

STATUTINIŲ VALSTYBĖS TARNYBŲ PAREIGŪNŲ KARJEROS YPATUMAI

Doc. dr. Alfonsas Laurinavičius

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Muitinės veiklos katedra
Valakupių g. 5, 2000 Vilnius
Telefonas 2740618
Elektroninis paštas mvk@ltu.lt

Pateikta 2002 m. gruodžio 20 d.

Parengta spausdinti 2002 m. gruodžio 22 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

Karjeros valstybės tarnautojai, dirbantys statutinėse valstybės įstaigose, turi ypatingą socialinį statusą. Jų tarnybinė veikla negali būti prilyginta kitų valstybinių ar privačių įstaigų tarnautojų darbui. Šį ypatumą pirmiausia lemia valdžios ir socialinės paslaugos demokratinėje visuomenėje vienovė. Statutinės valstybės tarnybos samprata apima ne tik viešąjį administravimą, bet ir reikalavimą teikti atitinkamas socialines paslaugas.

Socialines paslaugas teikia daugelis valstybinių bei nevalstybinių įstaigų. Todėl reikia analizuoti teikiamų paslaugų skirtumus bei būdus, kuriais šios paslaugos yra realizuojamos. Taigi šių dienų karjeros statutinės tarnybos turi būti analizuojamos bendrame valstybės institucijų tarnavimo visuomenei kontekste, pagrindžiant statutinių pareigūnų pasirengimo, tarnavimo sąlygų svarbą – apibrėžiant karjeros statutinio pareigūno sąvoką.

Asmenybė vystosi dalyvaujant trims sąveikos „nariams“: veiklos subjektui, veiklos sąlygoms ir trečiajam „nariui“ – veiklai. Straipsnyje *nariai* analizuojami pasitelkiant teorinius šaltinius bei gretimų šalių šios veiklos srities patirtį. Be to, istoriniu aspektu analizuojamas mūsų šalies teorinis ir praktinis palikimas. Demokratinės valstybės statutinės tarnybos yra depolitizuotos, teisinėmis priemonėmis atskirtos nuo politinių darinių įtakos, tačiau jos atlieka svarbias valstybinio valdymo funkcijas, todėl reikia sutikti, kad šių tarnybų valdymas didžia dalimi priklauso nuo bendrosios valstybinės politikos, ji apibrėžia šalies konstitucija. Tai svarbi aplinkybė, kurios turi būti paisoma sprendžiant šių tarnybų vidaus problemas, nubrėžiant kadrų politikos gaires. Straipsnyje atskleidžiamas sparčiai augantis visuomenės reiklumas pareigūnų profesionalumui, jų kompetencijai palaikant demokratines visuomenės raidos tendencijas. Kita vertus, pateikiama tarnybinės veiklos kontrolės koncepcijų įvairovė, konstatuojamas veiklos sąlygų bei pareigūno veiklos vertinimo kriterijų neapibrėžtumas. Daroma prielaida, kad veiklos sąlygos, šių tarnybų funkcijų ypatumai kartu reikalauja nestandartinio požiūrio į pareigūnų veiklą, savaip modeliuoti jų veiklos motyvaciją, paskatas.

Ivadas

Mokslinėje, teisinėje literatūroje vartojamos valstybės ir visuomenės tarnautojo sąvokos (angl. *Civil Servant* – valstybės tarnautojas ir *Public Servant* – visuomenės tarnautojas). Asmenys, dirbantys valstybės ir savivaldybės institucijose ar įstaigose ir atliekantys viešojo administravimo funkcijas, vadinami *valstybės tarnautojais*. Jie stiprina valstybės institucijas, per jas tarnaudami visuomenei. Valstybės tarnyba gali būti vertinama dvejopai:

- kaip karjeros galimybė – jų efektyvus darbas traktuojamas kaip priemonė kilti karjeros laiptais,
- kaip pašaukimas – kai pabrėžiamas pareigūno atsidavimas teisingumo, humanizmo principams, rūpestis dėl piliečių [1, p. 195–208].

Tačiau būtų neteisinga šiuos požiūrius į valstybės tarnybą laikyti vienas kitam prieštaraujančiais. Karjeros galimybės neneigia moralumo kopiant į karjeros aukštumas ir, atvirkščiai, dvasiniai, moraliniai motyvai neprieštarauja karjeros siekiams.

Valstybės tarnautojai įstatymų pagrindu grupuojami įvairiai. Šiame straipsnyje siekiama pateikti *statutinių valstybės tarnybų* ir jose dirbančių *karjeros tarnybos pareigūnų* administravimo problemas. Tai gana plati ir sudėtinga tema, todėl šis straipsnis yra tik dalis šiuo klausimu autoriaus atliekamos studijos, kurioje siekiama glaustai pateikti statutinių tarnybų, jų pareigūnų veiklos ypatumus, nuo kurių priklauso šiuolaikinis požiūris į karjeros statutinio (pvz., policijos, muitinės) pareigūno statusą ir iš to plaukiančias nuostatas dėl jo asmenybės ugdymo.

1. Charizmatinis statutinės valstybės tarnybos valdymo aspektas

Veiklos įvairovė ir sudėtingumas, kaip tvirtina daugelis tarnybinius santykius tiriančių autorių (J-E. Lane'as, E. Ohotskis, J. Starilovas ir kt.), verčia pripažinti esant daugybę ypatumų, išskiriančių statutinių karjeros valstybės tarnybų tarnautojus iš dirbančiųjų ir tarnaujančiųjų kitose veiklos srityse.

Statutinės karjeros valstybės (savivaldybių) tarnybos savo vidaus reikalus tvarko statutinės (tarnybinės) teisės pagrindu. Statutas įtvirtina pareigūnų hierarchiją (pvz., tarnautojų grupes, pareigūnų lygius, kategorijas, statutinės įstaigos pareigūnų laipsnius ir kt.), reglamentuoja jų tarpusavio pavaldumą ir, suprantama, galimybes nustatyta tvarka kilti karjeros laiptais. Statuto dalis (arba atskiras statutas) nustato drausminę pareigūno atsakomybę, institucijos vadovui suteikia gana plačius tarnybinės veiklos kontrolės, rezultatų vertinimo įgaliojimus, net tam tikrą teisminę valdžią taikyti savo pavaldiniams drausmines sankcijas.

