

Baltarusijos valstybės tarnybos organizavimo aspektai

Vainius Smalskys

*Mykolo Romerio universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius*

Anotacija. Straipsnyje analizuojama Baltarusijos valstybės tarnybos veikla. Pateikiami šios šalies valstybės tarnybos bendrieji bruožai ir vertinamas valstybės tarnybos įstatymas. Siekiama identifikuoti pagrindines Baltarusijos valstybės tarnybos veiklos problemas bei įvertinti autoritarinio valdymo įtaką valstybės tarnybai. Straipsnyje nagrinėjami Baltarusijos valstybės tarnybos politizavimo aspektai bei kontraktų įtaka valstybės tarnybos lojalumui valdančiajam režimui.

Raktažodžiai: *Baltarusijos valstybės tarnyba, valstybės tarnybos veiklos aspektai, valstybės tarnybos politizavimas, autoritarinis valdymas.*

Keywords: *civil service in Belarus, civil service management aspects, the politicization of the civil service, authoritarian government.*

Įvadas

Vertinant įvairių šalių valstybės tarnybas yra pasigendama žinių apie Lietuvos kaimyninių šalių valstybės tarnybų organizavimo ir veiklos principus. Baltarusija yra viena iš specifinių Lietuvos kaimynių, kuri laikosi autoritarinio valdymo principų. Valstybės tarnyba šioje šalyje pajungta valdančiajam autokratiniam režimui. Analizuojant Baltarusijos valstybės tarnybą buvo remtasi baltarusių autorių K. Keniko, A. Kramniko ir kitų darbais, o siekiant maksimalaus objektyvumo buvo analizuojama valstybės tarnybos teisinė bazė ir darančių įtaką valdymui ir valstybės tarnybai proprezidentinių organizacijų teisiniai dokumentai ir nuostatos. Teisinės bazės analizė leido išvengti subjektyvių vertinimų, nes baltarusių autoriai, kurie analizuoja savo šalies valstybės tarnybos principus, yra lojalūs režimui, o kitų šalių mokslininkai Baltarusijos valstybės tarnybą menkai tyrinėja. Šio straipsnio tikslas – pasiremiant teisine baze išanalizuoti Baltarusijos valstybės tarnybos pagrindinius veiklos principus, o proprezidentinių organizacijų veiklos pavyzdžiais paryškinti esamos situacijos kontekstą.

Baltarusijos valstybės tarnybos bendrieji bruožai

Baltarusijos valstybės tarnyba atlieka tas pačias funkcijas, kokias atlieka ir kitų šalių valstybės tarnybos. Šioje šalyje valstybės tarnyba suprantama kaip užimančių pareigas valstybės tarnyboje asmenų profesinė veikla, kuri nukreipta realizuoti valstybės valdymo įgaliojimus arba užtikrinti valstybės institucijų funkcijų vykdymą [17].

Baltarusijos valstybės tarnybos pagrindinių veiklos kryptių analizė atskleidžia, kad tiek bendrosios (valstybės valdymo, organizacinės, informacinės, kontrolės, reguliacinės), tiek ir specifinės kryptys yra panašios į tas, kokios realizuojamos daugelyje Vakarų ir Vidurio Europos šalių. Realizuodami specifinę socialinės komunikacijos funkciją, valstybės tarnautojai formaliai įgyvendina tos valstybės ir piliečių ryšį, nagrinėja visuomenės nuomonę ir piliečių pažiūras į įvairius valstybės procesus ir teisės aktus, įgyvendinamą viešąją politiką privalo aiškinti piliečiams, tuo pat metu realizuodami tokią specifinę veiklos kryptį kaip piliečių suvokimo apie visuomenėje vykstančius reiškinius ugdymą privalo tobulinti savo šios srities kvalifikacines kompetencijas.

Baltarusijos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 6 straipsnyje teigiama, kad Baltarusijos valstybės tarnyba suprantama kaip einančių valstybės tarnautojų pareigas asmenų profesinė veikla, realizuojant valstybės valdymo įgaliojimus ir užtikrinant valstybės organų administravimo funkcijas [17].

Paminėti Baltarusijos valstybės tarnybos veiklos principai nesiskiria nuo daugelio kitų šalių valstybės tarnybų veiklos principų. Itin pabrėžiama, kad valstybės tarnautojas turi griežtai laikytis Baltarusijos Respublikos Konstitucijos, įstatymų ir kitų normatyvinių aktų, vykdyti reglamentą ir laiku atlikti savo pareigas. Minima ir tai, kad valstybės tarnautojas privalo turėti vadybos įgūdžius: gebėti organizuoti valdymo procesą, mokėti dirbti su personalu.

Analizuojant Baltarusijos vykdomosios valdžios veiklos principus, galima daryti prielaidą, kad ir šios šalies valstybės tarnyba – neatsiejamai ir glaudžiai susijusi su autoritarinio Prezidento sprendimais. Visa valstybės tarnybos veikla reguliuojama centralizuotai. Valdymas yra vertikalus. Vertikalaus valdymo principus lemia ir autoritarinis politinės sistemos pobūdis.

