

Valstybės tarnybos reguliavimo problemos

Edvardas Žukauskas

*Valstybės tarnybos departamentas
Labdarių g. 8, LT-01120 Vilnius, Lietuva*

Aleksandras Minkevičius

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

doi:10.13165/VPA-14-13-4-02

***Anotacija.** Straipsnyje nagrinėjama moksliniuose darbuose plačiau nenagrinėta paprastesnio ir lankstesnio valstybės tarnybos santykių reguliavimo tema, kurios aktualizavimas akademinėje visuomenėje turėtų padėti spręsti ne tik šią vidinę valstybės tarnybos problemą, bet ir atskleisti platesnį politinį, ekonominį, socialinį jos veiklos efektyvumo kontekstą bei pasiūlyti esminių jos pokyčių gaires. Nagrinėjamas valstybės tarnybos santykių reguliavimo metodų taikymas ir jų netobulumas, pastangos juos keisti ir šių pokyčių rezultatai, įskaitant tobulinant teisės aktus numatytas institucijos vadovų kaip darbdavių galimybes tartis su valstybės tarnautoju dėl darbo sąlygų. Straipsnyje pateikiami pasiūlymai, kaip būtų galima supaprastinti teisinį valstybės tarnybos santykių reguliavimą ir kitose valstybės tarnybos veiklos srityse.*

Raktažodžiai: *valstybės tarnyba, teisinių santykių reguliavimo metodai, pokyčiai.*

Keywords: *Civil Service, Methods of Legal Relations Regulation, Changes.*

Įvadas

Kodėl Lietuvos valstybės tarnybos santykių reguliavimas yra toks nelankstus ir ar jis gali būti kitoks? Pirmiausia įvertinkime esamą valstybės tarnybos santykių reguliavimo būklę. Lietuvos viešojo administravimo tradicija remiasi kontinentiniais valdymo principais, kurių pagrindiniai bruožai yra hierarchizuotos struktū-

ros, detalus veiklos reglamentavimas, griežta ir sisteminga valstybės tarnautojų drausmės ir jų veiklos kontrolė su iš to išplaukiančiu didesniu orientavimusi į procedūrų išlaikymą, o ne į veiklos rezultatus. Šis viešojo administravimo modelis yra paremtas administraciniu teisiniu reguliavimo metodu (teisinio reguliavimo metodu atsako į klausimą, kaip ir kiek reguliuojami visuomeniniai santykiai) [8, p. 159]. Jame vyrauja šalių nelygybė, administraciniai leidimai, įpareigojimai ir draudimai, vienas iš visuomeninių santykių dalyvių yra pavaldus kitam, vadovaujamas principu „viskas, kas nėra tiesiogiai leista, draudžiama“. Šiuo principu iki šiol remiasi teismai ir teisininkai praktikai [16, 17, 19]. Todėl, siekiant kiek galima didesnio aiškumo, kas galima ir kas ne, šiuos santykius reguliuojančiose teisės normose detaliam modeliuojamas atitinkamų teisinių santykių dalyvių elgesys, o detaliam elgesio ir procedūrų reguliavimui reikalingas aiškus teisinės atsakomybės ribų apibrėžimas. Lietuvos viešojo administravimo modelis buvo paveiktas sovietinės komandinės administracinės sistemos, dėl to stipriai išsiplėtė visuomeninių santykių sritys, kurios reguliuojamos administracinės teisės normomis, o kelių kartų tradicija tapusių teisėkūros principų atsakyti nėra taip paprasta. E. Kūris pažymi, kad Lietuvos teisės desovietizavimas įmanomas tik desovietizavus pačią Lietuvos visuomenę ir joje susiklosčiusią teisės sampratą, t. y. iš esmės reformavus tai, ką jurisprudencija ir teisės sociologija vadina visuomenės teisės tradicija [2, p. 13-14]. Panašią nuomonę pateikia ir kai kurie kiti mokslininkai. Pavyzdžiui, A. Urmonas nurodo, kad būtina atkreipti dėmesį į konkretaus asmens diskrecinę teisę įgyvendinti žmogaus subjektines teises ir laisves, o ši diskrecinė teisė, remiantis Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, turėtų suponuoti valdžios institucijoms prievolės atsakyti tradicinių administracinių leidimų ir draudimų daugeliu atvejų, o prireikus naudotis kitais žmonių elgesio regulatoriais, atitinkančiais teisinės valstybės ir laisvosios rinkos sąlygas [1, p. 53].

Šio straipsnio tikslas – įvertinti valstybės tarnybos santykių teisinio reguliavimo supaprastinimo galimybę ir pateikti pasiūlymus.

Valstybės tarnybos santykių reguliavimo pokyčiai

Įsigaliojus 1995 metais priimtam Valdininkų įstatymui, santykiai su darbdaviu buvo pagrįsti darbo sutartimis [10, 11 ir 12 str.]. 1999 metais priimtu Valstybės tarnybos įstatymu jau buvo nustatyta, kad su valstybės tarnautojais darbo sutartys nesudaromos [11, 5 str.]. Matoma, kad šiuo įstatymu valstybės tarnybos santykiai buvo pradėti reguliuoti griežčiau, nelanksčiau, o darbo sutarčių panaikinimas išplėtė administracinio teisinio reguliavimo metodo taikymą. Toks valstybės tarnybos santykių įrėminimas tarp įpareigojimų ir draudimų, kur neliko vietos susitarimams, buvo traktuojamas kaip tinkama priemonė, siekiant suformuoti valstybės tarnybą ir apsaugoti ją nuo politizavimo ir išvengti įvairių piktnaudžiavimų.

Paskutinį kartą valstybės tarnybos reguliavimas iš esmės buvo peržiūrėtas 2002 metais, kai vietoj Europos Komisijos ekspertams darant įtaką parengto ir

1999 metais įsigaliojusio Valstybės tarnybos įstatymo buvo priimta nauja šio įstatymo redakcija. Nuo šių įstatymo pakeitimų praėjęs laikas yra pakankamas ne tik apibendrinti esamo valstybės tarnybos teisinio reguliavimo stebėsenos rezultatus, bet ir pakeisti praradusias savo aktualumą nuostatas, įvertinant greitai besivystančias ekonominę, politinę, socialinę, kultūrinę aplinkas. Taigi valstybės tarnybos reforma pribrendusi. Jos idėją palaiko tiek akademinė bendruomenė [3, 5], tiek nemaža dalis valstybės tarnautojų [6, p. 34], o ir šalies visuomenė jau mato netobulą valstybės tarnybos veiklą. Tai iš dalies patvirtina apklausų dėl pasitikėjimo valdžios institucijomis duomenys [20]. Politinės partijos taip pat numato esminius valstybės tarnybos pokyčius savo veiklos programose [21, 22]. Nepaisant to, valstybės tarnybos reformos reikalai vis lieka tik diskusijų stadijoje, nors neatidėliotinų pokyčių būtinumas yra akivaizdus.

