

LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS TARNYBOS SAMPRATA IR MODELIS
1918–1940 METAIS

Loreta Paukštytė *

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės istorijos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 39
Elektroninis paštas paukstyte@gmail.com*

Pateikta 2007 m. gruodžio 3 d., parengta spausdinti 2008 m. sausio 28 d.

Santrauka. Atsižvelgiant į valstybės tarnautojų priėmimo sąlygas, karjeros galimybes, materialinį aprūpinimą ir socialines garantijas šiuolaikinėje teisėje skiriami du valstybės tarnybos modeliai: karjeros ir postų. Remiantis teisės aktais, atliktais tyrimais ir atitinkama literatūra, straipsnyje siekiama apibrėžti Lietuvos valstybės tarnybos modelį, susiformavusį 1918–1940 m. Straipsnyje taip pat nagrinėjamos valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sampratos carinėje Rusijoje taikyto karjeros valstybės tarnybos modelio įtaka modernios Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos formavimuisi.

Pagrindinės sąvokos: valstybės tarnyba, valstybės tarnybos modelis, valstybės tarnautojas, valdininkas.

Šiuolaikinės kontinentinės Europos valstybės tarnybos atsiradimas siejamas su XVII–XVIII a. Prūsija, kurioje buvo sukurta efektyvi valstybės administracija. Modernios Lietuvos valstybės tarnybos pradžią galėtume sieti su 1918 m., kai Lietuvos Respublika, atkūrusi nepriklausomybę, pradėjo kurti valstybės tarnybą. Dėl ilgametės Rusijos imperijos okupacijos Lietuvai teko sunki užduotis, nes valstybės tarnybos modeliui susiformuoti didelės įtakos turi šalies kultūrinis, politinis ir teisinis paveldas. Kaip teigė G. K. Mačinskas, dirbęs 1930 m. prie Valstybės biudžeto tikrinimo instancijos veikusioje Valstybės valdymo aparato patobulinimo projektui parengti komisijoje, valstybės valdomasis aparatas buvo kuriamas paskubomis ir itin nepalankiomis tam sąlygomis; iš anksto nebuvo pasirengta kurti lietuvišką valstybės valdomąjį aparatą ir, atsiradus progai, nebuvo laiko ką nors savo projektuoti. G. K. Mačinskas laikėsi nuomonės, kad buvo pasirinkta prieškarinės Rusijos (žinoma, su išimtimis) daugumai gyventojų įprasta valdymo tvarka [1, p. 5]. Valstybės tarnyba buvo formuojama du dešimtmečius, todėl galima kalbėti apie tam tikrą sukurtą savitą valstybės tarnybos modelį. Nors teisinė bazė nebuvo pakankama, tačiau galime pastebėti valstybės tarnybos raidą. Pokyčiai vyko gana lėtai, ta-

čiau ši valstybės valdymo sritis kito priklausomai nuo valstybės siekių, politinės ir teisinės situacijos.

Po Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. buvo ieškoma tinkamo valstybės tarnybos modelio. Nors ir deklaruodama teisės tradicijų tęstinumą, Lietuva tiesiogiai negalėjo perimti tarpukario valstybės tarnybos modelio dėl nepakankamo teisinio reglamentavimo, pasikeitusių gyvenimo realijų. Tačiau tiek tarpukario, tiek dabartinė valstybės tarnyba formavosi remdamasi kontinentinės Europos valstybės tarnybos tradicijomis.

Atsižvelgiant į valstybės tarnautojų priėmimo sąlygas, karjeros galimybes, materialinį aprūpinimą ir socialines garantijas šiuolaikinėje teisėje skiriami du valstybės tarnybos modeliai: karjeros ir postų. Karjeros valstybės tarnybos modeliui būdinga tai, kad neterminuotam laikui priimama į žemiausias atitinkamų lygių pareigas, numatoma nuosekli galimybė užimti aukštesnes pareigas, tam tikro išsilavinimo reikalavimas, nustatyta maksimali amžiaus riba, didesnis darbo užmokestis einant aukštesnes pareigas. Tarnybą, darbo užmokestį bei pensijas reglamentuoja specialūs teisės aktai. Postų mode-

* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės istorijos katedros doktorantė.

liui būdinga tai, kad priimama nebūtinai į žemiausias pareigas, nėra būtinas specialus išsilavinimas, nėra maksimalios amžiaus ribos, darbo užmokestis progresyviai nepriklauso nuo užimamų pareigų, nėra paaugstinimo sistemos, terminuotai skiriama į pareigas, nėra specialios pensinės sistemos, nėra specialių tarnybą bei darbo užmokestį reglamentuojančių teisės aktų ir kt. Dabartinę Lietuvos Respublikos valstybės tarnybą teisininkai priskiria mišriajam modeliui, turinčiam tiek karjeros, tiek postų modelių bruožų.

Išsamių Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos 1918–1940 m. tyrinėjimų nėra, literatūroje tai analizuojama fragmentiškai, bet yra bandymų tarpukario valstybės tarnybą priskirti karjeros modeliui. Viešojo administravimo ir valstybės tarnybos ekspertas, buvęs Europos Sąjungos Phare viešojo administravimo reformos Lietuvoje programos vadovas F. Cardona teigia, kad to meto tradicija rėmėsi kontinentinės Europos tendencija, išsirutuliojusia iš prūsiškosios ir napoleoniškosios valstybės koncepcijos, kuria remiantis profesionali biurokracija turi būti atrama, laikanti stiprų valstybės ir tautos modelį. Autorius pažymi, kad buvo sukurta valstybės tarnybos karjeros sistema, pagrįsta administraciniu įstatymu kaip viešojo administravimo pagrindu [2, p. 12]. J. Juralevičienė, aptardama Lietuvos valstybės tarnybos raidą, daro išvadą, jog tuo aspektu, kad daugiausia dėmesio buvo skiriama valstybės tarnautojų atlyginimo, socialinių garantijų klausimams, tarpukario Lietuvos valstybės tarnyba gali būti priskiriama karjeros valstybės tarnybos modeliui [3, p. 57].

Šio straipsnio tikslas – remiantis teisės aktais, atliktais tyrimais ir atitinkama literatūra, apibrėžti Lietuvos valstybės tarnybos sampratą ir modelį, susiformavusį 1918–1940 m. Taip pat nagrinėjama, ar Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos formavimuisi turėjo įtakos carinėje Rusijoje taikytas karjeros valstybės tarnybos modelis. Straipsnyje taikomi istorinis, loginis ir analizės metodai.

