

УДК 351

В. СМАЛЬСКИС, В. ОБРАЗЦОВ

РАЗВИТИЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПОСЛЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Проаналізовано реформи основних секторів органів державної служби та органів місцевого самоврядування, а також їх розвиток після набуття Литвою незалежності.

Ключові слова: Литва, реформи, державне управління.

In this article analysed the reforms in main structures of public sector (civil service and local government) after reestablishing of Lithuanian Independence.

Key words: Lithuania, reforms, state management.

Каждая страна перманентно реформирует свою государственную систему управления. Страны, которые не имели долгосрочных и постоянных потрясений, имели возможность постепенного совершенствования управления государством, перенимая опыт других стран в сфере совершенствования государственной службы, самоуправления.

После восстановления независимости 11 марта 1990 г. Литва не имела возможности долго экспериментировать и исследовать различные модели государственного управления, которые можно было бы адаптировать в наших условиях. Страной был сделан выбор в сторону европейских демократических ценностей. Нужно было быстро и без больших потрясений перенять западный опыт государственного управления. Адаптируя взятые модели ценностей континентальной Европы и англосаксонских государств, был допущен ряд ошибок. Освободившись от советской (восточной) системы государственного управления, Литва не имела опыта самостоятельного управления государством. Западный опыт было трудно совместить, увязать с номенклатурной, закрытой и коррумпированной постсоветской реальностью государственного управления.

В статье анализируются административные реформы в области управления государством и вопросы самоуправления после обретения независимости. Это одна из сфер государственного управления, модернизация которой гарантирует ее эффективность.

Восстановив независимость, Литовское государство не могло перенять прошлый опыт администрирования, так как традиции его совершенствования были вычеркнуты пятьюдесятью годами советской оккупации.

Более того, в 1990 г. Литва выбрала демократический путь развития, а предвоенная Литва 14 лет была авторитарным государством. Другой причиной, не позволившей перенять опыт государственного управления предвоенной Литвы, было то, что все основные реформы были намечены в начале и середине 1950-х гг.

За весь двадцатилетний опыт предвоенной независимой Литвы действовало много временных правовых актов, регламентирующих систему государственного

управления. Часть их была унаследована из царской России и оккупационной кайзеровской Германии. Так, например, компетенция начальников уездов была позаимствована из законов царской России, которые не противоречили существующей в то время в Литве правовой системе. Также не был принят закон о государственной службе. В 1919 г. руководствовались временными законами “О приведении в порядок госслужбы” и “Оплате труда госслужащих”.

Последнее правительство довоенной Литвы, возглавляемое А. Меркисом, пыталось ускорить внедрение административных реформ. 26 февраля 1940 г. кабинет министров принял постановление № 183 и поручил Государственному Совету подготовить проект таких законов: о начальниках уездов; о полиции; о полиции по охране границы. На том же Совете была утверждена комиссия по подготовке плана административных реформ. Председателем комиссии был выбран сам А. Меркис. Проект закона о госслужбе начал готовиться в начале 1939 г. До начала 1940 г. были подготовлены законы об устройстве министерств и об Административном Суде. Однако советская оккупация не позволила осуществить эти реформы. Позже многие проекты административных законов не сохранились или же сохранились частично [7, с. 30–55].

В теперешнее время анализ административных реформ Центральной Европы (в том числе и Литвы) 1990 – 1992 гг. позволяет утверждать, что все они были осуществлены в контексте политических и экономических трансформаций. Было стремление удалить коммунистическое и советское наследие в политических и административных структурах, не углубляясь в такие специфические области, как госслужба, самоуправление и т.д.

Цель статьи – провести анализ и оценить деятельность основных секторов госслужбы и самоуправлений, а также их развитие после восстановления независимости Литвы.

Реформы и изменения в государственной службе. Первые реальные шаги по созданию государственной службы были сделаны в 1994 г. Тогда было замечено, что в государственных структурах власти существует бюрократизм, самоуправство и коррупция. Хотя первые предложения по улучшению эффективности госслужбы были предложены во времена правительства Г. Вагнорюса. В 1992 г. было решено системно улучшить административное управление.

