



MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

ALFONSAS LAURINAVIČIUS

**TARNYBINĖ TEISĖ IR
NAUJOJI VALSTYBĖS
TARNYBŲ (INSTITUCIJŲ)
VALDYMO PARADIGMA**



MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Alfonsas Laurinavičius

**TARNYBINĖ TEISĖ IR NAUJOJI
VALSTYBĖS TARNYBŲ
(INSTITUCIJŲ)
VALDYMO PARADIGMA**

Monografija

Vilnius 2010

UDK 342.9
La486

R e c e n z a v o:

Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto dekanė prof. dr. **Vitalija Rudzkienė**;

Vilniaus Gedimino technikos universiteto Verslo vadybos fakulteto Tarptautinės ekonomikos ir vadybos katedros vedėjas prof. habil. dr. **Boriss Melnikas**;

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo departamento direktorius prof. dr. **Alvydas Šakočius**

Monografija svarstyta Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto tarybos 2009 m. kovo 26 d. posėdyje (protokolas Nr. 1EFV-15) ir rekomenduota spausdinti

Mykolo Romerio universiteto mokslinių-mokomųjų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2009 m. gegužės 28 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-4) monografiją patvirtino spausdinti

*Monografijos rengimą parėmė
Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas*

Visos leidinio leidybos teisės saugomos. Šis leidinys arba kuri nors jo dalis negali būti dauginami, taisomi arba kitu būdu platinami leidėjui nesutikęs.

TURINYS

ĮVADAS.....	7
MOKSLINIŲ TYRINĖJIMŲ KONTŪRAI.....	9
1. Mokslinio tyrinėjimo poreikis ir metodologija.....	13
2. Filosofijos, politikos ir kultūros ryšys tyrimo metodologijoje.....	17
3. Veiksniai, lemiantys strateginius administravimo politikos pokyčius.....	24
4. Tarnybinės teisės terminų statika ir dinamika.....	29
5. Studijos specialiosios kategorijos.....	34
I. TARNYBINĖS TEISĖS KONCEPCIJA.....	41
1. Vidinio valdymo paradigma.....	48
2. Tarnybinės teisės dalykas ir metodas.....	52
3. Tarnybinės teisės funkcija (reikšmė).....	59
4. Tarnybinės teisės kūrimo konstitucinės tradicijos.....	65
5. Lietuvos statutinės valstybės tarnybos kūrimo žingsniai.....	74
6. Teisinio nihilizmo poveikis plėtojant verslumą Lietuvoje.....	77
6.1. Kultūros tradicijų įtaka bendrabūvio subjektų įvairovei ir jų verslumui.....	80
6.2. Teisinio nihilizmo problemų tyrimo teorinis modelis.....	86
6.3. Teisės funkcijos ir latentinės grėsmės.....	88
6.4. Teisės funkcijų sampratos skirtumai Europos Sąjungos šalyse senbuvėse ir Lietuvoje.....	92
6.5. Pagrindinės teisinio nihilizmo priežastys.....	94
6.6. Diskurso metmenys – tarnybinės teisės transformacijos aplinka.....	95
7. Globalizacijos iššūkiai, keičiantys nacionalinių valstybių saugu- mo funkcijos sampratą.....	98
7.1. XXI a. demokratinė transformacija ir nacionalinės valstybės tarnybos.....	99

7.2. Nacionalinės valstybės valdžios transformacija.....	101
7.3. Valstybės jėgos funkcijos samprata.....	104
7.4. Statutinio valstybės tarnautojo statusas.....	107
8. Valdymo modernizavimo samprata (Skyriaus apibendrinimas ir išvados).....	109
9. Gerovės valstybės ir visuomenės pilietinės brandos raidos tendencijos.....	113

II. STATUTINIŲ VALSTYBĖS TARNYBŲ TEISINIO REGLAMENTAVIMO SISTEMOS DEMOKRATINIO ĮTEISINIMO TENDENCIJOS..... 115

1. Visuomeninių santykių raidos filosofija.....	117
2. Valstybinio valdymo raidos humanistinės tendencijos.....	120
3. Teisės auklėjamojo vaidmens samprata.....	123
3.1. Viešojo administravimo demokratinio įteisavimo aspektai.....	130
3.2. Teorinis tyrimo modelis.....	134
3.3. Teisės socialinės funkcijos raidos tendencijos.....	136
3.4. Kokių problemų kyla sprendžiant verslui aktualius klausimus?	144
3.5. Kaip pasireiškia teisės auklėjamoji funkcija?	148
3.6. Statutinių valstybės institucijų subkultūra.....	151
4. Statutinių valstybės tarnautojų statuso išskirtinumo pagrindumas...	155
4.1. Statutinių pareigūnų statuso reglamentavimo paradigma.....	155
4.2. Specifinis socialinis statusas.....	160
5. Teisinio ir rinkos reguliavimo mechanizmų sąveika reformuojant statutines valstybės tarnybas (Skyriaus apibendrinimas ir išvados)	166

III. STATUTINIŲ VALSTYBĖS TARNYBŲ INSTRUMENTAI MODERNIZUOJANT ADMINISTRAVIMĄ..... 173

1. Valstybės ir verslo sąveika plėtojant Lietuvos verslumą.....	175
1.1. Interesų dermės problema.....	177
1.2. Viešojo intereso apsauga kartu palaikant verslo (privatūs) interesus.....	181
1.3. Privataus intereso samprata.....	186
1.4. Interesų dermės problema sprendžiant asmenų bei grupių poreikius.....	190

2. Administravimas, palengvinantis verslo sąlygas.....	193
2.1. Verslo sąlygų palengvinimas ir muitinė.....	200
2.2. Verslo įmonių ir valstybinių įstaigų sąveikos teisinės padėties tyrimo metodologija.....	203
2.3. Teisinis nihilizmas ir verslas.....	211
2.4. Paskatos muitinei ir verslui bendradarbiauti.....	215
3. Gero administravimo statutinėje valstybės tarnyboje samprata.....	220
3.1. Naujoji viešojo administravimo tarnyba.....	221
3.2. Administravimo demokratinio įteisinimo tendencijos.....	226
3.3. Gero administravimo teorija ir jos taikymas statutinių pareigūnų praktinėje veikloje.....	232
3.4. Pareigūnų diskrecija ir jos kontrolė.....	240
4. Pilietiškumas ir visuomeniškumas ginant socialines vertybes.....	243
5. Valstybės tarnybų pasirengimas dirbti su piliečiais.....	249
6. Valstybės tarnautojų įtaka valstybės politikai (Skyriaus apibendrinimas ir pagrindinės išvados).....	253

IV. STATUTINĖS VALSTYBĖS TARNYBOS ETIŠKOS ADMINISTRACINĖS VEIKLOS VADYBOS

PRIELAIDOS..... 257

1. Statutinių valstybės tarnybų moralios laikysenos samprata.....	259
2. Statutinių tarnybų deontologijos paradigma.....	261
3. Etikos kodeksų veiksmingumas ir statutinės tarnybos reputacija... 266	
3.1. Etinės problemos ir etikos kodekso paskirtis.....	269
3.2. Etikos kodeksas – gero administravimo prielaida.....	274
3.3. Institucijos misija ir jos įgyvendinimo problemos.....	275
4. Atsakomybė už etišką institucijos, įstaigos veiklą.....	278
4.1. Tarnybinės drausmės užtikrinimo veiksniai.....	280
4.2. Etiškos vadybos puoselėjimas.....	284
4.3. Institucijos nepriklausomumas ir veiklos moralumas	286
5. Instrumentinė etika ir statutinės įstaigos reputacija (Temos apibendrinimas).....	290
6. Europos politinės, kultūrinės tradicijos standartai ir šalies statutinių institucijų administravimo tobulinimas.....	294
6.1. Pasitikėjimo ir patikimumo problema.....	296
6.2. Kai kurios statutinės tarnybos administravimo problemos.....	298
6.3. Statutinės tarnybos administravimo tobulinimo kriterijai.....	302

7. Padėties analizė: policijos pareigūnų požiūris į tarnybą (Tyrimo metodologija).....	304
7.1. Tyrimo duomenų analizė.....	306
7.2. Socialinės įtampos laukai tarnybos vidaus administravime.....	311
8. Mokslo dalyvavimas skatinant aukštos kultūros visuomenės etoso raidą (Skyriaus apibendrinimas ir išvados).....	314
9. Novatoriškos veiklos filosofija.....	317
 SUMMARY	 325
 LITERATŪRA.....	 345

Teisės sistemos pertvarkymas suponuoja esminį valstybės teisės socialinės funkcijos pasikeitimą: teisė, buvusi priemone primesti visuomenės valdymą ir suvereno valią gyventojams, turėtų virsti visuomenės savivaldos ir socialinės inžinerijos priemone; iš politinio instituto, skiriančio visuomenę ir valstybę, – socialiniu institutu, vienijančiu valstybę ir civilizuotą pilietinę visuomenę ir suteikiančiu pastarajai autonomijos galimybę.

Egidijus Kūris

IVADAS

Daugumą socialinių reiškinių tyrinėja tradicinės mokslo šakos, aiškiai apibrėžta jų filosofinė prasmė. Dedukcinis mąstymas, kai problemos nagrinėjamos atsižvelgiant į nusistovėjusį teorinį pagrindą, yra pakankama prielaida rasti naujoms mokslinėms išvalgoms. Statutinių valstybės tarnybų valdymo teorija neturi tokių objektyvių vertinimo kriterijų. Galima paminėti bent keletą tokių priežasčių: statutinių valstybės tarnybų valdymas palyginti nauja mokslinių tyrinėjimų sritis; šių tarnybų valdymas yra kompleksinis reiškinys, t. y. remiasi ne vienos mokslo srities objektyviomis nuostatomis; tarp jo sudėtinių elementų ypatingas vaidmuo tenka praktikai, jos moksliniam nagrinėjimui kuriant naujus konceptus.

Statutinės valstybės tarnybos kaip formalios organizacijos yra sukurta palaikyti šalies stabilumą, garantuoti pagarbą valstybei kaip socialinei vertybei. Tikslas įgyvendinamas užtikrinant žmogaus ir piliečio saugumą, jo teises, laisves, kuriant bendrą gerovę. Savo ruožtu valstybės tarnyba turi būti tokio stabilumo pavyzdžiu, o tai nulemia institucijų filosofijos, politikos ir kultūros dermės lygis, kuris vertinamas bendrosios praktikos požiūriu.

Socialinių procesų studijų pradžios taškas yra žmogaus teorijų atskleisti socialinės raidos dėsningumai. Tai universalus teiginys, kuriam taip pat turi paklusti statutinės valstybės tarnybos. Pagrindinis jos sėkmingos raidos garantas – reforma, grįsta socialiniais dėsningumais.

Statutinių valstybės tarnybų (*institucijų*) naujosios valdymo paradigmos skiriamasis bruožas – demokratinio įteisinimo ir rinkos mechanizmų sąveikos suponuotas naujasis viešasis administravimas. Neformalus šios knygos pretekstas yra akademinė būtinybė nagrinėti valstybės tarnybos ir verslo, viešųjų ir privačių interesų sąveiką naujame valstybės tarnybų valdymo kontekste. Autorius iškelia *hipotezę*: visuomenės gerovei aktualiose srityse viešųjų ir privačių interesų supriešinimas iškreipia teisinės vadybinės valstybės tarnybos viziją, neleidžia jai atlikti valstybės pavestos misijos. Studijos „Tarnybinė teisė ir naujoji valstybės tarnybų (*institucijų*) valdymo paradigma“ *dalykas* – viešųjų ir privačių interesų sąveikos ir konkurencijos problemos sprendimas kuriant ir reformuojant XXI a. vadybinės valstybės viešojo administravimo (statutinės) institucijas. Tema labai plati, todėl autorius studijai kelia siauresnę *tikslą* – apibrėžti vadybinės (socialinės) valstybės viešąjį interesą, jo įgyvendinimo priemonių raidos tendencijas. Studijos dalyką, pagrindinių kategorijų loginį ryšį skaitytojui padės suvokti paveikslai-matricos, pateikti knygos skyriuose ir skirsniuose. Be to, kiekvieno skyriaus pabaigoje pateikiamos apibendrinančios išvados, teiginiai.

MOKSLINIŲ TYRINĖJIMŲ KONTŪRAI

Monografijos „Tarybinė teisė ir naujoji valstybės tarnybų (*instituciju*) valdymo paradigma“ tyrinėjimų tematika yra labai plati, apimanti daugelį aspektų, kurie gali tapti atskiromis mokslinėmis studijomis. Kita vertus, pati savaime ši tematika nėra naujovė. Yra reikšmingų teorinių darbų, parašytų naujosios viešosios vadybos klausimais, mokslo darbuose nagrinėjamos valstybės tarnybos problemos, tačiau dėl tam tikrų priežasčių vengiama gilintis į statutinių tarnybų vadybos ir administravimo klausimus. Šią padėtį būtų galima taikliai apibūdinti perfrazavus prancūzų mąstytojo Michelio Foucaulto žodžius – apie šias problemas gero-kai anksčiau prabilo kažkieno bevardis balsas: man pakaktų tik užbaigti, pratęsti frazę, nejučia užpildyti jos plyšius, nes akimirkai jis neryžtingai stabtelėjo ir davė man ženklą prabilti į skaitytoją apie tai, kas frazėje at-rodo netilpo ir liko nepasakyta. Taigi užuot būti plataus diskurso valsty-bės tarnybos sparčiai besikeičiančio administravimo klausimais pradžios šaltiniu, veikiau autoriui likimo skirta užpildyti atsivėrusią spragą jo kryptingoje (atsitiktinėje) tėkmėje. Autorius tikisi, kad šis darbas statu-tinių tarnybų valdyme taps nors vienos kitos problemos išnykimo pra-džios tašku.

Visa lemiantis bevardis balsas – tai laikotarpio iššūkiai, reikalaujan-tys esminių posūkių, t. y. visuomenės bendrabūvio problemas spręsti ku-riant vadybinę valstybę, žengiančią sparčių permainų keliu steigiant ge-rovės valstybę, o mokslui – nagrinėti socialinės raidos dėsningumus ir žmogaus teorijų pagrindu formuluoti visuomenės harmoningos raidos koncepcijas; siekti, kad praktika išvengtų nereikalingų, neturinčių ir ne-galinčių turėti jokio pateisinimo socialinių eksperimentų. Mokslinis eli-tas yra pašauktas remiantis visuomenės raidos dėsniais kurti kultūros, civilizacijos raidos strategiją, praktinės patirties analizės keliu formuluo-ti laiko dvasią išreiškiančią teisingumo koncepciją, o tai mūsų sąlygomis reiškia – prisidėti prikeltiant per ilgus dešimtmečius prarastą visuomenės pasitikėjimą savo valdžia. Trumpai tariant, siekiama atkurti vieną di-džiausią socialinę vertybę – visuomeninių santykių administravimo tei-

singumą. Pirmiausia vadybos diegimas reiškia pasikeitusį institucijų požiūrį į savo personalą, valstybės tarnautojo ir kliento santykį. Tai lemia, kad tyrinėjimų sritis yra valstybės statutinių tarnybų¹ administracinės veiklos ir vidaus valdymo klausimai. Institucijos vidaus administravimas nėra savitiksliis dalykas. Ją išskirti kaip savarankišką analizės objektą skatina ta aplinkybė, kad naujoji viešoji vadyba yra suprantama ne kaip universalus modelis, bet suvokiama kaip „priemonė geresniam administravimui pasiekti“². Taigi kiekvienoje institucijoje vadybinė reforma įgyvendinama žingsnis po žingsnio numatant individualias administravimo modernizavimo priemones. Vadinasi, mokslinės studijos poreikį lėmė ne viena aplinkybė:

- autoriaus asmeninė praktinė patirtis tyrinėjant policijos, muitinės, mokesčių įstaigų ir kitų statutinių tarnybų bei jų pareigūnų administracinės veiklos savitumus;
- nuosekli atsakymų paieška į studentų ir praktikų keliamus klausimus, kaip šių tarnybų praktikoje turėtų būti taikoma socialinių normų įvairovė;
- problemos, kylančios rengiant ir tobulinant universitetines teises bei viešojo administravimo, vadybos ir verslo administravimo studijų programas;
- vadovavimas daktariniams ir magistriniams studentų darbams;
- vadovėlių, paskaitų konspektų rašymas ir dėstymas statutinių institucijų valdymo dalykus;
- problemos, kylančios dėl naujų funkcijų – valstybės institucijų tarpusavio ir su verslo įmonėmis bendradarbiavimo plėtra kuriant etišką visuomeninių santykių administravimo modelį, įgyvendinimas ir kt.

¹ Valstybės tarnyba – teisiųjų santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimančią ir įgyvendinančią teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadą, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma. 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX-855 (*Valstybės žinios*. 2002, Nr. 45-1708) redakcija.

² Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 21.

Moksliniame darbe daugiausia dėmesio ir pastangų skiriama tam, kad atkreiptume dėmesį į šių dienų valstybės statutinių tarnybų valdymo problemas, jų sprendimų reikšmę puoselėjant savo valstybę, skatinant pilietinės visuomenės brandą.

Nagrinėjamas naujai susiklosčiusių aplinkybių, kai visuomenės bendrabūvyje vis labiau įsitvirtina vadybiniai santykių reguliavimo metodai, o priimant sprendimus ieškoma teisės ir vadybos dermės remiantis bendraisiais Europos Bendrijos teisės principais, poveikis. Pagrindinis atspirties taškas yra mokslinėje literatūroje atsiradęs sutarimas, kad iš esmės kinta teisės socialinė funkcija. Autoriaus mintis užvaldė daugelio autorių teorijos ir praktikos sąveiką apibūdinantis „bevardis balsas“, kurį taikliai išreiškia E. Kūrio pasakyta frazė, kad teisė turi „virsti visuomenės savivaldos ir socialinės inžinerijos priemone <...> socialiniu institutu, vienijančiu valstybę ir civilizuotą pilietinę visuomenę...“³. Trumpai tariant, įvardijamas reikalavimas naujos visuomeninių santykių kokybės, arba skatinimas ieškoti atsakymo į klausimą, kaip keičiasi statutinių tarnybų, jų pareigūnų, kurių statusas nuo senų laikų yra visiškai teisinis, administravimas. Visi sutaria, kad viešojo administravimo, kontrolės institucijos yra svarbiausios valstybės sudedamosios dalys, tačiau jų statusas naujuoju laikotarpiu keičiasi iš esmės. Joms užduodama sudaryti palankias sąlygas verslo plėtrai, reikalaujama ugdyti pačių institucijų personalo verslumą, o tai reiškia naujosios viešosios vadybos ir etikos sureikšminimą tarnybiniuose santykiuose.

Lietuvoje, kaip ir daugelyje Rytų bei Vidurio Europos šalių, valstybės tarnybą palyginus su Vakarų demokratinių valstybių tradicijomis, stokojama istorinių tradicijų, nesukurtas specifinis etosas – valstybės tarnautojų vertybių sistema. Tai paaiškina, kodėl susiduriame su skirtingais netgi kontroversiškais valstybės tarnautojų veiklos aspektais. Viena vertus, nepriklausomai nuo orientacijos į Euroatlantines struktūras ir bandymų perimti geriausią demokratinių valstybių sukauptą patyrimą, vis dar susiduriama su senuoju sovietiniu mentalitetu. Pareigūnai, bendraudami su asmenimis, neadekvačiai suvokia savo misiją ir pareigas. Užuoatarnavę visuomenei jie bando sureikšminti savo asmenybę ir užimamą padėtį. Save iškelia į galios pozicijas ir savo funkcijas suveda į daiktų ar žmonių valdymą. Pasekmė – klientą stumia ieškoti asmeninių

³ Kūris, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: Pradai, 1993. P. 13.

netiesioginių kontaktų (giminių, pažįstamų pagalbos), aplinkinių būdų (dovanų, kyšių, atsidėjimų ir kt.) paprastiems reikalams spręsti.

Kita vertus, konkretūs nuveikti valstybės tarnautojų darbai, atsakingai priimti sprendimai rodo sąžiningumą, darbštumą ir kruopštumą. Dauguma pareigūnų yra atsakingi ir pareigingi žmonės, norintys padėti spręsti žmogaus ar bendruomenės problemas. Šie klausimai monografijoje vertinami per etikos prizmę. Analizuojant valstybės tarnybos etinę pusę galima gilintis į susiklosčiusią padėtį, nustatyti siektinas vertybes (deskriptyvinis aspektas) arba jas tyrinėti (normatyvinis aspektas). Viena svarbiausių viešojo administravimo etikos tyrimų laikotarpio problemų – skirtingų pareigūnų vertybių arba naujosios viešosios vadybos sandūra (iniciatyvumas, dalyvavimas priimant sprendimus, komandinis darbas ir kt.) su biurokratiu, tradiciniu (principingumas, efektyvumas, rezultatyvumas, neutralumas ir kt.) administravimo metodais.

Kita problema ta, kad tradiciškai etikos tyrimai tapatinami su korupcijos problematika. Tuo tarpu kiti valstybės tarnautojų etikos klausimai lieka neaptarti. Autoriaus nuomone, etoso klausimų sprendimas yra daug reikšmingesnis teisėsaugos kultūrai puoselėti, jis savo ruožtu galėtų turėti stiprų poveikį išgyvendinant korupcijos apraiškas. Galima teigti, kad pirmą kartą Lietuvoje pareigūnų etikos studiją atliko 2001–2002 m. JAV ambasados finansuotas projektas „Valdžios etikos mokymas“. Pagrindinis projekto tikslas – siekti didinti visuomenės pasitikėjimą valstybės institucijomis. Respondentų nuomonė apie bendrą etikos lygį buvo gana vienareikšmiška:

- 58 proc. ją įvertino kaip patenkinamą;
- 36 proc. kaip žemą;
- kitų (6 proc.) nuomone – lygis yra labai aukštas arba labai žemas.

Vėliau atlikti etikos lygio tyrimai konkrečiose statutinėse ir kitose valstybės tarnybose. Duomenys patvirtino labai kritišką visuomenės poziciją į policiją, muitinę ir kitas tarnybas. Tai laikotarpio iššūkis, mestas statutinėms valstybės tarnyboms, studijoms aukštosiose mokyklose ir mokslui – kūrybingai modeliuoti teisinio reguliavimo ir rinkos mechanizmų sąveiką, vadybinėmis, etinėmis priemonėmis gerinti institucijų, pareigūnų statusą visuomenėje.

Autorius stengiasi atkreipti skaitytojo dėmesį į mažai tyrinėtų viešųjų santykių reguliavimo ypatumus. Monografijoje „Tarnybinė teisė ir naujoji valstybės tarnybų (*institucijų*) valdymo paradigma“ ir kitose

ankstesnėse mokslinėse publikacijose, išleistose pastaraisiais metais, nagrinėjamos statutinių valstybės tarnybų administravimo problemos, kylančios įgyvendinant šią konceptualią institucijų valdymo reformos nuostatą.

Mokslinio darbo tikslas turi būti toks proto nukreipimas, kuris apie visus sutinkamus dalykus darytų tvirtus ir teisingus sprendimus.

R. Dekartas

1. Mokslinio tyrinėjimo poreikis ir metodologija

XXI amžių pasitikome būdami savo Nepriklausomybę atkūrusios valstybės piliečiais, o nuo 2004 m. esame jau visaverte Europos Sąjungos bendruomenės dalimi, tačiau daugelis socialinių problemų dažnai pastoja kelią, trukdo veikti, racionaliai ir strategiškai elgtis. Viena iš didžiųjų kliūčių – nuo seno susiklostęs atotrūkis tarp piliečio ir tautos iš vienos pusės, ir valstybės – iš kitos pusės. Valstybės tarnautojai nesijaučia esą atsakingi eiliniam piliečiui, o verslą jie dažnai laiko tiesiog socialiniu blogiu. Mažai pagiriamųjų žodžių girdėti verslui ir verslininkams. Jų veikla dažnai parodo visų mūsų moralinės degradacijos laipsnį. Savo problemas vertinant Vakarų kultūros masteliu, pagrįstai kyla ilgesys kadaise prarastos, o kapitalizmo sąlygomis itin sureikšmintos, elitarinės⁴ kultūros.

⁴ Elitas (pranc. *elite* – geriausias, rinktinis). Elitui paprastai priskiriami asmenys, aukščiausiai vertinami savo veiklos sferoje, intelektualiai ir moraliai pranašesni už kitus, jaučiantys stiprų atsakomybės jausmą už visuomenės reikalus. Jie gali pasižymėti įvairiomis galimybėmis: žiniomis, gabumais valdyti kitus žmones, turtą ir kt. Dažniausiai išsiskiriantys socialine padėtimi (statusu, prestižu) ir pelnytai užimantys aukščiausias vietas visuomenės hierarchijoje. Elitas nėra vienalytis ir pagal tam tikrų savybių intensyvumą mokslinėje literatūroje įprasta skirstyti, pavyzdžiui, į aukštesnįjį (lyderiai, primantys sprendimus politikoje, ekonomikoje, moksle ir kt.) ir žemesnįjį (vykdantys

Knygoje nesiekiami nagrinėti elito, arba lyderio, problemų apskritai. Autorių domina statutinių valstybės tarnybų vidaus struktūros modelio, leidžiančio atsiskleisti asmenybėms, natūraliai formuotis aukštos kompetencijos elitui, charizmatinėms asmenybėms, įkvepiančiom valdinius ir politiką formuojančius profesionalus naujovėms, kūrimas. Trumpai tariant, talentinga vadyba ir atsakingumas, tai viena iš sąlygų, kad institucijos galėtų tinkamai atlikti patikėtas funkcijas vadybinėje valstybėje.

Veiklos įvairovė ir sudėtingumas, kaip tvirtina daugelis viešųjų tarnybų santykius tiriančių autorių (N. Thomas, A. Ritzas, W. Personas, D. Rosebloomas, J. E. Lane'as, E. Ohotskis, J. Starilovas ir Lietuvos mokslininkai V. Domarkas, A. Krupavičius, K. Masiulis, B. Melnikas, A. Raipa, S. Puškorius bei statutinių tarnybų – A. Šakočius, R. Kalesnykas, P. Tarasevičius, K. Vitkauskas, A. Novikovas ir kt.), verčia pripažinti esant daugybę ypatumų, išskiriančių statutinių karjeros valstybės tarnybų tarnautojus iš dirbančiųjų ir tarnaujančiųjų kitose veiklos srityse.

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

Taigi, kaip pastebėjo Dž. Bentamas (Jeremy Bentham, 1748–1832), G. V. F. Hėgelis (Georg Wilhelm Friedrich Hegel, 177–1831), T. W. Wilsonas (Thomas Woodrow Wilson, 1856–1924) ir kiti administravimo teorijos pradininkai, tradiciškai šių tarnybų vadovams tenka ypač svarbus moralinis vaidmuo⁵. Šiandien taip pat nekyla niekam abejonių

valdymo funkcijas, biurokratai, specialistai-ekspertai ir panašiai) sluoksnius. Jų statusas nėra galutinai nulemtas. Šiuolaikinės visuomenės savitumas ir stiprybė – horizontalus ir vertikalus mobilumas, t. y. iš vienos elito grupės gali pereiti į kitą, žemesnysis elitas turi galimybes pakilti į aukštesnįjį sluoksnį. Žr. *Visuotinė lietuvių enciklopedija*. 2004. T. V. P. 473.

⁵ Plačiau žr. Laurinavičius, A. Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. T. 3. P. 99–108.

(tai patvirtina autoriaus atlikti sociologiniai tyrimai), kad karjeros tarnybos santykių išskirtinumą pabrėžia charizmatinis⁶ aspektas. Valstybės ir ypač karjeros statutinėje tarnyboje būtinas tam tikras vadovo emocinis prisirišimas, atsidavimas bei ištikimybė savo institucijai⁷ ar net individui (aukštesniam ar generaliniam vadovui). Šį aspektą skelbia tarnavimo moralės principai, deontologijos normos, kaip tarnybos vertybių sistema įtvirtina įstatymai. Valstybės tarnybos sėkmė, jai skirtos misijos įgyvendinimas, kaip teigia šią problemą tiriantys Vakarų šalių mokslininkai, dažniausiai priklauso nuo charizmatinio lyderio⁸, jo sugebėjimo savitai valdyti šiaip jau tvirtas biurokratinio administravimo sistemas. Tai statutinių institucijų skiriamasis bruožas, daugiau ar mažiau įvairiais būdais veikiantis tiek tarnybų vidaus santykius, tiek apskritai atsakingą tarnybos funkcijų įgyvendinimą. Praktikoje šis savitumas vis dar dažnai suprantamas kaip reiškinys, esantis už visuomeninių santykių norminimo ribos. Akivaizdu, kad įtakingos, aukštos kvalifikacijos, savo profesijai atsidavusios asmenybės formuojasi toje pačioje aplinkoje, kuriai skiria savo talentą, gabumus, kitas asmenines savybes. Taigi klaidinga nuomonė, kad visuomenės viltis tenkinsiantis vadovavimas nėra mokslinės studijos objektas, yra raginimas šią santykių sritį laikyti reikšmingiausiu mokslinių tyrinėjimų objektu.

Statutinės tarnybos savitumai laikytini savarankišku tyrimo objektu, ir todėl, kad šios institucijos puoselėja savitą subkultūrą. Vyraujančios visuomenės, tautos kultūroje gyvuoja įvairios subkultūros. Subkultūra nėra vienareikšmiškai teigiamas reiškinys. Mokslinėje literatūroje ji dažniausiai įvardijama kaip socialinės ar demografinės grupės savita kultūra arba gyvenimo būdas, kuris aiškiai skiriasi nuo vyraujančios kultūros. Tačiau gali būti suprantama ir kaip apribota socialinės bendrijos

⁶ Charizma – žodis kilęs iš graikų kalbos ir reiškia malonę, dovaną. Organizacijų teorijoje (pavyzdžiui, A. Beliajevo, E. Korotovo ir kitų darbuose) charizma – tai įtaka kitiems, paremta vadovo asmenybės ypatumais arba jo gebėjimais pritraukti šalininkus.

⁷ Pagal M. Vėberį nuolat pasikartojantys elgesio stereotipai virsta institucijomis (santuoka, profesija, valdžia ir t. t.), o institucijos išreiškia visuotinai pripažintą tvarkos sampratą. Todėl visuomenės gyvenimą lemia įvairūs veiksniai ir vertinant vykstančius procesus būtų klaidinga ieškoti dominantės, vienintelės priežasties.

⁸ Charizmatinis lyderis yra toks, prie kurio šalininkai prisiriša emociškai, kuris neabejotinai gali įkvėpti juos tolesniems siekiams. Be to, jis yra kūrybinga asmenybė, todėl savo pavyzdžiu įkvėpia instituciją, bendruomenę augti ir plėtoti. M. Vėberio mintis yra ta, kad statutinės institucijos, demokratiškai pasirinkusios charizmatinius lyderius, galės nesunkiai įveikti biurokratinio reguliavimo ribotumus.

kultūra, atsiradusi dėl menkų jos socialinių ryšių arba negalėjimo pasinaudoti kultūrinio paveldu⁹. Reikia sutikti, kad specialusis teisinis reglamentavimas yra daugiau skirtas apibrėžti atskirties požymius ir palaiiko konservatyvų nusistatymą modernizacijos atžvilgiu. Atskirties palaiikymas kelia grėsmę neigiamai subkultūrai atsirasti. Statutinėms valstybės tarnyboms būdingi specifiniai subkultūros bruožai lėmė autoriaus apsisprendimą rengti knygą vadovaujantis nuostata, kad kūrinys būtų uždaras kaip struktūra, tačiau atviras kaip mokslo reiškiny, supažindinantis su įvairiausia informacija, kviečiantis diskutuoti kiekvieną skaitytoją ir praktiką – valstybininką ar verslininką, mokslininką ar studentą. Tai raginimas pareigūnus prisidėti prie mokslinės išminties siekių atskleisti statutinę valstybės tarnybą kaip reikšmingą viešųjų santykių, brandžios visuomenės vertybių puoselėtoją.

Šiek tiek atitolstant nuo darbo išvalgų, reikia priminti, kad dažnai mokslo darbai skaitytojui sužadina daugybę individualių aliuzijų, užuominų, kurių pats iki tol „nepastebėjo“ arba tai laikė apskritai nereikšmingu minties polėkiu. Monografija yra kaip priemonė perskaityti įvairius tekstus, autoriaus logikos, filosofinės idėjos sujungtus į vientisą kūrinį. Tekstais mes vadiname įvairius istorinius, socialinius tyrinėjimus, mokslo darbus, kitus autorinius kūrinius. Tam tikra prasme skaitantysis taip pat yra tekstas, kurį sudaro jo išsilavinimas, gyvenimo pažinimas. Turint omenyje, kad statutinių tarnybų vadybos tematika yra labai mažai nagrinėta, praktikas ir teoretikas, sukaupęs didelę praktinės patirties išmintį ar pradedantis kopti karjeros laiptais, gali būti labai reikšmingu „tekstu“ puoselėjant valstybės tarnybos administravimą, jos vadybos teoriją. Didžiausia metodologinė problema – susitarti dėl idealių ir realių vertybių, kai gimsta ir konkuruoja skirtingos strateginės idėjos, veikėjų filosofija. Knygoje apibendrinta įvairių diskusijų medžiaga, pateiktos hipotezės.

⁹ Laurinavičius, A. *Administravimo pareigūnų etika*. Kaunas, 2001. P. 56–58.

2. Filosofijos, politikos ir kultūros ryšys tyrimo metodologijoje

Institucijos veiklos filosofija, kultūra ir tarnybinės veiklos politika yra vienos sistemos elementai ir turi tarpusavyje derėti. Trumpai tariant, filosofija suformuluoja siekius, politika – uždavinius, konkrečius įgyvendinimo variantus, priimtus konsensusu, tam tikru sutarimu. Kultūroje (teisinėje, vadybinėje, ekonominėje, dorovinėje bei technologinėje, komunikacinėje ir kt.) išryškėja jų įgyvendinimo galimybės (žr. 1 pav.).

Istorija liudija, kad mokslas ir visuomenė vystosi ne tik evoliuciškai, bet galimi dideli revoliuciniai šuoliai. Be to, mokslas vystosi nuolat, todėl jo skelbiamos išvalgos yra strateginio pobūdžio, nukreiptos į ateitį. Dažnai vyksta kova dėl naujų idėjų, nuomonių, koncepcijų, paradigmu įtvirtinimo arba paneigimo. Nauja keičia seną, netikslūs teiginiai keičiami tikslesniais, naujosios idėjos kritikuoja senąsias, o gyvenimo praktika kelia vis naujas problemas, į kurias mokslas turi racionaliai pagrįstai atsakyti¹⁰. XXI a. pradžią žymi naujos komunikacijos technologijos, naujas požiūris į visuomeninių santykių reguliavimą, formuojasi iš esmės nauja moralinė laikysena sprendžiant viešojo ir privataus sektoriaus, socialinės atsakomybės problemas. Kuo sudėtingesnės problemos keliamos mokslui, tuo didesni reikalavimai moksliniam darbui. Atsiliepiant į šiuos laikotarpio iššūkius, vyksta mokslų diferenciacija ir integracija: vieni mokslai skaidosi pagal tam tikrų problemų sprendimo būdus, kiti – jungiasi kompleksiskai šias problemas spręsti.

Monografijoje šie procesai ir reiškiniai nagrinėjami vertinant praktinę patirtį ir numatant galimas raidos tendencijas. Nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvoje požiūris į administravimą, administracinę teisę keitėsi iš esmės – revoliuciniu būdu. Sovietmečiu pagal vadinamąją komunizmo statybos filosofiją administracinė teisė turėjo labai didelę veikimo sritį. Administracinė teisė buvo suprantama kaip „tarybinės (viešosios – A. L.) teisės šaka, kurios normos reguliuoja valdymo pobūdžio visuo-

¹⁰ Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 7.

meninius santykius, susidarantius valstybinio valdymo sferoje¹¹. Tokia nuostata reiškė suabsoliutintą valstybės vaidmenį visuomenės gyvenime, asmens privatumo ignoravimą. Pačiais pirmaisiais Nepriklausomybės metais keičiantis požiūriui į valstybę, suvokiant savivaldos, visuomeninių darinių prasmę ir reikšmę viešajame gyvenime pagal Vakarų demokratijos puoselėjama tarnavimo žmogui filosofiją, iškilo problemų, pavyzdžiui, apibrėžiant valstybės įstaigų statusą, jų vidaus administravimą ir kt.

Sudėtingai padėčiai išspręsti buvo reikalingos teisinės priemonės. Reformų metu pradėjo išsiskirti savarankiška valdymo sritis, kurią mes vadiname „tarybine teise“. Suprantama, kad kiekvienos valstybės tarnybų įvairovė yra gana didelė ir iš dalies savita, todėl tarnybinės teisės reguliavimo dalykas, palyginus jo apibrėžimą su kaimyninių šalių praktika, visada šiek tiek skiriasi, turi nacionalinių savitumų. Tai savitumas, kuris išlieka žvelgiant ir iš šių dienų Europos Sąjungos perspektyvos, tačiau tai daugiausia politikos, kultūros, bet ne filosofijos klausimas.

Monografija yra skirta tarnybinės teisės puoselėjimo problemoms, kylantioms kuriant XXI a. vadybinę valstybę, nagrinėti. Naujasis požiūris į administracinę veiklą iškelia visiškai kitas socialines vertybes. Administracinė veikla pertvarkoma konceptualiai, t. y. skatinant diegti naująją viešąją vadybą, kurti humanišką, etišką visuomeninių santykių administravimą, nukreiptą spręsti bendrą viešojo ir privataus sektoriaus tikslą – kurti gerovės valstybę. Vadinasi, atliepiant laikotarpio iššūkius, yra ginamos aukštesnio lygio socialinės vertybės, kylančios iš vakarieetiškos gerovės valstybės kūrimo filosofijos, o problemos sprendimų priėmimo metodologinis pamatas yra humanistinės filosofijos suformuluotos vertybės.

Filosofinės nuostatos apibrėžia galutinius tikslus ir vertinimo kriterijus, kurių požiūriu socialinė tikrovė visada būna nevysiškai tobula. Apibūdinamas teisės analizės metodologiją, V. S. Nersesiancas teigia, kad teisės filosofija, susieta su kitais teisės nagrinėjimo būdais, yra aukščiausia teisės pažinimo forma, jos prasmės, vertės ir reikšmės žmonių gyvenime suvokimas ir įtvirtinimas¹². Mūsų visuomenei, ilgus dešimtmečius kentusiai sovietinį režimą, nėra lengva perimti ir kūrybiškai diegti naujas vertybes savo gyvenime. Sovietinėje imperijoje buvo

¹¹ Dambrauskas, A.; Lapinskas, K.; Pakalniškis, V.; Pavilonis, V. *Tarybinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1986. P. 26.

¹² Нерсесянц, В. С. *Философия право*. Москва: Норма-Инфа, 1998. С. 5.

vienpartinė sistema. Partija nustatė pagrindines liaudies ūkio plėtojimo, socialinio, kultūrinio ir valstybinio darbo kryptis, o *valstybinio valdymo organai*, remdamiesi šiais direktyviniais nurodymais, *priimdavo atitinkamus valdymo aktus ir kitais būdais įgyvendino partines direktyvas*. Tarybinė administracinė teisė buvo grįsta principais:

- partinio vadovavimo;
- demokratinio centralizmo;
- socialistinio teisėtumo ir kt.

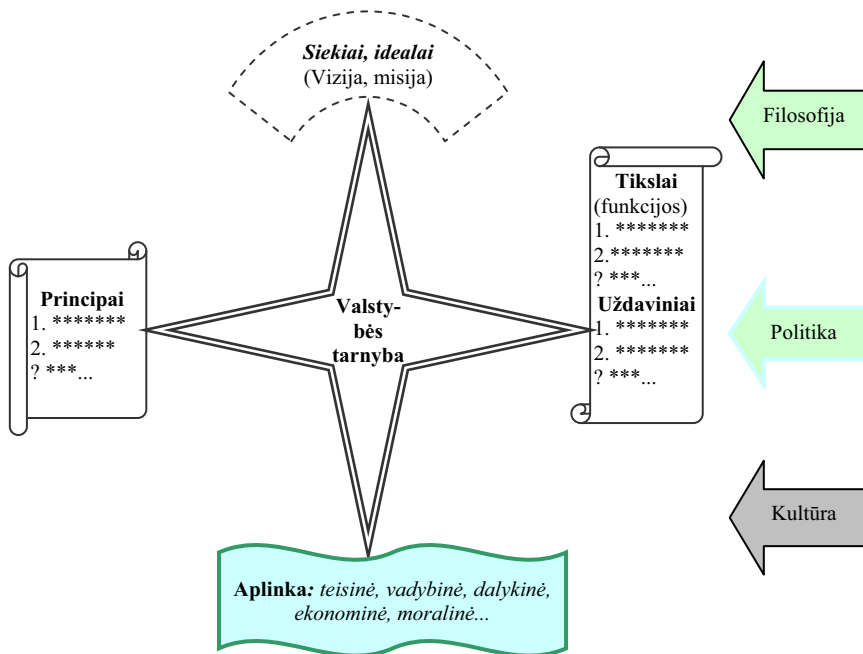
Jie visiškai nepriimtini Vakarų teisės tradicijoms. Tokie šališki valdymo aktai, vertinant vakarų demokratijos požiūriu, turėtų būti laikomi niekiniais, prieštaraujantys teisinio reglamentavimo ir žmogaus teisių prigimčiai.