Negano to, kaip pastebėjo Dž. Bentamas, G. Hėgelis, W. Wilsonas ir kiti viešųjų santykių, viešojo administravimo teorijos kūrėjai, šių tarnybų vadovams tenka ypač svarbus moralinis vaidmuo¹. Šiandien taip pat niekam nekyla abejonių (tai patvirtina autoriaus atlikti sociologiniai tyrimai), kad karjeros tarnybos santykių išskirtinumą pabrėžia *charizmatinis*² aspektas. Valstybės ir ypač karjeros statutinėje tarnyboje būtinas tam tikras vadovo emocinis prisirišimas, atsidavimas bei ištikimybė savo institucijai³ ar net individui (valdiniui, aukštesniam vadovui). Šį aspektą deklaruoja moralės principai, deontologijos normos, kaip tarnybos vertybių sistemą įtvirtina įstatymai. *Valstybės tarnybos sėkmė, jai skirtos misijos įgyvendinimas*, kaip atkreipia dėmesį šią problemą tiriantys Vakarų šalių mokslininkai, *žymia dalimi priklauso nuo charizmatinio lyderio*⁴, jo sugebėjimo valdyti šiaip jau tvirtas biurokratinio ad-

¹Plačiau žr.: Laurinavičius A. Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas // Viešasis administravimas: mokslo darbai. T. 3. LTU, 2002.

²Charizma – žodis kilęs iš graikiškojo *charisma*, reiškiančio malonę, dovaną. Organizacijų teorijoje (pvz., A. Beliajevo, E. Korotovo ir kitų darbuose) charizma – tai įtaka kitiems, paremta vadovo asmenybės ypatumais arba jo gebėjimais pritraukti šalininkų.

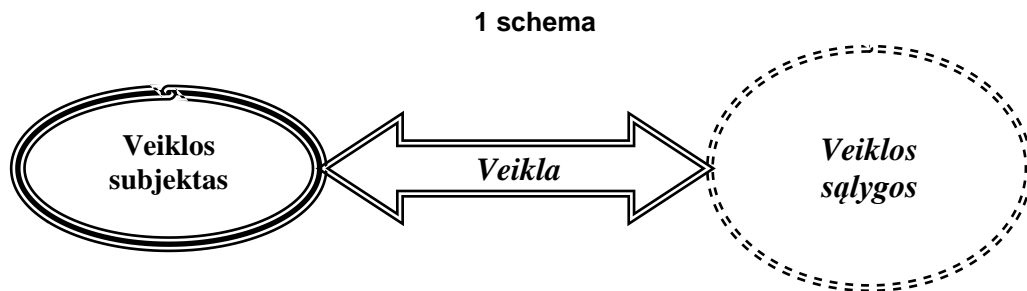
³Pagal M. Weberį nuolat pasikartojantys elgesio stereotipai virsta institucijomis (santuoka, profesija, valdžia ir t.t.), o institucijos išreiškia visuotinai pripažintą tvarkos sampratą. Todėl visuomenės gyvenimą lemia įvairūs veiksniai, ir vertinant vykstančius procesus būtų klaidinga ieškoti dominantės, vienintelės priežasties.

⁴Charizmatinis lyderis yra toks, prie kurio šalininkai prisiriša emociškai, kuris neabejotinai gali įkvėpti juos tolesniems siekiams. Be to, jis yra kūrybinė asmenybė. Todėl jis savo pavyzdžiu įkvėpia instituciją, bendruomenę

ministravimo sistemas. Tai skiriamasis bruožas, daugiau ar mažiau įvairiais būdais veikiantis tiek tarnybų vidaus santykius, tiek apskritai tarnybos funkcijų įgyvendinimą.

Tačiau iki šiol išlieka neatsakytas klausimas, ar didelė vadovo valdžia pavaldiniui gali būti vertinama vienareikšmiškai teigiamai? Kokią įtaką tai turi objektyviai vertinant pavaldinio karjeros galimybes? Charizmatiniam vadovui viena iš didžiausių vertybių yra pavaldinio patikimumas. Ar šis kriterijus pakankamas nustatant pareigūnų individualias savybes, valdant karjeros procesus? Atsakant į šiuos klausimus privalu remtis humanistinės filosofijos ir laikmečio reikalavimu – *sudaryti kuo palankesnes sąlygas vystytis visavertei pareigūno asmenybei*.

Visuomenės ir žmogaus studijos leidžia teigti, kad asmenybės vystymasis vyksta dalyvaujant trims sąveikos „nariams“: veiklos subjektui, veiklos sąlygoms ir juos siejančiam veiksniui – veiklai. Šie *nariai* (žr. 1 schemą) yra tarpusavyje susiję, priklausomi:



Simboliškai kalbant, veiklos subjektą (įstaigą ar pareigūną) jo tarnybinė veikla sieja su trečiuoju „nariu“ – veiklos sąlygomis. Analizuodami veiklos sąlygas, veiklos politiką, atskleidžiame daugelį pareigūno subjektyvių teisių ypatumų. Vadinas, daugelis atsakymų dėl charizmatinio vadovo vaidmens modeliuojant pareigūno karjeros galimybes, rūpinantis kitais personalo valdymo klausimais labiausiai išryškėja analizuojant statutinių karjeros tarnybų ir jų pareigūnų veiklą.

2. Statutinių karjeros tarnybų veiklos ypatumai

Valstybės tarnybų ir jų pareigūnų funkcijų įgyvendinimas specialiojoje literatūroje traktuojamas kaip nenutrūkstamas visuomeninės veiklos procesas. Tai kompleksinis reiškinys, veikiamas nuolat kintančio socialinio tikslingumo. Socialinis tikslingumas yra nepastovus elementas: nuolat besikeičianti poreikių, interesų visuma, priklausanti nuo visuomeninių santykių raidos.

Taigi, kalbėdami apie tarnybos funkcijų įgyvendinimą, pabrėžiame šių tarnybų veiklos ypatumus:

- *nenutrūkstamumą ir*
- *socialinį tikslingumą.*

Sakoma, kad šių tarnybų (pvz., policijos, įkalinimo įstaigų, muitinės) žmonės dirba visas savaitės dienas ir visas paros valandas. Nelengva suvokti ir gebėti savo veikloje realizuoti socialinį tikslingumą, nes tai gana subjektyvus kriterijus, kuriuo remiamasi vertinant funkcijų įgyvendinimą. Todėl šių tarnybų valdyme būtina vadovautis objektyviais pareigūnų veiksmų vertinimo kriterijais. Paprastai jų veiksmų pagrindas yra įstatymas, instrukcija arba kitas norminis dokumentas. Akivaizdu, kad tarnybos funkcijų įgyvendinimo, *veiklos sąvoka* yra sudėtinga, struktūriška, o jos apibrėžimas dėl anksčiau įvardytų bei kitų karjeros tarnybos veiksmų turėtų būti mokslinės analizės bei praktinių diskusijų objektas.

augti ir plėtotis. M. Weberis mano, kad statutinės institucijos, demokratiškai pasirinkusios charizmatinius lyderius, galės nesunkiai įveikti biurokratinio reguliavimo ribotumus.

Reikėtų išskirti bent kelias vyraujančias idėjas, kurios galėtų būti analizuojamos kaip savarankiškos valstybės tarnybos funkcijų įgyvendinimo koncepcijos. Pirmiausia susiduriame su dvejopu funkcijų įgyvendinimo vertinimu:

- įgyvendinimas kaip rezultatas ir
- įgyvendinamas kaip procesas.