Kad galėtume tarpukario valstybės tarnybą priskirti vienam ar kitam modeliui, reikėtų panagrinėti valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sąvokas. Čia susiduriame su vartojamų sąvokų įvairove. Skirtingai nei teisės aktuose, teisinėje literatūroje, straipsniuose periodinėje spaudoje ir šnekamojoje kalboje 1918–1940 m. daugiau dominavo ne valstybės tarnybos, o administracijos, administracinio aparato sąvokos. Taip pat lygiagrečiai buvo vartojamos sąvokos valdininkas, valstybės tarnautojas, administracinio aparato tarnautojas, nesuteikiant nė vienai iš jų specifinių skiriamųjų bruožų. Tiek Vyriausiasis Tribunolas visuotinių susirinkimų nutarimuose (eil. nr. 19, 34, 92, 107) [4], tiek Valstybės taryba savo nuomonėse teisės klausimais (eil. nr. 31, 33, 47, 51, 63, 64, 76) [5] lygiaverčiai vartoja valstybės tarnautojo ir valdininko sąvokas. Tačiau, analizuojant įstatymus, skirtus valstybės tarnybai, tarnautojų atlyginimui, pensijoms ir pašalpoms sureguliuoti, galima būtų daryti išvadą, kad bent jau įstatymų leidyboje nuo 1922 m. išgali valstybės tarnautojo sąvoka. Tik pačiame pirmajame įstatyme dėl valstybės tarnybos sutvarkymo [6] ir įstatyme dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo [7], pri-

imtuose 1919 m., visi valstybės tarnautojai vadinami valdininkais.

Teisės teorijoje nėra nusistovėjusio valstybės tarnybos ar valstybės tarnautojo apibrėžimo. Tokį apibrėžimą galėjo pateikti tarpukario administracinės teisės teoretikai, tačiau ši teisės šaka buvo gana menkai išsivysčiusi. Yra išlikęs V. Biržiškos administracinės teisės konspektas [8], bet šis profesorius nepateikė valstybės tarnybos ar tarnautojo sąvokų apibrėžimo. 1939 m. išleisto administracinės teisės vadovėlio autorius P. Vilutis, remdamasis įvairių šalių tyrinėtojų, pateikė viešosios tarnybos sampratą – tai organizuotas valdininkų grupavimas įjungiant į darbą administracijos galią ir kompetenciją, kad tuo būtų suteikiamas visuomenei pastovus patarnavimas [9, p. 12]. Tačiau valstybės tarnautojus P. Vilutis aptarė nagrinėdamas civilinę tarnybą, kuri labiausiai atitiktų valstybės tarnybos sampratą, siauresnę už viešąją tarnybą. Čia jis pateikė valstybės tarnautojo sąvokos elementus: viešoji tarnyba, valstybės tarnautojo inkorporavimas į nuolatinių kadro hierarchijos laipsnius ir valstybės tarnautojo paskyrimas. P. Vilučio nuomone, viešoji tarnyba nieko negali veikti, nes ji yra negyva, bet joje yra turinys, o tą turinį sudaro valstybės tarnautojų nuolatiniai kadrai [9, p. 109–110]. Prioritetiniu administracinės teisės uždaviniu autorius laikė parengti administracijos aparatą tvarkančią įstatymą, apimančią ir valstybės tarnautojų statutą, nustatantį valdininkų priėmimą į tarnybą, darbo sąlygas, atlyginimą, avansavimą (perkėlimą į aukštesnes pareigas), bausmes, atleidimą, teises ir pareigas. [9, p. 62–63].

Pagal tai, kokius santykius reguliuoja specialūs įstatymai ir kokie asmenys laikomi valstybės tarnautojais, galima skirti dvi valstybės tarnybos sampratas – valstybės tarnybą plačiąja ir siaurąją prasmėmis. Remiantis Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priedu [10] ir priimtais įstatymais dėl Seimo kanceliarijos, Respublikos Prezidento kanceliarijos, Ministerių Kabineto kanceliarijos, Ministerių Kabineto, Valstybės kontrolės, Valstybės Tarybos, Klaipėdos krašto gubernatūros, ministerijų, aukštųjų mokyklų etatų nustatymo galima teigti, kad valstybės tarnyba Lietuvos Respublikoje 1918–1940 m. buvo suprantama plačiąja prasme – kaip visų valstybės tarnautojų veikla jiems vykdant pavestas funkcijas, o valstybės tarnautojo sąvoka apima visus asmenis, kurie dirba (tarnauja) valstybės institucijose ar įstaigose ir gauna atlyginimą iš valstybės biudžeto. Čia nenumatoma skirtumo tarp asmenų, turinčių jiems suteiktus valdžios įgaliojimus, ir tų, kurie atlieka ūkines technines funkcijas arba dirba pagal profesiją – gydytojais, mokytojais. Taigi valstybės tarnautoju laikomas ir kiemsargis, ir felčeris, ir ministerijos generalinis sekretorius, ir departamento direktorius. Kaip pastebi P. Raulinaitis, departamento direktorius ir to paties departamento žemiausios kategorijos tarnautojas vis tiek atlieka vienodą tarnybą, būtent valstybės tarnybą, tik jų atliekamas darbas ir veiklos kompetencija skiriasi ir darbo naudingumu, ir jo atsakingumu. Taip pat jų darbas ir kompetencija skiriasi priklausomai nuo jų užimamų pareigų [11, p. 90–91]. Valstybės tarnautojų kategorijai

priskiriami ir teismų tarnautojai – antstoliai, sekretoriai, teismo kandidatai, notariai, valstybės gynėjai, teisėjai.

Tarpukario konstitucijose nekalbama apie valstybės tarnybos sampratą. Tai suprantama, nes valstybės tarnyba nėra detaliam reglamentuojama valstybių konstitucijose, neaptariama valstybės tarnautojų teisinė padėtis. Dažniausiai minima tik valstybės Prezidento teisė skirti aukštus valstybės pareigūnus, taip pat minimos nuostatos, susijusios su valstybės tarnautojų atsakomybe už savo veiksmus. Tiesa, paskutinėje 1938 m. Konstitucijoje valstybės administracinės santvarkos pagrindai buvo aptarti atskirame skyriuje ir 124 str. pažymėta, kad „valdininkų ir kitų pareigonių tarnybos santvarka nustatoma įstatymu“. Deja, tokio įstatymo taip ir nesuspėta priimti.