Itin iškalingas, pavyzdžiui, „socialistinio teisėtumo“ principas, atspindintis valstybės ginamų didžiųjų socialinių vertybių, kaip teisėtumas, teisingumas, esmę. Socialistinio teisėtumo principas suvokiamas kaip reikalavimas, „kad valstybės valdymo organai ir kiti valdymo santykių dalyviai“ griežtai laikytųsi tarybinių įstatymų, kurie iš tikrųjų buvo ne teisiniai įstatymai, o vienvaldės partijos direktyviniai nurodymai. Įstatymų įgyvendinimą valstybinio valdymo srityje padeda užtikrinti prokurorinė priežiūra, valstybinė, liaudies ir visuomenės kontrolė¹³. Suprantama, kad daugelis terminų šiandien reikalauja išsamaus jų turinio atskleidimo, tačiau viena aišku – vienvaldės Komunistų partijos (KP) „išmintis“, sudėta į direktyvas, buvo laikoma neginčijama vertybe, suteikiančia jai absoliučią valdžią valstybės ir visuomenės vardu. Aiškinant teisingumą (socialinį teisingumą), nė neužsimenama, kad jis kyla iš prigimtinės teisės principo. Autoritarinis valdymas tuo ir būdingas, kad jame teisėtumas, kuris suprantamas kaip vienašališkas imperatyvus diktatas, prieš humanišką, pozityvų teisingumą yra vyraujanti vertybė.

Vakarų demokratijos puoselėjama viešųjų ir privačių santykių administravimo filosofija iškelia visiškai kitas vertybes. Klasikinės liberaliosios teisinės valstybės sampratos pagrindas yra Dž. Loko, Ž. Ruso ir kitų Švietimo epochos mąstytojų suformuluota teisėtumo, palaikant visuomenės suverenitetą, asmens autonomiją, numatant galimybę priešintis bet kokiems neteisėtiems valdžios veiksams, doktrina. Teisinės valstybės, nukreiptos palaikyti žmogaus teises ir laisves, raidoje aktua-

¹³ Dambrauskas, A.; Lapinskas, K.; Pakalniškis, V.; Pavilionis, V. *Tarybinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1986. P. 27.

lūs išlieka ir kiti naujųjų amžių mąstytojų skelbti teiginiai, kaip anai, kad žmonių teisės ir laisvės, jų gerovė daug priklauso nuo valstybinės valdžios socialinės politikos. Vakarų demokratijos esmė ta, kad visiems tos visuomenės nariams turi būti bendros ir konsensu priimtose taisyklės, kurių didžiąją dalį nustatyta tvarka patvirtinta įstatymų leidžiamoji valdžia. Taip sukuriama būtina prielaida tenkinti teisiškai pagrįstus savo poreikius, kitaip sakant, išvengti nuolatines priklausomybės nuo neapibrėžtos, nenusipėjamos absoliutinamos asmenybės, ar išskirtinę valdžią turinčių organizacijų savivalės.



1 pav. Filosofijos, politikos ir kultūros sąveika

Iki šiol mes aptarėme valstybės institucijų administracinės veiklos filosofiją, iškeliančią valstybę aukščiau pilietinės visuomenės, verslo kapitalizavimo poreikių. Ekonomikos globalizacija, pasaulinio ūkio jungimasis, rinkos dėsniai – visus socialinius reiškinius ir procesus bando

paaikškinti naujosios žmogaus (humanizmo) teorijos. Dauguma jų pripažįsta arba pritaria, kad socialinės organizacijos būklė reiškiasi dichotomijų – kaip stabilumo ir mobilumo, planingumo ir spontaniškumo, harmonijos ir konfliktiškumo, integracijos ir decentralizacijos – pavidalu. Atitinkamų reiškinių, procesų asimetriškumas yra socialinės įtampos laukų radimosi priežastis, o įtampa laikoma varomąja jėga (arba „saviraidos šaltiniu“), skatinančia nenutrūkstamą raidą. Taigi didžioji socialinio bendrabūvio, ekonomikos raidos paslaptis ta, kad visada tarpusavyje *prieštaraudami* šie procesai amžinai *sąveikauja*.

Sąveika nėra savaeigis procesas. Procesus varanti jėga – intelektinis siekis suvokti ir sistemiškai pertvarkyti aplinką. Ekonomikos pasaulinė integracija ir diferenciacija yra viena iš tų dichotomijų, pasižyminčių visuotinumu. Dichotomijos šalys – pagrindiniai ekonomikos elementai – verslas ir valstybė, kurie pripažįstami lygiaverčiais partneriais, turinčiais skirtingų (viešųjų ir privačių) interesų. Sąveiką pripažinus raidos varomuoju šaltiniu, arba santykių reguliavime vyraujančia vertybe, iš esmės keičiasi požiūris į valdymo politiką ir kultūrą.

Valdymo pamatas yra teisinis visuomeninių santykių reglamentavimas. Demokratinio įteisinimo uždavinys – pateikti patikimą socialinės sąveikos „ramstį“, reikšmingą socialiniams (teisiniams, ekonominiams, moraliniams ir kt.) konfliktams spręsti, palaikyti humanizmo ir demokratijos principais grįstas socialinių santykių raidos tendencijas. Susidariusią padėtį rusų mokslininkas V. S. Nersesiancas komentuoja kaip valstybės institucijų, jų pareigūnų (tarnautojų) ir visuomenės, individo veiklos teisinio reglamentavimo dichotomiją¹⁴.

Autoriaus pateikta sąvoka kildinama iš Dž. Loko ir kitų istorinių asmenybių skelbtų teorinių nuostatų. Dichotomijos ištakas galima apibrėžti išvelgiant dvi demokratinį bendrabūvį apibūdinančias formules:

- individui viskas leistina, ko nedraudžia įstatymas;
- valstybės institucijoms, pareigūnams viskas draudžiama, ko neleidžia (neįpareigoja) įstatymas.

Toks demokratinio įteisinimo supratimas taip pat neatitinka naujojo viešojo administravimo filosofijos. Naujausių laikų dichotomijos dermės filosofinio vertinimo kriterijai – bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Pirmasis iš jų yra proporcingumo principas, įvardijamas kaip

¹⁴ Нерсесянц, В. С. *История идей правовой государственности*. Москва: АПУ при Институте государства и права РАН, 1993. С. 9.

pagrindinė teisingumo koncepcija, sustiprinanti asmens individualių teisių, laisvių apsaugą nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu. Visos filosofinės koncepcijos yra sunkiai konkretizuojamos, nes jos apibrėžia tik didžiąsias (idealias) socialines vertybes, todėl kaip ir bet kurio principo reikalavimai turi būti nagrinėjami įvertinant atsiradusio santykio sprendimo formalumų ypatumus.

Pažymėtina, kad ir globalūs procesai išsaugo vidinę individualumo ir visuotinio dichotomiją, dėl didelio masto labai išryškina jų kaip vertybių konkurenciją. Lietuvos valstybė ir jos institucijų veiklos, kultūros, politikos savitumus lemia objektyvios aplinkybės, pavyzdžiui, valstybės geografinė padėtis. Žymus lietuvių filosofas ir mąstytojas Stasys Šalkauskis rašė: „Norėdama gyvuoti bei klestėti lietuvių tauta privalo įvykdyti savo politikoje ir savo kultūroje Rytų ir Vakarų pusiausvyrą, ir iš tikro, kaip iš istorijos matyti, ji pajėgdavo nugalėti savo padėties sunkenybes sulig tuo, kaip jai sekdavosi šią sąlygą vykdyti tikrumoje“¹⁵. Mąstytojo suformuluota valstybės politikos vizija išlieka reikšminga ir mūsų laikotarpiu.

Filosofijos iškeltų siekių, arba idealių vertybių, įgyvendinimas organizuojamas formuojant atitinkamą veiklų politiką ir remiamasi kultūra (žr. 1 pav.). Demokratinės valstybės, pasukusios naujosios viešosios valdybos diegimo link, pamatą sudaro įvairaus pobūdžio organizacijos ir interesų grupės, bendruomenės ir valstybės įstaigos, verslo įmonės, todėl jos yra pagrindinis nagrinėjimo objektas. Mokslo ir praktinės patirties (R. L. Ackoffas, F. E. Emery, A. Moles ir kt.) įrodyta, kad atskiros asmenybės negali vykdyti visuomenėje tų funkcijų, kurias įgyvendina specialūs socialiniai dariniai kaip kolektyvinė intelektinė ir dvasinė jėga. Būtent socialinės grupės prisiima arba joms yra patikima įgyvendinti tam tikras funkcijas, visuotinai reikšmingus tikslus, uždavinius. Socialinės grupės suformuota ir visiems priimtina veiklos politika, puoselėjamos kultūros mastai viršija individo veiklos ir kūrybos galimybes.

Kita vertus, dėl pakitusio požiūrio į asmenybės ir visuomenės, asmens ir valstybės santykį kinta individo traktavimo filosofija. Kad suvoktume strateginius administravimo politikos pokyčius, reikia įvardyti procesų varomąją jėgą – tai visose srityse nuolat didėjantis žmoniškojo veiksnio vaidmuo puoselėjant kultūrą ir civilizaciją. Individo ir, ypač valstybės tarnautojo, vaidmuo, jo santykis su įvairių lygių socialiniais

¹⁵ Šalkauskis, S. *Lietuvos tauta ir jos ugdymas*. Kaunas, 1933. P. 47.

dariniais yra pagrindinė šio darbo problema, jai skirtas ne vienas knygos skirsnis.

Apibendrinant galima pabrėžti temos filosofinio nagrinėjimo reikalingumą ir paminėti bent kelias mūsų bendrabūvio organizavimo, socialinių procesų valdymo problemas, kurios labiausiai rūpi šio darbo autoriui:

- Europos Sąjungoje, ypač jos valstybėse senbuvėse, takoskyra tarp valstybės tarnybų ir privataus sektoriaus organizacijų administravimo, socialinio reglamentavimo, atsižvelgiant į naujosios vadybinės valstybės tikslus, nuolat mažėja, tačiau tam tikrų ypatumų išlieka. Nepakankamas jų pabrėžimas dažnai turi neigiamų ir toli siekiančių pasekmių. Pavyzdžiui, siekiant institucijų, įstaigų aukštesnių veiklos rezultatų, kartais yra inicijuojamos ir bandomos įgyvendinti reformos pasikliaujant bandymų ir klaidų taisymo metodu. Rekomendacijų, kylančių iš teigiamosios patirties mokslinės analizės, nepaisymas gali būti labai žalingas, sutrikdyti socialinių procesų raidą, griauti pačią vadybinės valstybės tarnybos idėją.
- praktiniame gyvenime vis dar susiduriame bent su keliomis tarpusavyje konkuruojančiomis valdymo idėjomis. Neteisingai suvokiama valstybės filosofija gali išprovokuoti tarnybinės veiklos kraštutinumus. Tarkim, neteisingas, nenuoseklus konceptualių nuostatų administracinėje veikloje supratimas yra viena iš dažnai pasitaikančių priežasčių politiniam ekstremizmui rasti. Politinis ekstremizmas nepripažįsta jokių veiksmų apribojimų, t. y. nesistengia nagrinėti ir vertinti veiklai reikšmingų objektyvių ir subjektyvių aplinkybių, susiklosčiusių organizacijos viduje ir išorėje, remtis visuomenės ir asmens raidos istorijos dėsniniais, neadekvačiai reaguoja į ekonomikos iššūkius, bendrabūvio saugumo grėsmes, kitus rizikos veiksnius. Ekstremumą išprovokuoja siekis pasikliauti vien savo jėgomis (sąveikos dėsnio nepripažinimas) ir įkūnyti idealias vertybes absoliučiai ir iš karto. Jeigu to padaryti nepajėgiama, būna kalta teorija arba „netobula“ paradigma. Tai panlogizmas¹⁶ praktikoje. Filosofijos principai išsikristalيزuoja iš tikrovės dėsninųjų, kurie nėra vien tiktai mąstymo, proto ar kažkokios nerealios dvasios pakeistas pro-

¹⁶ Panlogizmas (gr. *pan*. – visa + *logos* – protas) – filosofinė samprata, kad gamtos ir visuomenės raida yra pasaulinio proto, absoliuto logikos veikla.

duktas. Tai gyvenimo logikos padiktuotos taisyklės, vyraujančios bendro pobūdžio idėjos.

3. Veiksniai, lemiantys strateginius administravimo politikos pokyčius

Dauguma teoretikų ir praktikų sutaria, kad gyvename didelių permainų valdymo laikotarpiu. Viešosios vadybos paradigma, kilusi iš verslo administravimo mokymo, metė iššūkį viešojo administravimo mokslui, grįžtam grynai teisine reglamentacija¹⁷. Pažangių demokratinių valstybių viešajame sektoriuje siekiama įvertinti demokratines vertybes, pilietiškumą bei tarnybos visuomenės interesams principus. Manoma, kad būtent verslo administravimo vadybinis metodas leis įvykdyti viešojo sektoriaus reformą pakeičiant šiam biurokratiniam sektoriui būdingą administravimo metodą. Vadybinę perspektyvą suderinus su viešuoju sektoriumi buvo sukurta nauja paradigma – viešoji vadyba¹⁸.

Naujojo bendrabūvio reguliavimo sampratą – besiformuojančią naują tikrovę – reikia paaiškinti remiantis sisteminė analize, įvertinti atsiradusius kokybiškai naujus reiškinius, procesus žmogaus ir visuomenės gyvenime. Vienas esminių vadybinės valstybės bruožų – dėmesingumas besiplečiančiam socialinių grupių interesų skaidymuisi, didesnis susiformavusių bendruomenių ir atskirų asmenų įtraukimas į valstybės

¹⁷ Naujojo viešojo administravimo įtakos tradiciniam, biurokratiniam administravimo modeliui nagrinėti skirta gana daug publikacijų: Domarkas, V. Naujųjų viešojo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė. *Naujoji viešoji vadyba*. Kaunas: Technologija, 2007; Domarkas, V. Naujojo viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 7; Peters, B. G. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, Nr. 5; Temmes, M. White are the Citizens Reluctant the Administrative Reforms: Metaevaluation on the Strategies and Trends of the Public Management Reforms in Finland in the 1990. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, Nr. 5; Wilson, J. New Management of Public Services: The United Kingdom Experience. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 7; Raipa, A. „Naujoji viešoji vadyba“ efektyvumo metodologijoje. *Naujoji viešoji vadyba*. Kaunas: Technologija, 2007; Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004.

¹⁸ Lane, J. E. *Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 268

reikalų tvarkymą privatizuojant kai kurias valstybės funkcijas, plėtojant įvairių subjektų sąveiką (bendradarbiavimą), diegiant inovatyvų administravimą. Tai reiškia, kad valstybė siaurina savo reguliatyvinį vaidmenį ir daugiau dėmesio skiria tam, kad kvalifikuotai numatytume vyks- tančius procesus, sudarytume palankias sąlygas atsiskleisti kiekvieno žmogaus, socialinės grupės kūrybiniam potencialui – skatintume mora- lią laikyseną, pilietinės visuomenės brandą.

Siaurinant valstybės reguliavimo sritį, didžiausi pokyčiai laukia sta- tutinių valstybės tarnybų, kurių statusas tradiciškai per šimtmečius su- vokiamas kaip grynai teisinis. Trumpam atsigręžiant į istorinę perspek- tyvą pažymėtina, kad specialios viešosios tvarkos priežiūros institucijos atsirado dar Senovės Graikijoje ir Romoje. Pirmą kartą oficialiai įteisintos Prancūzijos 1789 m. *Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos* 12 straipsnyje, kuriame apibrėžiamos kaip žmogaus ir piliečio teises užtik- rinančios viešosios pajėgos. Institucijos yra steigiamos visų naudai, to- dėl jas galima panaudoti tik griežtai pagal paskirtį ir niekam kitam.

Administracinės valstybės tapsmas vadybine Vakaruose vertinamas kaip nuoseklus evoliucionavimas. Naujojo viešojo administravimo išta- kos yra anglosaksų viešųjų reikalų tvarkymo praktikoje ir teorijoje, ta- čiau demokratiniai procesai sukūrė palankias sąlygas tokioms permai- noms ir kontinentinės Europos moderniose valstybėse. Kiek kitaip šiuos reiškinius ir procesus reikėtų vertinti Lietuvoje. ***Statutinių valstybės tarnybų administracinės veiklos pakeitimas viešąja vadyba reiškia re- voliucinį virsmą visiškai nauja forma ir kokybe valstybiniame valdy- me.*** Tai prielaida, kuriai pagrįsti ir skirta ši studija. Joje siekiama gvil- denti vieną iš galimų reformos koncepcijų.

Suprantama, kad naujoji valdymo paradigma yra palanki rasti vis naujoms specialioms mokslo teorijoms, todėl jų yra daug daugiau negu konkrečių metodų (V. N. Kudriavcevas, R. Tidikis, A. Vaišvila, A. E. Žalinskis ir kt.)¹⁹. Pavyzdžiui, statutinės valstybės karjeros tarnybos re- formos teorija, kaip specialių disciplinų visuma, yra skirta konkrečios valstybės veiklos srities teisinio (ir ne tik teisinio) reguliavimo formoms ir sąlygoms tirti. Ji remiasi fundamentalių teorijų sukurta metodologija

¹⁹ Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000. P. 51; Кудрявцев, В. Н. *Какое государство мы строим?* Москва, 1991. С. 90; Жалинский, А. Э. *Социально-правовое мышление: проблемы борьбы с преступностью*. Москва: Наука, 1989. С. 172; Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimo metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 190 ir kt.

ir dažniausiai naudojasi *filosofiniu, sociologiniu, istoriniu metodais*. Analizuojamos temos požiūriu reikia rasti moksliskai pagrįstą atsakymą į klausimą: *ar valdžia ir tarnavimas XXI a. demokratinėje valstybėje, pilietinėje visuomenėje nėra tarpusavyje konkuruojančios ar prieštaraujančios sąvokos*. Kitaip sakant, reikia nagrinėti valstybės ir jos piliečio tarpusavio sąveikos raidą, nes statutinės valstybės tarnybos administravimo teorijos metodologinis pagrindas yra *žmogaus savito bendravimo arba sąveikos tarnaujant visuomenei filosofija*.

Jau rašėme, kad kuriant ir puoselėjant kiekvieną mokslo teoriją būtina remtis filosofijos mokslo nustatytais visuomeninių santykių dėsnin-gumais. Taip pat minėjome ir apie filosofinių nuostatų kilmę bei vaidmenį tobulinant institucijų valdymą. Iš tiesų valstybinis valdymas yra įgyvendinamas per valstybės ir savivaldybių institucijas, o tiksliau kalbant – kasdieniu šių institucijų pareigūnų, tarnautojų darbu – jų tarnavimu, sąveika su asmenimis, socialiniais dariniais, verslo sektoriumi, kitomis valstybinėmis ir nevyriausybinėmis organizacijomis. Reformų šaltinis, jų atspirties taškas yra žmogiškieji ištekliai – intelektinis kapitalas. Tai lemia, kad valdymo studija turi remtis nuodugnia žmogaus veiklos galimybių studija. Kitaip sakant, naujųjų administravimo idėjų plėtra turi remtis filosofiniu nagrinėjimu kaip aukščiausia socialinių procesų, jų raidos tendencijų pažinimo forma.

Dabartinis mokslas įrodė šių dienų žmogaus veiklos, gyvenimo nepastovumą, pusiausvyros nebuvimą, procesų negrįžtamumą ir atsitiktinumą, tikimybių procesus. Tai neaplenkia net tokių inertiškų dalykų kaip pačios filosofijos ir socialinių mokslų. Pasaulis pasirodo esąs „procesas, o ne galutinis negyvos pusiausvyros pasaulis“. Suprantama, kad pasaulį-procesą gali modeliuoti tik teorijos-procesai, arba, kitais žodžiais tariant, atviros teorijos, kurios pripažįsta, pavyzdžiui, socialinių procesų nuolatinę raidą ir kaitą – permainingą žmogaus gyvenimą²⁰.

Kitas metodologinis principas, svarbus kiekvienai mokslo teorijai, kyla iš „dialoginio pažinimo“²¹. Turimas omenyje pažįstančiojo subjekto dialoginis aktyvumas. Jį būtų galima pavadinti *sąveikos dėsniu*, išreiškiančiu atgalinį ryšį, sustiprintą kritiniu proceso vertinimu pripažįs-

²⁰ Morkūnienė, J. *Humanizmas. Filosofinės teorijos metmenys*. Vilnius: Baltic ECO, 1995. P. 22.

²¹ 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. P. 120–122.

tant žmogaus idėjų pasaulio ir visuomenės bei gamtos pasaulio istorinių sąveikų raidą. Vietoje *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, pripažįstant socialinių procesų temporalumą, kartu teigiame, kad mūsų nagrinėjama valstybės tarnybos administravimo teorija turi būti grindžiama ne nekintamais principais ar kokiu nors vieninteliu idealu aiškinimo kriterijumi, bet žmogaus veiklos, jo mąstymo ir pasaulio istorinėmis sąveikomis. Ką prieš šimtmečius gyvenę žmonės laikė idealu, o prieš porą dešimtmečių, pavyzdžiui, teisinę valstybę tobulai sutvarkytu gyvenimu, šiandien vadiname praeitimi ir tikimės tobulesnio bendrabūvio pamato. Sąveikos dėsnis neatmeta perimamumo, nuoseklumo, tačiau nepripažįsta nekintančių standartų. Sąveika šių dienų socialiniuose santykiuose suprantama kaip kūrybinių ieškojimų skatinimas, naujų idėjų žadėjimas, pajėgų socialinėms problemoms spręsti kūrimą diegiant vadybinius veiklos metodus, kitas valdymo naujoves. Dėsningumų suvokimas labai svarbus pareigūnui, studijuojančiam šiuolaikinį viešųjų santykių administravimą, suvokiant savo tarnybos vietą socialiniuose procesuose, ugdant kūrybinę požiūrį į tarnybinę veiklą, edukaciniu požiūriu. Žinios ir inovatyvios išvalgos padeda suvokti tarnybos, įgyvendinančios tik jai būdingas funkcijas, priedermes. Pavyzdžiui, policijos pareigūnas turi gebėti pasiūlyti visas galimybes tam, kad jo aptarnaujamoje bendruomenėje sėkmingai būtų derinami žmogaus, visuomenės ir valstybės interesai, kasdien stiprėtų bendruomenės pasitikėjimas teisėtvara, o bendruomenė niekieno nevaržoma naudotųsi savo pilietinėmis ir žmogaus teisėmis bei laisvėmis.

Europos Sąjungos muitinės funkcijos yra plėtojamos visiškai naujose veiklos srityse. Socialiniu ir ekonominiu požiūriu joms iškeltas reikšmingas uždavinys – įgyvendinant sąveikos dėsnį savo veiklą pertvarkyti taip, kad galėtų teikti paslaugas verslui, sutelkti valstybės, verslo pastangas plečiant laisvą prekių, paslaugų judėjimą ir kartu užtikrinti rinkos bei visuomenės saugumą.

Apibendrinant reikia pabrėžti, kad esminio posūkio valstybės tarnybų valdyme priežastis – iš esmės pasikeitęs požiūris į tikslingą žmogaus veiklą. Statutinių valstybės tarnybų administracinė veikla, jų veiklos teorija kaip ir kitų organizacijų yra grindžiama šiuolaikinėmis humanizmo filosofijos nuostatomis. Tai leidžia įveikti valstybės tarnybos

valdymo stereotipus, analizuoti vidaus santykius šiuolaikinio mokslo dvasioje. Pagrindinė nuostata, reikalaujanti liberalizuoti valstybės tarnybų demokratinį įteisinimą (griežtai reglamentuota teisiškai administravimą praturtinti vadybos modeliais) yra ta, kad dabartiniuose socialiniuose moksluose „tikslumas“ reiškia ryšių ir sąveikų pažinimo visapusiškumą. Filosofiniu, sociologiniu metodu nustatomos prielaidos, numatančios galimybę prisiliesti prie gyvos *hic et nunc* (čia ir dabar) teisės, modeliuoti policijos, muitinės, sienos apsaugos ir kitų valstybės institucijų tarnybinę veiklą, įgyvendinti teisę ir šiuolaikiško bendrabūvio taisykles diegiant vadybą ir nenusižengti šių sugriežtintos drausmės institucijų prigimčiai.

Praktinės patirties analizė verčia atkreipti dėmesį ir į galimą riziką, kylančią diegiant viešąją vadybą. Viešųjų santykių „dvasios“ liberalizmas neišvengiamai kuria prielaidas nuomonių toleravimui. Būtų klaidinga šį reiškinį vertinti tik teigiamai. Lietuvoje ir visame pokomunistiniame pasaulyje, greta moksliskai pagrįstų, praktikos patikrintų modelių, randasi daugybė nemokslinių, vadinamųjų pseudomokslinių, socialinės raidos vizijų. Pseudomokslas – tai bandymai įrodinėti teiginį, žadėti greitą savo teorijos praktinį pritaikymą nesinaudojant moksliniais metodais²². Tradicinių administravimo metodų reformos, nesuvokiant vakarietiškos gero administravimo filosofijos, nesant siekio reglamentuoti visuomeninius santykius moksliskai pagrįstais proporcingumo, (pavyzdžiui, informuotumo, nuoseklumo, kruopštumo, protingumo), nediskriminacijos ir kitų humaniškos, moralios gyvensenos principų reikalavimais, gali turėti neigiamų ir toli siekiančių pasekmių.

²² Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 70–75.

Teisinės sąvokos, būdamos lietuvių kalba neišryškintos ir nesuklasifikuotos, glūdi mūsų sąmonėje be lietuviško vardo, negyvos, prigesusios. Be lietuviškos teisinės doktrinos teisininkas terminologijos kūrybai kaip reikiant nepajėgus.

*P. Stravinskas*²³

4. Tarnybinės teisės terminų²⁴ statika²⁵ ir dinamika²⁶

Kaip kurti šių dienų visuomenei priimtina valstybės tarnybą, modeliuoti personalo valdymo strategiją? Šis klausimas tiesiogiai nukreiptas į dar vieną svarbų mokslinio tyrinėjimo aspektą – terminų statiką ir dinamiką.

Moksliniame darbe visada remiamasi tam tikromis sąvokomis, terminais, kategorijomis, kurios gali tiksliausiai atspindėti nagrinėjamo dalyko atskirų reiškinių, procesų būdingus požymius. Reikia pripažinti, kad kiekvieno autoriaus mokslinių darbų kalba yra savita, nes kalbinėmis priemonėmis jis atskleidžia savo požiūrį į problemas, savaip modeliuoja diskursą, turi tik jam būdingą hipotezių kėlimo ir jų pagrindimo mechaniką ir kt. Dėl įvardytų ir kitų priežasčių tyrėjai tą pačią sąvoką gali skirtingai suprasti, aiškinti. Dar didesni skirtumai yra tarp mokslo ir kasdienės kalbos.

Sąvokų analizė reikšminga dėl to, kad visuomenė yra sudėtinga, besivystanti sistema ir jos atspindėjimas statiškais kategorijomis, nors jos būtų visiškai teisingos ir tikslios, reikštų žmonių santykių *status quo*

²³ Stravinskas, P. Lietuviškos teisinės terminijos klausimu. *Teisė*. 1938, Nr. 41. P. 95–96.

²⁴ Terminas yra žodis, reiškias sąvoką, turinčią specialios reikšmės tyrinėjimo dalykui, mokslinio dalyko reiškęjas.

²⁵ Statika – sąvoka vartojama ne viena reikšme. Kategorijos statika suprantama kaip jos reikšmės pastovumas.

²⁶ Dinamika – tai kokio nors reiškinių kitimas, plėtotė. Žodis turi daug reikšmių. Sąvoka „kategorijų dinamika“ reiškia kategorijos turinio priklausomumą nuo vartojimo konteksto.

išsaugoti esamą būklę kaip baigtinę, nekintamą ir prieštarautų socialinės raidos dėsningumams. Stasys Šalkauskis rašė: „Žodžių prasmės bei reikšmės sustingimas geležiniuose, vieną kartą ant visados nustatyto žodyno rėmuose taip suvaržytų laisvą žmonių minties eigą, kad intelektualinė jo iniciatyva turėtų labai nuo to nukentėti“²⁷. Mokslo uždavinys yra kritiškai vertinti tikrovę, o jos atspindį, naują turinį atskleisti vartojant specialius terminus, sąvokas.

Lietuvos terminologijos klausimais rašė ir filosofijos terminijos pamatus suformavo praėjusio šimtmečio trečiajame–ketvirtajame dešimtmetyje S. Šalkauskis. Analizuodamas ši semantinę reiškinį jis rėmėsi tuometinių mokslininkų, mąstytojų (M. Breal, J. Vendryes, J. Maritaino ir kt.) darbais, todėl jo studija yra gana argumentuota, nuosekli. Lietuvos tarpukario mokslininko palikimas neprarado aktualumo ir mūsų dienomis. Reikia sutikti su mąstytojo nuomone, kad filosofijos terminija yra labai svarbi, apimanti beveik visus bendro turinio terminus, kurie reikšmingi visam intelektualiam gyvenimui, t. y. specialiesiems mokslams, konkrečioms humanitarinių ir socialinių mokslų sritims. Taigi minties reiškinio priemonės veikia ir laikas, ir aplinka. Problema ta, kad praktikoje dažnai nepaisoma jo atrastų „kalbos dėsnių“.

Viena atramine mokslininko studijos dalimi laikytina kalbos elementų (*žodis*, *sąvoka* ir *terminas*) semantinė analizė, jų vartojimo skirtumų argumentavimas. *Terminas* yra kilęs iš lotynų kalbos (lot. *terminus* – kraštutinė riba, siena, kur kas nors baigiasi). Perkėlus žodį pagal analogiją į mokslinę kalbą, jis suprantamas kaip kraštutinis elementas arba pradai, „žodis, tarnaujantis mokslo dalykui reikšti“²⁸. Terminas laikomas žodžiu, skirtu sąvokai reikšti. Tačiau ne kiekvienas žodis, reiškiantis sąvoką, yra mokslo terminas. Kad žodis, reiškiantis sąvoką, įgautų termino vardą, reikia, kad pareikštoji juo sąvoka atsakytų kuriam nors mokslo dalykui – įeitų į kurio nors mokslo tyrinėjamųjų objektų sritį. *Terminas* yra žodis, reiškiantis sąvoką, turinčią specialios reikšmės kuriam nors mokslo dalykui²⁹. Terminija, anot S. Šalkauskio, reiškia „techniškų vieno kurio mokslo arba meno terminų visetą“.

Filosofas atkreipia skaitytojo dėmesį į tai, kad ne visi žodžiai reiškia sąvoką. *Sąvoka* yra mąstymo turinio elementas. Ja vadinami tarpu-

²⁷ Šalkauskis, S. Filosofijos ir pedagogikos terminija. *Raštai*. Vilnius: Mintis, 1991. T. II. P. 44.

²⁸ Ten pat. P. 13.

²⁹ Ten pat. P. 15.

savyje priklausomi prasminiai žodžių junginiai, reiškiami samprotavimai, sprendimai.

Greta žodžių *sąvoka, terminas* literatūroje dažnai vartojamas žodis ir *kategorija*. Tai daugiareikšmis žodis socialiniuose moksluose suprantamas kaip pagrindinė arba atraminė sąvoka, atspindinti esmingiausius ir bendriausius, sudėtingus (struktūriškus) reiškinius, procesus, sąmonės pažinimo savybes. Studijos požiūriu kategorijomis reikėtų laikyti, pavyzdžiui, sąvokas:

- sąveika;
- viešasis interesas;
- privatusis interesas;
- tarnybinė teisė;
- viešoji vadyba;
- statutinė valstybės tarnyba;
- valstybės tarnautojas arba statutinis pareigūnas ir kt.

Kategorija – tai terminas, vartojamas norint įvardyti bendriausius požymius, pabrėžti tiriamojo dalyko esmę.

Ne mažiau svarbi S. Šalkauskio terminologija apibūdinant procesus terminijoje. Jis pastebėjo, kad naujos prasmės atsiradimas nebūtinai panaikina senąją. S. Šalkauskis rašė: „semantinių kitėjimų vyksmas apskritai nėra tiesiai einąs; jis plinta įvairiomis pakraipomis nuo pagrindinės prasmės ir dargi taip, kad kiekviena iš antraeilių prasmų gali tapti savo ruožtu nauju centru tolimesniam spinduliavimui“³⁰. Monografijoje tyrinėjamojo objekto požiūriu pasakytina, kad tarnybinė teisė išsirutuliojo iš administracinės teisės, todėl perėmė ir didelę dalį jos sąvokų. Kita vertus, ji turi daug savitumų ir jos savarankiška plėtra remiasi bendrąja terminija kaip *sąveika, bendravimas, atsakomybė, veikla, vadyba* ir kt. suteikiant terminams specialią reikšmę. Semantinių problemų sprendimas sukuria būtinas prielaidas išskirti tiriamąjį objektą iš socialinių reiškinių, procesų visumos.

Sąveiką apibrėžėme kaip socialinių procesų varomąją jėgą, raidos visuotinė priežastimi – įvairūs socialiniai reiškiniai, procesai sudaro dichotomiją, kuriai būdingi vidiniai prieštaravimai ir sąveika, konkurencija ir palaikymas.

Sąveikos kategorija turi metodologinę reikšmę: tiriant reiškinių, procesų sąveiką reikalaujama atsižvelgti į jų vidinės ir išorinės aplinkos

³⁰ Šalkauskis, S. *Raštai*. Vilnius: Mintis, 1991. T. II. P. 44.

poveikį, be to, atskleisdama pažinimo proceso nebaigtumą, mokslinei studijai suteikia atvirumą – neribotas praktikos tobulinimo ir plėtros tyrinėjimo galimybes. Sąveikos dėsnis išreiškia ir atgalinį ryšį, pripažįstant žmogaus idėjų pasaulio ir visuomenės bei gamtos pasaulio istorinių sąveikų raidą, sustiprina procesų, reiškinių ir subjektų (veikėjų) kritinį vertinimą.

Atsakomybės supratimą lemia pasikeitęs požiūris į asmenybę. Šiandien vis mažiau teikiama reikšmės imperatyvams, determinantams. *Asmenybė* – tai žmogaus buvimas pačiu savimi, bet kartu išitraukimas į bendrus santykius, savo ryšio su kitais kūrimas per savo individualybę, o ne lemtingiems imperatyvams, dogmoms, ypatingoms sąlygoms veikiant. Žmogus, anot M. Bachtino, dabar jau neturi moralinės teisės į *alibi*, teisės išsisukti nuo tos vienintelės atsakomybės, kokia jam yra skirta būties. Valstybės pareigūnas turi papildomų išipareigojimų visuomenei, daugėjant teisių, įgaliojimų kartu daugėja pareigų, todėl jis turi jaustis ypač atsakingas už savo sprendimus.

Asmenybė įsilieja į aplinką (bendruomenę, visuomenę) per *veiklą ir bendravimą*. Veikla ir bendravimas yra pagrindiniai sąveikos elementai. Šie dalykai tokie svarbūs žmogui, kad iš to, kaip asmuo prisideda prie darnios aplinkos kūrimo, kaip kultūros ir civilizacijos kontekste formuoja save, galime nustatyti asmenybės tapatumą. Asmenybė pareiškia apie save per poelgius ir ji yra tokia, kaip individas veikia, elgiasi nepriklausomai nuo aplinkybių. Statutiniams pareigūnams nuolat tenka atlikti savo priedermes nestandartinėmis ar net ekstremaliomis aplinkybėmis. Naujoji viešoji vadyba siūlo keisti administravimą, kurti lanksčius veiklos konceptus. Taigi pagrindinė raidos tendencija – plėtoti intelektinius tarnybinės veiklos pradus, kad statutinio pareigūno veikla taptų pareigūno asmenybės požymiu.

Veiklą įprasmina ir lemia asmenybė, bet kartu veikla formuoja asmenybę. Ši sąveika remiasi reikalo išmanymu, išsilavinimu, o kartu ji kuria žinojimą, profesionalumą. Asmenybių trūkumai skurdina veiklos aplinką. Kita vertus, nyki aplinka niokoja asmenybę. Šio laikotarpio asmenybė – tai ne kritikuojanti, nuolat prieštaraujanti, bet veržli, teigiamai veikianti, žinanti, ko nori individualybė, nes *gyvi mąstymo procesai yra nukreipti gerinti esamą padėtį*³¹. Pareigūnas yra nuolat stebimas, jis jaučiasi, vaizdžiai kalbant, lyg po stikliniu gaubtu. Kritiškas, reiklus vi-

³¹ Вертгеймер, М. *Продуктивное мышление*. Москва: Прогресс, 1987. С. 296.

suomenės požiūris ir į tokio pobūdžio institucijas, todėl šios nuostatos taikytinos valstybės įstaigoms ir jose dirbantiems pareigūnams.

Asmenybė veikia tarp žmonių, jų aplinkoje. Asmenybės pasaulis – kita asmenybė, o asmenybės veikla – *bendravimas*. Žmogus nori būti pačiu savimi. Jis tai pasiekia per bendravimą, išitraukdamas į bendrus santykius, per veiklą ir per idėjas – per bendravimo filosofiją. Pareigūno bendravimas grįstas didelių ir mažų kasdienių problemų sprendimais, vedančiais jo institucijos misijos optimalaus įgyvendinimo link. Kiekvienas žmogus, anot J. Morkūnienės, yra filosofas, suvokiantis tarnybos vertybes, ir *filosofija tampa jo mąstymo kultūros pradū*. Tačiau kyla klausimas, koku mastu institucinėje aplinkoje jis išlieka pačiu savimi, kai bendravimo ryšį tarp pareigūnų nustato ne pats asmuo, o kažkas kitas (valstybė, institucinė tvarka ir kt.). Ar tuo nėra kėsinama į jo individualybę, trukdoma formuoti asmenybei, o kartu ir pilietinei visuomenei?

Taigi procesus varanti, skatinanti jėga yra sąveika, o pagrindinis modernizacijos pokyčių subjektas – asmenybė. Asmenybė – tai nuolat besiveržianti į išorę, už savo ribų, nukreipta į aplinką, siekianti tikslų ir kurianti juos individualybė. Veikla, poelgis, bendravimas, savo reikšmės, atsakomybės sau ir kitiems jausmas – tai sąvokos išreiškiančios ir apibūdinančios asmenybės turinį.

Šiuolaikinė valstybės tarnyba, statutinių institucijų, pareigūnų veiklos modernizavimas vis labiau domina socialinės ir kitų krypčių mokslininkus. Pareigūnų mokymo, administravimo, vidaus santykių reguliavimo teorija kuriama remiantis bendrosiomis filosofinėmis nuostatomis, puoselėjama pareigūnų mąstymo kultūra plėtojant jų kompetenciją, naujosios viešosios vadybos paradigmą.