Šios koncepcijos išskiriamos sąlyginai, ir ryšys tarp šių veiklos vertinimų gana silpnas. Jos gali būti laikomos savarankiškoms valstybės tarnybų, jų pareigūnų veiklos vertinimo koncepcijomis. Pirmuoju atveju tarnybinės funkcijos įgyvendinamos pagal programas, įvairius projektus. Įgyvendinimas vertinamas kaip *produktas*, gaunamas atlikus užduotis, pasiekus nustatytus tikslus. Ši idėja apima tris, vientisą veiklos schemą sudarančias veiklos sritis:

- keliamų *tikslų* išaiškinimą;
- santykį tarp *priemonių ir rezultatų* arba priežastinį efektyvumo konstatavimą;
- santykio tarp *tikslų ir rezultatų* nustatymą siekiant įvertinti gautą produktą.

Siekiant nustatyti pasiektą tikslų mastą, tiek atliekant atskirų veiksmų analizę, tiek vertinant visos tarnybos veiklą, išskyla gana daug sunkumų objektyviai nustatyti užduočių ar funkcijų įvykdymo efektyvumą¹. Pavyzdžiui, tarnybos veiklos tikslus ir priemones (ketinimus) nustato vadovai (aukštesni pareigūnai). Be to, kas yra tikslas, kas priemonė, turint mintyje karjeros tarnybų charizmatinį aspektą, dažnai lemia veiklos subjekto pasirinkimas. Vadinasi, nusakant įgyvendinimą būtina detaliai apibūdinti vadinamuosius tikslingos veiklos proceso subjektus, arba veikėjus. Veikėjai literatūroje paprastai sąlyginai skirstomi į dvi grupes:

- veiklos politikos formuotojai ir
- įgyvendintojai.

Tradicinių valstybių, savivaldybės tarnybų funkcijų įgyvendinimo teorijose laikomasi nuomonės, kad veiklos politiką nustato vieni, o už jos įgyvendinimą atsako kiti viešojo administravimo subjektai. Tačiau toks griežtas skirstymas vėlgi nėra tikslus, nes ne visada tai patitvirtina praktikoje. Formuotojai nebūtinai turėtų būti išskirti kaip vieninteliai, numatantys veiklos taktiką, strategiją ir kitus dalykus. Gyvenimas nuolat diktuoja naujas veiklos sąlygas ir kiekvienas šių dienų statutinių tarnybų pareigūnas turi turėti iniciatyvos teisę.

Diskutuotina ir kita įgyvendinimo koncepcija, grindžiama nuostata, kad *viešosios veiklos politika įgyvendinantiems tampa teisėtu reikalavimu tik tada, kai ji nustatyta formaliais būdais, sukuriant tobulą šių procesų administravimo modelį*². Žvelgiant iš šių dienų perspektyvos, klaidinga manyti, kad tarnybos funkcijų įgyvendinimas yra labai paprastas, automatiškai atliekamas darbas, nes tada įgyvendinimas turėtų būti suprantamas vienareikšmiškai kaip vyksmas pagal naivų užduočių įgyvendinimo modelį: reikia tobulai suformuluoti tikslus, nustatyti priemones ir gausime norimus rezultatus. Šių dienų karjeros tarnybų veiklos patirties analizė rodo, kad *įgyvendinimo procesas yra kompleksiškas reiškinys*. Šiuo klausimu J. Pressmanas ir A. Wildavsky vieni pirmųjų atliko mokslinę analizę ir tyrimo rezultatus pateikė leidinyje „Įgyvendinimas“ (*Implementation*). Vėliau pasirodė ir kitų autorių darbai, įspėję apie pavojų, kai valstybės tarnybos funkcijų įgyvendinimą laiko paprastu ar tuoju pat įgyvendinamu dalyku.³ Pačių subjektų profesionali praktinė veikla, kaip teigia E. Hargrove's, *užpildo trūkstamą grandį tarp skelbiamos politikos* (nustatytų tikslų, užduočių, programų ir pan.) *ir galutinio rezultato*⁴. Praktikai gerai žino, kad paskelbta politika, veiklos strategija gali atrodyti vienaip, o įgyvendinta – visai kitaip.

Pagaliau laikas, vieta, kitos aplinkybės yra svarbūs socialinio tikslingumo veiksniai. Laikmetis diktuoja vis naujas sąlygas, reikalaujančias valdingų santykių srityje vengti panaudoti jėgą ir viešuosius santykius papildyti mainų ir derybų elementais. Vadinasi, *reikia kalbėti apie ypatingą karjeros tarnybos pareigūno vaidmenį*. Tam būtinas pareigūnų profesionalu-

¹ Efektyvus funkcijų ar užduočių atlikimas reiškia, kad buvo veikama, elgiamasi pagal griežtai nustatytą tvarką.

² Tobulas administravimo modelis yra idealaus tipo konstruktas, padedantis nustatyti įgyvendinimo nesėkmių priežastis. Žr.: Hood C. The Limits of Administration. – London: Wiley, 1976. P. 190–207 ir kt.

³ Pressman J. and Wildavsky A. Implementation. – Berkeley: University of California Press, 1984 (Originalus leidimas 1973 m.).

⁴ Hargrove E. The Missing Link: The Study of the Implementation of the Social Policy. – Washington: DC, Urban Institute, 1975.

mas, gebėjimas suvokti naujosios veiklos politikos įgyvendinimo ypatumus¹. Iš to plaukia išvada, kad tarnybų veiklos politika apima įvairias institucijų sąveikas, mokymąsi, įgyvendinimo perspektyvų suvokimą, kontrolę. Ir tai nėra baigtinis sąrašas. Įgyvendinimo procese gali būti panaudoti įvairūs mechanizmai, skirti konkretizuoti tikslus, tobulinti veiklos kultūrą, technologijas. Literatūroje tai paprastai įvardijama kaip valstybės tarnybos diskrecijos [2, p. 145–154] problema – būtinybė pareigūnams turėti diskrecinius įgaliojimus. Todėl kiekvienas veiklos modelis turėtų būti laikomas nebaigtu arba nepakankamu, nes jam stokoja svarbios *grandies* – išsamios teorijos, pateikiančios įgyvendinimo mechanizmą siekiant iškeltų tikslų.

Tiesa, žinomi bandymai išplėsti įgyvendinimo modelius ir detaliam reglamentuoti visą įgyvendinimo tvarką, kartu sukurti labai aiškų tarnautojo karjeros galimybių vertinimo mechanizmą. Šie bandymai buvo sutikti kritiškai. Vargu ar šiuos dalykus galima išsamiai formuluoti, neiškreipiant pačios karjeros valstybės tarnybos esmės, nepakenkiant pačiam tarnavimo sąvokai. Matyt, reikia sutikti, kad šią *trūkstantą grandį* gali užpildyti tik karjeros pareigūnų profesionalumas, o ne detalios veiklos normos ar procedūros.

