

Teisės specialistų rengimas Lietuvos valstybės tarnybos modernizavimo kontekste

Darijus Beinoravičius

Mykolo Romerio universiteto, Teisės fakulteto, Teisės filosofijos ir istorijos katedra

Milda Vainiūtė

*Mykolo Romerio universiteto, Teisės fakulteto,
Konstitucinės ir administracinės Teisės institutas*

Mantas Bileišis

*Mykolo Romerio universiteto, Politikos ir vadybos fakulteto,
Viešojo administravimo institutas*

DOI:10.13165/VPA-15-14 -4-11

Anotacija. Nuo 2008 m. Lietuvoje vyksta diskusijos dėl naujos Valstybės tarnybos organizavimo tobulinimo. 2015 m. Lietuvos Respublikos Seimui pateiktas naujos Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos projektas, kuris numato iš esmės pakeisti daugelį Lietuvos valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo aspektų. Vienas jų yra tarnautojų profesinių kompetencijų akcentavimas tarnautojų atrankoje, mokymuose ir karjere. Lietuva didele dalimi ir dėl Konstitucinio Teismo doktrinos išlaiko kontinentinėms administracinėms tradicijoms būdingus viešojo valdymo bruožus. Didelę dalį valstybės tarnautojų korpuso sudaro ir, tikėtina, ateityje sudarys teisininko kvalifikaciją turintys asmenys. Pastarųjų metų organizuojamų konkursų į valstybės tarnybą duomenys rodo, jog daugeliui pareigų užimti keliamas reikalavimas – teisininko kvalifikacija. Tokiomis sąlygomis aukštojo mokslo institucijos, vykdančios teisės studijų programas susiduria su iššūkiu adaptuotis prie naujų viešojo sektoriaus institucijų keliamų reikalavimų tarnautojams. Šiame straipsnyje konceptualizuojama iššūkių teisininko kvalifikaciją suteikiančioms studijoms Lietuvos valstybės tarnybos modernizavimo kontekste.

Reikšminiai žodžiai: teisininko kvalifikacija, valstybės tarnyba, valstybės tarnybos reforma, Lietuva.

Key words: *law qualifications, civil service, civil service reform, Lithuania.*

Įvadas

Istoriškai kontinentinėje Vakarų Europos dalyje teisinis išsilavinimas buvo pagrindinis kvalifikacinis reikalavimas priimant tarnautojus į Valstybės tarnybą. Tai karjeros valstybės tarnybos modeliui būdingas valstybės tarnautojų korpuso bruožas [8]. Tačiau, pastaraisiais dešimtmečiais ryškėjant kelioms viešojo sektoriaus modernizacijos tendencijoms (Naujajai viešajai vadybai, Naujamam viešajam valdymui ir Neoveberinės valstybės koncepcijai) [18], aukštasis mokslas susiduria su iššūkiais, kaip parengti specialistus, gebančius tinkamai atlikti pareigas reformuojamose viešojo valdymo institucijose ir patiems imtis lyderystės inicijuoti naujus, visuomenės lūkesčius ir poreikius atitinkančius viešojo valdymo pokyčius. Lietuvoje vienas iš 2008 m. Vyriausybės programos tikslų – įgyvendinti valstybės tarnybos reformą [13], 2012 m. Vyriausybės programoje valstybės tarnybos reformavimo nuostata išliko [14] ir 2014 m. buvo parengtas naujo Valstybės tarnybos įstatymo projektas [30]. 2015 m. rudenį šis įstatymas buvo pateiktas svarstyti Seimui. Įstatymo projekte ypatingas dėmesys skiriamas tarnautojų kompetencijoms, turinčioms atitikti einamas pareigas, vertinti tiek priimant į tarnybą, tiek skatinant, tiek organizuojant tarnautojų mokymus. Šiuo aspektu naujas įstatymo projektas priartintų Lietuvos valstybės tarnybą prie tarnybos modelio sistemos, kur lemiamą reikšmę turėtų ne formali tarnautojo kvalifikacija, bet turimos kompetencijos. Beje, kartu į daugelį pareigų institucijos ir toliau galės kelti reikalavimus profesinei kvalifikacijai. Didelė dalis įgyjamų kompetencijų reikalingų valstybės tarnybai ir toliau bus įgyjamos aukštojo mokslo studijose. Tačiau skirtingų profesijų absolventai, tikėtina, bus skirtingai pasirengę atliepti valstybės tarnyboje keliamus naujus reikalavimus. Tai ypač aktualu teisės kvalifikaciją turintiems specialistams.

Reformuojant Lietuvos valstybės tarnybą, kiti viešojo valdymo sistemos elementai išlaikys kontinentinėms administravimo tradicijoms būdingą teisinio formalizmo pobūdį. Atitinkamai ir tarnautojų, gebančių organizuoti administracinius procesus tokiaame kontekste, bus poreikis toliau. LR Konstitucinio Teismo doktrinoje įteisinta nuostata, kad „demokratinėje teisinėje valstybėje teisininko profesijai keliami dideli reikalavimai, nes tokie reikalavimai padeda užtikrinti tokias fundamentalias teises vertybes kaip teisės viešpatavimas, teisingumas, asmens teisės ir laisvės, teisinis saugumas ir teisinis tikrumas, teisė į teisingą teismą ir kt.“ [11]. Taigi, teisinio išsilavinimo standartai apibrėžiami ne tik universitetų ir jų dalininkų – studentų ir socialinių partnerių, bet ir valstybė nustato griežtus ir gana konkrečius reikalavimus. Kintamoje darbo rinkoje tai kelia didelių iššūkių tiek aukštojo mokslo institucijoms, rengiančioms teisininkus, tiek viešojo valdymo institucijoms, kurios gali susidurti su pretendentų profesinių kompetencijų neatitikimų naujam darbo turiniui, tiek patiems

absolventams, kurių karjeros perspektyvos tiesiogiai priklausys nuo gebėjimo įrodyti reikalingas kompetencijas. Straipsnyje analizuojamas teorinis teisininko kvalifikacijos ir naujojo valstybės tarnautojų kompetencijų modelio sampratų santykis, konceptualizuojami iššūkiai teisininko kvalifikaciją suteikiančioms studijoms.