Nuo 1991 metų, sukūrus Nepriklausomą valstybę, prasidėjo svarbus Baltarusijos Respublikos valstybės tarnybos vystymosi etapas. 1993 metais buvo priimtas Baltarusijos Respublikos įstatymas „Apie valstybės tarnybos aparato pagrindus“. Šitas įstatymas neturėjo analogų Baltarusijos valdymo praktikoje: tai buvo pagrindas nacionalinės valstybės tarnybos sistemai sukurti. Įstatyme buvo nustatyti pagrindiniai principai, kuriais turėjo būti grindžiama ir kuriama Baltarusijos valstybės tarnyba [9, p. 18–30]. Pagrindinis pirmojo valstybės tarnybos įstatymo tikslas buvo sukurti valstybės tarnybos veiklos teisinę bazę, suteikti jai profesionalumo bruožų. Įstatymą sudarė 4 skirsniai – 23 straipsniai. Įstatyme buvo pateikti pagrindiniai valstybės tarnybos veiklos principai ir uždaviniai, valstybės aparato apibrėžimas – sąvoka, taip pat nurodyta, kokiose institucijose darbas yra tarnyba valstybės aparate, nustatyti reikalavimai šiai tarnautojų kategorijai bei numatytos jų pagrindinės teisės ir pareigos, apribojimai, susiję su darbu valstybės tarnyboje, teisinės ir sociali-

nės tarnautojų garantijos. Šiame teisės akte buvo apibrėžta, kaip užimti pareigas valstybės aparate (institucijose), numatytas kvalifikacinių klasių suteikimas valstybės aparato tarnautojams ir persikvalifikavimo bei jų stažuotės teisė, taip pat nustatyta valstybės aparato tarnautojų atsakomybė, aprūpinimo pensijomis tvarka ir kt. [9, p. 18–30]. Išanalizavus pirmąjį Baltarusijos Respublikos įstatymą „Apie valstybės tarnybos aparato pagrindus“ ir pasiremiant Vakarų šalyse sukurta valstybės tarnybos modelių tipologija, galima teigti, kad šis įstatymas padėjo pagrindus karjeros valstybės tarnybos modeliui Baltarusijoje plėtotis. Ch. Demke, D. Bossaert, K. Nomdem ir R. Polet [2, p. 5] teigimu, toks modelis garantuoja socialinį valstybės tarnautojų saugumą bei nuolatinį užimtumą.

Įdomus faktas – valstybės tarnautojų teisinis statusas Baltarusijos Respublikoje yra suteiktas asmenims, paskirtiems ar išrinktiems į pareigas, kurios numatytos tarpvalstybinėmis sutartimis tarpvalstybinėse institucijose. Ministrų Tarybos nutarimu Nr. 388 (1998-03-12) „Apie Tarpvalstybinio ekonominio komiteto Ekonominės sąjungos (Ekonominės Baltarusijos ir Rusijos sąjungos) tarnautojų prilyginimą atitinkančioms valstybės pareigoms Baltarusijos Respublikos valstybės aparato“ nustatyta, kad minėti tarnautojai prilyginami Baltarusijos valstybės tarnautojams [9, p. 18–30].

Priėmus naują Baltarusijos Respublikos įstatymą „Apie valstybės tarnybą Baltarusijos Respublikoje“ (2003-06-14) valstybės tarnybos sistema tapo sudėtingai teisiškai reguliuojama viešojo sektoriaus darbuotojų kategorija [17]. Valstybės tarnautojų statusas Baltarusijoje imtas reglamentuoti konstituciniais, administraciniais, darbo ir kitais teisės aktais bei normomis. Buvo įvesti kontraktai valstybės tarnautojams.

Baltarusijos valstybės tarnybos įstatymo ir veiklos analizė

Analizuojant valstybės tarnybos principus ir dabar galiojantį valstybės tarnybos įstatymą Baltarusijoje galima teigti, kad šioje šalyje priimta siauresnė (kaip ir Lietuvoje) valstybės tarnybos koncepcija. Baltarusijoje valstybės tarnautojo pareigos nustatytos tik atliekantiems administracines funkcijas. Tokių viešojo sektoriaus organizacijų kaip sveikatos apsaugos, kultūros, švietimo ir kitų darbuotojai nėra valstybės tarnautojai, jiems netaikomos tos pačios garantijos kaip valstybės tarnautojams. Naujasis valstybės tarnybos įstatymas daugelyje skirsnų mažai kuo skiriasi nuo pirmojo, 1993 metais priimto valstybės tarnybos įstatymo. Tačiau įstatyme yra keletas naujovių, kurios verčia suabejoti, ar 2003 m. birželio 14 d. priimtas naujas valstybės tarnybos įstatymas gali būti priskiriamas karjeros valstybės tarnybos modeliui.

Nors Baltarusijos valstybės tarnautojų padėtis, palyginti su kitomis viešojo sektoriaus darbuotojų kategorijomis, ypatinga, jie šioje šalyje taip pat yra sandomieji asmenys, nors ir vykdančys valstybės funkcijas. Piliečiai stoja į valstybės tarnybą sudarydami kontraktą, kuris yra numatytas ne tik valstybės tarnybos įstatyme, bet ir Baltarusijos darbo kodekse. Sudarius kontraktą, valstybės tarnautojui atsiranda valstybės – tarnybiniai – santykiai, kurie pagrįsti Darbo kodekso nuostatomis. Valstybės tarnautojai įrašomi į konkrečios valstybės institucijos etatų sąrašą, vykdo savo funkcijas, kurios numatytos pareigybinėje instruk-

cijoje, privalo paklusti atitinkamos institucijos vidaus taisyklėms. Paskyrimas į pareigas įforminamas atitinkamos valstybės institucijos vadovo įsakymu ir kontrakto sudarymu [9, p. 18–30]. Kontrakto sudarymo terminas – nuo vienu iki penkerių metų. Tačiau administracinė praktika rodo, kad daugelis tarnautojų kontraktą sudaro vieneriems metams su teise jį pratęsti.

