих программ позволяет предположить, что они будут подстраиваться под соответствующие программы прогрессивных стран.

Совершенствование системы подготовки и повышения квалификации государственных служащих и далее остается одним из государственных приоритетов Литвы. Как в “Общей национальной стратегии: Стратегия на 2007 – 2013 гг. использования Литвой структурной помощи Европейского Союза для достижения целей конвергенции” (Стратегия на 2007 – 2013 гг., 2006 г.), так и в “Программе действий на 2007 – 2013 гг. по развитию людских ресурсов” (Программа действий по развитию людских ресурсов, 2006 г.) акцентируется, что усиление администраторских способностей и увеличение административной эффективности на указанный срок будет одной из приоритетных областей

деятельности. Намечено и дальше создавать и применять различные формы обучения государственных служащих, наибольшее внимание уделяя совершенствованию общих компетенций. Вместе с тем обращается внимание на необходимость усиления прозрачности и открытости государственного управления, развитие партнерства между частным и государственным секторами, поощрения межинституционального сотрудничества организаций государственного сектора. Последние положения непосредственно связаны с осуществлением целей нового государственного управления, и поэтому они должны положительно влиять на дальнейшее развитие людских ресурсов этого сектора.

Особенности современного развития людских ресурсов государственного управления определяет то, что в нем переплетаются модели традиционного и нового государственного управления, а также государственного корпоративного управления. Поэтому при подготовке и при повышении квалификации специалистов этого сектора имеет смысл применять разные формы обучения и повышения квалификации, включая академические программы вузов и различные программы продолжительного обучения.

Динамика развития современных моделей государственного управления, а также широкое внедрение информационных и коммуникационных технологий требуют от государственных служащих новых компетенций, ответственности и отчетности. Поэтому при дальнейшем развитии академических программ государственного управления необходимо акцентировать на важности развития новых компетенций и общего образования государственных служащих, позволяющих активно реагировать на изменяющуюся обстановку.

Литература:

1. *Aghazadeh S. M. The Future of Human Resources Management / S. M. Aghazadeh // Work Study. – 2003. – Т. 52. – N. 4. – P. 201 – 207.*

2. *Broadening our Approach: Empowering our Clients and Fostering Accountability // Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. – Washington. D.C. : World Bank, 2000.*

3. *Domarkas V. Public Administration in the Aspect of Academic Programs' Development (на литовском языке : Viesasis administravimas akademinio programu raidos aspektu) / V. Domarkas // Public Policy and Administration (Original in Lithuanian: Viesoji politika ir administravimas). – 2002. – № 1. – P. 21 – 32.*

4. *Domarkas V. Public Servants' Professional Training and Development of the Qualification (на литовском языке: Valstybes tarnautoju profesinis rengimas ir kvalifikacijos tobulinimas) / V. Domarkas // Public Service in Lithuania: the Past and the Future (на литовском языке: Valstybes tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis). – Vilnius, 2007. – P. 145 – 195.*

5. *Domarkas V. Public Administration Education: Lithuania / V. Domarkas D. Gineitienė Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries. NISPAcee and EPAN. – 2000. – P. 162 – 184.*

6. *Domarkas V. Challenges of Change of Public Administration Paradigm for the Development of Human Resources of the Sector (на лит. языке: Viesojo administravimo*

paradigmu kaitos issukiai sio sektoriaus ėmogiskuju istekliu raidai) / V. Domarkas, V. Juknevičienė // *Viesoji politika ir administravimas*. – 2007. – № 19. – P. 25 – 32.

7. *Donahue J.* On Collaborative Governance. Weil Program on Collaborative Governance, John F. Kennedy School of Government / J. Donahue // Harvard University. – March 2004. – Working Paper № 2.

8. Excellence and Leadership in the Public Sector: the Role of Education and Training, Seventh Global Forum on Reinventing Government : Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 2007. – 26 – 29 June.

9. *Kang Ch.* Market Economy and Corporate Governance – Fairness and Transparency for Sustainable Growth / Ch. Kang // 6th Global Forum on Reinventing Government : Toward Participatory and Transparent Governance, 24 – 27 May 2005. – Seoul, Republic of Korea.

10. *Kim S.* The Reflective Consensus System: a New Governance Model / S. Kim // 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance, 24 – 27 May 2005. – Seoul, Republic of Korea.

11. 2007-2013 Lithuania's Strategy of Use of EU Structural Support, (на лит. языке: Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija). – www.lrv.lt/ES_parama/Strategijos_%20projektas_2006-10-05.pdf [2006-12-08].

12. 2007 – 2013 Lithuania's Action Program of Human Resources Development (на лит. языке: Lietuvos 2007–2013 metų žmogiskuju istekliu pletros veiksmu programa) – http://www.lrv.lt/ES_parama/Istekliu_pletr_programa.pdf [2006-11-10].

13. *Martinussen J.* Society, State & Market: A Guide to Competing Theories of Development / J. Martinussen. – Bangladesh : The University Press Ltd., 1999.

14. Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005. United Nations. – N.-Y., 2005. – http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp [2006-12-10].

15. *Valkeavaara T.* Human Resource Development Roles and Competencies in Five European Countries / T. Valkeavaara // *International Journal of Training and Development*. – 1998. – T. 2. – № 3. – P. 171 – 189.

Надійшла до редколегії 25.03.2008 р.