Vienas iš svarbesnių reformos tikslų yra paprastesnis ir lankstesnis valstybės tarnybos reguliavimas. Dėl nelankstaus, painaus ir sudėtingo reguliavimo kyla nepasitikėjimas valstybės tarnybos sistema, didėja valstybės administravimo kaštai, neracionaliai paskirstomi valstybės tarnautojai. Be to, ekonominės recesijos metais, mažėjant finansiniams ištekliams, valstybės tarnautojų skaičiaus mažinimas pasirodė sunkiai įveikiama užduotis dėl brangiai kainuojančių socialinių garantijų bei nesančių įrankių perskirstyti tarnautojus į kitas darbo vietas pagal pasikeitusius valstybės prioritetus. Pastebėta ketinimų, steigiant viešojo administravimo funkcijas vykdančias institucijas, jų teisinę formą nustatyti tokią, kad joje nebūtų darbuotojų, turinčių valstybės tarnautojo statusą, nes valstybės tarnybos teisinė bazė yra tokia sudėtinga, kad nepalanki lanksčiai valdyti personalą. Palaipsniui vykstančių pokyčių negalima paneigti. Palyginus su 1999 metais priimtu Valstybės tarnybos įstatymu, 2002 metų jo nauja redakcija suteikia daugiau galimybių valstybės tarnybos santykiuose atsirasti susitarimams tarp darbdavio ir tarnautojo. Pavyzdžiui, esant susitarimui darbdavys gali suteikti tarnautojui nemokamas atostogas arba atostogas kvalifikacijai tobulinti, nuo 2003 metų galimi kolektyviniai susitarimai valstybės tarnyboje, o nuo 2012 metų galimas tarnautojo atleidimas šalims susitarus. Šie pokyčiai prigijo ir tokiomis galimybėmis naudojamosi. Tai liudija, jog susitarimų poreikis valstybės tarnybos santykiuose pasiteisina.

Pagal Valstybės tarnybos įstatymą valstybės tarnybos santykiai apima ne tik valstybės tarnybos kaip sistemos valdymą, įskaitant įvairius įpareigojimus ir draudimus valstybės tarnautojams, bet ir personalo valdymą. Pastebimas konkurencinis prieštaravimas tarp valstybės tarnybos darbdavių galimybių, valdant valstybės tarnautojų veiklą, ir galimybių, kurias turi kiti darbdaviai, valdantys darbuotojų veiklą, kuriems galioja mažiau ribojančios Darbo kodekso normos (čia daugiau veikia privatinės teisės principas „leidžiama viskas, kas neuždrausta“). Pastarųjų atžvilgiu darbdaviai yra laisvi priimti įvairesnius personalo valdymo sprendimus, taikyti pažangias vadybines metodikas ir inovacijas. Teisinio reguliavimo metodo problematika valstybės tarnyboje tuo neapsiriboja ir yra dar painesnė, kadangi valstybės tarnybos santykiuose subsidiariai taikomi ir darbo teisės aktai. Administracinio

teisinio reguliavimo metodo taikymas valstybės tarnyboje kartu su darbo teisės aktais tik apsunkina personalo valdymą, valstybės tarnybos santykius reguliuojančių teisės aktų taikymo procesą daro dar painesni. Taigi valstybės tarnybos santykiai, kurie priskiriami administracinės teisės sričiai, yra reguliuojami ir privatinės teisės normomis. Valstybės tarnybos reguliavimas pramaišui taikant administracinius teisinius ir privatinės teisės reguliavimo metodus sukuria tik didesnę teisinę painiavą, tuo labiau, kad darbo teisės aktai valstybės tarnybos santykiuose taikomi ne aiškiai nustatytais atvejais, o tiek, kiek atitinkamų santykių nereguliuoja Valstybės tarnybos įstatymas. Praktikoje nėra paprasta atskirti, kokiais principais remtis, sprendžiant neaiškius teisės taikymo atvejus. Pavyzdžiui, valstybės tarnautojo atleidimą reguliuoja Valstybės tarnybos įstatymas, tačiau iki teismų praktikos susiformavimo ir įstatymo pakeitimų buvo neaišku, ar turi būti taikoma Darbo kodekso 127 straipsnio norma, leidžianti valstybės tarnautojui atšaukti savo prašymą atleisti jį iš pareigų. Laikantis principo „viskas, kas nėra tiesiogiai leista, draudžiama“ ji negalėtų būti taikoma, tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad šie santykiai Valstybės tarnybos įstatyme nesureguliuoti, todėl turi būti taikoma Darbo kodekso norma [23]. Vėliau ši norma buvo nustatyta ir Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnyje. Kitas pavyzdys: Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 6 dalis leidžia darbdaviui valstybės tarnautoją atleisti iš pareigų jo atostogų metu, o Darbo kodekso 175 straipsnis suteikia teisę darbuotojui išeiti atostogų prieš atleidimą, nukeliant atleidimo datą, t. y. atleidimo iš darbo dieną laikant kitą dieną po kasmetinių atostogų pabaigos dienos. Diskutuojama, ar tarnautojas gali pasinaudoti šia Valstybės tarnybos įstatyme nenustatyta teise.

Pokyčių valstybės tarnyboje sukeltų problemų sprendimo paieškos

Koks teisinio reguliavimo metodas (būdingas viešajai ar privatinei teisei) turi būti pasitelktas reguliuojant valstybės tarnybos santykius? Atsakymo ieškoma Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo išaiškinimuose. Konstitucijoje valstybės (valstybinė) tarnyba tiesiogiai minima tik 33 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad piliečiai turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą, ir 141 straipsnyje, kuriame nustatyta, kad asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai negali būti Seimo nariais ir savivaldybių tarybų nariais ir, kad jie negali užimti renkamų ar skiriamų pareigų civilinėje valstybinėje tarnyboje bei dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje.