Lietuvos valstybės tarnybos modernizavimo tendencijos

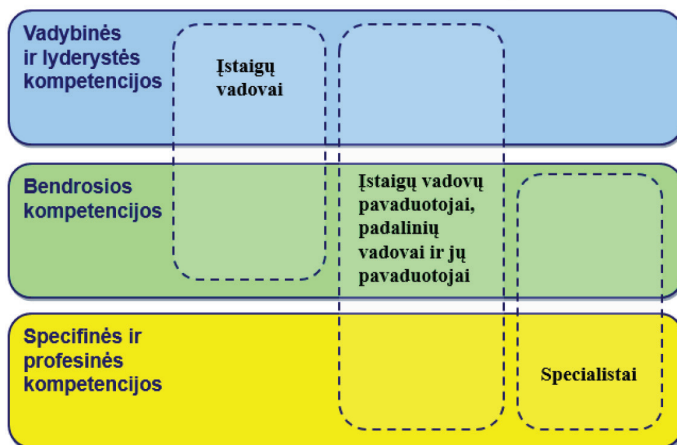
Neoliberali ideologija, sukūrusi Naujosios viešosios vadybos reformų bangą, kuri, panašu, dar nėra atslūgusi, remiasi prielaida, jog valstybės turi atverti savo rinkas (globalizuotis). Taip tampa įmanoma paskatinti viso pasaulio ekonomikos augimą, taip pat motyvuoti valstybes tobulinti savo viešojo valdymo sistemas stengiantis kovoje dėl užsienio investicijų neatsilikti nuo kitų [9]. Ši ideologija iš viešojo sektoriaus institucijų dažnai reikalauja aukoti veiksmų nuspėjamumą efektyvumo sąskaita. Taip veikiančiose ir efektyvesnės veiklos siekiančiose organizacijose laikoma, jog tarnautojų kompetencijos turi apimti ir vadybines, t. y. tarnautojas yra ne tiek įstatymų vykdytojas, kiek tas žmogus, kuris ieško būdo, kaip suteikti konkrečią paslaugą arba išspręsti konkrečią problemą, su kuria į jį kreipiasi piliečiai arba verslas. Tyrimai rodo, jog ankstesnės vertybės valstybės tarnyboje dėl to nėra paneigiamos – tarnautojų gebėjimams keliami vis didesni ir įvairesni reikalavimai [3].

Kontinentinės Europos valstybėse nusistovėjusi viešojo valdymo praktika, kurioje tarnautojų korpusas sudaro daugiausia teisinį išsilavinimą turintys asmenys. Viešosios vadybos literatūroje kartais tokia valdymo tradicija [6] ir kultūra [4] vadinama vokišku terminu „Rechtsstaat“ (liet. *teisinė valstybė*). Jai būdingas smulkus viešojo valdymo procesų reglamentavimas kuriant teisės aktų hierarchiją nuo įstatymų iki konkrečių tarnautojų pareigų aprašymo. Tokia praktika stipriai riboja galimybes įgyvendinti radikalias reformas, nes yra itin imli darbu ir mažina tarnautojų bei agentūrų turimą administracinę diskreciją. Šioje valdymo tradicijoje pagrindinės tarnautojų kompetencijos yra susijusios su teisinėmis žiniomis ir kvalifikacija. Lietuva, nepaisant ilgalaikės politinės retorikos, pasisakančios už viešojo valdymo dereguliaciją, taip pat gali būti priskiriama prie „Rechtsstaat“ tipo valstybių [19]. Radikaliausias iki šiol vykusios reformos, siekiant įdiegti Naująją viešąją vadybą, susidūrė su problema, kad vadybos principai turi būti reglamentuojami teisės aktuose [5]. Naujosios Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos projektas numato, kad personalo srityje vis tik bus judama link labiau anglosaksiškojo (šiuo atveju pagrįsto kompetencijomis, ne kvalifikacija) personalo valdymo modelio. Taip organizacijų vidaus vadybos procesuose vadybinės kompetencijos taps svarbia tarnautojų savybe, užtikrinsiančia jiems karjeros galimybes.

2013 m. birželio 1 d. įsigaliojo nauja tarnautojų atrankos tvarka [31]. Pagal šią tvarką įgyvendintas dalinis tarnautojų atrankos centralizavimas, visi kandidatai į specialisto pareigas privalo išlaikyti bendrųjų gebėjimų testą, o pretendentai į vadovo pareigas taip pat turi išlaikyti vadovavimo gebėjimų testą. Tarnautojų kompetencijų modelis sukurtas įgyvendinant 2007–2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros programos

4 prioriteto „Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ priemonės VP1–4.1–VRM–01–V „Valstybės tarnybos sistemos stiprinimas“ projektą „Valstybės tarnyboje būtinų kompetencijų analizė ir valstybės tarnautojų pareigų aprašymų katalogas“. Kataloge išskiriamos trys kompetencijų grupės: bendrosios, specifinės ir profesinės bei vadybinės ir lyderystės, susietos su pareigų grupėmis (1 pav.). Šios kompetencijų grupės taip pat detalizuojamos (2 pav.).

KOMPETENCIJOS PAGAL PAREIGYBIŲ GRUPES



1 pav. Kompetencijos pagal pareigų grupes Lietuvos valstybės tarnyboje

Šaltinis: [23].

