

Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas

Alfonsas Laurinavičius

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Muitinės veiklos katedra,
Ateities g. 20, 2057 Vilnius

Atkūrus Nepriklausomybę, šalies administravimo reforma vykdoma nuolat, tačiau daugiausia dėmesio skiriama institucijų pertvarkai, jų, kaip juridinių subjektų, teisiniam statusui apibrėžti. Tai labai svarbus klausimas, bet, siekiant aukštesnės valstybės tarnybų veiklos kokybės, ne mažiau svarbu analizuoti ir šių tarnybų, įstaigų pareigūnų problemas.

Šalies mokslas kol kas karjeros problemų beveik neanalizuoja. Mokymo leidiniuose šie klausimai apžvelgiami remiantis vakarų mokslininkų darbais, dažniausiai analizuojančiais personalo vadybą privataus verslo srityje. Valstybės tarnybos pareigūnų problemos svarstomos retai ir dažniausiai personalo administravimo, jų teisinio statuso požiūriu. Autoriaus nuomone, tai labai ribotas požiūris į sudėtingą problemą. Karjera yra vienas sudėtingiausių žmogaus ir organizacijos veiklos fenomenų, be to, pas mus karjeros, biurokrato sąvokoms apskritai teikiama tik neigiama prasmė. Ar tai pagrįsta?

Reikia sutikti, kad ypač svarbus vaidmuo tenka valstybės specialiosioms tarnyboms, vadinamosioms jėgos struktūroms, turinčioms gana didelius viešojo administravimo įgaliojimus. Mokslo literatūroje paprastai statutinių tarnybų pareigūnų karjeros procesų valdymo klausimų vengiama, motyvuojant, kad ši problema pačių tarnybų ir jų pareigūnų, o ne visuomenės reikalas. Teštiniame straipsnyje autorius turi tikslą pateikti karjeros statutinių tarnybų personalo valdymo ypatumus, atkreipti dėmesį į šių santykių svarbą visuomenei, kad būtent šie santykiai turi būti reglamentuoti, vertinami laikantis bendrų konstitucinių nuostatų, šalyje priimtų bendrabūvio normų.

Teštiniame straipsnyje karjeros procesų valdymo problemos analizuojamos apibrėžiant istorinius dėsningumus, remiantis tarnybinės (policijos, muitinės, kitų karjeros statutinių institucijų) teisės lyginamąja analize, autoriaus atlikta šių tarnybų pareigūnų sociologine apklausa bei taikant kitus metodus.

Straipsnyje nesiekiami pateikti išsamų, viską apimančių karjeros dalyko tyrimą. Tai tik bandymas formuluoti hipotezes, atskleisti strategines karjeros procesų valdymo problemas tiek atskiro pareigūno, tiek institucijos požiūriu. Šiame pirmajame straipsnyje analizuojama valstybės karjeros tarnybos, kaip socialinio reiškinių, sąvoka, per šimtmečius susiklostęs požiūris į karjeros valstybės tarnybų, arba jėgos struktūrų, pareigūnų, biurokratijos karjeros reikalus. Galima teigti, kad karjeros statutinės tarnybos personalo ypatumus teoriškai pagrindė žymūs XVIII–XIX a. mąstytojai. Jų sukurti karjeros valdymo pagrindai išlieka reikšmingi ir šių dienų valstybės tarnybos mokslui. Kita vertus, novatoriškas požiūris į karjeros tarnautojo visuomeninę veiklą, jo ypatingus įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą, kontrolę, remiasi bendraisiais žmogaus ir visuomenės raidos dėsningumais.

Raktažodžiai: karjera, biurokratija, karjeros statutinis pareigūnas, karjeros siekimas, karjeros procesų valdymas, pareigūnų etika.

Keywords: career, bureaucracy, the career officer of statutory institution, to build a career, governing processes of career, ethics of public officer.

1. Įvadas

Statutinės valstybės tarnybos pareigūnų karjeros valdymo tema aktuali tiek mokslo, tiek praktikos požiūriu. Valstybės gyvenimo pokyčiai paprastai byloja apie nuolat atsinaujinančią viešųjų santykių kokybę, apie nuolat augančius reikalavimus valstybės tarnyboms ir jų pareigūnams, palaikantiems, prižiūrintiems šiuos procesus. Socialinės apklausos, žiniasklaida ir kiekvieno iš mūsų kasdienė patirtis nuolat primena,

kad valstybės tarnybos dirba nepakankamai gerai, dažnai nuvilia mūsų lūkesčius: priima netinkamus administracinius sprendimus, per vėlai reaguoja ar vilkina mums aktualių klausimų sprendimą, nepaiso turimos kompetencijos ribų, neturi aiškios kadru politikos strategijos ir kt.

Pareigūnų apklausa leidžia teigti, kad didelė dalis šalies statutinių karjeros tarnautojų neturi pakankamo išsimokslinimo, todėl dažnas iš jų nesugeba dirbti savarankiškai, atsakingai. Dar mažesnė dalis ga-

li būti laikomi iniciatyviais, kūrybingais asmenimis – profesionalais. Pagrįstai kyla klausimas, ar reformuojant, tobulinant valstybės institucijas ir neskatinant šių tarnybų pareigūnų tobulėti, neišnaudojant karjeros procesų valdymo galimybių, galima tikėtis realaus pasipriešinimo destruktivioms socialinėms jėgoms, tarpstančioms nepakankamai brandžioje pilietinėje visuomenėje? Mokslo nustatyta, kad pareigūnų nesugebėjimas atstovauti valstybės ir visuomenės interesams turi neigiamą poveikį šalies ekonominei, socialinei, politinei, ypač dvasinių vertybių raidai, formuoja neigiamą žmonių požiūrį į savo valstybę, žeidžia jų patriotinius jausmus. Vadinasi, svarbu suvokti valstybės, jos tarnybų ir pareigūnų tiesiogines sąsajas. Formuojant pilietinę visuomenę, kuriant socialinę valstybę nuolat pertvarkomos esamos institucijos, steigiamos naujos valstybės tarnybos, bet būtina nepamiršti, kad jų veiklos kokybė priklauso nuo personalo dalykiškumo, pažangios orientacijos, novatoriškumo ir moralumo. Todėl pareigūnų sveikas suinteresuotumas siekti karjeros, įgyti aukštesnę kvalifikaciją, o kartu ir svarbesnį socialinį statusą, yra aktuali statutinių karjeros tarnybų sistemos problema. Galima daryti prielaidą, kad dėmesingumas pareigūnų karjeros procesams reikiama kurti prielaidas tobulinti viešąjį administravimą – stiprinti karjeros sistemos pozityvią įtaką viešųjų santykių raidai.

2. Statutinės valstybės tarnybos karjeros pareigūno sąvokos problema

Karjeros sistema – įstatymo reglamentuota valstybės, savivaldybių tarnybų sistema, turinti profesionalių tarnautojų bendruomenę, vykdančią viešojo administravimo funkcijas, teikiančią visuomenei atitinkamas socialines paslaugas.

Karjeros sąvoka kilusi iš prancūzų kalbos žodžio *carriere*, turinčio ne vieną prasmę. Viena jų – *veikimo dirva, sritis*, su kuria ir siejama lietuvių kalboje vartojamo žodžio „karjera“ prasmė. Tačiau ir lietuvių kalboje karjeros sąvoka yra daugiareikšmė. Šnekamojoje kalboje karjera dažnai reiškia veiklos rūšį – sako me artisto, verslininko, policininko karjera. Siekimas karjeros (angl. atitikmuo – *to build a career*) suprantamas kaip sėkmė, pavyzdžiui, tarnybinėje, mokslinėje veikoje ar net asmeniniame gyvenime. Tuo tarpu *karjerizmo* sąvoka turi neigiamą prasmę: taip pat reiškia siekimą aukštesnių pareigų, tačiau grįstą egoizmu, savanaudiškais tikslais, kitų žmonių interesų nepaisymu. Taigi karjera gali būti analizuojama įvairiais aspektais.