Kontraktai ir Darbo kodekso taikymas priimant į Baltarusijos valstybės tarnybą, atrodytų, yra inovatyvus tarnautojų atrankos principas. Tačiau, atsižvelgiant į autoritarinį Baltarusijos valdymo pobūdį, kontraktai sudaro galimybes atleisti neįtinkančius politinei vadovybei tarnautojus. Išanalizavus su valstybės tarnyba susijusius teisės aktus galima tvirtinti, kad kontraktų įvedimo valstybės tarnyboje pradžia reiktų laikyti Baltarusijos prezidento 1999 m. liepos 26 d. nutarimą Nr. 29 „Apie papildomas priemones tobulinant darbinis santykius ir stiprinant darbo bei vykdomąją discipliną“ [3]. Šios nutarimo nuostatos buvo įdėtos į naują Baltarusijos Respublikos įstatymą „Apie valstybės tarnybą Baltarusijos Respublikoje“. Kontrakte yra apibrėžiamos pagrindinės valstybės tarnautojo teisės (kvalifikacijos tobulinimas, jos kėlimas, kvalifikacinės klasės paaukštinimas, teisė dalyvauti konkurse eiti laisvas pareigas valstybės tarnyboje ir kt.), įsipareigojimai (remti konstitucinę Baltarusijos Respublikos santvarką, nedalyvauti streikuose ir kt.). Samdančioji pusė (ministerijos, departamentai, kitos valstybės įstaigos) kontrakte įsipareigoja tarnautojui laikytis darbo įstatymų, mokėti atlyginimą, realizuoti jo atžvilgiu įvairias socialines garantijas ir kt. Reikia pripažinti, kad darbo atlygis tarnautojui Baltarusijoje nustatomas atsižvelgiant į darbo rezultatus. Į atlyginimą įeina priedas už kvalifikacinę klasę, įvairios premijos ir kt. [12]. Dar reiktų pridurti, kad egzistuoja įvairių draudimų tarnautojams (pvz.: valstybės tarnautojams ribojamas bendravimas su užsienio partneriais ir kt.).

Iš pirmo žvilgsnio dabartinis Baltarusijos valstybės tarnybos modelis yra orientuotas į darbo rezultatus, nuo kurių priklauso tolesnių kontraktų sąlygos, ir galima būtų teigti, kad jis priartėjo prie postų modelio (naujosios viešosios vadybos įtaka). Tačiau autoritarinis politinis valdymas šiam modeliui neduoda galimybių išsiskleisti. Bet kada nepriklausomam ir savo nuomonę turinčiam tarnautojui yra galimybė pritaikyti sankcijas dėl darbo drausmės nesilaikymo, Baltarusijos konstitucinės santvarkos griovimo ir panašių dalykų.

Kontraktinis valdymas įvestas ir valstybės įmonių vadovams. Valstybės organizacijos (valstybiniai koncernai) yra pavaldžios Ministrų Tarybai. Šių valstybės įmonių vadovai (bet ne šių įmonių darbuotojai) priskiriami valstybės tarnautojams. Taigi, Baltarusijos prezidentas, pasinaudodamas kontraktų sistema, gali lengvai keisti jam neįtikusius valstybinių koncernų vadovus. Kontraktai su valstybinių įmonių vadovais nesudaromi ilgesniam kaip dvejų metų laikotarpiui. Juos galima pratęsti, tačiau jų pratęsimas yra vyriausybės, o realiai prezidento valioje. Dar galima pridurti, kad patys baltarusių tyrėjai mėgina įrodyti, kad nėra sureguliuotos darbo ir administracinės teisės normos valstybės tarnautojų kontraktų sudarymo srityje [7, p. 53–63].

Vertindamas 2003 metais priimtą Baltarusijos Respublikos įstatymą „Apie valstybės tarnybą Baltarusijos Respublikoje“ K. I. Kenikas teigia, kad ateityje, tobulinant valstybės tarnybos įstatymą, būtina atlikti valstybės tarnybos pareigybių klasifikavimą, įvesti kvali-

fikacinius reikalavimus norintiems užimti aukštesnes pareigas valstybės tarnautojams [7, p. 53–63].

Dabartinį Baltarusijos valstybės tarnybos modelį galima būtų įvardyti kaip mišrų. Pasiremiant A. Auer, Ch. Demke ir R. Polet [1, p. 137–138] atlikta karjeros ir postų modelių lyginamąja analize galima teigti, kad Baltarusijos valstybės tarnyboje nėra stabilaus įsidarbinimo garantijų. Kita vertus, egzistuoja kvalifikacinių klasių sistema, atsižvelgiama į stažą valstybės tarnyboje ir kt. Reikia pabrėžti, kad paminėtų autorių analizuoti valstybės tarnybos modeliai sukurti ir tobulinami demokratinio valdymo sąlygomis, tuo tarpu santykinai mišrus Baltarusijos modelis funkcionuoja autoritarinio valdymo sąlygomis ir negalima patikrinti, kaip jis veiks demokratinio valdymo sąlygomis.