Konstitucinio Teismo nutarimuose nurodoma, kad įstatymų leidėjas turi plačią diskreciją pasirinkti ir įstatymuose įtvirtinti tam tikrą valstybės tarnybos organizavimo modelį, o pasirinktas valstybės tarnybos modelis, organizavimo ir funkcionavimo pagrindai turi būti nustatyti įstatymu [12, 31]. Čia kartu nubrėžiamos ir valstybės tarnybos reguliavimo ribos. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad valstybės

tarnybos paskirtis yra garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas (ne privačius šia veikla užsiimančių darbuotojų interesus) lemia valstybės tarnautojų korpuso ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, taip pat jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą. Konstitucinis Teismas taip pat pabrėžia valstybės tarnautojų lojalumą valstybei ir viešojo intereso dominavimą prieš privatųjį interesą, pažymi valstybės tarnybos sisteminį vieningumą, valstybės tarnybos, kaip sistemos organizavimą remiantis *inter alia* hierarchijos ir pavaldumo principais [12]. Viena svarbiausių valstybės tarnybos santykių plėtojimui Konstitucinio Teismo išvadų yra ta, kad valstybės tarnybos teisiniai santykiai, nepaisant panašumų, nėra tapatūs darbo santykiams, susiklostantiems tarp darbuotojo, kuris nėra valstybės tarnautojas, ir darbdavio (nesvarbu, ar susiklostantčiais valstybinėse institucijose, ar savivaldybių institucijose, ar kitose įmonėse, įstaigose, organizacijose) [12]. Be to, vėlesniame Konstitucinio Teismo nutarime buvo pavarota dar griežtesnė formuluotė, kurioje nurodoma, kad valstybės tarnybos santykiai, nepaisant tam tikrų panašumų, savo prigimtimi ir turiniu skiriasi nuo santykių, kurie susiklosto tarp darbuotojų, dirbančių pagal samdos (darbo) sutartis, ir atitinkamų darbdavių [31], nors šiuo klausimu Konstitucinio Teismo pozicija ankstesniame nutarime buvo ne tokia kategoriška, kuri, nors ir netiesiogiai, leido spręsti, kad valdininko statusas nebuvo laikomas išskirtiniu, lyginant su kitais darbuotojais, o valdininkas buvo taip pat laikomas darbuotoju, tiksliai turinčiu kai kurių statuso skirtumų [30].

Konstitucija neapibrėžia konkretaus valstybės tarnybos organizavimo modelio. Tačiau Konstitucinio Teismo pažymėti valstybės tarnybos vieningumas, hierarchijos ir pavaldumo principai, valstybės tarnybos ir darbo santykių skirtumas, nepaisant to, kad Konstitucinis Teismas tiesiogiai nenurodo aiškių valstybės tarnybos modelio ribų, vis dėlto nepalieka įstatymų leidėjui visiškos laisvės pasirinkti valstybės tarnybos modelį ir suponuoja bent jau dalies valstybės tarnybos santykių reguliavimą administracinio teisinio reguliavimo metodais.

Apibendrinus konstitucinėje jurisprudencijoje nurodytus konstitucinius reikalavimus valstybės tarnybai, aišku, kad valstybės tarnautojo darbdavys yra valstybė (jo funkcijos deleguotos valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms), kad valstybės tarnyba įstatyme turi būti nustatyta kaip vieninga sistema, kad griežto reguliavimo reikalauja viešųjų interesų viršenybės prieš privatųjį užtikrinimas, kad įstatymas turi užtikrinti teisę lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą, taip pat užtikrinti kvalifikacinius ir profesinius reikalavimus valstybės tarnautojams, lojalumo Lietuvos valstybei reikalavimą ir valstybės tarnybos skaidrumą bei valstybės tarnautojų darbo apmokėjimą. Matome, kad valstybės tarnybos santykiuose didesnio valstybės reguliacinio vaidmens neleidžia atsisakyti Konstitucinio Teismo doktrina. Vis dėlto konstitucinės jurisprudencijos analizė rodo, kad valstybės tarnyboje administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo veikimo ribas siaurinti įmanoma.

Valstybės tarnybos ir darbo santykių panašumai Konstitucinio Teismo nutarimuose nenagrinėjami, tačiau iš aptartų konstitucinių reikalavimų valstybės tarny-

bai galima spręsti, su kuo siejami apribojimai valstybės tarnautojams. Kita vertus, akivaizdu, kad valstybės tarnybos santykiai ir darbo santykiai negali neturėti sąlyčio personalo valdymo srityje, t. y. tose valstybės tarnybos santykių srityse, kurios apima darbdavio politiką atrenkant, ugdant, motyvuojant personalą bei užtikrinant gerą jo darbo aplinką. Nepriklausomai nuo to, kas konkrečiu atveju yra darbdavys, personalo valdymo procesas ir pagrindiniai jo principai yra panašūs ir jo valdymui naudojami įrankiai turi būti tiek lankstūs, kad neribotų naujausių tendencijų ir inovacijų pritaikymo iškeltiems tikslams pasiekti bei leistų optimaliausiu būdu panaudoti turimus materialius, finansinius, intelektualinius ir kūrybinius darbuotojų išteklius. Tokios galimybės šiandien ribotos. Pavyzdžiui, Valstybės tarnybos įstatymas labai ribotai leidžia darbdaviui ir tarnautojui tartis, nesudaro galimybių valstybės tarnautojų samdyti terminuotiems darbams atlikti, neleidžia pirkti personalo valdymo funkcijų, taip pat šių funkcijų koncentravimo valstybės įstaigoje, turinčioje pavaldžių teritorinių įstaigų (Valstybės mokesčių inspekcija ir pavaldžios teritorinės įstaigos), nes nustatyta, kad personalo valdymo veiksmus (priėmimo į pareigas, pareigybių aprašymų tvirtinimo ir kt.) turi atlikti įstatyme nustatytas subjektas (paprastai įstaigos vadovas). Todėl net ir mažos įstaigos turi steigti specialias pareigybes čia paminėtoms ir kitoms su tuo susijusioms funkcijoms atlikti. Valstybės tarnybos teisinė bazė verčia institucijas nuolat ieškoti išeičių iš dėl apribojimų ir detalaus santykių reguliavimo sukeltamų situacijų, kliudančių kokybiškai valdyti personalą. Tai ypatingai aktualu valstybės institucijoms konkuruojant dėl darbuotojų samdos su privačiomis organizacijomis informacinių technologijų, teisės, finansų ir kitose srityse.

Konstitucinio Teismo doktrinoje pakankamai aiškiai nurodomas valstybės tarnybos vieningumas, o galiojančioje teisinėje bazėje tai kol kas neatsispindi. Pavyzdžiui, yra tarnautojų, kurie turi vadintis valstybės tarnautojais, atsižvelgiant į konstitucinę valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sampratą, tačiau jų veiklos santykiai reguliuojami remiantis Darbo kodekso normomis. Konstitucinis Teismas valstybės tarnautojo statusą sieja su sprendimų priėmimu vykdamas viešąjį administravimą ir / arba teikiant viešąsias paslaugas, rengiant sprendimus, vykdamas, koordinuojant ir / arba kontroliuojant jų vykdymą [12]. Viešojo administravimo funkcijos šiuo metu vykdomos ne tik valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose, jos vykdomos ir viešosiose įstaigose (pavyzdžiui, Europos socialinio fondo agentūra ir Centrinė projektų valdymo agentūra yra viešosios įstaigos, joms Valstybės tarnybos įstatymas netaikomas, o tas pačias Europos Sąjungos paramos lėšų administravimo funkcijas vykdanči Nacionalinė mokėjimų agentūra yra biudžetinė įstaiga, jos tarnautojams taikomas Valstybės tarnybos įstatymas), valstybės įmonėse (pavyzdžiui, Valstybės įmonė Registrų centras, valstybės įmonė „Regitra“) ir kt. (pavyzdžiui, Lietuvos banko, Turto vertinimo priežiūros tarnybos tarnautojams, vykdančioms viešojo administravimo funkcijas, taip pat netaikomas Valstybės tarnybos įstatymas). Vadovaujantis Konstitucinio Teismo nutarimais, šių viešųjų įstaigų ir valstybės įmonių darbuotojai, vykdamys viešąjį administravimą, taip pat turėtų būti

priskirti valstybės tarnautojams. Tačiau šiuo metu jų statusas nesiskiria nuo kitų darbuotojų, išskyrus tai, kad Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas įpareigoja juos teikti pirmenybę viešiesiems interesams.