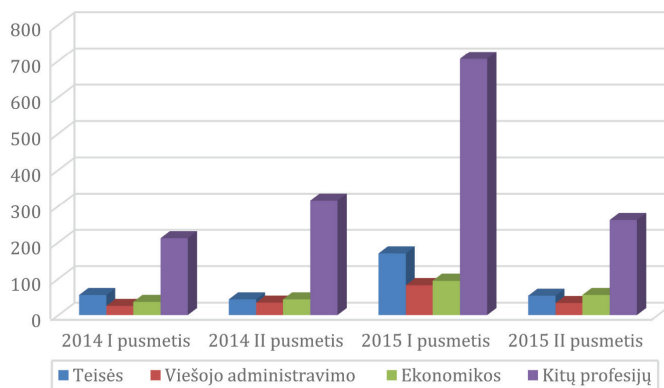
Šiame kontekste svarbu atkreipti dėmesį į tai, jog teisinį išsilavinimą turintiems asmenims naujajame valstybės tarnybos modelyje reikės įgyti ir plėtoti keletą kompetencijų tradiciškai nelaikomų teisininko kvalifikacijos dalimi. Ir tai kelia iššūkį teisininkų rengimo procesui. Kartu Valstybės tarnybos departamento 2014–2015 m. atliktos keturios valstybės tarnautojų poreikio valstybės ir savivaldybių institucijose bei įstaigose pusės metų analizės rodo, kad teisininko kvalifikaciją turinčių asmenų poreikis išlieka stabilus ir yra populiariausia profesines kompetencijas įrodančių kvalifikacijos rūšis (3 pav.). Šių tyrimų metu institucijų ir įstaigų prašomos pranešti apie planuojamus skelbti konkursus, be kitų dalykų nurodant keliamas sąlygas profesinei kvalifikacijai. Šie duomenys rodo, kad trys populiariausios profesinės kvalifikacijos, atrenkant į valstybės tarnybą, yra teisė, ekonomika ir viešasis administravimas.^a

^a *Pastaba.* Konkurso organizatoriai gali numatyti daugiau kaip vieną pageidaujamą profesinę kvalifikaciją, pvz., konkursai, į kuriuos norima priimti viešojo administravimo kvalifikaciją turinčius asmenis, dažnai yra atviri ir vadybos bei verslo administravimo kvalifikaciją turintiems asmenims.

| | |
|-------------|--|
| I. | Bendrosios kompetencijos |
| 1.1. | Vertės visuomenei kūrimas |
| 1.2. | Organizuotumas |
| 1.3. | Patikimumas ir atsakingumas |
| 1.4. | Analizė ir pagrindimas |
| 1.5. | Komunikacija |
| II. | Vadybinės ir lyderystės kompetencijos |
| 2.1. | Strateginis požiūris |
| 2.2. | Veiklos valdymas |
| 2.3. | Lyderystė |
| III. | Specifinės ir profesinės kompetencijos: |
| | Specifinės kompetencijos |
| 3.1. | Politinis iššalgumas |
| 3.2. | Informacijos valdymas |
| 3.3. | Orientacija į klientą |
| 3.4. | Ryšių tinklo kūrimas |
| 3.5. | Derybų valdymas |
| 3.6. | Tarpkultūrinė komunikacija |
| 3.7. | Konfliktų valdymas |
| 3.8. | Kontrolės ir priežiūros proceso valdymas |
| 3.9. | Įtaka |
| | Profesinės kompetencijos |
| | Aprašomos konkrečiose įstaigose, atsižvelgiant į jų veikos specifiką |

2 pav. Lietuvos valstybės tarnautojų kompetencijos

Šaltinis: [23].



3 pav. Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų pateiktas valstybės tarnautojų poreikis pagal pageidaujamas studijų kryptis 2014–2015 m.

Šaltinis: Parengta autorių pagal [26–29].

Kvalifikacijos ir kompetencijų sampratų santykis

Kvalifikacijos terminas turi keletą persipynusių reikšmių. Jis gali būti suprantamas trejopai: 1) kaip tinkamo pasirengimo kuriam nors darbui laipsnis; 2) kaip profesija, specialybė; 3) kaip ko nors kokybė ir rūšies pažymėjimas, įvertinimas [7]. Sąvoką „kvalifikacija“ gali būti apibrėžiama kaip žinios, įgūdžiai, patirtis, bendrieji gebėjimai, reikalingi bet kuriam asmeniui gerai atlikti tam tikrą užduotį arba darbą. Kvalifikacija siejama su asmens gebėjimais arba tinkamumu atlikti tam tikrą darbą po to, kai asmuo:

- 1) įgijo tam tikrų žinių ir supranta, jog darbas turi būti atliktas tik tam tikru būdu;
- 2) išmoko tam tikrų praktinių įgūdžių arba įgijo gebėjimų atlikti tam tikrą darbą teisingai^b;
- 3) turi pakankamai žinių ir praktinės patirties, kad pasitikėtų savo jėgomis ir dirbtų produktyviai bei aktyviai [10].

LR Reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymo str. 1d. konstatuojama, kad <.> profesinė kvalifikacija automatiškai pripažįstama asmeniui, turinčiam nustatytą būtiną rengimo reikalavimus atitinkantį išsilavinimą, garantuojantį reikiamą kvalifikaciją. Šio įstatymo 3 str. 3 d. nurodo, kad formalus kvalifikacijos įrodymas yra diplomai, pažymėjimai ir kiti dokumentai: 1) išduoti kompetentingų institucijų, kurioms tai pavesta įstatymų ir kitų teisės aktų, ir patvirtinantys, kad įgyta profesinė kvalifikacija, taip pat paprastai ES valstybėse narėse sėkmingai baigtas profesinio rengimo kursas, arba 2) išduoti trečiosios šalies institucijų ir pripažinti valstybės narės, jei jo turėtojas turi atitinkamos profesijos valstybėse narėse trejų metų patirtį ir jei ta patirtis joje pripažįstama [12].

