

STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ KARJEROS PROBLEMOS

Doc. dr. Alfonsas Laurinavičius

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Muitinės veiklos katedra
Valakupių g. 5, 2016 Vilnius
Telefonas 2740 618
Elektroninis paštas mvk@ltu.lt

Pateikta 2002 m. spalio 30 d.

Parengta spausdinti 2002 m. lapkričio 16 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros profesorius
habil. dr. Česlovas Mančinskas ir Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Muitų
teisės derinimo skyriaus vyr. inspektorius dr. Juozas Radžiukynas*

S a n t r a u k a

Spartūs socialiniai procesai tiesiogiai veikia valstybės institucijų veiklą, jų vidaus administravimą. Valstybės tarnybos, palaikančios teisėtumą, teisėsaugą, atliekančios įstatymų įgyvendinimo kontrolę arba priežiūrą, užkardančios ar atskleidžiančios nusikaltimus, negali spręsti savo vidaus administravimo problemų atsiribodamos nuo šalies viešojo gyvenimo. Taigi institucijų, įstaigų vidaus reglamentavimo koncepcija turi būti kuriama atsižvelgiant į daugelį socialinių veiksnių.

Straipsnyje siekiama daugiau dėmesio skirti šalies statutinių pareigūnų teisinio statuso analizei. Teisė yra pagrindas sprendžiant visas sudėtingas statutinių tarnybų veiklos problemas.

Keičiantis valstybės teisėsaugos funkcijų sampratai, ypač keičiasi specialiųjų tarnybų uždaviniai, pareigūnų funkcijos bendruomenėje. Reikia sutikti su moksle vyraujančia nuostata, kad institucijos, įstaigos, kurios nepuoselėja savo vidaus administravimo, stengiasi nematyti personalo problemų, nekuria teisinėmis priemonėmis valdomos pareigūnų karjeros sąlygų, jų paskatų sistemos, anksčiau ar vėliau tampa nepajėgios tinkamai reaguoti į visuomenės gyvenimo permainas, įgyvendinti joms pavestas funkcijas. Ši hipotezė straipsnyje grindžiama mokslo šaltinių analize bei autoriaus atlikto pirminio sociologinio tyrimo duomenimis. Straipsnis yra tęstinis. Juo siekiama atkreipti mokslininkų, praktikų bei vadovų, formuojančių personalo valdymo strategiją, dėmesį į esmines pareigūnų karjeros procesų valdymo šalyje problemas.

1. Įvadas

Nepriklausomybę atkūrusios šalies statutinės institucijos gyvena nesibaigiančių reformų laikmetį. Jos dažniau negu kitos valstybės institucijos yra kritikuojamos žiniasklaidos, nesulaukia didesnio politikų bei visuomenės palaikymo. Trumpai tariant, nuolat jaučia spaudimą, reikalavimą „dirbti geriau“. Ir tai suprantama, nes nuo policijos, finansinius nusikaltimus tiriančių specialiųjų tyrimus atliekančių pareigūnų darbo didele dalimi priklauso šalies teisinė tvarka, visuomenės saugumas.

Vakarų mokslas bei demokratiškų gretimų šalių panašaus pobūdžio tarnybų bei mūsų įstaigų patirtis byloja, kad ne nuo institucijų fasado, o nuo jose dirbančių asmenų kvalifikacijos, kompetencijos priklauso įstaigoms pavestų funkcijų efektyvus įgyvendinimas [1, 2]. Iš esmės keičiasi požiūris į verslą, ekonominių procesų valdymą, tačiau valstybės tarnautojo, o ypač statutinės įstaigos pareigūno, suinteresuotumo skatinimas vis dar niekam nesvarbus. Matyt, dar gana stipri pas mus totalitarinio valdymo tradicija, ir daugeliui atrodo, kad pareigūnas yra valdininkas, priklauso virš visuomenės sukurtam „antstatui“, ir kiekvieno piliečio rūpestis – nuo jo apsiginti. Ši iššūkį besąlygiškai priima įstaigų vadovybė ir, nieieškodama būdų, kaip keisti pareigūnų socialinį statusą, skatinti juos kūrybingai atlikti pavestas pareigas,

savu ruožtu palaiko tam tikrą viešojo administravimo stagnaciją. Akivaizdu, kad šių socializacijos procesų varomoji jėga yra kompetentingas, iniciatyvus pareigūnas. Jo pagrindinė paskata tobulėti yra karjera, atverianti galimybes kurti savo gerovę, gauti moralinį pasitenkinimą. Todėl, analizuojant šių dienų tikrovę ir kuriant vidaus administravimo modelį, reikia atsižvelgti ne tik į karjeros statutinių pareigūnų keliamus reikalavimus, bet remtis kitų demokratiškų šalių patirtimi, mokslo rekomendacijomis.

2. Šiuolaikinė valstybės tarnybos koncepcija

Reglamentuojant karjeros valstybės tarnybą, vienas iš svarbiausių uždavinių yra stiprinti jos socialinį orientuotumą, sudaryti jos įstaigoms palankias prielaidas aktyviai dalyvauti socializacijos procesuose, prisidėti kuriant brandžią pilietinę visuomenę. Siekiant piliečių gerovės, geriau tenkinti jų augančius poreikius, plėtoti žmogaus teises, nuolat auga viešojo administravimo reikalavimai. Tenkinant visuomenės poreikius, modernizuojamos institucijos, tobulinami viešojo administravimo metodai ir priemonės. Bene ryškiausias laikmečio skiriamasis bruožas tas, kad sparčiai plėtojama valstybės institucijų, tarp jų ir statutinių, funkcija teikti bendruomenei, žmogui socialines paslaugas. Ji dažnai laikoma svarbesne už tradicinį viešąjį administravimą, *kontrolę*. Statutinių tarnautojų funkcijų įvairovė suponuoja tam tikrą prieštarą: kasdien žmonės reikalauja sau ir kitiems didesnių teisių, tikisi iš valstybės platesnių savo laisvių palaikymo, o joms palaikyti reikalingos vis didesnės, daug kainuojančios pajėgos. Tačiau valstybės biudžeto galimybės tenkinti augančius teisėsauginius poreikius yra gana ribotos. Šiuolaikinės visuomenės raidos tendencijos yra priešingos – skatina mažinti valstybės biudžetą ir iš jo skiriamas lėšas. Vadinas, reikalaujama kitaip vykdyti viešąjį administravimą. Taigi šiuo metu labiau nei kada nors anksčiau pabrėžiama valstybės karjeros tarnybų ir jų pareigūnų priedermė įsilieti į bendruomenę, aktyviai prisidėti kuriant pilietinę visuomenę, kaip vieną iš didžiausių socialinių vertybių¹. Tikimasi, kad pareigūnas, būdamas savo srities socialinio darbo specialistas, turintis diskrecinius įgaliojimus atlikti savo tarnybinės pareigas, pasieks didesnės valstybės ir visuomenės interesų dermės, užtikrins visų bendruomenės pajėgų bendradarbiavimą rūpinantis saugiu žmogaus gyvenimu, saugant jo teises ir pagrindines laisves.

Vakarų šalyse laikomasi nuomonės, kad šiuolaikinės valstybės tarnybos – policija, muitinė, mokesčių inspekcija veikia turėdamos ir valstybės, ir aptarnaujamos bendruomenės įgaliojimus. Valstybės įgaliojimais, arba valdžia, priimta laikyti pareigą palaikyti visuomenėje *teisėtą elgesį*², arba teisinę tvarką, o bendruomenės įgaliojimai suprantami kaip socialinių normų visumos pripažinimas ir palaikymas tenkinant visuomenės poreikius [3, p. 13]. Įgaliojimų dermė reiškia, kad bendruomenės įgaliojimai turi būti lygiareikšmiai turimiems valstybės įgaliojimams, ir atvirkščiai.

Pripažįstant pakitusį valstybės institucijų ir pareigūnų statusą, būtų klaidinga kelti klausimą, pavyzdžiui, kas yra valstybės specialiosios tarnybos: valdžia ar visuomenės paslauga? Toks klausimas gali kilti, kaip teigia A. Vaišvila, dėl *tautos ir valdžios nesusikalbėjimo* [4, p. 588]. Demokratiškos valstybės aparatas neturi kitokių interesų kaip tik prisidėti įgyvendinant tautos savitarną. Vientisos valdžios funkciją valstybėje atlieka specialios institucijos. Remiantis valstybinės valdžios funkcijos struktūrine analize nustatomos kiekvienos institucijos funkcijos. Vadinas, viešąjį administravimą, kontrolę, atliekamą, pavyzdžiui, policijos, finansinių nusikaltimų tyrimo, muitinės ar mokesčių inspekcijos tarnybų, jų funkcijų nustatymą, negalima vertinti kaip savitikslių dalyką. Jis išplaukia iš vientisos tarnybų veiklos administravimo koncepcijos.