5. Studijos specialiosios kategorijos

Susiformuojant savarankiškai tarnybinės teisės sričiai, jos terminija nuolat gausėja, darosi turtingesnė, apibrėžiamas specifinis jų turinys. Terminologija leidžia išsamiai ir visapusiškai atspindėti tikrovę bei numatyti administracinės veiklos raidos perspektyvas. Specifiniai terminai-kategorijos, išreikšdami esmines tam tikroje srityje besivystančios tikrovės sąveikas, turi būti tokie pat atviri ir lankstūs, kaip ir jų atspindimi reiškiniai. Iš to galima daryti išvadą, kad pagrindinių kategorijų dinamika reikalauja suvokti ir nagrinėti juos ne kaip sustingusias „konstrukcijas“, o kaip priemones reikšti eilinę pereinančią socialinių reiškinių fazę. Pagrindinės darbo reikšminės sąvokos: *tarnybinė teisė*, *statutinė valstybės tarnyba (institucija)*, *nauroji viešojo statutinių institucijų vadyba*, *tarnavimas kaip paslaugų prekinis ženklas ir kt.*

Dažniausiai autoriaus vartojama kategorija – *tarnybinė teisė* – iki šiol yra socialinių mokslų srities mokslininkų diskusijų objektas, todėl šis reiškinys vis dar neįtrauktas į mokslo sričių, krypčių, šakų klasifikatorių, nesuteiktas juridiskai įteisintas pavadinimas. Šalies mokslinėje literatūroje teisiniai santykiai apibūdinami kitomis sąvokomis, pavyzdžiui, „valstybės tarnyba“, „valstybės tarnybos teisė“, „statutinė teisė“, „specialių tarnybų teisinis reguliavimas“, „jėgos struktūrų valdymas“ ir panašiai. Gana įvairios sąvokos šiems santykiams įvardyti vartojamos ir užsienio kalbomis: statutinė teisė (angl. *Statutory law*), civilinės tarnybos teisė (angl. *Civil Service Law*), tarnybinė teisė (rus. *Служебное право*) ir kt. Iki šiol diskutuojama ir dėl pagrindinės sąvokos *valstybės tarnyba* vartojimo. Siekiama rasti tinkamiausią sąvoką, padedančią kurti nacionalinį mokslą ir siekti jo suderinamumo su Vakarų tradicijomis. *Viešojo tarnyba* (angl. *public service*) ir jos turinys atskleidžiamas remiantis anglosaksų teisės tradicija. Lietuvos tarnybinės teisės kūrimas labiau susijęs su kontinentinės Europos šalių teisės tradicija, nors ir čia vyksta dideli viešųjų santykių reglamentavimo pokyčiai³². Tokia katego-

³² Tarnybinės teisės kūrimo klausimais vis labiau domisi ir politikai, ir mokslininkai. Pavyzdžiui, 2009 m. vasario 24 d. Lietuvos Respublikos Seime vyko tarptautinė konferencija „Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės“, kurioje be kitų klausimų aptartas ir kategorijų vartojimas, išleista kolektyvinė monografija *Valstybės*

rijų gausa rodo esant didelei nuomonių įvairovei ir dėl paties reiškinių sampratos. Sąvokos žodinė išraiška turi atitikti ja reiškiamą turinį, tapti patikima reiškinių mokslinės analizės materialia forma. Sąvokų neapibrėžtumas turi neigiamų pasekmių, nes sudėtinga valstybės tarnybos administravimo klausimais rengti esminius darbus. Išsikristalizavusios kategorijos rodo pasiektą mokslinės analizės lygį konkrečioje srityje. Reikia sutikti su gana kategoriška J. N. Starilovo nuomone, kad pokomunistinėse valstybėse „valstybės tarnybų vidaus santykių reguliavimo problemos vis dar nėra mokslinių studijų objektas“³³. Tai viena iš priežasčių, kodėl šiuo klausimu tiek daug nuomonių: nuo visiško šios santykių srities ignoravimo (pirmiausia sovietmečiu išleisti darbai) iki aiškaus reglamentavimo srities apibrėžtumo pripažinimo (pavyzdžiui, E. Bittnerio, F. Cardono, S. Holdaway, J. Gray, P. Maningo, R. Sir Marko, J. Skolnicko, C. Smitho, J. N. Starilovo, V. Nakrošiaus, V. Tiažkijaus, A. Urmono, A. Šakočiaus ir kt. darbai).

Visi suinteresuotieji (pavyzdžiui, viešojo administravimo specialistai, mokslininkai ir kt.) sutaria, kad statutinių valstybės institucijų administravimas yra labai sudėtinga ir reikšminga visuomeninių santykių sritis. Nuo valstybės institucijų, visuomenės, įvairių verslo ir nepelno bendruomenių santykių raidos dažniausiai priklauso gerovės valstybės, brandžios visuomenės kūrimo sparta ir tendencijos. Pradžios taškas turėtų būti tarnybinės teisės pripažinimas kaip savarankiškos mokslo srities. Tikrovėje yra priešingai. Pavyzdžiui, sprendžiant iš susiklosčiusios padėties, šių institucijų bandymas atsiriboti nuo politikų įtakos dažnai suvokiamas kaip valstybės tarnybų, jų pareigūnų problemų nepaisymas ar net priešinimas su visuomene reikalaujant vykdyti jiems nebūdingas funkcijas. Pavyzdžiui, 2007 m. organizuota politikų kompanija bandant primesti (Specialiųjų tyrimų tarnybai, Saugumo departamentui arba kitai statutinei institucijai) atsakomybę už, švelniai tariant, nekorektišką rinkimo kompanijų finansavimą arba 2009 m. naujai išrinktos Lietuvos valdžios kompanija mažinti „biurokratinį aparatą, jo biudžetą“ nenagrinėjant esamos padėties, nesigilinant į valstybės institucijų vaidmenį, jų turimas problemas, neišsiaiškinant galinčias dėl to kilti visuomenei grėsmes ir panašiai. Todėl valstybės tarnybos, ypač statutinės, tikisi mokslo paramos įveikiant joms nuolat metamus laikotarpio iššūkius ir

tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008 ir kt.

³³ Старилов, Ю. Н. *Служебное право*. Москва: БЕК, 1996. С. 5.

bandymus (sąmoningai arba dėl politikų trumparegiškumo ir nekompetentingumo) jas diskredituoti.

Šiuo metu dar nebaigta kurti Lietuvos tarnybinė teisė, tačiau dalis teisės mokslininkų (pavyzdžiui, V. Justickis, R. Kalesnykas, A. Šakočius, V. Tiažkijus, A. Urmonas ir kt.) palaiko nuomonę, kad „priėmus Valstybės tarnybos įstatymą, atsirado nauja teisės šaka – valstybės tarnybos teisė“³⁴ ir būtina ją pagrįsti konceptualiai. Pažymėtina, kad SIGMA projekto tyrimų duomenys yra labai palankūs Lietuvai. Už tęstinę, nuoseklią po įstojimo į ES vykdytą valstybės politiką valstybės tarnybos modernizavimo ir stiprinimo srityje, už žemą valstybės tarnybos politizavimą ir aukštą valstybės tarnybos stabilumo lygį, veikiančią teisinį reglamentavimą ir kitus požymius, palyginus su kitomis naujomis ES šalimis narėmis, jai 2009 m. ataskaitoje skiriami aukščiausi įvertinimai. Kita vertus, politikai iš aukštų tribūnų reikalauja iš esmės „keisti viešosios tarnybos teisinį reguliavimą“³⁵. Neginčijame nusiteikimo dėl valstybės tarnybų tolimesnių reformų, tačiau reikėtų, kad pokyčiai būtų nuoseklūs, jų poreikis ir galimybės visapusiškai išnagrinėtos, o įgyvendinamos išvengiant „revoliucinių šūkių“. Vykstančios praktikų ir mokslininkų diskusijos turėtų apibrėžti tyrimo objektą, tikslus, metodus ir rasti tinkamiausią sąvoką reiškiniui įvardyti, racionaliai apibrėžti valstybės tarnybos raidos tendencijas. Šiuo darbu autorius siekia prisidėti formuojant konceptualų požiūrį į šį sudėtingą socialinį reiškinių.

Autoriaus manymu, priimtinausia ir taikliausia atspindinti reiškinių sąvoka yra „valstybės tarnybos teisė“³⁶ arba glaustesnė – „tarnybinė teisė“, kuri galėtų būti ne tik studijų, teisinio reguliavimo dalykas, bet ir mokslo klasifikatoriuje įtvirtinta kaip savarankiškas socialinis reiškiny.

Pažymėtina, kad Europos Teisingumo Teismo (ETT) jurisprudencijoje taip pat yra suformuluotos sąvokos ir taisyklės, kurios svarbios apibūdinant tarnybos sampratą. 1986 m. liepos 3 d. byloje Nr. 66/85 ETT pabrėžė, kad „įdarbinimas valstybės tarnyboje“ reiškia „tokias pareigas, kurios yra tiesiogiai ar netiesiogiai susijusios su viešosios teisės nustaty-

³⁴ Valstybės tarnybos įstatymas kalamas prie kryžiaus. *Justitia*. 2002, Nr. 5-6. P. 37.

³⁵ Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininko V. Kurpuvo pranešimas 2009 m. vasario 24 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusioje tarptautinėje konferencijoje „Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės“.

³⁶ Valstybės tarnybos teisės sąvoką siūlo V. Tiažkijus ir laikosi nuomonės, kad šalyje „atsirado nauja teisės šaka“. Žr. Valstybės tarnybos įstatymas kalamas prie kryžiaus. *Justitia*. 2002, Nr. 5-6. P. 37.

tų pareigų atlikimu ir su funkcijų, kurių tikslas yra užtikrinti esminius valstybės ar jos institucijų interesus, vykdymu. Pareigų vykdymas susijęs su asmenų, einančių tas pareigas, lojalumu valstybei ir abipusėmis teisėmis bei pareigomis, kurios sukuria nacionalinių ryšių pagrindą. Taip pat reikia paminėti ir ETT 1986 m. birželio 3 d. sprendime byloje 3007/84 (Komisija *versus* Prancūzija) suformuluotą poziciją, kad net jeigu ir nėra skirtumo tarp nacionalinių teisės aktų nuostatų, susijusių su teisiniu darbuotojo ir darbdavio santykių prigimtimi, nesvarbu ar darbuotojas yra suprantamas kaip darbininkas (*ouvrier*), klerkas (*clerk, employ*) ar pareigūnas (*functionaries*), ar netgi jeigu sąlygos, kuriomis jis buvo priimtas į darbą, yra reglamentuojamos privatinės, o ne viešosios teisės, tai negali būti motyvas sprendžiant dėl Europos Bendrijos (EB) steigimo sutarties 39 straipsnyje įtvirtintos išimties taikymo. Pagal EB sutarties 39 straipsnį tik tos pareigos yra pareigos valstybės tarnyboje, kurios yra įprastos specifinei valstybės tarnybos veiklai tiek, kiek susijusios su įgaliojimų, nustatytų viešosios teisės, įgyvendinimu ir atsakomybe už valstybės esminių interesų užtikrinimą.

Savo poziciją, kokia veikla priskirtina EB steigimo sutarties 39 straipsnio 4 dalyje įtvirtintai darbuotojų judėjimo laisvės išimčiai, vadovaudamasi ETT praktika yra išdėsčiusi ir Europos Komisija: tai veikla karinėse pajėgose, policijoje, kitose viešosios tvarkos palaikymo tarnybose, teisingumo vykdymo, mokesčių, diplomatinėse įstaigose, darbas ministerijose, vietos valdžios institucijose, centriniuose bankuose ir kitose institucijose, jeigu atliekamos valstybės ar viešajai teisei priklausančio juridinio asmens funkcijos, kaip teisės aktų projektų kūrimas, teisės aktų vykdymas, teisės aktų taikymo priežiūra ir kontrolė. O įstaigose, teikiančiose komercines paslaugas (pavyzdžiui, viešojo transporto, energijos tiekimo, sveikatos priežiūros ir kt.), turi būti leidžiama dirbti ir kitos valstybės piliečiui.

Trumpas ekskursas patvirtina teiginį, kad Europos Tarybos, Europos Sąjungos institucijos prisideda formuojant valstybės tarnybos apibrėžimą, jos teisinį reglamentavimą, taip pat atkreipia dėmesį į tai, kad vienas iš pagrindinių tarnybinės teisės savitumų – ji išsiskiria savo nacionaliniu autentiškumu. Valstybės tarnybų veikla nėra savitiksliis dalykas. Jų tarnavimo (tarnybinės veiklos) ypatumai yra nulemti konkrečios visuomenės gyvenimo būdo, jos tautinio charakterio, istorinės patirties bei kitų aplinkybių. Todėl Lietuvos tarnybinė teisė turi apibrėžti tam tikras elgesio valstybės tarnyboje galimybes bei ribas, tuos elgesio regulia-

torius, kurie nustato šias galimybes ir nubrėžia ribas mūsų šalies valstybinių tarnybų pareigūnams ir tarnautojams. Taigi teisinio reguliavimo srities suvokimas ir aiškinimas yra itin priklausomas nuo to, E. Kūrio žodžiais tariant, ką nustato arba toleruoja teisinė bendruomenė.

Kaip jungiamoji grandis tarp *tarnybinės teisės* ir *institucijų vadybos* yra *institucijos* sąvoka, kuri dažnai išreiškiama siauresne sąvoka, – *statutinė valstybės tarnyba arba institucija*. Pirmiausia reikia atkreipti dėmesį į institucinio metodo svarbą tiriant besikeičiantį valstybės tarnybų socialinį statusą. Institucijos samprata šiuolaikiniame moksle labai plati ir neabejotinai reikšminga kategorija nagrinėjant visuomenės struktūrinius elementus. Institucijoms priklauso ne tik valdžia ir galia, kaip rašo vienas žinomiausių institucinio metodo atstovas P. Olsenas, bet ir kolektyvinė išmintis bei etika. Jos nubrėžia:

- fizines, kognityvines ir moralines bendros veiklos kryptis;
- integracijos ribas;
- konceptualų priežiūros objektą;
- institucijų darbo tvarką, teises ir pareigas;
- aiškiai suprantamas teisingumo koncepcijas bei simbolius³⁷.

Institucionalizmo analizės metodas leidžia tirti labai svarbią, socialinių mokslų dažnai nepastebimą bendrabūvio sritį – dorybių visuomenę. Šių dienų institucionalizmo paradigma socialiniuose moksluose itin svarbi todėl, kad pastaruoju metu institucijos įsivyravo, tapo ryškios ir įtakingos absoliutizmo ir totalitarinio režimo sąlygomis. Taigi, iki galo nesuvokiant institucijų socialinio vaidmens vadybinėje valstybėje, neanalizuojant jų visuomenės demokratėjimo kontekste, galimi perlenkimai, nepagrįstas atskirų institucijų sureikšminimas arba sumenkinimas.

Su institucijos kategorija tiesiogiai siejama sąvoka „*naujoji viešoji vadyba*“. Šiam reiškiniui įvardyti vėlgi vartojama ne viena sąvoka. Pavyzdžiui, R. B. Denhardtas vartoja terminus *naujoji valstybės tarnyba*, *naujasis viešasis valdymas*. Literatūroje dar randame tokius terminus: *rezultatyvusis administravimas*, *naujasis valdymo modelis*, *naujasis viešasis administravimas* ir kt. Semantinė problema ta, kad ieškoma tinkamiausios sąvokos įvardyti naujausią tendenciją administravimo praktikoje ir moksle – teisinės valstybės reguliavimo ir rinkos mechanizmų sąsajas. Naujojo proceso plėtra priklauso nuo daugelio aplinkybių. Sąvokos turinį padeda išreikšti tokie terminai kaip *visuotinė kokybės vady-*

³⁷ Olsen, J. P. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget, 1988. P. 35.

ba (*Total Quality Management*), lanksčioji vadyba (*Lean Management*), verslo proceso reinžinerija (*Business Process Reengineering*) bei verslumo etika (*Entrepreneurship Ethics*), verslumo kultūra (*Entrepreneurship Culture*) ir kt. Sąvokos neapibrėžtumas leidžia autoriui ieškoti versijos, kuri labiausiai atitiktų tyrinėjamąjį objektą. Pagal mokslinės studijos temą darbe dažniausiai vartojama sąvoka – „naujoji institucijų vadyba“. Būtent „institucija“ yra viena iš darbo pagrindinių kategorijų. Tokį pasirinkimą galima pagrįsti pateikiant bent kelias išlygas institucijos naudai:

- naujoji vadyba yra sėkmingiau diegiama centralizuotose valstybėse, kuriose vidaus tvarką ir administracinę veiklą reglamentuoja teisiniai, etiniai institutai (institucionalizuota) griežta teisine tvarka;
- naujoji vadyba negali būti apibrėžta kaip bendra koncepcija ir institucijos reforma remiasi kitų institucijų, kitų valstybių atitinkama patirtimi;
- vadybos diegimą dažniausiai lemia teisinis, politinis, ekonominis, moralinis kultūrinis kontekstas;
- naujosios vadybos diegimas yra veikiamas ekonomikos globalizacijos, valstybių sąveikos kuriant gerovės valstybę, todėl turi ir bendrų bruožų, kaip valstybės funkcijų privatizavimas, strateginis administravimas, naujovių diegimas administravime, socialinės paslaugos statutinėje tarnyboje traktavimas ir kt.

Europos Sąjungos valstybių narių požiūris į valstybės vaidmenį tvarkant viešuosius reikalus per pastaruosius tris dešimtmečius keičiasi iš esmės ir tai bene didžiausią poveikį turi valstybės institucijų administracinės veiklos reformai, nukreiptai plėsti valstybės tarnavimo arba paslaugų sferą. Valstybės institucijos, įstaigos, kaip ir paslaugų verslas, turi pristatyti visuomenei teikiamas paslaugas ir jų kokybę – tai šių dienų valstybės institucijos paslaugų prekinis ženklas, jos viešojo prestižo, patikimumo pagrindas. Taigi sąvoka *tarnavimas, kaip paslaugų prekinis ženklas*, nusako administravimo reformų socialinį tikslingumą.

Pradžios taškas buvo tai, kad septintajame–devintajame dešimtmetyje Vakaruose keitėsi valstybės ir verslo santykis. Valstybė ėmė mažiau reguliuoti, o daugiau skatinti, palengvinti verslą ir atsirado galimybių teikti įvairias paslaugas, kurti paslaugų verslą net tokiose srityse, kurios iki tol buvo laikomos grynai valstybinės veiklos sritimis. Nuo devintojo dešimtmečio vidurio dėl kelių veiksnių – reguliuojamojo valstybės

vaidmens sumažėjimo, globalizacijos ir naujų technologijų plėtros poveikio – padėtis staigiai keitėsi, rinkodaroje pasirodė paslaugų prekės ženklai, kurie taip intensyviai skverbiasi į mūsų gyvenimą, kad kai kurie tam tikra prasme tampa svarbesni nei apčiuopiami produktai, tiesioginės veiklos rezultatai. Statutinės valstybės tarnybos (muitinė, policija, sienos apsaugos tarnybos ir kt.) yra pašauktos teikti specifines paslaugas, užtikrinančias visuomenės ir valstybės, rinkos ir ekonomikos saugumą, savo pavyzdžiu palaikytų moralią visuomenės laikyseną. Būtent teikiamų paslaugų kokybė, jų lygis yra tie kriterijai, kurie apskritai lemia socialinę, ekonominę padėtį valstybėje. Naująją institucijų vadybą galima įvardyti kaip specifinę institucijų ženklodarą, vienu iš įrankių, padedančiu įveikti laikotarpio iššūkius.

Paslaugų arba tarnavimo ženklodara yra kur kas sudėtingesnė veikla nei tradicinis gaminių ženklinimas: gaminių prekės ženklas susijęs su gaminio patikima kokybe, o valstybės institucijos arba įstaigos prekės ženklas – su žmonėmis. Tradicinės produktų rinkodaros pagrindas yra klientų poreikių supratimas, žinojimas ar nujautimas, ką žmonės pasiruošę pirkti arba norėtų įsigyti. Paslaugų prekės ženklų vadybai reikia papildomų sugebėjimų pasirinkti tokį personalą, kuris mylėtų tai, ką jis daro, kad galėtų tapti prekės ženklo (tarnavimo), kuri siūlo klientams, įsmezinimu³⁸. W. Olinso lakoniškai suformuluotą vadybinės organizacijos apibrėžimą galima papildyti filosofo K. Blanchardo mintimis. Jis teigia: „jeigu praelytų mes tik ieškojome atsidavusių ir ištikimų įmonei darbuotojų, dabar norime, kad jie būtų „lankstūs“ ir netaptų įsigaliojusių taisyklių vergais, t. y. galėtų lengvai prisitaikyti prie nuolatinių pokyčių“³⁹. Tai naujieji reikalavimai bet kuriai viešojo ar privataus paslaugų sektorių organizacijai, nulemiantys administravimo reformų turinį ir raidos tendencijas.

³⁸ Olins, W. *On Brand. Prekės ženklas*. Vilnius: Mūsų knyga, 2006. P. 75.

³⁹ Spencer, J. *Kas paėmė mano sūrį*. Įžanga: filosofijos mokslų daktaro Kennetho Blanchardo pasakojimas apie pasakojimą. Kaunas: Gardenija, 2002. P. 12.

Valstybės tarnyba – tai didelė jėga, kuriai tik įveikti ekonominę krizę būtų gerokai per mažas uždavinys. Jei sutartinai sieksime tikslo, mes galime pasiekti tikrai daug.

Lietuvos Respublikos Premjeras Andrius Kubilius

I. TARNYBINĖS TEISĖS KONCEPCIJA

Plačiąja prasme valstybės tarnyba galima laikyti darbą valstybės įstaigoje, už kurį atsiskaitoma iš valstybės biudžeto, t. y. nuo atstovaujamosios iki vykdomosios valdžios, nuo tarnavimo kariuomenėje iki komunalinių paslaugų teikimo. Tačiau daugelyje valstybių valstybės tarnybos yra struktūrizuotos, pateikta griežta tarnybų sistema, jų gradacija, ir tai priklauso nuo valstybės vaidmens sampratos, jos valdymo tradicijų bei kitų aplinkybių.

Statutinės, arba sugriežtintos drausmės, institucijos, apibrėžiant Lietuvos valstybės tarnybas reglamentuojančių įstatymų žodžiais, yra: „juridinis asmuo, savarankiškas asignavimų valdytojas, turintis atsiskaitomąją sąskaitą banke, antspauda, vėliavą ir ženklą“⁴⁰. Reglamentavimo sistemos pagrindas yra Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. Statutiniams valstybės tarnautojams jis taikomas su išlyga, t. y. tiek, kiek jų statuso nereglementuoja statutai ar Diplomatinių tarnybos įstatymas, išskyrus šio įstatymo (Valstybės tarnybos įstatymo – A. L.) nustatytą darbo apmokėjimo tvarką⁴¹. Taigi statutinės valstybės tarnybos pareigūnas yra Lietuvos Respublikos pilietis, priimtas statutiniu valstybės tarnautoju į tarnybą ir turintis viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims⁴².

⁴⁰ Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas. 2000 m. spalio 10 d. Nr. VIII-1996, 2 str. 8 d.

⁴¹ Valstybės tarnybos įstatymo 4 straipsnis.

⁴² Valstybės sienos apsaugos įstatymo II skyriaus IV skirsnio 18 straipsnis.

Statutinės valstybės tarnybos skirtos valstybės jėgos funkcijai įgyvendinti. Joms tenka naudotis suteiktais specialiaisiais įgaliojimais, kita vertus, jos yra valstybės valdymo (administravimo) pasiektos kokybės rodiklis. Šios ir kitos aplinkybės numato būtinybę vidaus administravimą reglamentuoti atitinkamų tarnybų statutais. Iš to galima daryti išvadą, kad teisės mokslas turi analizuoti statutinių įstaigų reglamentavimo ypatumus, nes jų veikla turi būti norminama gana detaliai, tačiau nenušizengiant demokratijos ir kitiems civilizuoto bendrabūvio principams.

Visose Vakarų šalyse valstybės tarnybos valdymas yra reglamentuotas, tačiau įvairiai, pasirenkant priimtinausius modelius. Vienose valstybėse (pavyzdžiui, Austrijoje, Belgijoje, Graikijoje, Vokietijoje bei didele dalimi Airijoje, Ispanijoje, Liuksemburge, Portugalijoje) yra gana griežtai reglamentuotas valstybės tarnybos vadinamasis *karjeros modelis*, kitose (pavyzdžiui, Švedijoje, didele dalimi Italijoje, Didžiojoje Britanijoje, Olandijoje, Skandinavijos šalyse) valstybės tarnyba reglamentuota panašiai kaip ir privataus sektoriaus įmonės. Toks reglamentavimas sukuria vadinamąjį *postų modelį*. Reikia pridurti, kad, siekiant adekvačiai reaguoti į laikotarpio iššūkius, valdymas tobulėja, tradicijos keičiasi. Taigi akivaizdu, kad Lietuvai yra iš ko pasimokyti, ji turi galimybę pasitelkti ekspertų paramą, tačiau tenka kurti savąjį visuomenės poreikius tenkinantį valstybės tarnybos valdymo modelį.

Kyla klausimas, *koks Europos Sąjungos požiūris į valstybės tarnybos valdymą?* Europos Sąjungos teisės aktai nereguliuoja valstybės tarnybos valdymo, tačiau, kaip taikliai pažymi šią problemą tiriantys L. Tuleikienė, B. Česnulevičienė, A. Kvietkus ir kt., tai nereiškia, kad tarptautinių bendrijų teisės aktai nereguliuoja nacionalinio valstybės tarnybos valdymo⁴³. Šiam reiškiniui daro poveikį Europos integraciniai procesai, Europos Sąjungos teisė, Europos Teisingumo Teismo sprendimai bei procesai, kurie vyksta nacionaliniu mastu įgyvendinant Europos Sąjungos teisės aktus ir išpareigojimus laikantis bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų. Bendrijos daromą poveikį galima pavadinti humanitarine viešojo administravimo „intervencija“. Pavyzdžiui, tikslas sukurti Europos Sąjungos muitinę – tai reikalavimas tobulinti nacionalinių muitinių administravimą siekiant įgyvendinti Europos Sąjungos muitinės kodeksą (Europos Tarybos reglamentas Nr. 2913/92) spręsti bendras

⁴³ Tuleikienė, L.; Česnulevičienė, B.; Kvietkus, A. *Lietuvos Respublikos tarnybos įstymas praktikoje*. Vilnius: EMC, 2003. P. 5.

mutų, tarptautinės prekybos politikos įgyvendinimo problemas⁴⁴; siekis sukurti Europos policiją – tai Europos policijos etikos kodekso⁴⁵ priėmimas ir bendrų pastangų telkimas jį realizuojant.

Apžvelgus demokratinio administravimo istorines prielaidas pastebėjome, kad dauguma Europos šalių turi senas, per kelis šimtmečius susiklosčiusias valstybės valdymo tradicijas, tačiau ir jų modeliai kartais skiriasi iš esmės⁴⁶. Vadinasi, pripažinimas, kad naujoji socialinė aplinka skatina žmonių tarpusavio santykių humaniškus pokyčius, netrukdo kurti savitą valstybės tarnybos valdymo modelį, atspindintį šalies visuomeninių santykių reglamentavimo poreikius.

Lietuvos istorija labai sudėtinga. Ji pasauliui žinoma jau tūkstantį metų, tačiau skirtingai: ir kaip klestinti Europos valstybė, ir kaip šalis, ištrinta iš pasaulio politinio žemėlapiu. Buvusioje Tarybų Socialistinių Respublikų Sąjungoje (TSRS), į kurią Lietuva buvo įtraukta 1945–1991 metais, savarankiško teisės instituto, reglamentuojančio valstybės tarnybą, nebuvo. Buvo priimami norminiai aktai, skirti atskiroms šakinėms ministerijoms, žinyboms. Statutinės tarnybos sukarintos ir jų vidaus santykiai reglamentuoti *disciplinariniais statutais*, panašiais į kariuomenės. Pavyzdžiui, valstybės sienos ir įkalinimo įstaigų apsaugą atliko specializuotos kariuomenės rūšys. Kitų tarnybų vidaus, darbo santykius reglamentavo vadinamasis *KZoTas (Darbo įstatymų kodeksas ir jo komentaras)*. Vadovaujančių valstybės tarnybų valdininkų formavimas visiškai priklausė vienvaldei Tarybų Sąjungos komunistų partijai (TSKP), jos centrinei valdžiai, buvusiai Maskvoje, bei vietos padaliniams.

1990 m. kovo 11 d. priėmus Lietuvos Nepriklausomybės Akta, padėtis pamažu ėmė keistis. Pirmieji valstybės administracinės reformos žingsniai pasireiškė tuo, kad, orientuojantis į Vakarų patirtį, imta steigti itin svarbias šalies vidaus ir sienų saugumui valstybės tarnybas, institucijas. Nuo pirmųjų dienų keitėsi požiūris į statutines valstybės tarnybas. Pavyzdžiui, pasienio policija, muitinė ėmėsi saugoti valstybės sieną, dar 1990 m. buvo priimtas Policijos įstatymas (jis pakeitė buvusios milicijos

⁴⁴ Europos Parlamentas ir Taryba 2008 m. balandžio 23 d. priėmė reglamentą Nr. 450, nustatantį Bendrijos muitinės kodeksą (Modernizuotą muitinės kodeksą), kurio straipsniai bus pradėti taikyti parengus Modernizuoto muitinės kodekso įgyvendinimo reglamentą ir jam įsigaliojus.

⁴⁵ *Europos policijos etikos kodeksas*. Rekomendacija Rec (2001) 10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d.

⁴⁶ Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 36–55.

visuomeninį statusą), o 1991 m. – Lietuvos Respublikos laikinasis vidaus tarnybos įstatymas.

Valstybės tarnybos, o kartu ir tarnybinės teisės formavimo pradžią žymi 1995 m. priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas⁴⁷, kuriuo buvo bandoma apibrėžti „valstybės valdymo tarnybą“, nustatyti vienodą priėmimo į valstybės tarnybą tvarką, jos reikalavimus, valdininkų teises, pareigas ir atsakomybę, tarnybos santykių pasibaigimą. Teisės aktas buvo gana netobulas, nuolat taisomas, papildomas. Kita vertus, tuometinė šalies padėtis, spartūs viešojo gyvenimo pokyčiai savaime reikalavo keisti įstatymus, sudaryti palankias sąlygas demokratinio bendrabūvio principams diegti. Galima tvirtinti, kad valstybės tarnybos teisę šalies teisinės bendruomenės pripažino tik tada, kai šalyje vykstantys socialiniai procesai buvo suvokti kaip negrįžtami ir kai naujai susiklostę visuomeniniai santykiai turėjo būti pripažinti (teisiškai sankcionuoti) kaip visuotinai svarbūs. 1999 m. Seimo priimtas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (VTĮ) žymėjo, kad nacionalinėje teisėje formuojasi nauja teisės šaka. Dokumentas sužadino didesnę mokslininkų susidomėjimą šios visuomeninių santykių srities ypatumais. Dėl neįprasto turinio ir formos dokumentą teisininkų bendruomenė tuo metu vertino gana kritiškai, netgi priešinosi šioms naujovėms.

Įstatymą reikėtų vertinti kaip ištis labai drąsų, mokslo ir praktikos požiūriu gerai apgalvotą nacionalinės teisės žingsnį⁴⁸. Suprantama, kad dėl daugelio aplinkybių, ir pirmiausia objektyvių, nebuvo galima priimti visiškai baigtą, tobulą įstatymą. Todėl pirmaisiais galiojimo metais įstatymas buvo Seimo nuolat taisomas, pildomas ir tikslinamas. Atlikus dokumento analizę nacionalinės teisės požiūriu, buvo nustatyta, kad kai kurios nuostatos prieštaravo kitiems įstatymams, atrasta daugiau kaip 60 prieštaravimų tarp atskirų įstatymų straipsnių ir kt.

Tarnybinės teisės sampratą nusako įstatyme pateiktas valstybės tarnybos apibrėžimas – tai „teisinių santykių tarnyboje visuma, reglamen-

⁴⁷ *Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas*. 1995 m. birželio 4 d. Nr. 1-836.

⁴⁸ Tarnybinė teisė gana sėkmingai buvo plėtojama kaimyninėse pokomunistinėse šalyse (pavyzdžiui, Estijoje, Lenkijoje, Rusijoje ir panašiai). Lietuvos policijos akademijos mokslo darbuose buvo diskutuojama apie naujos teisės šakos (Tarnybinės teisės) modelavimo galimybes, o 1998 m. apgintas A. Laurinavičiaus darbas „Tarnybinė teisė ir policijos tarnybinės teisės kūrimo Lietuvoje problemos“, už kurį suteiktas socialinių mokslų daktaro laipsnis, tačiau praktiniu požiūriu naujos idėjos buvo vertinamos skeptiškai. Reikia manyti, kad lemiamą poveikį padarė Europos Tarybos pastabos dėl blogai reformuojamo šalies administravimo.

tuojama valstybės teisės aktais, nustatančiais valstybės tarnautojo statuso įgijimą, pasikeitimą ir praradimą⁴⁹. Reikia sutikti, kad tarnybos samprata bei straipsniai, nustatantys tarnautojo statusą, detalus institucijų, įstaigų įvardijamas ir kiti 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymo požymiai byloja apie išlikusius etatistinės valstybės bruožus. Taigi VTĮ kritika buvo pagrįsta, nes nebuvo apibrėžta visa įstatymų sistema, įstatymas neteikė reikiamų priedaidų teisinės demokratinės valstybės, siekiančios tapti Europos Sąjungos valstybe nare, raidai. Todėl 2001–2004 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje buvo įtvirtintos nuostatos dėl valstybės tarnybos tolesnės reformos eigos. Spartėjant integracijos į Europą procesams, buvo keliamas uždavinys sudaryti sąlygas formuoti profesionalią valstybės tarnybą, labiau atitinkančią Europos Sąjungoje galiojančius kriterijus.

Šis laikotarpis žymi naujo požiūrio į valstybės tarnybą atsiradimą. Naujajai koncepcijai, suformuluotai mokslininkų ir praktikų, įgyvendinti 2002 m. balandžio 23 d. Seimas priėmė Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymą. Naujasis valstybės tarnybos apibrėžimas yra daug išsamesnis ir jame atkreipiamas dėmesys į gana reikšmingus viešojo administravimo bruožus. Valstybės tarnyba yra teisinių santykių visuma, kuri atsiranda įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus. Valstybės tarnautojų statusas pasireiškia:

- *įgyvendinant* tam tikros valstybės valdymo srities *politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą* (valstybės tarnautojo viešojo administravimo veikla valstybės ar savivaldybės institucijoje arba įstaigoje);
- *koordinuojant* tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų *veiklą*;
- *priimant ir įgyvendinant teisės aktus*, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje;
- *rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas* ir kt.⁵⁰

Valstybės tarnybos apibrėžimas rodo administracinės valstybės principų pripažinimą ir išryškina tendencijas, vedančias į vadybinę vals-

⁴⁹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII–1316, 2 str. 1 d.

⁵⁰ Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas. Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX-855 redakcija.

tybę⁵¹. Valstybės tarnautojo statusas yra įgijamas, o ne savaime duotas, priimant voliuntaristinius sprendimus. Valstybės tarnautojo priedermė įgyvendinti valdymo srities politiką ir net rengti, koordinuoti sutartis, projektus. Galima tvirtinti, kad nuo pirmųjų Nepriklausomybės atkūrimo dienų bendrosios valstybės institucijų administracinės veiklos reformų tendencijos atitiko Europos Bendrijos šalims keliamus reikalavimus. Vykdomos reformos buvo derinamos su pareigūnų švietimu, kvalifikacijos kėlimu bei studijų aukštojoje mokykloje organizavimu. Naujasis valstybės požiūris į tarnybos kūrimą atitiko tikslus, pavyzdžiui, keliamus policijos pareigūnų rengimui: policijos personalo rengimas duoda gerų rezultatų, kai jis orientuotas į problemų analizę bei konkrečias socialines situacijas⁵².

Pažymėtina, kad Lietuvos viešojo administravimo reformos, įgyvendinant Europos viešojo administravimo principus, vertinamos tarptautiniu mastu taip pat gerai. Pagrindiniai viešojo administravimo principai yra:

- valstybės tarnybos patikimumas ir teisinis tikrumas;
- atvirumas ir skaidrumas;
- teisinė atsakomybė;
- veiksmingumas ir rezultatyvumas;
- kita: neutralumas, profesinis integralumas, proporcingumas.

Ekspertai, nuolat stebintys ir vertinantys integracinius procesus, pažymi, kad daugelyje naujų ES šalių žmogiškųjų išteklių valdyme pasireiškė nepalankios tendencijos: horizontaliosios vadybos sistemos, įkūnytos valstybės tarnybų agentūrų arba centrinių žmogiškųjų išteklių departamentų, buvo susilpnintos ar net panaikintos. Lietuva yra išimtis iš šios taisyklės – sėkmingai įdiegtas *karjeros valstybės tarnybos modelis*. Pagal SIGMA vertinimo modelį *World Bank* 2006 m. ataskaitoje, Lietuvos pažanga buvo įvertinta palankiai: 2–3 lygmuo (*iš esmės pasiektas arba dalinai pasiektas standartas*). 2009 m. SIGMA ataskaitoje Lietuvos valstybės tarnyba įvertinta palankiausiai iš visų naujų ES šalių Rytų ir Vidurio Europoje. Vertinant pagal atitikimą Europos viešojo administravimo principus ir valstybės tarnybų reformų trajektorijas po 2004 m.

⁵¹ Vadybinės valstybės sąvoka atsirado praėjusio šimtmečio dešimtajame dešimtmetyje. Ypatingas vaidmuo skiriamas subjekto ir vykdytojo santykiui apibrėžti tiriant socialinės aplinkos poveikį priimamiems sprendimams.

⁵² *Europos policijos etikos kodeksas*. Rekomendacija Rec (2001) 10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. str. 27 (komentaras).

Lietuva padarė didžiausią pažangą, palyginus su kitomis šalimis ES naujokėmis⁵³. Atsižvelgiant į Lietuvos pasiekimus, tolesnio valstybės tarnybos modernizavimo prioritetai galėtų būti konsolidavimas ir stabilumo išlaikymas plėtojant viešojo administravimo principų įgyvendinimą⁵⁴.

Reikia atkreipti dėmesį ir šiame įstatyme įtvirtintas vakarietiško administravimo plėtros kliūtis. Pavyzdžiui, valstybės tarnautojo statusas – valstybės tarnautojo teisinė padėtis⁵⁵. Taigi tarnautojas arba pareigūnas pagal valstybės tarnybos apibrėžimą turi atlikti įvairias socialines funkcijas, tačiau jo „padėtis“ visuomenėje yra griežtai teisinė ir išėitų, kad jo veiklai būtina diskrecija nereglementuota, vadinasi, yra draudžiama. Statutinės tarnybos veiklos, jos kaip juridinio subjekto, vidaus administravimo mokslinė analizė turi būti nukreipta, kaip tai numato 2002 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo 4 straipsnis, suvokti bendrąsias valstybės valdymo tendencijas ir conceptualiai apibrėžti tarnybų socialinį vaidmenį įgyvendinant joms skirtas funkcijas, tačiau ir paskutiniai teisėkūros žingsniai nukreipti tobulinti teisinį reglamentavimą – teisėtumo principo įgyvendinimą⁵⁶.

Taigi valstybės tarnybos, ypač statutinės, santykiai yra reglamentuoti teisiškai, tačiau jų veiklos aplinka reikalauja, kad priimant sprendimus būtų atsižvelgiama ne tik į socialinius imperatyvus, bet ir į profesines pareigūnų kvalifikacijas vertinti viešuosius poreikius. Tai sudėtinga tematika, tačiau jai nepakankamai skiriama dėmesio. Pavyzdžiui, 2009 m. Lietuvos Seime organizuotoje tarptautinėje konferencijoje *Lie-*

⁵³ Lietuvos viešojo administravimo reformos palyginamos su padėtimi Čekijoje, Estijoje, Latvijoje, Lenkijoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Vengrijoje.

⁵⁴ Šaltinis: tarptautinėje konferencijoje „Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės“ skaityti pranešimai. Pagrindiniai pranešėjai, kuriais remiamasi: F. Cardona – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos vyriausiasis administratorius teisinio reglamentavimo, valstybės tarnybos ir teisingumo klausimais, SIGMA; Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling – Notingemo universiteto dėstytojas, Makso Vėberio mokslinės draugijos narys (Europos universiteto institutas, OECD/SIGMA projekto „Valstybės tarnybos reformų tęstinumas įstojus į ES“ koordinatorius); Dr. V. Nakrošis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas, tarptautinis ekspertas.

⁵⁵ *Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo 2 str. dalis.*

⁵⁶ Laurinaičius, A. Statutinių valstybės tarnautojų statuso įgijimo kriterijai ir jo išskirtinumo pagrindimas. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Kolektyvinė monografija (mokslinis redaktorius G. Švedas). Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 92–96.

tuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės mažiausiai buvo aptariamoms statutinių valstybės tarnybų problemoms.