Tai, kad nebuvo aiškiai apibrėžtos valstybės tarnautojo sąvokos, sudarė keblumų taikant kai kurias teisės normas. K. Laucius pastebi, kad Lietuvoje galiojusiame 1903 m. Rusijos imperijos Baudžiamajame statute [12] išlikęs valstybės tarnautojų skirstymas į valdininkus (*čिनovníкі*) ir tarnautojus (*služiteli*) kelia problemų, nes neaišku, ką pagal Lietuvos valstybės tarnybos įstatymus laikyti valdininkais, o ką tarnautojais [13, p. 471]. Tai, kad praktiškai buvo sudėtinga pritaikyti statuto teisės normas, liudija, jog nuo 1924 m. Vyriausiajam Tribunalui teko beveik kasmet spręsti bylas, kuriose nagrinėjama „valdininko“ sąvoka ar su ja susijusios bylos. Tam nepasitaravo ir Vyriausiojo Tribunolo 54 nutarime [4] pateiktas išaiškinimas, kad „tarnautojas“ ir „valdininkas“ Baudžiamajame Statute nėra ta pati sąvoka. Žodis „tarnautojas“ apima: 1) valdininkus, būtent valdžios narius, kurie savarankiškai veikia paskirtose apibrėžtose pareigose 2) patarnautojus – policijos arba kitų valdžios įstaigų sargybinius bei tarnus, einančius papildomas, vykdomąsias pareigas. Taigi tarnautojas šiuo atveju yra platesnė sąvoka nei valdininkas. Baudžiamojo Statuto 636 str. 4 dalyje pateikiama tarnautojo sąvoka – kiekvienas žmogus, kuris eina pareigas arba veikia laikinai įgaliotas valstybės arba visuomenės tarnybai, būdamas valdininku, policininku ar kitokiu sargovu ar patarnautoju, kaimo ar miestelio valdžios žmogumi. Pavyzdžiui, Baudžiamojo Statuto 143 str. numatyta bausmė už trukdymą valdininkui įeiti į būstą. Šiame straipsnyje realiai yra kalbama apie trukdymą policininkui, bet jei Vyriausiasis Tribunalas policininkus priskyrė patarnautojų kategorijai, tada kokį straipsnį reikėtų taikyti policininko atveju, o gal dėl tokio trukdymo visai negalima bausti. K. Laucius siūlė įvesti vieningą sąvoką „valstybės tarnautojas“ ir skiriant bausmes atsižvelgti į nukentėjusiojo valstybės tarnautojo tarnybinę padėtį, inteligenciją, asmens savybes ir kitas bylos aplinkybes. Tačiau toks skirstymas, nors ir neatitiko gyvenimo realijų, išliko iki 1940 m.

Analizuojant valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sampratą, kyla klausimas, ar šios sampratos apima savivaldybių tarnybą ir savivaldybių tarnautojus. A. Mikalauskas, nagrinėdamas personalo struktūras Kauno miesto savivaldybėje 1918–1940 m., daro išvadą, kad savivaldybės tarnautojus galima priskirti valstybės tarnautojų kategorijai: savo teisėmis jie buvo prilyginti

valstybinių įstaigų tarnautojams, o pensijos savivaldybės tarnautojams buvo skiriamos ir tarnybos įstatymus jie vykdė kaip vidaus reikalų ministerijos tarnautojai [14, p. 149]. Vis dėlto, analizuojant įstatymus, nepavyko rasti patvirtinimo, kad savivaldybės tarnautojai būtų prilyginti valstybės tarnautojams. Tik Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo 14 straipsnyje [15] dėl vaikų priedo mokėjimo sąlygų, kai valstybės įstaigoje tarnauja vyras ir žmona, nurodoma, kad tarnyba savivaldybės įstaigose prilyginama valstybės tarnybai. Metodologinis pagrindas savivaldybės tarnautojus skirti į atskirą valstybės tarnautojų grupę yra Konstitucijos laiduojama savivaldos teisė bei 1919 m. ir 1931 m. savivaldybių įstatymai. Nors po 1931 m. savivaldybės buvo labiau varžomos, bet tarpukary galima būtų skirti dvi viešosios valdžios sistemas: valstybės valdymą ir vietos savivaldą [16, p. 389]. 1932 m. Valstybės Taryba, nagrinėdama Vidaus reikalų ministro iškeltą klausimą, ar Kauno miesto taryba buvo kompetentinga 1924 m. svarstyti ir tvirtinti „Kauno miesto savivaldybės tarnautojų pensijoms aprūpinti įstatus“, nutarė, kad savivaldybės tarnautojų pensijos ir kompensacijos, kaip ir apskritai savivaldybės tarnautojų atlyginimas, yra savivaldybės tarnybos reikalas, nes tai susiję su savivaldybės tarnybos santykiais. Savivaldybė nustato savo tarnautojams pensijas ir kompensacijas ne asmeniniam tarnautojų interesui tenkinti, bet tinkamam viešosios tarnybos funkcionavimui užtikrinti. Vietos savivaldybės tarnyba nėra sutvarkyta įstatymu, todėl vietos savivaldybė turi teisę pati ją reglamentuoti, laikydama si Savivaldybių ir kitų įstatymų [5, p. 83–85]. Taigi šia nuomone Valstybės Taryba patvirtino vietos savivaldybių teisę reglamentuoti savivaldybės tarnybą ir apibrėžti savivaldybės tarnautojų teisinę padėtį. Tačiau, remiantis 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymo 300–302 str., savivaldybių tarnautojų etatų ir atlyginimo nustatomieji nutarimai turėjo būti tvirtinami vyriausybės organų: valsčių ir antraeilių miestų savivaldybės organų nutarimus tvirtino apskrities viršininkas, o apskrities ir pirmaeilių miestų – vidaus reikalų ministras [17]. Nors minėti įstatymai ir Valstybės tarnautojų pensijų bei pašalpų įstatymas [18] nebuvo tiesiogiai taikomi savivaldybių tarnautojams, tačiau drįstume teigti, kad vietos savivaldybės, nustatydamos tarnautojų padėtį, atsižvelgdavo į valstybės tarnybos įstatymus ir perimdavo teisės normas.

Savivaldybės tarnautojų atskyrimą nuo valstybės tarnautojų pabrėžia ir 1939 m. priimtas Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymas [19] bei taisyklės Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymui vykdyti [20]. Vadovaujantis šiais teisės aktais turėjo būti tvarkomos valsčių, apskričių ir miestų savivaldybių tiek skiriamų, tiek renkamų tarnautojų pensijos ir pašalpos. Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymo projekto komisijos atstovas, Seime pristatydamas projektą, teigė, kad jį teko derinti prie jau veikiančio valstybės tarnautojų pašalpų ir pensijų įstatymo: „Nors pastarasis įstatymas nėra visai tobulas, bet mums svarstant komisijoj vis dėlto teko prie jo dalinai taikintis“ [21, p. 100]. Dauguma teisės normų buvo tiesiog perrašyta iš valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymo, tačiau, kad buvo priimtas atskiras sa-

vivaldybės įstatymas tarnautojams rodo, jog jie nebuvo prilyginti valstybės tarnautojams. Taigi galima skirti dvi savarankiškas tarnybas – valstybės ir savivaldybių, nors jos abi buvo viešosios tarnybos dalis, ir jų teisinis reguliavimas buvo gana panašus.