¹ Valstybės tarnautojų pareigą stiprinti pilietinę visuomenę kėlė dar vokiečių klasikinės filosofijos kūrėjai, kiti to laikmečio mąstytojai (žr. pirmą straipsnį). Suprantama, kad laikas yra kiek pakeitęs šio reikalavimo turinį, tačiau jo esmė – viešo intereso pirmumas – išlieka.

² Teisėtas elgesys – tai fizinių asmenų, organizacijų elgesys, kuris neprieštaruoja teisės normoms, atitinka visuomenės socialinius naudingus tikslus. Žr.: Katuoka S. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. – V.: LTA, 1997, p. 13.

Suprantama, kad vientisos valstybinės valdžios koncepcijos pagrindas yra teisė. Tačiau teisė negali būti suprasta vien kaip baigtinė normų visuma. Sprendžiant viešojo administravimo, kontrolės institucijų vidaus administravimo problemas, svarbu vykstančius procesus suvokti plačiau, šią visuomeninių santykių sritį vertinti konceptualiai, susieti su viešosios tvarkos, teisinės tvarkos sąvokomis. Teisės moksle *teisėto elgesio kaip viešosios tvarkos samprata konkretizuojama išskiriant*

– objektyvų ir

– subjektyvų elgesį [3, p.12].

Objektyvusis teisėtas elgesys atitinka teisės normų reikalavimus ir priklauso teisinio reguliavimo sferai.

Subjektyvusis teisėtas elgesys priklauso nuo elgesio pobūdžio suvokimo, elgesio motyvų ir tikslų, išsiugdytų gebėjimų vertinti socialinę aplinką. Šiuo požiūriu socialiniai santykiai yra suprantami kaip nebaigtinis procesas, determinuotas daugelio veiksnių ir pirmiausia – socialinių normų visumos. Tai lemia teisės atvirumą kaip galimybę adekvačiai reaguoti į tikrovę. Teisės atvirumą lemia subjektyvių teisių ir pareigų vienovė, kitaip sakant, adekvatumą nusako proporcingumo principas, reikalaujantis, kad asmuo turėtų tiek teisių, kiek prisiima ir vykdo pareigų arba prisiima įsipareigojimų. Iš to plaukia reikalavimas, kad pareigūnams prisiimant naujas pareigas (pvz., kylant karjeros laiptais, atliekant sudėtingesnes užduotis), kartu turi būti didinamos jų teisės – sukurtos prielaidos jiems reikštis kaip savo „atvirų“ teisių subjektams. Teisės atvirumo reikšmę valstybės tarnyboje taikliai galima apibūdinti A. Vaišvilos argumentais:

„Atskirti subjekcinę teisę nuo pareigos – tai paversti ją absoliučia ir dėl to – uždara būtimi. Bet kokia nuo pareigos atsiskyrusi teisė jau nėra teisė, ji virsta savo priešybe – privilegija, t. y. įrankiu ne santarvei su artimu palaikyti, o agresijai prieš tą patį artimą vykdyti“ [4, p. 111].

Pripažinus teisę atvira, valstybinės valdžios koncepcijoje atsiranda „socialinės tvarkos atvirumo“ sąvoka. Praktikos požiūriu ji reiškia, kad, siekiant tenkinti žmogaus poreikius, statutinės įstaigos turi suvokti šalies, kiekvienos bendruomenės santykių ypatumus ir šiuo suvokimu grįsti savo motyvaciją tarnauti. Socialinių mokslų teiginys, kad visuomeninių santykių reguliavimas yra autentiškas, nulemtas visuomenės gyvenimo būdo, jos tautinio charakterio ir istorinės patirties, šiandien laikomas neginčijamu. Be to, visuomenė yra sudaryta iš daugybės socialinių darinių, turinčių savų interesų, vertybių. Vertindami tuos pačius dalykus, dažnai susiduriame su skirtingais požiūriais. Iš to kyla visiškai pagrįstas viešojo administravimo institucijoms ir jų pareigūnams reikalavimas (pavyzdžiui, 1999 m. VAĮ 7 str.) – turint pareigūno statusą, naudojantis diskrecija, privalu *tartis su aptarnaujama bendruomene dėl administracinio reglamentavimo*. Įvardijant pareigų ir teisių vienovę kaip pagrindinę prielaidą legalizuoti visų socialinių grupių, tarp jų ir valstybės įsteigtų darinių, interesus viešosios tvarkos požiūriu, kartu „*aprežiama*“ jų teisėto buvimo tos tvarkos sąlygomis kompetencija – atskleidžiamas teisių ir pareigų taikomasis aspektas.

Iš to, kas pasakyta, peršasi išvada, kad valstybės institucijos kaip socialinio darinio interesus, tiek pavaldžių, tiek tiesiogiai nepavaldžių subjektų atžvilgiu, palaikant socialinę tvarką, yra teisėtas tik tuo atveju, kai nepažeidžiamas teisių ir pareigų vienovės principas. Subjekcinė teisė dalyvauti palaikant bendrą visuomenės tvarką legalizuojama, socializuojama per atitinkamų pareigų vykdymą kitų socialinių grupių, dalyvaujančių palaikant tą tvarką, atžvilgiu. Tai šalių abipusis įsipareigojimas siekti kompromiso. Reikia sutikti su prof. S. Katuokos ir kitų mokslininkų, besigilinančių į šį klausimą, nuomone, kad, pavyzdžiui, policijos veiklos funkcija *saugoti žmogaus teises* šiuo metu tapo aktualesnė negu bet kada anksčiau [5, p. 65]. Tą patį būtų galima pasakyti ir apie kitas valstybės specialiąsias tarnybas. Be to, šį teiginį reikėtų papildyti – ši funkcija įgyja naują kontekstą ir jos realizavimas kelia valstybės įstaigoms, jų pareigūnams vis naujų, ypatingų profesinės atsakomybės reikalavimų, kylančių iš turimos ir metodologiškai plėtojamoms jų tarnybinės diskrecijos.

Nuolatinis konsultavimasis su gyventojais, kaip kurti saugų gyvenimą (daryti poveikį įvairiems nestabilumą skatinantiems, grėsmę keliantiems veiksniams), yra pagrindinė viešojo administravimo institucijų ir jų pareigūnų prielaida žinoti žmonių poreikius, per bendra-

darbiavimą įsilieti į aptarnaujamą bendruomenę. O tai galima traktuoti kaip poreikio *valdyti informaciją apie tikrąsias bendruomenės problemas* realizavimą. Pavyzdžiui, kad policija galėtų burti bendruomenę rūpintis savo saugumo reikalais, ji turi turėti pakankamai informacijos apie nesaugumo priežastis, o bendruomenė ir kiekvienas jos narys turėtų žinoti, kur ir kaip prireikus ieškoti paramos savo saugiam gyvenimui užtikrinti. Vadinasi, policijos ir kitų teisėsaugos bei kontrolės institucijų vaidmuo – tarnauti valstybei ir bendruomenei kuriant demokratinį viešąjį administravimą¹ [6, p. 42]. Kitaip sakant, pagal šių dienų statutinių įstaigų valdymo koncepciją, pirmasis uždavinys – kurti tokį tarnybos modelį, kuris:

- būtų orientuotas įgyvendinti demokratinės šalies teisinės tvarkos palaikymo funkciją,
- sudarytų palankias sąlygas pareigūnams spręsti valstybės ir bendruomenės jiems keliamus uždavinius – palaikyti socialinę tvarką.