Bendrosios profesinės kvalifikacijos pripažinimą Europos Sąjungoje reglamentuoja dvi pagrindinės Europos Tarybos direktyvos – 89/48/EEB ir 92/51/EEB, Europos Komisijos sprendimas 97/42, Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 99/42/EB. Lietuvoje reglamentuojamų profesijų ir kvalifikacijų pripažinimą reglamentuoja atitinkami LR Įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, o profesijų pripažinimą koordinuoja Socialinės apsaugos ir darbo bei Švietimo ir mokslo ministerijos.

Kompetencijos dažnai apibrėžiamos kaip žinių, gebėjimų ir įgūdžių visuma, leidžianti atlikti tam tikrą užduotį [1]. Aiškinamasis kvalifikacijų sistemos terminų žodynas pateikia kompetenciją, apibūdinama kaip asmens gebėjimą naudojantis žiniomis, įgūdžiais, savybėmis ir patyrimu atlikti tam tikrą darbą. Kompetenciją lemia mokymosi arba studijų metu įgytos žinios, gebėjimai, susiformavęs požiūris ir vertinimas. Kompetencijos lygiui įtakos turi darbuotojo sukaupta veiklos patirtis. Profesinio rengimo metu įgyta kompetencija patvirtinama pažymėjimu, atestatu

^b Sąvoka „teisingai“ – reiškia suplanuotai, tinkamai pasirengti, žinoti, kaip naudoti tam tikrą įrangą, bendradarbiauti su kolegomis, darbą fiksuoti dokumentuose, užtikrinti, kad jis bus laiku baigtas, o prireikus – tęsiamas toliau;

arba sertifikatu. Apibrėžtai platesnei veiklai arba profesijai reikalingos kompetencijos sudaro kvalifikaciją [2].

Galime apibendrinti, jog kompetencija yra siauresnė sąvoka nei kvalifikacija, nes kvalifikacija, ypač profesinė, apima keletą kompetencijų ir reikalauja jų formalaus pripažinimo. Reglamentuojama profesija – tai profesija, kelianti pagrindinius specialius reikalavimus darbuotojo kvalifikacijai, įrašyta į Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą profesinės kvalifikacijos vertinimą ir pripažinimą vykdančių institucijų ir reglamentuojamų profesijų sąrašą [17].

Iššūkiai teisininko kvalifikacijai valstybės tarnybos modernizavimo kontekste

Pretendentai į Lietuvos valstybės tarnybą privalo turėti profesinę kvalifikaciją. Į aukščiausios kategorijos (A lygio) valstybės tarnautojo pareigas gali pretenduoti tik aukštąjį universitetinį išsilavinimą turintys asmenys [16]. Tačiau Lietuvoje teisės studijų programos rengia specialistus platesnei darbo rinkai nei tik valstybės tarnyba. Atitinkamai specialistų rengimo procese aukštosios mokyklos turi priimti sprendimą, kokią dalį studijų proceso turi sudaryti vadybinės ir lyderystės bei bendrosios kompetencijos ir kokią profesinės. Kaip parodė kvalifikacijos sampratos analizė visos profesijos numato reikalavimą turėti tam tikrų organizavimo ir savivadybos žinių, gebėjimų bei įgūdžių. Tačiau teisininko profesinės kvalifikacijos reikalavimai yra gana griežtai apibrėžti ir valstybės tarnyboje kyla rizika, jog karjeros požiūriu šios specialybės tarnautojai praras pranašumą.

Teisininko profesija sunkiai apibrėžiama, nes teisininko kvalifikacija neapsiriboja tik formaliaisiais kriterijais, susijusiais su asmens užimamomis pareigomis, kai reikia taikyti pozityviąją teisę ir paklusti teisės aktų reikalavimams. Teisės aktais nėra viskas detalčiai reguliuojama, todėl teisininkams praktikoje dažnai tenka dispozityviai papildyti teisės normas nerašytomis taisyklėmis: teisės papročiais, asmenine moraline pozicija [21]. Taigi, teisininko kvalifikacijai itin svarbu ne tik galiojančios teisės žinojimas, bet ir bendrosios kompetencijos.

Teisės moksle žinomos dvi teisinių kompetencijų – *legisto* ir *juristo* kategorijos. Teisę tapatinant su įstatymu, tai teisės praktikos požiūriu pirmumas teikiamas ne teisingumui, bet teisėtumui. Teisėtumu grindžiama teisininko kompetencijas turintis specialistas yra teisininkas legistas (lot. *lex* – įstatymas). Iš jo reikalaujama gerai išmanyti įstatymus, jų pritaikymo procedūras, tiksliai juos taikyti (kvalifikuoti teisei priešingas veikas, formuoti teisės taikymo aktų tekstus ir kt.). Todėl teisininko *legisto* kvalifikacija – tai faktiškai daugiau arba mažiau pasyvaus vykdytojo kvalifikacija. Atitinkamai tokio teisininko kvalifikacija turės būti formalistinė. Tokios kvalifikacijos teisininkas susiduria su problemomis, kai jam reikia priimti teisinį sprendimą dėl socialinės situacijos, kuri nėra reglamentuota. Kai įstatymas yra taikomas prie teisės, tai pripažįstamas ne bet koks teisėtumas, o tik teisingumo kriterijų atitinkantis teisėtumas. Dalis valstybės tarnautojų dažnai susiduria su situ-

acijomis, kai turi vadovautis teisingumo kriterijumi: didesnė tarnautojų diskrecija reiškia sprendimus, susijusius su teisės taikymo teisingumu, turi priimti ne tik įstatymų leidėjai, bet ir tarnautojai [25]. Teisingumo teisėtumu veikloje gebantis remtis teisininkas gali būti laikomas turinčiu *juristo* kvalifikaciją.