Pagaliau reikia atkreipti dėmesį į politikų siekius daryti poveikį valstybės tarnybai. Lietuvos pasirinkta valstybės tarnybos karjeros sistema nėra jokia kliūtis ją reformuoti diegiant naująją viešąją vadybą, todėl kelia nerimą politikų planai pradėti reformas iš esmės: keisti valstybės tarnybos pavadinimą, sudėtį ir apibrėžimą (sampratą); teisinį reguliavimą ir kt.⁵⁷

Statutinės valstybės tarnybos sudaro specifinę teisininkų bendruomenę. Jos santykiai yra reglamentuoti įvairiomis socialinėmis normomis ir paprastai valstybės tarnybos teisė pripažįstama kaip teisinis institutas arba kaip kompleksinė teisės šaka, nes valstybės tarnybos santykiai gali būti reguliuojami įvairių teisės šakų atitinkamais institutais, administracinės, darbo, civilinės, finansų teisės normomis arba sukuriant savarakišką teisės šaką. Šios koncepcijos pasirinkimas priklauso nuo valstybės teisinės bendruomenės suvokto poreikio. Suprantama, kad, kiekvienu atveju sprendžiant šią sudėtingą socialinę problemą, pasirinkimas turi turėti objektyvų pagrindą, mokslškai pagrįstą koncepciją. Diskusijai šiuo klausimu ir skirta studija „Tarnybinė teisė ir naujoji valstybės tarnybų (*instituciju*) valdymo paradigma“.

1. Vidinio valdymo paradigma

Valdymas, anot valdymo teorijos pradininko F. Teiloro⁵⁸, – ko nors darymas kitų rankomis. Tai reiškia, kad konkrečios institucijos, organizacijos viduje susidaro valdomoji ir valdančioji sistemos. Organizacijoje tikslams pasiekti būtinos socialinio darinio struktūros, jos dalys,

⁵⁷ Kurpuvesas, V. *Lietuvos valstybės tarnybos tobulinimo kryptys*. Tarptautinėje konferencijoje „Lietuvos valstybės tarnybos tobulinimo kryptys“ skaitytas Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininko pranešimas. 2009.

⁵⁸ F. W. Teiloras (Frederick W. Taylor, 1856–1915) – darbo mokslinio organizavimo teorijos pradininkas. Jo vardu („teilorizmas“) buvo pavadinta darbo organizavimo ir valdymo sistema, atsiradusi JAV XIX a. pab.–XX a. pr. Jis, dirbdamas eiliniu darbininku „Midvale Steel Company“, sukūrė techninės fiziologinės darbo organizavimo teorijos pagrindus. Iki šiol neprarado reikšmės F. Teiloro pateikti septyni darbo organizavimo reikalavimai. Ryškiausi šios krypties atstovai yra: F. Gilbrethas, L. Gilbrethas, H. Gantas, H. Emersonas, H. Fordas ir kt.

įpareigotos spręsti, kaip reikia sąveikauti tarpusavyje ir su išore, kaip derinti atskirų dalių veiksmus. Mąstytojo manymu, geriausia vadyba statutinėje organizacijoje yra mokslas, išreikštas aiškiai apibrėžtais įstatymais, taisyklėmis ir principais⁵⁹. Taigi organizacijoje turi būti vadovybė, arba administracija, turinti tam tikrą valdžią.

Tradiciškai valstybės tarnybos valdymas iš esmės yra hierarchinis, o pati organizacija suprantama kaip priklausanti jai nustatytų tikslų siekianti grupė. Kitaip sakant, tam, kad būtų daromas darbas, civilizuotai įgyvendinamos organizacijai ar institucijai⁶⁰ skirtos funkcijos, subsistemų santykiai turi būti reglamentuoti tam tikromis taisyklėmis. P. Drukerio teigimu, valdymas yra ypatinga veikla, kuri neorganizuotą minią paverčia veiksminga, tikslingai ir našiai dirbančia grupe.⁶¹ Taigi valdymas yra veiklos konkretizavimas siekiant bendro tikslo. Valstybės tarnybos teisinio *reguliavimo dalykas – specifiniai valdymo, arba administraciniai, santykiai, atsirandantys valstybės institucijos viduje* (vidinis valdymas).

Valstybės tarnybos administracija atlieka specialią funkciją, daro kryptingą poveikį tarnybiniam kolektyvui, siekia suderinti valstybės institucijos ir jos tarnautojų interesus, tikslus, uždavinius. Šiai funkcijai įgyvendinti būtinas objektyvus, įteisintas pagrindas. Taigi šių santykių teisinis reguliavimas priklauso vidinio valdymo sričiai ir yra būtina valdymo proceso valstybėje vyksmo sąlyga. *Valdymas – tai tikslinga, visuotinai naudinga ir reikalaujanti ypatingos atsakomybės veikla*, nes neatsakingi ar valdymo teisei priešingi tarnautojo veiksmai kelia tam tikrą grėsmę arba daro tiesioginę žalą valstybei kaip didžiausiai socialinei vertybei.

Įstatymų leidėjas šiam reiškiniui įvardyti dažniau vartoja kitą – viešųjų santykių administravimo – sąvoką, pavyzdžiui, mokesčių, muitų, verslo administravimas, administravimo aktai, viešasis administravimas. „Tarptautinių žodžių žodyne“ žodis *administravimas* aiškinamas kaip *valdymas, tvarkymas*. Vadinas, turėdami lietuviškus terminus, vartojame kitų kalbų žodį. Kyla klausimas, kodėl ekspertizė atliekančios insti-

⁵⁹ Taylor, F. W. *Scientific Management*. New York: Harper and Row, 1923. P. 7A.

⁶⁰ Organizacija yra tokia visuma, kurios dalys prisideda prie jos tikslo siekimo. Institucija – tai sąveikaujanti hierarchizuota žmonių grupė, turinti tam tikrus išteklius ir susibūrusi pasiekti bendrų tikslų. Bagdonas, E.; Bagdonienė, L. *Administravimo principai*. Kaunas: Technologija, 2000. P. 12.

⁶¹ Drucker, P. *Management*. London: Pan Books, 1983.

tucijos nesuabejojo šio žodžio lingvistine prasme, nemato *Istatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos* įstatymo pažeidimo?

Viešojo administravimo teorija atsirado XIX a. pabaigoje, tačiau iki šiol mokslininkai nesutaria dėl sąvokos apibrėžimo. Pavyzdžiui, amerikiečių mokslininkas D. H. Rosenbloomas pateikia tris skirtingas šio socialinio reiškinių teorijas, t. y. viešasis administravimas gali būti suprantamas:

1. kaip valdymas;
2. kaip valstybės veiklos politika;
3. kaip teisinis procesas⁶².

Praėjusio šimtmečio pradžioje viešasis administravimas paprastai buvo apibrėžiamas remiantis vadybiniais terminais. Pamažu sąvokos kontekste pradeda rasti ir teisinių sąvokų, pabrėžiant atitinkamos valstybės veiklos strategijos kūrimą ir viešųjų programų vykdymą. Teisinių požiūrį į viešąjį administravimą lemia tai, kaip rašo šią problemą tyrinėjantis A. Bakaveckas, kad jo prigimtis kildinama iš trijų tarpusavyje susijusių šaltinių:

1. administracinės teisės;
2. viešojo administravimo procedūrų (proceso);
3. konstitucinės teisės.⁶³

Viešojo administravimo kategorija buvo tarpukario Lietuvos mokslinių (pavyzdžiui, A. Graičiūno, P. Lesauskio, P. Raulinaičio, J. Šimkaus) tyrinėjimų objektas. Jie administravimą vienareikšmiškai siejo su valdymu. Šių sąvokų klausimu rašė R. Razauskas, A. Staškevičius⁶⁴. Jie apibrėžė sąvokos turinį, pritardami prancūzų valdymo specialisto A. Fayolio teiginiui, kad administracinės veiklos samprata yra struktūriška. Jos turinį sudaro sudedamosios dalys:

- numatymo;
- organizavimo;
- tvarkymo;
- koordinavimo ir
- kontrolės funkcijų įgyvendinimas.

⁶² Rosenbloom, D. H. *Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York: Random House, 1986.

⁶³ Bakaveckas, A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2001, Nr. 21 (13). P. 133–134.

⁶⁴ Razauskas, R.; Staškevičius, A. T. *Vadybos mokslo pradininkai ir jų palikimas*. Vilnius: Technika, 1996.

Teisės mokslo požiūriu valdymo ir administravimo terminų santykią nagrinėjo prof. M. Römeris. Jis teigė, kad anglų kalboje valdymo sąvokai apibūdinti vartojami žodžiai „*governing*“ ir „*administration*“. Lietuvių kalboje atitinkamai vartotini „*valdymas*“ ir „*administravimas*“⁶⁵.

Šių dienų literatūroje paprastai administravimu laikomas bet kokios institucijos valdymas. Taigi, remiantis trumpu istoriniu bei lingvistiniu ekskursu, galima tvirtinti, kad esminių skirtumų tarp šių sąvokų vartojimo nėra ir šiuo metu žodžiai *valdymas*, *administravimas* dažniausiai vartojami sinonimiškai.

Reikia pridurti, kad žmogaus ir pilietinių teisių plėtra keičia sąvokos turinį. Daugelyje ES šalių valstybės tarnybos yra reformuojamos remiantis moderniomis tarnautojų, pareigūnų kvalifikacijomis ir kompetencijomis. Reformos nukreiptos pereiti prie vadybinių-inovacinių valdymo organizavimo principų. Daugiausia dėmesio skiriama vadovų (vadybininkų) administraciniams gebėjimams ugdyti, kad jie galėtų geriau vadovauti įvairioms viešojo sektoriaus struktūroms žinių visuomenės ir žinių ekonomikos sąlygomis. Tai reiškia, kad keičiasi organizacijų valdymo paradigma, apimanti viešąjį administravimą ir viešąją vadybą. XXI a. verslas, bendrovės ir valstybės tarnybos yra nukreiptos į veiklos rezultatus ir lankstumą, greitus pokyčius ir nuolatinės permainas.⁶⁶ Naujoji reforma remiasi anglosaksų valdymo tradicija, kuri taip pat įgauna naujų požymių. 1999 m. Didžiojoje Britanijoje išleistas dokumentas *Modernising Government White Paper* nubrėžė ilgalaikės valstybės tarnybos struktūrų gaires. Suprantama, kad kontinentinės Europos šalims, tarp jų ir Lietuvai, pasirinkusiai karjeros valstybės tarnybos modelį, daugiau sunkumų kyla dėl čia tradiciškai stiprios teisinės aplinkos. Lietuvoje vis dar vyrauja tradicinė vadovavimo samprata: vadovas liepia, pavaldiniai vykdo. Tai buvo priimtina sovietiniais laikais, ilgą laiką ne labai kuo skyrėsi ir Vakarų Europa. Suvokus, kad toks vadovavimas nėra veiksmingas, pereita prie tikslais paremtos organizacijų vadybos. Tačiau beatodairiškai siekiant tikslų – pelno, greito aptarnavimo, kokybiškų paslaugų ir kt., organizacijų veiklą padarė savitiksle⁶⁷. XXI a. pirmo-

⁶⁵ Römeris, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1994.

⁶⁶ Macek, I. *Zasoby europejskiej administracji. Politika i administracja* (pod. red. I. Macek i A. Ferensa). Wrocław: Uniwersitetu Wrocławskiego, 2005. P.77–91.

⁶⁷ Hallan, U.; Lečickienė, G. Lyderiui užaugti reikia laiko. *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2009, Nr. 15. P. 43.

jo dešimtmečio savitumas – posūkis atsakomybės didinimo link, vadovų ir kitų pareigūnų aukšto socialinės atsakomybės suvokimo ir kompetentingos procesų vadybos. Reikalaujama, kad reformos būtų nukreiptos kurti mechaniką, tinkamiausią siekti organizacijos tikslų remiantis vertybėmis – įsisavinti savo atsakomybę klientams, piliečiams, institucijai, kolegoms. Tai labai sudėtingi valstybės tarnybos reformos uždaviniai, reikalaujantys ir mokslinės išminties, ir politinės valios, be to, tai reformos, kurias galima įgyvendinti per kelerius metus.

Pažymėtina, kad ir teisėje vyksta dideli pokyčiai. Dabar pareigūnai, kaip skelbia, pavyzdžiui, Europos Bendrijos teisės principai, numato reglamentai ir kiti ES teisės aktai arba nustato Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, yra atsakingi už žalą, jeigu jie „žinojo arba turėjo žinoti“, kad savo veiksmais pažeidžia atitinkamas teises ir turi atlyginti nukentėjusiajam žalą asmeniškai. Kita vertus, savo veikloje negalima tradiciškai remtis įstatymo raide. Keičiasi demokratinio įteisinimo forma ir turinys. Išsaugomas toks įteisinimo lygis, kad būtų sudarytos prielaidos veiksmingai administracinei, vadybinei veiklai. Pareigūnams suteikiami platūs diskreciniai įgaliojimai ir turi veikti suvokdami socialinį būtinumą, įvertindami situacijos aplinkybes. Neoliberalioji viešojo administravimo sistema įgyja didesnę veiklos savarankiškumą, o tai skatina socialinės atsakomybės plėtrą viešuosiuose interesuose ir privačiame sektoriuje. Taigi valstybės vadybinės raidos tendencijos daro poveikį valstybės tarnybų, įstaigų vidaus administravimui, kartu ir tarnybinės teisės, viešojo administravimo sampratai apskritai.

2. Tarnybinės teisės dalykas ir metodas

Teisės paskirtis – bendruomenėje sukurti teisinės tvarkos palaikymo prielaidas. Teisinės tvarkos reguliavimo dalykas yra vieno individo elgesys su kitu arba su kitais kaip santykis. Šio santykio ypatumai teisinėje bendruomenėje yra sąlygoti tam tikrų aplinkybių ir lemia tarpusavio elgesio reguliavimą. Kiekvienoje tarnybinės veiklos srityje sąlygiškai galima išvelgti bent tris specifinius elementus:

- a) įstatymais sureguliuotą, tikslingą *tarnavimą visuomenei* (valstybei);
- b) savitą, specifinį institucijos *administravimo objektą*;

c) *valstybės perduotas priemonės*, kuriomis konkrečiai valstybės tarnybai suteikta teisė veikti valdymo objektą.

Tarnybos teisinio reguliavimo dalykas ypatingas tuo, kad dalį tarnybinių santykių reglamentuoja įvairių teisės šakų – konstitucinės, administracinės, baudžiamosios, civilinės teisės – normos. Be to, valstybės tarnautojai turi plačius įgaliojimus, apimančius ne tik viešojo administravimo sritį, bet ir tam tikrą dalį valstybės jurisdikcijos (teisėsaugos). Tai gi tarnybinės teisės *reguliavimo dalykas – tai tam tikri specifiniai, konkrečiai institucijai ar jų sistemai būdingi dėl jai pavestų įgyvendinti funkcijų visuomeniniai santykiai, arba valstybės tarnybos vidinio organizavimo ir jos funkcionavimo prielaidų visuma.*

Lietuvoje tarnybinė teisė (valstybės tarnybos teisė) iki šiol mažai tyrinėta teisės mokslo požiūriu. Dalis, ypač senesnės kartos, administracinės teisės mokslininkų pirmumą teikia normatyvizmui ir vis dar neigiamai vertina bandymus dalyką apibrėžti conceptualiai, išskirti tarnybinę teisę kaip savarankišką teisės mokslo, teisinio reguliavimo sritį ar integralią teisės institutų sistemą – teisės šaką. Nuo senų laikų laikomasi administracinės teisės plačios veikimo srities sampratos: *viskas, kas priklauso valstybės vykdomajai tvarkomajai veiklai, reguliuojama subordinacijos principu, yra administracinės teisės dalykas.* Esant tokiai viešųjų reikalų tvarkymo koncepcijai, *valstybė vienodai domisi visais visuomenėje kylančiais ginčais, nepaisydama jų specifinių savitumų, „privatumo“*⁶⁸. Tada, organizuojant viešojo administravimo tarnybą, valstybės tarnautojų profesionalumo reikalavimas nėra laikomas pagrindiniu. Vietoj jo dažniausiai taikomas vadinamasis *gamybinis principas*⁶⁹. Tokią sampratą A. Dambrauskas, I. Nekrošius, V. Nekrašas ir kiti Lietuvos mokslininkai kritiškai vertino dar praėjusio šimtmečio aštuntajame dešimtmetyje. Jie tvirtino, kad, taikant visoms valdymo sritims administracinio reguliavimo metodus, pagrįstus šalių nelygybe, pavaldumu ir panašiai, atsiranda valdymo (viešojo administravimo) sampratos neapibrėžtumas ir tai gali turėti neigiamų padarinių visuomeniniam gyvenimui⁷⁰. Remiantis šia teorija, valstybės institucijų tarnybinių, vidaus santykių reguliavimas yra laikomas neatsiejama administracinės teisės da-

⁶⁸ Glindon, M. A.; Gordon, M. W.; Osakwe, C. *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: ALK, Pradai, 1993. P. 271.

⁶⁹ Ten pat. P. 287.

⁷⁰ Dambrauskas, A.; Nekrašas, V.; Nekrošius, I. *Darbo teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mintis, 1990. P. 10

limi. Tarnybinės teisės pagal šią koncepciją negali pretenduoti tapti savarankiška šaka, nes jos dalykas yra neatskiriamas nuo administracinės teisės – tai vykdomojo, tvarkomojo pobūdžio visuomeniniai santykiai. Todėl nebuvo kuriamas atskirtas tarnybinių santykių reguliavimo mechanizmas, jo norminė bazė. Mokslui gerai žinoma tiesa, kad be sisteminio norminio pagrindo negalimas adekvatus teisinių problemų vertinimas, teisinės atsakomybės suregulavimas⁷¹.

* * *

Kuriant tarnybinę teisę, materializuojant reikalavimus statutinei valstybės tarnybai naujomis XX amžiaus paskutiniojo dešimtmečio valstybės raidos sąlygomis reikšminga F. Aldano, G. Brebano, V. Justickio, G. I. Nikerovo, J. N. Starilovo, V. Tiažkijaus, C. Ulės, A. Urmono, A. A. Ždanovo ir kitų teisės mokslininkų pozicija, atskleista to meto teisės literatūroje⁷². Siekiant įsiliesti į Vakarų valstybių bendruomenę, perimti teisinės kultūros tradicijas, pirmiausia iš pagrindų reikėjo keisti administracinius santykius. Mokslo uždavinys – apibrėžti savarankiškas visuomeninių santykių sritis – teisinio reguliavimo objektus. Būtent šie mokslininkai atskleidžia takoskyrą tarp administracinės ir tarnybinės teisės tvirtindami:

- tarnybinės ir administracinės teisės dalykas turi daug bendrų bruožų – tai neturtinio pobūdžio visuomeniniai santykiai, atsirandantys valdymo srityje;
- administracinės teisės normomis reguliuojami santykiai, atsirandantys valstybinio valdymo, tvarkymo srityje, kurie dažniausiai grindžiami tam tikromis *visiems* privalomomis, kartais tam tikru mastu diskrecinėmis taisyklėmis.

Mokslininkai pateikia ir kitas išvadas, kurios grindžia tarnybinių (vidaus) santykių administravimo savitumus, būtent:

- administraciniai teisiniai santykiai paprastai nėra susiję su darbine veikla, todėl jos subjektu gali būti kiekvienas pilietis, taip pat užsienietis (užsienio pilietis, asmuo, neturintis pilietybės), jeigu jie padaro teisės pažeidimą, už kurį nustatyta administracinė at-

⁷¹ Petkevičius, P. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 1996. P. 6.

⁷² Pokomunistinėje Europoje vienas pirmųjų išsamią studiją šiuo klausimu parengė rusų mokslininkas J. A. Starilovas. Žr. Старилов, Ю. А. *Служебное право*. Москва: БЕК, 1996. P. 5.

sakomybė⁷³, o valstybės tarnautojų administraciniai teisiniai santykiai yra susiję su jų tarnybine veikla;

- pareigūnas dažniausiai yra ne tik pagrindinis, bet ir privalomas teisinio administracinio santykio subjektas, o tarnybinio santykio subjektas – valstybės institucijų ir jų tarnautojų organizaciniai funkciniai santykiai, kurie reguliuojami nustatyta hierarchinio pavaldumo tvarka.

Ne mažiau svarbus kitas teisės sisteminimo pagrindas – *teisinio reguliavimo metodas*. Teisinio reguliavimo dalykas rodo, kokius visuomeninius santykius teisė reguliuoja, o teisinio reguliavimo metodas – kaip ir kokiū būdu tai atliekama. Teisinio reguliavimo metodas apibūdina teisiųjų santykių srities teisinius požymius, todėl reguliavimo metodo apibrėžimas svarbus tiek teoriniu, tiek praktiniu požiūriu. Literatūroje laikomasi nuostatos, kad tarnybų veiklos metodai priklauso nuo daugelio veiksnių:

- reguliuojamų santykių pobūdžio;
- valstybės vietos visuomenės politinėje sistemoje;
- istoriškai susiklosčiusių administravimo tradicijų;
- teisinės kultūros ir konkrečios organizacijos subkultūros lygio;
- teisinės sistemos ypatumų ir kt.

Itin svarbią reikšmę valstybės tarnybos teisiniam reguliavimui turi valstybės vieta visuomenėje ir reguliuojamų visuomeninių santykių pobūdis. Demokratinė valstybė nuo autoritarinės pirmiausia skiriasi savo požiūriu į valstybės tarnybą, jos tarnautojus, pareigūnus. Demokratinės valstybės tarnyba yra juridinis subjektas, turintis įpareigojimus savarakiškai profesionaliu atsakingu tarnautojų darbu įgyvendinti tam tikras jam numatytas funkcijas. Autoritarinės (Rytų administravimo tradicijos) valstybės tarnybos sistema išsiskiria ne tik tarnybų (funkcijų) priklausomybe nuo aukščiausios valdžios, bet ir tuo, kad valstybėje ypatingas vaidmuo skiriamas vadinamosioms jėgos struktūroms, jos militarizuojamos. Vadinasi, nagrinėjant šalies valstybės tarnybų, statutinių įstaigų valdymo klausimus, reikia išsiaiškinti, koks yra specialiųjų, statutinės tarnybas reglamentuojančių, aktų santykis su Valstybės tarnybos įstatymu, nustatyti policijos, muitinės, sienos apsaugos ir kitų statutinių tarnybų reguliavimo savitumus.

Valdžia, turimi įgaliojimai valstybės tarnyboje, gali būti realizuojama įvairiai: „kietai“, tiesiogiai sprendžiant klausimus, teikiant impera-

⁷³ Petkevičius, P. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 1996. P. 73.

tyvius nurodymus, draudimais, ypač „globojant“ valdinius ir kitaip.

Valdžia gali būti įgyvendinama ir „negrieżtai“, netgi liberaliai: nustatant platesnes veikimo ribas, ieškant draudimų ir rekomendacijų dermės, apibrėžiant veiklą – koordinuojant, nurodant kryptį, teikiant pagalbą, skatinant savo nuožiūra rinktis galimus veiksmus, priimti sprendimus.

Suprantama, kad valdymo metodai priklauso nuo to, kokius uždavinius valstybė paveda savo institucijai, kaip viešųjų santykių subjektui, spręsti. Taigi valdymo metodų įvairovė priklauso nuo valdomų subjektų įvairovės:

- statutinių valstybės įstaigų (valstybės saugumo, įkalinimo, arba penitenciarinių įstaigų, muitinės, policijos ir kt.) administravimas. Visuomeninių interesų įtraukimas į šių tarnybų valdymą modifikuoja, praturtina, bet nekeičia jų administravimo metodų esmės;
- panašaus pobūdžio valstybinių ir nevalstybinių organizacijų administravimo dichotomija⁷⁴. Toks dichotominis administravimas demokratinėje valstybėje dažniausiai taikomas socialinėje, kultūros, sveikatos apsaugos, ekonomikos ir kitose sferose;
- bendras valstybinių ir nevalstybinių struktūrų administravimas. Vienais atvejais valstybės atstovai įeina į nevalstybinių organizacijų administracijų sudėtį, kitais – nevalstybinėms struktūroms suteikiama kompetencija atlikti tam tikrus valstybės įgaliojimus (pavyzdžiui, vietos savivaldos institucijoms, privačioms struktūroms remiant programas, projektus ir iš dalies juos finansuojant);
- nevalstybinių (*privačių ar visuomeninių*) organizacijų administravimas. Tai šiuolaikinės demokratinės valstybės bruožas. Šie socialiniai dariniai bendruomenės iniciatyva dažnai steigiami „privatizuojant“ tam tikras valstybės funkcijas;
- kontraktinė vadyba, nukreipta į novatorišką viešojo valstybės tarnybos teisinį reglamentavimą, atitinkamą visuomenės sąmoningumo bei garbingumo lygį⁷⁵.

⁷⁴ Dichotomija – tarnybų skirstymas į dvi instituciniu požiūriu besisakančias grupes, pavyzdžiui, viešojo administravimo ir paslaugų įstaigos, o pastarąsias – į valstybines, nevalstybines; valstybinės savo ruožtu skirstomos į karjeros bei postų modelius ir t. t.

⁷⁵ Naujoji viešojo vadyba: blavius mokslinis požiūris. Lietuvos mokslininkai apie naujosios viešosios vadybos principų taikymą. *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2009, Nr. 15. P. 66–69.

Šiuo metu nekyla abejonių, kad valstybinio reguliavimo pobūdis skiriasi ne tik ekonomikoje, socialinėje, kultūrinėje, administracinėje, politinėje veikloje, bet ir atskirose valstybinio valdymo šakose. Taigi reguliavimo pobūdis ir mastai priklauso nuo daugelio aplinkybių, pavyzdžiui, nuo valdymo srities tikslų ir uždavinių, sprendžiamų problemų tam tikrame visuomenės raidos etape. Tai gana sudėtingas klausimas, galintis būti atskira studijos tema.

XXI amžiaus valstybės tarnybai keliami nauji reikalavimai, pavadinti *naujuoju viešuoju administravimu*. Pagrindinis bruožas – teisinės valstybės reguliavimo ir rinkos mechanizmų sąsaja. Į valstybės valdymo sampratą vis stipriau įsilieja ekonominiai metodai, analizuojama sėkmingai dirbančių verslo korporacijų patirtis. Valstybės institucijos įpareigojamos teikti kokybiškas paslaugas asmenims, veiksmingai valdyti viešuosius finansus, plėtoti viešąsias paslaugas, atsižvelgti į vis labiau besiskaldančios visuomenės poreikius, skatinti visuomenės pilietinę brandą ir aktyviai bendrauti su piliečių bendruomenėmis, teikti profesionalią pagalbą politikams.

Kita vertus, tai nereiškia, kad atsisakoma teisinei valstybei būdingo valstybės institucijų valdymo. Išsaugomas būtinas įteisinimo lygis, sudarantis prielaidas veiksmingai veiklai. Didėja administracijos autonomija, todėl atsakomybė pasireiškia greičiau ir išplinta viešosiose institucijose ir privačiame sektoriuje.⁷⁶ Šiems klausimams skirtas ne vienas knygos skirsnis, tačiau glaustai apibrėžiant naująsias viešojo administravimo tendencijas reikia atkreipti dėmesį, kad naujoji viešoji vadyba yra suvokiama kaip priemonė geresniam administravimui ir turi būti taikoma diferencijuotai. Tipiniai racionalaus (teisinio) valdymo bruožai turi būti išplėsti ir iš dalies pakeisti remiantis specifiniais veiksmingumo ir lankstumo reikalavimais, keliamais konkrečiai valstybės tarnybai, atliekant tarnybą – tarnavimą (paslaugų teikimą) visuomenei, pavyzdžiui, verslo bendruomenei.

Statutinių tarnybų teisinis reguliavimas išsiskiria iš bendrųjų valstybės tarnybos teisinių „mechanizmų“ veiklos metodų savitumais, susijusiais su valstybės administracinės prievartos taikymu. Tarnybinė teisė sudaro prielaidas viešajame administravime taikyti visus objekto teisinio reguliavimo būdus:

– nurodymą;

⁷⁶ Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 27.

- leidimą;
- draudimą.

Šie būdai, organizuojant valstybės institucijos ir valstybės tarnautojų veiklą, sudarant reikiamas prielaidas jiems įgyvendinti pavestas funkcijas, pasireiškia įvairiomis teisiškai reguliuojamomis formomis.

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę valstybės valdymas, viešųjų santykių administravimas, atitinkamų institucijų sistemos kūrimas buvo pagrindiniai klausimai, tačiau ir šiuo metu, kai bandoma taikyti kontraktinės vadybos metodus, mokslininkai ir praktikai vis dar nesutaria, kas yra statutinė tarnyba (pavyzdžiui, policija, muitinė). Ar jos yra valdžios, ar komunalinių paslaugų institucijos? Reikia sutikti su A. Vaišvila, kad tai yra *sąlygota analitinės, per kraštutinumus į reikalo esmę judančios metodologijos*⁷⁷. Problema ta, kad dėl laikotarpio sudėtingumo, kai per trumpą laiką siekiama atsiriboti nuo totalitarizmo tradicijų ir perimti Vakarų demokratijos paveldą bei plėtojamas neoliberalias viešojo administravimo idėjas, pasitaiko mokslininkams nepagrįstų samprotavimų arba, kaip šiame pavyzdyje, supainiojami tikslai (teikti socialines paslaugas) su veikimo priemonėmis (valdingų įgaliojimų turėjimu), kartais juos bandoma tiesiog apeiti. *Valdžia ir socialinė paslauga demokratinėje visuomenėje nėra priešpriešos sąvokos*. Valstybinės tarnybos funkcionavimas galimas taikant tokius teisinio reguliavimo būdus:

- 1) *nustatant* tam tikrą veiklos tvarką. Kaip būtina elgtis tam tikromis sąlygomis nurodo įvairios teisės, daugiausia administracinės, normos. Pavyzdžiui, 2000 m. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo (PVĮ) 21 straipsnyje pateiktos policijos pareigūnų pareigos, kurias jie privalo vykdyti visur ir visada. Konkretūs veiksmai, įgyvendinant šias pareigas, yra detalizuoti tam tikrose tarnybinėse instrukcijose, konkretizuoti Vidaus tarnybos statute⁷⁸;
- 2) *uždraudžiant* atlikti tam tikrus veiksmus. Jeigu valstybės tarnautojas atlieka tokius veiksmus, jam gali būti taikomos įvairios teisinio poveikio priemonės: tarnybinės, administracinės, materialinės arba baudžiamosios. Pavyzdžiui, PVĮ 25 straipsnio ketvirtoji dalis draudžia policijos pareigūnams panaudoti šaunamąjį ginklą žmonių susibūrimo vietose, jeigu nuo to gali nukentėti

⁷⁷ Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. P. 589.

⁷⁸ *Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas*, patvirtintas Lietuvos Respublikos 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX-1538.

pašaliniai asmenys. Kalti pareigūnai, atsižvelgiant į šio draudimo pažeidimo aplinkybes ir kilusius padarinius, traukiami drausminėn arba baudžiamojon atsakomybėn;

- 3) *leidžiant* valstybinių tarnybinių santykių subjektui (valstybės tarnautojui) pasirinkti vieną iš nustatyto teisės normomis tarnybinio elgesio variantą. Pavyzdžiui, policijos įstaigos vadovas už nedidelį chuliganizmą gali paskirti asmeniui administracinę nuobaudą (baudą) arba perduoti bylos medžiagą teismui, manydamas, kad asmeniui gali būti skirta didesnė administracinė nuobauda (pataisos darbai, administracinis areštas) nei jis gali paskirti pagal savo kompetenciją;
- 4) *suteikiant galimybę veikti (arba neveikti)* savo nuožiūra (diskrecinė teisė), t. y. atlikti arba neatlikti administracinės teisės normos apibrėžtus veiksmus. Ši galimybė realizuojama įgyvendinant asmens subjekto teisės ir valstybinio tarnautojo statuso suteiktas teises bei pareigas.

Teisės aktų sistema, reguliavimo būdų įvairovė sudaro sąlygas valstybės tarnautojams pasinaudoti ja kaip jiems suteikta teise aktyviai ir iniciatyviai veikti. Šia teise valstybės tarnautojai, pareigūnai, atlikdami sudėtingas užduotis, gali pasinaudoti savo nuožiūra, veikdami pagal diskrecinius įgaliojimus, t. y. atsižvelgti į susiklosčiusias aplinkybes ir socialinį būtinumą taikant modifikuotus sprendimus privačiame sektoriuje. Vadinasi, šių dienų pareigūnas, atlikdamas sudėtingas užduotis, turi gebėti vadovautis ne vien teise, bet ir taikyti administravimo, vadybos principus bei metodus. Teisinio administravimo ir vadybos metodų sąveika yra paskutinio dešimtmečio valstybės įstaigų vidaus santykių ir numatytų funkcijų įgyvendinimo skiriamasis bruožas, reiškiantis svarbius tarnybinės teisės pokyčius.

3. Tarnybinės teisės funkcija (reikšmė)

Teisės funkcijos – tai teisės poveikis jos reguliuojamiems visuomeniniams santykiams. Tarnybinė teisė turi pateikti specifines sąvokas, leisti, atsižvelgiant į bendrąsias teisės funkcijas, sudaryti prielaidas ugdyti šių organizacijų tarnautojų, pareigūnų teisinį mąstymą, palaikyti teisingumą sudarant reikiamas sąlygas organizuoti pareigūnų teisių, tarp

jų diskrecinių, apsaugą ir įgyvendinimą. Be to, teisė socialinių mokslų kontekste gali tikslinti ir plėtoti teisinio mąstymo instrumentarijų, kylantį iš bendrųjų sąvokų, atsižvelgiant į vykdomą teisinio reguliavimo patirtį, atitinkamos bendruomenės saugumo poreikio užtikrinimą. Kitaip sakant, valstybės tarnybos teisė turi pateikti metodologinį pagrindą šios bendruomenės visuomeniniams santykiams modeliuoti.

Valstybės tarnybos teisės samprata pagrindžia vertybinę valstybės, o tarp jų ir statutinių, tarnybų teisinio reguliavimo kryptį. Viena iš svarbiausių socialinių vertybių – nustatytos poelgių, veiksmų, kylančių iš tarnybinių priedermių, procedūros. Procedūros yra kuriamos ginti asmenis (ir pareigūnus, ir tarnybos požiūriu eilinius asmenis) nuo piktavališkos ar savavališkos valdžios veiklos, kuri galėtų pažeisti žmogaus ir pilietines teises. Visuomenės pilietinė branda kelia vis naujus, aukštesnius pareigūnų priedermių reikalavimus – imanentiškai įpareigoja valstybės institucijas, pareigūnus nuolat tobulinti atitinkamas procedūras.

Kita tarnybinės teisės saugoma vertybė – konstitucinių teisių apsauga. Kuriamos ir modeliuojamos tarnybos valdymo teisinės priemonės kartu yra skirtos maksimizuoti teises ir laisves kaip pilietinės visuomenės bruožą ar požymį. Ypač aktuali statutinių valstybės tarnybų, pareigūnų statuso suderinamumo su konstitucinėmis teisėmis problema. Valstybė, siekdama sudaryti palankias sąlygas tarnybų veiklai, asmenų konstitucinių teisių apsaugai, numato papildomus pareigūnų teisių apribojimus, pavyzdžiui, apribojama statutinių pareigūnų politinė veikla. Vidaus reikalų ministerijos sistemoje dirbantiems pareigūnams draudžiama rodyti politinį aktyvumą, tačiau ministru, jo pavaduotojais skiriami rinkimus laimėjusių partijų atstovai-lyderiai. Tokia prieštaringa padėtis aiškinama apibrėžiant partijų prasmę ir priedermę visuomenėje – tenkinti piliečių poreikį našiau susieti save su valstybės kūrimu ir veiksmingai suformuoti pavienių „bejėgių individų“ kolektyvinę jėgą⁷⁹. Statutiniai pareigūnai yra savo srities specialistai, gebantys įgyvendinti valstybės politiką. L. Morlino žodžiais tariant, politinės partijos yra esminis demokratizacijos komponentas tuo požiūriu, kad jos turi politinius veikėjus, kurie geriausiai gali formuoti, išlaikyti, išreikšti ir suprasti požiūrius, susijusius su režimo teisėtumu.⁸⁰ Trumpai apibūdinant, politiniai

⁷⁹ Šileikis, E. *Politinių partijų institucionalizavimas*. Vilnius: Homo liber, 1997. P. 34.

⁸⁰ Morlino, L. *Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe. The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995. P. 315.

veikėjai, būdami atsakingi valstybės tarnautojai, užtikrina bendros valstybės politinės linijos išlaikymą įgyvendinant institucijų specialią funkciją. Nuostata, kad valstybės institucijos turi būti kontroliuojamos partijų skiriant jų vadovais rinkimus laimėjusių partijų lyderius, patvirtino ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, pripažindamas partinę kontrolę kaip žmonių valios išraišką⁸¹.

Ne mažiau reikšminga socialinė vertybė, kuri gali būti palaikoma teisinėmis priemonėmis, – teisėtarkos nešališkumas. Ši koncepcija gali būti interpretuojama įvairiai, tačiau visi sutaria, kad jos esmę atskleidžia kiekvienam individui garantuotos galimybės į objektyvią gynybą. Taigi tarnybinė teisė tyrinėja ir atskleidžia pareigūnų bei aptarnaujamos bendruomenės atstovų teisių pusiausvyros apsaugą, jų įgyvendinimo galimybes taikant atitinkamas teises priemones.

Pagaliau svarbu, remiantis šios teisės mokslo srities ypatumais, formuluoti naujas teises idėjas – numatyti ir savo praktine veikla palaikyti teises, viešosios tvarkos bendruomenėje tendencijas. Pavyzdžiui, viena iš tokių naujų tendencijų, būdingų brandžiai pilietinei visuomenei, – taikomoji, prevencinė valstybės tarnybų (pavyzdžiui, policijos, muitinės, sienos apsaugos įstaigų bei socialinių tarnybų, mokyklų ir kitų žinybų) veikla bendruomenėje. Reikia pasakyti, kad ši idėja jau turi tam tikras suformuotas tradicijas, sistemingą valstybės palaikymą. Viešojo administravimo įstatymas, Vyriausybės nutarimu patvirtinta „Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose pavyzdinė tvarka“ apibrėžia ir iš dalies reglamentuoja taikomosios, prevencinės veiklos galimybes. Trumpai apibūdinant, idėjos įgyvendinimas reiškia informacijos teikimą, prašymų nagrinėjimą ir reikalų tvarkymą vieno langelio principu⁸². Ši iniciatyva apima ne tik valstybės tarnybų sąveiką, bet ir bendradarbiavimą su visuomeniniais dariniais, palaikant jų projektų įgyvendinimą, teikiant įvairią humanitarinę paramą. Tarkim, policijos įstaigos daugiausia dėmesio skiria asmeniui, įtariamam padarius nusikaltimą, ir dažnai trūksta laiko bendrauti, patarti, kaip

⁸¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gegužės 29 d. sprendimas „Dėl Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Prezidento 1993 m. kovo 16 d. dekretu Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties“ dalis dėl Romasio Vaitiekūno patvirtinimo Vidaus reikalų ministru atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 57-1364.

⁸² Lakis, J. Taikinosios veiklos idėjos, patyrimas ir plėtotės perspektyvos. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2001, Nr. 21 (13). P. 178.

elgtis, nukentėjusiajam. Todėl užmezgami ir palaikomi ryšiai, pavyzdžiui, su Lietuvos nusikaltimų aukų rėmimo asociacija⁸³, kitomis žmogaus ir pilietinių teisių apsaugos organizacijomis. Tai gana radikali prielaidos skatinti atvirumą ir didinti pasitikėjimą sąveikaujant piliečiams ir viešojo administravimo institucijoms bei vidaus administravimo požiūriu – reikalavimas plėtoti socialinę atsakomybę keliant kvalifikaciją, ugdant gebėjimus dirbti veikiant su kitomis institucijomis, turinčiomis tam tikrų taikomųjų, prevencinių pareigų bendruomenėje.

Taigi valstybės tarnybos mokslas turi pažintinę reikšmę – tiria vykstančius procesus, kad padėtų suvokti, kaip ir kokiomis priemonėmis turėtų būti reguliuojami tie sudėtingi, kartais tarpusavyje prieštaringi procesai, siekiant jiems daryti kuo didesnę poveikį įgyvendinant:

- žmogaus, aptarnaujamos bendruomenės teises;
- valstybės tarnautojų, pareigūnų teisinį statusą, siekiant palaikyti teisių ir pareigų vienovę.

Šiuo požiūriu ypač daug dėmesio skiriama įstatymų ir kitų teisinių aktų, nustatančių tarnybos tikslus bei uždavinius, analizei, t. y. jų tinkamumui veiksmingai įgyvendinti turimas funkcijas, kurti naujosios viešosios vadybos konceptus.