Išanalizavus valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sampratą, būtų galima apibrėžti susiformavusį valstybės tarnybos modelį. Tačiau pirmiausiai reikėtų panagrinėti, ar carinės Rusijos valstybės tarnybos įstatymai ir taikytas karjeros valstybės tarnybos modelis padarė įtaką Lietuvos Respublikos tarnybos formavimuisi.

1918 m. Lietuvai paskelbus nepriklausomybę, joje liko galioti carinės Rusijos įstatymai, neprieštaravę Lietuvos Konstitucijai ir nepakeisti naujais įstatymais. Pagrindiniu tarpukario Lietuvos recepuotos rusų teisės šaltiniu tapo Rusijos imperijos įstatymų sąvadas, Lietuvos teritorijoje galiojęs iki Pirmojo pasaulinio karo ir apėmęs tiek viešąją, tiek privatinę teisę [22, p. 50–54]. Vis dėlto paliekant galiojusius teisės aktus, pirmenybė buvo teikiama nacionalinės teisės kūrimui. M. Riomeris teigė, kad Lietuvos valstybė, susikūrusi ant didžiosios Rusijos griuvėsių, turi sutvarkyti visus krašto santykius ir gyvenimą naujais pamatais ir būtent tokiais, kad jie atitiktų krašto reikalams, jo kultūrai, jo materialiniam ir dvasiniam išsilavinimui, pagaliau liaudies sąmonei. Lietuva turės „pasigaminti“ sau naujus dėsnius, naujus įstatymus, turės priėti prie savo teisės sintezės [23, p. 19]. Tai pasakytina ir apie valstybės tarnybos įstatymus. Iš carinės Rusijos paveldėti įstatymai neatitiko XX a. Lietuvos Respublikos realijų, nors carinės Rusijos valstybės tarnybos teisinis reglamentavimas buvo detalus ir gana aukšto lygio. XIX a. pradžioje valstybės tarnyba (vadinama civiline tarnyba) buvo viena iš prioritetinių Rusijos valstybės teisinės politikos sričių. Teisės normos, reguliuojančios valstybės tarnybą, buvo kodifikuotos Rusijos imperijos įstatymų sąvado III tome, skirtame civilinei tarnybai. Svarbiausios valstybės tarnybos sritys buvo griežtai sureguliuotos. Buvo skirti tokie dalykai, kaip hierarchinė valstybės tarnautojų struktūra, priėmimo į tarnybą (laikantis pagrindinių kriterijų – amžiaus, luominės priklausomybės ir išsilavinimo) ir atleidimo iš jos tvarka, stojančiųjų į tarnybą egzaminų tvarka, pareigybių bei rangų suteikimo, perkėlimo iš vienos pareigybės į kitą tvarka, tarnautojo teisės taip pat pareigos ir kt. [24].

Labiausiai periodinėje tarpukario spaudoje diskutuota dėl kito „paveldo“. Didžioji dauguma tarpukario Lietuvos valstybės tarnautojų buvo baigę mokslus carinėje Rusijoje ir iš jos perėmė biurokratinių (neigiamą prasmę) savybių. Kaip teigė P. Vilutis, Rusijos imperiją galima sakyti, pražudė nepaprastai išgalėjęs valdininkų tarpe kyšininkavimas, valstybės turto pasisavinimas, vogimas, protekcionizmas, viršininkų savivaliavimas [9, p. 113]. Net ir 1930 m. pabaigoje Lietuvos valstybės tarnautojų didesniąją dalį sudarė valdininkai, dirbę dar carinės Rusijos valstybinėse įstaigose. A. Valašino nuomone, prieškarinėje Rusijoje administracinio aparato sistema visoms centro ir periferijos įstaigoms būdavo nustatoma iš viršaus. Patobulinti ar ką nors pataisyti toje

sistemoje nieko nebuvo galima. Kiekvienas naujas sumanymas ar pareikšta iniciatyva buvo laikoma caro ir jo nustatytos tvarkos įžeidimu. Ir todėl nenuostabu, kad valdininkai atlikdavo savo įstaigos darbą taip, jog nė viena nustatytos tvarkos raidė negalėdavo būti pakeista [25, p. 389]. Tai ilgą laiką buvo būdinga ir Lietuvos valstybės tarnautojams, kol atėjo naujoji karta, kurią sudarė jau nepriklausomybės laikais Lietuvoje ir užsienyje mokslus baigę, jauni, kvalifikuoti ir daugiau iniciatyvos turėję tarnautojai.

Lietuvoje buvo sukurta visiškai kitokia valstybinė santvarka negu buvo Rusijoje, siekta formuoti kitokiais principais besiremiančią valstybės tarnybą, veikė kitos valstybės institucijos, skyrėsi krašto administracinis suskirstymas. Taigi kalbėti apie Rusijos administracinės teisės aktų galiojimą tose srityse, kurios nebuvo reglamentuotos Lietuvos Respublikos aktais, yra gana sudėtinga, nes Rusijos teisės aktai nebeatitiko pasikeitusių Lietuvos valstybės gyvenimo sąlygų. Tą pabrėžia ir A. Janulaitis, teigdamas, kad rusų įstatymai, tvarkantieji administracijos veikimą, buvo atsilikę nuo gyvenimo, pritaikyti prie absoliutizmo [26, p. 41].

Nors Rusijos administracinės teisės šaltiniai buvo taikomi ribotai, 1903 m. Rusijos baudžiamasis statusas buvo oficialus to meto Lietuvos baudžiamosios teisės šaltinis. Šeštasis skyrius „Valdžios neklausymas“ reguliavo baudžiamąją atsakomybę už tarnautojo įsakymų nevykdymą, grasinimus ir smurtą prieš tarnautoją, trukdymą atlikti tarnybą ar vertimą nusižengti tarnybinei etikai, kyšio davimą tarnautojui. Tarnybiniai nusikaltimai (valdžios neveiklumas, per didelės valdžios pasisavinimas, kyšių ėmimas, naudos siekimas ir kt.) numatyti 37 skyriuje „Nusikalstamieji darbai, padaryti valstybės arba visuomenės tarnybą einant“. Tačiau, kaip jau minėta anksčiau, dėl to, kad buvo skirtingai vartojama valstybės tarnautojo sąvoka čia irgi buvo susiduriama su sunkiai Lietuvos Respublikoje pritaikomomis teisės normomis.