Įstatymų leidybos ciklas neatitinka piliečių ir verslo lūkesčių globalizuotoje aplinkoje. Teisės literatūroje pripažįstama, kad praktikoje tarnautojams susiduriant su neapibrėžtomis problemomis, kai tarnautojai turi greitai ir efektyviai patenkinti piliečių ir verslo poreikius, reikalauja iš tarnautojų imtis iniciatyvos ir dažnai elgtis rizikingai. Tokiose situacijose tik teisininko juristo kvalifikaciją turintis asmuo gali elgtis tinkamai. Toks teisininkas turi būti ne tik gerai išsavinęs teisės mokslus, bet ir susipažinęs su kitais socialiniais mokslais. Ši idėja Lietuvos teisės literatūroje gali būti atsepta iki M. Romerio tyrimų. Pagal M. Romerį, „teisininkas – visuomenininkas gali būti kompetentingas socialinis kūrėjas ir tvarkytojas“ [20].

Šiuolaikinė Vakarų teisė grindžiama požiūriu tarnauti žmogui, o ne įstatymui. Tai reiškia, kad laipsniškai vyksta technokratinės teisinės sistemos humanizavimas. Vakarų teisės tradicija įtvirtino pagrindinę vertybę – pagarbą žmogui ir žmogaus teisių pirmumą yra grindžiama teisininkų etika ir teisininkų veikla, sąlygojanti teisininko kvalifikacijos reikalavimus. Visa tai išreikšta trimis teisininko profesijos idėjomis: 1) teisininko kvalifikacija; 2) teisininkų bendrijų veikla; 3) teisininkų veiklos priežiūra. Teisės literatūroje dėl aiškaus teisinės sistemos orientavimo tarnauti žmogaus teisėms vyksta judėjimas nuo technokratinės prie humanistinės jurisprudencijos plėtojant teoriją, jog teisės sistema privalo atsižvelgti į dalykinę (technokratinę) ir vertybinę (humanistinę) sistemas, kurių pagrindu kuriama tam tikra teisinė struktūra (teisėkūros ir teisinių santykių) ir procesas. Šių idėjų aktualumą pagrindžia 2008 m. vasario 20 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas, pagal kurį LR teisės aktuose įtvirtintą teisės krypties magistrantūros ir teisės magistro kvalifikacinio laipsnio sampratą, kurios esmė – magistrantūros studijos ir magistro kvalifikacinis laipsnis suponuoja aukštesnės profesinės kvalifikacijos įgijimą, o siekti aukštesnės profesinės kvalifikacijos gali tik toks studentas, kuris yra įgijęs teorinius teisininko profesijos pagrindus. Konstitucinis Teismas pažymėjo ir tai, jog išskiriami ir išskirtiniai atvejai, kai asmuo, turintis bakalauro laipsnį, įgytą ne pagal universitetinį teisės krypties bakalauro studijų programą, siekia studijuoti teisės krypties magistrantūroje, šias studijas gali pradėti studijuoti tik tuomet, kai per išlyginamąsias studijas įgyja universitetinį teisės bakalauro kvalifikacinį laipsnį.

Teisininko kvalifikaciją turintys asmenys viešajame sektoriuje gali siekti karjeros tiek teisminėje valdžioje, tiek vykdomojoje valdžioje. Tačiau šiose valdžios šakose institucijų turimi lūkesčiai ir profesiniai reikalavimai reikšmingai skiriasi. Lietuvoje teisininko kvalifikacijos standartai daugiausia plėtojami atsižvelgiant į teisminės valdžios apibrėžiamus standartus formuluojant du teisininko kvalifikacijos sandus – dalykinį ir vertybinį. LR teismų įstatymo 51 str. 1 d. pabrėžia, kad apylinkės teismo teisėju gali būti skiriamas neprikaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį teisinį universitetinį išsilavinimą, atitinkantis įstatymų nustatytus

kvalifikacinius reikalavimus, pateikęs sveikatos pažymėjimą, turintis ne mažiau kaip penkerių metų teisinio darbo stažą ir išlaikęs pretendentų į teisėjus egzaminą [15]. Tačiau rėmimasis įstatymo formuluote „turintis aukštąjį teisinį universitetinį išsilavinimą“ sukėlė teisminių ginčų. LR Konstitucinis Teismas 2008 m. vasario 20 d. nutarimu konstatavo, kad Teismų įstatymo pakeitimo įstatymo 5 str. numatyta, kad „turinčiais aukštąjį universitetinį išsilavinimą laikomi asmenys, įgiję teisės magistro arba teisininko profesinį kvalifikacinį laipsnį“ [11]. Konstitucinis Teismas nutarime pabrėžė, kad siekiantys tapti teisėjais asmenys turi būti įgiję tokių aukštąjį išsilavinimą, kurį gali užtikrinti tik Lietuvos Respublikos teisės aktuose numatytos dvipakopės nuosekliosios studijos (t. y. teisės bakalauro ir teisės magistro kvalifikaciniai laipsniai) arba vientisos teisės krypties studijos, kai tęstinumu susiejamos pirmosios ir antrosios pakopų universitetinės studijos. Taip teisinis išsilavinimas, tikintis didžiausių karjeros galimybių, stipriai riboja tokio išsilavinimo prieinamumą. Lietuvoje daugelis teisės studijų programų kuriamos taip, kad atitiktų griežčiau apibrėžtus aukštojo universitetinio išsilavinimo standartus teisminėje valdžioje karjeros siekiantiems teisininkams. Kartu taip siaurinama galimybė daliai piliečių įgyti platesnio profilio teisinį išsilavinimą, apimantį valstybės tarnybai reikalingas kompetencijas.