Vadinasi, dalies valstybės tarnautojų, kurie taip ir vadinami teisės aktuose, darbo santykiai reguliuojami administracinės teisės normomis ir subsidiariai darbo teisės aktais, kitų – viešųjų interesų pirmenybės prieš privačius santykiai sureguliuoti administracinės teisės normomis, o visi kiti santykiai tarp darbuotojo ir darbdavio reguliuojami darbo teisės aktais. Išdėstyti pastebėjimai liudija, kad valstybės tarnybos sistema nevieninga, o kai kurių valstybės tarnautojų, atliekančių valstybės valdymo funkcijas, bet teisės aktuose nevadinamų valstybės tarnautojų, darbo santykiai reguliuojami darbo teisės aktais, be to, jų darbo apmokėjimas nereguliuotas įstatymu ir netgi nėra viešas. Kiek ši situacija atitinka Konstituciją? Neabejotina, kad laikantis Konstitucijos turi būti nustatytas valstybės tarnybos, kaip vieningos sistemos, apimančios visus valstybės tarnautojus, reguliavimas (ne tik šiuo metu tokiais laikomu Valstybės tarnybos įstatyme). Toks reguliavimas turi būti nustatytas laikantis pozicijos, kad administracinės teisės veikimo sritis turi būti siaurinama, o nereikalaujančius griežto valstybės įsikišimo valstybės tarnybos santykius galima reguliuoti darbo teisės aktais. Faktas tas, kad dalis valstybės tarnybos santykių jau sėkmingai reguliuojami darbo teisės aktais, ir tai liudija, jog valstybė dėl to nepatiria nuostolių, o ir valstybės funkcijų vykdymo kokybė nenukenčia. Reiškiamos ir radikalesnės nuomonės dėl valstybės tarnybos santykių reguliavimo. Pavyzdžiui, V. V. Vaičaitis teigia, kad valstybės tarnybos teisinio instituto išskyrimas valstybės teisinėje sistemoje nėra objektyviai būtinas ir kad iki 1995 metų Lietuvos teisinė sistema, kurioje nebuvo atskiro valstybės tarnybos santykius reguliuojančio įstatymo, visiškai atitiko Konstituciją [7, p. 47]. D. Žilinskas gi kelia klausimą, kad jeigu valstybės tarnautojai turi savo atskirą įstatymą, tai kodėl jo neturi kitų profesijų atstovai? Šis autorius teigia, kad visoms profesinėms veikloms po įstatymą nesukursi, ir daro išvadą, jog jo nereikia ir valstybės tarnybai [9, p. 128]. Tiesa, šis autorius tokį scenarijų mato kaip revoliucinį ir galbūt keliantį pavojus valstybės tarnybos stabilumui ir sudaranti palankesnes sąlygas plisti korupcijai bei galimai iškiliančias konstitucines tokio reguliavimo problemas.

Valstybės tarnybos reguliavimas įstatymais ir poįstatyminiais aktais

Valstybės tarnybos įstatymas reguliuoja beveik 30 tūkstančių skirtingą išsilavinimą turinčių ir skirtingą darbą dirbančių nstatutinių valstybės tarnautojų, taip pat juo iš dalies reguliuojamas apie 23 tūkstančių statutinių valstybės tarnautojų statusas. Visi jie dirba daugiau nei 580 įstaigų. Žiūrint į valstybės tarnybą kaip į vieningą megaorganizaciją, akivaizdu, jog ją sudėtinga valdyti vien dėl didelio personalo skaičiaus. Personalo valstybės tarnyboje valdymas organizuojamas ne atskiros įstaigos vadovo sprendimais, o vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymu ir jį įgyvendinančiais poįstatyminiais teisės aktais, kurie reguliuoja visas personalo

valdymo procedūras – nuo personalo atrankos, darbo užmokesčio jam nustatymo, skatinimo, atsakomybės, veiklos rezultatų vertinimo iki atleidimo.

Praktika rodo, kad įstatymais nespėjama sureguliuoti sparčiai besikeičiančio gyvenimo ir personalo valdymo metodikų, todėl ir dėl to taip pat valstybės tarnyboje trūksta lankstumo. Į klausimą, kiek valstybės tarnybos santykius privalo reguliuoti įstatymu ir kiek poįstatyminiais teisės aktais, taip pat gali būti atsakyta išanalizavus aktualius Konstitucinio Teismo nutarimus.

Dėl visuomeninių santykių, kurie privalo būti reguliuojami įstatymu, Konstitucinis Teismas savo poziciją išdėstė 1995 m. spalio 26 d. nutarime. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad tam tikri visuomenės prioritetiniai dalykai turi būti reguliuojami tik įstatymais. Demokratinėje visuomenėje prioritetas teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, reguliuojama įstatymais. Tai ir žmogaus teisių bei laisvių patvirtinimas, ir jų turinio apibrėžimas, ir apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, ir leistinas jų apribojimas ir kt. [28]. Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, kad kai Konstitucija nereikalauja įstatymu reguliuoti tam tikrų su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių, jie gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais aktais – aktais, reglamentuojančiais žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius, atskirų žmogaus teisių įgyvendinimo tvarką ir pan. [12]. Konkrečiai apie valstybės tarnybos santykius Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad tuo mastu, kuriuo valstybės tarnybos santykiai yra susiję su žmogaus teisėmis ar laisvėmis, jie turi būti reguliuojami įstatymais, o valstybės tarnybos (ir su ja susiję) procesiniai (procedūriniai) santykiai gali būti reguliuojami poįstatyminiais aktais, tačiau taip, kad nebūtų konkurencijos su įstatyme nustatytu teisiniu reguliavimu [12].