Atskirai reikėtų panagrinėti Baltarusijos Respublikos valstybės tarnautojų klases. 1997 m. rugsėjo 9 d. buvo išleistas Baltarusijos Respublikos Prezidento dekretas „Apie tam tikrų priemonių priėmimo materialiniam ir socialiniam valstybės aparato tarnautojų aprūpinimui sutvarkyti“. Pagal šį dekretą buvo reguliuojamos valstybės tarnautojų pareiginės algos, atostogų trukmė, atsistatydinimo tvarka, pajamų ir turto deklaravimas, patvirtinti nuostatai apie klasių suteikimo valstybės aparato tarnautojams tvarką ir sąlygas. Baltarusijos valstybės aparato tarnautojams, priklausomai nuo einamų pareigų, nustatytos specialios kvalifikacinės klasės. Nuo turimos klasės priklauso valstybės tarnautojų darbo užmokestis. Iš viso valstybės aparato tarnautojams yra numatyta 12 klasių ir viena aukščiausia klasė. Aukščiausia valstybės tarnautojo klasė suteikiama Baltarusijos Respublikos Prezidentui, Premjerui, Prezidento administracijos vadovui, Valstybės kontrolės komiteto pirmininkui. Kvalifikacinė klasė suteikiama po tam tikro darbo laikotarpio, t. y. turintiems 12–10 klase – ne mažiau kaip po vienerių metų, 9–7 klase – ne mažiau kaip po dvejų metų, 6–4 klase – ne mažiau kaip po trejų metų. Eiliniams valstybės aparato tarnautojams klasės suteikimas laike neapribojamas [9, p. 18–30]. Už atitinkamą klasę yra mokami priedai prie atlyginimo.

Aukščiausia arba pirmą klasę yra suteikiama ministrams, Valstybės aviacijos ir Valstybės karinės pramonės komitetų pirmininkams, 1 arba 2 klasę – Centrinės rinkimų komisijos pirmininkui, Aukščiausiosios atestacijos komisijos ir komitetų prie Ministrų Tarybos pirmininkams, ministrų pavaduotojams ir prezidento padėjėjams, prezidento spaudos sekretoriui, prezidento administracijos struktūrinių poskyrių vadovams, Valstybinės gyvūnų ir augalų apsaugos inspekcijos (pavaldi prezidento administracijai), Baltarusijos Respublikos Prezidento administracijos viršininko, Socialinių-politinių tyrimų instituto prie Baltarusijos Respublikos Prezidento administracijos direktoriui, Nacionalinio teisinės informacijos centro ir Nacionalinio įstatymų projektavimo centro, Ministrų Tarybos aparato vadovams, Valstybės kontrolės komiteto finansinio monitoringo tarnybos vadovui, Valstybės kontrolės komiteto regioninių padalinių pirmininkams, Nacionalinės valstybinės televizijos kompanijos pirmininkui ir jo pavaduotojams, Nacionalinės Asamblėjos Tarybos nariams, paskirtiems prezidento ir įgyvendinantiems savo įgaliojimus parlamente, Respublikos Tarybos sekretoriato vadovams ir Atstovų Rūmų Nacionalinės Asamblėjos vadovams [9, p. 18–30].

2 arba 3 klasę – Aukščiausiosios mokslinės atestacinės komisijos pirmininko pavaduotojui ir vyriausiajam moksliniam sekretoriui, prezidento administracijos sektoriaus vedėjui,

Valstybinės gyvūnų ir augalų apsaugos inspekcijos viršininko pavaduotojui, departamentų ir fondų vadovams, Respublikinio darbo arbitražo pirmininkams.

Lokalinio valdymo lygmeniu – vietinių tarybų deputatų ir vykdymo bei valdymo institucijose :

1 ar 2 klasė – apskričių pirmininkams ir Minsko miesto tarybos deputatų, apskričių ir Minsko vykdomųjų komitetų pirmininkų pavaduotojams,

2 ar 3 klasė – miestų ir rajonų vykdomųjų komitetų pirmininkams, išskyrus Minsko miesto vykdomojo komiteto pirmininką, miestų ir rajonų administracijų pirmininkams [9, p. 18–30].

Suteikiant klasę, atsižvelgiama ir į užimamas pareigas, pareigoms suteikiama atitinkama klasė (pagal nustatytą pareigybių, atitinkančių klasės sąrašą, tvarką). Valstybės tarnautojams, kuriems suteiktas vardas „Baltarusijos Didvyris“ ir apdovanotiems Baltarusijos Respublikos ir SSSR ordinais, gali būti suteikta vienu laipsniu aukštesnė, negu numatyta pareigybėse ir jas atitinkančių klasių sąrašė, klasė. Už ypatingus nuopelnus tarnyboje klasė gali būti suteikta anksčiau termino. Stojantiejiems į valstybės tarnybą pirmą kartą, klasė suteikiama ne anksčiau kaip po 6 mėnesių, o turint stažą valstybės tarnyboje, klasė gali būti suteikiama po mėnesio. Jeigu valstybės tarnautojas netinkamai vykdė savo pareigas, padarė tarnyboje drausmės pažeidimų, jo klasė gali būti pažeminta, bet ne daugiau kaip viena klase [9, p. 18–30]. Apibendrinant galima teigti, kad kvalifikacinių klasių sistema Baltarusijos valstybės tarnyboje nėra ypatinga ir nesiskiria nuo panašių analogų, taikomų kitose kontinentinėse Europos šalyse. Tik sovietinis palikimas – klasės suteikimas už ordinus ar valstybės „didvyrių“ vardus – rodo, kad šioje srityje nevengiama taikyti klientelistinių skyrimo į aukštesnę kvalifikacinę klasę principų.