Statutinių įstaigų sistemoje ši sąvoka turi ypatingą prasmę, ir pirmiausia ją reikėtų analizuoti teisės požiūriu. Lietuviškuose žodynuose tokia žodžio reikšmė nepateikiama, ir tai galima sieti bent su ke-

liomis aplinkybėmis. Lietuvoje, kaip žinome, ilgus dešimtmečius viešieji santykiai buvo administruojami vadinamaisiais „socialistiniais metodais“. Administravimo sistema buvo politizuota, o veiklos metodai ideologizuoti, nepaisoma viešosios teisės principų. Reikia pridurti, kad statutinės institucijos buvo sukarintos ir apskritai joms keliami reikalavimai buvo besąlygiški.

Kita svarbi aplinkybė, susijusi su teisiniu sąvokos apibrėžimu, kaip pabrėžia J. Galimberti¹, F. Cardona² [2, p. 12–14] ir kiti, ta, kad karjeros valdymas pasaulyje yra suprantamas įvairiai. Šiuo klausimu nėra vienos nuomonės ir Vakarų demokratijos valstybėse. Pavyzdžiui, lygindami karjeros ir itin statutinių tarnybų reglamentavimą Anglo- saksų ir kontinentinės Europos teisės tradicijų valstybėse, pastebėsime aki-vaizdžius skirtumus: JAV, Didžiojoje Britanijoje ar Kanadoje, dėl jų teisės sampratos ypatumų, karjeros procesai yra gana aiškiai, pagrindžiant precedentu, teisiškai reglamentuoti, o Europos valstybėse šiuo klausimu egzistuoja gana didelė nuomonių įvairovė – nėra sukurtas vienos valstybės tarnybos reglamentavimo modelis. Vadinasi, karjeros sąvokos apibrėžimas tiek statutinių institucijų, tiek statutinių tarnautojų požiūriu yra vienas pirmųjų uždavinių identifikuojant ir sprendžiant karjeros problemas valstybės tarnyboje teisinėmis priemonėmis.

Valstybės karjeros tarnautojas tradiciškai yra laikomas valdininku, arba biurokratu. Vakarų Europos demokratijos šalyse viešųjų santykių administravimą, kaip žinome, nuo seno atlieka viešojo administravimo institucijos ir jų tarnautojai. Karjeros tarnybos modelio koncepcija išsirutuliojo iš napoleoniškojo ir prūsiskojo (*XVIII, XIX a. pirmoji pusė*) valstybės valdymo modelio.

Paminėsime, kad Vakarų mokslo literatūroje, skirtoje viešojo sektoriaus administravimo klausimams, daugiausia dėmesio skiriama vadybos, o ne teisės klausimams, tačiau tai nereiškia administravimo atribojimo nuo teisės. Viešojo administravimo teorijos kūrėjais laikomi Woodrowas Wilsonas³ bei Ma-

¹ Joseph Galimberti – Kanados viešojo valdymo instituto mokslininkas, vadovavęs šio instituto ekspertų grupei, analizavusiai rengiamą Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą. Remiamasi oficialiai Lietuvos teisingumo ministerijai pateikta medžiaga.

² Francisco Cardona – Ispanijos teisininkas, viešojo administravimo ir valstybės tarnybos ekspertas, Europos Sąjungos Phare Viešojo administravimo reformos Lietuvoje programos vadovas, dalyvavęs sprendžiant viešojo administravimo teisinės reformos klausimus. Remiamasi autoriaus straipsniu „Lietuvos valstybės tarnybos modelis“. *Justitia*, 1997, Nr.5.

³ Thomas Woodrow Wilson (1859–1924) politikos veikėjas, Nobelio premijos laureatas, 28-asis JAV prezidentas, vykdęs didžiules šalies administravimo reformas, diegęs „atvirų durų“ politiką tarptautinėje arenoje. Valstybės tarnybos klausimais cituojamas jo darbas *The Study of Administration. Political Science Quarterly* (June 2, 1887), p. 197–1222.

xas Weberis⁴ [3, p. 197–1222; 4; 5]. Reikia atsižvelgti į šių mąstytojų gyvenimo ir kūrybos laikotarpį, pasižymėjusį kiek kitokiu požiūriu į moralės, dorovės, teisės normų santykį. Administravimo metodų kūrėjai pabrėžė, kad, reglamentuojant karjeros statutinę tarnybas, svarbu remtis socialinių normų visuma. Tokio pobūdžio – šiandien vadinamu karjeros statutinėmis tarnybomis – valstybės tarnybų veikla buvo suprantama kaip viešųjų santykių administravimo institucija, veikianti pagal išsamias užduočių atlikimo taisykles. Vienas tokių pavyzdžių – sero Roberto Pilo policijos veiklos principai⁵. Suprantama, kad sukarintų struktūrų drausmei, teisėtškai pagal to laikmečio sampratą palaikyti buvo būtinos griežtos taisyklės⁶.

Santykių ypatumas pareigūnas pastebi nuo pat darbo statutinėje valstybės tarnyboje pradžios. Primant asmenį karjeros tarnybon, santykiai užmezgami orientuojantis į viešosios, o ne privatinės, teisės nuostatas. Valstybės tarnautojas priimamas tarnybon ne remiantis darbo teisės, o administraciniu aktu, administracine sutartimi. Vadinasi, karjeros valstybės tarnautojų santykiai administruojami remiantis viešųjų reikalų valdymo filosofija, reikalaujančia atsidavimo valstybės, visuomenės interesams. Administraciniame akte (valstybės vardu) įtvirtinama pareigūno samda visam darbino amžiaus laikotarpiui. Privaloma tvarka nustatomi tam tikri jo teisių apribojimai (pvz., streikuoti), teisės ir galimybės (pvz., būti paaukštintam), priklausančios nuo darbo stažo, kvalifikacijos ir kt. Taigi jam keliami kvalifikaciniai reikalavimai, tarnybiniai apribojimai remiasi objektyviais kriterijais, daugiausiai kildinamais iš viešosios teisės.

⁴ Max Weber (1864–1920) baigė teisės, ekonomikos, istorijos bei filosofijos mokslus, dėstė įvairias disciplinas Vakarų universitetuose. Didžiausi nuopelnai laikomi vokiečių sociologijos mokslui. Jo sukurti pagrindai iki mūsų dienų neprarado savo reikšmės kaip socialinių mokslų etalonas. Straipsnyje nagrinėjama klausimu svarbi jo sukurta „suvokiamosios sociologijos“ teorija. Autorius teigia, kad socialiniai mokslai nepadeda vienareikšmiškai nustatyti jokių priežastinių ryšių. Svarbiausi suvokiamosios sociologijos veikalai *Economy and Society*. Vols I–II. –Berkeley: University of California Press, 1978. (Originalus leidimas vokiečių kalba 1922.) bei *The Theory of Social and Economic Organization*. –New York: Oxford University Press, 1947.

⁵ Seras Robertas Pilas 1829 m. suformulavo pagrindinius policijos veiklos principus, susiedamas vadybos ir teisės reikalavimus policijos pareigūnui. Jie svarbūs ir šių dienų policijos mokslui bei praktikai. Žr.: Laurinavičius A. Bendruomenės teisėtvara. –V.: LTU, 2001, p. 38–43.