Apibendrinami galime teigti, jog Lietuvoje teisininko kvalifikacijai suteikti rengiamos universitetinės studijų programos identifikuoja du teisininko kvalifikacijos aspektus: dalykinį ir vertybinį. Kartu iš studijuojančiųjų, kurie tikisi turėti galimybę plėtoti savo karjera visame teisinių profesijų spektre, reikalaujama įgyti teisės magistro kvalifikacinį laipsnį (daugeliu atvejų reikalaujantį įgyti teisės bakalauro kvalifikaciją arba baigti išlyginamąsias studijas). Vertybinis teisės kvalifikacijos aspektas taip pat suprantamas per tarnavimo žmogui ir profesinės etikos prizmę. Tačiau viešojo valdymo modernizavimo kontekste, kai tarnystė piliečiui suprantama kaip finansiškai efektyvus, į rezultatus orientuotas ir piliečių bei verslo reikalavimus tenkinantis trumpiausiais įmanomais terminais valdymas, vertybinis teisės kvalifikacijos aspektas turėtų būti suprantamas daug plačiau. Taigi, ryškėja dviejų viešojo sektoriaus darbo rinkos segmentų, reikalaujančios teisininko kvalifikacijos, divergenciją, kuri neatliepiama studijų procese.

Teisės studijų procesas modernizuojant valstybės tarnybą

Lietuvoje valstybės tarnybos modelis per pastaruosius du dešimtmečius tolydžio praranda dalį karjeros modelio bruožų ir įgyja vis daugiau postų modelio bruožų [22]. Postų modeliui pirmiausia būdinga formaliųjų reikalavimų tarnautojų atrankoje reikšmės mažėjimas, taip pat didesnis tarnautojų mobilumas, kuris atsiejamas nuo tokių požymių, kaip stažas arba išsilavinimas. Kartu socialinių garantijų požiūriu valstybės tarnautojų padėtis mažai kuo skiriasi nuo dirbančiųjų privačiame sektoriuje, įskaitant atleidimą. Tačiau valstybės tarnybos modernizavimo tendencijos nesutampa su kitų viešojo valdymo aspektų raida. Daugeliu atveju kitose srityse (pvz., specialistų ir vadovų atskaitomybės ir atsakomybės užtikrinimo

požiūriu) Lietuvoje viešojo administravimo procesai išlieka būdingi kontinentinei tradicijai ir reikalauja labai didelio skaičiaus teisinį išsilavinimą turinčių specialistų. Lyginamieji tyrimai rodo [18], jog kontinentinėje Europoje ir jos teisinėje tradicijoje radikalūs valdymo pokyčiai retai vyksta, nes yra brangūs ir susiduria su tarnautojų pasipriešinimu. Iš dalies tai siejama su tuo, kad labiau į rezultatus orientuotame modelyje pasireiškia stiprus dereguliacijavimas, tarnautojų individualus vertinimas pagal jų darbo rezultatus ir tarnautojai turi prisiimti didelę dalį rizikos už neigiamas savo sprendimų pasekmes. Tai nebūtinai yra blogai, nes viešojo valdymo reformų rezultatai dažnai yra ideologiškai motyvuoti ir suteikia prieštaringus rezultatus. Tas faktas, jog globalizacijos sąlygomis ekonominiai kontinentinių Vakarų Europos valstybių rodikliai reikšmingai neatsilieka nuo dažnai lankstesnėmis laikomų anglo-saksų valstybių, rodo, jog efektyvus administravimas įmanomas ir tais atvejais, kai administracinis procesas yra formalizuotas, o didelę dalį administravimo atlieka teisininko kvalifikaciją turintys specialistai.

Lietuvoje didėjantys reikalavimų, keliamų valstybės tarnyboje dirbantiems teisės specialistams ir kitose teisinėse profesijose, skirtumai skatina atkreipti dėmesį į tai, kaip organizuojamos teisės studijų programos. Šiuo metu universitetinėse teisės studijose neakcentuojama teisininko *juristo* kvalifikacijos samprata. Ši samprata turi būti išplėta ir pagrįsta studijų programų kūrimo ir organizavimo procese. Akcentuojant vertybinę teisininko kvalifikacijos aspektą vertybių, kurių turėtų paisyti teisininkai, taip pat turi būti išdėstytas turinys, teikiamos kompetencijos turėtų sudaryti sąlygas jas realizuoti praktiniame darbe. Teisės literatūroje galime rasti nuostatą, kad „teisės socialinė paskirtis – saugoti ir ginti žmogaus teises ir laisves ir sudaryti teises galimybes visuomenės pažangos raidai, kuri turi užtikrinti žmogaus gyvenimo kokybės augimą“ [24]. Tai yra pripažinimas, kad žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimas yra susijęs ir su sėkminga, ekonomiška bei efektyvia viešojo sektoriaus veikla.

Kyla klausimas ir dėl teisės studijų programų specializavimo pagal darbo rinkos segmentus. Šiuo metu į vadybines kompetencijas orientuotas teisinis išsilavinimas yra itin nišinis, kai darbo rinkos valstybės tarnyboje poreikis yra didesnis. Vienintelė aukštojo mokslo programa, tiesiogiai įvardijanti, jog joje suteikiamos ir valdymo kompetencijos – Mykolo Romerio universiteto teisės ir valdymo programa nėra orientuojama tiesiogiai į valstybės tarnybą, o dauguma pretendentų į valstybės tarnybą, baigusią teisės studijas, studijų procese nėra įgiję reikalaujamų kompetencijų.