Baltarusijoje paplitęs stojimo į valstybės tarnybą būdas – paskyrimas į pareigas. Su paskirtu į pareigas asmeniu pasirašomas kontraktas. Paskyrimą atlieka aukščiausieji valstybės organai ar jų aukščiausieji pareigūnai: išleidžiamas specialus juridinis aktas, kuris tampa piliečio paskyrimo į pareigas pagrindu. Tokio akto priėmimas gali būti įgyvendinamas skirtingomis organizacinėmis formomis: kolektyviai (Deputatų Tarybos sprendimu); kolegialiai (Ministrų Tarybos nutarimu ar Vykdomojo komiteto sprendimu,) ir vienasmeniškai (Baltarusijos Respublikos Prezidento įsakymu, ministro arba valstybės institucijos vadovo įsakymu). K. Kenikas teigia, kad labiausiai paplitusi yra vienasmeniška paskyrimo forma [7, p. 53–63]. Sutinkant su šiuo tyrinėtoju galima pridurti, kad personalo valdymo srityje vienasmeniško principas skiriant į pareigas konkretų asmenį sudaro puikią terpę autoritarizmui plėtotis.

2005 m. kovo 17 d. buvo išleistas Baltarusijos Respublikos Prezidento įsakas, patvirtinantis kvalifikacinio egzamino asmenims, pirmą kartą stojantiems į valstybės tarnybą, nuostatus [16]. Dauguma valstybės tarnautojų į tarnybą priimama, kaip numatyta įsake, taikant kvalifikacinį egzaminą. Kvalifikacinis egzaminas organizuojamas kvalifikacinių komisijų. Egzaminų klausimai, skirti pokalbiui, testavimui, vienodi visiems laikantiems egzaminą. Juos kuria Valstybinio valdymo akademijos prie Baltarusijos Respublikos Prezidento dėstytojai ir, suderintus su Baltarusijos Respublikos Prezidento administracija, tvirtina šios Akademijos rektorius. Iki 2005 m. kovo 17 d. kandidato į valstybės tarnybą profesionalių,

dalykinių ir asmeninių savybių vertinimo procedūros tvarką nustatydavo viešojo sektoriaus institucijų vadovai. Tai būdavo pokalbis, testavimas, anketavimas, referatas, susijęs su pareigybe, į kurią pretenduoja kandidatas su pareigybiniais įgaliojimais, taip pat praktiniai uždaviniai ir kitos žinių tikrinimo formos, neprieštaraujančios įstatymams [16].

Dabartiniu metu, remiantis Baltarusijos Respublikos Prezidento įsaku, kvalifikacinio egzamino turinys yra: pagrindinės Baltarusijos Respublikos Konstitucijos nuostatų žinios, valstybės tarnybos veiklos principų, valstybės personalo politikos, Baltarusijos valstybinės ideologijos pagrindų, ekonomikos valstybinio reguliavimo principų išmanymas, raštvedybos valstybės įstaigose taisyklių mokėjimas. Komisija, atsižvelgdama į valstybės institucijos specifinę veiklą, į kvalifikacinį egzaminą gali įtraukti ir kitus klausimus. Organizuojant kvalifikacinį egzaminą valstybės institucijoje, yra sudaromos egzaminavimo komisijos. Dabartiniu metu komisija sudaroma ne mažiau kaip iš 3 asmenų (vadovaujančių darbuotojų, aukštos kvalifikacijos specialistų, mokslininkų). Personalo tarnybos paruošia reikalingus sąrašus, anketas ir pateikia jas egzaminų komisijai [16]. Kvalifikacinio egzamino klausimų turinys yra orientuotas į tradicinį hierarchinį viešojo administravimo modelį, nes klausimai susiję su teisiniais Baltarusijos valstybės ir administracijos funkcionavimo principais. Kita vertus, atsižvelgiant į autoritarinį valdymo pobūdį, įvedami klausimai iš Baltarusijos valstybinės ideologijos, kurios gaires yra suformavęs autoritarinis Baltarusijos Respublikos Prezidentas A. Lukašenka.

Atsižvelgdama į egzaminų rezultatus, komisija įvertina pretendentų į pareigas profesinį žinių lygį. Komisija, vertindama egzamino rezultatus, daro išvadą daugumos balsų sprendimu: kvalifikacinis egzaminas yra išlaikytas, jeigu yra daugiau nei 60 proc. teisingų atsakymų į egzaminų, pokalbio ir testavimo klausimus. Jeigu teisingų atsakymų į egzaminų, testavimo ir pokalbio klausimus yra mažiau nei 60 proc., daroma išvada, kad egzaminuojamųjų žinių lygis yra nepakankamas ir egzaminas laikomas neišlaikytu. Komisijos sprendimas įforminamas atitinkamu protokolu. Protokolas rašomas 3 egzemplioriais, vienas iš jų išduodamas dalyvavusiam konkurse pretendentui [16].