4. Pagrindinė tarnybinės veiklos kontrolės ir vertinimo idėjos

Karjeros statutinių pareigūnų tarnavimo ypatumai tampa itin akivaizdūs analizuojant šių tarnybų ir jų pareigūnų veiklos kontrolės bei vertinimo koncepcijas. Literatūroje pateikiama daug kontrolės bei vertinimo būdų. Juos būtų galima sisteminti išskiriant pagrindinį kontrolės ir vertinimo principą:

- a) iš „viršaus“,
- b) iš „apačios“.

Tai dar viena mūsų šalies mokslo mažai nagrinėta problema, susijusi su karjeros procesų statutinėje tarnyboje valdymu. Ne vieną dešimtmetį ir įvairiais aspektais Vakaruose yra diskutuojama, kas svarbiau, ar žinybos hierarchinė atsakomybė, ar pasitikėjimas institucijos, karjeros pareigūnų veiklos autonomiškumu, kitaip sakant, ar karjeros tarnautojas turi būti paklusnus duotų nurodymų, užduočių vykdytojas, ar savarankiškai veikiantis, atsakingas už jam patikėtų funkcijų įgyvendinimą. *Modelis „iš viršaus žemyn“ remiasi atsakomybės principu, o „iš apačios aukštyn“ – pasitikėjimu.*

Šių laikų viešojo administravimo teorija laikosi nuomonės – nėra vienintelio, geriausio modelio įgyvendinti valstybės tarnybos veiklos politiką. Suprantama, kad atsižvelgiant į veiklos tikslus pasirenkamas ir veiklos modelis, kurį taikant nuolat bent iš dalies būtų galima kontroliuoti veiklos procesą, remtis objektyviais kriterijais vertinant veiklos subjektų darbo rezultatus. Tarnybų vadovų palaikymo dažniausiai sulaukia projektai, kurie labiausiai sieja galimus pozityvius veiklos rezultatus su tikslų įgyvendinimu.

Vertinimas „iš viršaus žemyn“ dar vadinamas *politikos įgyvendinimo atsižvelgiant į pirmenybę* modeliu. Įgyvendinimas laikomas sėkmingu, kai rezultatai atitinka keliamus tikslus. Stengiamasi, kad siekiant kiekvieno tikslo būtų gaunamas atitinkamas veiklos rezultatas. Tačiau, kaip jau rašyta anksčiau, tai tik teorinis modelis. Praktiškai siekiant tikslų ne visada gaunami laukiami rezultatai. Esama ir rezultatų, neturinčių iš anksto nustatytų tikslų. Pagaliau tikslas gali būti pasiektas įvertinant kelių veiklos sričių rezultatus. Praktinė veiklos analizė duoda tvirtą pagrindą teigti, kad įgyvendinimo negalima vertinti mechaniškai, nes rezultatas, „*produkto vertė*“ priklauso net nuo to, kaip bus interpretuotas tikslo įgyvendinimas bei pati veikla. Kitaip sakant, ar tikslas įgyvendintas, ar ne, didele dalimi priklauso nuo to, kaip tai vertina proceso dalyviai – įvairūs teisiškai subordinuoti subjektai. Kas vieniems subjektams atrodo didelė sėkmė, kitus gali nuvilti, nes šios grupės skirtingai vertina tikslus, priemones ir rezultatus. Santykinai galima išskirti du vertinimo kriterijus:

- įgyvendinimas kaip nustatytos veiklos politikos vykdymas;
- laipsnis, rodantis kad laukiami veiklos rezultatai, tikslas, neatsižvelgiant į įgyvendinimo proceso struktūrą, pasiektas.

¹ Lipsky M. *Street-Level Bureaucracy*. – New York: Russell Sage, 1980; Barrett S and Fudge C (eis) *Policy and Action*. – London: Methuen, 1981; Pressman J. and Wildavsky A. *Implementation*. – Berkeley: University of California Press, 1984, p.87–124 ir kt.

Pirmuoju atveju pabrėžiamas santykis tarp tikslų ir rezultatų – *vykdytojų atsakomybė*. Ją suponuoja tam tikrų formalų reikalavimų visuma. Suprantama, kad objektyvių veiklos vertinimo kriterijų atsisakyti nevalia. Administracinė bei profesinė atsakomybė, teigia J. E. Lane'as, neįmanoma be viešosios politikos įgyvendinimo sąvokos [3, p. 161]. Jei neįmanoma įvertinti, kiek rezultatai atitinka tikslus, viešoji atsakomybė tampa beprasmė. Todėl, kad ir kokiū būdu vyktų įgyvendinimas, visada turi būti galimybė išsiaiškinti, ar tikslai buvo įvykdyti, ar rezultatai yra nutolę nuo tikslų. Tuo pagrindu yra vertinama įgyvendintojų, veiklos subjektų, atsakomybė, vertinamos jų karjeros perspektyvos. Matyt, iš to yra kilęs statutinių karjeros tarnybų pareigūnų dažnai kartojamas kolektyvinės atsakomybės sureikšminimą atspindintis posakis: *šios tarnybos negali dirbti labai gerai, jos gali dirbti geriau*. Mokslo literatūroje šiuo klausimu polemizuojama, ieškoma atsakymo į klausimą, ar apskritai galima sėkminga tarnyba (visiškas funkcijų įgyvendinimas), nes joks įgyvendinimo procesas nėra iki galo nei reglamentuotas, nei nuspėjamas. Iškyla klausimų: jei ne visada įmanomas sėkmingas įgyvendinimas, tai kaip tada nustatyti vykdytojų (subjektų) atsakomybę? Ar vertinant pareigūno tarnybinę veiklą galima pasikliauti vien teise? Į ką, vertinant pareigūno profesionalumą, jo karjeros galimybes, reikėtų atsižvelgti pirmiausia?

Kita įgyvendinimo vertinimo modelių grupė orientuota į veiklos procesų analizę ir grindžiama *pareigūno pasitikėjimu*, sureikšminant individualią subjektų atsakomybę. Ši idėja nesikerta su nuostata, kad demokratinės valdžios įgyvendinimas yra paremtas visuomenės valia ir galia. „*Visuomeninės sutarties*“ pagrindu dalį savo teisių visuomenė aukoja, patiki valstybės institucijoms ir jų pareigūnams – administracinės veiklos subjektams arba specialistams¹. Teisėsaugos, administravimo, kontrolės institucijoms, jų tarnautojams tenka ypač svarbus vaidmuo ginant žmogaus teises ir pagrindines laisves. Todėl jie turi įtikinamai pateikti visuomenei savo veiklos politikos kryptis ir nuolat atsiskaityti, kaip ji įgyvendinama.