⁶ Per paskutinius šimtmečius įvyko didelių normatyvizmo pokyčių. Dorumas ir teisėtumas kaip skirtingi elgesio vertinimo aspektai teoriškai apibrėžiami tik Naujaisiais amžiais. Nuo XVI a., pvz., N. Makiavelis, S. Pufendorfas, Chr. Tomazijus savo teisės bei valstybės teorijose atribojo dorovės ir teisės sritis; T. Hobsas, Dž. Lokas, I. Kantas, G. Hėgelis aiškino moralės, dorovės, teisės santykį. Trumpai tariant, laipsniškai prigimtiniai dėsniai atskiriami nuo valstybės įstatymų bei ekonominės veiklos dėsnų. Statutinių, arba sukarintų, valstybės tarnybų vaidmens stiprėjimui ypač XIX ir net ilgas XX a. dešimtmečius didelę įtaką turėjo moralinio, dorovinio santykių vertinimo priešininimas teisiniam – etatizmo tendencijų viešųjų santykių administravime klestėjimui.

Tarnybos vidaus santykiai grįsti hierarchiniu pavaldumu, didžioji dalis atsakomybės tenka aukščiausiajai vadovybei, vyrauja griežtas darbo pasidalijimas, kiekvienam tarnautojui skiriamos itin siauros funkcijos. Kaip rašoma 1979 m. Deklaracijoje dėl policijos⁷ bei Europos policijos etikos kodekse⁸, visada turi būti įmanoma nustatyti aukščiausiąją valdžios instituciją, atsakingą už pareigūno veiksmus ar neveikimą.

Karjeros tarnautojo, arba biurokrato, sąvoka pabrėžiamas ir kitas ne mažiau svarbus jo atsakomybės ir pareigos ypatumas – *vykdyti tarnybines pareigas yra privaloma*. Baudžiama už tyčines ir netyčines tarnybos klaidas. Remiantis baudžiamuoju kodeksu, tarnybinių pareigų nuostatus galima papildyti tiek vidiniais drausminės atsakomybės nuostatais, kurių reikalaujama laikytis kiekvienoje viešosios valdžios institucijoje, tiek ir fiskaline valstybės ar savivaldybės tarnautojo atsakomybe už padarytą žalą atliekant tarnybą. Todėl, vadovaujantis drausminės atsakomybės nuostatais, dažnai baudžiama ne tik už tarnybos klaidas, bet ir už profesinės moralės pažeidimus, menkiausius nusizengimus, kuriuos padarius gresia įspėjimas, laikinas nušalinimas nuo tarnybos, atlyginimo sumažinimas, pažeminimas ar net pašalinimas iš pareigų.

Tačiau tai tik vienas problemos aspektas. Pareigūno atsakomybę ir teises suponuoja ne vien teisinės normos, bet ir *socialinio tikslingumo reikalavimai*. Todėl tarnybos sąlygos turi būti reglamentuojamos atsižvelgiant į pareigūno poreikį savarankiškai veikti, atlikti tarnybines užduotis pagal suvoktą tikslingumą. Todėl susiduriame ir su kita, visai priešinga laisvės problema, nes *pagrindinė atsakomybės prielaida yra laisvė*. Plečiant pareigūno įgaliojimus, reikalaujant būti visiškai atsakingam už pavestų uždavinių įgyvendinimą, kartu turi būti numatoma ir „*pakankama veiksmų laisvė*“⁹. Pareigūnui pačiam turi būti patikėta rinktis būtinas ir tinkamiausias priemones tarnybiniams veiksams bei užduotims atlikti.

Pareigos ir atsakomybės problema, kylanti dėl

⁷ Parlamentinė Asamblėjos Deklaracijos dėl policijos 690 Rezoliucija, priimta 1979 m. gegužės 8 d.

⁸ Europos policijos etikos kodeksas. Rekomendacija Rec (2001) 10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. į lietuvių kalbą išvertė ir parengė spaudai Grebliuskas D. – V.: Gabija, 2002.

⁹ Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų priedermes bei veiklos laisvės deklaruoja Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1979 m. gruodžio 17 d. 34/169 rezoliucija. Teisės saugos apsaugos pareigūnas – tai visi skiriami ar renkami pareigūnai, rašoma šio dokumento komentare, susiję su teisės taikymu ir turintys policijos įgaliojimus, ypač įgaliojimus areštuoti ar sulaikyti teisės pažeidėjus.

„Pakankamos veiksmų laisvės“ reikalavimas detalai reglamentuotas 2001 m. Europos policijos etikos kodekso 15 straipsnyje bei VI skyriuje. Ši nuostata įtvirtinta nacionaliniuose teisės aktuose, pvz., 2000 m. Policijos veiklos įstatymo 22.1 straipsnyje, atspindėta 2002 m. Muitinės veiklos bei Tarnybos muitinėje statuto projektuose ir kt.

adekvataus teisės ir socialinio tikslingumo suvokimo, gana sudėtingas, sunkiai apibrėžiamas dalykas, nes ją lemia daugelis veiksnių:

- pareigūnams suteikta diskrecinė valdžia – teisė veikti savo nuožiūra,
- įvairiapusiškas jų veiklos vertinimas,
- socialinių normų, kuriomis vadovaujasi pareigūnas, įvairovė ir kt.
- pareigūno kvalifikacija, jo profesionalumas nuolat vertinamas teisiniu, deontologiniu [6, p. 22–31], doroviniu požiūriu,
- reikalavimas atsižvelgti į bendruomenei svarbius papročius, tradicijas ir pan.

Taigi karjeros tarnybos modelis sukuria beveik nepriklausomą centralizuotą viešosios valdžios institucijų sistemą vidiniams valstybės interesams tenkinti. Daugiausia dėmesio skiriama administracinei veiklai, formaliam sprendimų priėmimui ir jų įgyvendinimui nustatyta tvarka. Taip siekiama maksimaliai sustiprinti *numatomumą bei teisinį teisingumą*. Kita vertus, pagal Europos viešojo administravimo tradicijas profesionali biurokratija¹⁰ turi būti atrama, laikanti stiprų valstybės ir tautos modelį. Kaip teigia M. Weberis, *negalima valstybės tarnyboje apsiriboti vien formaliomis taisyklėmis*, nes jos gali skatinti popierizmą, neefektyvumą didėjimą ar sukelti ilgalaikius formalizuotus socialinius padarinius. Taigi apibendrinant galima teigti, kad statutinės valstybės tarnybos karjeros pareigūno sąvokos problema nulemta ir laiko, ir erdvės. Apibrėžiant karjeros procesų valdymą, pirmiausia reikia suvokti jų dėsningumus ir istorinę prigimtį.

3. Istorinės karjeros valstybės tarnybos prielaidos

Socialinių procesų istorinė analizė yra labai svarbus visuomenę ir žmogų aiškinančių teorijų aspektas. Istorinė galimybė konstatuoti visuomenės ir žmogaus galimybes, anot W. Heisenbergo, yra toks pat objektyvus teisingumo kriterijus, kaip ir gamtos moksle eksperimentas [7, p. 193]. Spręsti, ar visuomenės teorija teisinga, galima tik atlikus ilgo istorinio proceso analizę.

¹⁰ Biurokrato sąvoka kilusi iš prancūzų kalbos žodžio *bureau* – biuras ir graikiško *kratos* – valdžia, vadinasi, jis yra valdžios įstaigos, aptarnaujančios gyventojus, pareigūnas. Sąvoka turi ne vieną reikšmę. Šio straipsnio kontekste – tai aukštesnioji valdininkų administracija, vykdanči formalias, arba griežtai reglamentuotas, valdymo funkcijas. Biurokratinė administravimo sistema tradiciškai dažnai vis dar lyginama su laikrodžio mechanizmu, nes čia esą viskas iš anksto numatyta, suderinta, kontroliuojama. Tačiau šių dienų *profesinės biurokratijos* sąvoka pranoksta teisės galimybes detaliam norminti jų veiklą. Neišvengiamai atsiranda poreikis pareigūnui (biurokratui) suteikti diskrecinius įgaliojimus, apibrėžiant diskrecinės valdžios ribas.