Teisinės normos įpareigoja valstybės tarnautoją, pareigūną ne tik tarnauti, teikti atitinkamas socialines paslaugas, bet ir laikytis konkrečios bendruomenės nuostatų palaikant teisėtvarką. Todėl nustatytos teisinės tvarkos sankcijos yra socialiai imanentinės, natūraliai palaikančios socializacijos procesus. Be to, jos yra kaip priemonė (ne vien pritarimu arba nepritarimu), naudojant normų apibrėžtą administracinę prievartą, siekti teisinės tvarkos, kad taisyklės ne tik galiotų, bet ir darytų poveikį bendruomenės santykiams ir viešajai tvarkai. Vadinasi, *prievartos aktą galime interpretuoti kaip tos teisinės bendruomenės reakciją į socialiai žalingą faktą*. Taigi administracinė prievarta nėra primetama iš šalies – šis aktas priskirtinas pačiai bendruomenei kaip socialiai atsakingo bendrabūvio palaikymo priemonė. Jei žalingas faktas yra tarnybos reikalavimų neatitinkantis elgesys, reakcija į tokį faktą interpretuojama kaip sankcija. Taigi tarnybinė teisė yra lyg kriterijų sistema, skirta nuolat analizuoti, kaip palaikyti prievartinę tvarką, teisės ir kitomis socialinė-

⁸³ Ancelis, P. Dėmesingumas nusikaltimo aukai kaip prielaida kuriant atvirą visuomenę. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2000, Nr. 15 (7); Ancelis, P. Nukentėjusiojo teisinės padėties būklė pasikeitus baudžiamiesiems įstatymams. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2003, Nr. 49 (41).

mis normomis numatant prievartos aktus, kuriuos galima priskirti tos tarnybos bendruomenei.

Tarnybinė teisė apima viešąjį administravimą, tarnybų ir įstaigų vidaus administravimą. Šios reguliavimo sritys tarpusavyje yra susijusios. Tarnybinė teisė, nustatydamą sankcijas, kartu siekia žadinti pareigūnų norą jų išvengti ir prisideda prie tarnybinio elgesio motyvacijos. Tačiau tokia motyvacija nėra pagrindinė arba būtina teisės funkcija. Pareigūnas gali bandyti išvengti sankcijų įvairiais būdais. Mokliškai įrodyta, kad kitos socialinės normos (pavyzdžiui, tradicijos, moralės) gali būti net stipresnis, įtaigesnis tarnybinio elgesio motyvacijos veiksnys. Motyvacija labiau sietina su psichologine prievarta, veikiančia teisinę sąmonę, per valios ugdymą didinant prievartos sau galimybes. Taigi tarnybinė teisė kartu yra ir priemonė palaikyti tarnybinės etikos, deontologijos reikalavimus. Ši teisė į vientisą sistemą jungia diskrecinę teisę bei dalykinę etiką.⁸⁴ Priežastis – elgesys (tarnybai žalingi veiksmai arba neveikimas), pažeidžiantis tarnybinius reikalavimus, yra suvokiamas kaip sankcijos sąlyga. Tai specialūs klausimai, kurie nagrinėjami kituose šios monografijos skirsniuose.

* * *

Vienas iš pagrindinių kiekvienos bendruomenės poreikių – saugumas. Gerai žinoma tiesa, kad kolektyvinį saugumą gali užtikrinti teisinė tvarka:

- nustatant tvarkos ir drausmės reikalavimus ir juos palaikančias sankcijas;
- nurodant asmenis, kuriems skiriami atitinkami įgaliojimai, arba valdžia, saugoti nustatytą tvarką, palaikyti pavaldinių subjektyvius interesus kito asmens ar asmenų atžvilgiu;
- palaikant tam tikrą šios saugos minimumą, kalbame apie kolektyvinį saugumą, nes saugumą garantuoja teisinė tvarka kaip socialinė tvarka⁸⁵. Tai nuostata, apibūdinanti tarnybinės teisės vietą visuomeninių santykių sistemoje. Ji įtvirtinta specialiais įstatymais, kitais teisės aktais.

⁸⁴ Teisę šiuo atveju autorius traktuoja kaip normų sistemą, ir šiai sistemai priklausanti norma yra tarnybinės teisės dalis.

⁸⁵ Kelsen, H. *Grynoji teisės teorija*. P. 67–69.

Teisės funkcija, arba paskirtį, lemia pagrindiniai jos uždaviniai, o kiekviena teisės šaka sprendžia savus uždavinius, todėl, be visai teisės sistemai bendrą funkciją, tarnybinė teisė atlieka tik jai (arba daugiausia jai) būdingą funkciją. Tarnybos teisinio reguliavimo paskirtį apibrėžia Valstybės tarnybos įstatymas bei statutinių tarnybų veiklą reglamentuojantys teisės aktai, įstatymai, statutai ir įgyvendinamieji dokumentai. Teisės šakos uždaviniai lemia jos funkcijas, tačiau tai nereiškia uždavinių ir funkcijų tapatumo. Teisės funkcijos nusako jos pagrindinius uždavinius arba vienu ar kelių uždavinių grupes. Atskiri teisės uždaviniai gali keistis, o funkcijos yra pastovesnės – kaip pagrindinės teisės poveikio kryptys. Jos keičiasi tik iš esmės keičiant tam tikros teisės šakos uždavinius. Pavyzdžiui, tarnybinės teisės funkcija iš dalies yra transformuojama diegiant naujosios viešosios vadybos konceptus, plėtojant valstybės tarnybos bendradarbiavimą su verslo korporacijomis, pelno nesiekiančiomis visuomeninėmis organizacijomis, kitais socialiniais dariniais.

Kuriant ir reformuojant tarnybinę teisę, konkretizuojant jos funkciją, būtina atlikti sisteminę struktūros analizę. Tarnybinė teisė yra sudėtingas reiškinys, todėl pagal tyrinėtojo poreikius nagrinėti turi būti taip pasirinkti tarnybinės teisės elementai, kad nepažeistų tiriamojo objekto kaip vientisos sistemos. Tarnybinė teisė, vadovaujantis atitinkamais kriterijais, įvairiai skirstoma ir sisteminama. Kai kuriuose mokslinės literatūros šaltiniuose išskiriamos kelios pagrindinės teisės uždavinių grupės:

- garantuoti atitinkamas sąlygas tarnauti bendruomenei;
- ginti pareigūnų ir tarnautojų tarnybinius interesus;
- sukurti valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus;
- sudaryti prielaidas bendradarbiauti su privačiais ir visuomeniniais dariniais kuriant ir puoselėjant pilietinę visuomenę.

Toks sisteminimas kyla iš Valstybės tarnybos įstatymo bei statutinių tarnybų įstatymų, statutų, įstatymų įgyvendinamųjų aktų. Literatūroje valstybės tarnybų teisinis reguliavimas sisteminamas išskiriant dvi tarnybinių uždavinių grupes:

- išorinius (viešojo administravimo);
- vidinius (institucijų, įstaigų vidaus administravimo).

Suprantama, kad vienu ir kitu įvardytu atveju skirstymas yra sąlygiškas, siekiant sudaryti palankesnes sąlygas atlikti teisinio reguliavimo mokslinę analizę. Todėl, atsižvelgiant į studijos tikslus, gali būti pasirinktas ir kitas sisteminimo variantas. Knygoje analizuojamas statutinių tarnybų vidinis ir išorinis administravimas, kaip to paties reiškinio skir-

tingi aspektai. Jų atskyrimas pažeistų tiriamo dalyko esmę, analizė taptų savitiksle – iškreiptų tarnybinės teisės socialinę funkciją. Tarnybos vidaus problemos turi būti sprendžiamos siekiant, kad pareigūnai kompetentingai, profesionaliai tarnautų visuomenei, valstybei, prisidėtų stiprinant pilietinės visuomenės brandą.

4. Tarnybinės teisės kūrimo konstitucinės tradicijos

Kiekvienoje valstybėje visuomeniniams santykiams reguliuoti išsiskystalizuoja tam tinkamos teisės šakos, kurių visuma sudaro teisės sistemą. Teisės šakų įvairovę lemia visuomeninių santykių raida, šių procesų tarpusavio ryšiai, jų sudėtingumas bei interesų, vertybių apsaugos ypatumai. Minėtos aplinkybės taip pat lemia teisės reguliavimo sričių (šakų, pošakių, institutų) savitumus, o kita vertus – būtinybę kurti vienišą, nuoseklią teisės sistemą, kurios koncepciją įtvirtina šalies pagrindinis įstatymas – Konstitucija⁸⁶. Šiandien jau nekyla abejonių, kad tarnybinė teisė yra nacionalinės teisės dalis, itin reikšminga palaikant valstybėje konstitucinį teisingumą⁸⁷. Todėl, apibrėžiant valstybės tarnybos teisę, reikia analizuoti jos sąveiką su kitomis teisės šakomis ir pirmiausia – suvokti statutinių valstybės tarnybų funkcijos ribas nustatančias konstitucines nuostatas (doktriną).

Būtų neteisinga teigti, kad, atkūrus šalies Nepriklausomybę, buvo formuojama nauja pilietinė visuomenė ir demokratinė valstybė bei teisės sistema. Tai reikštų neigti istorinę tikrovę. Lietuva buvo tarp Vakarų valstybių (JAV, Lenkija, Prancūzija), kurios XVIII a. pabaigoje priėmė rašytines konstitucijas. Pirmoji Lietuvos rašytinė konstitucija buvo priimta 1791 m. Kaip žinome, daugelis valstybių XX amžiuje buvo valdomos Europos monarchinių imperijų. Pirmojo pasaulinio karo baigtis

⁸⁶ Konstitucija (lot. *constitutio*) turi ne vieną reikšmę. Darbe vartojama prasmė – valstybės konstitucija, ordinarinės teisės sistemos gairių „nustatymas“. Konstitucija nustato valstybės bendruomenės gyvenimo norminį pagrindą, įsteigia ir įtvirtina valstybę kaip bendrą visuomenės gėrį, apriboja valstybės valdžios galias, nustato konstitucingumo kontrolę, pateikia kitas būtinas prielaidas konstitucinio teisingumo palaikymui.

⁸⁷ Konstitucinis teisingumas – konstitucija grindžiamas kiekvieno asmens, visuomenės, valstybės institucijų ir pareigūnų priedermės garantuoti bendruomenių siekių (konstitucinių teisių ir laisvių, kitų konstitucijoje įtvirtintų vertybių) įgyvendinimą, tapsmą visaverčiais valstybės, kaip prieš įstatymą lygios bendruomenės, nariais.

Lietuvai ir daugeliui kitų tautų reiškė išsivadavimą. *Tai antrasis konstitucijų kūrimo laikotarpis*⁸⁸. Tautos (nacijos)⁸⁹ sukūrė savo valstybes ir priėmė naujas konstitucijas. 1918 m. lapkričio 2 d. buvo priimtas 29 straipsnių aktas „Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai“. Jų pagrindu parengta ir 1922 m. priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija.

Konstitucinės teisės mokslas išskiria *trečiąją konstitucinės raidos laikotarpį* – po Antrojo pasaulinio karo, kai daugelis Vakarų Europos valstybių išsivadavo iš „nuosavų“ šovinistinių (fašistinių) režimų arba iš okupacinės ir kolaboracinės despotijos ir priėmė naujas konstitucijas arba iš esmės pakeitė senąsias. Lietuvai bei daugeliui kitų šalių šis karas baigėsi tik praėjusio šimtmečio paskutinį dešimtmetį žlugus sovietinei imperijai (TSRS). Naujoji 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija buvo parengta pasitelkiant Vakarų valstybių patirtį ir priimta piliečių referendume. Nepriklausomybę atkūrusios valstybės siekė kurti vakarieetiškas teises demokratinės valstybes, perimti teisinės kultūros tradicijas ir tapti Europos valstybių bendrijų visaverčiais nariais.

XXI amžių Europa pasitiko sukūrusi stiprius Europos valstybių sąjungos pamatus, kuriais „kėsinamasi“ ir į istoriškai susiklosčiusią valstybės konstitucijos sampratą. Atsirado naujadaras – Europos Sąjungos Konstitucija, tai reiškia, kad ES vis labiau panašėja į valstybę. Konstitucija kuriama remiantis dviem pagrindinėmis sutartimis:

1. Romos sutartimi, dar vadinamos Europos Bendrijos įkūrimo sutartimi (EBS – 1957 m.);
2. Europos Sąjungos sutartimi (ESS – 1992 m.), pasirašyta Maastrichte (Maastrichto sutartis).

Nagrinėjamo dalyko požiūriu reikšminga tai, kad ESS pateikė Europos Sąjungos struktūros rėmus. Sutartis yra labai didelės apimties, suskirstyta į aštuonis skyrius, sudėtinga praktiniam taikymui. Siekiant modernizuoti ES reglamentavimą, labiau pritaikyti žmonių poreikiams, 2002 m. pradėtas rengti Europos Sąjungos Konstitucijos projektas. Tai labai svarbus dokumentas, apibrėžiantis naują konstitucinę tvarką visose

⁸⁸ Stačiokas, S. Lietuvos Respublikos konstitucinės raidos pradžia. *Justitia*. 1996, Nr. 3. P. 25; Stačiokas, S. Lietuvos Respublikos konstitucingumo tradicijos. *Lietuvos teisės kūrimo principai*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: LTD, 1995. P. 6–14.

⁸⁹ Tauta paprastai suprantama kaip etninė bendrija, etnosas. Šiuo atveju turima omenyje bendrija, kurioje nesvetimi kitų tautinių kultūrų elementai, taip pat organiškose sąsajos su bendrosios civilizacijos kultūra. Tokia bendruomenė dažniausiai vadinama nacija.

Europos Sąjungos valstybėse narėse. Galima teigti, kad formuojasi nauja teisės mokslo sritis, savarankiškas tyrinėjimų objektas. Mus domina, koks jo galimas santykis su nacionalinėmis konstitucijomis, o kartu – kokia reikšmė valstybės nacionalinių institucijų, taip pat statutinių valstybės tarnybų, veiklos reglamentavimui. Trumpai tariant, ar formuojama bendrasąjunginė nacionalinės valstybės statutinių institucijų funkcijos doktrina. Vienareikšmio atsakymo į klausimą nerasime, nes Europos Sąjungos Konstitucija dar nėra įsiteisėjusi, o ES dokumentai leidžia nustatyti tik išryškėjančias, analizuojamu laiku vyraujančias tendencijas tobulinant ES Konstitucijos projektą. Taigi mūsų uždavinys yra atkreipti skaitytojų dėmesį į kai kuriuos temas aktualius šio proceso epizodus.

Nicos sutartis (patvirtinta 2002 m.) nutiesė kelią ES plėtrai ir suintensyvino Europos integracijos procesus. Ši sutartis – pirmiausia ankstesnių sutarčių pataisos ir papildymai. Be kitų dalykų ji įtvirtino naują ES institucijų vaidmenį saugumo politikos srityje, o prie sutarties pridėtoje deklaracijoje numatoma spartinti ES greito reagavimo pajėgų kūrimą. Kovos su nusikaltimais srityje buvo įsteigtas **Eurojustas** (*European Judicial Co-operation Unit – EUROJUST*) – Europos teismų bendradarbiavimo institucija *valstybių narių veiksmams šioje srityje koordinuoti*. Jį sudaro iš visų valstybių narių komandiruoti atstovai, kuriais gali būti prokurorai, teisėjai bei policijos pareigūnai. Tai juridinis asmuo, galintis paraginti pradėti tyrimą ar teisminį persekiojimą daugelyje tarptautinių pažeidimų, iš valstybių narių, veikiančių ne pagal jo nurodymus, reikalaujant pasiaiškinimų, tačiau kol kas negali pats inicijuoti baudžiamojo persekiojimo. Institucija gali naudotis Teisingumo Teismo duomenų baze, Europolo, Europos kovos su apgavystėmis biuro (*Office Européen de Lutte Anti-fraude – OLAF*) tyrimais ir kitais saugumo apsaugai reikalingais duomenimis. Be to, Eurojustas turi įgaliojimus veikti tarptautiniu mastu, užmegzti ryšius su pasaulinėmis organizacijomis ir kt.

Reikia pridurti, kad statutinės ES institucijos, kaip Europolas, OLAF'as turi tam tikrus viršvalstybinius įgaliojimus apsaugant vertybes, Europos Sąjungos teisės pripažintas itin reikšmingomis socialinėmis vertybėmis. Jas gina ES įstatymai, turintys viršenybę nacionalinių įstatymų atžvilgiu.

Europolas – ES Federalinis tyrimų biuras. Jo veiklos pagrindinės nuostatos įtvirtintos 1992 m. Maastrichto sutartyje – tai valstybių narių policijos bendradarbiavimo, kovojant su terorizmu, prekyba narkotikais ir kitokiais grėsmingais tarptautiniais nusikaltimais, institucija. Europolo

susitarimas buvo sudarytas 1995 metais, o visu mastu pradėjo veikti nuo 1999 metų liepos mėnesio. Pirmaisiais veiklos metais Europolas apsiribojo informacijos tarp valstybių narių mainais, kartais teikdavo operatyvinę ar techninę pagalbą tyrimams, atliekamiems valstybėse narėse. Nuo 2002 m. Europolo įgaliojimai padidėjo ir turi tendenciją plėstis – gali teikti pagalbą vykdant tyrimus pagal daug didesnę teisės pažeidimų, peržengiančių visiškai tarptautinio nusizengimo sampratą, sąrašą, pavyzdžiui, žmogžudystės, sunkūs fiziniai sužalojimai, rasizmas, ksenofobija, organizuoti plėšimai ir sukčiavimai. Nuo 2003 m. praktikuojama, prirėkus, kurti bendras nacionalinės policijos ir Europolo nusikaltimo tyrimo komandas.

OLAF’as įkurtas 1999 metais. Jo misija – ginti ES, taigi ir visų jos piliečių, finansinius interesus ir Europos institucijų reputaciją. Ji įgyvendina savo misiją, tirdama šiems interesams žalą darančią sukčiavimą, korupcijos ir kitą nusikalstamą veiklą bei netinkamo profesinių pareigų atlikimo atvejus Europos institucijose, taip pat padėdama kovoti su sukčiavimu Komisijai ir valstybių narių institucijoms⁹⁰. Biuro priežiūrą atlieka nepriklausomas komitetas, skiriamas Europos Parlamento ir Tarybos. OLAF’as turi juridinio asmens statusą, plačias teises pradėti finansinio neūkiškumo tyrimą ES. Taigi biuro tyrimai gali būti vidiniai (institucijų viduje), bet dauguma tyrimų yra išoriniai, susiję su ES subsidijų netinkamu panaudojimu ir Bendrijos rinkliavų vengimu. Tarnyba, nors nėra teisingumo ir vidaus reikalų sistemos institucija, taip pat bendradarbiauja su kitomis ES teisėsaugą užtikrinančiomis institucijomis bei tarptautinėmis organizacijomis. Europolas yra reikšmingas policijos veikloje, o OLAF’as savo veiklą plėtoja, pavyzdžiui, per paslaugų teikimo centrą – *Nuolatinę operatyvinio koordinavimo grupę* (POCU), kuri padeda, bendradarbiaudama su muitinėmis, tirti kontrabandą, ekonominius nusikaltimus ir spręsti kitas visuomenės saugumo problemas. Operacijose dalyvaujančios institucijos koordinuoja ir sustiprina savo veiklą, susijusią su giluminių konteinerių gabenimu, kelių, geležinkelių ir jachtų eismu, siekdamos nustatyti, perimti ir supaprastinti tokių transporto priemonių kontrolę, kurios gali būti įtariamoms bet kokia neteisėta jautriųjų prekių vežimo rūšimi.

Kita vertus, tai nereiškia, kad ES Konstitucijos projektas bando pakeisti nacionalinės teisėsaugos, policijos pajėgų ar muitinės, mokesčių

⁹⁰ *OLAF Europos Komisija. Europos su sukčiavimu tarnyba. Septintoji veiklos ataskaita (santrauka). Liuksemburgas: Europos Bendrijos oficialių leidinių biuras, 2008.*

institucijų kontrolę, jų funkcijas nacionalinėje valstybėje. Valstybės vidaus problemų sprendimas paliekamas nacionalinei kontrolei. Pagrindinis Eurojusto, Europolo, Olafo ir kitų, galbūt ateityje įkurtų statutinių ES institucijų, tikslas – valdyti padėtį visoje geografinėje ES erdvėje: kovoti su nusikalstamumu, greitai patraukti teisinėn atsakomybėn asmenis, keliančius grėsmę ar padarius nusikalstamas veikas, žalingas visai ES ir kiekvienam jos piliečiui.

Kyla klausimas, *kaip apibrėžiamos ES konstitucinės vertybės kaip bendrabūvio pagrindas?* Pirmiausia – Pagrindinių teisių chartija (Charter of Fundamental Rights), paskelbta 2000 metais Nicos sutarties derybų baigiamajame etape. Dokumentas sistemina Europos Žmogaus Teisių Konvencijos, įvairių socialinių chartijų ir Europos precedentų teisės normas. Chartijos reikšmė didėja, nes jos pripažinimas tapo svarbus rodiklis vertinant partijų programas, ja remiasi savo praktikoje Teisingumo Teismas, kurio jurisdikcija yra aukštesnė negu nacionalinių teismų. Yra nuomonių, kad ši chartija ateityje taps dar reikšmingesnė, nes numatoma ją įtraukti į ES Konstituciją. Paprastai tariant, ES Konstitucija nukreipta palaikyti kiek galima aukštesnį teisinės kultūros lygį, siekti, kad visos valstybės lygiuotųsi į ES valstybių senbuvį pasiektą lygį, sukurtas bendrabūvio tradicijas.

Taigi galima tvirtinti, kad šis laikotarpis žymi kokybiškai naują *ketvirtąjį konstitucinės raidos periodą*. Rytų Europos įsiliejimas į senosios demokratijos valstybių bendrijas svarbus procesas ne vien pokomunistinių šalių sugrįžimu, bet ir naujas požiūris modeliuojant vieningą Europą.

* * *

Remiantis trumpos ES konstitucinės padėties apžvalga, galime teigti, kad, siekiant suvokti tarnybinės teisės vietą mūsų nacionalinėje teisėje, tikslinga analizuoti tarnybinės teisės santykį su konstitucine teise Europos Sąjungos valstybių sukauptos patirties kontekste. Valstybės statutinių institucijų tradicinės funkcijos išlieka, bet atsiranda naujų, padidėja organizacijų ir pareigūnų atsakomybė. Konstitucijų svarba valstybės tarnybos teisei reiškiasi keliais aspektais:

1. konstitucijos paskirtis – įtvirtinti valstybės valdymo principines nuostatas;
2. tarnybinė teisė priklauso valstybinio valdymo sričiai;

3. konstitucijos ar kiti konstitucinio pobūdžio įstatymai paprastai nustato valstybinės tarnybos sąvoką bei apibrėžia pagrindinių valstybės tarnybų modelius.

Valstybės Europos Tarybos narės, tarp kurių nuo 1993 m. gegužės 14 d. yra ir Lietuvos Respublika, šalies vidaus tvarką grindžia konvenciniais principais, įgyvendina Europos Tarybos Statuto nuostatą – *kuria teisinę valstybę*⁹¹. Lietuvai tapus (2004 m. gegužės mėn.) Europos Sąjungos valstybe nare, iškilo naujų reikalavimų – kurti socialinę (vadybinę) valstybę. Skiriamasis Vakarų Europos teisinės valstybės bruožas yra tas, kad jos valdymo aparatą sudaro viešojo (valstybinio) valdymo institucijos – valstybės tarnybų sistema. Valstybės ir savivaldybių tarnyboms suteikiamas atitinkamas juridinio asmens statusas, jos laikomos teisiniu santykių įgyvendinimo, „*visuomenės savivaldos ir socialinės inžinerijos*“ priemone⁹².

Lietuvos, kaip jaunos Europos Sąjungos valstybės narės, tarnybinės teisės konstitucinį pagrindą geriau suvoksime analizuodami Europos Sąjungos valstybių senbuvį susiklosčiusias atitinkamas konstitucines tradicijas. Sąvoka „*valstybės tarnyba*“ vartojama beveik visose Europos Sąjungos valstybių konstitucijose, išskyrus Didžiąją Britaniją ir Islandiją.

Skirtingai negu kitose valstybėse, kur valstybinės tarnybos institutas suvokiamas kaip „valstybinis“ arba „viešasis“, Anglijoje susiformavo daug siauresnio turinio sąvoka – „civilinė tarnyba“. Ši sąvoka pradėta vartoti XVIII a. ketvirtajame dešimtmetyje britų kolonijinėje administracijoje Indijoje. Civilinės tarnybos terminas Vakarų Indijos kompanijoje vartojamas tam, kad būtų atskirtas karinis personalas nuo civilinio. Vėliau terminas prigijo ir pačioje Anglijoje. XIX a. nubrėžta takoskyra tarp dviejų terminų „politinis veikėjas“ ir „civilis tarnautojas“. Anglijos teisė pateikia pagrindinių valstybės pareigūnų, „karūnos“⁹³ tarnų, apibrėžimus:

- 1) ministrai – „politiniai tarnai“;
- 2) karo tarnautojai – „kariniai tarnai“;
- 3) civiliai tarnautojai – ministerijų tarnautojai, pasamdyti kaip civiliai, jiems mokama iš lėšų, kurias skiria parlamentas.

⁹¹ *Europos Tarybos Statuto 3 straipsnis*. Londonas, 1945 m. gegužės 5 d.

⁹² Kūris, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicijos. *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: Pradai, 1993. P. 13.

⁹³ Karūna – terminas, vartojamas vyriausybei, kuri vykdomąją valdžią gauna iš karalietės, įvardyti.

Į „civilio tarnautojo“ sąvokos sampratą neįeina politiniai veikėjai (ministrai), asmenys, tarnaujantys ginkluotose pajėgose, policijoje bei teisėjai, vietos valdžios organai ir viešosios korporacijos.

Viešosios korporacijos nėra civilinės tarnybos todėl, kad jos nelaiškomos „karūnos tarnais“ ir atlyginimas už darbą mokamas ne iš parlamento skirstomų lėšų. Vietinės valdžios tarnyba, arba „municipalinė tarnyba“, tiek Anglijoje, tiek JAV juridiskai yra atribota nuo civilinės tarnybos. Samdomi municipalitetų tarnautojai, sudarantys jų administracinį aparatą, laikomi „municipalitetų tarnais“, o ne „karūnos tarnais“. Jų teisinis statusas ir atlyginimas reguliuojamas atskirais teisiniais aktais, išleistais Anglijoje ir Škotijoje, taip pat pačių vietinės valdžios organų. Taigi, nagrinėjant konstitucines nuostatas, reikia atsižvelgti į glaustai aptartus ypatumus, objektyviai vertinti atitinkamas nuostatas, reglamentuojant valstybės tarnybų sistemą.

Analizuojant ES valstybių konstitucijas, pagal valstybinės tarnybos reglamentavimą sąlygiškai šalis galima skirstyti į tris grupes:

- 1) konstitucijos nustato pagrindinį požiūrį į valstybinę tarnybą (Belgija, Liuksemburgas). Šių šalių Konstitucijose reglamentuotas piliečių lygiateisiškumas stoti į valstybės tarnybą, paskyrimo į tarnybą bei valdžios įgaliojimų suteikimo pagrindai ir kita;
- 2) konstitucijos nustato pagrindinius profesionalios valstybės tarnybos organizavimo ir funkcionavimo pagrindus (Danija, Ispanija, Olandija, Prancūzija, Vokietija). Jose suformuluoti esminiai formalūs ir materialūs viešosios (valstybinės) tarnybos pagrindai.

Olandijoje žengta dar toliau. Jos Konstitucijos 109 straipsnis numato, kad valstybės tarnybų ir jų tarnautojų santykius normina atskiras konstitucinis įstatymas⁹⁴.

Savita valstybės tarnybos konstitucinio reglamentavimo samprata susiformavo Prancūzijoje. 1958 m. *Prancūzijos* Konstitucijoje⁹⁵ galima išžvelgti dvi valstybės tarnybos reguliavimo kryptis.

⁹⁴ Старилов, Ю. Н. *Служебное право*. Москва: БЕК. С. 261.

⁹⁵ 1958 m. Prancūzijos Konstitucija sudaryta iš trijų dokumentų: 1958 m. Pagrindinio įstatymo, 1789 m. Žmogaus ir piliečio deklaratijos (įtvirtintas asmenybės teisinis statusas) ir 1946 m. Konstitucijos preambulės (įtvirtintos demokratinės valstybės socialinės ekonominės reformos prielaidos, kai kurios esminės asmenybės socialinės, ekonominės teisės).

Pirma, ji įtvirtina valdžių ir jų vykdomųjų tarnybų kompetencijų ribas.

Antra, Konstitucijos preambulė, kaip ir 1789 m. Steigiamojo susirinkimo dokumentas – Žmogaus ir piliečių teisių deklaracija, skelbia pagrindinius valstybės tarnybos principus:

- a) piliečių lygiateisiškumą stoti į valstybės tarnybą;
- b) teisę, neperžengiant įstatymo numatytų ribų, streikuoti;
- c) vyrų ir moterų lygybę valstybės tarnyboje;
- d) laisvę kurti tarnybų profesines sąjungas ir kita.

Išsiskiria *Vokietijos* valstybės tarnybos valdymo konstitucinės nuostatos. Konstitucija⁹⁶ yra pagrindinis ypatingų valstybės tarnautojų teisių ir socialinio statuso garantas. Jame nurodyti viešosios valdžios juridinių subjektų privalomieji požymiai:

- a) įgaliojimus valdyti bei funkcionuoti būtini elementai: valdymo personalas, profesinis tarnautojų korpusas, atitinkama materialinė bazė ir kt.;
- b) savarankiškos veiklos gebėjimų ir organizacinės struktūros atitiktis reikalavimams (subjektinė autonomija);
- c) aiškiai apibrėžta vieta valdymo organų sistemoje;
- d) vidaus tvarkos palaikymas, priimant statusus, vidaus tvarkos kodeksus, instrukcijas.

Kai nėra kurio nors požymio, institucija negali būti laikoma viešojo administravimo juridiniu subjektu, atlikti valdymo veiksmų. Todėl valstybės tarnybos organizaciją ir veiklą detaliam reglamentuoja daugelis norminių aktų. *Vokietijos* federacinę valstybės tarnybą reglamentuoja kelios dešimtys įvairaus pobūdžio teisės aktų. Be to, atskirų Žemių tarnybas reglamentuoja specialūs teisės aktai⁹⁷.

- 3) *Graikijos* ir *Portugalijos* Konstitucijose valstybės tarnybos valdymą apibrėžia atskiri straipsniai. Pavyzdžiui, 1975 m. *Graikijos* Konstitucijos 103 straipsnis įtvirtina valstybės tarnybos bendrųjų principų ir nuostatų sistemą, o 104 straipsnis – specialiuosius valstybės tarnybų aspektus. Valstybės tarnybos reguliavimą numato ir kiti Konstitucijos straipsniai.

⁹⁶ 1948–1949 m. buvo parengta laikinoji VFR Konstitucija, ji veikė trijose okupacinėse teritorijose, suformuotuose sutriuškintus fašistinių režimų. 1990 m. prijungus VDR, buvo pakeistas 23 straipsnis, kuris įvardijo tuometines teritorijas, tapo visos Respublikos pagrindiniu įstatymu. Ši pataisa į Konstituciją įtraukta 1992 m. gruodžio 21 d.

⁹⁷ Стариков, Ю. Н. *Служебное право*. Москва: БЕК. С. 50.

Lietuvos Respublikos Konstitucija, piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume, taip pat yra pagrindinis tarnybinės teisės šaltinis. Pagal pateiktą klasifikaciją Lietuvos valstybės tarnybos konstitucinį reguliavimą, matyt, reikėtų priskirti antrajai grupei. Lietuvos Konstitucija teikia pagrindines bei principines valstybės organizavimo ir funkcionavimo nuostatas, juridinį valstybės tarnybos organizavimo ir funkcionavimo pagrindą, įtvirtina principines nuostatas:

- a) valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (I skirsnio 5 str.);
- b) piliečiai turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą (II skirsnio 33 str.);
- c) pilietis turi teisę įstatymo numatyta tvarka gauti valstybės įstaigų turimą informaciją apie jį (II skirsnio 25 str.);
- d) visoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs (II skirsnio 29 str.);
- e) valstybės tarnyboms ar jų pareigūnams draudžiama persekioti asmenis už valstybinės valdžios kritiką (II skirsnio 33 str.);
- f) valstybės institucijos užgrobimas smurtu laikomas antikonstituciniais veiksmais, yra neteisėtas ir negalioja (I skirsnio 8 str.).

Be to, Konstitucijos X skirsnis „Vietos savivalda ir valdymas“ įtvirtina pagrindines savivaldos vykdomųjų tarnybų ir jų pareigūnų valdymo nuostatas:

- a) jos sudaromos remiantis Lietuvos Respublikos įstatymais, Vyriausybės bei savivaldybių tarybų sprendimu (X skirsnio, 119 str.);
- b) savivaldai priskirtos vykdomųjų institucijų teisės, laiduojami valdžios įgaliojimai įstatymo numatytoje valstybės teritorijos administracinio vieneto ribose (X skirsnio, 119 str.);
- c) savivaldybių vykdomųjų organų bei jų pareigūnų aktai ir veiksmai, pažeidžiantys piliečių ir organizacijų teises, gali būti skundžiami teismui (X skirsnio, 124 str.).

Apibendrinant keltas problemas, reikia suvokti konstitucijos vaidmenį apskritai. Konstitucija yra socialinė vertybė, nes ji žadina ir toliau stiprina per šimtmečius susiformavusią tautos politinę ir teisinę sąmonę. Tai patvirtina gyvenimiška patirtis, kad visos demokratinės šalys besivystydamos rėmėsi ir remiasi savo istorine patirtimi bei teisės tradicijomis, lygindamos jas su kitų šalių ir bendromis tarptautinės bendrijos

demokratinėmis teisės tradicijomis⁹⁸. Teisės kūrimui ji reikšminga tuo, kad apima tik tarpusavyje susietas ir vienas nuo kitų priklausančias normas, kurios logiškai savo turiniu papildo vienos kitas. Normos, kurios neatitinka šios sistemos, negali tapti nacionalinės teisės sistemos dalimi⁹⁹. Pagaliau galima teigti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija suderina nacionalinio konstitucingumo paveldą su Vakarų demokratijos tradicijomis ir apskritai yra skirta kurti valstybės teisinę sistemą. Vadinasi, kiekvienos valstybės ir visuomenės Konstitucijos raidos žingsnis yra prasmingas garantuojant vis didesnes žmogaus laisves ir gerovę, kuriant jų įgyvendinimo mechanizmą, o teisinės minties mokslinė plėtotė padeda suvokti visuomenės demokratinės raidos tendencijas, ugdo tautos teisinę sąmonę, plečia visuomenės teisės tradicijas.

5. Lietuvos statutinės valstybės tarnybos kūrimo žingsniai

Per pirmuosius du Nepriklausomybę atkūrusios Lietuvos dešimtmečius priimta daug įstatymų, statutų, kitokių teisės aktų, reglamentuojančių valstybės ir savivaldos tarnybų valdymą, tvarkymą. Dauguma jų skirti konkrečių institucijų (pavyzdžiui, prokuratūros, policijos, krašto apsaugos ir kt.) reglamentacijai bei jų tarnavimo tikslams, uždaviniams, vidaus santykiams, tvarkai nustatyti, tačiau iki šiol diskutuojama, kas yra statutinė valstybės tarnyba. Neturint teisinės doktrinos, rašė P. Stravinskas, negalima sukurti ir tos srities teisinės terminologijos, o nesant terminologijos, negalimi moksliniai tyrinėjimai, nėra mokslo ir praktikos „susikalbėjimo“. Tai viena iš priežasčių, kodėl nuo pirmųjų nepriklausomos valstybės veiklos žingsnių susiduriama su nereikalingu funkcijų dubliavimu, perdėtu žinybiškumu, uždaru. Kai nėra vieno požiūrio į statutinių valstybės tarnybų reguliavimą, atsiranda prielaidų teisinio reguliavimo spragoms rasti. Daug ir nuolat kalbama apie šalies bei atskirų institucijų administracines reformas, tačiau mokslininkai, specialistai ir statutiniai pareigūnai vis dar kelia klausimą, ar šiandien jau su-

⁹⁸ Stačiokas, S. Lietuvos Respublikos konstitucingumo tradicijos. *Lietuvos teisės kūrimo principai*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: LTD, 1995. P. 6.

⁹⁹ Vilčinskis, Š. Konstituciniai teisės kūrimo pagrindai. *Lietuvos teisės kūrimo pagrindai*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: LTD, 1995. P. 77.

kurta statutines valstybės tarnybas reglamentuojanti norminė bazė, užbaigta statutinių institucijų sistema? O gal ji nereikalinga?

1995 m. balandžio 4 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. Tai pirmas realus žingsnis siekiant kryptingai permodeliuoti plačios veikimo srities administracinę teisę, o kartu ir bandymas bent iš dalies išskirti tarnybinių santykių reguliavimo dalyką. Tačiau to meto politinės, ekonominės ir socialinės sąlygos neleido visapusiškai apmąstyti šios pertvarkos pobūdžio, numatyti kokybiškai naujos valstybės tarnybos organizavimo, nustatyti jos struktūros, valdymo mechanizmo. Kita vertus, tam trukdė patirties stoka, nes kiekviena valstybė kuria savąjį valstybės valdymo modelį, nulemtą šios visuomenės gyvenimo būdo, jos tautinio charakterio ir istorinės patirties. Nors spartūs šalies demokratiniai procesai teigiamai veikia padėti, tačiau tam tikros sovietmečio nuostatos pateko į Valdininkų įstatymą ir įtvirtino radikalius kraštutinius. Pavyzdžiui, valstybės tarnyba buvo priskirta darbo teisės reguliavimo sričiai. Manytina, kad taip buvo siekiama parodyti iš esmės pasikeitusį valstybės vaidmenį visuomenėje. Tačiau su šia diegiama nuostata visiškai nedera įstatyme vartojama „valdininko“ sąvoka (apie tai knygoje jau rašyta).

1999 metų liepos 8 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Valstybės tarnybos įstatymą, kurį, remiantis kitų valstybių patirtimi, rengė Lietuvos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija¹⁰⁰ kartu su Europos Sąjungos Phare Viešojo administravimo reformos Lietuvoje programos vykdytojais, pasitelkiant žymiausius Lietuvos mokslininkus, valdymo specialistus. Tai svarbus žingsnis sisteminant valstybės tarnybą reglamentuojančius institutus, principus, normas, kuriant vientisą tarnybinių santykių reguliavimo mechanizmą. Deja, mokslininkai ir šios srities specialistai šį įstatymą vertino gana priešingai. Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį ir į jo pranašumus, t. y. palyginti su ankstesniais valstybės tarnybos (valdininkų) įstatymais, apibrėžiančiais tarnybinės teisės mokslo, studijų bei reguliavimo dalyką.

2002 m. liepos 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymas. Juo buvo siekiama įtvirtinti naują valstybės tarnybos sampratą, optimizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą ir sudaryti sąlygas formuoti

¹⁰⁰ 2000 m. spalio 17 d. Lietuvos Respublikos įstatymu Nr. VII-2049 panaikinta Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija nuo 2001 m. sausio 1 d. VRSRM funkcijų paskirstymas išdėstytas 2000 m. lapkričio 8 d. Vyriausybės nutarime Nr. 1388.

šalyje profesionalią valstybės tarnybą. Funkcionalaus valstybės tarnybos modelio paieška, kaip rodo Vakarų demokratijos patirtis, yra nenutrūkstamas procesas, reikalaujantis sutelkto mokslininkų, praktikų ir politikų darbo. Naujoji Valstybės tarnybos įstatymo redakcija turi daug pranašumų, palyginti su 1999 m. redakcija, tačiau išlieka daug keblių klausimų, susijusių su tarnautojų, pareigūnų veiklos motyvacija, socialinėmis garantijomis, karjeros valdymu ir kita. Pažymėtina, kad, tarptautinių ekspertų nuomone, Lietuvos politika valstybės tarnybos srityje yra pati visapusiškiausia ir nuosekliausia, palyginus su kitomis Rytų ir Vidurio Europos valstybėmis ES narėmis, tačiau tai nereiškia jos tobulumo ir užbaigtumo. Lietuvoje yra daug ką veikti, rašo Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos SIGMA iniciatyvos vyriausiasis administratorius teisinio reglamentavimo, valstybės tarnybos ir teisingumo klausimais F. Cardona, modernizuojant žmoniškųjų išteklių valdymą, tobulinant priėmimo sistemą, gerinant tarnautojų motyvaciją ar ugdant lyderius.¹⁰¹

Taigi nors tarnybinės teisės reguliavimo objektas siauras – valstybės institucijų ir jų tarnautojų organizaciniai funkciniai santykiai, bet teisės sistemą sudaro daug įvairiausių socialinių, teisinių, moralinių normų, įtvirtintų įstatymais, statutais, kitais teisės įgyvendinamaisiais, žinybiniais aktais. Tai numato tarnybinės teisės sisteminimo, praktinio taikymo problemškumą. Be to, teisės mokslui kartu su praktika reikia atsakyti į daugelį esminių klausimų, ar valstybės tarnybos teisė gali būti sisteminama įprastine, administracinės, baudžiamosios ir kitų teisės šakų priimta tvarka, ar ji „paklūsta“ skirstoma įprastine tvarka į bendrąją ir ypatingąją dalis?¹⁰² Kaip keičiasi tarnybinė teisė Lietuvai tapus Europos Sąjungos valstybe nare? Tarnybinė teisė, kaip elgesio taisyklių sistema, labiau negu bet kuri kita teisės šaka yra „visuomenės savivaldos ir socialinės inžinerijos“, socialinės atsakomybės, brandžios pilietinės visuomenės kūrimo priemonė. Tarnybinės teisės sampratą autorius pateikė 2003 m. išleistoje monografijoje „Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas“, o šioje knygoje daugiausia dėmesio bus skiriama statutinių tarnybų teisinio reglamentavimo pokyčių, diegiant naująjį viešąjį administravimą, plėtojant socialinę atsakomybę, nagrinėjimui.