Galima daryti prielaidą, kad pareigūnas valstybės įgaliojimus gauna per įstatymus, o bendruomenės – per jos poreikį, gaunamos informacijos apie grėsmes, kylančias žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms, suvokimą². Tai rodo gerokai pakitusį statutinių valstybės tarnybų socialinį vaidmenį, sparčiai plėtojamus karjeros tarnybų pareigūnų–profesionalų diskrecinius, veikti savo nuožiūra (remiantis socialinių normų visuma), tenkinant bręstančios pilietinės visuomenės poreikius, įgaliojimus. Pakitusi viešojo administravimo samprata supponuoja būtinybę skirti ypač daug dėmesio pareigūnų motyvacijai, paskatoms atlikti savo funkcijas profesionaliai, kūrybingai, pačiomis sudėtingiausiomis sąlygomis nevengiant asmeninės atsakomybės. Vienas iš tokių veiksnių yra pareigūnų karjera. Racionaliai valdant karjeros procesus siekiama skatinti visavertės asmenybės raidą, sudaryti prielaidas reikšintis jo individualybei, savo darbu pelnyti bendruomenės pagarbą, užsitikrinti savo gerovę.

3. Pareigūnų karjeros procesų valdymas

Valstybės institucijų vidaus administravimą reglamentuojantys įstatymai *karjeros principą* paprastai išskiria kaip vieną iš pagrindinių valstybės tarnybos principų. Remiantis Lietuvos įstatymais institucijoms keliamas reikalavimas asmenis į valstybės tarnybą priimti konkurso tvarka „*neterminuotam darbui*“. Konkurencijos būdu „*pretendentai*“ gali siekti aukštesnių ar kitų pareigų, laikantis *skaidrumo principo: objektyviai įvertinant jų profesinį pasirengimą, įgūdžius ir pranašumus*. O tai reiškia, kad turi būti sukurtas valstybės tarnybos karjeros procesų teisinis valdymo mechanizmas. Vadinasi, reikia atsakyti į klausimą, ar toks mechanizmas sukurtas, galioja ir veikia?

Esminį posūkį valstybės tarnybos politikoje žymi Lietuvos Seimo 1999 metais priimtas Valstybės tarnybos įstatymas³ (toliau – VTĮ) bei Viešojo administravimo įstatymas⁴ (toliau – VAĮ). Juose įtvirtinti pagrindiniai valstybės karjeros tarnybos principai, valstybės karjeros tarnautojo⁵ statuso samprata ir tokio pobūdžio valstybės institucijos, įstaigos, jos tarnautojų, pareigūnų vidaus administravimo bei jų tarnybinės veiklos teisiniai pagrindai. Įstatyme pateiktas karjeros valstybės tarnautojo apibrėžimas atskleidžia šios sąvokos turinį – tai valstybės tarnautojas, priimtas į tarnybą:

- a) konkurso būdu;
- b) neterminuotam laikui;

¹ Demokratinis viešasis administravimas visuotinės kokybės vadybos kontekste reiškia, kad turėtų būti skatinama viešojo administravimo institucijų, visuomeninių organizacijų ir piliečių iniciatyva siekti aukštesnės gyvenimo kokybės bei atsakomybės už rezultatus. Žr.: Šakočius A. Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtumą. – V.: LTA, 2000, p. 42.

² Žmogaus teises ir pagrindines laisves įtvirtina Jungtinių Tautų 1966 m. Tarptautinė žmogaus teisių chartija, 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija bei dešimtys iš šių kodeksų plaukiančių tarptautinių dokumentų – rezoliucijų, deklaracijų, konvencijų, rekomendacijų žmogaus teisių klausimais.

³ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316. Straipsnyje remiamasi naujaja šio įstatymo redakcija: Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymas Nr. IX-855 // Žin. 2002. Nr. 45–1708.

⁴ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234.

⁵ Karjeros valstybės tarnautojas – viešojo administravimo valstybės tarnautojas, konkurso būdu priimtas į tarnybą neterminuotam laikui, prisiekęs valstybei ir turintis galimybę nustatyta tvarka siekti aukštesnių ar kitų pareigų (VTĮ, 2.7 str.).

- c) prisiekęs valstybei;
- d) turintis galimybę nustatyta tvarka siekti aukštesnių ar kitų pareigų tarnyboje (VTĮ 2.7 str.).

Naujos redakcijos VTĮ pateiktas kiek kitoks šios sąvokos apibrėžimas. Karjeros valstybės tarnautojas – tai:

- valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas neterminuotam laikui ir
- turintis galimybę šio įstatymo nustatyta tvarka įgyvendinti teisę į karjerą valstybės tarnyboje (VTĮ 2.5 str.).

Deja, įstatymuose nepateikta valstybės karjeros tarnybos sąvoka. Reikia iš anksto pasakyti, kad sąvoka *karjeros valstybės tarnyba* nevartojama ir specialiųjų institucijų – departamentų, tarnybų – teisės aktuose. Kodėl? Tai klausimas, į kurį mokslininkai ir specialistai turėtų atsakyti nedelsdami. Kaip jau rašyta, sąvokos yra pagrindinė priemonė, socialinių reiškinių mokslinės analizės įrankis, o neturint „įrankių“, negalima išsamiai apibrėžti valstybės tarnybos administravimo strategijos, mokslininkai ir praktikai negali susitarti dėl bendrų veiklos tikslų ar laukiamų tos veiklos rezultatų¹. Todėl kategorijų sampratą tenka analizuoti valstybės tarnybos konteksto požiūriu.

Įstatyme pateiktas *statutinio valstybės tarnautojo* apibrėžimas. Juo laikomas kiekvienas valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymu patvirtintas statutai, nustatantis:

- specialias priėmimo į valstybės tarnybą ir
- atsakomybės bei kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas;
- viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu (VTĮ 2.6 str.).

Statutinę karjeros tarnybos sampratą papildė VTĮ 4 straipsnis, išskiriantis iš valstybės tarnautojų visumos statutinius pareigūnus ir nustatantis, kad *statutiniams valstybės tarnautojams šio įstatymo nuostatos taikomos tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja statutai ar Diplomatinės tarnybos įstatymas, išskyrus šio įstatymo nustatytą darbo apmokėjimo tvarką*.

Vadinasi, galima daryti prielaidą, kad tarnybos apibrėžimas, karjeros procesų muitinėje, policijoje ar kitoje statutinėje karjeros tarnyboje, dar vadinamoje valstybės specialiojoje tarnyboje, reglamentavimas priskirtas šių tarnybų specialiesiems teisės aktams. Šis įstatymas įpareigoja nustatyti terminu², atsižvelgiant į laikmečio poreikius parengti ir pateikti Seimui statutinių valstybės tarnautojų statusą nustatančių įstatymų arba statutų projektus (pirmos red. VTĮ 78.4 str.). Galima daryti prielaidą, kad šiuose dokumentuose turėtų būti pateiktos ir specialiosios sąvokos.

Lietuvos Respublikos Seimas 2000 m. spalio 17 d. priėmė Policijos veiklos įstatymą. Šiuo metu, pavyzdžiui, rengiami: Vidaus tarnybos statutai³, skirtas visoms vidaus reikalų sistemos statutinėms įstaigoms (Policijos, Vadovybės apsaugos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui, Finansinių nusikaltimų tyrimo, Valstybės sienos apsaugos tarnyboms), Muitinės veiklos įstatymo bei Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statuto, kitų norminių aktų projektai. Pagal valstybės tarnybos reglamentavimo koncepciją reikėtų manyti, kad šie norminiai dokumentai papildys, patikslins VTĮ normas, pateiks išsamią teisinių santykių specialioje valstybės tarnyboje visumą.

Tačiau įstatyme taip pat neapibrėžta *statutinė valstybės tarnyba*. Galima suprasti, kad statutinės tarnybos yra visos valstybės, savivaldybės viešojo administravimo įstaigos, ir jų pareigūnai naudojami *tomis pačiomis pilietinėmis bei politinėmis teisėmis, kaip ir kiti asmenys*.

¹ Kodėl šalies įstatymai nepateikia sąvokų *statutinė* arba *karjeros institucija, įstaiga*? Tai sunkus klausimas, reikalaujantis nuodugnios teorinės ir praktinės analizės. Remiantis šalyje vykstančių procesų stebėjimais, galima daryti tik atsargias prielaidas, kodėl neturime šių institucijų raidos koncepcijos ir dėl nenoro susidurti su stipria opozicija vengiama pateikti kategorijų apibrėžimus. Vertinant problemą kitu aspektu, atkreipia dėmesį, pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerijos bandymai visus „aprengti“ karine uniforma, taigi statutinė tarnyba yra tapatinama su karine. Galima įvardyti ir kitas aplinkybes, kurios perša mintį atsisakyti „pareigūno“ sąvokos ir pan., tačiau šie klausimai turėtų būti išanalizuoti ir pateikti moksliskai pagrįsti atsakymai bei rekomendacijos.

² Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas įpareigojo per dvejus metus (iki 2001 m. liepos mėn.) parengti ir pateikti Seimui statutinių karjeros valstybės tarnautojų statusą nustatančių įstatymų ar statutų projektus, tačiau, kaip žinome, terminai vis ilginami.

³ Straipsnyje remiamasi Vidaus tarnybos statuto projektu. LTU jį gavo 2002 m. rugsėjo mėn.

Be to, nevalia nepaisyti tarptautinių sutarčių, jų pagrindu priimtų rekomendacijų. Tarptautinės teisės požiūriu šių tarnybų (pvz., policijos, muitinės) *pareigūnai (išskyrus ypatingus atvejus) turi paklusti bendrajai teisei, baudžiamojo proceso reikalavimams ir paskirtoms bausmėms.*

Galimybė kuo plačiau naudotis tomis pačiomis kaip ir kiti piliečiai teisėmis, rašoma Europos policijos etikos kodekse [14, p. 40], yra viena iš teisinės valstybės bei policijos integracijos į visuomenę, kuriai ji tarnauja, bruožų. Vadinas, valdant karjeros procesus turi būti atsižvelgta į objektyvias ir subjektyvias pareigūno elgesio aplinkybes, kitaip sakant, pareigūnui turi būti pakankamai aišku, kokie teisės aktai, statutai, deontologijos kodeksai reglamentuoja tarnybinius santykius, apibrėžia pareigūno diskrecines galias. Karjeros procesų valdymą reglamentuoja teisinių dokumentų visuma: atitinkamos tarptautinės sutartys, valstybės tarnybą reglamentuojantys bendrieji bei specialieji teisės aktai, skirti atskiroms statutinėms karjeros valstybės tarnyboms, bei žinybiniai nuostatai, instrukcijos, rekomendacijos, priimtose tenkinti konkrečios institucijos arba įstaigos poreikius. Dėl darbo apimties reikalavimų straipsnyje nėra galimybės teisinių karjeros valdymo prielaidų analizuoti išsamiai. Todėl apsiribojama kritišku vertinimų esminių nuostatų, neatitinkančių šių dienų karjeros procesų valdymo sampratos.

4. Karjeros pagrindinių nuostatų analizė

Karjeros procesų valdymui skirtas ne vienas VTĮ skirsnis, be to, tiesiogiai ar iš dalies įstaigų vidaus administravimą reglamentuoja daugelis kitų įstatymų arba jų straipsnių. Kaip minėjome, karjeros procesų valdymo pradžia yra priėmimo tarnybon faktas. VTĮ 3 skirsnio 11 str. „Priėmimas į karjeros valstybės tarnautojų pareigas“ numato pretendentų priėmimą viešo konkurso būdu ar be konkurso, išlaikius atitinkamą egzaminą ar po „pokalbio“. Statutinės karjeros tarnybos šio įstatymo 1 skirsnio 4 straipsnyje išskirtos, ir priėmimą tarnybon turėtų reglamentuoti specialieji statutinių institucijų teisės aktai.

2000 m. Policijos veiklos įstatymas (toliau – PVĮ) įtvirtina, kad „*policijos pareigūnų skyrimo ir atleidimo iš pareigų tvarką ir pagrindus nustato šis įstatymas...*“ (PVĮ 14.10 str.), nors iš tikrųjų yra kitaip. PVĮ reglamentacija apsiriboja šiuo teiginiu. Su šio santykio normatyvinio požiūrio neapibrėžtumo padariniais susiduriame praktikoje. Kaip rodo personalo formavimo praktikos analizė, skiriant į pareigas dažnai nėra atsižvelgiama į karjeros principo reikalavimus, todėl pagrįstai kyla klausimas, ar policijos pareigūnas apskritai yra priskiriamas prie karjeros valstybės tarnautojų?

Atsakymą į šį klausimą turėtų duoti PVĮ bei kiti policijos įstaigų ir jų pareigūnų administravimą norminantys teisės aktai. Pagal šį įstatymą *policijos įstaiga* laikoma įstatymų nustatyta tvarka įsteigtas juridinis asmuo (PVĮ 2.2 str.). *Policijos pareigūnas* yra Lietuvos Respublikos pilietis, į policijos įstaigą priimtas statutiniu valstybės tarnautoju (PVĮ 2.4 str.). *Statutinis valstybės tarnautojas* – valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtintas statutas, ir (ar) turintis viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu (VTĮ 2.6 str.).

Ne mažiau klausimų kyla dėl PVĮ 10.2 straipsnio nuostatos taikymo. Ji nustato, kad „*Policijos įstaigų vidaus kontrolės tvarką nustato policijos generalinis komisaras*“, o ne įstatymų leidėjas. Vadinas, karjeros procesų valdymas peržengia įstatymo ribas ir neturi nieko bendro su diskrecijos samprata. Peršasi išvada, kad įstatymas sukuria precedentą, leidžiantį išsaugoti valstybės tarnybos administravime voliuntarizmo principą, išsaugoti autoritariniam režimui būdingus karinės tvarkos palaikymo principus.

Reikia pridurti, kad PVĮ *neįtvirtina ir skaidrumo principo*, nereikalaujama tarnybon priimti, kaip tai numato, pavyzdžiui, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijos Rec (2001) 10, objektyviai įvertinus pretendentų „*asmeninę patirtį bei kvalifikaciją, atitinkančią policijai keliamus reikalavimus*“. Todėl galima teigti, kad išlieka reali grėsmė, apie kurią dar G. Hėgelis įspėjo, formuoti tarnybas „*privačių ryšių pagrindu*“. Kaip rodo žiniasklaidoje (pvz., dienraščiuose „Lietuvos rytas“, „Respublika“ ir net savaitraštyje „Sargyba“) šiuo klausimu

reiškiamos nuomonės, sociologiniai tyrimai, eilinis pilietis tokią personalo atrankos formą traktuoja kaip palankią plisti korupcijai.

VTĮ 5 skyrius Valstybės tarnautojų karjera išsamiai reglamentuoja pareigų paaugstinimą, tarnybinį kaitumą, tarnybinės veiklos vertinimą ir kitus klausimus. Įvairių statutinių karjeros valstybės tarnybų tarnautojo veikla, kaip žinome, turi daug ypatumų, ir negalima šių klausimų spręsti bendra, šio įstatymo reglamentuota, tvarka. Vertinant policijos, muitinės ar kitų statutinių organizacijų pareigūnų veiklą paprastai prieš tai atliekama jų atestacija¹. Tačiau atestacijos reglamentavimo klausimai taip pat teisės požiūriu nėra pakankamai aiškūs, o svarbiausia – neapibrėžti tarnybinės veiklos vertinimo kriterijai². Taigi įstatymas neduoda atsakymo į pagrindinį statutinio karjeros tarnautojo klausimą, ar pareigūnas turi galimybę teisiškai reglamentuota tvarka *siekti aukštesnių ar kitų pareigų konkurencijos būdu*?

Jau daugiau kaip metai rengiamas naujas Vidaus tarnybos statuto projektas. Jame taip pat numatoma įtvirtinti karjeros principą, tačiau autoriaus skaitytuose projektuose neskiriama reikiamo dėmesio jo nuosekliam įgyvendinimui. Pagal šį dokumentą pareigūnų karjera turėtų būti grindžiama vidaus reikalų ministro nustatytais kvalifikaciniais reikalavimais konkrečioms pareigoms eiti³. Išliekantis senasis požiūris į karjeros procesų valdymą išsaugo net tiesioginę politinių partijų įtaką (ministras atstovauja politinei partijai, įgyvendina jos programą) policijai.

Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, atsižvelgdamas į valstybei, stojančiai į Europos Sąjungą, keliamus reikalavimus, rengia visą teisinių aktų projektų paketą: *Lietuvos Respublikos mutinies kodeksą, Mutinies veiklos įstatymą, Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statuto pakeitimo įstatymą*, kuris iš esmės savo turiniu bei forma skiriasi nuo 2000 m. Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statuto⁴. Naujasis Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statusas yra derinamas su naujausia Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo redakcija, todėl daug dėmesio skiriama karjeros procesų valdymui. Suprantama, kad projektas neleidžia daryti galutinių išvadų, tačiau, autoriaus manymu, reikėtų diskutuoti dėl esminių nuostatų. Pavyzdžiui, Lietuvos respublikos muitinė įvardijama kaip valstybės institucija, o ne statutinė karjeros valstybės institucija, muitinės pareigūnas – tai statutinis valstybės tarnautojas, o ne statutinis karjeros valstybės tarnautojas, pagaliau nenumatoma Muitinės veiklos įstatyme įtvirtinti karjeros principo. Valdant karjeros procesus, nustatant stažuotės trukmę, suteikiant pareiginius laipsnius, sprendžiant kitus karjeros klausimus, svarbus vaidmuo tenka Departamento, jo tarnybų vadovams. Iš to, kas pasakyta, galima daryti išvadą, kad:

- a) karjera turi būti analizuojama bendrame valstybės institucijų, įstaigų ir jų pareigūnų administravimo koncepcijos kontekste;
- b) pareigūnas gauna valstybės ir bendruomenės įgaliojimus ir pats turi jausti pareigą juos įgyvendinti vienodai atsakingai;
- c) karjeros valstybės tarnybos pareigūno teisinis statusas, vykdant savo funkcijas, turi apsaugoti jį nuo politinės įtakos, lobistinių interesų ir pan.;
- d) karjeros procesų valdymas turi remtis lygybės prieš įstatymą principu, todėl teisinės, demokratinės valstybės (savivaldybės) karjeros statutinis pareigūnas turi turėti aiškias gaires siekti karjeros.

Vadinasi, sprendžiant šių tarnybų personalo karjeros valdymo klausimus, viena iš valstybės, visuomenės pareigų – įtvirtinti karjeros bei skaidrumo principus – skatinti visavertės asmenybės raidą, sudaryti sąlygas reikštis jo individualybei, ugdyti profesinius gebėjimus.

¹ Policijos pareigūnų atestavimas buvo atliekamas remiantis Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statutu, patvirtintu Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu 1991 m. liepos 29 d. Nr. 304. Atestavimą deklaratyviai nustato 39-42 str. Naujajame Vidaus tarnybos statuto projekte numatoma išlaikyti ankstesnę atestavimo tvarką.

² Personalo vertinimas yra vienas iš svarbiausių karjeros procesų valdymo instrumentų. Literatūroje galima rasti įvairių veiklos vertinimo metodikų. Autoriaus manymu, besidominčius šiais klausimais gali sudominti universalaus personalo vertinimo blanko (УБАОП-93-ТАИ), naudojamo Rusijos Federacijoje vertinant karjeros tarnybų pareigūnus, pavyzdys. Žr.: Служебная карьера. Под общей редакцией Е. В. Охотского. – Москва: Экономика, 1998, с. 271–280.

³ Tokią nuostatą buvo siūloma įtvirtinti Vidaus tarnybos statuto 2002 m. rugsėjo mėn. parengtame projekte.

⁴ Straipsnyje remiamasi dokumentų projektais, parengtais iki 2002 m. rugsėjo 13 d.

5. Šalies policijos ir muitinės pareigūnų karjeros valdymo problemos

Remdamasis istorine šio reiškimo analize, atskleistais dėsningumais, analizuodamas sukaupią Vakarų patirtį, autorius atliko pirminį sociologinį tyrimą, prašė respondentus išsakyti savo nuomonę statutinių karjeros valstybės tarnybų personalo valdymo strategijos klausimais: ar pats pareigūnas turi poreikį siekti karjeros, ar žino mechanizmą, leidžiantį pačiam valdyti savo karjeros procesus, kokias turi galimybes per dvejus artimiausius metus, sistemingai tobulindamas savo kvalifikaciją, būti paskirtas į aukštesnes pareigas ir kt.

Šio tyrimo tikslas – išsiaiškinti statutinių karjeros valstybės tarnautojų karjeros procesų valdymo problemas, atkreipti mokslininkų bei praktikų dėmesį į pareigūnų karjeros poreikius, visuomenės (valdžios) poreikį palaikyti jų teisėtus interesus (teises), atsižvelgiant į visuomeninių santykių raidos tendencijas.

Vienas svarbiausių teisinės visuomenės sukūrimo prielaidų yra pačios visuomenės socialinės kokybės, kuri įvardijama kaip pasiekta pilietiškumo branda, arba socialinis atvirumas, suvokimas. Analizuojant šią problemą sisteminiu požiūriu, statutinės valstybės tarnybos, jos pareigūnų karjeros valdymo problemos turi būti analizuojamos bendrame socialinių procesų kontekste, atsižvelgiant į nuostatą, kad, pilietinėje, arba atviroje, visuomenėje asmens subjektinės teisės plečiamos dauginant pareigų. Tačiau čia susiduriama su prieštaravimu. Griežtai nustatytos teisės ir pareigos lemia pareigūno teisinio statuso uždaramą, o kartu ir jo egzistencijos nesaugumą [4, p. 109].

Kita vertus, atskiros valstybės tarnybos, jų pareigūnai, kaip ir visi kiti socialiniai dariniai ar individai, nepajėgūs vieni spręsti savo egzistencijos, karjeros, kaip ypač svarbių savo egzistencijai, klausimų. Todėl tarnybiniai santykiai turi būti legalizuoti, įtvirtinti bendromis socialinėmis taisyklėmis. Vadinasi, karjeros procesai turi būti analizuojami vienovės ir įvairovės koegzistencijos požiūriu.

Be to, sprendžiant iš atlikto tyrimo rezultatus, tokio pobūdžio sociologinės apklausos, pokalbiai su pareigūnais skatina gilintis į karjeros sąvokos turinį, padeda suvokti karjerą kaip natūralų valstybės tarnyboje dirbančio asmens poreikį geriau suvokti statutinio karjeros pareigūno statuso visuomenėje ypatumus.

Tyrimas atliktas 2002 m. pirmoje pusėje. Jame dalyvavo įvairaus rango pareigūnai, dirbantys Lietuvos policijos bei muitinės įstaigose. Analizuojant apklausos duomenis išskirtos trys respondentų grupės:

1. 170 policijos pareigūnų, jų atsakymai suskirstyti į mažesnes grupes pagal respondentų turimą tarnybinį stažą:

- a) iki 3 m. apklausta 60 asmenų;
- b) 3–5 m. – 50 asmenų;
- c) 6–9 m. – 40 asmenų;
- d) turinčių 10 m. ir didesnę stažą – 20 asmenų.

2. 114 muitinės pareigūnų. Lietuvos muitinė, kaip žinome, buvo įsteigta atkūrus Nepriklausomybę. Joje dirba žmonės, neturintys specialaus aukštojo išsilavinimo. Aukštos kvalifikacijos muitinės pareigūnai pradėti rengti 2001 m. Lietuvos teisės universitete. Todėl sociologinei apklausai buvo pasitelkti asmenys, turintys didesnę tarnybinę patirtį:

- a) 5–9 m. tarnybos stažą – 52 asmenys;
- b) 10 ir daugiau m. – 62 asmenys.

3. Sociologinėje apklausoje dalyvavo 32 policijos pareigūnai, dirbantys įvairiuose Lietuvos policijos komisariatuose ir neakivaizdiniu būdu studijuojantys Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto magistrantūroje. Jie tyrime sąlygiškai įvardyti kaip „ekspertų grupė“. Ši respondentų grupė, autoriaus nuomone, yra pakankamai kompetentinga analizuoti įstaigų personalo karjeros problemas, atsakyti į pateiktus klausimus istoriniame, demokratinėse institucijose sukauptos administravimo patirties kontekste, nes pagal bakalauro studijų programą yra išklause įvairius su tirama problema susijusius mokomuosius dalykus.