Europietiškas valstybės tarnybos modelis turi tvirtą filosofinį pagrindą. Dabartinis valstybės valdymo aparatas buvo pradėtas kurti XVIII a. vykdytų valstybės administracinių reformų metu. Minėto šimtmečio viduryje Centrinėje ir Rytų Europoje prasidėjo vadinamasis „*atgimimo*“ laikotarpis [8, p. 7]. Tai socialinių permainų laikotarpis, paženklintas ir naujų ekonominių santykių pradžia, ir šiuolaikinio, teisiškai laisvo ir formaliai tarp lygių lygaus žmogaus „*atsiradimu*“, ir demokratinių tendencijų kultūroje stiprėjimu, ir, kas svarbiausia – nacionalinės savimonės pabudimu. Visa tai sudarė palankias sąlygas šios srities mokslinės minties raidai. Viena aktyviausiai plėtotų mokslinės veiklos krypčių – paieška socialinių–etinių kriterijų, galinčių garantuoti kuo didžiausią tarnybų ir pareigūnų atliekamo darbo naudą piliečiui¹¹ [9, p. 4] ir visuomenei. Pavyzdžiui, J. S. Milis (John Stuart Mill, 1806–1873 m.), atsiliepdamas į laikmečio keliamus poreikius, savo teorines mintis konkretizavo pateikdamas viešojo administravimo normų ir principų rinkinį [10].

Viešojo administravimo filosofijoje labai svarbus Dž. Bentamo (Jeremy Bentham, 1748–1832 m.) indelis. Savo veikale „*Istatymų leidybos principai*“ (1780 m.) jis bandė pateikti visuotinės valstybės bei visuomenės reformos esmines nuostatas. Viešojo administravimo įstaigų reglamentavimui svarbi jo deontologijos („*Deontologija, arba mokslas apie moralę*“, 1834 m.) teorija. Jo manymu – tai ypatinga teisės mokslo sritis apie turimas priedermes visuomenei. Deontologija ieško atsakymo į klausimą, *kaip daryti poveikį individualiai motyvacijai, kad ji taptų tarnautojo socialine paskata kiek galint geriau atlikti pavestas pareigas*. Pareiga, priedermė laikoma subjektyviu poreikio suvokimu, o tai yra viena iš būtinų sėkmingo administravimo prielaidų. Jo teorija nukreipta ieškoti tvirtesnių atspirties taškų renkantis tarnybinius poelgius, veiksmus. Palyginti su kitų moralistų (pvz., Platono, Aristotelio, Spinozos, Kanto ir kt.) pateiktomis moralės aksiomomis, kaip rašo, pavyzdžiui, V. Kukušinas, P. Sorkinas [11, p. 357–358], daug konkretesnės, apibrėžtos, leidžiančios tiksliau vertinti tarnybinius veiksmus ir todėl reikšmingos praktiniu požiūriu. Dž. Bentamas, nustatydamas „*virtus*“ elgesio principus, greta išminties logikos, sukurtos dar Aristotelio, galima sakyti formuoja valios logiką, tarnybinio elgesio valdymo mechaniką: bando suprasti, kas skatina žmogų veikti, ieško atsakymo į klausimą, kaip galima paveikti žmogų (valstybės tarnautoją), motyvuojant tam tikram po-

¹¹ Pilietybės sąvokos turinys laikui bėgant kinta. Pvz., pilietybė buvo svarbus individo požymis Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje, ji įtvirtinta Statutuose (XVI a.), remiantis feodalinės tautos samprata, paveldėta iš viduramžių. Žr.: Jurginis J. Pilietybė Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje, Tiesa, 1991 m. spalio 15 d., Nr. 201 (14706) ir kt.

elgiui arba, atvirkščiai, kad jis susilaikytų nuo kai kurių pagal savo padėtį galimų žalingų veiksmų [12, p. 9]. Taigi, būdamas utilitarizmo filosofijos pradininkas, jis pirmiausia nukreipia savo žvilgsnį į valstybės tarnybas ir jų pareigūnus, dėdamas viltis į tai, kad būtent nuo jų suinteresuotumo gerai atlikti savo darbą daug priklausys visuomenės ir individų laimė ir gerbūvis.

Vokiečių klasikinės filosofijos kūrėjas ir puoselėtojas Georgas Vilhelmas Fridrichas Hėgelis (*Hegel Georg Wilhelm Friedrich, 1770–1831 m.*) laikomas prūsų valstybės, *prūsiskosios biurokratijos vienu iš apologetų – karjeros valstybės tarnybos modelio pagrindėju ir gynėju*. Filosofas pateikia valstybės tarnybą, biurokratiją kaip pilietinės visuomenės kūrėją. *Pilietinė visuomenė*, anot daugelio filosofinių traktatų autoriaus, yra *individualus privatus interesas kovos visų su visais arenoje*. Valstybės vaidmuo – virš individo interesų iškelti ir saugoti „ypatingus tikslus“, jo dar įvardytus „valstybės dvasia“. Šią dvasią turi „globoti vyriausybės valdžios atstovai, valstybės tarnautojai“ [13, p. 433, 434]. G. Hėgelis pateikė neginčijamus filosofinius, etinius teiginius, jie dėl savo pagrįstumo sėkmingai įveikė laiką, erdvę – yra svarbus šaltinis modeliuojant šiuolaikinės valstybės karjeros tarnybą, formuojant tarnybų personalą, sudarant karjerogramas. Sprendžiant karjeros tarnybų problemas, G. Hėgelio teigimu, labai svarbu paisyti esminių personalo formavimo kriterijų:

1. *Valstybės tarnautojai turi būti formuojami iš viduriniojo socialinio sluoksnio*, nes jis yra valstybės sąmonės ir tautinės kultūros, mentaliteto reikšėjas. Todėl jis yra valstybės atrama rūpinantis teisėtumu ir inteligencijos bendra kultūra [13, p. 442].

Stiprios valstybės tarnybos formavimosi *svaibiausia prielaida*, pagal filosofą, – *viduriniojo uomo išsikristalizavimas*, nes būtent jis lemia valstybėje viešųjų santykių pažangą. Gyvenimas šį reikalavimą parodė esant neginčijamam faktui. Valstybės tarnybų, tokių kaip policijos, muitinės, personalo sudėties tyrimai, atlikti įvairiose demokratinio pasaulio valstybėse (JAV, Kanadoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Rusijoje ir t. t.), patvirtina, kad šiose struktūrose dažniausiai dirba viduriniojo sluoksnio asmenys ir jų ištikimybė valstybės, visuomenės „ypatingiems tikslams“ yra neatsiejama nuo atitinkamų socialinių procesų – stipraus viduriniojo sluoksnio susidarymo.¹²

2. *Valstybės tarnybos savo veikla prisideda spartinant šalyje vykstančius socializacijos procesus*. G. Hėgelis atkreipia dėmesį, kad valstybės valdymo reika-

¹² G. Hėgelio iškelti „ypatingi interesai“, „valstybės dvasios“, o tai reikėtų laikyti etoso požymiais, reikšmė šių dienų viešajame administravime plačiai analizuojama, pvz., Putnam R.D. Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. – V.: Margi raštai, 2001 ir kt.

lai iš prigimties yra objektyvūs ir juos privalu vykdyti bei įgyvendinti per atitinkamą kadru politiką. Mąstytojas išskėlė mintį, ją vėliau savo darbuose plėtojo, pavyzdžiui, M. Wėberis ir kiti viešojo administravimo teoretikai, kad žmogaus galimybes veikti organizacijoje aplinkoje, valstybės tarnyboje galime nustatyti tiriant jo veiklą, poelgius natūralioje aplinkoje. *Valstybės tarnautojai turi būti renkami išsiaiškinus jų individualius sugebėjimus per natūralius ryšius*. Be to, tai viena svarbiausių aplinkybių sudarant kiekvienam lygias galimybes „*tarnauti visuotiniam luomui*“ (visuomenei – A. L.).