Svarbu pabrėžti, kad pagal šį demokratinio valdymo principą sprendimų priėmimas ir įgyvendinimo *laisvė ribojama* palaikant ryšius su subjektais² – piliečiais. Vadinasi, *kaip įgyvendinti tarnybai patikėtas funkcijas, – tai užduotis valstybės teisėsaugos, viešojo administravimo įgyvendintojams* [4, p. 45–65]. Pareigūnai turi būti už tai atsakingi asmeniškai, todėl labai svarbus jų autonomiškumas. Priešingu atveju jie negali veikti lanksčiai, teisingumo labui, tikslingai panaudoti savo profesinių gebėjimų, spręsti, kokias naudoti priemones tikslams, uždaviniams įgyvendinti – negali prisitaikyti prie aplinkos reikalavimų.

Tačiau visiška pareigūnų autonomija reikštų ir visišką jų elgesio nevaržomumą, būtų paneigtas vienas esminių demokratinės valstybės principų – atsiskaitomumas. Kita vertus, žvelgiant iš šių laikų perspektyvos, per dideli valstybės tarnybų apribojimai, kiekvieno veiksmo analizė „iš viršaus žemyn“ reikštų nepasitikėjimą pareigūnais, sudarytų palankias prielaidas reikštis subjektyvizmui ar valdininkijos voliuntarizmui, nes niekas negali jiems pateikti detalaus plano, pagal kurį turėtų būti įgyvendintos institucijos funkcijos. Taigi modeliai „iš viršaus žemyn“ per daug *pabrėžia hierarchinį pavaldumą ir kolektyvinę atsakomybę*, siekiama viską norminti, kontroliuoti, o modeliai „iš apačios į viršų“ – *subjekto individualias savybes ir jo atsakomybę*: pernelyg iškelia pasitikėjimą pareigūnų profesionalumu, gebėjimus taikyti pozityviają tarnybinės veiklos patirtį, siekį suteikti kuo daugiau laisvės veikti demonstruojant profesinę išmintį, lankstumą. Vadinasi, *įgyvendinimo proceso kontrolė turi būti orientuota į atsakomybės ir pasitikėjimo derinį*.

¹ Teisinis, etinis valstybinės valdžios pateisinimas siejamas su Dž. Loko (J. Locke, 1632–1704 m.) teorija. Jis laikomas vienu iš valstybės teorijos filosofinio liberalizmo pradininku. Savo filosofiniame darbe „*Du traktatai apie valstybinį valdymą*“ Dž. Lokas suformulavo liberalios konstitucinės valstybės, kuri remiasi tolerancija ir ją garantuojančių įstatymų sistema, principus. Anot filosofo, valstybės tikslas yra saugoti žmogaus laisves ir darbu įgytą jo nuosavybę. *Kiekvienas visuomenės labui aukoja savo tam tikras prigimtinėje būklėje turimas teises, siekdamas geriau apsaugoti savo nuosavybę*. Plačiau žr.: Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – V.: Mintis, 1995, P. 158; Laurinavičius A. Administravimo pareigūnų etika. – K.: UK, 2001, P. 51–55; Vaišvila A. Policija – valdžios ir paslaugos vienovė // Kriminalinė justicija: mokslo darbai, T. 4. – V.: LPA, 1997, P. 158–165.

² Subjektais laikome todėl, kad jie nėra pasyvūs paslaugų vartotojai, aktyviai dalyvauja palaikant teisinę tvarką, o iniciatyviausi bendruomenės atstovai tiesiogiai dalyvauja sprendžiant bendruomenei ar visuomenei svarbius reikalus.

Naująją, arba tarpinę, kontrolės, pareigūnų karjeros vertinimo koncepciją suponuoja santykio tarp piliečių ir viešojo sektoriaus, tarp šios srities politikų ir pareigūnų apibrėžimas. Ši problema turi būti sprendžiama atsižvelgiant į daugelį veiksnių, nuo kurių priklauso to laikmečio, krašto socialiniai procesai, suvokiant visuomenės realius ir idealius siekius, atskiriant realias ir idealias socialines vertybes. Vadinasi, kalbant apie karjeros procesų valdymą itin svarbus tampa pareigūno profesionalumas, jo gebėjimai veikti organizacinėje aplinkoje¹. Todėl, modeliuojant karjeros procesų valdymą, reikia orientuotis į daugelį veiksnių, mokytiis sieti teorinę mintį su šalyje sukaupta pozityviaja praktine patirtimi, tačiau svarbiausia ugdyti patį veiklos subjektą – pareigūną profesionalą, gebantį atstovauti pilietinei visuomenei, palaikyti jo moraliai ir teisiškai pagrįstus interesus siekti karjeros.

5. Karjeros procesų valstybės tarnyboje valdymo paradigma

Karjeros principas valstybės tarnyboje reiškia, *kad į valstybės tarnybą priimama neterminuotam darbui ir aukštesnių ar kitų pareigų siekimas yra grindžiamas pretendentų konkurencija, objektyviai įvertinant jų profesinį pasirengimą, įgūdžius ir privalumus konkurso metu*². Taigi šis principas, kurio turinį sudaro nuolatiniai siekiai bei tarpusavio konkurencija, įgyvendinti gana sunku. Sąlygiškai galima išskirti objektyvųjį ir subjektyvųjį jo aspektą. Priėmimą į tarnybą, paaukštinimo galimybes reglamentuoja taisyklės. Kur kas sunkiau rasti objektyvius kriterijus vertinant *pretendentų* pasirengimą tarnybai, jų veiklos įgūdžius ar asmeninius pranašumus. Objektyvusis pradas, siekiant valstybės tarnybos nustatytų valdymo tikslų, gali būti imanentiškas, iš dalies paveldėtas, išmoktas ar perimtas, pavyzdžiui, iš kitų šalies ar gretimų valstybių panašaus pobūdžio institucijų patirties. Tuo tarpu subjektyvieji santykio aspektai priklauso nuo turimų funkcijų, aptarnaujamos visuomenės ypatumų, todėl karjeros pareigūnų įgūdžiai, pranašumai turėtų būti vertinami atsižvelgiant į aptarnaujamos bendruomenės požymius, jų individualius gebėjimus veikti atsižvelgiant į aplinkybes. Todėl galima tvirtinti, kad šalies karjeros tarnybų veiklos ypatumų pripažinimas yra vienas iš valstybės vidaus politikos aspektų, pasireiškiantis savito požiūrio į viešųjų santykių valdymą turėjimu [5, p. 12–14]

Kita vertus, nors tarnybinė teisė, valstybės institucijų, jų pareigūnų karjeros procesų valdymas didžia dalimi yra *vidaus teisė* (angl. – *domestic law*), tačiau negalima atsiriboti nuo kitų šalių per dešimtmečius sukauptos atitinkamų santykių reguliavimo patirties. Teisės recepcija ir apskritai viešųjų santykių administravimo patirtis šių dienų Lietuvai labai svarbi, tačiau yra žinoma, kaip savo darbuose teigia T. Birmontienė, V. Justickis, J. Pečkaitis, A. Šakočius ir kiti šalies mokslininkai, kad jos efektyvumas priklauso nuo daugelio veiksnių³. Pa-