¹⁰¹ Cardona, F. Lietuvių biurokratija – pavyzdinė. Gerąja prasme. *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2009, Nr. 15. P. 12–13.

¹⁰² Стариков, Ю. Н. *Служебное право*. Москва: БЕК. С. 56.

Visa tat, kuo dabartinis pasaulis skiriasi nuo senovės pasaulio, yra žmogaus veikimo vaisius, taigi žmogaus veikimas yra kultūros kūrimas.

P. Leonas

6. Teisinio nihilizmo poveikis plėtojant verslumą Lietuvoje

Ankstesniuose skirsniuose aptarėme, kad kontinentinės Europos šalims, tarp jų ir Lietuvai, pasirinkusiai karjeros valstybės tarnybos modelį, modernizuojant valdymą kyla daug sunkumų dėl tradiciškai stiprios teisinės aplinkos. Be to, Lietuvoje vis dar labai stiprios vadovavimo tradicijos, paveldėtos iš sovietinio laikotarpio. Tai laikytina politinės, pilietinės kultūros problema, turinčia neigiamą poveikį sprendžiant valdymo modernizavimo klausimus. Šie visuomeninių santykių savitumai, trukdantys valstybės ir verslo kryptingai raidai, yra svarbus mokslinio nagrinėjimo objektas.

Žymiausi administravimo teorijos kūrėjai praktikai (F. W. Teiloras, H. Fayolis, P. Drukeris ir kt.), kaip ir nepriklausomos Lietuvos ordinarinis profesorius P. Leonas (1864–1938), laikėsi nuomonės, kad „visa tat, kuo dabarties pasaulis skiriasi nuo senovės pasaulio yra žmogaus veikimo vaisius, taigi žmogaus veikimas yra kultūros kūrimas“¹⁰³. Teiginys išlieka aktualus ir mūsų laikotarpiu. Mokslininkai, sprendžiantys administravimo problemas, pabrėžia, kad kuriant vakarietišką gerovės valstybę viešųjų santykių ir verslo administravimas yra tarpusavyje susiję dalykai: visuomenė sutelktomis pastangomis sprendžia, kaip geriausiai organizuoti prekių gamybą ir paslaugas, kaip gautą naudą paskirstyti gyventojams.¹⁰⁴

Nuo seno sėkmingo kultūros kūrimo sąlyga, o kartu ir kultūros vertė laikoma teisė. „Ji padeda žmonijai siekti savo idealo <...> kultūra

¹⁰³ Leonas, P. *Teisės enciklopedija*. Antrasis leidimas. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakultetas, 1913. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1995. P. 217.

¹⁰⁴ Rudzkienė, V.; Jasinavičius, R. *Ekonomikos modeliai viešajame administravime. Viešasis administravimas*. 2006. T. 1. (9). P. 23.

kuriama tik ten, kur teisės tvarka saugoja esamas gėrybes ir laiduoja naujų gėrybių kūrimą¹⁰⁵. Prieškarinės Lietuvos garbus teisininkas, valdymo teorijos ir praktikos kūrėjas P. Leonas savo darbuose pagrindė, kad teisė yra vienas svarbiausių žmogaus veiklos įrankių, nes „įgalina jį jungti savo jėgas su kitų asmenų jėgomis <...> gerokai padidėja ir padaugėja žmogaus jėgos, kai jis, naudodamasis teisės duodamomis jam priemonėmis, sujungia jas į įvairius socialinius vienetus, bendroves. Tų kolegialių vienetų visų svarbiausias – valstybė“. Mąstytojas savo darbuose (1931 m.) apgailestauja „<...> kad mūsų tautoje per didelis yra nuošimtis žmonių, kurie mažai brangina savo valstybės buvimą...“¹⁰⁶

Praėjusio šimtmečio ketvirtojo dešimtmečio pabaigoje su šia problema susidūrė ir kiti Lietuvos tarpukario mąstytojai. Pavyzdžiui, filosofas A. Maceina (1908–1987), analizuodamas Lietuvos nepriklausomybės praradimo pasekmes, rašė: valstybei žlugus, lietuviškoji dvasia juo toliau, juo labiau traukėsi iš viešojo gyvenimo. Viešasis gyvenimas pasidarė nulietyvintas. Lietuviškas liko tiktai žmogus ir subjektyvinis jo nusiteikimas. Jis turėjo pasitenkinti siauromis subjektyvinio gyvenimo sritimis. Plačios viešojo objektyvinio gyvenimo sritys jam pasidarė neprieinamos.¹⁰⁷ A. Maceina savo darbuose iškelia dvi esmines istorinėmis ir institucinėmis sąlygomis susiklosčiusias problemas:

- nepagarba ir „netiesumas“ viešajam gyvenimui;
- nesugebėjimas organizuotai ir planingai kurti.

Filosofas pagrindžia teiginius, kad valstybės netekimas mūsų tautinėje individualybėje įskiepijo viešojo gyvenimo nepagarbą ir „netiesumą“ palaikant santykius su viešojo administravimo institucijomis. Tai aiškiai jaučiama ir šiandien, rašo autorius, kai viešasis gyvenimas yra jau savas. Lietuvis į valstybės viešąsias institucijas žiūri labai abejingai, nepasitikėdamas, o su jomis susidūręs nerodo teismo, stengdamasis išsisukti nuo viešojo gyvenimo uždedamų pareigų arba apgauti šio gyvenimo tvarkytojus. Mes nemylime savos valstybės, nes per ilgai buvome priversti nekęsti svetimos valstybės. Hipotezė, kelta daugiau negu prieš septynis–aštuonis dešimtmečius, yra ne mažiau svarbi ir šių dienų Lietuvoje.

¹⁰⁵ Leonas, P. *Teisės enciklopedija*. Antrasis leidimas. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakultetas, 1913. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1995. P. 218.

¹⁰⁶ Ten pat. P. 222–223.

¹⁰⁷ Maceina, A. *Raštai*. Vilnius: Mintis, 1991. T. I. P. 492–494.

Kita A. Maceinos suformuluota problema, okupacijos pasekmė – nesugebėjimas organizuotai ir planingai kurti. Jo teigimu, valstybės netekimo tarpsnis paliko mūsų tautinėje individualybėje nesugebėjimą kurti organizuotai ir planingai, turint prieš akis tolimus ir didžius uždavinius. Todėl žmonės linkę kurti individualiai, atsiskybę nuo kitų, kiekvienas pagal savo nuožiūrą, nesiderindami prie bendros tautinio gyvenimo krypties. Autoriaus manymu, tai labai aktuali ir nūdienos Lietuvos problema, trukdanti suvokti pasikeitusią socialinės atsakomybės sampratą, visuomenei sėkmingai kurti savo gerovę jau tapus Europos Sąjungos valstybe nare. Taigi reikėtų išiklausyti į filosofo išspėjimą, kad „tai yra valstybės netekimo palaikai, kuriais mes dar negreitai nusikratysime“. Deja, galima pridurti, kad problemą dar labiau paaštrino penkis dešimtmečius trukusi sovietinė okupacija, prinesdama mums svetimos kultūros tradicijas.

Tuo Lietuvos sunkmečio laikotarpiu Vakarų valstybių valdyme įvyko ryškių pokyčių. Daugelis mokslininkų (pavyzdžiui, Ch. Bellamy, A. Johnas, V. Rudzkienė, R. Jasinavičius, W. Olinsas ir kt.) pabrėžia, kad siekiant didesnio valdymo veiksmingumo, tobulinant valdymo struktūrą ir sistemas, didinant jų lankstumą ir atsakomybę, buvo plačiai diegiami inovaciniai administravimo metodai.¹⁰⁸ Europoje, Jungtinėse Valstijose ir didžiuliuose Azijos regionuose vyko iki tol neregėto mato žmonių gyvenimo būdo ir mąstysenos permainos. Mažėjo valstybės kišimasis, plėtėsi privatus sektorius, žmonės ėmė skeptiškiau žiūrėti į tokias valdžios institucijas kaip policija, medicinos tarnybos ir politinė veikla.¹⁰⁹ Demokratinio įteisinimo raidos tendencija – menksta valstybės reguliuojamasis vaidmuo ir įteisinama funkcija sudaryti prielaidas ir paskatas individualiai intelektinei ekonominei veiklai. Tai reikalauja nuolat plėtoti socialinę savireguliaciją; finansinių, komunalinių paslaugų, telekomunikacijų, tarptautinėje prekyboje, paslaugų versle ir kitose srityse savo ruožtu skatina konkurencingą veiklą. Pagaliau pokyčiai lėmė, kad valstybės tarnybų teikiamas paslaugas taip pat ėmė veikti konkurencinės verslo sąlygos. Taigi pokyčiai numato poreikį kurti teisinę, ekonominę kultūrą, nukreiptą daugelį problemų spręsti bendradarbiaujant valstybės tarnyboms ir verslo įmonėms, – gerovę sutelktomis valstybės

¹⁰⁸ Rudzkienė, V.; Jasinavičius, R. Ekonomikos modeliai viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. 2006. T. 1 (9). P. 24

¹⁰⁹ Olins, W. On Brand. *Prekės ženklas*. Vilnius: Mūsų knyga, 2006. P. 66–69.

ir verslo subjektų, kaip lygių partnerių, pastangomis. Trumpai tariant, kurti iniciatyvą, verslią ir atsakingą visuomenę.

Knygos skyriuje taikant teorinius ir praktinius tyrimo metodus siekiama išskirti esmines kultūros „palaikų“ teisinės kultūros problemas, neigiamai veikiančias Lietuvos žmonių verslumą, keliančias specifinių sunkumų diegiant statutinėse valstybės tarnybose naująjį viešąjį administravimą, viešąją vadybą.

6.1. Kultūros tradicijų įtaka bendrabūvio subjektų įvairovei ir jų verslumui

Verslumo sąvoka yra tiesiogiai susijusi su žmogaus veiklos kultūros samprata. Verslumas – tai savanoriškas bendras darbas, rizikavimas, kūrimas, gebėjimas sėkmingai iškelti ir diegti naujas idėjas, kuriomis siekiama kuo plačiau panaudoti galimybes neapsiribojant esamais modeliais, struktūra ir ištekliais.¹¹⁰ Trumpai sakant, gebėjimas aptikti arba „išsikirsti“ savo veiklos nišą. C. Turneris, W. Olinsas ir kiti autoriai, nagrinėdami verslumo sąvoką, nebrėžia takoskyros tarp privačių ir viešųjų santykių subjektų, nes verslumas suvokiamas kaip ekonominės kultūros sudedamoji dalis. Literatūroje, remiantis daugeliu socialinių ekonominių parametrų, dažnai išskiriamos dvi priešingos žmogaus veiklos kultūros sampratos:

1. pasyvi kultūra (pasyvios kultūros dažniausiai remiasi fatalizmu, yra antisocialinės, dogmatiškos, skatinančios nepagarbą žmogaus prigimčiai ir sureikšminančios ne verslumą, o prievartą);
2. kultūra, nukreipta į tikslą (tikslą siekiančios kultūros yra veiklios; labai daug apie verslumo vaidmenį šioje kultūroje pasako jos kertinė nuostata, kad žmonės nėra visiškai bejėgiai ir už savo ekonomines nesėkmes yra atsakingi patys).

Moksliniais metodais įrodyta, kad kultūros tradicijos nėra perduodamos genetiškai. Daugelis jų turi institucines arba istorines ištakas, sąmoningai arba nesąmoningai suformuotos, itin sureikšminant tam tikras vertybes (antivertybes). Į šią problemą mokslinės visuomenės dėmesį yra atkreipęs C. Rangelas, jis nagrinėjo socialinio ekonominio pobūdžio tradicijų formavimąsi ir pasekmes Lotynų Amerikoje. Ispanijos ko-

¹¹⁰ Turner, C. *Veskite į sėkmę. Kaip sukurti verslias organizacijas*. Vilnius: Baltos lankos, 2005. P. 44.

lonizacija, jo nuomone, yra viena iš aplinkybių, lėmusių lėtą šių šalių ekonomikos vystymąsi. Kolonijose, kurios vėliau tapo liūdnei pagarsėjusia fazendų sistema, buvo tęsiamos vergiško išnaudojimo tradicijos. Vergija savo prigimtimi yra žalinga institucija, nes ji skiepija „absurdišką tinginystės prestižą“.¹¹¹ Iš ispanų paveldėta kultūra pabrėžia antisocialinį individualizmą, pasibjaurėjimą darbu, prigimtinių polinkį į prievartą ir autoritarizmą.

Remdamasis skirtingų valstybių ekonominės kultūros analize, B. Stokesas daro prielaidą, kad negalima paaiškinti skirtingų ekonomikos vystymosi tempų (tarkime, Meksikos – Lotynų Amerika ir Taivania, Korėjos – Azija), pasikliaujant vien tik socialinių ekonominių infrastruktūrų išvystymu, valstybės rėmimo politikos ar kitų teisinių, ekonominių, politinių priemonių racionalumu, neatsižvelgiant į jų kultūros tradicijas, papročius. **Azijos tautos** nuo seno išpažįsta konfucianizmo¹¹² kultūrą, vertinančią darbą, išsilavinimą, socialinę darną, moko taupyti – skiepija teigiamą požiūrį į ateitį.

Meksikos visuomenines vertybes ir požiūrį į gyvenimą formavo tradicinė ispaniškoji kultūra. Ji yra priešinga tikslo kultūrai: skatina puoselėti autoritarizmą, išskirtinį individualizmą, tarpusavio nepasitikėjimą, korupciją ir kt. Suprantama, kad čia verslumas nėra skatinamas, nes dirbti, ypač išrinktiesiems, negarbinga. Tai trukdo rasti verslumo kultūrai, labai stabdo ekonomikos augimą.¹¹³ A. Wildavskis, remdamasis skirtingų šalių ekonominės kultūros raidos analize, prieš du dešimtmečius¹¹⁴ suformulavo bene svarbiausią naujojo bendrabūvio kūrimo doktriną: *jeigu sprendžiant vystymosi problemas vadovaujantis plačiai paplitusiu rinkos principu nebus atsižvelgta į faktą, kad ne sistema lemia pranašumus, o joje veikiančios žmonės, tai vargu bau, ar pasiseks pasiekti geresnių rezultatų, lyginant su buvusiais reformų pradžioje.*¹¹⁵

¹¹¹ Foster, G. *Culture and Conquest*. New York, 1960. P. 193.

¹¹² Konfucijaus etika skelbia hierarchiją ir sutarimą didžiausiomis socialinėmis vertybėmis.

¹¹³ Stokes, B. Mexican Momentum. *National Journal*. June, 20, 1987. P. 1577.

¹¹⁴ Pradėta kurti Europos ekonominė erdvė be sienų. 1985 m. gruodžio mėn. Europos Parlamento deputato italo Altjero Spinello (*Spinelli*) iniciatyva žengiamas ryžtingas žingsnis – Europos Bendrijos dešimtukas priėmė susitarimą iki 1992 m. gruodžio 31 d. sukurti bendrą rinką. 1985 m. gruodžio 17 d. pasirašomas Suvestinis Europos aktas, nustatantis valstybių įsiliejimą į vieningą Europą.

¹¹⁵ Wildavsky, A. Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. *American Political Science Review*. 1987, Nr. 81, March. P. 3–22.

Tai verčia atsigręžti į Lietuvos ekonominės kultūros problemas. Lietuvos istorija labai sudėtinga, o kultūra (ypač žmogaus intelektualinės veiklos) žalota dešimtmečiais ir šimtmečiais autoritarinės ideologijos, pristomos okupacinių režimų. Remiantis A. Wildavskio teiginiu, reikia žinoti, kad, įstojus į Europos Sąjungą ir pradėjus įgyvendinti rinkos ekonomiką, savaime nepasikeitė žmonių santykiai – negavome visrakčio į vakarietišką gerovės valstybę.

Prieš šimtmetį Lietuva kentė Prūsiškojo¹¹⁶ ir Rusiškojo¹¹⁷ feodalizmo priespaudą. Šiandien labiausiai jaučiame vadinamosios Tarybų Socialistinės Respublikų Sąjungos (TSRS) okupacijos padarinius. Kelis dešimtmečius brukta TSRS kultūrą A. Vaišvila įvardija „dirbtine tvaraka“, kurioje sprendžiant socialinius ekonominius klausimus vyravo voliuntarizmas ir subjektyvizmas. Ji rėmėsi utopine ideologija, ignoruojančia objektyvių procesų logiką, ekonominius visuomenės raidos dėsnius (vertės, materialinio suinteresuotumo, ekvivalentinių mainų), piniginius prekinis santykius, kaupimo ir vartojimo proporcijas.¹¹⁸ Buvo siekiama sukurti „naują pasaulį“, „naują žmogų“ – visa valstybės įtaka buvo panaudota jėga skiepyti asmenims mitais apipintą nomadinę¹¹⁹ sąmonę. Visos visuomenės modeliu ir kultūros kūrimo būdu „proletkultininkai“ laikė mechanizuotą kolektyvizmą, „gamyklą“, kurioje dirba

¹¹⁶ Prūsiškoji valstybė – tai militaristinis policinis biurokratinis režimas, *junkerių viešpatavimas*. Junkeris (vok. *Junker*) stambūs Rytų ir Vidurio Prūsijos žemvaldžiai, atsiradę XVI a. iš riterių, užgrobusių žemes prie Baltijos. Europoje vystantis kapitalistiniam ūkiui, jie sėkmingai prisitaikė ir dar labiau sustiprino ne tik ekonominę, bet ir politinę įtaką. Taigi Vokietija susikūrė kaip junkerinė buržuazinė imperija ir kraštutinis režimas buvo palankus fašizmui rasti.

¹¹⁷ Rusijos imperija – luominė monarchija, kuriai pradžia davė 1550 m. teisynas – centralizavo valstybę, sustiprino XVI–XVII a. bajorų įtaką. Tai sudarė prielaidas plisti bajorų žemėvaldai (jos išgalėjimą įformino 1649 m. teisynas), rasti absoliutinei monarchijai, o XVIII a. I ketv. iš esmės pertvarkytas valstybės valdymas. Šalis suskirstyta į gubernijas, nustatyta karinės ir civilinės tarnybos tvarka – *įvestas rangų tabelis*, rekrūtų prievolė, pagalvės mokestis. Stipri bajorija, saugojusi feodalines monarchijos vertybes, išliko iki XX a. pradžios.

¹¹⁸ Vaišvila, A. *Lietuva ir asmenybė kryžkelėje*. Vilnius: Lietuvos mokytojų kvalifikacijos institutas, 1992. P. 6.

¹¹⁹ Žodis „nomadinis“ kilęs iš gr. *nomos* (kilm. *nomados*) – nesėslios piemenų, medžiotojų giminės gentys ar grupės. Pagrindinis nomadinės sąmonės bruožas matyti iš gyvenosenos būdo. Tai sekli, padrika, vienmatė gyvenama, neturinti istorinės atminties, nesuvokianti supančio pasaulio žmogiško reikšmingumo, nejaučianti atsakomybės už atliekamus veiksmus. Stoškus, K. *Nomadinė sąmonė. Tautos etosas*. 1989, Nr. 1. P. 9.

anoniminių individų kolektyvas, paklūstantis normuotojams. Tai daug kuo priminė feodalinį darbo organizavimą, nes individas suprantamas kaip „socialinis automatas, skirtas visuomenei kurti, kurioje nebūsią individualaus asmens, o tik lygūs, sunorminti žingsniai, net jo emocijos turi būti matuojamos manometru ir taksometru“.¹²⁰

Suprantama, kad nužmoginimo ideologija, vertės dėsnio ignoravimas skatino ūkinę savivalę, laisvą manipuliaciją kainomis, iškreipė ekvivalentinius mainus, atskyrė konkretų vartojimą nuo gamybos – įtvirtino vartojimo lygiavą. Taigi *darbas liovėsi iš esmės buvęs diferencijuoto vartojimo kriterijumi, mustojo skatinęs asmenybės profesinį tobulėjimą*. Prekyba virto prekių skirstymu. Tikrovė vertė atprasti nuo viso to, kas ekonomiškai normalu, dėsninga ir priprasti prie TSRS skelbiamos proletariato diktatūros¹²¹ doktrinos.

Proletariato diktatūros doktrina buvo priešinama socialinių grupių interesams, vertybėms, poreikiams – žmogaus prigimtinėms teisėms. Suprantama, kad tokie santykiai turėjo būti palaikomi išorine prievarta. Iškilus prievartos būtinybei, turi būti sukurti specialūs institutai ir institucijos tai prievartai organizuoti ir vykdyti. Taip vietoj natūraliai besiformuojančios valstybės, visuomenės struktūros atsirado komandinė, administracinė sistema. Prievartos vyravimas buvo įteisintas atitinkamais socialinio bendrabūvio principais, pagrįstais utopine teorija, kad administraciniais metodais galima išspręsti visas iškilusias problemas. Buvo formuojama, kaip rašo A. Vaišvila, mitologinė sąmonė, išpažįstanti administracinių metodų visagalybę ir prievartos subjekto išskirtinumą.¹²² Taigi pasitelkiant TSRS institucinę struktūrą ir didžiųjų valstybių nulemtą istorinį likimą ilgas dešimtmečius buvo formuojama viešoji nuomonė, smerkianti bet kokią verslumą ir aukštinanti beatodairišką ad-

¹²⁰ Stoškus, K. Nomadinė sąmonė. *Tautos etosas*. Vilnius: Ethos, Nr. 1. P. 9.

¹²¹ Sovietmečio literatūroje **proletariatas** – tai sandomų darbininkų, neturinčių gamybos priemonių, klasė. **Proletariatas** – visų jėgų, kovojančių prieš kapitalizmą, už socialistinę revoliuciją, už buržuazijos nuvertimą, proletariato diktatūrą, beklasės komunistinės visuomenės sukūrimą, „hegemonas“. **Diktatūra** (lot. *dictatura*) – niekuo neapribota, jokių įstatymų nevaržoma, jėga besiremianti valdžia, išreiškianti viešpataujančios klasės interesus. **Proletariato diktatūra** – proletariato valstybinė valdžia, įvesta revoliuciniu būdu nuvertus buržuazijos valdžią ir sulaužius buržuazinės valstybės aparatą (parengta pagal: *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Mintis, 1969 ir kitus to meto šaltinius).

¹²² Vaišvila, A. *Lietuva ir asmenybė kryžkelėje*. Vilnius: Lietuvos mokytojų kvalifikacijos institutas, 1992. P. 11.

ministracinį paklusnumą. Kaip teigia G. Babachinaitė, tokiomis sąlygomis gyvenęs „žmogus dažnai nesugeba išvelgti, įvertinti ir suprasti (ir netgi pajauti) savo kaip piliečio ir žmogaus teisių pažeidimų, todėl negali ginti savo teisių“.¹²³

Dirbtinės kultūros kūrimas iškreipė valstybės, jos institucijų bei pareigūnų vaidmens sampratą. Valdyti čia reiškė viešpatauti, todėl sąvoka „tarnautojas“ buvo kategoriškai nepriimtina ir vartota reiškinių atitinkanti kategorija „valdininkija“. Valdininkai gavo visus įgaliojimus nustatyti ir įgyvendinti viešąją tvarką remiantis neginčytina doktrina-modeliu, pagal kurį esą svarbiausia ne žmonių gerovė, o doktrinos grynumas. Doktriniskumas pavojingas tuo, kad jis leidžia sukeisti vietomis tikslą su priemonėmis, tapdamas tiesiogine technokratizmo, žmoniškųjų vertybių devalvavimo, jų socialinio išsigimimo priežastimi.¹²⁴ Todėl per sovietinius dešimtmečius valdininkija susvetimėjo, nutolo nuo žmogaus ir visuomenės.

Vienas iš pagrindinių proletariato doktrinos siekių – sunaikinti privačiąją nuosavybę. Pagrindinis verslo žlugdymo būdas – nepakeliami mokesčiai. Kaip žinome, nepriklausomoje Lietuvoje žemė buvo privati valstiečių nuosavybė. Iš pradžių Lietuvos sovietintojai bandė įtikinti, kad esą kolektyvizacija prieš privatų ūkį turi daug pranašumų. Intensyvi agitacija didesnio poveikio nedarė, todėl 1948 m. prasidėjo ir per dvejus trejus metus prievarta buvo baigta žemės ūkio kolektyvizacija. Atsisakiusiems stoti į kolūkius taikomi nepakeliami ir kasmet didinami mokesčiai. 1948 m. vidutinis mokestis vienam ūkiui buvo 546 rublių. Tai buvo dideli pinigai, nes vidutinis darbininkų ir tarnautojų darbo užmokestis siekė tik 50 rublių. Be to, pinigai nebuvo vienintelė prievola. Ūkininkai veltui turėjo valstybei „pristatyti“ didelę dalį savo produkcijos: grūdų, bulvių, mėsos, pieno, šieno, vilnos, kiaušinių.¹²⁵ Suprantama, kad pasibaigus kolektyvizacijai ūkininkai tapo retenybe, tačiau ir jiems išgyventi nebuvo lemta. 1952 m. Lietuvos ūkininkams („buožems“) žemės ūkio mokestis, pasak L. Truskos, buvo nustatytas nuo 25 iki 35 tūkstančių rublių, nors pati jų valdomo turto vidutinė vertė siekė tik 2

¹²³ Babachinaitė, G. *Lietuvos teisininkų viešoji nuomonė (Valstybės ir teisės problemos)*. Vilnius: LTI, 1993. P. 5.

¹²⁴ Vaišvila, A. *Lietuva ir asmenybė kryžkelėje*. Vilnius: Lietuvos mokytojų kvalifikacijos institutas, 1992. P. 21.

¹²⁵ Truska, L. Skaudų praradimų kaina. *Naujas požiūris į Lietuvos istoriją*. Vilnius: Šviesa, 1989. P. 212.

tūkstančius rublių. Taigi turto mokestis 12–18 kartų viršijo turto vertę¹²⁶.

Dar vienas veiksnys, rodantis prievarta iškreipiamą tikrovės vaizdą, – socialinė tvarka. Anot A. Šakočiaus, tai visuomenės vertybė, garantuojama tarptautinės teisės aktais ir užtikrinama nacionalinės teisės sistema.¹²⁷ Jai palaikyti sukuriama tam tikros institucijos ir institutai – valdymo sistema, kuri, žvelgiant iš teisinės demokratinės valstybės pozicijų, yra skirta sukurti palankias prielaidas žmogaus laisvai veiklai, jo verslumui plėtoti.

Deja, buvusioje TSRS socialinės tvarkos palaikymą reiškė viešpatavimas, grįstas proletariato diktatūra. Taigi valstybės vidaus tvarka buvo grįsta jėga besiremiančiu modeliu – doktrina. Tobulinti socialinį ekonominį gyvenimą reiškė užtikrinti doktrinos grynumą, veikti pagal vienintelį lemtingai teisingą modelį. Valdininkas, gavęs tarnybinius įgaliojimus, linkęs išsiaiškinti, ne kaip teisę organizuoti ir koordinuoti, o kaip išimtinę teisę: kad jo nuomonė, sprendimai yra vieninteliai teisingi, visiems privalomi, kad jis į šias pareigas tik dėl to ir yra paskirtas, kad geriau už kitus supranta ir žino, ką daryti ir kaip daryti.¹²⁸ Išėitų, kad kitų visų asmenų gebėjimai yra riboti, todėl jiems privalu tik vykdyti valdininkijos projektus. Verslo poreikiai, jų siūlomi ekonomiškai naudingi projektai, kurie turėtų būti įgyvendinami bendromis pastangomis, doktrinos požiūriu yra valstybei neįdomūs, nepriimtini ar net nusikalstami.

Vertinant teisinės demokratinės valstybės požiūriu tai galima suprasti kaip sąmoningą visuomeninių santykių darnos trikdymą. Teisinės valstybės tikslas – siekti žmonių gerovės sukuriant ir taikant tam atitinkamas teises priemones. Užuoat kūrus viešojo administravimo modelį, kuris būtų skirtas žmonių gerovei kelti, buvo reikalaujama aukoti žmonių gerovės siekius dėl doktrinos, pagrįstos utopiniais idealais ir įteisintos neteisinais įstatymais. Tai reiškia, kad bet kokia iš viršaus nesankcionuota iniciatyva buvo prilyginama nusikalstamai veiklai, pažeidimui valdymo srityje. Taigi žmonės buvo verčiami laikytis taisyklės: *kiekviena iniciatyva baudžiama*. Doktrininis viešųjų santykių modelis, diegiamas ištiesus penkis dešimtmečius, visiškai paralyžiavo žmogaus iniciaty-

¹²⁶ *Mokslas ir gyvenimas*. 1988, Nr. 7. P. 2.

¹²⁷ Šakočius, A. *Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtumą*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2000. P. 28.

¹²⁸ Vaišvila, A. *Lietuva ir asmenybė kryžkelėje*. Vilnius: Lietuvos mokytojų kvalifikacijos institutas, 1992. P. 22.

vumą, jo kūrybinių galių tobulėjimą, nes nomadinę sąmonę, kaip jau aptarta ankstesniame skirsnyje, formuoja pats gyvenimo būdas. Bet, kaip rašo K. Stoškus, yra ir atvirkščia priklausomybė, *nomadiška* galvosena palengva *sunomadina* ir žmogaus gyvenimą. Sovietinio gyvenimo būdas pagal proletariato diktatūros doktrininės nuostatas iki praėjusio amžiaus devinto dešimtmečio jėga skiepijo dirbtinę tvarką – dirbtinai formavo savitą pasyvią kultūrą. Dirbtinės tvarkos parametrai yra kiti negu, pavyzdžiui, būdingi Lotynų Amerikos šalims, tačiau siekiant kurti vakarietišką gerovės valstybę pasekmės yra ne mažiau grėsmingos. Lietuvos verslumo problema vertintina ir platesniu požiūriu. Šiandien Vakarų teisinės, moralinės vertybės, perimamos posocialistinių kraštų, dažnai patenka į kokybiškai kitą ekonominę, moralinę aplinką. Todėl tos vertybės arba neveikia, arba įgauna kitą nei tikėtasi prasmę.

6.2. Teisinio nihilizmo problemų tyrimo teorinis modelis

Besibaigiant antrajam nepriklausomos Lietuvos dešimtmečiui vis dar vyksta sudėtingas visuomenės ir valstybės pokytis – perėjimas nuo autoritarinės „dirbtinės tvarkos“ sistemos prie demokratinės teisinės valstybės ir laisvos rinkos ekonomikos principų. Visi sutaria, kad teisė yra viena iš reikšmingiausių kultūros vertinimo parametrų, daug lemiančių bendrabūvio, o kartu ir gerovės kūrimo problemas. Mokslininkai (G. Babachinaitė, D. Nazarovienė, J. Novogrodskienė, G. Valickas ir kt.) savo tyrimų duomenimis bei praktikos mokslinė analizė pirmaisiais Nepriklausomybės metais pagrindė hipotezę, kad *sovietmečiu diegta iškreipta viešųjų santykių samprata turi reikšmingą poveikį paplitusiam teisiniam nihilizmui*. Atsakymų į klausimą, kodėl tie patys įstatymai skirtingai veikia moderniose teisinėse valstybėse ir posovietinėse pakeitimo laikotarpio šalyse ir kodėl toks sudėtingas perėjimas nuo vienos politinės teisinės tradicijos prie kitos, pasitelkiami kriminologijoje taikomus tyrimo metodus ieško teisės, psichologijos ir kitų sričių specialistai. Beje, ir šiuo metu šie klausimai išlieka atvira diskusijų tema praktiškai ir tyrimo objektu mokslininkams.¹²⁹

¹²⁹ Nazarovienė, D. *Legal Culture post-soviet Lithuanian society: social-cultural analysis of self-defense* (daktaro disertacijos santrauka). Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2004. P. 20.

Kaip jau rašyta, pagal sovietmečių susiformavusią praktiką visas socialines problemas bandyta spręsti voliuntaristiniais metodais nepaisant teisinių, ekonominių dėsnių, t. y. siekiama visuomeninių santykių problemas spręsti ne teise ir teisingumu, o jėga – fizine, psichologine prievarta ir smurtu. Mokslui yra žinoma, kad tokia kultūros dėsniais prieštaraujanti valstybės institucijų veikla reiškia nestabilią lyderių, politinių grupuočių padėtį visuomenėje. Mokslinėje literatūroje tai įvardijama kaip viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl pas mus vis dar neatsižvelgiama į teisinės valstybės įstatymo „*Justitia est fundamentum regni*“ pirmumo idėją. Reikia sutikti, kad iš sovietmečio paveldėtai nuostatai šių dienų sąlygomis gyvybingumą teikia pragmatiniai interesai sudaryti palankias sąlygas valstybės institucijoms, įstaigoms leidžiant naudotis didele valdžia, nesuderinama su demokratinio bendrabūvio principais. Dėl iškreipto teisinio santykio randasi teisės ir teisingumo priešata, skatinanti teisinį nihilizmą. Tai vienas iš reikšminių parametrų vertinant proletariato diktatūros doktrinos pasekmes sprendžiant šalies žmonių verslumo, gerovės kūrimo problemas.

1991 m. G. Babachinaitė atliko teisininkų apklausą. Viena iš tyrimo temų buvo *teisinio nihilizmo priežastys*. Autoriaus manymu, tai gerai parengtas šio santykio tyrimo teorinis modelis. Panašiu modeliu remiasi ir A. Rauličkytė, nagrinėdama požiūrį į teisę, jos principus, funkcijas Lietuvoje ir lygindama su padėtimi Vakarų šalyse. 1997 m. šiuos klausimus ji analizavo naudodamasi A. Podgoreckio, A. Lesterio, G. Bindmano, T. Arnoldo ir kitų autorių darbais. Turint omenyje siekį perimti Vakarų kultūros tradicijas, reikšminga tyrimo atspirtimi yra laikomi Vakarų valstybių tokių pačių tyrimų duomenys.

Mūsų tyrimo tikslas – išanalizuoti muitinės kaip valstybės institucijos santykius su verslo įmonėmis, siekiant nustatyti tendencijas, t. y. koks Lietuvos teisininkų (prieš dešimtmetį) ir šių dienų pareigūnų bei verslininkų, turinčių teisinį išsilavinimą, požiūris į teisės funkcijas. Tai gi šiuo tyrimu siekėme nustatyti dabartinę padėtį ir tendencijas.

Apklausoje dalyvavo 100 muitinės ir mokesčių institucijų pareigūnų, turinčių teisinį išsilavinimą, ir 100 verslo įmonių atstovų, turinčių arba teisinį išsilavinimą, arba nemažą teisinio darbo verslo srityje praktiką. Be to, prie anketos klausimų pateikti išsamūs paaiškinimai, o apklausa atlikta dalyvaujant tyrėjui. Apklausa anoniminė. Anonimiškumas buvo ta sąlyga, kad respondentai sutiktų pasakyti savo nuomonę atvirai. Dėl ribotos darbo apimties apklausai iš G. Babachinaitės ir kitų autorių

taikyto apklausos modelio atrinkome tik nagrinėjamai temai reikšmingus klausimus:

1. Kokia verslo įmonių ir valstybinių įstaigų teisinė padėtis valstybėje?
2. Kokios reikšmingiausios teisės funkcijos sprendžiant verslo įmonių ir valstybinių įstaigų bendradarbiavimo klausimus?
3. Kokios teisinio nihilizmo priežastys?

Tai uždaro tipo klausimai, detalizuoti išskiriant esminius veiksnius. Be to, siūloma nurodyti, *su kokiomis teisinio nihilizmo priežastimis, neįvardytomis lentelėje, Jums teko susidurti praktikoje?* Analizei atrinkta po 80 verslininkų ir pareigūnų anketų, atitinkančių visus keliamus reikalavimus. Visa statistika reiškia procentais: atsakymų į pirmą klausimą procentai rodo teigiamai atsakiusių respondentų dalį nuo bendro pareigūnų ar verslininkų skaičiaus; 2 ir 3 klausimo duomenys – tai susumuoti respondentų vertinimo balai, išreikšti procentais nuo galimo didžiausio įvertinimo. Duomenų koreliacijoje statistiškai reikšmingi skirtumai ($p \leq 2,5$).

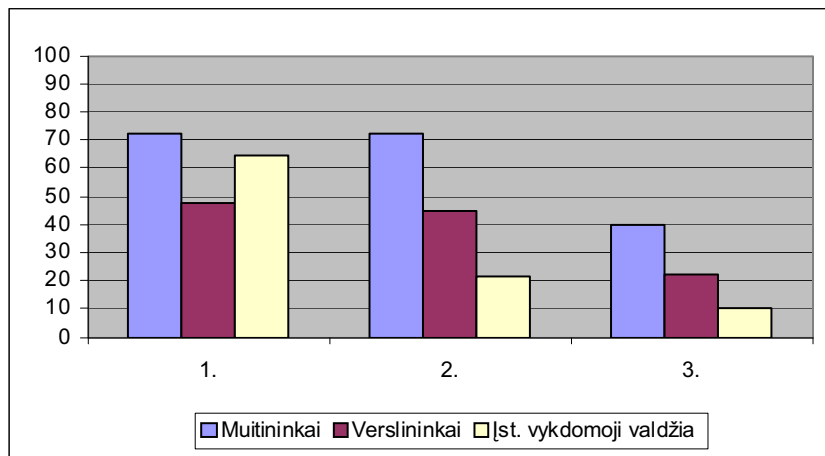
6.3. Teisės funkcijos ir latentinės grėsmės

Teisinės demokratinės valstybės tikslas – kad pilietis ir valstybė, visuomeniniai dariniai ir verslo įmonės būtų lygiaverčiai valstybės partneriai, o įstatymai – priemonė kurti saugų bendrabūvį, sudaryti palankias sąlygas gerovei rasti. Teisinių idėjų įgyvendinimo demokratiškumo (pažangumo) visuomenėje ir valstybėje rodikliu yra laikoma žmogaus ir piliečio teisinė padėtis, teisinis jo statusas.

Sovietinės imperijos dirbtinės tvarkos skiriamasis bruožas – tai valstybės, visų valstybinės valdžios įstaigų, pareigūnų (valdininkų) pirmenybė prieš žmogų, valstybės diktatas žmogui, konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių teisminės gynybos sistemos silpnumas, o kai kuriais atvejais jos priešiškus piliečiams. Todėl svarbu nustatyti, *kaip Europos Sąjungos aplinkoje keičiasi Lietuvos valstybės tarnautojų požiūris į valstybės ir piliečio santykį, kokią piliečio teisinę padėtį pareigūnai ir verslininkai valstybėje laiko teisinga?*¹³⁰

¹³⁰ Šiuo klausimu 1997 m. tyrimus atliko G. Babachinaitė, J. Novagrockienė ir kt. ir gautus duomenis palygino su 1991 m. panašių tyrimų rezultatais. Mokslininkai analizavo tuometinės Lietuvos valdžios ir valdymo (vykdomosios valdžios) elito teisinės sąmo-

Mūsų tyrimo tikslas – nustatyti teisinės sąmonės, teisinės kultūros raidos tendencijas per pastaruosius 10 metų. Mokesčių, muitinės įstaigų pareigūnų¹³¹ (toliau – pareigūnų) bei verslininkų paprašyta, remiantis jų aplinkoje susiklosčiusia nuomone, įvertinti tris pagrindines teisinės padėties charakteristikas (žr. 2 pav.).