Nors V. Smalskys, nagrinėdamas valstybės tarnybos kūrimąsi 1918–1930 m., nedetalizuodamas nurodo, kad carinės Rusijos įstatymų įtaka buvo jaučiama ir valstybės tarnybos organizavimo srityje [27, p. 32], tačiau, kaip matėme, nėra pagrindo teigti, jog Lietuva tiesiogiai perėmė valstybės tarnybą reguliuojančius Rusijos teisės aktus. Receptiją sunkino ir tai, kad nebuvo oficialių tokių teisės aktų vertimų. Valstybės tarnybos srityje galiojo iš Rusijos paveldėtos teisės normos, reguliuojančios baudžiamąją valstybės tarnautojų atsakomybę ir atsakomybę, kylančią padarius nusikaltimą prieš valstybės tarnautoją. Todėl galima būtų daryti prielaidą, kad, kurdama savo teisinę valstybės tarnybos bazę, Lietuva tiesiogiai neperėmė carinėje Rusijoje galiojusio karjeros valstybės tarnybos modelio, nors tiek administracinis, tiek teisinis paveldas padarė tam tikrą įtaką valstybės tarnybos formavimuisi.

Galima teigti, kad Lietuvos valstybės tarnybos modelis pradėdamas formuotis nuo pat valstybės atkūrimo. Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo 24 str. teigiama, kad Lietuvos valstybės tarnyba skaitoma nuo 1918 metų lapkričio mėn. 11 d. Tai pirmosios Lietuvos vy-

riausybės, vadovaujamos A. Voldemaro, patvirtinimo data. Tačiau pirmą valstybės tarnybą reguliuoti skirtą įstatymą, turėjusį tik du straipsnius, Ministrų Kabinetas priėmė 1919 m. vasario 6 d. Įstatyme dėl Valstybės Tarnybos sutvarkymo teigiama, kad kiekvienas valdininkas privalo duoti raštu pasižadėjimą saugoti Konstituciją, įstatymus, vykdyti vyriausiosios valdžios įsakymus ir sąžiningai bei teisingai eiti pareigas. Taigi besikuriančiai valstybei, formuojančiai valstybės tarnautojų korpusą, buvo svarbiausia ne išsilavinimas, amžius, žinios, o lojalumas valstybei, įstatymų gerbimas ir laikymasis bei sąžiningumas. Tai atitiko kontinentinės Europos valstybės tarnybos koncepciją, kad tarnautojas tarnauja valstybei bei visuomenei ir, skirtingai nei privačiame sektoriuje, nesiekia vien tik tenkinti savo ekonominių ir socialinių poreikių. Todėl pasižadėjimo, prisaikos reikšmė buvo gana didelė, kuriant valstybės tarnybos pagrindus.

Lyginant įvairių Europos šalių valstybės tarnybos raidą, buvo skirti du valstybės tarnybos modeliai – karjeros ir postų. Labai retai pasitaiko, kad šie modeliai nebūtų susiję, bet tarpukario valstybės tarnybą, kaip minėta, linkstama priskirti karjeros valstybės tarnybai, kai buvo siekiama sukurti karjeros sistemą. A. Laurinavičius teigia, kad karjeros sistema – įstatymo reglamentuota valstybės, savivaldybių tarnybų sistema, turinti profesionalių tarnautojų bendruomenę, vykdančią viešojo administravimo funkcijas, teikiančią visuomenei atitinkamas socialines paslaugas [28, p. 100].

Pirmiausiai valstybės tarnybos modeliai skiriami, atsižvelgiant į priėmimo į valstybės tarnybą sąlygas. Karjeros modeliui būdinga, kad valstybės tarnautojai priimami tik į žemiausias pareigas, reikalaujama specialaus išsilavinimo, numatytas maksimalus amžius, nustatytas mokomasis ir/arba bandomasis laikotarpis karjeros pradžioje [29, p. 129–130]. Lietuvos Respublikoje 1918–1940 m. taip ir nebuvo teisiškai sureguliuotas valstybės tarnautojų priėmimas. Analizuojant teisės aktus galima rasti keletą nuostatų, reglamentuojančių priėmimą į valstybės tarnybą. Vyriausybės įsakyme valstybės ir savivaldybės įstaigoms nurodyta, kad draudžiama į tarnybą priimti dviejų pirmųjų laipsnių giminės gentis valdininkais taip, kad artimieji giminės arba gentys būtų vieni kitiems betarpiais viršinininkais arba prižiūrimaisiais. Jei pasitaikytų tokių atvejų, numatyta kuo skubiau perkelti giminaičius į kitą skyrių arba įstaigą, kad nebūtų tiesioginio pavaldumo [30]. Šiuo įsakymu stengiasi išvengti viešųjų ir privačiųjų interesų konflikto. Kitos nuostatos buvo skirtos priimti į valstybės tarnybą užsienio piliečius. Jos numatytos Svetimšaliams viešojoje tarnyboje priimti ir tarnyboje laikyti įstatyme [31], kuriame teigiama, kad į valstybės tarnybą užsieniečiai priimami tik leidus Vidaus reikalų ministrui ir tik tada, jeigu dėl svarbių priežasčių į tas pareigas negali būti priimamas Lietuvos Respublikos pilietis (tačiau nedetalizuojama, kas yra svarbios priežastys). Svetimšaliai buvo priimami skirtingai nei įprasta. Darbuotojai į valstybės tarnybą priimami sudarant su jais sutartis bei įstaigos vadovo įsakymu, kuriame buvo apibrėžiama ir pavaldinio kompetencija.

Daugiau teisės normų, reguliuojančių priėmimą į valstybės tarnybą, teisės aktuose nėra. Dėl to, kad nebuvo numatyti bendrieji reikalavimai stojantiems į valstybės tarnybą, išgalėjo protekcionizmas. Taigi Lietuvos Respublikoje 1918–1940 m. nebuvo numatyta, kad valstybės tarnautojai priimami tik į žemiausias pareigas, nebuvo reikalaujama specialaus išsilavinimo, nenumatytas bandomasis laikotarpis ar specialūs mokymai tarnybos pradžioje. Pradiniame valstybės tarnybos ir apskritai valstybės kūrimosi etape po ilgos Rusijos imperijos okupacijos ir negalėjo būti kitaip. Tuo metu buvo svarbiausia, kad lojalūs ir sąžiningi žmonės užimtų tarnautojų pareigas bei vykdytų jiems valstybės deleguotas funkcijas. Specialių reikalavimų, stojant į valstybės tarnybą, nustatymas būtų stabdęs valstybės tarnybos kūrimąsi, o formuoti valstybės tarnautojų korpusą jaunai valstybei buvo gyvybiškai svarbu.