Apibendrinami galime teigti, jog Lietuvoje ryškėja paradoksali situacija, kai skirtinguose viešojo valdymo srityse valdymo modernizavimas vyksta skirtingais tempais. Valstybės tarnyboje, srityje, susijusioje su visais tarnautojais pokyčiai vyksta greičiau nei kituose viešojo administravimo srityse. Tai kelia ypatingą iššūkį teisės studijų programoms, kurios viena vertus turi užtikrinti aukštus profesinius išsilavinimo standartus ir kartu pradėti ieškoti būdų atsižvelgti į kintamus darbo rinkos poreikius valstybės tarnyboje.

Išvados

1. Naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo projekto nuostatos pateiktos Seimui ir nuo 2013 m. naujoji valstybės tarnautojų atranka akcentuoja valstybės tarnautojų kompetencijas, kaip priėmimo į tarnybą, karjeros ir motyvavimo atskaitos tašką. Šis modelis grindžiamas siekiu didinti tarnautojų profesionalumą atliepti visuomenės poreikius. Pirmiausia globalizuotos Lietuvos ekonomikos kontekste, kur akcentuojamas veiklos efektyvumas, trumpi terminai, ne teisėtumas.

2. Valstybės tarnybos modernizavimo tendencijos nesutampa su kitų viešojo administravimo procesų kaita. Lietuva, būdama kontinentinės teisinės tradicijos valstybe, sukūrė tokį administravimo modelį, kuris akcentuoja viešojo valdymo funkcijų įgyvendinimą. Tai reiškia, kad tarnautojų ir institucijų bei įstaigų kompetencijos yra formaliai apibrėžiamos. Tad viešojo administravimo procesams tokiame kontekste įgyvendinti didelę tarnautojų korpuso dalį turi sudaryti ir sudaro teisininko kvalifikaciją turinys specialistai.

3. Kvalifikacija aukštojo išsilavinimo kontekste turi būti suprantama kaip formaliai pripažinta reikalingų profesinių kompetencijų visuma. Teisininko kvalifikacija yra griežtai reglamentuota. Dalis teisinių profesijų, susijusių su teisminės valdžios funkcijomis, kelia aukštesnius kvalifikacinius reikalavimus nei vykdomojoje valdžioje. Teisės studijos Lietuvoje įgyvendinamos pagal šiuos griežtesnius standartus dėmesį sutelkiant į profesines kompetencijas, tuo tarpu kaip valstybės tarnyboje vertinamų kompetencijų spektras yra platesnis.

4. Teisininko kvalifikacijos sampratos analizė parodė, kad šiuolaikinio teisininko kvalifikacijos struktūrą apima du aspektai – dalykinis ir vertybinis. Šie aspektai leidžia diferencijuoti dvi teisininkų kvalifikacijų kokybines kategorijas – *legisto* ir *juristo*. Teisininkas legistas turi teisės žinių ir gebėjimų jas taikyti, juristas suprantamas ne tik kaip teisės normų aiškintojas ir taikytojas, bet ir kaip teisės kūrėjas, išmanantis visuomenės socialinius lūkesčius ir interesus bei gebantis teisės pagrindu orientuoti visuomenės raidą.

5. Kintant reikalavimams, keliameis valstybės tarnautojams, universitetinės teisės studijų programos turi apibrėžti teisininko juristo kompetencijų turinį. Šiuo metu kompetencijos reikalingos valstybės tarnybai yra suteikiamos daugiausia nišinėse studijų programose, kurių absolventai nesudaro reikšmingos tarnautojų dalies.

Literatūros sąrašas

1. Adamonienė R. et al. Profesinio ugdymo pagrindai. Vilnius: Petro ofsetas, 2001.
2. Aiškinamasis kvalifikacijų sistemos terminų žodynas. Vilnius: Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba, 2008.
3. Beck Jørgensen, Torben, and Mark R. Rutgers. Tracing public values change: A historical study of civil service job advertisements. *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 2 (2014): 59–80.

4. Bekkers, V. J. J. M., L. G. Tummers, and W. H. Voorberg. From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam (2013).
5. Bileišis, Mantas. Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas. *Viešojo politika ir administravimas* 11 (2 (2012)): 314–330.
6. Bonini Baraldi, Sara. Evaluating Results of Public Sector Reforms in Rechtsstaat Countries: The Role of Context and Processes in the Reform of the Italian and French Cultural Heritage System. *International Public Management Journal* 17.3 (2014): 411–432.
7. Dabartinės Lietuvių kalbos Žodynas. IV leidimas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
8. Demmke, Christoph, and Timo Moilanen. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang, 2010.
9. Eakina, Hallie, Maria Carmen Lemosb. Adaptation and the state: Latin America and the challenge of capacity–building under globalization. *Global Environmental Change* 16 (2006) 7–18.
10. Kvalifikacijos analizės vadovas darbo rinkos mokymo paslaugoms tobulinti. Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba.– Vilnius: AGORA, 2003.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas 2008–02–20, Byla Nr. 19/05 „Dėl Vyriausybės 2002 m. spalio 4 d. nutarimu patvirtintų Kvalifikacinių aukštojo teisinio išsilavinimo reikalavimų asmenims, norintiems įstatymų nustatyta tvarka eiti teisėjo pareigas“. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas, 2008.
12. Lietuvos Respublikos Reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymas 2008–04–03, Nr.X–1478. *Valstybės Žinios*, 2008, Nr. 47–1747.
13. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI–52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*, 2008–12–20, Nr. 146–5870.
14. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XII–51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*, 2012–12–20, Nr. 149–7630.
15. Lietuvos Respublikos Teismų įstatymas, 2008 m. lapkričio 6 d. X–1772. *Valstybės žinios*, 2008, Nr.81–3186.
16. Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas, 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII–1316. *Valstybės žinios*, 1999–07–30, Nr. 66–2130. Galiojanti suvestinė redakcija: 2015–07–04 – 2015–12–31.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 birželio 1 d. nutarimas Nr. 624 “Dėl profesinės kvalifikacijos vertinimo ir pripažinimo nuostatų ir profesinės kvalifikacijos vertinimą ir pripažinimą vykdančių institucijų ir reglamentuojamų profesijų sąrašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 46–1319.
18. Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A comparative analysis–new public management, governance, and the Neo–Weberian state*. Oxford University Press, 2011.
19. Raipa, Alvydas, and Vainius Smalskys. Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo problemos kontinentinėje Europoje. *Public Administration* 3–4 (11–12 (2006)): 16–22.