2 pav. Požiūris į teisinę piliečių padėtį

Teisinės piliečių padėties charakteristikos:

1. piliečio ir valstybės santykis grindžiamas teise ir teisingumu;
2. pilietis ir valstybė yra pavaldūs tik įstatymui;
3. pilietis ir valstybė yra lygiaverčiai partneriai.

nės problemas. Atliktas tyrimas atskleidė, kad Lietuvoje išlieka labai žemas piliečio statuso valstybės atžvilgiu vertinimas. Tyrimų duomenys leido šiuos santykius vertinti kaip labai sudėtingus – tik kas dešimtas apklaustasis valstybės tarnautojas (vidutiniškai apie 9,5 proc.) sutiko, kad pilietis gali būti laikomas partneriu sprendžiant visus klausimus.

¹³¹ Pagal Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymą muitinės pareigūnai ir mokesčių įstaigų tarnautojai priskiriami vykdomajai valdžiai, nes jie „praktiškai įgyvendina vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas“. *VAI 3.4 str.*

Duomenų analizė¹³² rodo, kad *pareigūnai* visoms charakteristikoms skiria daug daugiau reikšmės negu verslui atstovaujantys respondentai. Be to, palyginus su 1997 m. tyrimų duomenimis, nustatyti teigiami *vykdomosios valdžios* požiūrio į teisės vaidmenį sprendžiant verslo klausimus pokyčiai. Apie 70 proc. *pareigūnų* mano, kad atitinkamų santykių reglamentavimas turi būti grindžiamas teise ir teisingumu bei įstatymo viršenybe ir kas ketvirtas penktas apklaustasis pareigūnas yra įsitikinęs, kad savo tarnyboje su verslininkais bendrauja kaip su lygiaverčiais partneriais.

Mūsų tyrimo duomenimis, **verslininkai** savo teisinę padėtį vertina blogiau, tačiau ir ši statistika patvirtina požiūrio į savo teisę teigiamas tendencijas (žr. 2 pav.). Be to, galime daryti prielaidą, kad teisės viršenybę (*pilietis ir valstybė yra pavaldūs tik įstatymui*) ir teisingumą (*piliečio ir valstybės santykis grindžiamas teise ir teisingumu*) respondentai suvokia kaip lygiai reikšmingas ir vieną nuo kitos neatsiejamas teisinės charakteristikas.

Sprendžiant iš respondentų komentarų atsakymai į pirmąjį klausimą gali būti paveikti emocijų, vyraujančių jų veiklos aplinkoje, nes respondentų buvo prašoma pasakyti tose bendruomenėse susiformavusią nuomonę. Tačiau turint omeny ilgus dirbtinai skiepytos pasyvios kultūros dešimtmečius išlieka ir teisinės sąmonės latentinės grėsmės. Tiriant teisės funkcijų įgyvendinimą svarbu įvertinti latentines, arba užslėptas, teisinės sąmonės problemas. Teoriškai visos trys teisinės padėties charakteristikos (žr. 2 pav.) yra vienodai pažangios ir viena kitą papildančios. Praktinės padėties analizė rodo, kad visuomenėje populiarius įstatymo viršenybės principas mūsų sąlygomis gali kelti, jei jis būtų taikomas remiantis dirbtinės tvarkos nuostatomis, tam tikras grėsmes žmonių teisėms ir laisvėms. Pavyzdžiui, gali būti priimti įstatymai, įtvirtinantys totalitarines nuostatas, t. y. gali išskirtinai ginti atskiros socialinės grupės interesus, reguliuoti santykius, kuriuos reguliuoti netikslinga, ir taip pažeisti socialinę tvarką ir kt. Visiems žinoma, jog įstatymai yra labai dažnai taisomi, kad prieš dešimtmetį panašios priežastys paskatino Lietuvos verslininkus kurti savotišką „paprotingą teisę“, padedančią išvengti mo-

¹³² Anketose nurodyti visi reikalingi apklaustų asmenų duomenys, darbo vieta, stažas ir kt. Duomenų analizė atliekama neskirstant respondentų į grupes pagal kokius nors bruožus (to nenumato teorinis modelis). Siekiant nustatyti pareigūnų ir verslininkų teisinės sąmonės pokyčius, pateikta prieš dešimtmetį gautų ir mūsų tyrimo duomenų koreliacija (žr. 2 pav. „vykdomoji valdžia“)

kesčių naštos, „nepaisyti“ įstatymų. Suprantama, kad netinkamai tradicijai rasti reikalingos priežastys arba palankios aplinkybės, tačiau jas pašalinus socialinės deformacijos paprastai savaime neišnyksta.

Santykiai, grindžiami teise ir teisingumu, taip pat gali turėti užslėptų grėsmių. Priežastis ta, kad teisingumo sąvoka yra grynai vertybinė. Teisingumas yra subjektyvus, santykinis ir kintantis santykių vertinimo kriterijus.¹³³ Taigi teisingumu, labiau negu įstatymu, galima išigudrinti pasinaudoti visuomenės požiūriu nepateisinamais savanaudiškais tikslais.

Norėdami objektyviai įvertinti padėtį, sužinoti respondentų asmeninę patirtį, paprašėme, kad įvertintų teisinių charakteristikų reikšmę jų pačių praktikoje. Be to, buvo įrašytos dvi papildomos charakteristikos, leidžiančios gauti daugiau patikimos informacijos apie teisinio santykio šalių lygiateisę partnerystę sprendžiant verslo problemas, t. y.:

- verslo įmonės, verslininkai „visada teisūs“;
- valstybės įstaigos, pareigūnai „visada teisūs“.

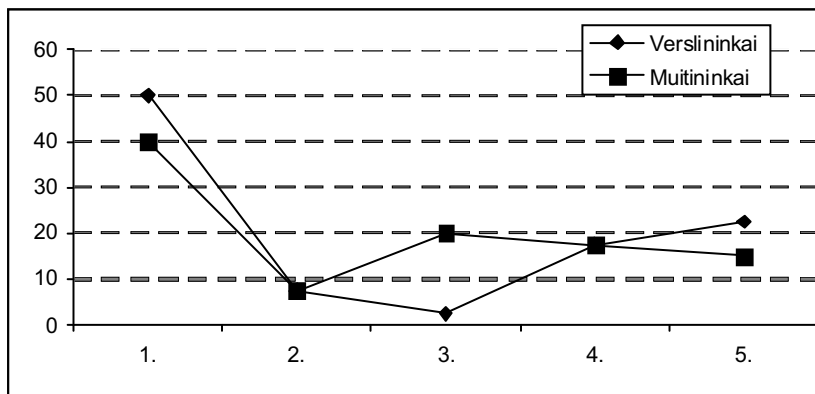
Tyrimu buvo siekiama nustatyti, ar subjektams bendraujant pažeidžiamas jų teisingumo jausmas (teisingumo suvokimas). Savo atsakymuose respondentai nurodė, kuri iš pateiktų charakteristikų labiausiai atitinka jų praktinę patirtį (žr. 3 pav.). Šie duomenys nuo pirmųjų duomenų skiriasi iš esmės: apibendrinta nuomonė (pateikta 2 pav.) ir asmeninė patirtis (pateikta 3 pav.) yra skirtingos.

Daugeliu klausimu respondentai praktinę padėtį vertina gana panašiai. Didžiausias nuomonių skirtumas nustatytas vertinant verslo įmonių ir valstybės įstaigų partnerystės lygiateisiškumą. Kas penktas muitinės pareigūnas (20 proc.) teigia, kad savo veikloje verslą (verslininkus) laiko lygiateisiais partneriais, o palaikant dalykinius santykius su pareigūnais lygiateisiai jaučiasi tik trys verslininkai iš 80 dalyvavusių tyrime (žr. 3 pav.).

Kitas klausimas rodo teisinių moralinių vertybių pokyčių mastą: kas penktas (apie 20 proc.) respondentas savo praktinėje veikloje susiduria su privileijuotais asmenimis, kurie „visada teisūs“. Tai reiškia, kad šiems asmenims galioja savita teisė ir teisingumas. Be to, išryškėjo priešingos tendencijos vertinant teisės ir teisingumo reikšmę privačiame versle: labai sureikšmintą įstatymų galia (40–50 proc.) ir labai pažeid-

¹³³ Babachinaitė, G.; Novagrockienė, J.; Rauličkytė, A.; Valickas, G. *Lietuvos valdžios elito sąmonės ypatumai*. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 76.

džiamas atrodo teisės bei teisingumo santykis (7,5 proc.). Tai duomenys, reikalaujantys išsamesnio tyrimo, nes pagal vakarų standartus teisės ir teisingumo vaidmuo sprendžiant verslo klausimus Lietuvoje turėtų keistis iš esmės.



3 pav. Muitinės ir verslo santykių teisinė charakteristika

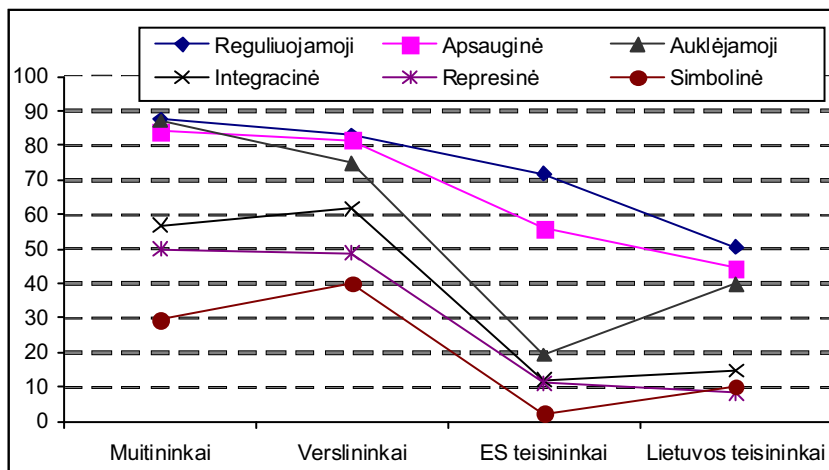
Teisinių charakteristikų reikšmė praktikoje:

1. visi juridiniai ir fiziniai asmenys vienodai pavaldūs tik įstatymui;
2. verslo įmonių ir valstybinių įstaigų santykis grindžiamas teise ir teisingumu;
3. verslo įmonės ir valstybės įstaigos yra lygiavertės partnerės;
4. verslo įmonės, verslininkai „visada teisūs“;
5. valstybės įstaigos, pareigūnai „visada teisūs“.

6.4. Teisės funkcijų sampratos skirtumai Europos Sąjungos šalyse senbuvėse ir Lietuvoje

Reikia pripažinti, kad atsakymai į ankstesnius klausimus patvirtina prielaidą, kad dirbtinės tvarkos standartai turėjo gana didelį neigiamą poveikį Lietuvos žmonių teisei sąmonei. Dar labiau tai paryškina atsakymai į klausimą: *kokios reikšmingiausios teisės funkcijos sprendžiant verslo įmonių ir valstybinių įstaigų bendradarbiavimo klausimus?* Mūsų

tyrimo ir Europos Sąjungos teisininkų tokio pat tyrimo duomenų lyginamoji analizė pateikta paveiksle (žr. 4 pav.).



4 pav. Požiūris į teisės funkcijas

Čia itin skirtingi duomenys, reiškiantys kitų Europos Sąjungos šalių senbuvių ir Lietuvos teisininkų požiūrį į *auklėjamąją* teisės funkciją. Vakarietiškoje tradicijoje jai teikiama tris keturis kartus mažesnė reikšmė už reguliuojamąją ir apsauginę. Lietuvos teisininkai (1997 m. duomenimis) šią funkciją labai sureiškšmino ir beveik prilygino reguliuojamajai ir apsauginei.

Mūsų apklausos duomenimis, *pareigūnai* taip pat šias tris teisės funkcijas laiko vienodai reikšmingomis. Panašūs ir *verslininkų* tyrimo duomenys. Peršasi išvada, kad per praėjusį dešimtmetį požiūris į teisę pasikeitė labai mažai. Galime daryti prielaidą, kad ši nuostata yra paveldėta iš ankstesnės sovietinės teisės tradicijos, kai visa baudžiamoji politika buvo grįsta prevencijos teorija (visos teisinės represinės priemonės taikomos perauklėti vadinamiesiems „*antisocialistiniams elementams*“). Tyrimas yra per mažos apimties, kad būtų galima daryti apibendrintas išvadas, tačiau akivaizdu, kad teisės auklėjamojo vaidmens perdėtas su-reikšminimas pareigūnams gali būti didelis trukdis bendradarbiauti su verslininkais. Pareigūnas vis dar jaučiasi valdžia ir asmeniškai atsakingas už esą „neprotingai besielgiančius“ verslininkus.

Atskiro tyrimo požiūrio reikėtų į *integracinę, represinę, simbolinę* teisės funkcijas. Šioms funkcijoms Vakarų tradicijoje skiriama visiškai nedaug reikšmės (iki 10 proc.). Lietuvos teisininkai prieš dešimtmetį šių funkcijų reikšmę vertino apie 15 proc. Tuo tarpu šių dienų *pareigūnai* ir, ypač *verslininkai*, jų reikšmę vertina apie 50 proc. (žr. 4 pav.). Tai dar viena tema, reikalaujanti išsamios mokslinės analizės, nes skirtingi ES šalių narių požiūriai į teisę būtų didelė kliūtis įveikiant laikotarpio iššūkius.

6.5. Pagrindinės teisinio nihilizmo priežastys

Teisinis nihilizmas pasireiškia teisės ir teisėtumo nepaisymu, įstatymo reguliuojamojo vaidmens neįvertinimu. Teisės teorijos literatūroje (A. Vaišvila, S. Vansevičius ir kt.) rašoma, kad teisinis nihilizmas yra visuomenės politinės minties kryptis, neigianti socialinę bei asmeninę teisės vertę ir laikanti teisę menku visuomeninių santykių reguliavimo metodu. Taigi teisinio nihilizmo tyrimo duomenys gali būti patikimas argumentas darant apibendrintas išvadas teisinės sąmonės klausimais.

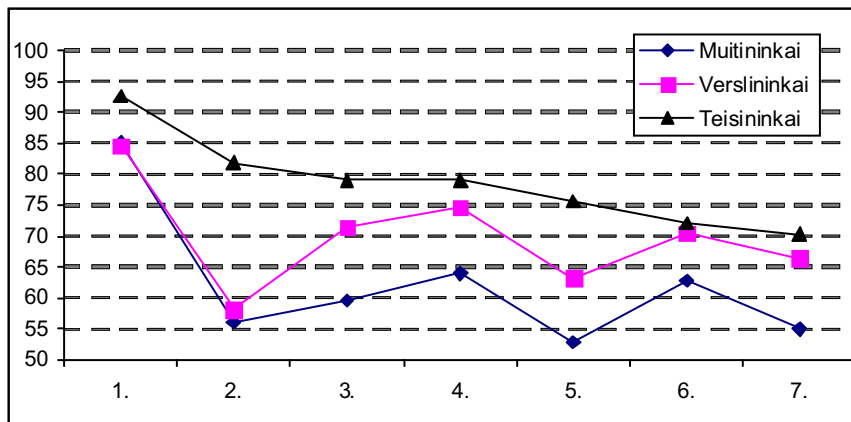
Atsakius į pirmuosius anketos klausimus, respondentams buvo pateiktas klausimas: *kokios teisinio nihilizmo priežastys?* Klausimyne iš viso pateikti 7 atsakymų variantai bei, neradusiems tinkamo, pasiūlyta užrašyti savo variantą. Papildomų įrašų beveik nebuvo, o užrašytieji – labai panašūs į pateiktuosius klausimyne (žr. 5 pav.).

Taigi atliktos apklausos duomenys leidžia teigti, kad pirmaisiais Nepriklausomybės metais, o ir dabar, teisės nepaisoma dėl daugelio priežasčių. Remiantis darbe atlikta literatūros bei empirinio tyrimo duomenų analize, galima daryti prielaidą, kad dažniausiai tai totalitarinės valdymo sistemos pasekmė.

Reikia kurti teisinę demokratinę valstybę, formuoti visiškai kitą požiūrį į visuomeninių santykių reglamentavimą. Dešimtmečius nebuvo orientacijos ar net galimybės orientuotis į savanorišką nustatytos tvarkos laikymąsi (tokios tvarkos laikymasis, kaip rašo A. Vaišvila, kėlė pavojų paties besilaikančiojo egzistencijai arba jo doroviniams principams), todėl atsirado nepasitikėjimas ir įtarumas, netolerancija kitaip mąstančiam, visavertį, socialiai atsakingą gyvenimą gyvenančiam žmogui.

Mūsų tyrimo duomenys leidžia teigti, kad teisinio nihilizmo problemos išlieka, tačiau nūdienos padėtis yra kiek pasikeitusi, ir priežasčių

sąrašas (žr. 5 pav.) pagal jų reikšmę skatinant teisinį nihilizmą turėtų būti sudarytas šiek tiek kitokia tvarka prieš dešimtmetį.



5 pav. Teisinio nihilizmo priežastys

Teisinės problemos:

1. teisinių aktų gausumas, jų netobulumas;
2. teisinių aktų kolizijos;
3. nėra piliečio asmenybės laisvės apsaugos teisinio mechanizmo;
4. iškreiptas dorovės, teisingumo, teisėtumo supratimas;
5. šališkai taikomos teisinės normos;
6. labai subjektyvi teisinė praktika;
7. „telefoninė teisė“.

6.6. Diskurso metmenys – tarnybinės teisės transformacijos aplinka

Apibendrinami teorines išvalgas, siūlome trumpą diskusiją įvertinant teisėkūros žingsnius sprendžiant Lietuvos statutinių pareigūnų problemas. Šiandien ir mokslininkai, ir praktikai sutaria, kad reikšmingas žingsnis, reglamentuojant valstybės tarnybą, buvo 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymas (VTĮ), Viešojo administravimo įstatymas (VAĮ) bei Administracinių bylų teiseną reglamentuojantys įstatymai (ABTĮ). Jie

reiškė naują Lietuvos administracinės teisės etapą, naują požiūrį į viešąjį administravimą, o kartu ir į valstybės tarnautoją. Naujoji VTĮ (2002 04 23) redakcija patobulino administravimo modelį, labiau priartino prie mūsų tikrovės, tačiau reikia atkreipti dėmesį į tam tikras spragas ir prieštaravimus reglamentuojant statutines institucijas – statutinių valstybės institucijų sistemos pradai, vertinant demokratinio įteisinimo požiūriu, įtvirtinti nebuvo. Jis nepateikė statutinės įstaigos sąvokos. VTĮ 4.2 straipsnis nustatė, kad „Statutiniams valstybės tarnautojams šio įstatymo nuostatos taikomos tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja statutai <...> išskyrus šio įstatymo nustatytą darbo apmokėjimo tvarką“. Tai apima bent kelias nuostatas, turinčias vidinių prieštaravimų:

- pripažįstant statutinius pareigūnus kaip savito statuso viešojo administravimo specialistus, nepateikta statutinių įstaigų sistemos samprata;
- statutiniai pareigūnai išskiriami iš kitų viešojo administravimo tarnautojų dėl specialių kompetencijos, individualių savybių reikalavimų, tačiau darbo apmokėjimas nustatytas taikant bendrąją tvarką;
- įstatymas menkai įtvirtina statutinės valstybės tarnybų subkultūrą, tradicinius šių institucijų požymius ir kt.

Malonu pastebėti, kad Vidaus reikalų ministerija parengė VTĮ ir 2003 m. Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto (Statuto) pakeitimus¹³⁴. *Diskusijos klausimas, ar reformos veda knygoje aptartos vizijos link?* Projektas siūlo sukurti bendrą statutinių institucijų sistemą, kaip jau rašyta, yra konceptualiai pagrįstas žingsnis. Bandoma ištaisyti iškreiptą motyvacijos sistemą didinant karjeros pakopų skaičių, išplėsti materialinio skatinimo galimybes. Trumpai tariant, numatoma labiau materializuoti tarnybos ypatumų kompensavimo idėją.

Projekto rengėjai, autoriaus nuomone, taip pat susiduria su konceptualiomis problemomis, neturi aiškios statutinių valstybės institucijų sistemos kūrimo ir, pateikdami teisės aktų projektus, pateisinamus ir teoriškai, ir vakarietišku kultūros tradicijų požiūriu, neatskleidžia pačios reformos esmės – pakeistos valstybės tarnybos socialinės vizijos. Pavyzdžiui, į klausimą, „*kaip įstatymo įgyvendinimas atsilieps verslo sąly-*

¹³⁴ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos teikimas „Dėl teisės aktų projekto derinimo“ (2008 03 12 Nr. 1D-1960-(12)). Parengtas projektas VTĮ 8 str. ir 3 priedo pakeitimas, siūlant papildyti 4 priedu, bei Statuto 35 ir 38 str. pakeitimo projektai.

goms ir jo plėtrai?“ atsakoma „*neatsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai*“. Tai siaurina teisėkūros prasmę. Pataisos pagal įstatymo projektą yra skirtos ne vien tik prie Vidaus reikalų ministerijos esančioms institucijoms. Tai reikšmingas žingsnis, nes siekiama statutinės valstybės tarnybas sujungti į vientisą sistemą, pašalinti bet kokias kliūtis bendradarbiauti institucijoms, pareigūnams tarpusavyje igyvendinant pavestas funkcijas. Kaip pavyzdį galima pateikti muitinės administravimo raidos viziją. ES dokumentai, rekomendacijos skatina sukurti stabilią ir visapusišką teisinę sistemą, kuri užtikrintų, jog tinkamas, vienodas ir/arba suderintas nacionalinių ir tarptautinių muitinės teisės aktų taikymas sustiprintų muitinės pareigūnų įgaliojimus bei nuobaudų taikymą, ir kuri aiškiai nustatytų muitinės pareigūnų, ūkio subjektų ir visuomenės pareigas ir teises¹³⁵. Pareigos ir teisės kyla iš naujosios muitinės misijos ir nukreiptos į perspektyvą. Pirmiausia, kaip numatyta Muitinės veiklos strategijoje, užtikrinti rinkos ir visuomenės saugą ir saugumą taikant veiksmingą muitinės priežiūrą bei plėtojant vidaus ir tarptautinį bendradarbiavimą¹³⁶. Taigi nuoseklios, vientisos reglamentavimo sistemos, nukreiptos skatinti tarnautojų kompetencijos, motyvuoti aukštesnės karjeros siekius, tikslas – gerinti paslaugų visuomenei teikimą (tarnavimą), palengvinti verslo sąlygas.

Suprantama, kad tarnybinės teisės formavimosi paradigma nėra diskurso šia tema pradžia, tai viena iš atramų plėtoti mintį apie statutinių valstybės tarnybų valdymą XXI amžiaus pirmaisiais dešimtmečiais, bandymas praplėsti konceptualią diskusiją ir pasakyti, kad statutinės valstybės tarnybos šiandien yra ne mažiau reikšmingos sprendžiant visuomenei gyvybiškai svarbius reikalus ir siekis suvokti, jog esame visaverčiai europiečiai, ir nebandyti į globalinę civilizaciją nukreiptą viziją pakeisti trumpalaikėmis detalėmis, nereikalaujančiomis sprendimų iš esmės.

¹³⁵ *Europos Komisijos muitų ir mokesčių generalinio direktorato 1998 m. parengtos ir 2006–2007 m. atnaujintos strateginės direktyvos (customs blueprints).*

¹³⁶ *Lietuvos Respublikos muitinės veiklos strategija 2005–2010 metams.* Vilnius: Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, 2006.

7. Globalizacijos iššūkiai, keičiantys nacionalinių valstybių saugumo funkcijos sampratą

Mes jaučiame, kad pasaulis keičiasi, bet, praktikos mokslinės analizės duomenimis, bijome tai net pripažinti. Dažniausiai laikotarpio iššūkius priimame kaltai nulenkę galvas, lyg atsiprašinėdami už ilgus dešimtmečius, pragyventus kitoje, Vakarams nepriimtinoje kultūrinėje aplinkoje. Dažnas iš mūsų susiklosčiusią padėtį linkęs vertinti taip esą nemokėtume gyventi „naujoviškai“. Tai pasireiškia valstybės mastu: arba bijome pasakyti savo nuomonę, arba griežiamės neadekvačių veiksmų, kad mus pastebėtų ir esą su mūsų nuomone skaitytųsi. Tokiais pavyzdžiais gali būti skubotas Europos Sąjungos Konstitucijos projekto ratifikavimas ir, atvirksčiai, bandymas nuolat Europos Sąjungos valstybėms senbuvėms „diktuoti naujas madas“, kaip reikėtų vesti derybas su Rusijos Federacija. Naujos idėjos, iniciatyvos nėra blogai. Problema ta, kad dažnai nesuvokiama, kas yra Europos Sąjunga, kodėl ji reikšminga Lietuvos žmonėms bei kam ir kokias grėsmes gali kelti. Apie tai byloja, pavyzdžiui, teisėkūros faktai, valstybės institucijų veiklos traktavimas, jų įgaliojimų reglamentavimas ir kiti klausimai, kuriuos aptarsime kituose knygos skirsniuose.

Ar tokia laikysena nėra pavojinga valstybei ir visuomenei? Ar tai netrukdo pajauti globaliosios civilizacijos alsavimo, neverčia mūsų susigyventi su pačių susikurtu nevisavertiškumo kompleksu? Kviečiame skaitytoją pažvelgti į valstybės tarnavimą visuomenei iš naujosios civilizacijos perspektyvų.

Valstybinis valdymas įgyvendinamas per valstybės ir savivaldybių institucijas kasdieniu šių institucijų tarnautojų darbu – tarnavimu valstybės vardu visuomenės labui. Valstybės institucijose dirba apie 53 tūkstančiai tarnautojų. Pagal Valstybės tarnybos įstatymo (VTĮ) 4 straipsnio įtvirtintas institucijų valdymo reglamentavimo nuostatas, tarnautojai sąlygiškai gali būti skirstomi į dvi grupes:

- valstybės tarnautojus, kurių tarnybą reglamentuoja VTĮ;
- statutinius valstybės tarnautojus.

Tai pakankama teisinė prielaida, reformų pradžios taškas sistemiant (formuojant statutinių ir nestatutinių tarnybų valdymo modelius) valstybės tarnybos valdymą. Per pirmąjį dešimtmetį Nepriklausomybę atgavusios Lietuvos valstybinio valdymo reformos buvo nukreiptos vi-

siškai atsiriboti nuo sovietinio (okupacinio) viešųjų santykių reguliavimo būdo ir nutiesti permainų kelią vakarietiškos demokratijos link. Šis procesas matomas, aptarinėjamas žiniasklaidos ir analizuojamas mokslinėje literatūroje kaip Vakarų parama išryškėjusi pastaruoju dešimtmečiu, jos poveikis viešųjų santykių administravimo kultūrai. Niekas negali paneigti Vakarų sukauptos patirties reikšmės, jų teikiamos humanitarinės, ekonominės paramos jaunai Lietuvos demokratijai, bet negalima nepaminti ir tos aplinkybės, kad ir pačios aukštos kultūros valstybės, ypač šiuo sunkmečiu, išgyvena didelių permainų laikotarpį, yra priverstos kurti naujus organizacijų vadybos ir administravimo modelius. Kita vertus, visiems žinoma tiesa, kad kultūra, taip pat valdymo tradicijos, negali būti perkeltos į kitą socialinę aplinką ir nepriekaištingai veikti. Demokratinis procesas nėra ir negali būti kaip bekūnė esybė, atsieta nuo istorinių sąlygų ir istoriškai sąlygotų žmonių. Jo galimybės ir ribos labai priklauso nuo egzistuojančių ir atsirandančių socialinių struktūrų bei sąmonės¹³⁷. Taigi nueitas kelias turi būti matuojamas valstybės įgyvendintų galių ir galimybių, pokyčių visuomeninėje sąmonėje žingsniais.

7.1. XXI a. demokratinė transformacija ir nacionalinės valstybės tarnybos

Naujausioje mokslinėje literatūroje yra įvardijamos bent trys demokratinės transformacijos, nulėmusios Vakarų civilizacijos raidą. *Pirmosios* demokratinės transformacijos ribas ir galimybes nulėmė Graikijos, Romos, viduramžių bei Renesanso Italijos miestų-valstybių valdymo struktūros ir viešojo sąmonė. Svarbus požymis – tiesioginis piliečių dalyvavimas tvarkant viešuosius reikalus. Socialinių vertybių supratimas ir jų palaikymas kyla iš vieno troškimo siekti bendro gėrio. Tačiau miestams-valstybėms peraugant į nacionalines valstybes tokia demokratijos forma pradėjo trukdyti tolimesnei civilizacijos ir kultūros raidai.

Antroji transformacija iš esmės pakeitė demokratijos, demokratinio valdymo sampratą. Tiesioginio dalyvavimo formas beveik išstūmė atstovavimas. Atstovavimas sulaužė visus teritorinius barjerus valstybės viduje. Įstatymais įpareigojama laikytis bendrų reikalavimų, saugoti socialines vertybes visos tautos mastu. Nacionalinių įstatymų sistema

¹³⁷ Dahl, R. A. *Demokratija ir jos kritikai*. Vilnius: Amžius, 1994. P. 414.

centralizavo valdžią, sustiprino jos galias. Gana patikimai valdant nacionalines valstybes pasisekė sumažinti vidinius konfliktus ir atsižvelgti į atskirų grupių interesus, tačiau sumažėjo piliečių galimybės pačiam atstovauti savo interesams. Tai skatino rasti socialinėms vertybėms (pavyzdžiui, partijos, bendruomenės, kiti socialiniai dariniai), žyminčioms pilietinės visuomenės tapsmą, jos brandos tendencijas.

Mūsų gyvenamas laikas laikomas naujos – *trečios* demokratinės transformacijos laikotarpiu. Naujoji transformacija turi antrosios bruožų, tik ji yra pasaulinio masto. Šalies ekonominis gyvenimas, gamtos aplinka, nacionalinis saugumas ir tautos išlikimas vis labiau priklauso nuo institucijų, kurios yra už šalies ribų ir tiesiogiai nepaklūsta jos valdžiai. Panašumas tas, kad nacionalinės valstybės įsigalėjimas dar labiau sumažino jos gyventojų galimybę kontroliuoti jiems gyvybiškai svarbius reikalus, o globaliniai procesai turi panašų poveikį nacionalinėms valstybėms – sumažėjo jų suverenios¹³⁸ galimybės. Peršasi išvada, kad trečioji demokratinė transformacija, kaip *globalinės civilizacijos vizija*, atveria naujas žmogaus gerovės ir tobulėjimo perspektyvas, tačiau dar labiau sumažina šalies piliečių galimybes sulaukti paramos siekiant tenkinti savo asmeninius poreikius. Pasaulinės organizacijos (pavyzdžiui, Jungtinių Tautų, Pasaulinės prekybos organizacija, Pasaulinės muitinių organizacija ir kt.) padeda išvengti tarpnacionalinių konfliktų, pasaulio mastu skatina konkurenciją be diskriminacijos plėtojant nacionalinę ekonomiką, stiprinant rinkų ir visuomenės saugumą. Globalizacijos procesai yra susiję su ekonominės gerovės skatinimu bei pagrindinių teisių ir laisvių patikimos apsaugos užtikrinimu visame pasaulyje, tačiau mažiausiai kišamasi į valstybių vidaus reikalus. Tai reiškia, kad siekiant *palaikyti demokratinio proceso gyvastingumą, reikia tobulinti nacionalines demokratinės institucijas*. Galima sutikti su teiginiu, kad atitinkamų nacionalinių institucijų atsakomybė globalinės civilizacijos akivaizdoje stipriai padidėja, jos darosi itin reikšmingos bent dėl kelių priežasčių:

- stiprios valstybės institucijos užtikrina galimybę demokratiškai kontroliuoti įgaliojimus, priskirtus tarptautinėms institucijoms;
- neleidžia, kad tarptautinėms organizacijoms priskirti įgaliojimai virstų nacionalinei kompetencijai priklausomų teisių pasisavini-
mu;

¹³⁸ Suverenitetą galima apibrėžti kaip valstybės laisvą valią.

- užtikrina demokratišką politinį, ekonominį gyvenimą nacionalinėse valstybėse ir mažesnėse bendruomenėse;
- sudaro kuo palankiausias sąlygas verslo įmonėms pasinaudoti globalios ekonomikos, tarptautinės prekybos galimybėmis ir kt.

Taigi globaliniai institutai ir institucijos neturėtų skatinti nacionalinio ar atskirų bendruomenių bejėgiškumo arba nevisavertiškumo jausmo. Atvirkščiai, naujoji civilizacijos vizija skatina siekti didesnės gerovės. Taktinius nacionalinio masto sprendimus, reikšmingus žmogaus kasdieniam gyvenimui, priima nacionalinės institucijos.

Reziumuojant reikia dar kartą priminti esminius naujosios demokratinės transformacijos pranašumus ir trūkumus:

- a) prarandant laisvės ir kontrolės galimybes vienoje srityje, galima įgyti jas kitose, daug reikšmingesnėse dvasinei ir ekonominei gerovei;
- b) vienas iš sėkmės garantų – nacionalinis demokratiškas institucijų veiksnumas.

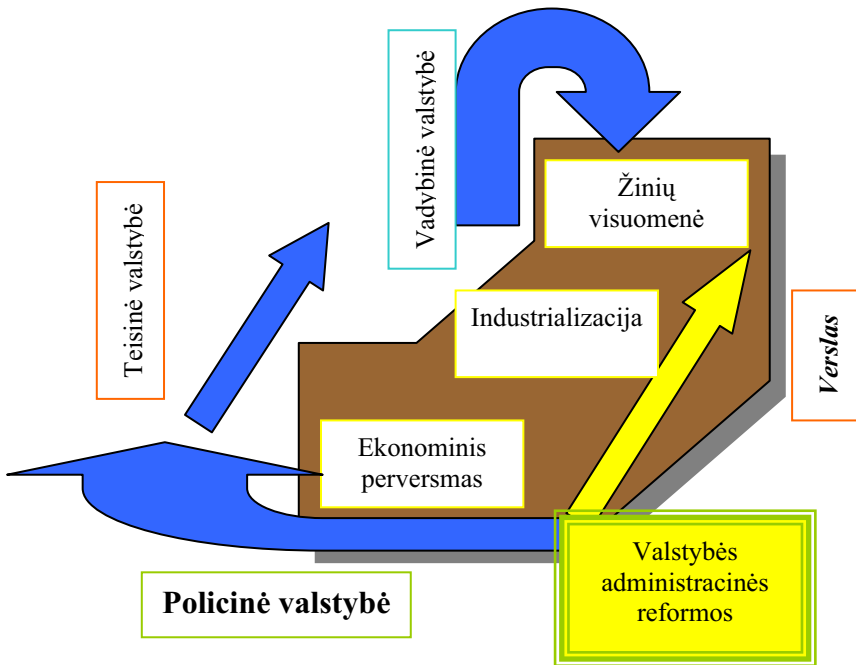
Naujosios civilizacijos vizija yra visuotinai suvoktas ir patrauklus gėris, globalinės raidos orientyras. Naujos gyvenimo kokybės siekiama nuosekliai – keičiantis subjektams ir keičiant objektą, transformuojant nacionalinių valstybių institutus ir institucijas. Suprantama, kad demokratiškas išitikinimų sistema, kokybiškai nauja administravimo kultūra negali atsirasti ir per keletą mėnesių, ir per keletą metų.

7.2. Nacionalinės valstybės valdžios transformacija

Vienas iš trečiosios demokratinės transformacijos skiriamųjų bruožų – smarkiai sumažėjo valstybės reguliatyvinė ir padidėjo skatinamoji funkcija. Nuo praėjusio šimtmečio aštuntojo dešimtmečio mažėjo reguliuojamasis valstybės vaidmuo finansinių paslaugų, telekomunikacijų, vandens ūkio, komunalinių, medicininių ir kitų paslaugų sferose. Tai paskatino paslaugų verslo ir apskritai ekonomikos augimą. Valstybė, atsakydama tam tikrų savo tradicinių funkcijų, dalį atsakomybės perdavė verslui, pati išipareigodama sudaryti jam kiek galima palankiausias sąlygas. Tai sudėtingas, kelių istorinių epochų natūralus vyksmas.

Žvelgiant iš istorinės perspektyvos, teisinė valstybė formavosi ant policinės valstybės pamatų ir šiuo metu perauga į vadybinę (žr. 6 pav.). Reaguojant į rinkos ekonomikos iššūkius, gerovės valstybės kūrimo po-

reikius, plėtojamas demokratiškesnių santykių įteisinimas, modernizuojami administraciniai santykiai pasitelkiant modernius valstybės valdymo pavyzdžius. Pažymėtina, kad valstybės ir verslo, kaip turinčių skirtingų socialinių tikslų, samprata turi galias tradicijas. Ilgus šimtmečius valstybė vyravo verslo atžvilgiu ir ypač išsiviešpatavus autoritariniams režimams, kurie apskritai privačią nuosavybę laikė vos nenusikalstama veikla. Taip pat reikia pridurti, kad privatinės nuosavybės draudimas, kaip anksčiau aptarėme buvusios TSRS pavyzdį, išliko net iki XX amžiaus pabaigos.



6 pav. Valstybės ir verslo sąveikos kryptys

Taigi ilgus šimtmečius vyrauja filosofija, kad reikšmingiausias poreikių, teisėtų interesų garantas yra valstybės įsteigtos specialios jėgos struktūros, esančios vykdomojoje valdžioje. Jų (pačios valstybės) jėga – tai sutelktos žmonių prigimties duotos galios tam, kad būtų užtikrintos

pagrindinės teisės bei laisvės. Jėgos administravimas yra sąmoningas ir bendras pilietinių santykių raidos palaikymas užkertant kelią bet kokiai savivalei, neteisėtam jėgos prieš kitus panaudojimui. Iš to galima daryti išvadą, kad valstybės esmė neatsiejama nuo jėgos monopolio. Teisinė valstybė šią funkciją siekia įgyvendinti pati be išlygų steigdama specialias statutines (sugriežtintos drausmės, sukarintas) institucijas. XX amžiaus paskutiniaisiais dešimtmečiais įvyksta esminis lūžis valstybės vaidmens sampratoje: verslas pripažįstamas pagrindine jėga kuriant gerovės valstybę¹³⁹. Gerovės valstybė – tai socialiai nukreipta valstybė, turinti aiškiai apibrėžtą geros visuomenės viziją: skatinančią visų valstybėje veikiančių subjektų bendradarbiavimą (sąveiką) kuriant ir įgyvendinant socialinį atsakingumą ir teisingumą. Vakarų gerovės valstybė stabilizavo ekonomiką, prisidėjo prie visuomenės socialinių sluoksnių gyvenimo sąlygų vienodinimo ir neprecedentinės masinės materialinės gerovės kūrimo¹⁴⁰. Valstybės, kaip socialines paslaugas teikiančio subjekto traktavimas, dalies jos funkcijų privatizavimas atvėrė kelią rasti naujam viešajam administravimui, naujai viešajai vadybai. Trumpai tariant, klojami naujos vadybinės valstybės pamatai. Vadybinės valstybės institucijos šios funkcijos įgyvendinimą modernizuoja diegdamos vadybos naujoves, pasiteisinusias ir perspektyvias verslo sektoriuje. Taigi valstybė atsigręžia veidu į verslą siekdama, kad galutinai išnyktų bet kokia ekonominė diskriminacija, o gerovė būtų kuriama laikantis proporcingumo kaip teisingumo koncepcijos (žr. 6 pav.).

¹³⁹ Gerovės valstybės sąvoka yra susijusi su gerovės teorijų XVIII amžiaus antroje pusėje atsiradimu (A. Smithas ir jo pasekėjai). Šiuolaikinės gerovės valstybės ištakomis laikoma Oto von Bismarko valdymo laikotarpiu sukurta socialinio draudimo sistema. Terminas gerovės valstybė (*Wohlfahrtsstaat*) Vokietijoje pavartotas 1932 m. menkinamąja prasme demaskuojant Weimaro respubliką. Vėliau sąvoka pradėta vartoti kitose šalyse ir reiškė tobulos, socialiai nukreiptos valstybės kūrimo viziją: Norvegijoje sąvoka (*velferdsstaten*) pradėta vartoti 1939 m., anglų kalba (*Welfare State*) pirmą kartą 1941 m. pavartojo Yorko arkivyskupas W. Temple'is kritikuodamas Hitlerio ir Stalino ideologiją.

Vakarų gerovės valstybės sąvoka gavo naują turinį praėjusio šimtmečio paskutiniaisiais dešimtmečiais pasikeitus bendros gerovės kūrimo filosofijai. Gerovės kūrimas vyksta verslo ir valstybės bendromis pastangomis – tarpusavyje konkuruojant teikiamų socialinių paslaugų srityje. Be to, verslo įmonės (korporacijos) pripažįstamos socialiai atsakingomis ir galinčiomis pasidalyti atsakomybę už bendrosios gerovės kūrimą.