Asmenys, kurie neišlaikė kvalifikacinio egzamino į valstybės tarnybą, į pareigas neskiriami. Įdomu tai, kad yra nustatytas priimto sprendimo veikimo laikas, – vienerius metus po egzamino buvęs pretendentu ir jo neišlaikęs asmuo negali pretenduoti į tą instituciją, kurioje vyko egzaminas. Nesutikęs su konkursinės komisijos sprendimu, pretendentas gali kreiptis į institucijos, kurioje dalyvavo konkurse, vadovą. Vadovo sprendimu gali būti rekomenduojama egzaminą laikyti pakartotinai. Neišlaikius egzamino pakartotinai, galima kreiptis į teisumą [16]. Kita vertus, konkurso komisijos sprendimas daugeliu atvejų būna pagrindas paskirti kandidatą į atitinkamas pareigas ir sudaryti su juo kontraktą.

Su piliečiais, valstybės tarnyboje įsidarbinančiais laikinai, kol kitas valstybės tarnautojas negali eiti savo pareigų, sudaroma darbo sutartis Darbo kodekso nustatyta tvarka.

Baltarusijos Respublikoje valstybės institucijose dar sudaromas valstybės tarnautojų kadro (personalo) rezervas užimti laisvas valstybės pareigybes. Į kadro rezervą įeina:

- Asmenys, dalyvaujantys konkursinėje atrankoje ir konkurso komisijos rekomenduoti įtraukti į personalo rezervą.

Valstybinės valdymo akademijos prie Baltarusijos Respublikos Prezidento vadovybė ir mokslininkai, kurie formuoja bendrą perspektyvų personalo rezervą, pateikia atitinkamų institucijų vadovams informaciją apie asmenis, kurie yra įtraukti į perspektyvų personalo rezervą. Informacijos pateikimo tvarką suderinus su Baltarusijos Respublikos Prezidento administracija, nustato Valdymo akademija. Šis rezervas dar vadinamas „Prezidento rezervu“ [9, p. 18–30].

Analizuojant Baltarusijos valstybės tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos kėlimo procesus reikia pasakyti, kad dauguma tarnautojų siekia baigti Valstybinio valdymo akademijos prie Baltarusijos Respublikos Prezidento Valstybės tarnybos institutą [14]. Baltarusijos valstybės tarnautojų mokyme ir studijose dominuoja teisiniai bei ekonominiai dalykai, dar studijuojama, prezidento suformuota Baltarusijos valstybinė ideologija. Todėl galima priartinti baltarusių tyrinėtojų M. Ilyino ir A. Kopatso nuomonei, kad Baltarusijoje nėra vieno viešojo administravimo studijų dalyko standarto [6, p. 99–102]. Viešasis administravimas, kaip atskiras studijų dalykas, integruojantis politinius ir vadybinius valdymo aspektus, nėra studijuojamas.

Vertinant Baltarusijos kvalifikacinių egzaminų ir priėmimo į valstybės tarnybą sistemą galima teigti, kad ji nelabai skiriasi nuo kitų šalių valstybės tarnybos personalo atrankos sistemų. Kita vertus, valstybės tarnybos personalo valdymo srityje jaučiama tam tikra autoritarinio valdymo įtaka (pvz.: valstybės tarnybos kadru (personalo) rezervas patikrinamas, t. y. pereina Baltarusijos Respublikos Prezidento administracijos filtrą). Manytina, kad, ateityje, šaliai demokratėjant ir atsisakius griežtos valdymo vertikalės, Baltarusijos valstybės tarnybos personalo valdymas taps dar artimesnis Vidurio Europos šalių valstybės tarnybų žmogiškųjų išteklių valdymui.

Socialinės valstybės tarnautojų garantijos Baltarusijos Respublikoje, nepaisant kontaktų sistemos, yra išlaikomos. Jos yra apibrėžtos kontrakte ir mažai kuo skiriasi nuo Lietuvos valstybės tarnautojams numatytų socialinių garantijų.

Net ir tada, kai valstybės tarnautojas atleidžiamas likviduojant įstaigą arba mažinant darbuotojų skaičių, jam turėtų būti siūlomos kitos pareigos valstybės tarnyboje, atsižvelgiant į jo profesiją, kvalifikacijos laipsnį ir ankstesnes pareigas, mokamos išėtinės pašalpos ir vidutinio mėnesio atlyginimo dydžio nedarbo išmokos. Tai dar kartą patvirtina nuomonę, kad kontraktas nemažina socialinių garantijų, bet tam tikrais atvejais gali būti panaudotas politiniais tikslais, atleidžiant iš darbo nelojalius režimui valstybės tarnautojus.