20. Romeris, Mykolas. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. T. 1. Vilnius: Pradai, 1995.
21. Rouzet G. *Precis de deontologie notariale*. Bordeaux: Presses universitaires de Bordeaux, 1999.
22. Smalsys, Vainius, Mantas Bileišis. „Valstybės tarnybos reformos Lietuvoje nuo 1990 m. iki šių dienų“. Konferencijos „Valstybės tarnyba ir viešasis valdymas Lietuvoje bei centrinėje Europoje: raida, patirtis ir geroji praktika“ pranešimas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015. http://valstybes-tarnyba.mruni.eu/?page_id=9 [2015–10–20].
23. Šadžiuvienė, Dalia. Valstybės tarnautojų kompetencijų modelis. Projekto rezultatai. Konferencijos „Valstybės tarnyba – laikas pokyčiams“ pranešimas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014. <http://www.vtd.lt/index.php?–1856963758> [2015–10–20].
24. Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Vadovėlis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
25. Vaišvila A. Teisės teorija. Vadovėlis. Antras pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Justitia. 2004.
26. Valstybės tarnybos departamentas. Informacija dėl valstybės tarnautojų poreikio 2014 m. pirmąjį pusmetį. <http://www.vtd.lt/index.php?489225598> [2015–10–20].
27. Valstybės tarnybos departamentas. Informacija dėl valstybės tarnautojų poreikio 2014 m. antrąjį pusmetį. <http://www.vtd.lt/index.php?489225598> [2015–10–20].
28. Valstybės tarnybos departamentas. Informacija dėl valstybės tarnautojų poreikio 2015 m. pirmąjį pusmetį. <http://www.vtd.lt/index.php?489225598> [2015–10–20].
29. Valstybės tarnybos departamentas. Informacija dėl valstybės tarnautojų poreikio 2015 m. antrąjį pusmetį. <http://www.vtd.lt/index.php?489225598> [2015–10–20].
30. Valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII–1316 pakeitimo ĮSTATYMO PROJEKTAS (nauja redakcija). 2015–06–12 įstatymo projektas Nr. XIIP–3268.
31. Židonis, Žilvinas, Irena Žukauskaitė, Rasa Tumėnė. Naujoji valstybės tarnautojų atranka: pirmieji rezultatai ir išvagos. *Viešoji politika ir administravimas* 13 (4) (2014): 601–617.

Darijus Beinoravičius, Mantas Bileišis, Milda Vainiutė

Challenges to Legal Education in the Context of Lithuania’s Civil Service Modernization

Abstract

Since 2008 Lithuanian political and administrative elites are engaged in debates over reforming the civil service of Lithuania. The result of these debates is the proposed new edition of the Law on Civil Service which was submitted for parliamentary approval in 2015. The bill envisages a fundamental review of many practices in the civil service on Lithuania. One of those is the shift in focus from stressing formal education to stressing competence evaluation in the process of civil servants selection, training and career. However, in most respects Lithuanian public administration remains firmly in the grips of the continental legal tradition and this means that large proportion of the civil service corps is made up of specialists with legal education. There are no reasons to assume that this would be changing, and therefore a need for a large number of lawyers in the civil service will remain. In

parallel, the Lithuanian legal education is strictly regulated, primarily to cater to the need of the Judiciary branch of the government. And thus the changing nature of employment requirements in the Executive creates a divergence of labour market needs with regard to legal qualifications. And this consequently poses a series of challenges to higher education institutions training lawyers. In this article we conceptualize the challenges that are emerging in the context of the modernization of the Civil Service of Lithuania.

Darijus Beinoravičius – Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos ir istorijos katedros vedėjas, profesorius, mokslų daktaras.

El. p.: dabein@mruni.eu

Mantas Bileišis – Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo inovacijų laboratorijos vadovas, Viešojo administravimo instituto docentas.

El. p.: mantas.bileisis@mruni.eu

Milda Vainiutė – Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės Teisės instituto direktorė, profesorė, mokslų daktarė.

El. p.: milda.v@mruni.eu

Darijus Beinoravičius – Doctor of Social Sciences, Professor and Head of the Department of Philosophy of Law and Legal History of the Faculty of Law at Mykolas Romeris University.

E-mail: dabein@mruni.eu

Mantas Bileišis – Doctor of Social Sciences, Associate Professor of the Institute of Public Administration of the Faculty of Politics and Management at Mykolas Romeris University.

E-mail: mantas.bileisis@mruni.eu

Milda Vainiutė – Doctor of Social Sciences, Professor and Director of the Institute of Constitutional and Administrative Law of the Faculty of Law at Mykolas Romeris University.

E-mail: milda.v@mruni.eu

Straipsnis įteiktas 2015 m. spalio mėn., recenzuotas spalio mėn.; parengtas spaudai gruodžio mėn.