Valstybės tarnautojo sąvoka buvo suprantama plačiaja prasme, todėl buvo keletas valstybės tarnybos sričių, kur priėmimas buvo teisiškai reguliuojamas. 1919 m. gruodžio 11 d. priimtame Teismo kandidatų įstatyme teismo kandidatui keliamas gana nedidelis reikalavimas: juo galėjo būti skiriamas asmuo, turintis vidurinę išsilavinimą. Jeigu pažvelgtume į 1922 m. statistiką, tai iš 157 teismo darbuotojų tik trečdalis (50) buvo baigusiu aukštuosius teisės mokslus, o iš teismo kandidatų pusė buvo baigę tik gimnaziją [33, p. 41–43]. 1933 m. Teismų santvarkos įstatymo 202 str. jau buvo numatyta, kad teismo kandidatu gali būti skiriamas Lietuvos pilietis, kuris turi įstatymo nustatytą aukštojo teisių mokslo cenzą [32]. Teismo kandidatas, išstarnavęs kandidatu dvejus metus, galėjo laikyti teisėjo egzaminus. Apylinkės teisėju galėjo būti skiriamas 25 metų sulaukęs Lietuvos pilietis, kuris turėjo įstatymo nustatytą aukštojo mokslo cenzą, taip pat asmuo, išlaikęs teisėjo egzaminus ir po to vienerius metus išstarnavęs kandidatu, sekretoriumi ar sekretoriaus padėjėju.

Kaip matėme, pradiniame valstybės tarnybos kūrimosi etape valstybės tarnautojams nebuvo įmanoma kelti didelių reikalavimų. Tačiau situacija nepasikeitė ir vėlesniame valstybės tarnybos raidos etape. Kai kuriems tarnautojams rengti buvo įsteigtos specialios mokyklos: mokytojams – seminarijos ir universitetas, miškininkams – miškininkystės mokykla, agronomams – žemės ūkio akademija, policininkams – policijos mokykla. Buvo organizuojami atskirų sričių kursai. Vienas iš specialaus rengimo pavyzdžių – Aukštųjų karininkų kursai [34] ar Matininkų kursai [35]. Mokytojais, miškininkais galėjo dirbti tik žmonės, įgiję specialų išsilavinimą. Užsienio reikalų ministerija skyrė penkias stipendijas asmenims, norėjusiems pasirengti diplomatinei tarnybai [36]. Į šias stipendijas pirmiausiai galėjo pretenduoti ministerijos tarnautojai, kurie nebuvo įgiję atitinkamo diplomatinės tarnybos mokslo. Tačiau tai tik kelios sritys, o dėl daugumos valstybės tarnautojų išsilavinimo nebuvo keliama specialių reikalavimų ar siūlomi mokymai.

Kiti karjeros modelio bruožai – privalomas tarnautojų mokymas, viešas skelbimas apie laisvas darbo vietas – irgi nepasireiškė to meto valstybės tarnyboje. Vals-

tybės tarnautojai buvo mokomi, nors ir neprivalomai, tik Lietuvos Respublikos švietimo ministerijos Kultūros reikalų departamento Socialinių ir politinių mokslų instituto Administravimo kursuose, kurių statusas buvo patvirtintas 1940 m. sausio 5 d. Nors Administravimo kursai veikė trumpai, tačiau jų atsiradimas, įkūrimas buvo svarbus faktas, rodantis, kad tarpukario Lietuvos valdžia suvokė efektyvaus valstybės tarnautojų darbo prasmę; buvo siekiama padidinti jų darbo efektyvumą ir geriau pasirengti administracinei reformai Lietuvoje [37, p. 46–52].

Taip pat nebuvo numatytas ir maksimalus amžiaus cenzas. Netgi Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatyme nekonkretizuota ir teigiama, kad valstybės tarnautojo pensiją turi teisę gauti valstybės tarnautojas, išstarnavęs valstybės tarnyboje ne mažiau kaip 25 metus. Numatytos išimty: išstarnavęs ne mažiau kaip 20 metų, jei pristato sveikatos tikrinimo komisijos pažymėjimą, kad toliau nebegali tarnauti; išstarnavęs ne mažiau kaip 10 metų, jei atleistas iš tarnybos dėl dvasios ar kūno susilpnėjimo; taip pat valstybės tarnautojas, dėl tarnybos nustojęs ne mažiau kaip dvidešimt penkis procentus fizinio ar profesinio darbingumo. Taigi teisę gauti pensiją nebuvo siejama su tam tikru amžiumi, o su išstarnavimo valstybės tarnyboje laikotarpiu ir darbingumu. Vadinas, apribojimų, susijusių su amžiumi, įstatymai nenumatė.

Atsižvelgiant į priėmimo sąlygas, tarpukario Lietuvos valstybės tarnyboje vyrauja postų modelio bruožai: priimama į bet kurio lygio postus, nereikalaujama specialaus išsilavinimo (išskyrus kai kurias tarnybos sritis), nėra maksimalaus amžiaus limitas, nėra mokomojo/bandomojo periodo karjeros pradžioje. Tačiau tokia situacija susiformavo ne dėl to, kad sąmoningai buvo pasirinktas toks modelis, o dėl to, kad nebuvo priėmimo į valstybės tarnybą teisinio reglamentavimo; nebuvimą lėmė anksčiau minėtos priežastys.

Karjeros modelio bruožų galime atrasti valstybės tarnautojų teises reglamentavusiuose teisės aktuose. Nė viename įstatyme nėra kalbama apie tarnybos terminuotumą. Taigi galima daryti išvadą, kad buvo praktikuojama įdarbinti neterminuotai ilgam laikui („visam gyvenimui“). Taip siekta sukurti profesionalių tarnautojų korpusą, išlaikyti stabilumą, pastovumą, ypatingai pradiniam valstybės tarnybos kūrimo etape. Tarnautojų atleidimas irgi nebuvo detaliam reglamentuojamas. Tik įstatyme dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo nustatyta, kad valstybės tarnautojas galėjo būti atstatomas kaip netinkamas arba nereikalingas savo viršininko nuožūra. Čia palikta tam tikra teisė viršininkui spęsti dėl tarnautojo reikalingumo bei tinkamumo dirbti ir taip savivaliauti. Tačiau realiai tarnautojas, nepadarydamas didelių nusizengimų profesinės etikos reikalavimams ir neužsitraukdamas baudžiamosios atsakomybės, galėjo neribotai tarnauti valstybės tarnyboje.