Užslėptas politizavimas daro didelę įtaką Baltarusijos valstybės tarnybai. Formaliai ši tarnyba yra politiškai neutrali. Tačiau priimant į darbą ir darant karjerą visada bus atsižvelgta, ar tarnautojas priklauso proprezidentiniam visuomeniniam judėjimui „Belaja Rus“ (Белая Русь) [13]. Tai prezidento administracijos sukurta struktūra ir jos vadovas yra Baltarusijos prezidento administracijos vadovo pavaduotojas. Kitas proprezidentinis judėjimas, sudarantis sąlygas jauniems valstybės tarnautojams siekti karjeros, vadinasi Baltarusijos respublikine jaunimo sąjunga (sovietinio komjaunimo švelnesnis analogas) (rusiškas šios organizacijos pavadinimo sutrumpinimas – БPCM – *aut.*) [11]. Vienas pagrindinių šios organizacijos tikslų yra sudaryti išskirtines sąlygas savo nariams siekti karjeros valstybės įstaigose ir verslo organizacijose. Panagrinėjus kitų nedemokratiškus šalių

valstybės tarnybas matome, kad ten egzistuoja panaši kaip Baltarusijoje tarnautojų karjeros ir skyrimo į pareigas praktika. Antai komunistinės Kinijos valstybės tarnyboje vertinami ne tik tarnautojo veiklos rezultatai, bet didelis privalumas skiriant į pareigas yra priklausymas komunistų partijai [10, p. 98–99].

Ar judėjimas „Belaja Rus“ tampa institucija, kuri ateityje dubliuos ar vykdys administracines funkcijas? Ž. Židonio [18, p. 349–350] cituoti M. Voslenskij [15] ir M. Djilas [4] įrodė, kad komunistų partijos struktūros ir valstybės administravimo struktūros sudarė vientisą nomenklatūrinę sistemą, kuri valdė valstybę. Norint sukurti ką nors panašaus Baltarusijoje reikia judėjimą „Belaja Rus“ paversti partija. Nelabai tikėtina, kad autoritarinis prezidentas Lukašenka transformuotų šį judėjimą į partiją. Sukūrus partiją negalima atmesti galimybės, kad partijos viduje gali atsirasti opozicija, tuo tarpu „kišeninis“ judėjimas su partinės veiklos elementais garantuoja jo režimui stabilumą. Kita vertus, egzistuojant dabartinėms europinėms politinėms tendencijoms grįžti į totalitarizmą dabartinis Baltarusijos valdantysis režimas ir jo aplinka nesiryžtų.

Dar reiktų pridurti, kad valstybės įstaigose yra skiriami direktorių pavaduotojai ideologiniam darbui, o valstybės ideologiją, kaip jau buvo minėta, yra suformavęs pats prezidentas ir jo komanda. Baltarusijos ideologija mažai ką bendra turi su nacionalinės kalbos ar nacionalinės kultūros atgimimu. (Gal tik pastaraisiais metais, siekiant išsivaduoti iš Rusijos energetinės priklausomybės, imta propaguoti nacionalinės kultūros pasiekimus – *aut.*). Toks svarbus valstybės tarnautojų karjeros motyvatorius kaip geras valstybinės baltarusių kalbos mokėjimas Baltarusijoje nėra taikomas, nors formaliai valstybės tarnautojams reikia mokėti abi valstybines (rusų ir baltarusių) kalbas. Kasdieniniame darbe tarnautojai kalba tik viena valstybine – rusų – kalba. Absoliuti dauguma tarnautojų baltarusių kalbos nemoka arba moka silpnai. Kitose posovietinėse šalyse Kazachstane ir Ukrainoje valstybės tarnautojai skatinami išmokti valstybinę kalbą. Tuo tarpu Baltarusijoje tautinė sąmonė ir moderni baltarusių tauta nesusiformavo. Čia sunku pritaikyti E. Gimžausko cituoto žymaus čekų etnologo M. Hrocho suformuotą tautinio judėjimo raidos schemą [5, p. 37–38]. Šiandieninei baltarusių visuomenei modernus tautinis pakilimas nebūdingas. Todėl Baltarusijoje toks valstybės tarnautojų motyvavimo principas – geras valstybinės kalbos mokėjimas – dar ilgai nebus taikomas.

Analizuojant Baltarusijos valstybės tarnybos raidą ir reformas, matomos dvi tendencijos. Pirmosios esmė yra bandymas pajudėti modernizavimo (kontraktų, tarnautojų veiklos vertinimo) linkme. Antrosios – siekimas sukurti izoliuotą nuo visuomenės, lojalią prezidentui ir jo administracijai biurokratinę korporaciją. Galima teigti, kad politinė sistema Baltarusijoje valstybės tarnybos modernizavimo tendencijas pajungia savo tikslams, jas iškraipo ir gali panaudoti režimui nelojalių darbuotojų eliminavimui iš valstybės tarnybos.

Išvados

1. Formalūs Baltarusijos valstybės tarnybos veiklos principai yra universalūs ir neskiria nuo daugelio Europos šalių valstybės tarnybų. Kita vertus, atsižvelgiant į autoritarinį

šalies valdymo pobūdį ir griežtai vertikalų viešųjų institucijų valdymą, valstybės tarnybos veikla yra glaudžiai susijusi su Respublikos Prezidento ir jo administracijos sprendimais.

2. Dabartinis Baltarusijos valstybės tarnybos modelis gali būti įvardytas kaip *mišrus*. Šis modelis funkcionuoja autoritarinio valdymo sąlygomis, todėl sunku patikrinti, kaip jis veiktų demokratinėje politinėje sistemoje.

3. Kontraktų įvedimas Baltarusijos valstybės tarnyboje nėra vien tik inovatyvi tarnybos darbo efektyvinimo priemonė. Autoritarinio valdymo sąlygomis kontraktai leidžia iš tarnybos eliminuoti nelojalius režimui tarnautojus.