3. *Pareigūnas turi būti renkamas iš kelių asmenų, pretenduojančių eiti šias pareigas*. Atrankos „objektyvumą lemiantis“ kriterijus, mąstytojo teigimu, yra ne pretendento ypatingi gebėjimai, genialumas (kaip, pvz., mene), o subjektyvus aukštesnio vadovo sprendimas, jo pasirinkimas [13, p. 437]. Šis charizmatinis karjeros modeliavimo kriterijus išlieka svarbus ir siekiančiajam aukštesnių pareigų.

Priminsime, kad jau XIX a. buvo keliamas klausimas, kaip riboti, mažinti pareigūnų priklausomybę nuo jų vadovų subjektyvios nuomonės, kaip reglamentuoti karjeros procesų valdymą, sukurti objektyvių kriterijų, karjeros garantų visumą, skatinti asmenų suinteresuotumą patiemis tobulėti, kelti savo profesionalumą. Jau tada buvo padaryta išvada – *šių santykių išsamiai reglamentuoti neįmanoma*. Tai dar viena teorinė nuostata, laikui bėgant patvirtinta praktikos, kad reguliuojant karjeros valdymo klausimus būtina atsižvelgti į savo šalies ypatumus, istorinę patirtį ir kitas visuotinai svarbias aplinkybes.

4. Mąstytojas atkreipia dėmesį į tarnybų vidaus santykių sudėtingumą, tarnybų uždaramą nuo visuomenės kontrolės. *Asmuo, paskirtas į valstybės tarnybą, įgyja ypatingą „išorinį“ statusą ir „vidinę“ laisvę nuo įvairios subjektyvios priklausomybės ir aplinkinių įtakos*. Iš šalies gali atrodyti, kad valstybės tarnautojas veikia visiškai savarankiškai. Tačiau taip nėra. Valstybės tarnybos pareigūnų ir kitų tarnautojų funkcionalumas turi būti saugomas nuo žinybų ir jų valdinių piktnaudžiavimo valdžia nustatant:

- a) hierarchinį pavaldumą ir asmeninę atsakomybę;
- b) bendruomenių, korporacijų¹³ teises pareigūnų atžvilgiu.

Šie tarnybų požymiai yra pagrindiniai kontrolės iš „viršaus“ ir kontrolės iš „apačios“ mechanizmo elementai. Reikia atkreipti dėmesį į filosofo pastabą, kad, *esant ne itin tobuloms institucijoms, dažniau turi įsikišti aukščiausia valdžia*, tarti savo „taip“, sudėlioti taškus ant „i“.

5. Ne mažiau svarbus klausimas, *į ką reikėtų atkreipti dėmesį vertinant tarnybinius sugebėjimus siekti karjeros, rengiant karjerogramas?*

¹³ Korporacijos sąvoka turi ne vieną reikšmę. G. Hėgelis ją vartoja bendruomenei reikšti ir viduriniajam sluoksniui apibrėžti.

Vertinant galimybes siekti karjeros, filosofas didelę reikšmę teikia individualioms tarnautojų savybėms:

a) nepriimtina tarnautojo savavališka, nuo nuotaičių priklausanti veikla – tai reikia vertinti kaip savo subjektyvių tikslų siekimą, o ne kaip tarnybinių priedermių vykdymą;

b) nereikalingas „valstybės tarnas“, atliekantis tarnybą tik iš būtinybės, nes jis veikia nejausdamas nei tikrų pareigų, nei tikrų teisių – tarnautojas turi jausti pasitenkinimą savo darbu ir tuo suteikti valstybei tvirtumo.

c) pareigybinis santykis nėra „sutartinis santykis“, nors čia esama ir susitarimo, ir šalių išsipareigojimų. Valstybės tarnautojas nėra paskiriamas kaip įgaliotas atlikti atskirą paslaugą. Jam tarnyba turi būti dvasinis, ypatingas egzistencinis interesas. Todėl neteisinga tarnautoją vertinti vien išoriškai. Jam turi būti sudarytos sąlygos įgyvendinti dorovines pareigas, apsaugant nuo aukštesnių valdininkų „privačių aistrų“.

d) valdininkų elgesys ir kultūra lemia piliečių pasitikėjimą valstybe. Pavyzdžiui, nerangus, veiklą žlugdantis pareigūnas formuoja iškreiptą piliečių supratimą apie valstybę.

e) labai svarbu turėti gerą kadrų rengimo sistemą, elgesio įpročių formavimo politiką. Dorovinės ir profesinės minties kultūra padeda subalansuoti veiklos procedūras, „mechaniką“.

6. Kaip ypatingą profesinės kultūros elementą G. Hėgelis analizuoja *privačių ryšių pasekmes tarnybai*. Jis daro išvadą, kad privačių ryšių pagrindu formuojamos valstybės tarnybos akivaizdžiai mažina valstybės ir įstatymo galią, sukuria prielaidas tarnyboje kerštauti, reikšti antipatijas ir *dalykinis bendravimas virsta nuolatinu aistrų malšinimu*.

Analizuodami istorijos karjeros statutinės valstybės tarnybos pamokas, filosofinės minties vingius, geriau suvokiame valstybės tarnybos raidos logiką, galimybes modernizuoti viešojo administravimo metodus. Sakoma ne institucijos, o jose dirbantys žmonės lemia tarnybų visuotinį pripažinimą, pagarbą joms. Karjeros procesų valdymas yra esminė prielaida modernizuoti valstybės tarnybą, orientuoti jos veiklą tam, kad tenkintų žmogaus poreikius visuomenei priimtinu būdu. *Valstybės karjeros tarnyba yra sudėtingas socialinis darinys ir pagal kelių šimtmečių tradicijas karjeros procesai tarnyboje turi būti valdomi atsižvelgiant į krašto socialinės raidos ypatumus*.

Šiais klausimais rašoma įvairiomis kalbomis, analizuojama įvairių kraštų patirtis, tačiau pagrindas visur išlieka tas pats – jau tapęs klasikinis W. Wilsono, M. Weberio laikų viešojo administravimo tarnybų kūrimo modelis. Be to, stebina ano laikmečio filosofų ir mąstytojų jam įkvėptas gyvybingumas, vis dar stipriai jaučiamas šių dienų permainingame visuomenės gyvenime. Didelė dalis šių idėjų Vakarų teisinėse de-

mokratinėse valstybėse įtvirtintos kaip valstybės tarnybos socialinės normos, policijos, muitinės, kitų specialiųjų struktūrų bendruomenių bendrabūvio taisyklės. Jos daro įtaką formuojant mūsų šalies valstybės karjeros tarnybas. Ir tai suprantama: *valstybės tarnybų sistema*, vykstant didžiulėms visuomenės gyvenimo permainoms, sprendžiant piliečių nūdienos teisėsaugos problemas, administruojant svarbiausius šalies reikalus, *išlieka tarp didžiausių socialinių vertybių*.