Kitos reikšmingos Konstitucinio Teismo išvados yra tos, kad pasirinktas valstybės tarnybos sistemos modelis, organizavimo ir funkcionavimo pagrindai turi būti nustatyti įstatymu ir kad aiškūs kriterijai, kuriais remiantis valstybės tarnautojams nustatomas apmokėjimo už darbą dydis (darbo užmokestis), yra esminis kiekvieno piliečio teisės gauti teisingą apmokėjimą už darbą elementas ir turi būti nustatomi įstatymu [12].

Vienas pagrindinių įstatyminio ir poįstatyminio reguliavimo atribojimo kriterijų – santykių, kuriuos siekiama sureguliuoti, pobūdis (materialiniai ar procesiniai). Administracinės teisės teorijoje administracinės teisės materialinės normos apibūdinamos kaip nustatančios valdymo santykių dalyvių teisių ir pareigų turinį, administracinės procesinės normos – kaip nustatančios valdymo santykių subjektų teisių ir pareigų įgyvendinimo tvarką, vykdomosios tvarkomosios veiklos įgyvendinimo procedūras [1, p. 178]. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad materialinės teisės normos turi pirmumą procesinių teisės normų atžvilgiu. Pastarosios paprastai yra tarnybinio pobūdžio, t. y. jos yra skirtos materialinės teisės normoms įgyvendinti [29].

Praktikoje ne visada paprasta atskirti, ar norma yra materialinė, ar skirta materialinei teisės normai, kuri reguliuoja tik procedūrinius santykius, įgyvendinti.

Keli pavyzdžiai iš nesenos teisėkūros praktikos. Šiuo metu valstybės tarnautojo pareigoms eiti būtino išsilavinimo reikalavimas nustatytas Valstybės tarnybos įstatyme. Derinant Valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektą (Teisės aktų informacinėje sistemoje projektas Nr. 14-5103), kuriame buvo numatyta išsilavinimo reikalavimus nustatyti Vyriausybės nutarime, pasitaikė ginčytinų siūlymų detalizuoti įstatymo projekto tekstą, pavyzdžiui, nurodyti, kad toks esminis reikalavimas kaip išsilavinimo cenzas, kaip susijęs su teise į darbą valstybės tarnyboje, turėtų būti nustatytas įstatymo lygmeniu, nors pagal projektą tai būtų nustatoma tik Vyriausybės nutarimu [32]. Šiuo atveju kyla klausimas, ar šis reikalavimas turi būti siejamas su žmogaus teisėmis ir pareigomis, ar tai yra įstatyme siūlomos sureguliuoti teisės lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą įgyvendinimo procedūros dalis. Jeigu laikytume, kad tai materialinė teisės norma, galėtume daryti išvadą, kad konkrečiame valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme nustatomi reikalavimai, kuriuos turi atitikti tas pareigas einantis valstybės tarnautojas, taip pat sietinas su žmogaus teisėmis ir pareigomis ir turi būti nustatytas įstatyme. Panašaus pobūdžio ir kita pastaba, kurios siūlymo esmė yra įvertinti galimybę įstatymo lygmeniu apibrėžti komandiruotės sąvoką bei atvejus, kai tarnautojams neatlyginamos konkrečios komandiruočių išlaidos, kadangi šie klausimai susiję su esminėmis valstybės tarnautojų garantijomis ir šių klausimų sprendimas tik Vyriausybės nutarimo lygmeniu nepakankamas [32]. 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojo Teisėkūros pagrindų įstatymas, kuriame nustatyti keli svarbūs nauji teisėkūros principai. Tikslingumo principas reikalauja, kad teisės akto projektas turi būti rengiamas ir teisės aktas priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis, o proporcingumo principas reiškia, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią naštą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti. Paminėtinas ir dar vienas, teisėkūroje ne naujas, tačiau svarbus aiškumo principas, kuris reiškia, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti glaustas [26]. Pirmi du paminėti principai parodo naujas svarbias tendencijas šalies teisėkūroje, o visų šių principų rengiant teisės aktus svarbu laikytis ir praktiškai.

Valstybės tarnybos įstatyme netrūksta perteklinių teisės normų arba teisės normų, kurias galima perkelti į poįstatyminius aktus, tokiu būdu supaprastinant įstatymo tekstą ir taip sudarant galimybes prireikus greičiau pakeisti koregavimo reikalaujančias taisykles. Įvertinant Konstitucinio Teismo jurisprudenciją dėl teisinių santykių, kurie turi būti reguliuojami įstatymu, galima būtų atsakyti nemažos dalies valstybės tarnautojų teises ir pareigas įvardijančių normų, kadangi jos dubliuoja kitus įstatymus arba patį Valstybės tarnybos įstatymą, įvairių taisyklių ir išimčių iš šių taisyklių dėl subjektų, priimančių vienus ar kitus sprendimus įstaigų mastu, taip pat dėl didžiausio leistino pareigybių skaičiaus tvirtinimo. Tikslinga pasirinkti realius tarnautojų skaičiaus augimą ir įstaigų darbo užmokesčio fondą padedančius kontroliuoti sprendimus. Nėra esminių kliūčių valstybės tarnautojų

tarnybinę ir materialinę atsakomybę bei atleidimą iš pareigų reguliuoti paprasčiau – Darbo kodekso normomis, pavyzdžiui, taip, kaip šie santykiai reguliuojami kai kurių, įstatymuose įvardintų valstybės pareigūnais (iš esmės tai valstybės tarnautojai), asmenų atveju. Pavyzdžiui, pagal Vyriausybės įstatymo 29^a straipsnio 13 dalį Vyriausybės įstaigų vadovų, kurie iki 2010 m. Vyriausybės įstatymo pakeitimų buvo laikomi valstybės tarnautojais, drausminės atsakomybės ir kitus jų darbo (tarnybos) santykius ir socialines garantijas nustato Darbo kodeksas ir kiti įstatymai [27]. Prireikus, galima kai kurias specialias taisykles nustatyti Valstybės tarnybos įstatyme ar kitame specialiaame įstatyme (pavyzdžiui, šiuo metu Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymu reguliuojami viešojo intereso pirmenybės prieš privačius interesus santykiai) arba atlikti tam tikras korekcijas Darbo kodekse. Valstybės tarnybos įstatyme tikrai nebūtina reguliuoti konkursų į valstybės tarnautojo pareigas skelbimų taisyklių ir jų paskelbimo vietas, tai galima nustatyti poįstatyminiu teisės aktu. Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime pažymėjo valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų lojalumą Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai, tačiau tame pačiame nutarime taip pat konstatuota, kad įstatymu gali būti nustatytos ir užsienio valstybių piliečių bei asmenų be pilietybės stojimo į Lietuvos Respublikos valstybės tarnybą sąlygos ir tvarka, kylančios iš Lietuvos Respublikos tarptautinių įsipareigojimų, tarptautinių sutarčių, kurios savo ruožtu turi neprieštarauti Konstitucijai [12]. Taigi, valstybės tarnautojams keliamas pilietybės reikalavimas taip pat gali būti peržiūrėtas. Taip būtų atsakyta nebūtino visiems tarnautojams (tai išplaukia iš Konstitucinio Teismo jurisprudencijos) šiuo metu nustatyto su pilietybe susijusio apribojimo. Autorių manymu, turėtų būti vartojamos abstraktesnės teisės normos, reguliuojančios priėmimą į valstybės tarnautojų pareigas, racionaliau būtų poįstatyminiu teisės aktu nustatyti tokias šiuo metu Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintas nuostatas kaip, pavyzdžiui, valstybės tarnautojų teisės į karjerą įgyvendinimo taisyklės, veiklos vertinimo taisyklės, valstybės tarnautojų mokymo organizavimo taisyklės.