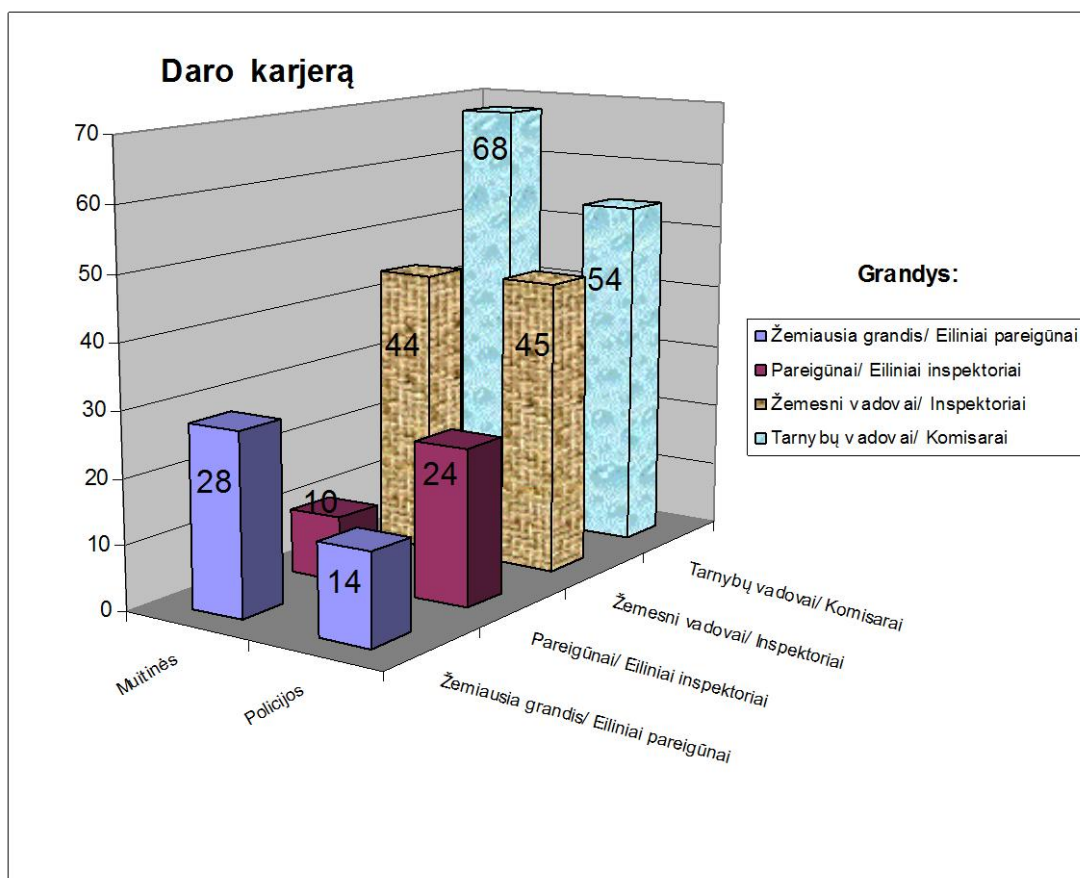
Pareigūnams buvo pateiktas iš anksto parengtas klausimynas. Prieš rašydami atsakymus, respondentai išklausė kiekvieno klausimo komentarų. Apklausoje dalyvavo ir su kiekvienu respondentu bendravo jos organizatorius. Apklausa anoniminė, nes didžioji dalis kalbintų pareigūnų (apie 80 proc.) nepanoro būti įvardyti¹.

Iš atsakymų į pirmą klausimą buvo norima sužinoti respondentų nuomonę apie karjeros svarbą įvairaus rango pareigūnams – *kas daugiausiai dėmesio skiria karjerai, o kas iš pareigūnų tiesiog dirba savo darbą, neturėdamas jokių ypatingų karjeros tikslų?* Dalis respondentų (apie 10–15 proc.) manė, kad siekimas karjeros ir kruopštus darbas vienas kitą papildoma. Jų nuomone, karjeros reikia siekti kruopščiai dirbant, ir apklausos lape pažymėjo abi pozicijas.

Apklauskos duomenimis, apie 35 proc. policijos ir 38 proc. muitinės pareigūnų pirmiausia rūpinasi karjera ir atitinkamai apie 57 proc. ir 74 proc. daugiausiai dėmesio skiria tam, kad kuo geriau atliktų savo darbą.

Ekspertų grupės respondentų atsakymai buvo atitinkamai 41 proc. ir 68 proc. Atkreipiamas dėmesys į tai, kad skirtingą daro stažą turinčių respondentų požiūris į vadovų ir eilinių elgesį skiriasi. Ypač skiriasi 6–9 m. praktinio darbo stažą turinčių respondentų nuomonė į aukštesnio ir žemesnio rango vadovus. Jų manymu, 66 proc. policijos ir 75 proc. muitinės tarnybų vadovų daugiausia dėmesio skiria savo karjeros reikalams ir atitinkamai 34 proc. ir 50 proc. – pakankamai dėmesio skiria savo tiesioginių pareigų vykdymui (žr. 1, 2 schemas). Tuo tarpu, jų teigimu, tik kas dešimtas (10–15 proc.) žemiausio rango pareigūnas puoselėja savo karjeros planus, o didžioji dauguma – tiesiog dirba savo darbą, atlieka gautas užduotis. Savo nuomonę respondentai grindžia tuo, kad šie asmenys dažnai nesugeba adekvačiai vertinti savo gebėjimų. Eiliniai pareigūnai, ypač dirbantys vos metus kitus, nesugeba savo galimybių vertinti ne tik organizacijos, bet ir savo tarnybos požiūriu.

1 schema



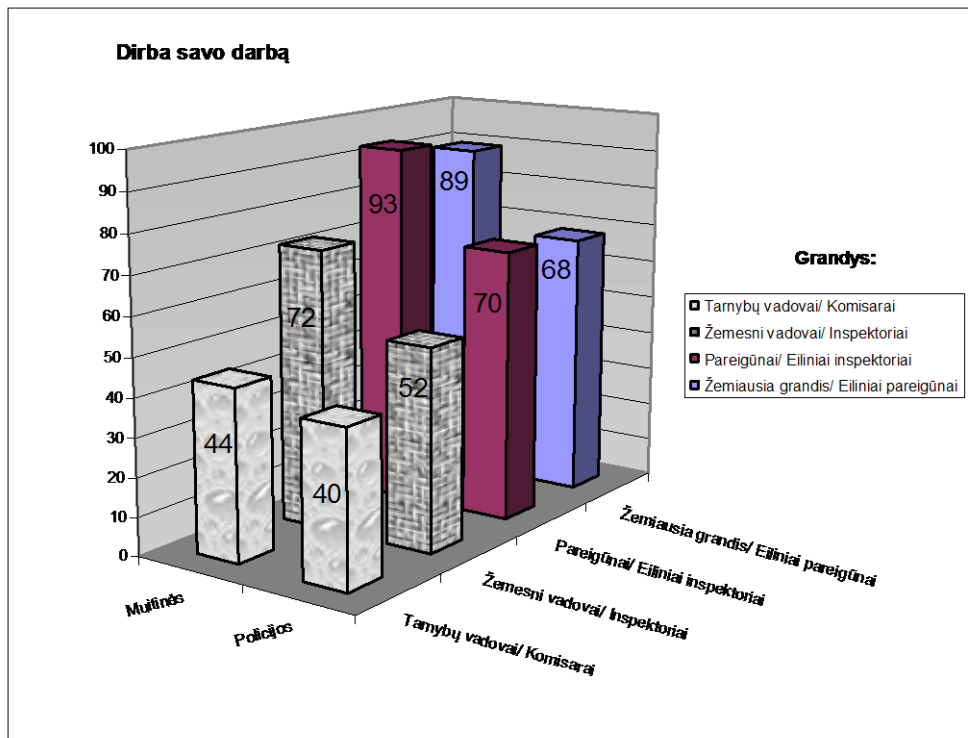
¹ Klausimų lapuose yra visa informacija apie respondento lytį, amžių, einamas pareigas, išsilavinimą, specialybę (specialybes), keltą kvalifikaciją ir kt. Be to, dalis respondentų užrašė savo pavardę, visi – darbo vietą.

Tai viena iš neatidėliotinai spręstinių personalo valdymo problemų, kurią įstaiga pirmiausia turėtų išsamiai ištirti, nustatyti bent svarbiausias aplinkybes (norminė bazė, jos prieinamumas, pareigūnų šiais klausimais informuotumas, kolektyvo psichologinis klimatas, moralinės nuostatos jų atžvilgiu ir kt.), varžančias žemesnio rango pareigūnų karjeros siekių motyvaciją.