¹ Europos Tarybos rekomendacijos, skirtos tobulinti valstybės karjeros tarnybų veiklą, pabrėžia pareigūnų profesinio rengimo svarbą. Pvz., Rekomendacija Rec (2001) 10, priimta 2001 m. rugsėjo 19 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto (Europos policijos etikos kodeksas), konstatuoja, kad svarbiausia užduotis – puoselėti demokratines vertybes pačioje policijoje, o mokymas – tai viena iš pagrindinių priemonių pasirengti kiekvienam policijos pareigūnui pačiam saugoti šias vertybes (žr. 26 str. komentarą). Šių tikslų turi būti siekiama tobulinant teorijos ir praktikos ryšius. Pvz., studentams atliekant praktiką, stažuotę karjeros valstybės tarnybose galėtų būti pildomi dienoraščiai, skatinantys save suvokti tokio pobūdžio organizacijoje. Kaip pavyzdys galėtų būti dienoraščio pildymo metodiniai nurodymai, pateikti *Teisės ir muitinės veiklos bakalaurų programoje* (sudarytojas A. Laurinavičius) – V.: LTU, 2002. P. 10–15.

² Valstybės tarnybos įstatymo 3.6 str. karjeros principas sovietinės imperijos buvo ignoruojamas, laikomas tuometinės politikos požiūriu nepriimtiniu. Šią formuluotę pateikė Valstybės tarnybos įstatymo projekto rengėjai (J. Adomaitis, G. Dambrauskienė, G. Švedas ir kt.), remdamiesi Vakarų mokslo teiginiais ir jų praktinės patirties studijomis. Kaip žinome, šio įstatymo projekto rengimas buvo vienas iš Europos Sąjungos Phare Viešojo administravimo reformos Lietuvoje programos darbų, todėl jį rengiant dalyvavo kitų šalių mokslininkai ir specialistai.

³ Teisės, viešojo administravimo recepcijos taikymas, nors laikoma svarbia valstybės vidaus problema, tačiau kartu yra viena globaliu mastu tyrinjamų temų, nuolat gvildenama daugelio mokslininkų, o jų darbai verčiami į kitas kalbas, pvz., David R. Les Grands systemes de Droit Contemporains. – Paris, 1978 / Moskva, 1988; Ansel M. Utilite et Methodes du Droit compare / Polnisch: Znaczenie i metody prawa porownawczego. – Warszawa, 1979; Timmermann H. Europa – der zentrale Bezugspunkt für die Länder des Osten. Osteuropa, 1993, Nr. 8, s. 713-725; Lane J. E. The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. – London 1993, 1995 / Vilnius, 2001; Denhardt R. B. Theories of Public Organization. Marcourt Brace & Company, 2000 / Vilnius, 2001 ir kt

vyzdžiui, Lietuvoje karjerą žmonės dažniausiai suvokia kaip neigiamą valstybės tarnybos reiškinį. Tam didelės reikšmės turėjo ilgus dešimtmečius šalyje per prievartą diegta socialistinė ideologija, autoritarinės viešojo administravimo tradicijos, palikusios gilius blogio pėdsakus visuomenės sąmonėje.

Dažniausiai orientuojamės į Vakarų demokratijos valstybių (pvz., Didžiosios Britanijos, Ispanijos, JAV, Kanados, Prancūzijos ar Vokietijos) patirtį. Autorius daugiau dėmesio skiria Vokietijos pavyzdžio analizei, nes atkuriant šalies karjeros statutinės tarnybas, reformuojant viešąjį administravimą nuolat bendradarbiaujama su šios šalies mokslininkais, specialistais¹.

Karjeros valstybės tarnautojas vokiečių teisinėje literatūroje, pavyzdžiui, mokslininkų C. Ule's, F. Mayerio drbuose, teisės aktuose (pvz., 1953 m. Federaliniame pareigūnų įstatyme, yra koreguojamas, papildomas ir veikia kaip naujos redakcijos įstatymas) apibrėžiamas kaip *asmuo, dalyvaujantis viešajame administravime, prisiekęs ištikimybę juridiniam viešojo valdymo subjektui ir jo pavedimu vykdamas teisinius įgaliojimus tvarkant visuomeninius santykius*. Vokietijos, kaip ir daugelio kitų vakarų šalių valdininkija, vadovaujasi gyvenimo ir laiko patikrintais organizaciniais principais. Tarnybose išsaugomas hierarchinis pavaldumas. Tai viena iš priežasčių, kodėl tarnybos viduje yra susiformavusios ganėtinai uždaros formaliai institucionalizuotos ir moraliai palaikomos valstybės tarnautojų kastos – subkultūros [6, p. 55–58]. Valdymo subjektai, aukštesnioji administracija, turi pakankamai tobulą instrumentariumą valdyti karjeros procesus, kontroliuoti savo pavaldinių tarnybinę veiklą, jų profesionalumą, atliekamų veiksmų teisėtumą, jurisdikcinius įgaliojimus priimti sprendimus dėl tarnybinės drausmės pažeidimų, gali tarti svarų žodį pavaldiniui siekiant užimti aukštesnes pareigybes.

Šios ir kitos vidaus santykių taisyklės yra konstitucinių nuostatų sklaida. Valstybės tarnybas ir jų tarnautojus, pareigūnus, kaip ypatingą socialinę grupę – subkultūrą, išskiria Vokietijos Konstitucija (Pagrindinis įstatymas). Konstitucijos 33 straipsnio 4 ir 5 punktai apibrėžia teisinį bei ištikimybės (*charizmatinį*) tarnybai santykį. Reikalaujama, kad valstybės tarnybų teisinė tvarka būtų grindžiama šių bendruomenių, *kastų* tradiciniais principais, etosu, palaikančiais pareigūnų kaip administravimo specialistų socialinį statusą.

Suprantama, kad 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija negalėjo įtvirtinti *savo tradicijų, statutinių tarnybų etoso*, nes nebuvo lemta jo sukurti. Tiesiogiai Konstitucija nereglamentuoja ir karjeros procesų statutinėse tarnybose valdymo. Jos atskiri straipsniai, pavyzdžiui, 33 straipsnis, įtvirtina tik bendrąsias tarnybinės teisės nuostatas: piliečių teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus bei teisę *lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą*. Numatoma, kad karjeros procesai turi būti valdomi pagal specialiuosius įstatymus. Apie tai, pavyzdžiui, byloja Konstitucijos 118 straipsnio 3 pastraipa ir kt.