4. Baltarusijos valstybės tarnautojų kvalifikacinių egzaminų organizavimo tvarka ir priėmimo į tarnybą sistema formaliai panaši į kitų Europos šalių valstybės tarnybose taikomas personalo atrankos ir įdarbinimo procedūras. Kita vertus, valstybės tarnybos kadru (personalo) rezervo kūrimui įtaką daro Baltarusijos Respublikos Prezidento administracija ir tai patvirtina faktą, kad aukščiausia šalies politinė valdžia kontroliuoja paskyrimus į formaliai politiškai neutralią valstybės tarnybą.

5. Svarbią įtaką valstybės tarnautojų paskyrimams į aukštesnes pareigas turi priklausymas proprezidentinėms visuomeninėms organizacijoms (kurios nėra įvardytos kaip partijos) „Belaja Rus“ ir Baltarusijos respublikinei jaunimo sąjungai. Buvimas šiose organizacijose garantuoja didesnes karjeros galimybes valstybės tarnyboje ir viešajame sektoriuje.

Literatūra

1. Auer A., Demmke Ch., Polet R. *Civil Services in the Europe of Fifteen*. Maastricht: European Institut of Public Administration, 1996.
2. Bossaert D., Demmke Ch., Nomdem K., Polet R. *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: European Institut of Public Administration, 2001. 5
3. Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. No. 29 “О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины”.
4. Djilas M. *The New Class: An Analysis of the Communist System*. Harcourt Publishers Ltd.. College Publishers, 1983.
5. Gimžauskas E. *Baltarusių veiksnys formuojantis Lietuvos valstybei 1915–1923 m.* Vilnius: LII leidykla, 2003.
6. Плын М., Копатс А. Public Servants Training in the Republic of Belarus: Reality and Challenges. *Viešasis administravimas*, 2005, Nr. 3-4, (7-8).
7. Кеник, К. И. *Регулирование труда государственных служащих в Республике Беларусь*. Минск, 2003.
8. *Контракты в государственной службе Республики Беларусь*. <http://www.pravokolichki.com/dop/otdk/otdk0700.html> [2011-08-04].
9. Крамник, А. *Курс административного права Республики Беларусь*. Минск, 2003.
10. Minkevičius A., Smalskys V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius: MRU leidybos centras, 2008.

11. Общественное объединение «БРСМ». [http:// www.brsm.by/ru/projekt](http://www.brsm.by/ru/projekt) [2011-08-05].
12. Примерная форма контракта в государственной службе. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 7 декабря 2003 г. No. 1271.
13. Республиканское общественное объединение «Белая Русь». <http://www.belayarus.by> [2011-08-11].
14. Структура института государственной службы Республики Беларусь. <http://www.pac.by/ru/general-information/structure/institut-gos-sluzhbi> [2011-08-01].
15. Восленский М. *Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза*. Москва: МП «Октябрь» «Советская Россия», 1990.
16. Указ Президента Республики Беларусь от 17 марта 2005 года „О квалификационном экзамене для лиц впервые поступающих на государственную службу. <http://www.levonevski.net/pravo/razdel9/...9d4205.html> [2011- 09 – 10].
17. Закон о государственной службе Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. No. 204-3. <http://www.levonevski.net/pravo/razdel/text1610/indexhtml> [2011-08-05].
18. Židonis Ž. Pokyčiai Lietuvos valstybės tarnyboje: demokratiškas valdymas *versus* vadybinė valstybė. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis* (ats. red. K. Masiulis, A. Krupavičius). Vilnius: UAB „PRaction, 2007, 349-350.

Vainius Smalskys

Aspects of Organisation of Civil Service in Belarus

Abstract

An analysis of the Belarusian civil service has shown that its formal organisation follows the principles of public service that do not differ from those found in most other European states and are applied universally. On the other hand, the fact that Belarus is governed by an authoritarian regime which follows a strict vertical management of public institutions, the practice of civil service is highly dependent on specific decisions adopted by the President and his Administration.

The present model of the Belarusian civil service can be considered as *mixed*. It functions under authoritarian conditions and therefore it is hard to evaluate its possible performance given a democratic regime.

Contract management in Belarus is an innovation that does not only serve a purpose of trying to increase public sector efficiency, but is also applied as a tool to eliminate officials disloyal to the regime.

Formally, organisation of recruitment and employment to the civil service in Belarus is similar to that existing in the other European states. However, a major factor in creating the personnel (cadre) reserve for the civil service is the role of the Administration of the President. This serves to prove that employment to a formally neutral civil service is highly dependent on the decisions taken on the top political level. The major factor when considering employment to the higher positions of civil service is the affiliation of the candidate to the “pro-presidential” public organisations (which are not named as political parties, but essentially they are) such as “Belaja Rus” and Belarus Republican Youth Union (BRSM). Membership in these organisations guarantees possibilities for greater career advancement in the civil service and more broadly in the public sector.

Vainius Smalskys – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, socialinių mokslų daktaras, docentas.

E. paštas: vainius.smalskys@gmail.com

Vainius Smalskys – Doctor of Social Sciences, is an Associate Professor, Head of Public Administration Department, Faculty of Policy and Management of Mykolas Romeris University.

E-mail: vainius.smalskys@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. gegužės mėn.