Išskirtina statutinė valstybės tarnyba. Statutinėje valstybės tarnyboje griežtas santykių reguliavimas yra būtinas, tačiau dėl jos specifikos manytina, kad tai galėtų būti atskiru išplėstiniu valstybės tarnybos santykių reguliavimo tyrimo objektu.

Darbo apmokėjimo reguliavimo supaprastinimas

Konstitucinis Teismas 2007 m. kovo 20 d. nutarime konstatavo, kad valstybė gali pasirinkti įvairias darbo apmokėjimo sistemas ir kad iš Konstitucijos neišplaukia, jog valstybės tarnautojams negali būti taikoma kuri nors iš minėtų darbo apmokėjimo sistemų: tokia sistema, kai nustatoma fiksuoto dydžio alga; tokia sistema, kai nustatomos minimali ir maksimali algos atitinkamoms pareigoms; tokia sistema, kai darbo užmokestis yra reguliuojamas taikant koeficientus, kurių pagrindu imamas tam tikras nustatytas dydis [31]. Darbo apmokėjimo sistema, kai nustatomos minimali ir maksimali algos atitinkamoms pareigoms, nustatytų pareiginės

algos ribas, kuriose darbdavys galėtų tartis su būsimuoju ar pareigas jau einančiu tarnautoju dėl jo darbo apmokėjimo. Renkantis, kurį iš kelių pretendentų priimti į darbą, turi būti vertinamas galimos darbuotojo naudos įstaigai ir darbuotojo kainos santykis. Šiuo metu galiojanti darbo apmokėjimo sistema iš esmės neleidžia atsižvelgti į šiuos svarbius aspektus, nes darbdavys privalo nustatyti tokio dydžio algą, kiek darbuotojas „kainuoja“ pagal Valstybės tarnybos įstatymą, o ir pretenduojantis į valstybės tarnautojo pareigas taip pat neturi galimybių derėtis.

Valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistema yra nelanksti ir tais atvejais, kai reikia spręsti tarnautojų atlyginimo koregavimą pagal jų darbo rezultatus arba atsižvelgti į tai, koks jų asmeninis indėlis į įstaigos veiklą, lyginant su kitais įstaigos tarnautojais. Tai turėtų būti siejama ne tik su efektyviu personalo valdymu, bet ir su teisingu apmokėjimu už darbą. Galiojanti sistema neleidžia to daryti. Darbo apmokėjimo sistema, kurioje būtų nustatyti pareigybės minimali ir maksimali galima pareiginė alga, leistų išspręsti šiuos svarbius esamos darbo apmokėjimo sistemos trūkumus. Žinoma, ji turi būti nustatyta paisant Konstitucinio Teismo išvados, kad aiškūs kriterijai, kuriais remiantis valstybės tarnautojams nustatomas apmokėjimo už darbą dydis (darbo užmokestis), yra esminis kiekvieno piliečio teisės gauti teisingą apmokėjimą už darbą elementas ir turi būti nustatomi įstatymu [12].

Didesnės laisvės suteikimas darbdaviams valstybės tarnyboje, valdant darbo užmokesčiui skiriamą biudžetą arba sprendžiant dėl konkrečios pareiginės algos dydžio nustatyto intervalo ribose, gali sukelti nuogaštavimų, jog padaugės piktnaudžiavimo atvejų arba kils teisinių diskusijų, įžvelgus galimą lygiateisiškumo principo pažeidimą. Tačiau ir šiuo metu veikiantis Valstybės tarnybos įstatymas suteikia galimybę darbdaviui už valstybės tarnautojo kvalifikaciją mokėti iki 50 procentų pareiginės algos dydžio priedą, kuris, nors ir suteikiamas pagal nustatytas procedūras ir veiklos vertinimo komisijų pritarimu, praktiškai nemaža dalimi susijęs tik su darbdavio valia. Tokia pati situacija su pareigybės kategorijos (nuo kurios priklauso valstybės tarnautojo pareiginės algos dydis) nustatymu nustatyto intervalo ribose. Pavyzdžiui, nustatydamas pareiginę algą ministerijos vyriausiajam specialistui pagal Valstybės tarnybos įstatymo 3 priedą (intervalas galimas nuo 10 iki 14 kategorijos, tai sudaro apie 1000 Lt skirtumą neatskaičius mokesčių), darbdavys taip pat iš esmės turi diskreciją. Taigi, mechanizmai, leidžiantys darbdaviui valstybės tarnybos santykiuose laisvai nustatyti valstybės tarnautojo darbo užmokesčio dydį, jau veikia, tik teisės aktuose jie aprašyti kitaip, įvilkti į įvairias procedūras, kurios neturi įtakos galutiniam sprendimui. Be to, iki šiol tokia darbo apmokėjimo sistema nekėlė abejonų dėl jos atitikties Konstitucijai. Taigi atrodo, kad nėra kliūčių įteisinti darbo apmokėjimo sistemą, kuri tam tikrose ribose leistų darbdaviui ir tarnautojui tartis dėl tarnautojo pareiginės algos dydžio, įvertinant konkrečias aplinkybes atrankos metu arba sprendžiant tarnautojo karjeros ar darbo apmokėjimo klausimus. Toks reguliavimas būtų žymiai paprastesnis ir nereikalautų papildomų procedūrų aprašymo. Tai būtų panašu į viešajame sektoriuje esančius kitus pavyzdžius, kai darbdavys turi diskreciją nustatant darbo užmokesčio dydį. Pavyzdžiais galėtų būti

viešojo administravimo įstaigose pagal darbo sutartį dirbančių darbuotojų darbo apmokėjimas, taikant algos intervalų sistemą [14], arba švietimo įstaigų darbuotojų ir pedagogų darbo apmokėjimas [15].