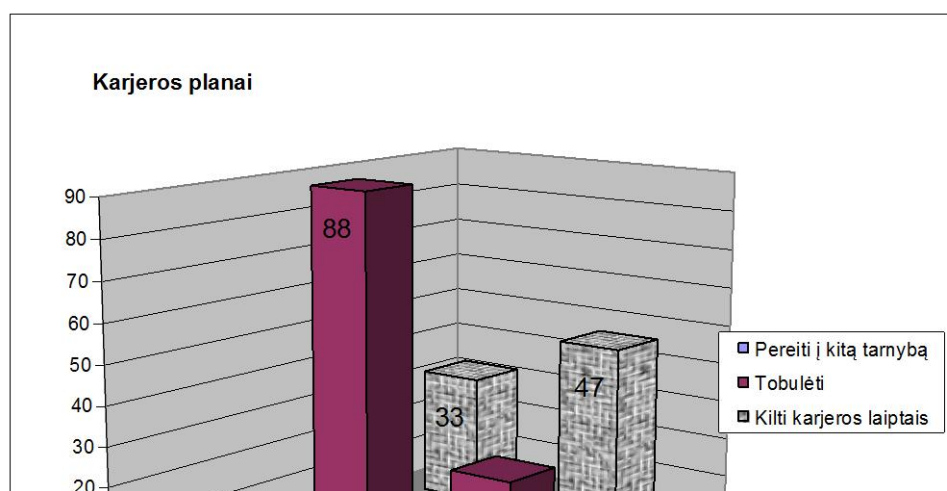
Duomenų analizė leidžia tvirtinti, kad pareigūnai nėra abejingi savo ir kitų karjerai, todėl iš atsakymų į kitus klausimus buvo siekiama gauti informacijos, kokios jiems žinomos galimybės valdyti, daryti poveikį savo karjerai, kokias jaučia bei kaip vertina grėsmes kopdami karjeros laiptais.

Valstybės tarnybos valdymo problemas tyrę mokslininkai (J. E. Lane, R. B. Denhardt, D. Klingneris, J. Nalbandianas, E. Ochotskis ir kt.) [7, 8, 9] pastebi, kad tarnautojams paprastai labiau rūpi turimas darbas, negu perėjimas į naujas aukštesnes pareigybes. Tai gana sudėtingas sociologinių tyrinėjimų klausimas. Todėl, siekiant objektyvesnės informacijos, apie karjeros planus respondentams buvo pateikti du tarpusavyje susiję klausimai. Gauti duomenys leidžia daryti prielaidą, kad reikia sutikti su mokslininkų pateiktu teiginiu – daugiau negu kas antras apklaustasis patvirtino savo susirūpinimą išsaugoti turimą darbą ir dar didesnę respondentų dalis siekia tobulėti, plėtoti savo galimybes einant pareigas.

2 schema



3 schema



Mažesniųjų grupių respondentų atsakymų analizė rodo esant aplinkybių, kurios galėtų būti atskiru personalo administravimo studijų objektu. Savo karjeros procesus bando planuoti:

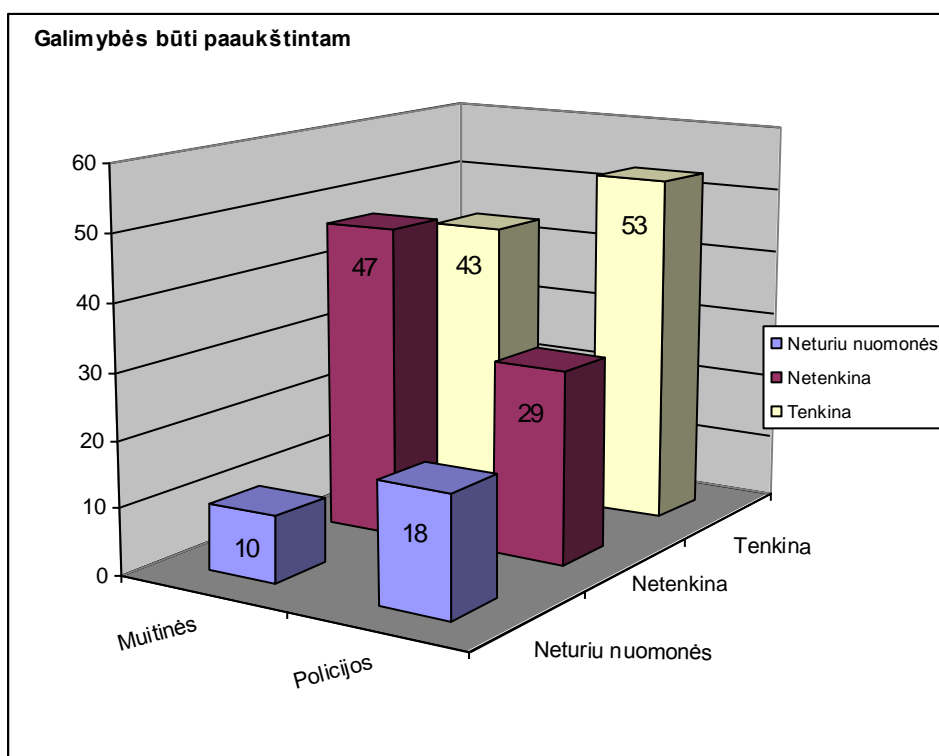
- apie 28 proc. ekspertų grupės respondentų,
- kas ketvirtas (25 proc.) policijos pareigūnas ir
- apie 15 proc. apklaustų muitinės pareigūnų.

Visai priešingus duomenis respondentai pateikė apie įvairiais, ne visai legaliais būdais „ieškančius progos“ užimti aukštesnes pareigas. Tokį būdą siekti karjeroje laiko vos ne „tradiciniu“:

- 28 proc. ekspertų grupės,
- 17 proc. policijos pareigūnų,
- daugiau negu kas trečias (34 proc.) muitinėje dirbantis respondentas.

Problemos sudėtingumą padeda suprasti respondentų išsakyta nuomonė apie karjeros kliuvinius bei grėsmes. Šių duomenų analizė leidžia daryti prielaidą apie skirtingą tarnybų požiūrį į karjerą. Duomenys patvirtina didelę visų pareigūnų karjeros priklausomybę nuo konkretaus asmens ar subjektyvių aplinkybių, susiklosčiusių įstaigoje. Tai kelia įtarimą dėl galimų korupcijos faktų valdant karjeros procesus. Pavyzdžiui, reikia atsakyti į klausimą, kodėl tik apie 40 proc. policijos pareigūnų jaučia pareigą kelti savo kvalifikaciją, tuo tarpu per 85 proc. muitinės tarnybų pareigūnų tam skiria ypač daug dėmesio?

4 schema



Apie šių tarnybų pareigūnų jaučiamą nesaugumą byloja duomenys, gauti analizuojant respondentų atsakymus į klausimą, *kaip jie vertina savo karjeros galimybes?* Policijos pareigūnai, palyginti su respondentais – muitininkais, savo karjeros galimybes vertina geriau. Pirmieji savo atsakymus grindžia gana pažangiomis instrukcijomis, kitais žinybiniais dokumentais ir 34 proc. tvirtina, kad jų netenkina dabartinės galimybės siekti karjeros (žr. 4 schema). Tuo tarpu muitinės pareigūnai negalėjo nurodyti „patikimo“ karjeros procesų valdymo teisinio mechanizmo. Esama padėtis netenkina beveik kas antro respondento. Reikia manyti, kad dėl šios priežasties didžioji jų dalis (apie 70–75 proc.) yra susitaikę su esama padėtimi, nekelia sau uždavinio siekti karjeros. Vadinasi, iškyla dar vienas klausimas – kas bendra tarp pareigūnų siekio kelti kvalifikaciją ir karjeros?

Respondentų nuomone, svarbi ir ta aplinkybė, kad tarnybose labai „nestabili padėtis“, todėl, norint „nesibaigiančių permainų sąlygomis“ išgyventi, būtina „gerai orientuotis įstaigos aplinkoje, gebėti nuolat prisitaikyti prie pasikeitusių sąlygų“. Kitaip sakant, jaučiama nuolatinė grėsmė prarasti darbą, ir pareigūnai savo „tobulėjimo“ motyvus dažniausiai sieja su savo egzistencijos problema. Toks vidaus administravimo „stilius“ kelia pareigūnų nepasitenkinimą, ir jis gali būti išreikštas įvairiais būdais. Statutinių tarnybų pareigūnai negali streikuoti, jiems neleidžiama atvirai reikšti savo nepasitenkinimo, nepaklusnumo. Tačiau jie randa kitokių priemonių savo interesams ginti. Pavyzdžiui, Kroatijos muitininkų 2002 m. birželio 20 d. streikas, kurį plačiai nušvietė ir mūsų žiniasklaida, pasireiškė nuodugniu keleivių, kertančių sieną, tikrinimu. Taip pareigūnai organizuotai siekė, kad būtų padidinti jų atlyginimai. Ne paslaptis, kad prie mūsų šalies sienos dažnai susidaro kilometrines eilės. Kyla klausimas, ar Lietuvos–Lenkijos pasienyje susidarančios eilės kartais neturi šį tą bendro su „užslėptu streiku“, kaip savo protesto išraiškos forma? Ar, atliekant tarnybinius tyrimus, kartu nereikėtų analizuoti ir vidaus administravimo problemų?