4. Karjeros procesų valdymo metodologinis pagrindas

Šių dienų viešojo administravimo teorijos metodologinis pagrindas yra tarnavimo visuomenei, žmogaus veiklos, bendravimo filosofija. Kuriant ir puoselėjant kiekvieną socialinių mokslų teoriją, būtina remtis filosofijos mokslo pateiktomis visuomeninių santykių nuostatomis. Filosofinių principų paskirtis apibrėžti galutinius tikslus ir vertinimo kriterijus. Pagaliau filosofijos požiūriu socialinė realybė visada būna netobula, todėl ji turi būti „*tobulinama*“ teisinėmis, ekonominėmis, politinėmis priemonėmis, pasitelkiant patyrimą. Taigi socialinės realybės reiškiniai negali būti paaiškinti iš karto aukštos abstrakcijos teorijomis. Kita vertus, realybės negalima paaiškinti remiantis atskirais praktiniais pavyzdžiais, atskirais samprotavimais, nesiremiant fundamentalia teorija, kategorijomis. Todėl kuriant specialias teorijas, aiškinant konkrečius reiškinius, turi būti sukurtos pakopinės vis konkretesnės, žemesnio apibendrinimo lygio teorijos, susiejančios su realybe, kasdieninėmis praktinės žmogaus veiklos problemomis. Vadinas, galima teigti, kad tokiu būdu per socialines programas filosofai tiesiogiai dalyvauja normatyviniame visuomenės kūrimo procesu [14, p.5]. *Metodas, leidžiantis susieti filosofines abstrakcijas su praktika, yra integracija, vykdoma konceptualinės analizės būdu* – kategorijų, metodų „*perkėlimo*“ iš vieno mokslų į kitus būdu.

Taigi šiuolaikinis mokslas orientuotas į ryšių atskleidimą. Tačiau mokslo teorijos nuolat atsinaujina veikiamos praktikos, empirinių faktų. Dabartinis mokslas atskleidė šių dienų žmogaus veiklos, gyvenimo nepastovumą, pusiausvyros nebuvimą, procesų negrįžtamumą ir atsitiktinumą. Pasaulis pasirodė esąs „*procesas, o ne galutinis negyvos pusiausvyros pasaulis*“¹⁴, ir nėra paprasta nustatyti teorijos ir praktikos

¹⁴ Radikalaus, arba kritinio, mąstymo tradicija yra pagrindinė atvirų teorijų kūrimo prielaida. Ši tradicija atsirado senojoje graikų kultūroje. Pavyzdžiui, Aristotelis veiklos problemas laikė atviromis. Šią tradiciją toliau puoselėjo renesanso mąstytojai, o vėliau ją plėtojo G. Hėgelis. XX a. susidūrė su dogmatizuotomis filosofinėmis mokyklomis, padariusiomis prielaidas atsirasti fašizmui, marksizmui, įvairioms religinėms sektoms. Kritiškas požiūris į pasaulį reiškia socialinių santykių raidos, jų atvirumo pripažinimą.

ryšį, jų tarpusavio sąveiką. Dar G. Hėgelis įspėjo vengti paprasto faktų aprašymo ar jų apibendrinimo. Mokslo įrodyta, kad, atskleidžiant vidinius reiškinių ryšius, esmines jo egzistavimo priežastis, nepakanka išanalizuoti kintamųjų visumą, nors ji maksimaliai apimtų visą mokslinio pažinimo sritį. Taip iškiltų pavojus sureikšminti mažareikšmius faktus, nustatyti atsitiktinius ryšius, iškreipiančius socialinio reiškinių esmę. Suprantama, kad pasaulį, kaip nepertraukiamą procesą, gali modeliuoti tik teorijos–procesai. Todėl šių dienų mokslas ypač pabrėžia tikimybių teorijos svarbą ir ragina vengti socialinio eksperimento¹⁵. Kitais žodžiais tariant, visuomenės ir žmogaus problemos turi būti aiškinamos iš atvirų teorijų pozicijų, pripažįstant nuolatinę socialinių santykių raidą, kitus žmogaus permainingo gyvenimo ypatumus [15, p.85].

Visuomenės ir žmogaus teorijai, aiškinančiai gyvenimiškas problemas, itin svarbus adekvatus sąmonės vaidmens vertinimas. Visuomeninių santykių raidą lemia „dialoginis pasaulio pažinimas“ [16, p. 148, 149]. Turimas omenyje pažįstančiojo subjekto pripažinimas aktyviu socialinių procesų dalyviu. Tai būtų galima pavadinti *sąveikos dėsniumi*, išreiškiančiu atgalinį ryšį, sustiprintą kritiniu proceso vertinimu pripažįstant žmogaus idėjų pasaulio ir visuomenės bei gamtos pasaulio istorinių sąveikų raidą. Vietoj *nekintamo proto*, siekiančio pasaulį paaiškinti nekintamais principais, arba *savyje besivystančio proto*, aiškinančio pasaulį nekintamais dėsningumais, ryškėja *kintami pažinimo santykiai tarp besikeičiančio žmogaus ir jo keičiamo pasaulio*. Vadinasi, mūsų nagrinėjama karjeros valstybės tarnyboje administravimo teorija turi būti grindžiama ne nekintamais principais arba kokiu nors vieninteliu idealiu aiškinimo kriterijumi ar koncepcija, bet žmogaus veiklos, jo mąstymo ir pasaulio istorinėmis sąveikomis. Taigi *sąveikos dėsnis nepripažįsta nekintamų standartų* ir, pavyzdžiui, marksistinių bei kitų dogmatinių teorijų poveikis kuriant valstybės tarnybų, karjeros valdymo teorijas turėtų būti pirmasis mūsų kritinės analizės objektas.

Sąveika šių dienų socialiniuose santykiuose suprantama kaip kūrybinių ieškojimų skatinimas, naujų idėjų žadėjimas. Šios nuostatos pripažinimas, išsąmoninimas, pasitelkiant sociologinio tyrimo metodus, padeda suvokti savo tarnybos vietą socialiniuose procesuose, ugdyti kūrybinį požiūrį į savo tarnybi-

¹⁵ Socialinis eksperimentas šiuolaikinio mokslo vertinamas kritiškai, laikomas antihumanišku, nes jis visada gali turėti nenumatomų ar net nepataisomų padarinių. Itin nepriimtinas vadinamas „bandymų ir klaidų“ kelias, nes toks veikimas mokslo požiūriu yra beprasmiškas. Žmogaus ir visuomenės procesų pažinimą lemia ne mechaniskas apskaičiavimų tikslumas, ne pažinimo tikslumas gamtos mokslų prasme, bet išsiskverbimo į esmę gilumas, kitaip sakant, mokslininkai (pvz. Morkūnienė J., Popper K. R. ir kt.) paneigė teiginį, kad tikslumą patvirtina imperatyvus teiginys „kiekvienas įvykis turi savo priežastį“.

nę veiklą. Pavyzdžiui, kiekvienam šios srities profesionalui privalu suvokti, kad karjeros pareigūnas turi gebėti pasitelkti visas turimas galimybes tam, kad būtų palaikomi jo aptarnaujamos bendruomenės žmonių interesai, kasdien stiprėtų bendruomenės pasitikėjimas teisėtvarka – bendruomenė gautų reikiamas paslaugas, sudarančias sąlygas naudotis savo konstitucinėmis teisėmis ir laisvėmis.

Svarbu pabrėžti ir tai, kad remiantis atliktų nuodugnių socialinių tyrimų rezultatais, valstybės tarnybos (policijos, muitinės ir kt.) mokslas, kontrolės bei viešojo administravimo veiklos teorija grindžiama šiuolaikinėmis humanizmo filosofijos nuostatomis. Čia, kaip ir socialiniuose moksluose apskritai, „tikslumas“ reiškia ryšių ir sąveikų pažinimo visapusiškumą. *Tai suponuoja sociologinio tyrimo metodo svarbą bei ypatumus* – būtinybę prisiliesti prie gyvos, kaip rašo A. Vaišvila, *hic et nunc (čia ir dabar)* galiojančios teisės, kad žinotume, kokios yra kasdienės policijos, muitinės, sienos apsaugos ir kitų valstybės institucijų tarnybinės veiklos problemos. Tikslumas, įgyvendinant teisės normas, administruojant viešuosius santykius, pasiekiamas per subjektų sąveiką, gerbiant šalių poreikius, teisėtus interesus. Taigi analizuojant žmogaus veiklą, socialinius procesus negalima palikti nuošalėje pagrindinės visuomenės raidos sąlygos – *gyvųjų socialinių santykių*, jų subjektyviosios pusės. Jie dažnai lemia objektyvių faktorių būklę ir dvasinės mobilizacijos galimybę. Taigi *praktinės veiklos mokslinė analizė yra pagrindinė prielaida nustatyti dėsningumus, jų nepažeidžiant kurti šiuolaikinės veiklos, karjeros procesų valdymo modelį* bendrame visuomenės raidos kontekste.