Būtų klaidinga šiuo požiūriu idealizuoti Nepriklausomos Lietuvos (Antrosios Respublikos) laimėjimus. To meto teisės dokumentai, pavyzdžiui, Milicijos įstatymas, priimtas 1920 m. ir galiojęs iki krašto okupacijos, Policijos tarnautojams komplektuoti instrukcija, priimta 1935 m. bei Laikinieji Lietuvos muitinių įstatatai², 1937 m. Muitinių įstatatai³ ir kiti, statutinių institucijų pareigūnų neįvardija karjeros valstybės tarnautojais. Kaip teigia šio istorinio laikotarpio tyrinėtojai (A. Jakubčionis, Č. Mančinskas, P. Stankeras ir kt.), *personalo klausimus valdingai sprendė aukštieji pareigūnai*. Vidaus reikalų, Prekybos ir pramonės ministrai, atitin-

¹ Ryšiai su Vokietija gali būti pripažinti labai svarbūs dėl daugelio dalykų. Griuvus Berlyno sienai, suvienijus šalį, tenka spręsti panašias kaip ir Lietuvoje valdymo reformos problemas. Vokietija aktyviai dalyvauja įgyvendinant mūsų šalyje tarptautinius projektus, teikia humanitarinę pagalbą, abiejų šalių pareigūnai nuolat bendradarbiauja sienos apsaugos, muitinės, policijos, valstybių saugumo klausimais, sprendžiant teisėsaugos problemas. Negalima pamiršti ir to fakto, kokią didelę paramą gavo ir iki šiol gauna Lietuvos teisės universitetas ir ypač jo policijos fakultetai rengiant karjeros statutinių tarnybų pareigūnus, atitinkančius integracijos į Europos Sąjungą reikalavimus.

² Laikinieji Lietuvos muitinių įstatatai. 1919 m. gegužės 2 d. pasirašė Prezidentas A. Smetona, Ministras Pirmininkas A. Sleževičius ir Prekybos bei pramonės ministras J. Šimkus // Laikinosios valstybės žinios. 1919. Nr. 6.

³ Finansų ministro J. Indrišiūno nurodymu 1938 m. gruodžio 10 d. buvo sudaryta turinčių didelę praktinę patirtį, laikomų geriausiais specialistais (D. Adomaitis, M. Mackevičius, Č. Mikuckis, Br. Prapuolenis ir kt.) pareigūnų komisija naujam Muitinių įstatų projektui rengti. Projektas 1940 m. pavasarį įteiktas svarstyti Seimui, tačiau dėl prasidėjusio Antrojo pasaulinio karo nespėta priimti.

kamų departamentų vadovai turėjo plačias teises reglamentuoti šių valstybės struktūrų veiklą, leisti atitinkamas instrukcijas. Reikia prisiminti, kad tuo metu, pavyzdžiui, *atitikti policininkų kvalifikacijos* reikalavimus reišė tenkinti policijos personalo komplektavimo instrukcijų keliamus amžiaus, ūgio, svorio, sveikatos reikalavimus bei turėti reikiamą šiose tarnybose ištarnautą laiką. Iš dalies mokslo cenzo reikalavimai buvo keliami užimant aukštesniojo valdininko pareigybes. Antai muitinės tarnyboje ypač daug dėmesio buvo skiriama būsimųjų muitininkų praktinės veiklos žinioms. Tačiau ministrai, aukštieji valdininkai galėjo savo nužiūra daryti išimtis ir priimti į bet kurią tarnybą asmenį, *ne visai atitinkantį kvalifikacinius reikalavimus*. Taigi netenka kalbėti apie savąją karjeros procesų valdymo istorinę patirtį. Lietuvoje, kaip žinome, 1919 m. vasario 10 d. buvo įvesta karo padėtis. Ji truko su trumpu nuo 1926 m. liepos 2 d. iki 1926 gruodžio 17 d. pertrūkiu iki 1938 m. pabaigos. Visos šalies specialiosios institucijos buvo laikomos sukarintomis “jėgos struktūromis”, iš esmės jų valdymas prilygintas kariuomenei. Taigi savo vidaus teisinės tvarkos klausimus turėjo spręsti ne pagal savo tarnybos statutą, o turėjo laikytis *Ypatingų valstybės apsaugos įstatų* reikalavimų. Šie įstatatai apėmė visas svarbiausias šalies viešojo gyvenimo sritis.

Būtų klaidinga neanalizuoti tuometinio mokslo šaltinių. Mokslo literatūroje (pvz., A. Jakobo, P. Leono, M. Römerio ir kt.) valstybės tarnautojas nelaikomas vien tik įstaigos vadovų nurodymų vykdytoju, kuriam nereikalingas profesinis pasirengimas¹. M. Römeris, analizuodamas savo mokslo darbuose pilietinės visuomenės kūrimo prielaidas, apibrėžė valstybės tarnybos pareigūno ypatumus. Pareigūno statusą, mokslininko teigimu, turėtų lemti jo profesionalumas, nes valstybės tarnautojo vaidmuo – būti *piliečio patarėju su iniciatyvos funkcija* [7, p. 55, 56]. Panašaus požiūrio į pareigūną laikėsi ir kiti to meto teisininkai. Antai A. Jakobas 1933 m. *Policijos teisės vadovėlyje* kėlė reikalavimą, kad pareigūnai būtų gerai susipažinę su krašto politiniu gyvenimu, gebėtų *gerai susivokti šiuose dalykuose* [8, p. 16–19]. Tuometinėje spaudoje J. Tomkus rašė: *valstybei atstovaujantis tarnautojas turi gebėti skirti, kas gera ir bloga, dora ir nedora, tiesa ir netiesa, teisingumas ir neteisingumas. Nesugebėjimas šių dalykų skirti reikštų “jų nerūšiuoti pagal jų svorį” ir negalėti siekti, kad jų asmens ir aplinkos gyvenimas būtų rikiuojamas pagal (krašto – A. L.) pasirinkto idealo gaires* [9, p. 690]. Iš to galima daryti išvadą, kad Antrosios Respublikos mokslas pripažino tiek objektyvias, tiek subjektyvias karjeros valstybės tarnybos raidos prielaidas, skatino šiuo klausimu formuoti bendrąsias valstybės politines (konstitucines) nuostatas.