Neigiamais pavyzdžiais pagrįsta teisėkūra ir jos kaštai

Paprastesniam teisės normų turinio formulavimui reikšmės turi ir neretai kauzistinė bei neigiamais pavyzdžiais paremta teisėkūra. Susidaro įspūdis, kad kai kuriais atvejais, siekiant užkirsti kelią piktnaudžiavimui, teisės normomis norima suvaržyti tiek, kad taikantiems įstatymą neliktų jokių galimybių geroms iniciatyvoms arba svarstymui, kurią sprendimo alternatyvą pasirinkti. Tokio pobūdžio reguliavimu ne visais atvejais pagrįstai tikimasi, kad teisinio reguliavimo poveikis bus tik toks, koks buvo numatytas sprendžiant konkrečios situacijos ribotą problemą. Atitinkamai teisinis reguliavimas tampa orientuotas ne į galimybių sudarymą (kai svarstomos alternatyvių sprendimų galimybės egzistuojančioje griežtoje teisinėje aplinkoje), o į siekimą užkirsti kelią neigiamiems reiškiniams, su kuriais buvo susidūręs vienas ar kitas teisėkūros proceso dalyvis arba netgi nesusidūręs, tačiau įsivaizduojantis, kad tokia grėsmė turėtų būti. Pavyzdžiui, Vyriausybės nutarimu patvirtintame Konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos apraše skirtingu laikotarpiu buvo reguliuojamos netgi tokios detalės kaip pretendentams išdalinamų spresti testų lapų susegimas segikliu ir pretendentų aprūpinimas vienodomis rašymo priemonėmis [13]. Tačiau priėmimas į pareigas konkurso būdu per visą jo galiojimo laikotarpį taip ir liko viena labiausiai dėl neskaidrumo kritikuojama procedūrų. Detalaus ir neefektyvaus reguliavimo problema ir tokio reguliavimo poveikis tiksliai identifikuoti 2012 metais atliktame Lietuvos nacionalinės atsparumo korupcijai sistemos tyrime, kurio išvadose pažymima, kad mechanškai taikant teisės normas net ir detalūs, smulkmeniški teisės normų reikalavimai pasitelkus fantaziją apeinami, o reglamentavimo griežtumas, detalumas ir formalizuotas taikymas praktikoje lemia nepagrįstus suvaržymus laisviems nuo korupcijos asmenims [4, p. 10].

Neretai teisėkūroje tokie detalaus reguliavimo argumentai kaip skaidrumas ir objektyvumas galiausiai nusveria kitus teisinio reguliavimo tikslus, o normos, perdėtai orientuotos į piktnaudžiavimo prevenciją ir skaidrumo užtikrinimą, tampa sunkiai įveikiamomis personalo valdymo kliūtimis, nes pasitaiko iš painedios ir neaiškaus reguliavimo kylančių teisės normų kolizijų arba teisinio reguliavimo spragų. Taikant tokį reguliavimą reikia būti pakankamai įgudusiam, kad galėtum laviruoti tarp nustatytų apribojimų, bandant jų neperžengti. Todėl darbuotojai, norėdami nepažeisti teisės aktų reikalavimų, priversti daugiau dėmesio skirti formalumams išlaikyti, o ne orientotis į teisės normos tikslus. Kartais kyla nepasitenkinimų, kad valstybės tarnyboje personalo padalinių darbuotojai mažiau dėmesio skiria žmogiškųjų išteklių valdymui, o daugiau įvairių reglamentuojančių dokumentų rengimui, nes egzistuojanti teisinė bazė ir priverčia daugiau tų dokumentų rengti, dalyvauti

perteklinėse formaliose procedūrose, kurių galutinis rezultatas nėra reikšmingas. Būtent tuo pagrįstas formavimas personalo tarnybų, kuriose dirba daugiau teisininkų negu personalo vadybininkų, nes reikia juridiskai įforminti daugybę personalo valdymo klausimais priimamų sprendimų. Dėmesio stoka personalo vadybai užprogramuota, nes daugiausia dėmesio ir išteklių skiriama užtikrinti procedūrų išlaikymo preciziškumui.

Panašaus pobūdžio valstybės administravimas ne tik neužtikrina efektyvumo, bet ir susijęs su didesnėmis išlaidomis, o matančius objektyviai efektyvesnį sprendimo būdą ir siekiančius pakeisti padėtį paverčia teisės pažeidėjais, nes jiems reikia peržengti nustatytas taisykles. Praktikoje tik dabar pastebima daugiau dėmesio teisinio reguliavimo kaštams įvertinti. Tuo tarpu mokslinėje literatūroje apie tai kalbama jau dešimtmetį. Pavyzdžiui, A. Urmonas teigia, kad reguliavimo priemonės turi būti parenkamos aptariant konkretaus įstatymo metmenis ir jos gali lemti įstatymo gyvybingumą arba jo socialinį atmetimą, taip pat didinti arba mažinti įstatymo administravimo išlaidas, nes tradicinės priemonės (draudimai ir leidimai) didina kontrolierių skaičių ir administravimo sąnaudas. Šis autorius pažymi, kad išlaidos teisės imperatyvams paklusti yra akivaizdžiausias poveikis biudžetui, svarstant jo projektus, tačiau teikiant įstatymų projektus apie tai aiškinamuose raštuose nieko nesakoma. Jis rašo: „Paradoksas! Kiekvienam „paklusimui“ išleidžiama dalelė nacionalinio turto, kad būtų gauta naudos visuomenei. Todėl būtina visuomet ieškoti šių reguliavimo priemonių alternatyvų, siekiant išnaudoti ekonominių, vadybinių ir kitokių socialinių elgesio svertų galimybes. Ir vėl kiti paradoksai! Teikiamų įstatymų aiškinamuosiuose raštuose niekuomet neminimi neigiami padariniai. Atrodo, nurodžius neigiamų padarinių atsiradimo galimybes lengviau ieškoti būdų, kaip jas šalinti, neutralizuoti.“ [1, p. 77]. Taigi ar tikslinga ir ar yra galimybių supaprastinti valstybės tarnybos santykių reguliavimą? Pastarasis klausimas vis dar lieka retorinis mūsų kontinentinėje viešojo administravimo tradicijoje.

Išvados

1. Valstybės tarnybos santykių reguliavimui įtaką daro viešojo administravimo tradicija ir jos suponuotos teisėkūros, orientuotos į detalų visuomeninių santykių reguliavimą įstatymo normomis, praktika.

2. Valstybės tarnybos santykių reguliavimo pokyčius riboja konstitucinė jurisdikcija, kurioje pažymimi reikalavimai valstybės tarnybai ir valstybės tarnautojams, kuriems atitinkamų įpareigojimų forma privalo būti perkelta į įstatymą. Tai su viešųjų interesų pirmenybės prieš privačius interesus principo įgyvendinimu susiję draudimai bei darbo apmokėjimas. Be jų Valstybės tarnybos įstatyme taip pat turi likti pagrindinės nuostatos dėl priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas, karjeros galimybių, valstybės tarnybos valdymo ir valstybės tarnautojų socialinių garantijų.