Apibendrinant šiuolaikinės žmogaus ir visuomenės teorijos metodologines nuostatas, reikia pasakyti, kad jos nukreiptos ieškoti atsakymo į klausimą, ar administracinės veiklos subjektai, tarp jų karjeros tarnautojai, pareigūnai, vykdydami tarnybines ir pilietines priedermes, turėjo palankias sąlygas „*būti saviimi*“¹⁶ [15, p. 109]? Nevalia net kalbėti apie saugią aplinką, kai žmogus tarnyboje jaučiasi nesaugus. Viena iš sudėtingiausių teisinių problemų – kaip tinkamai reglamentuoti tokio pobūdžio santykius, suvokiant, kad *išsamiai reglamentuojant, norminant asmens veiklą, siaurėja laisvės sąvoka*. Laisvė yra humaniškos asmenybės raidos sąlyga. Nebūdamas laisvas, asmuo negali jaustis visiškai atsakingas už savo elgesį. Filoso-

¹⁶ Sąvoka „būti saviimi“ analizuotina istoriniu požiūriu. Vokiečių klasikinės filosofijos pradininkas I. Kantas savo *Moralės metafizikos pagrinduose* (žr.: Filosofijos istorijos chrestomatija. – V., 1974) kėlė klausimą, kaip asmenybė gali išlikti adekvati sau, išsaugoti „žmoniją savyje“. Dabartinė humanizmo filosofija įvardija problemą, kaip išsaugoti žmoniją greta savęs. Anot J. Morkūnienės, šių dienų asmenybė – tai individas ne tik „sau“, bet ir „kitiems“, nebe aš – pasaulis, bet aš – pasaulyje (žr.: J. Morkūnienė. Humanizmas. – V.: Baltic ECO, 1995, p. 109).

fijos požiūriu tai reiškia trukdymą formuotis asmenybei, o praktikos – kurti palankias sąlygas plisti biurokratizmui (jo neigiama prasmė) [18, p. 296], karjerizmui. Kaip teigia M. M. Bachtinas, taip *suteikiamas „alibi“ išsisukti nuo moralinės atsakomybės* [19, p. 115]. Tai ne tik teisės, bet ir karjeros tarnybų profesinės etikos dėmesio verta problema.

Būtina analizuoti dar vieną mokslinei analizei svarbų dalyką – *atskleisti pagrindinių sąvokų turinio ypatumus*. Sąvokos yra mokslinės veiklos priemonės, leidžiančios filosofiją susieti su specialiaisiais mokslais, vaizdžiai kalbant, leidžiančios nutiesti tiltą tarp bendrų principų ir konkrečių socialinių teorijų bei praktikos. Šiuolaikinis mokslas teigia pakitusį tokių statutinių tarnybų administravimo teorijos pagrindinių kategorijų kaip *atsakomybė, veikla, bendravimas* turinį.

Atsakomybės supratimą, kaip jau išsiaiškinome, lemia pasikeitęs požiūris į asmenybę. Šiandien vis mažiau teikiama reikšmės imperatyvams, determinantams. *Asmenybė – tai žmogaus buvimas pačiu savimi*, bet kartu įsitraukimas į bendrus santykius, *savo ryšio su kitais kūrimas per savo individualybę* (o ne lemtingiems imperatyvams, dogmoms, ypatingoms sąlygoms veikiant) tarpininkaujant. Šių dienų žmogus, perfrazuojant M. M. Bachtino anksčiau išsakytą mintį, neturi moralinės teisės į „alibi“, teisės išsisukti nuo atsakomybės, skirtos jam būties. Kalbant apie karjeros statutinį pareigūną, reikia pridurti, kad tai ypatingas žmogus – duodamas priesaiką valstybei ir visuomenei prisiėmęs svarbių papildomų pareigų.

Asmenybė įsilieja į aplinką (bendruomenę, visuomenę) per *veiklą ir bendravimą*. Šie dalykai yra tokie svarbūs žmogui, kad iš to, kaip asmuo prisideda prie aplinkos kūrimo, kaip formuoja save, galime nustatyti asmenybės tapatumą. Asmenybė pareiškia apie save per poelgius ir ji yra tokia, kaip individas veikia, elgiasi. *Kokia veikla – tokia asmenybė*.

Veiklą įprasmina ir lemia asmenybė, bet kartu veikla formuoja asmenybę. Ši sąveika remiasi žinojimu, reikalo išmanymu, išsilavinimu, o kartu ji kuria žinojimą, profesionalumą. Asmenybių trūkumai skurdina veiklos aplinką. Kita vertus, nyki aplinka niokoja asmenybę. Šio laikmečio asmenybė – ne ta individualybė, kuri nesutinka, kritikuoja, bet ta, kuri pozityviai veikia, žino, ko nori, nes gyvi *mąstymo procesai yra nukreipti gerinti esamą padėtį* [18, p. 296].

Asmenybė veikia tarp žmonių, jų aplinkoje. Asmenybės pasaulis – kita asmenybė, o asmenybės veikla – *bendravimas*. Žmogus nori būti pačiu savimi. Jis tai pasiekia per bendravimą, per įsitraukimą į bendrus santykius, per veiklą ir per idėjas – per bendravimo filosofiją. Ta prasmė kiekvienas žmogus yra filosofas, rašo J. Morkūnienė, o *filosofija – ne profesija, bet mąstymo kultūra*. Vadinasi, kai bendravimo ryšį tarp

žmonių išreiškia ne pats asmuo, o kažkas kitas (valstybė, institucijos ir pan.), kartu tuo kėsinamasi ir į jo individualybę, trukdoma formuotis asmenybei. Veikla, poelgis, bendravimas, savo reikšmės, atsakomybės sau ir kitiems jausmas – tai sąvokos, kurios išreiškia ir apibūdina šių laikų filosofijoje asmenybės turinį. *Asmenybė – tai nuolat besiveržianti į išorę, už savo ribų, orientuota į aplinką, siekianti tikslų ir kurianti juos individualybė*.

5. Išvados

Teorinės minties analizė leidžia teigti, kad biurokratija nuo seno valstybėje atlieka svarbų vaidmenį. Profesionalioji biurokratija, pagal istoriškai susiklosčiusias Vakarų viešojo administravimo tradicijas, pripažįstama stipria atrama, laikančia valstybės ir tautos modelį. Viešųjų reikalų tvarkymas priklauso nuo sėkmingo valstybės funkcijų įgyvendinimo. Valstybės prestižą, patikimumą garantuoja organizacijos, jų įstaigos, įgyvendinančios jos politiką. Teisėsaugos sistemos institucijų uždavinys šalyje palaikyti „ypatingus tikslus“ – teisingumą bei „valstybės dvasią“ – bendruomenių demokratinę raidą, pilietinės visuomenės tapsmą.

Šią ypatingą „dvasią“ turi globoti valstybės tarnautojai, nes institucijų veiklos kokybė, pasiekti rezultatai priklauso nuo tarnybų pareigūnų, biurokratų gebėjimų bei pastangų atlikti savo priedermes, nuo jų atsidavimo valstybės ir visuomenės interesams. Problema ta, kad dorovinė motyvacija, paskatos su dideliu atsidavimu, sąžiningai atlikti savo priedermes negali būti nustatomos ir kontroliuojamos vien teisinėmis, formaliomis priemonėmis. Jos gali skatinti popierizmą, trukdyti efektyviau dirbti, o blogiausia, kad dėl formalių santykių atsiranda žmonių tarpusavio susvetimėjimas, abejingumas kitų teisėms ir poreikiams, kitaip sakant, perdėm formalizuotas viešųjų santykių administravimas trukdo pilietinei visuomenei augti. Vadinasi, šios problemos sprendimo išeitis taškas yra „tvirti“ tarnybinio elgesio principai. Kitaip sakant, remiantis išminties ir valios logika, turi būti kuriama tarnybinio elgesio valdymo mechanika.