Atlyginimų ir pensijų sistema buvo griežtai nustatyta specialiais įstatymais (anksčiau minėtais). Tai būdinga karjeros modeliui. Būtent šis valstybės tarnybos aspektas buvo detaliam teisiškai reglamentuotas. Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priede buvo įtvirtinta valstybės tarnautojų klasifikacija pagal uži-

mamas pareigas ir atliekamas funkcijas. Visi etatiniai tarnautojai, atsižvelgiant į atlyginimą (pagrindinės algos didumą), buvo suskirstyti į 20 kategorijų (nuo žemiausios pirmosios iki aukščiausios dvidešimtosios). Atlyginimo dydis buvo siejamas ir su darbo stažu – valstybės tarnyboje išstarnautais metais. Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo 3 straipsnyje teigiama, kad etatiniai valstybės tarnautojai, išstarnavę, būdami vienos ir tos pačios kategorijos, trejus metus, be pagrindinės algos gauna 10 proc. priedą. Buvo numatyti ir kiti priedai (vaikų, vietos brangenybės, švenčių). Taigi buvo siekiama valstybės tarnautojams numatyti gerą materialinį aprūpinimą ir socialines garantijas, taip išlaikant ir formuojant nuolatinį ir stabilų administracijos aparatą. Tačiau, remiantis 1923 m. rugsėjo 17 d. visuotinio gyventojų surašymo duomenimis, valstybės tarnautojai sudarė ne pačią gausiausią ekonomiškai savarankišką Lietuvos gyventojų dalį – valstybės ir savivaldybių įstaigose dirbo 44471 gyventojas (atliekantis tiek administracines, tiek technines funkcijas), o tai sudarė 3 procentus visų dirbančiųjų [38, p. 220–222].

Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatyme užsimeinama ir apie valstybės tarnautojų karjeros galimybes. 6 str. nustatoma, kad paskirtas į aukštesnę tarnybos kategoriją valstybės tarnautojas gauna tos kategorijos pirmąją didesnę, lyginant su senąja, pagrindinę algą, o pakilti aukštesniu naujos darbo kategorijos tarnybos laipsniu valstybės tarnautojas gali joje išstarnavęs trejus metus. Vadinas, buvo numatyta karjeros galimybė, paaukštinimų sistema, tačiau detaliam įstatymuose ji nėra reglamentuojama.

Kaip matome, karjeros valstybės tarnybos modelio bruožai atsiskleidžia specialiais (ne darbo) įstatymais, užtikrinant valstybės tarnautojų socialines garantijas, numatant karjeros galimybes, ilgalaikį įdarbinimą. O prie postų modelio bruožų priskirtume priėmimo į valstybės tarnybą sąlygas (nenumatant specialaus išsilavinimo, maksimalios amžiaus ribos, mokomojo/bandomojo periodo), taip pat neprivalomą mokymą tarnybos viduje. Taigi būtų galima daryti išvadą, kad tarpukario Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos modelis priskirtinas mišriajam tipui, turinčiam tiek karjeros, tiek postų modelių bruožų.

Kalbėti apie nuoseklų valstybės tarnybos formavimą, kaip valstybės šios srities politiką, būtų sudėtinga. Minėti teisės aktai, skirti valstybės tarnybai sureguliuoti (sutelkiant dėmesį tik į atlyginimus, pensijas ir pašalpas), leidžia daryti išvadą, kad nebūta tarnybos kūrimo koncepcijos; viskas vyko gana nenuosekliai. Tai, matyti, nebuvo prioritetas valstybės uždavinys. Tačiau įstatymais įtvirtinta valstybės tarnautojų hierarchija, apibrėžianti valstybės tarnybos ribas, rodo, kad valstybės tarnyba buvo suprantama kaip tam tikra sistema.

Nuo 1939 m. pradžios Valstybės Taryba ėmė rengti didelį Valstybės tarnybos įstatymo projektą. Taryba ministrams ir valstybės kontrolieriui išsiuntinėjo sąrašą klausimų, kurių atsakymai turėjo padėti rengti būsimąjį Valstybės tarnybos įstatymo projektą. Buvo siekiama išsiaiškinti, ar tikslinga skirti žemesniųjų kategorijų tarnautojus (sargus, skalbėjas bei kt. aptarnaujantį persona-

la) ir nustatyti jų atskirą statusą. Klausama ir apie priėmimo į valstybės tarnybą sąlygas (konkursą), ir bandomojo laikotarpio nustatymą, nors daugelis klausimų vis dėlto buvo susiję su valstybės tarnautojų aprūpinimu – atlyginimu, pensijomis, atostogomis [39, p. 122–123]. Atsižvelgiant į Valstybės Tarybos formuluojamus klausimus, būtų galima daryti prielaidą, kad mąstyta siaurinti valstybės tarnybos ir tarnautojo sąvoką. Be to, atsiradus specialiai atrankai į valstybės tarnybą, nustačius bandomąjį laikotarpį Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos modelis būtų papildytas karjeros modelio bruožais. Tačiau atsakymai į klausimus, kaip ir pasiekimai, rengiant Valstybės tarnybos įstatymo projektą, lieka nežinomi.

IŠVADOS

1. 1918–1940 m. Lietuvos administracinėje teisėje, kuri buvo gana menkai išplėtotą, bei teisės aktuose, reglamentuojančiuose valstybės tarnybą, nebuvo apibrėžtos valstybės tarnybos bei valstybės tarnautojo sąvokos. Tačiau valstybės tarnyba buvo suprantama plačiaja prasme – kaip visų valstybės tarnautojų veikla, jiems vykdančios funkcijas, o valstybės tarnautojo sąvoka apima visus asmenis, dirbančius (tarnaujančius) valstybės institucijose ar įstaigose ir gaunančius atlyginimą iš valstybės, neskiriant politikų ir kitų valstybės tarnautojų. Buvo skiriama valstybės bei savivaldybių tarnyba, ir oficialiai savivaldybės tarnautojai nebuvo prilyginti valstybės tarnautojams.

2. Valstybės tarnybos srityje receptuoti Rusijos imperijos įstatymai nebuvo tiesiogiai taikomi dėl neatitikimo naujai valstybės santvarkai, išskyrus Baudžiamąjį statutą, kuriame buvo numatyta baudžiamoji atsakomybė už nusikalstamas veikas, nukreiptas prieš valstybės tarnautojo veiklą ir patį asmenį bei nusikaltimus valstybės tarnybai (valdžios neveiklumas, per didelės valdžios pasisavinimas, kyšių ėmimas, naudos siekimas ir kt.). Nors Lietuvos teisinė bazė, reguliuojanti valstybės tarnybą, buvo menka, tačiau Rusijos karjeros valstybės tarnybos modelis, detaliai reglamentuotas teisės aktuose, tiesiogiai nebuvo perimtas.

3. Nors valstybės tarnybos modelio (sistemos) kūrimas nebuvo prioritetas valstybės uždavinys, tačiau tam tikras valstybės tarnybos modelis susiformavo. Tarpukario Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos modelį būtų galima priskirti mišriajam tipui, turinčiam tiek karjeros, tiek postų modelių bruožų. Karjeros valstybės tarnybos modelio bruožai išryškėja, nustatant valstybės tarnautojų socialines garantijas, jų teisę į karjerą ir neterminuotą tarnybą. Postų modelio bruožai būdingi, kai beveik nereguliuojamai priimama į valstybės tarnybą, tarnautojai mokomi.