27 апреля 1992 г. было принято постановление Правительства, целью которого было поощрить привлечение квалифицированных и честных служащих в госслужбу. С 1990 по 1995 гг. развитие госслужбы было спонтанным, так как необходимо было осуществить сложные экономические реформы, за короткий период произвести реорганизацию всех государственных институтов власти и т.д.

Новый этап развития госслужбы начался 1 мая 1995 г. с принятием закона о чиновниках. Этот закон действовал до 1999 г. 28 июля 1999 г. был принят закон о госслужбе [3, с. 5–14].

Новая редакция закона о госслужбе была принята 1 июля 2002 г. Утверждалось, что новый закон о госслужбе не такой сложный по сравнению с предыдущим, и в нем больше ясности по вопросам оплаты и карьеры госслужащих. Анализ закона о госслужбе 2002 г. позволяет утверждать, что он является более современным,

чем два предыдущих. В нем отражены современные тенденции модернизации управления, а также была создана смешанная модель (карьеры и постов) госслужбы.

Современный этап развития госслужбы показывает склонность к системе постов. На эту тенденцию оказывают влияние элементы модели управления бизнесом. Система постов ориентирована на результаты, были сделаны попытки упрощения увольнения с госслужбы, на должности служащих стали объявляться конкурсы. Эта реформа находится еще в стадии развития. Когда эта модель будет адаптирована – трудно сказать.

По мнению создателей государственных административных реформ, основная их цель – это создание такой модели госслужбы, которая была бы не только современной, но и эффективной. Основной замысел – это улучшить качество управления государством. В свое время Министерство управления реформами и делами самоуправлений сформулировало три направления реформ: чтобы управление государством стало бы более простое, приблизить решения к гражданам, чтобы государство было бы более ответственным [6, с. 53–58]. Эти цели совпадали со стремлением Литвы стать полноправным членом Евросоюза, улучшить административные способности и эффективно использовать помощь Евросоюза в области административных реформ. Отчасти можно утверждать, что большинство реализованных и внедренных реформ в области государственного управления и госслужбы были относительно современными, и в них отразились общие тенденции модернизации управления стран Запада.

Аспекты развития самоуправления.

Очень важным аспектом администрирования является реформа самоуправлений. В начале независимости исполнительная власть самоуправлений состояла из Правления – администрации, которой руководил назначенный Советом самоуправления мэром. По новому закону основ самоуправлений функции мэра и председателя совета самоуправления были объединены [4, с. 32–34]. Литва выбрала децентрализованную модель управления, так как были созданы 10 уездов как связывающая цепочка между правительством и самоуправлениями. По мнению многих ученых, такая модель характеризует ограниченное самоуправление.

До ноября 1992 г. на высшем уровне самоуправлений действовали президиумы советов, состоящие из председателей советов и заместителей председателей постоянных комиссий. Создалось двоевластие двух руководителей: председателя совета и управляющего (мэра). Такое двоевластие способствовало борьбе за власть и дестабилизировало деятельность самоуправлений. В соответствии с новым законом, были разграничены полномочия советов самоуправлений и исполнительных институций. Такая модель функционировала до марта 1995 г. [1, с. 216–341]. На более низких уровнях самоуправлений структурная модель управления не изменилась, хотя и здесь были проявления двоевластия. Стремясь управление самоуправлениями сделать более эффективным, в 1994 г. было решено отказаться от низшего уровня самоуправления.

Таким образом, в Литве осталось всего 56 самоуправлений.

С 1996 по 1999 гг. усиливалась роль мэра в структуре самоуправления. А. Астраускас утверждает, что в 1997 г. мэру было разрешено иметь “свою команду”, т.е. работников, заслуживающих его личное доверие [Там же, с. 216–341].

В 2000 г. был изменен статус низшего звена управления – сенюнаса (старосты). Староста или сенюнас стал не политически доверенным лицом, а служащим. Статус администратора самоуправления был реформирован в карьерного служащего. С 2000 г. начали уменьшаться полномочия мэра. Это произошло из-за того, что в самоуправлении начали формироваться нестабильные коалиции партий. С целью положить конец постоянным сменам мэров появились тенденции и идеи инициировать прямые выборы мэров. Но они были остановлены решением Конституционного Суда (12.24.2002) в котором было отмечено, что новая модель структуры управления самоуправления не соответствует Конституции Литвы. В соответствии с этим решением с 25 февраля 2003 г. в Литве применяется такая модель управления, в которой формально отделены политические и административные функции, хотя в реальности их трудно отделить [Там же, с. 216–341].