Mokslą apie priedermes ir pareigas Dž. Bentamas pavadino deontologija. Pagrindinė kategorija jis laiko „valstybinį moralumą“. Kitos sąvokos, pavyzdžiui, priedermė, pareiga, individuali etika, privatūs ir visuomeniniai įsipareigojimai, mąstytojo teigimu, priklauso nuo minėtos pagrindinės kategorijos ar yra išvestinės. Tai padėjo atsakyti į daugelį klausimų: kas skatina žmogų veikti, kaip skatinti pareigūnus dorai vykdyti savo priedermes, formuojant motyvaciją, paremtą moralės, dorovės imperatyvais, ir kt.

Vienas pagrindinių tarnybinio elgesio, o kartu ir karjeros procesų, valdymo mechanizmo elementas yra

personalo formavimo politika. Nepripažįstant ir nepaisant statutinės tarnybos pareigūnams keliamų reikalavimų, pavyzdžiui, įvardytų G. Hėgelio, negalima tikėtis šių tarnybų veiksmingumo. Reikia pridurti, kad atskleisti dėsningumai yra tik patikima prielaida sėkmingai plėtoti šiuos savitus visuomeninius santykius. Pripažįstant gyvenimiškos patirties svarbą, laiko patikrintos nuostatos nėra statiškos. Joms gyvybingumo teikia šiuolaikinė mokslo mintis, nuolat įnešamos tam tikros korekcijos.

Jeigu tarnybos, nuo seno laikytos uždaramis, šiandien aiškinamos, kaip ir visos žmogaus bei visuomenės problemos, remiantis atviromis teorijomis, visi visuomeninių santykių subjektai pripažįstami aktyviais socialinių procesų dalyviais. Socialinių mokslų atskleistas *sąveikos dėsnis* plačiai diegiamas reglamentuojant statutinių iš pirmo žvilgsnio uždarų (pvz., policijos, sienos apsaugos, muitinės) tarnybų pareigūnų santykius.

Taigi, remiantis laiko patikrintais ir mokslo patvirtintais dėsningumais, Vakarų kraštuose kuriamas šiuolaikinis valstybės tarnybos mokslas, vienas iš jo klausimų – tarnybinių karjeros procesų valdymas. Tačiau reikia pripažinti, kad svarstomos problemos sudėtingumą lemia nuolat ir įvairiais aspektais pasireiškiančios prieštaros:

- pareigūnas, stodamas karjeros valstybės ar savivaldybės tarnybon, išpareigoja (prisiekia) tarnauti valstybės, visuomenės labui, tačiau atlikdamas tarnybines pareigas jis turi laikytis hierarchinio pavaldumo,
- socialinis tikslingumas suponuoja poreikį veikti savarankiškai, vadovaujantis suvoktu tikslingumu, tačiau taisyklės, įstatymai, instrukcijos, kiti norminiai dokumentai riboja veiksmų pasirinkimo laisvę,
- šiuolaikinis mokslas orientuotas į sąveikas, ryšių atskleidimą, vengiant socialinio eksperimento. Kita vertus, mokslo teorijos gyvybingumas priklauso nuo jos ryšio su praktika. Mokslininkams nuolat priekaištaujama dėl teorijos atotrūkio nuo tikrovės, bandant ginti savo tiesą atskirais „akis badančiais“ pavyzdžiais. O tai, kaip žinome, kelia realią grėsmę mokslinei socialinių procesų raidos analizei.

Šios ir daugelis kitų prieštarų, statutinių pareigūnų veiklos ypatumai turi būti tiriami laikantis šiuolaikinio mokslo reikalavimų. Vadinasi, *socialinio dialogo* problema turi būti sprendžiama vadovaujantis *sąveikos dėsniu*. Todėl kitos tęstinio straipsnio dalys skirtos karjeros tarnautojų, pareigūnų asmenybės vystymosi prielaidų ir pirmiausia pagrindinių sąveikos elementų *veiklos subjektų, veiklos sąlygų bei pačios veiklos analizei*.

Literatūra

1. Sheehen R., Cordner G. W. *Police Administration: Third Edition*. – Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1995.
2. Cardona F. Lietuvos valstybės tarnybos modelis // *Justitia*. Nr. 5. 1997, 12–14.
3. Wilson T. W. The Study of Administration // *Political Science Quarterly* (June 2, 1887), 197–222.
4. Weber M. *Economy and Society*. Vols I–II. Berkeley: University of California Press, 1978. (Originalus leidimas vokiečių kalba 1922.)
5. Weber M. *The Theory of Social and Economic Organization*. –New York: Oxford University Press, 1947.
6. Laurinavičius A. Deontologija socialinių normų sistemoje // *Kriminalinė justicija. Mokslo darbai* T. 5. – V.: LPA, 1996.
7. Гейзенберг В. (Heisenberg W.). *Шаги за горизонт*. – Москва: Прогресс, 1987.
8. Aleksandravičius E. *Lietuvių atgimimo kultūra*. V.: VU A. J. Greimo centro studijos/2, 1994.
9. Jurginis J. *Pilietybė Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje* // Tiesa. Nr. 201. 1991. (14706).
10. Mill J. S. *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*. –London: Everyman’s Library, 1964 (originalus leidimas 1861 m.)
11. *Этическая мысль: Научно-публицистические чтения*. – Москва, 1990.
12. Кукушин В.М. *Полицейская деонтология. Социологический анализ зарубежных концепций*. – Москва: Академия МВД России, 1994.
13. Hėgelis G.W. *Teisės filosofijos apratai*. – V.: Mintis, 2000. (Originalus leidimas vokiečių kalba 1928 m.)
14. Oelschlaeger M. Philosophers and the Making of a Humanistic Society: some Implications of recent Federal Legislation // *Philosophy of the Humanistic Society*: University Press of America, 1981.
15. Morkūnienė J. *Humanizmas. Filosofinės teorijos metmenys*. – V.: Baltic ECO, 1995.
16. Maziarz E. A. Polyarchy: a social/political Philosophy for Humanists; Authentic Humanism and the Scientists // *Philosophy of the Humanistic Society*. – Washington: University Press of America, 1981.
17. Vaišvila A. *Teisės teorija*. – V.: Justitia, 2000.
18. Вертгеймер М. *Продуктивное мышление*. – Москва: Прогресс, 1987.
19. Бахтин М.М. К философии поступка // *Философия и социология науки и техники. Ежегодник, 1984–1985*. – Москва: Наука, 1986.
20. Hood C. *The Limits of Administration*. – London: Wiley, 1976.

Alfonsas Laurinavičius

Governing Processes of Career in Statutory State Law Enforcement Institutions

Summary

This article is the first 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 public administration has been the subject of science for a long time. It is the complex social phenomenon and the meanings of basic conceptions have been defined as well as the development in conformity with natural laws. The European tradition of public administration was initiated in France and Prussia. In 18th century German classical philosophy provided the theoretical basis. The first model of law enforcement institutions was created by Max Weber, Thomas Woodrow Wilson and other well known learned scientists, management.

Historical analysis and its interpretation have been described from the viewpoint of career governing processes.

Alfonsas Laurinavičius – Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Muitinės veiklos katedros vedėjas.

Telefonas +370 5 2740618.

Elektroninis paštas mvk@ltu.lt

Straipsnis įteiktas 2002 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2002 m. gruodžio mėn.