LITERATŪRA

1. Mačinskas, G. K. *Mintys apie mūsų valstybės įstaigas ir valdininkus*. Kaunas: Šviesa, 1932.
2. Cardona, F. *Lietuvos valstybės tarnybos modelis*. *Justitia*, 1997, Nr. 5.

3. Juralevičienė, J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990–1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 11.
4. *Vyriausiojo Tribunolo 1924–1933 metų visuotinių susirinkimų nutarimų rinkinys su Teisingumo Ministerijos aplinkraščiais ir dalykine rodykle*. Kaunas: Karvelio ir Rinkevičiaus knygynas, 1933.
5. *Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais 1929–1937*. Kaunas: Lietuvos teisininkų draugija, 1937.
6. Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo. *Laikinosios vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 4-19.
7. Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo. *Laikinosios vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 8-93.
8. *Administracinės teisės konspektas pagal prof. V. Biržiškos programą*. Kaunas, 1935.
9. Vilutis, P. *Administracinė teisė: bendroji dalis*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 1939.
10. Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priedas. *Vyriausybės žinios*. 1925, Nr. 178/1226.
11. Raulinaitis, P. *Administracijos principai*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1926.
12. Baudžiamojo statuto (kodekso) įvedamasis įstatymas. *Laikinosios vyriausybės žinios*. 1919, Nr. 2-3.
13. Laucius, K. Baudžiamojo Statuto numatyti „valdininkai“. *Teisė*. 1938, Nr. 44.
14. Mikalauskas A. Personalo organizavimas Kauno miesto savivaldybėje 1918–1940 metais. *Kauno istorijos metraštinis*. T. 6. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2005.
15. Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 88-751.
16. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
17. Vietos savivaldybės įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1931, Nr. 356-2419.
18. Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1926, Nr. 221-1443.
19. Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1939, Nr. 643-4685.
20. Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymui vykdyti taisyklės. *Vyriausybės žinios*. 1939, Nr. 655-4807.
21. Seimo stenogramos. 1939 m. balandžio 14 d. 132 posėdis.
22. Maksimaitis, M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918–1940 metais*. Vilnius: *Justitia*, 2001.
23. Riomeris, M. Luomų tvarka ir papročiai. *Teisė*. 1922, Nr. 1.
24. Свод уставов о службе гражданской. Т. 3. Полный свод законов Российской империи : издание неофициальное, заключающее в себе действующие 16 томов Свода Законов с Приложениями к ним и дополнительными узаконениями. Составлено под редакцией Г. Г. Савича. Санктпетербург: Д. В. Чичинадзе, 1903.
25. Valašinas, A. Sistema ar žmonės. *Naujoji Romuva*. 1938, Nr. 27-28.
26. Janulaitis, A. Lietuvos teisyne reikalai. *Teisė*. 1925, Nr. 7.
27. Smalskys, V. *Valstybės tarnybos genezė ir raida Lietuvoje. Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: PRACTION, 2007.
28. Laurinavičius, A. Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002, Nr. 3.
29. Karjeros ir postų modelių bruožai analizuojami remiantis Auer A., Demmke C., Polet R. Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1996.
30. Vyriausybės įsakymas. *Laikinosios vyriausybės žinios*. 1920, Nr. 19-232.

31. Svetimšaliams viešojo tarnyboje priimti ir tarnyboje laikyti įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 416-2885.
32. Teismų santvarkos įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1933, Nr. 419/2900.
33. Lietuvos teismų darbuotojai. *Teisė*, 1922, Nr. 2.
34. Aukštųjų karininkų kursų statusas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr. 111-867.
35. Matininkų kursų statusas. *Vyriausybės žinios*. 1928, Nr. 268-1733.
36. Užsienio Reikalų Ministerijos stipendijoms skirti taisyklės. *Vyriausybės žinios*. 1923, Nr. 138-1012.
37. Raipa, A., Smalskys, V. Iš viešojo administravimo praeities Lietuvoje: 1940 m. Politikos ir socialinių mokslų instituto Administravimo kursai. *Lietuvos istorijos studijos*. 2001, Nr. 9.
38. Lietuvos gyventojai: 1-jo 1923 m. rugsėjo 17 d. visuotinio gyventojų surašymo duomenys. Kaunas, 1922.
39. Maksimaitis, M. *Valstybės taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1928–1940)*. Vilnius: Justitia, 2006.

DEFINITION AND MODEL OF CIVIL SERVICE OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA IN 1918–1940

Loreta Paukštytė*

Mykolas Romeris University

S u m m a r y

The establishment of the modern civil service of Lithuania could be associated with the year 1918 when the Republic of Lithuania regained independence and started to organise the civil service from the very beginning. It was a difficult task for Lithuania because of a long-lasting occupation of the Russian Empire as cultural, political and legal heritage has an influence on the development of civil service model.

The article discusses definition and model of the civil service of the Republic of Lithuania in 1918–1940. After analysing laws an author concluded that the civil service of the interwar Lithuania had a wide definition: it was understood as an activity of all civil servants performing delegated functions. The definition of civil servant was applied to all persons who were working (serving) in the state institutions and organisations and receiving a salary from the state budget. There was no difference between those who had an authority of the government, those who did technical and economic works or worked by profession (medical doctors, teachers). But civil service was separated from municipal civil service and officially municipal civil servants were not equated with civil servants even though legal regulation of both services was quite similar.

After regaining of independence in 1918 the laws of the Russian Empire remained valid in Lithuania if they did not contradict the Constitution and were not replaced by national laws. Although the legal regulation of civil service of the Russian Empire was detailed, it is complicated to state that Lithuania used the Russian laws of the civil service. First of all, state administrative organisation was different, there were different state institutions. Lithuania aimed to establish the civil service based on other principles. So these laws did not match the reality. Only the 1903 Russian Criminal Statute was directly applied. It regulated criminal responsibility for crimes against the civil service (corruption, falsification of documents and others). The author concluded that the career civil service model of the Russian Empire was not directly applied to the model of Lithuanian civil service.

In the second part of the article the author analyses the civil service model of the interwar Lithuania. Although the development of the civil service (system) was not a priority task of the state, a specific model of the civil service was established. This model could be defined as a mixed model of the civil service which had elements of both career and position models. Elements of the career model can be found in the regulation of material and social welfare of civil servants, in their right to career and lifelong civil service. Elements of the position model can be identified in recruitment to the civil service (almost not regulated by the laws) and training of civil servants.

Keywords: civil service, civil service model, civil servant.

* Doctoral Candidate, Mykolas Romeris University, Law Faculty, Department of Law History.