Одним из первых правительств, попытавшихся внедрить современную модель государственного управления, было правительство А. Кубилюса (I). По инициативе этого правительства были созданы две комиссии: “Восхода солнца” и “Захода солнца”, целью которых было рационализировать расходы госуправления и ограничить бюрократизм. В этом вопросе активно участвовали самоуправления г. Вильнюса и г. Клайпеды. В этих самоуправлениях начали внедрять системы управления качеством предоставляемых услуг жителям, а также принцип “одного окна”. Все эти принципы модернизации могут быть связаны с парадигмой “Новое госуправление” (New Public Management) [2, с. 26–34].

На данный момент можно утверждать, что большое число современных идей были нереализованы или реализованы отчасти. Это произошло, как отмечалось ранее, потому, что часть реформ управления были дискредитированы нашей постсоветской практикой управления. Практика управления показала, что западные, особенно англосакские модели модернизации государственного сектора и самоуправлений, не могут быть слепо скопированы не учитывая исторический опыт развития Литвы и стран Центральной Европы, а также специфики административной культуры.

С другой стороны, важной проблемой государственного администрирования, с которой сталкиваются Литва и другие страны Центральной Европы, – это элементы клиентелизма среди локальных властных структур и центрального правительства. В этих отношениях преобладает тесное экономическое сотрудничество между руководителями самоуправлений, их командами и лидеров управляющей партии – премьер-министр [5, с. 264]. Такой союз между правительством и ему политически близких руководителей самоуправлений не способствует внедрению эффективной политики регионов. Руководители самоуправлений, имеющие хорошие связи с управляющей партией или коалицией, за счет других самоуправлений получают больше государственных средств для развития инфраструктуры, что вносит определенную напряженность.

Реформа государственного управления в Литве сталкивается с похожими проблемами, характерными для стран Центральной и Восточной Европы. Бывшие

социалистические страны Центральной Европы имевшие “сателитную” самостоятельность унаследовали более широкое административное наследство, чем Литва и другие страны Балтии. Однако сегодня административные способности Литвы мало чем отличаются от других стран Центральной Европы. Можно утверждать, что в будущем, избавившись от советского наследства, деятельность госсектора будет более эффективной, экономичной и будет ориентированной на результат. Возможно, что образование в Литве пяти регионов вместо уездов ускорит участие “власти общества”, ориентированное на вовлечение граждан на реализацию этой концепции. Сокращение уездов создает условия для настоящего самоуправления и участия граждан в принятии решений.

Литература:

1. *Astrauskas A.* Savivaldybiu institucines strukturos modeliui taikymo galimybės Lietuvoje / *A. Astrauskas // Savivaldos instituciju socialinis politinis veiksmingumas.* – Vilnius : MRU leidykla. – 2006. – P. 216–341.
2. *Guogis A.* Naujosios viesosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai / *A. Guogis, D. Gudelis.* – Viesoji politika ir administravimas. – Vilnius. – 2003. – № 4. – P. 26–34.
3. *Juraleviciene J.* Lietuvos Respublikos valstybes tarnybos raida 1990 – 1995 m. / *J. Juraleviciene.* // Viesoji politika ir administravimas. – Kaunas. – 2005. – № 11. – P. 5–14.
4. *Lazdynas R.* Savivalda: filosofija, teorija, praktika / *R. Lazdynas.* – Siauliai : Saules delta, 2005.
5. *Peters B. Guy.* Biurokratijos politika / *B. Peters.* – Vilnius : Pradai, 2002.
6. *Rokickiene G.* Viesojo administravimo reformos procesas Lietuvoje. Viesasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos / *G. Rokickiene.* – Kaunas : Naujas lankas. – 1999. – P. 53–58.
7. *Smalskys V.* Valstybes tarnybos geneze ir raida Lietuvoje / *V. Smalskys // Valstybes tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis [sud. K. Masiulis ir A. Krupavicius).* – Vilnius : UAB“PRaction. – 2007. – P. 30–55.

Надійшла до редколегії 15.11.2011 р.