Negalima pamiršti ir dar vienos aplinkybės. Dalis respondentų (apie 25 proc. dirbančių policijoje ir apie 30 proc. muitinėje), komentuodami savo atsakymus, nurodo priedų bei įvairių išimčių, lemiančių labai skirtingus darbo atlygius, didžiulę reikšmę. Respondentai tvirtina, kad nebūtina eiti aukštas pareigas, kad gautum gerą mėnesio atlygį. Daug svarbiau pelnyti viršininkų palankumą, nes tada galima gauti porą kartų didesnę atlyginimą, negu būnant „nepopuliariam“. Vadinasi, tokios išimtys gali būti traktuojamos kaip didelė galimybė kopti karjeros laiptais einant tas pačias pareigas. Remiantis atlikto tyrimo duomenimis, galima manyti, kad dar G. Hėgelio įvardytas „privatų ryšių“ principas itin gyvybingas muitinės sistemoje. Tačiau tai tik prielaida, kurią reikėtų pagrįsti atlikus išsamią mokslinę problemos analizę.

Nustačius karjeros problemos sudėtingumą bei aktualumą, buvo bandoma analizuoti šio proceso valdymo subjektus: *kas turi būti atsakingas už karjeros procesų valdymą?* Respondentams buvo pateikti trys atsakymai, leidžiantys nustatyti vyraujančias respondentų nuostatas:

1. tai paties pareigūno reikalas,
2. organizacija, jos vadovai bei
3. personalo tarnybos rūpestis į laisvas vietas priimti aukštos kvalifikacijos asmenis.

Respondentai šiuo klausimu išsakė dvi nuomones: savo asmeninę nuostatą ir vyraujančią jo įstaigoje. Daugeliu atvejų duomenys apie asmeninę ir įstaigos nuomonę gana panašūs. Pareigūnai, neseniai priimti į įstaigą, trumpesnį laiką dirbantys šiose tarnybose labiau linkę pasikliauti savo galimybėmis: apie 50 proc. policijos pareigūnų ir apie 75 proc. muitininkų rinkosi pirmąjį atsakymo variantą. Tuo tarpu turintys didelį stažą (10 ir daugiau metų) pareigūnai – atitinkamai 40 ir 60 proc., t. y. šioje srityje mažiau pasikliauja savimi, tikisi, kad

juos pastebės ir jų profesionalumą deramai įvertins vadovybė. Šiuo klausimu vėl pasitelksime ekspertų grupę. Jų nuomone, 62 proc. šios problemos sprendimo turi priklausyti pačiam pareigūnui, 17–19 proc. gali priklausyti nuo vadovybės pozicijos ir apie 23 proc. – nuo esamų ir naujai kuriamų „laisvų vietų“ institucijose, įstaigose. Šį santykį būtų galima perteikti formule:

$$K=3+1+1;$$

čia K – karjera, o 1 reiškia 20 proc.

Ši formulė laikytina gana tinkama. Panašus karjeros valdymo elementų santykis, teikiant akivaizdų pirmumą pačiam šių santykių subjektui, atspindi teisinį, demokratinį karjeros procesų valdymą.

6. Išvados

Šiame straipsnyje analizuojama viena iš valstybės tarnybos personalo administravimo aktualijų – karjeros procesų valdymas. Mokslo šaltinių bei sociologinio tyrimo duomenų analizė leidžia daryti prielaidą, kad šių procesų valdymas yra silpnoji institucijų ir įstaigų vidaus administravimo sritis. Iki šiol statutinės valstybės tarnybos neturi aiškios realių ir idealių vertybių sistemos. Idealios vertybės yra karjeros procesų valdymo strategijos pagrindas. Asmuo, pradėdamas dirbti karjeros statutinėje tarnyboje, prisiekdamas ištikimai tarnauti valstybės ir visuomenės labui, turi suvokti ir savo egzistencijos, profesinio tobulėjimo prasmę. Ne mažiau svarbu pareigūnui turėti tvirtą, motyvuotą realių tarnavimo visuomenei vertybių hierarchiją. Realios vertybės šiuo atveju yra tvirtumo pagrindas. Valstybės tarnybos vidaus bendrabūvio taisyklės, kaip atkreipė dėmesį dar G. Hėgelis, turi būti šios ypatingos bendruomenės tvirtumo pagrindas [10]. Ši trumpa studija leidžia teigti, kad karjeros procesai turėtų būti modeliuojami:

- turint pakankamai žinių apie atitinkamų valstybės tarnautojų interesus, išstudijavus jų profesinių, tarnybinių vertybių hierarchiją;
- kuriant teisinę bazę, kuria remiantis būtų galima numatyti strateginius kadro politikos klausimus;
- išnaudojant karjeros procesų valdymo galimybes, skatinti pareigūnų motyvaciją tobulėti, nuolat kelti kvalifikaciją – gerinti teikiamų socialinių paslaugų kokybę.

Statutinių valstybės tarnybų pareigūno atsakomybę suponuoja ne tik taisyklių visuma, bet ir socialinis tikslingumas. Jo pripažinimas yra atviros, pilietinės visuomenės bruožas, keičiantis reikalavimą žvelgti į pasaulį ne kaip į baigtinę neliečiamą pusiausvyrą, o kaip į nuolat vykstantį procesą. Todėl karjeros procesų valdymas turi būti pagrįstas kintamų pažinimo santykių tarp besikeičiančio žmogaus ir jo keičiamo pasaulio analize.



LITERATŪRA

1. **Laurinavičius A.** Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas // Viešasis administravimas: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2002. T. 3.
2. **Laurinavičius A.** Statutinių valstybės tarnybų pareigūnų karjeros ypatumai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2002. T. 35 (27)
3. **Katuoka S.** Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. – Vilnius: LTA, 1997.
4. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
5. **Katuoka S.** Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius: Europos informacijos ir dokumentacijos centras, 1998.
6. **Šakočius A.** Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarką. – Vilnius: LTA, 2000.
7. **Lane J. E.** Viešasis sektorius. – Vilnius: Margi raštai, 2001.
8. **Denhardt R. B.** Viešųjų organizacijų teorijos. – Vilnius: Algarvė / ALK, 2001.
9. **Klinger D., Nalbandian J.** Public personnel management: Contexts and strategies. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1985.

10. **Hegel G. W. F.** Teisės filosofijos apmatai. – Vilnius: Mintis, 2000.
11. **Roberg R. R., Kuykendall J.** Police Organization and Behavior. Theory and Processes. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole, 1990.
12. **Scott.S.** Managing for Success: The Police Chief's Survival Guide. – Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1986.
13. Служебная карьера. Под общей редакцией Е. В. Охотского. – Москва: Экономика, 1998.
14. Europos policijos etikos kodeksas. Rekomendacija Rec (2001) 10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. / Sudarytojas D. Grebliauskas – Vilnius: Gilija, 2002.
15. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII–1234.
16. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII–1316. (Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX–855 (nuo 2002 m. liepos 1 d.) // redakcija Žin. 2002. Nr. 45–1708.
17. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. 2000 m. spalio 17 d. Nr. VIII–2048.
18. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos pareigūnų atestavimo nuostatai. 1997 m. birželio 5 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 565.



The Complex of Statutory Officer Career Problems

Dr., Assoc. Prof. A. Laurinavičius

Law University of Lithuania

SUMMARY

This article is the third in series and this part to discuss various aspects of governing process of career in statutory institutions. The article presents the analysis of police and customs officer career problems. Classification of career control in our country is presented:

- the contemporary conception of civil service,*
- administration of the process of career,*
- the fundamental analysis of career process*
- the career administration problems in police and customs institutions.*

Such a multifaceted body clearly warrants the best critical attention in the form of research and statutory (police, customs) institutions study. The career problems as aspect of research should therefore be complemented with research on the police and customs by organizations independent of statutory institutions. A close link between statutory officers training and universities is an example of measures that could serve such a research purpose.