3. Valstybės tarnybos teisiniame institute susipina administracinės teisės ir darbo teisės reguliavimo metodai. Kompleksinis reguliavimas trukdo įgyvendinti Valstybės tarnybos įstatymą ir reikalauja aiškiai atriboti administracinės teisės ir darbo teisės principų taikymą.

4. Valstybės tarnybos santykių reguliavimo pokyčiai galimi. Kai kuriose veiklos srityse, kurias apima Konstitucinio Teismo suformuluota konstitucinė valstybės tarnybos samprata, efektyviai veikia paprastesnis reguliavimas ir nėra teisinių kliūčių remiantis tais pačiais principais reguliuoti dabar Valstybės tarnybos įstatymu reguliuojamus valstybės tarnybos santykius. Tokiomis sritimis gali būti tarnybinės (drausminės) ir materialinės atsakomybės, atleidimo iš pareigų santykiai, kuriuos tikslinga reguliuoti Darbo kodeksu.

5. Dalis Valstybės tarnybos įstatymo nuostatų gali būti perkelta į poįstatyminius aktus. Valstybės tarnybos santykių reguliavimas žemesnės galios teisės aktais leidžia prireikus žymiai greičiau pakeisti dėl vienų ar kitų priežasčių koregavimo reikalaujančias taisykles.

6. Tikslinga suteikti daugiau galimybių darbdavio (institucijos vadovo) ir darbuotojo santykius grįsti susitarimais. Kai kurių valstybės tarnybos santykių reguliavimas jau šiuo metu yra pagrįstas susitarimais. Susitarimais tarp darbdavio ir pretendento užimti valstybės tarnautojo pareigas įstatymo apibrėžtose ribose gali būti pagrįsti ir darbo apmokėjimo santykiai.

7. Teisėkūros pagrindų įstatyme įtvirtinti principai sudaro prielaidas nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti ir jų aktyvus taikymas reguliuojant valstybės tarnybos santykius turėtų mažinti su tuo susijusius administracinius kaštus.

8. Ateityje valstybės institucijų vadovai turėtų prisiimti daugiau asmeninės atsakomybės už institucijos veiklą ir jai skiriamus asignavimus, jiems turi būti suteiktos platesnės galimybės naudotis lankstesniu valstybės tarnybos santykių reguliavimu, atsižvelgiant į draudimų ir ribojimų didesnius administravimo kaštus.

Literatūra

1. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A., Gylys A., Kalesnykas R., Rusinas E., Pranevičienė B., Šedbaras S., Žilinskas D. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
2. Kūris E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Vilnius: Pradai, 1993.
3. Lietuvoje siūloma įtvirtinti aukštesniąją valstybės tarnybą. <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/lietuvoje-siuloma-itvirtini-aukstesniaja-valstybes-tarnyba-56-429971?cf=vl> [žiūrėta 2014-10-10].
4. Lietuvos nacionalinės atsparumo korupcijai sistemos tyrimas. Transparency International Lietuvos skyrius, 2012.
5. Nakrošis V. Angelai, demonai ir Lietuvos valstybės tarnybos reforma. <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/v-nakrosis-angelai-demonai-ir-lietuvos-valstybes-tarnybos-reforma.d?id=64986725#ixzz3ABJNkqv> [žiūrėta 2014-10-10].

6. Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai. Vilnius: Versus aureus, 2014.
7. Vaičiaitis V. V. Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai, turintys darbo teisinių santykių elementų? Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
8. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
9. Žilinskas D. Valstybės tarnybos reforma: poreikis, kryptys ir galimybės. Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
10. Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 33-759.
11. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708.
12. Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2004, Nr. 181 -6708.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 966 „Dėl Konkursų į valstybės tarnautojų pareigas organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 65-2654; 2013, Nr. 60-2973.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 511 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tobulinimo“. Valstybės žinios, 1993, Nr. 28 -655.
15. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2013 m. gruodžio 19 d. įsakymas Nr. V-1254 „Dėl Švietimo įstaigų darbuotojų ir kitų įstaigų pedagoginių darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2013, Nr. 133 -680.
16. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2010 m. liepos 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-310/2010.
17. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-922/2014.
18. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-11-315/2004.
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl sutikimo reorganizuoti biudžetinę įstaigą Valstybinę metrologijos tarnybą“ projekto derinimo pažyma. Skelbta Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje.
20. Apklausa duomenys. <http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=2&cntnt01returnid=20> [žiūrėta 2014-10-20].
21. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. Valstybės žinios, 2012, Nr. 149-7630.
22. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas 2008 m. gruodžio 13 d. nutarimas XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. Valstybės žinios, 2008, Nr. 146 -5870. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-11-315/2004.
23. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios, 1992, Nr. 33 -1014.
24. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 64-2569.
25. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. Valstybės žinios, 2012, Nr. 110-5564.

26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 43-772; 1998, Nr. 41(1)-1131.
27. Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 89-2007.
28. Konstitucinio Teismo 1996 m. lapkričio 12 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 112-2558.
29. Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 40-977.
30. Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2007, Nr. 34-1244.
31. Išvada dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir jį lydinčių teisės aktų projektų. Skelbta Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje.

Edvardas Žukauskas, Aleksandras Minkevičius

The Problems of Civil Service Adjustment

Summary

The article is aimed at examining the subject of simpler and more flexible adjustment of intercourse in civil service. This topic has not been widely analysed in the works of scholars for the meantime, though the actualization of the issue at the level of the academic society should be helpful on dealing not only with this inner problem of civil service, but also on revealing broader political, economic, social context of its effective performance. Scholars would also be able to offer guidance for the essential changes in civil service by sustaining these updates in the discourse. The authors examined the application and limitations of civil service relations regulatory methods. Attention was also focused on the attempts to change those methods and the results of these changes, including the opportunities for the heads of institutions as employers to negotiate with government officials on working conditions that emerged during the development of legislation. The article also identifies suggestions on possibilities of simplifying the legal regulation of the civil service relations in other spheres of public service activity.

Aleksandras Minkevičius – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto, Viešojo administravimo instituto docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: aleksandrasm@mruni.eu

Edvardas Žukauskas – Valstybės tarnybos departamento vyriausiasis patarėjas, teisės magistras.

E. paštas: edvardas.zukauskas@vrm.lt

Aleksandras Minkevičius – Doctor of Social Sciences, is an Associated Professor at the Department of Public Administration, Faculty of Management and Politics, Mykolas Romeris University.

E-mail: aleksandrasm@mruni.eu

Edvardas Žukauskas – Chief Adviser in Civil Service Department, Master of Law.

E-mail: edvardas.zukauskas@vrm.lt

Įteiktas 2014 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti lapkričio mėn.