6. Išvados

Taigi statutinių tarnybų, karjeros valstybės pareigūnų veikla, jų teikiamos socialinės paslaugos, puoselėjamos socialinės vertybės turi savų bruožų. Jų veiklos pagrindas yra valdžios įgaliojimų ir paslaugavimo visuomenei vienovė. Šis santykis yra itin sudėtingas reiškinys, jo dėl daugelio aplinkybių neįmanoma detalčiai formalizuoti:

- tarnybinių santykių *charizmatinis aspektas*, suponuotas etikos, psichologijos, edukologijos bei kitų mokslų, jų keliamų reikalavimų vadovo ir valdinio santykiams. Šio reikalavimo esmė – *sudaryti kuo palankesnes sąlygas vystytis visavertei pareigūno asmenybei*;
- pareigūno subjektinių teisių ypatumai, kylantys iš tarnybinės veiklos sąlygų, valstybės tarnybos politikos, institucijos tarnavimo visuomenei tradicijų ir pan.
- institucijų tarnybos (funkcijų įgyvendinimo) sąvoka apima įvairias institucijų sąveikas, mokymąsi, įgyvendinimo perspektyvų suvokimą ir kontrolę. Ir tai nėra baigtinis sąrašas;
- funkcijų įgyvendinimo procese gali būti panaudoti įvairūs mechanizmai, skirti konkretizuoti tikslus, tobulinanti veiklos kultūrą bei technologijas;

¹ Besikeičiančią policijos pareigūnų kvalifikacijos sampratą atspindėjo ir tuometinė spauda, pvz., Povilaitis A. Kultūrėjame // *Policija*. 1934. Nr. 21; Jašinkas J. Savimoka // *Policija*. 1935. Nr. 7; Laucius K. Lietuvos policisto tipo formavimasis // *Policija*. 1937. Nr. 4 (pakartotinas leidimas – Tidikis R. Policininko etikos bruožai. – V. LPA, 1994, p. 65–83); Pivariūnas Z. Kokie turi būti Lietuvos policisto moraliniai privalumai // *Policija*. 1938. Nr. 24 ir kt.

Be to, pagrindinių sąvokų – *valdžia ir paslauga, socialinis būtinumas ir teisinė tvarka* bei kitų samprata kinta, t. y. jos priklauso nuo visuomenės raidos suponuotų poreikių, bendrosios valstybės politikos. Iš to kyla vis nauji, didesni reikalavimai pareigūnui. Jo kompetencija lemia ne vien žinios, patirtis, bet ir jo individualūs gebėjimai veikti atsižvelgiant į bendruomenėje susiklosčiusias sąlygas. Todėl labai svarbus pareigūno suinteresuotumas rūpintis savo kompetencija, tobulėti. Valstybės rūpestis – sukurti reikiamas sąlygas savo tarnybų pareigūnų kaip asmenybių raidai.

Iš to plaukia nuostata, kad, siekiant šalyje kelti statutinių tarnybų prestižą, reikia ugdyti patį veiklos subjektą – pareigūną profesionalą, gebantį atstovauti pilietinei visuomenei. Todėl būtina palaikyti jos moraliai ir teisiškai pagrįstus interesus tarnauti visuomenei ir siekti aukštesnės karjeros bei pripažinimo bendruomenėje.

Motyvacijos bei paskatų, kaip karjeros procesų valdymo prielaidų, modeliavimo problemos bus analizuojamos kitoje šio tęstinio straipsnio dalyje.



LITERATŪRA

1. **Frederickson H.** The spirit of public administration. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.
2. **Laurinavičius A.** Policijos diskrecinės valdžios įgyvendinimo problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. 1998. T. 9 (1).
3. **Lane J. E.** Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai. – Vilnius: Margi raštai, 2001.
4. **Laurinavičius A.** Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius: LTA, 2000.
5. **Cardona F.** Lietuvos valstybės tarnybos modelis // Justitia. 1997. Nr. 5.
6. **Laurinavičius A.** Administravimo pareigūnų etika. – Kaunas: UK, 2001.
7. **Römeris M.** Valstybė. – Vilnius, 1995. T. 1.
8. **Jakobas A.** Policijos teisės vadovėlis. – Kaunas, 1933.
9. **Tomkus J.** Valstybė ir jos pasaulėžiūra // Vairas. 1939. Nr. 36.
10. **Ancel M.** Utilite et Methodes du Droit compare / Polnisch: Znaczenie I metody prawa porownawczego. – Warszawa, 1979.
11. **Barrett S. and Fudge C.** (eis) Policy and Action. – London: Methuen, 1981.
12. **David R.** Les Grands systemes de Droit Contemporains. – Paris, 1978 / Moskva, 1988.
13. **Denhardt R. B.** Viešųjų organizacijų teorijos. – Vilnius: Algarvė, 2001.
14. **Hood C.** The Limits of Administration. – London: Wiley, 1976.
15. **Hargrove E.** The Missing Link: The Study of the Implementation of the Social Policy. – Washington: DC Urban Institute, 1975.
16. **Leonas P.** Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius: Mintis, 1995.
17. **Lipsky M.** Street-Level Bureaucracy. – New York: Russell Sage, 1980.
18. **Lokas Dž.** Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą. – Vilnius: Mintis, 1992.
19. **Mayer F.** Allgemeines Verwaltungsrecht: Eine Einfuhrung. – Stuttgart – Miunchen, 1977.
20. **Organisation** informationstechnickgestutzer Offentlichen Verwaltung. – Berlin, 1981
21. **Pressman J. and Wildavsky A.** Implementation. – Berkeley: University of California Press, 1984 (Originalus leidimas 1973 m.)
22. **Putnam R. D.** Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. – Vilnius: Margi raštai, 2001.
23. **Timmermann H.** Europa – der zentrale Bezugspunkt fur die Lander des Osten. Osteuropa, 1993, Nr. 8, s. 713–725;
24. **Vaišvila A.** Policija – valdžios ir paslaugos vienovė // Kriminalinė justicija: LTA mokslo darbai. 1997. T. 4. P. 158–165.
25. **Wilson T. W.** The Study of Administration. Political Science Quarterly (June 2, 1887), p. 197–1222.
26. **Weber M.** Economy and Society. Vols I-II. – Berkeley: University of California Press, 1978. (Originalus leidimas vokiečių kalba 1922.)
27. **Ule C.** Verwaltungsprozessrecht. – Miunchen, 1963.
28. **Беляев А. А., Коротов Э. М.** Системная организация. – Москва: ИНФРА–М, 2000



Governing by the Rule of Law Influence to Practical Activities Statutory Institutions

Assoc. Prof. Dr. A. Laurinavičius

Law University of Lithuania

SUMMARY

This article is the second in series to discuss in various aspects the problems of governing process of career in statutory institutions. To reform the career, the sometimes so-cold power, system in the country, the laws to be adopted - to consolidate the police, the customs and the other law enforcement institutions statutes, which is not so essay.

The article presents the review of concepts and ideas which have influence to practice activities and effectiveness statutory (police, customs and other) institutions to function as centre of public body which shall be established by law.

The statutory institution career officers have the status as public servants. Personnel, to the extent possible, should enjoy social and economic rights as public servants. Such rights may be limited for reasons of the special character of his work.

The second aspects – protection of statutory institution personnel should be entitled to necessary support from the authorities, in particular, concerning personal assistance. One important means used to do this is to give the police, customs, and state's border and for another institution the status of public service body rather than a pure law enforcer. It means, that support may be required in other situations, such as during internal proceedings against staff, because it is very important for the governing processes of career and to keep prestige of statutory institution.