¹⁴⁰ *Visuotinė lietuvių enciklopedija*. 2004. T. VI. P. 609.

7.3. Valstybės jėgos funkcijos samprata

Statutinių valstybės institucijų vaidmens pokyčiai, jų funkcijų raidos tendencijos labai susijusios su besikeičiančiu požiūriu į valstybės valdžią kaip jėgą, valstybės valios įgyvendinimo metodus. Valstybės jėgos, arba policinė, funkcija apima labai plačią valstybės veiklos sritį. Jai priskiriama įstatymų leidyba, administracinė bei valstybės jurisdikcija. Daugelis teisėsaugos, policijos mokslo šaltinių patvirtina nuostata, kad jėgos funkcijos įgyvendinimo negalima tapatinti su teisėtvarkos apsauga, nes ji apima materialinės, dvasinės gerovės ir viešosios tvarkos palaikymą. Pagaliau šios veiklos formos ne tik teisinės. Vadinasi, valstybės policinė funkcija apima visą veiklą, tvarkant vidaus reikalus, išskyrus paties valstybės aparato valdymą. Atsižvelgiant į žmogaus ir visuomenės saugumo poreikius, dažniausiai išskiriamos valstybės funkcionalumą palaikančios veiklos sritys yra:

- teisėtvarkos apsaugos;
- nuosavybės, rinkos, piliečių teisių ir laisvių apsaugos;
- demokratijos užtikrinimo, išskiriant teisėsaugos institucijų organizacinę funkciją burti bendruomenės teisėsaugos pajėgas;
- kultūros, civilizuotų santykių, tarp jų teisės pažeidimų prevencijos, resocializacijos ir kt.

Taigi jėgos funkcija siejama su valstybės mechanizmo funkcionalumo, veiksmingumo užtikrinimu palaikant visuomenei priimtina tvarką. Tokią prielaidą galima istoriškai pagrįsti pateikiant bent keletą patikslinimų:

- analizuojant įstatymų leidybos, teisminės ir administracinės valdžių tarpusavio santykį. Per visą civilizacijos istoriją valstybės policinė funkcija siejosi su vykdomąja valdžia, šalies vidaus reikalų administravimu (žr. 6 pav.);
- istoriniai procesai negali būti aiškinami schematiškai – kaip tiesė, vedanti į aiškiai apibrėžtą tikslą, todėl ir valstybės jėgos funkcijos samprata turi būti nagrinėjama atsižvelgiant į bendrą visuomenės raidos kontekstą. Pagrindines funkcijos raidos tendencijas nusako teiginiai:
 - nuolat siaurėja jėgos taikymo sritis;
 - keičiasi poveikio jėga būdai, metodai;
 - steigiamos profesionalios, specializuotos jėgos institucijos, įpareigotos organizuoti šios funkcijos įgyvendinimą;

- steigiamos institucijos, veikiančios pagal kontraktinę vadybą ir kt.

Apibendrinant valstybės jėgos sąvokos turinio pokyčius, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad vadybinėje valstybėje siaurėjant jėgos taikymo sričiai jėgos funkcija įgyja naujų apraiškų, ir, galima sakyti, ji plečiama plėtojant organizacines, procedūrinės, technines ir kitas priemones. Tai gi kyla klausimas, ar gerovės valstybėje jėgos funkcija išlieka bendrai pripažintu veiksniu tobulinant administravimą?

Jėgos funkcijai įgyvendinti telkiamos verslo, visuomenės pajėgos, reikalinga bendra, lygių verslo ir kitų valstybės institucijų partnerių, turinčių vieną viziją, – statutinių institucijų sistema. Naujojo viešojo administravimo vizija (naujasis viešasis administravimas) yra įkvėpta bendrų ES politinių, ekonominių tendencijų. Procesai labai sudėtingi, neturintys precedento, todėl nėra taip paprasta juos suvokti viename ES vykstančių procesų kontekste ir kurti nacionalinius poreikius atitinkantį viešojo administravimo modelį.

Kaip jau buvo rašyta, susiduriame ne tik su raidos paskatomis, bet ir su naujais iššūkiais, grėsmėmis pačios demokratijos raidai. Pavyzdžiui, Europos žodyne atsirado nauja sąvoka „demokratijos deficitas“. Ji dažniausiai aiškinama kaip viršvalstybinis ES institucijų atsiskaitomumo žmonėms nebuvimas.¹⁴¹ Problemos sprendimo, kaip įgyvendinti ES gerovės valstybės viziją, ieškoma įvairiais būdais. Vienas iš pavyzdžių, itin įdomus nagrinėjamos tematikos požiūriu, Mastrichto sutartimi įvesta „subsidiarumo“ sąvoka. Tai principas, kai Europos sprendimai turi būti priimami kuo žemesniu lygiu, užtikrinant platesnius ES piliečių poreikius. Tačiau, kaip rašo ekspertai, šis principas per daug miglotas, kad būtų galima jį įgyvendinti įstatymo pavidalu. Tai gi principas nepagerino esamos padėties ES valstybių narių suverenų galių naudai. Teisingumo Teismas nustato, koku lygiu reikia priimti sprendimus, o *acquis communautaire*¹⁴² doktrina faktiškai neleidžia bet kokių galių perduoti iš centro nacionalinėms valstybėms. Vadinasi, nacionaliniai parlamentai

¹⁴¹ Leach, R. *Glausta Europos Sąjungos enciklopedija*. Vilnius: Vaga, 2007. P. 70.

¹⁴² *Acquis communautaire* – Europos Bendrijos įgytis – tai įstatymų, politikų ir praktikų, atsiradusių bet kuriuo metu Europos Sąjungoje, kompleksas (apimtis apie 100 000 puslapių). Sąvoka įtvirtinta Mastrichto sutartyje suformuluojant tikslą – „išsaugoti *acquis communautaire* ir kurti ES remiantis ja“. Kitaip sakant, ši sąvoka yra Europos integracijos negrįžtamo proceso esminis bruožas. Ji įpareigoja valstybes nares priimti visas ankstesnes ir būsimas centralizavimo priemones.

neturi įtakos arba beveik neturi poveikio būdų, kaip paveikti Bendrijos įstatymų leidybą. Plačiąja prasme *acquis communautaire doktrina* išprovokuoja tam tikrą rizikos atsiradimą nacionalinių valstybių suverenitetui. Ši aplinkybė iškreipia pagrindinę ES idėją – *demokratijos deficitas* ES daro nepatrauklią paprastiems žmonėms. Kylančią socialinę įtampą galima nusakyti vertinant, kokių grėsmių kyla nacionalinių valstybių suverenitetui ir kitoms demokratinėms, socialinėms vertybėms.

Kur slypi suvereniteto galia? Literatūroje dažnai pabrėžiamas vienas iš dviejų šaltinių: arba šalies žmonės, arba konstitucinės valdymo sistemos institucijos. Tačiau bet kuriuo atveju civilizuotoje valstybėje suverenitetas siejamas su demokratiniu teisėtumu ir visuotiniu vykstančių procesų palaikymu, pritarimu. Tikrasis suverenitetas yra tas, kuris visiems suteikia teisę dalyvauti valstybei priimant svarbius sprendimus. Monografijos diskusijos objektas yra tai, ar nacionalinės valstybės turi pakankamai galių pasirinkti sprendimus vidaus reikalų srityje, adekvačiai reaguoti į įvykius, iškilusias grėsmes žmonių saugumui, viešajai tvarkai, moralinėms vertybėms ir panašiai.

Pagal ES koncepciją demokratiją kuria ES valdžios organai ir ją perduoda žemyn¹⁴³. Problema ta, kad demokratinės tradicijos net ES valstybėse senbuvėse (Didžioje Britanijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje ir kt.) yra labai skirtingos, ką jau sakyti apie pokomunistines Vidurio ir Rytų valstybes, įstojusias į ES XXI amžiaus pradžioje. Atrodo, kad ES pati neturi visiškai aiškios vizijos, kaip joje gyvens 500 milijonų piliečių, daugiau kaip 20 kalbų ir beveik tiek pat senų kultūrų, kurių ištakos yra lotynų, germanų, anglosaksų, skandinavų, baltų, slavų, islamo ir kitose tradicijose. Susiklosčius tokiai padėčiai, kalbėti, pavyzdžiui, apie bendrą, jungtinį suverenitetą, autoriaus nuomone, labai sudėtinga. Tai vienas iš itin svarbių argumentų, patvirtinantis valstybių poreikį stiprinti statutinių valstybės institucijų galias, plėsti jų kompetenciją sprendžiant visuomenei, atskiroms bendruomenėms aktualias problemas, ginant socialines vertybes, žmonių pagrindines, konstitucines teises ir laisves.

Kai vizijos skiriasi arba jos nėra, bandoma padėti gelbėti detalėmis, deja, dažniausiai dar labiau didinančiomis socialinę įtampą. Taigi knygoje, nagrinėjant statutinių valstybės institucijų problemas, siekiama paskatinti diskutuoti gerovės valstybės vizijos ir ją įgyvendinančių subjektų klausimu. Reikia manyti, kad statutinės valstybės institucijos ir ateity-

¹⁴³ Leach, R. *Glausta Europos Sąjungos enciklopedija*. Vilnius: Vaga, 2007. P. 72.

je valstybės vardu tarnaus visuomenei gindamos (prižiūradamos, kontroliuodamos, reguliuodamos) teisinės demokratines vertybes. Kitaip sakančiant, gins pagrindines žmogaus teises ir laisves metodais, skatinančiais visuomenės pilietinę brandą.

7.4. Statutinio valstybės tarnautojo statusas

Politinius sprendimus priėmus, politiniai projektai tampa įstatymais. Jų įgyvendinimas yra logiškas valstybės politikos tęsinys. Teisinė tvarka, kaip civilizuotos visuomenės požymis, yra socialinė vertybė. Vadinasi, statutinių institucijų pareigūnas yra socialinių vertybių puoselėtojas – viešojo intereso saugotojas, gynėjas. Jo sukurtas intelektualinis produktas atsiranda per privalėjimo turinį, per teisiškai nustatytas pareigas, įgaliojimus (įpareigojimus) ir teises bei tarnybines priedermes.

Ar pareigūnas yra viešojo intereso subjektas? Pati viešojo intereso samprata yra mokslinių diskusijų objektas. Prie šios problemos ne kartą grįšime kituose knygos skirsniuose. Šiuo atveju remsimės apibendrintu teiginiu, kad demokratinė valstybė suprantama kaip visuomenės politinė organizacija, todėl valstybinius ir visuomeninius interesus galime pripažinti tapačiais¹⁴⁴. Vadinasi, viešojo intereso subjektas yra valstybė, tačiau reikia sutikti su mokslininkų nuomone, kad valstybę tikslinga atskirti nuo valstybės institucijų. Valstybės institucijos nėra viešojo intereso subjektai arba turėtojai. Jos veikia valstybės (įstatymo vardu) ir yra viešojo intereso atstovai arba agentai. Politiškai panašios statuso atsiradimo aplinkybės ir nevyriausybiinių, visuomeninių organizacijų.

Viešojo intereso dalykas (gėris, kuris būtinas visuomenės ar jos dalies veikimui ir vystimuisi) yra sudėtingas. Bendrąją gerovę¹⁴⁵ sudaro gėrybių, arba vertybių, daugiapakopė hierarchija: nuo žmogaus gyvybės sveikatos, visuomenės saugumo – pirminių poreikių iki kultūros, estetiinių poreikių¹⁴⁶. Kita vertus, valstybės institucijos ir pareigūnai turi ir tam tikrų subjektinių požymių, nes jiems patikėta ne vien tik *ginti*, bet ir

¹⁴⁴ Krinka, E. Viešojo intereso problema civilinio proceso teisėje. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2007, Nr. 10 (100). P. 17.

¹⁴⁵ Bendroji gerovė – tai, kas yra objektyviai reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar visuomenės daliai.

¹⁴⁶ Laurinavičius, A. *Žmogaus teisės ir policijos veikla*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 18–24.

saugoti viešąjį interesą. Tai reiškia, kad statutinės valstybės institucijos priima atitinkamus žinybinius aktus, konkretizuoja viešojo intereso gynimo tvarką, remiasi iš gerosios patirties analizės kylančiais pasiūlymais, kad kuo tiksliau įgyvendintų konkrečios srities (pavyzdžiui, tarptautinės prekybos grandinės, muitų teritorijos) saugumą, palaikytų privačių ir viešųjų interesų pusiausvyrą. Statutinės tarnybos steigiamos ginti viešąjį interesą tose srityse, kurios reikšmingos valstybės ir visuomenės saugumui, t. y. siekiant sudaryti pagrindines valstybės ir visuomenės veikimo prielaidas.

XXI a. statutinio pareigūno skiriamasis bruožas, palyginus su autoritarinės valstybės biurokratija, nėra vien įstatymų, taisyklių vykdytojas. Jam suteikti diskreciniai įgaliojimai teikti specifines, pareigybių aprašymuose konkrečiai neįvardytas, paslaugas. Pareigūnas suprantamas ne kaip grynai valstybės prievartos įrankis. Pavyzdžiui, muitinė išstisus šimtmečius vykdė valstybės sienos *vartininko* (*gatekeeper*) pareigas, saugojo ekonominę erdvę gindama nacionalinio ūkio interesus, o pagrindinis jos veiklos metodas – reguliacinė intervencija į komercinius santykius. Iš dalies panašių įgaliojimų ji turi ir šiandien, tačiau koncepcija *intervencija dėl pačios intervencijos* tapo nepriimtina. Dabartiniu metu laikomasi nuomonės, kad *nuvirkdimas* (*catch-cry*), kriminalinis persekiojimas yra išimtinė priemonė, t. y. valstybės įsikišimas į komercinius reikalus yra suprantamas kaip būtinybė esant teisėtam reikalavimui tai daryti. Administracinė veikla remiasi nustatyta rizika.

Taigi XXI amžiaus statutinis pareigūnas yra tas pats savanoriškai išipareigojęs valstybės tarnautojas, tačiau prisiėmęs neeilinių, sudėtingų, reikalaujančių specialių žinių ar pasirengimo, pareigų bendruomenei, visuomenei valstybės tarnautojas¹⁴⁷. Trumpai tariant, tai profesionalus valstybės tarnautojas, gebantis atstovauti viešąjį interesą taip, kad jis nepažeistų privataus intereso, taip pat tikslingai siekiantis bendrosios gerovės. Vadinas, jis nėra sukarintos struktūros tarnautojas ir už savo veiksmus, priimamus sprendimus neša asmeninę (ne kolektyvinę) atsakomybę. Motyvacija prisiimti papildomų išipareigojimų – gauti atitinkamas pareigas valstybės tarnyboje yra savanoriškas, sąmoningas veiksmas, kuris patvirtinamas oficialiai priimant priesaiką. Taigi apibrėžiant statusą negalima atmesti pragmatinio (asmeninės naudos) tarnavi-

¹⁴⁷ Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 96.

mo, pareigos atlikimo motyvo. Lietuvos Respublikos Konstitucija draudžia:

- priverčiamąjį darbą;
- leidžia laisvai pasirinkti darbą;
- turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas (Konstitucijos 48 str.).

Vadinasi, darbas valstybės tarnyboje, kaip ir bet kuri kita veikla teisinėje demokratinėje valstybėje, nėra prievolė, ir papildomų pareigų prisiėmimas suprantamas kaip prielaida didinti savo laisves, o kilti karjeros laiptais – reiškia kurti savo gerovę, ugdyti individualias savybes ir, sulaukiant vis didesnio visuomenės (bendruomenės) pripažinimo, kartu turėti ir asmeninės moralinės naudos.

Pareigūno savanoriškumas, jo kompetencija paremta profesionalumu (reikalavimai turėti išsilavinimą, praktinio darbo patirtį ir kt.) bei išmanymas vienodai vertinti viešąjį ir privatų interesą yra tas „sutaikantis“ pareigūnus su visuomene ir visais subjektais, teisėtai siekiančiais sau naudos, aspektas. Pareigūnas, realizuodamas savo pareigas, įgaliojimus, teises talkina (tarnauja) kitam asmeniui, padeda jam įgyvendinti savo teises, tenkinti poreikius. Būtent inovatyvia vadyba yra sprendžiamos teisinės demokratinės valstybės interesus užtikrinti didesnių ir mažesnių socialinių grupių, visuomenės poreikius.

Žvelgiant iš laikotarpio perspektyvų, statutinės XXI amžiaus gerovės valstybės tarnybos funkcijos keičiasi iš esmės. Tai profesionali tarnybų sistema, kurioje dirba aukštos kvalifikacijos specialistai. Globalizacija ir kiti socialiniai, ekonominiai procesai reikalauja, kad statutinės institucijos, pareigūnai gebėtų ieškoti erdvės lygiaverčiam dialogui su verslo, kitomis nevyriausybinėmis bendruomenėmis siekdami spręsti saugumo problemas liberalėjančiame pasaulyje.

8. Valdymo modernizavimo samprata

(Skyriaus apibendrinimas ir išvados)

Autorius tarnybinės teisės sampratai, jos turinio analizei skyrė ne vieną leidinį („Policijos administravimas užtikrinant visuomenės saugumą“, „Žmogaus teisės ir policijos veikla“, „Bendruomenės teisėtvarka“ ir kt.), monografiją bei mokslinius straipsnius. Šis darbas pateikia savitą tarnybinės teisės diskursą, padedantį suvokti statutinės valstybės

tarnybos, kaip specifinio viešųjų santykių subjekto, naują vaidmenį įgyvendinant vakarietiškos gerovės valstybės viziją.

Valstybės tarnyba yra istoriškai susiformavęs reiškinys. Tokio pobūdžio institucijos pradėtos steigti absoliutinėse monarchijose, o didesnio mokslininkų susidomėjimo sulaukė XIX amžiaus pabaigoje. Mokslo požiūriu svarbus atspirties taškas buvo vokiečių sociologo M. Vėberio pateiktas *politiškai neutralios valstybės tarnybos modelis*. Šis principas ir šandien išlieka vienu pagrindiniu demokratinės valstybės tarnybos funkcionavimo reikalavimu. Kuriant teisinę valstybę, pasikeitė valstybės tarnybos statusas. Jis tapo grynai teisinis, atribojantis valstybės institucijas nuo privataus sektoriaus. Pavyzdžiui, pagal kontinentinės Europos tradiciją vietoje „žmogiškųjų išteklių“ sąvokos čia vartojama „personalo valdymas“, nes valstybės tarnautojai (statutiniai pareigūnai) esą yra specialūs teisės subjektai, turintys teises pareigas bei įgaliojimus, taip pat atskirai nustatomos jų, kaip valstybės vykdomosios valdžios tarnautojų, konstitucinės teisės ir laisvės¹⁴⁸.

Šiandien sąvokos viena kitai neprieštarauja, nes valstybės tarnyba tampa partnere ne tik politinėje srityje, bet ir pilietinei visuomenei¹⁴⁹. Valstybės tarnyba yra ne tik valstybės galių reiškėja, bet ir paslaugų teikėja. Valstybės tarnybos, kaip ir verslo įmonės, yra veikiamos konkurencinių sąlygų. Truputį nukrypstant nuo aptariamo klausimo, reikia pažymėti, kad šiame valstybės ir verslo santykiyje *konkurencija* turi geroai platesnę sampratą, ji netapatinama su santykiu „*arba verslas–arba valstybė*“, t. y. šioje konkurencinėje kovoje nebūna pralaimėjusios šalies. Administravimas siejamas su tokiais sąvokomis kaip tarnautojų kompetencija, profesionalumas atliekant verslo priežiūrą ir kontrolę, gebėjimas vykdyti efektyviai ir mažiausiomis laiko sąnaudomis pavestas funkcijas. Konkurencija valstybės tarnyboje yra nukreipta diegiant valdymo naujoves mažinti biurokratizmą. Suprantama, kad privatizuojant kai kurias valstybės funkcijas, kuriasi valstybinės, savivaldybių tarnybos ir mišrios su verslo įmonėmis paslaugas teikiančios struktūros. Jų uždavinys – konkuruoti rinkoje lygiomis sąlygomis teikiant tam tikras paslaugas.

¹⁴⁸ Blas, A. *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji* (Acta Universitatis Wratislavenensis). CCLXIII. Prawo. Wrocław, 1998. P. 77–89.

¹⁴⁹ Minkevičius, A.; Smalakys, V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. P. 8.

Valstybės tarnybos polinkis varžytis su verslu keičia valdymo sampratą sureikšminant vadovo-lyderio vaidmenį. Naujų lyderių tarp tarnautojų rengimas, kad jie, eidami aukščiausias valstybės tarnybos pareigybės, kaip rašo klausimus tyrinėjantys autoriai (I. Macekas, A. Minkevičius, V. Smalakys ir kt.), galėtų geriau vadovauti įvairioms viešojo sektoriaus struktūroms žinių visuomenės ir žinių ekonomikos sąlygomis, t. y. vadovautis sąlygomis, kai kinta organizacijų valdymo pavyzdžiai. Šiomis sąlygomis tiek verslo, tiek ir viešosios organizacijos yra nukreiptos į veiklos rezultatus, greitus pokyčius ir nuolatines permainas – naujojo viešojo administravimo diegimą.

Naujosios viešosios vadybos idėjos susiformavo anglosaksų administravimo kultūroje ir jų patirties mokslinė analizė leidžia teigti, kad Europos šalims reikia daugiausia dėmesio skirti ne struktūrinėms, bet organizacinėms, pripažįstančioms lyderiavimo svarbą, reformoms. Administraciniai pertvarkymai, paremti viešąja vadyba, siaurina administracinės teisės veikimo ribas ir, atvirkščiai, plečia tarnautojų (pareigūnų) diskrecines teises, reikalaujančias geresnių gebėjimų savarankiškai priimti sprendimus įvertinant vidines ir išorines aplinkybes. Lyderiui būdinga asmeninė vadybinė atsakomybė – pagarba kito nuomonei, demokratinis vadovavimo stilius, pasitikėjimo kreditas, atvirumas, informacijos viešinimas, komandinis darbas, teisėta veikla¹⁵⁰. Kitaip tariant, šandien lyderiavimas siejamas su gebėjimais pereiti prie vadybinių-inovacinių valdymo organizavimo principų.

Vidurio ir Rytų Europos šalys kaupia savąją, perima ir skleidžia savo šalių valdymo praktikoje vakarietišką modernios valstybės tarnybos patirtį. Teisinės, vadybinės recepcijos efektas priklauso nuo to, ar pakankamai atsižvelgiama į savitas valstybės tarnybos veiklos kultūrinės, istorinės, administracinės bei teisinės ypatybes. Aptarus valstybės tarnybų vadybines reformas Europos Sąjungos šalyse galime teigti, kad įgyvendinami du skirtingi naujojo viešojo administravimo modeliai:

- A) lėtas – evoliucinis, socialiai orientuotas. Jis labiau būdingas ES valstybėms senbuvėms ir ypač puoselėjančioms anglosaksų viešųjų santykių reglamentavimo tradicijas;
- B) revoliucinis – šuoliškas pertvarkymas per trumpą laiką reformuojant teisinį reglamentavimą ir diegiant vadybinius-inovacinius valdymo organizavimo principus. Modelis paplitęs Vidurio

¹⁵⁰ Cigler, B. Public Administration and Paradox of Professionalization. *Public Administration Review*. November/December, 1990.

ir Rytų Europos pokomunistinėse – naujosiose ES šalyse narėse. Prie šios grupės valstybių priskiriama ir Lietuva. Ne mažai problemų turi ne tik valstybės naujokės, bet ir ES valstybės senbuvės, ilgus šimtmečius puoselėjusios kontinentinės Europos paveldą ir apsisprendusios diegti savo praktikoje naująją viešąją vadybą.

Taigi Lietuvoje tenka vienusyk spręsti dvi problemas: sukurti tvirtus teisinės valstybės pamatus ir diegti naująją viešąją vadybą remiantis modernios visuomenės pavyzdžiais. Viena iš praeities paveldo apraiškų – nesugebėjimas derinti valstybės, verslo ir trečiojo sektoriaus interesų. Tuo tarpu modernios visuomenės plėtros kaita ir darba remiasi įvairių sektorių partneryste, arba bendradarbiavimu. Partnerystės principas leidžia privačiam, nevyriausybiniam ir valdžios sektoriams, išnaudojant unikalias kiekvieno jų prigimtis, misijas, kompetencijas, išteklius ir galimybes, sujungti jas į kryptingą ir subalansuotą bendruomenės problemų paiešką ir sprendimą¹⁵¹. Visuomenės darba yra jos kultūros dalis. Kultūros tradicijos nėra perduodamos genetiškai. Jos sąmoningai arba nesąmoningai formuojamos ir gali turėti lemiamą poveikį kuriant gerovę.

Teisinis nihilizmas yra viena iš iškreiptos teisinės sąmonės formų, teisinės kultūros segmentų. Knygoje siekiama atkreipti skaitytojų dėmesį į sovietmečiu formuotų tradicijų poveikį plėtojant verslininkų ir munitinės, kitų mokesčių įstaigų pareigūnų bendradarbiavimą kuriant žmonių gerovę. Remiantis tyrimų duomenimis, galima pateikti bent kelias šios studijos požiūriu svarbias išvadas:

- teisinės sąmonės problemų tyrimas, kaip ir jos formavimas, yra labai sudėtingas, reikalaujantis nuoseklumo ir dėmesingumo įtaką turinčių aplinkybių visumai, ir kiekvienai iš jų atskirai. Be to, labai svarbu įvertinti latentines problemas, nes pateiktos teisinės charakteristikos gali būti suprantamos subjektyviai remiantis padėtį iškreipiančiomis „dirbtinės tvarkos“ nuostatomis;
- palyginus Vakarų šalių ir Lietuvos atitinkamų socialinių grupių apklausos duomenis, pastebimas itin didelis požiūrio į teisės funkcijas skirtumas. Lietuvos pareigūnai (dirbantys teisės srityje) ypač sureiškina jos auklėjamąją funkciją. Tai iškreipia teisės socialinį vaidmenį. Verslininkų ir pareigūnų santykiai yra

¹⁵¹ Petrauskienė, R.; Raipa, A. Partnerystės principo taikymas įgyvendinant naująją viešąją vadybą. *Naujoji viešoji vadyba* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007. P. 245.

veikiami ilgus metus diegtos *teisės prevencinės funkcijos* absoliutinimo tradicijos, pabrėžusios pareigūnų (valstybės tarnautojų) ypatingą socialinį vaidmenį;

- nors tyrimais pastebimi teigiami pokyčiai sprendžiant verslo ir valstybės sąveikos klausimus, tačiau išlieka latentinė grėsmė bandyti visus klausimus spręsti vien teisinėmis priemonėmis atsiribojant nuo kitų (ekonominių, moralinių, vadybinių ir t. t.) priemonių – iškreipti demokratinio įteisinimo esmę.

9. Gerovės valstybės ir visuomenės pilietinės brandos raidos tendencijos

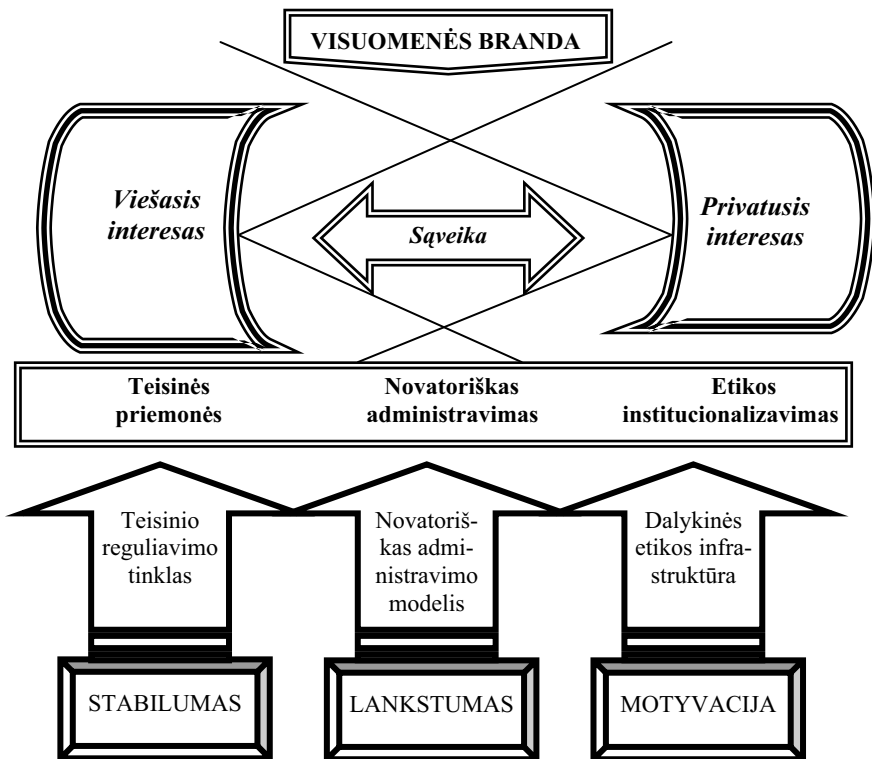
Kuriant ir plėtojant vakarietiškos kultūros tradicijas iškyla esminis klausimas, ar keičiasi visuomenės mąstymas ir kokia kryptimi, ar galime numatyti demokratiškos valstybės, visuomenės raidos tendencijas, skatinančias perimti Europos Sąjungos valstybių senbuvų bendrabūvio organizavimo ir gerovės kūrimo tradicijas? Nepakeitus požiūrio į verslą ir verslumą, perfrazuojant A. Wildavskio mintį, neatsiras stebuklingojo visrakčio, padėsiančio atrakinti duris į visų siekiamą gerovę.

Statutinės valstybės tarnybos modernizavimas diegiant naujosios viešosios vadybos metodus nepateikia naujo viešojo administravimo modelio, negali būti vertinamas kaip savarankiška paradigma, nes nėra jokių „grynų“ naujosios viešosios vadybos duomenų, pagal kuriuos ekonominiai kriterijai galėtų galioti be jokių kliūčių, nėra ir jokių sričių, į kurias negalima įsileisti šios modernizacijos elementų, nes valstybė, kaip ir verslas, visada turi veikti rezultatyviai, veiksmingai ir taupiai.¹⁵² Taigi šis darbas nepateikia naujos teorijos, o tik siekia „užpildyti atsivėrusias spragas“ modernizuojant statutinių valstybės įstaigų veiklą. Siekdamas apibrėžti nagrinėjamos problematikos kontūrus, padėti skaitytojui geriau suvokti knygos turinį, autorius atskleidžia darbo esmę paveiksle (žr. 7 pav.).

Darbo skyrius ir skirsnius į bendrą studiją sujungia tyrinėjimo objektas – viešojo ir privataus intereso sąveika, kuri žymi viešojo admi-

¹⁵² Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 27.

nistravimo modernizavimo priežastį, poreikį pasikeitus viešųjų santykių, socialinės atsakomybės sampratai. 7 paveiksle pavaizduotos statutinės tarnybos, tarnybinės teisės demokratinės plėtros kryptys atskleidžia knygos nuoseklumą bei sisteminimo požiūrį į nagrinėjamas problemas. Siekiant reformuoti viešąjį administravimą, pagrindinis metodologinis uždavinys – tinkamai pasirinkti plėtros konceptus. Paveiksle reiktų atkreipti dėmesį į tris integralias problemos nagrinėjimo sritis: teisinį reglamentavimą, novatorišką administravimą ir dalykinę etiką kaip tarpusavyje susijusius instrumentus – mechaniką, padedančią modernizuoti statutinę tarnybą, garantuojant jos stabilumą, suteikiant daugiau lankstumo ir plėtojant žmogiškojo veiksnio galimybes kūrybingai naudojant jo motyvacijos priemones.



7 pav. Naujoji valstybės tarnybų (institucijų) paradigma

II. STATUTINIŲ VALSTYBĖS TARNYBŲ TEISINIO REGLAMENTAVIMO SISTEMOS DEMOKRATINIO ĮTEISINIMO TENDENCIJOS

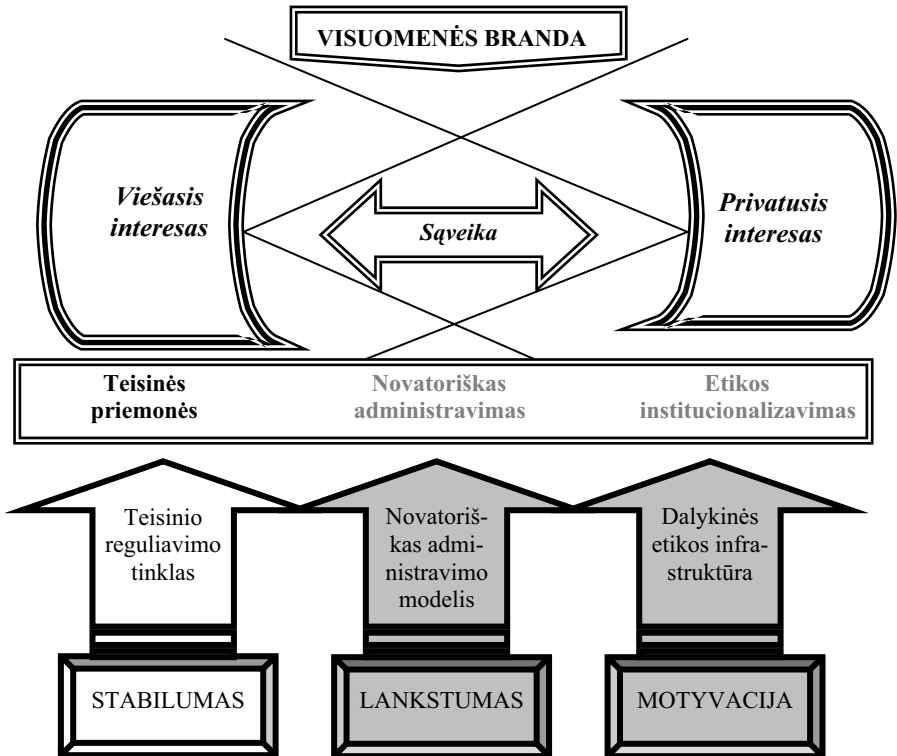
*Teisė visuomet yra tam tikros elgesio galimybės
bei ribos ir tas elgesio reguliatorius, kuris nustato šias
galimybes ir nubrėžia šias ribas.*

Egidijus Kūris

Naujosios valstybės vizijos savitumas – teisės ir vadybos suderinamumas, viešųjų institucijų administravimo pokytis taikant modernius naujosios viešosios vadybos konceptus. Statutinių valstybės tarnybų administravimo modernizavimo savitumas tas, kad jis vykdomas su išlyga, reikalaujančia išsaugoti šių tarnybų stabilumą, nes jų priedermė – užtikrinti valstybės stabilumą (žr. 8 pav.). Patikimiausias, laiko patikrintas stabilumo garantas – teisiniai pagrindai, todėl ir vadybinės valstybės kūrimo būtina prielaida – teisinė valstybė, turinti tvirtus demokratinio įteisinimo pamatus.

Lietuvos tapimas Europos Sąjungos valstybe nare – tai sudėtingas iššūkis, reikalaujantis atlikti išsamų padėties auditą ir nuosekliai kurti vakarietišką viešųjų santykių administravimą. Modernios Vakarų demokratinės valstybės viešojo administravimo samprata iš esmės skiriasi nuo valdymo būdo, kuris buvo įgyvendinamas prieš porą dešimtmečių žlugusioje TSRS, deja, daug kuo skiriasi ir nuo to, kurį sukūrėme Nepriklausomybės metais. Socialiniai tyrinėjimai bei ekspertų išvados patvirtina, kad Lietuvos valstybės tarnyba kuriama ir puoselėjama nuosekliai, laikantis bendrų Europos viešojo administravimo principų. Vykdomas reformas, kaip procesą visapusiškai įsilieti į ES, sąlygiškai galima skirstyti į du laikotarpius. *Pirmuoju laikotarpiu įgyvendinamas tikslas* – sukurti teisei demokratinėi valstybei būdingą viešųjų santykių administravimą (institūtų ir institucijų sistemą). *Šių dienų problema* – suvokti naujas socialinių procesų tendencijas ir ieškoti būdų, kaip kuo greičiau

įveikti bendrą kultūros (teisinės, ekonominės ir t. t.) atotrūkį kuriant, derinant viešuosius ir privačius interesus, apsaugant juos kaip bendrą gėrį.



8 pav. Teisinis valstybės tarnybų (institucijų) reglamentavimas

Vakarų valstybės yra gerokai toliau pažengusios kuriant vadybinę valstybę, nukreiptą į socialines vertybes. Kartu jos suformavo ir naują požiūrį į valstybės tarnybos, jos administracinės veiklos reglamentavimą. Įstatymų vykdymas yra būtina institucijų ir pareigūnų veiklos sąlyga, tačiau reiktų suvokti, kad teisės normos yra tik priemonė veiksmingai dirbti – įgyvendinti valstybės ir visuomenės patikėtas funkcijas. Neoliberaliojoje valstybėje didėja administracinė autonomija ir tai pateisinama didėjančia viešojo ir privataus sektoriaus socialine, ekonomine atsakomybe.

Jei iš pradžių idėja neatrodo absurdiška, ji yra beviltiška.

Albertas Einšteinas

1. Visuomeninių santykių raidos filosofija

Idealiosios arba filosofinės vertybės kaip valstybės ir visuomenės aukščiausi siekiai suteikia visoms žmogaus teorijoms bendrą kryptingumą. Problema ta, kad valstybės ir visuomenės siekiai – filosofija gali skirtis ir sukelti socialinę įtampą. Pavyzdžiui, okupacinis režimas, karinis perversmas ir kiti atvejai, kai valdžia yra paimama jėga nepaisant tos visuomenės socialinių vertybių. Susidarę įtampos laukai gali tapti didele grėsme ne vien tiktai moraliniam, bet ir socialiniam, ekonominiam, politiniam stabilumui. Įtampos kilmės priežastis, arba šaltinis, – skirtinga gyvenimo filosofija. Valstybė ir visuomenė turi skirtingas socialines vertybes, todėl plėtojama ne sąveika, arba bendradarbiavimo, o nuolatinio ir nesutaikomo konflikto idėja.

Kita vertus, būtų klaidinga manyti, kad gali rasti vienalytė, vienuodai mąstanti visuomenė, išnykti asmenybės individuali sąmonė. Esmė ta, kad filosofija apibrėžia pačią idėją bei principines nuostatas, arba I. Kanto žodžiais tariant, socialiai reikšmingas „maksimas“ jų nedetalizuojant. Taip išvengiama jų sustabarėjimo, pasiekiamą pusiausvyrą tarp kategorijų pastovumo ir kitimo.

Didžioji Vakarų demokratijos vertybė yra *teisingumas* ir jį palaikantys principai. *Proporcingumas pripažįstamas pagrindine teisingumo koncepcija*, sustiprinančia individualių teisių apsaugą tiek nacionaliniu, tiek daugiau nei nacionaliniu (supernacionaliniu) lygiu¹⁵³. Teisėje filosofinį pradą materializuoja bendrieji teisės principai, kilę iš valstybių narių nacionalinių, iš tarptautinės teisės sąveikos su valstybių narių įstatymais bei iš Bendrijos sutarčių nuostatų. Kai kurie jų turi ir vienu, ir kitų bruožų. Monografijos požiūriu itin reikšmingas nediskriminacijos principas,

¹⁵³ Usher, J. A. *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001. P. 13.

laikomas pagrindiniu saugant žmogaus pagrindines teises ir laisves, pavyzdžiui, organizuojant tarptautinę prekybą, plėtojant verslo ir valstybės institucijų bendradarbiavimą ir kt.

Aptartos aplinkybės reikalauja nusakyti bendrą Europos Sąjungos valstybių ir visuomenės vizijos filosofiją. Istoriskai filosofinių teorijų bei mokyklų įvairovėje išryškėja dvi pagrindinės idėjinės kryptys. Pirmoji kryptis vadinama *idealistine*, kuriai pradžią davė Platonas, ir antroji *realistinė*, pradžią gavusi Aristotelio mokyme. Ilgus amžius vyravo idealistinis požiūris į tikrovę, ieškojęs „absoliuto“ (Platono – išankstinio idėjų pasaulio teorija, Dekarto „cogito“, Spinozos – išankstinės harmonijos (monadų) teorija, Hėgelio – absoliutinė dvasia, Markso – absoliutinė materija ir t. t.). Tai gyvenimiškų problemų sprendimo filosofinis kelias, vedantis iš pavienio individo sąmonės prie išorinio pasaulio pažinimo. Žmogus iš anksto užsisklendžia savo kaip individo ar visuomenėje sąmonėje. Šioje sistemoje nuvertinamas asmens subjektiškumas – žmogus dingsta kaip individas ir asmenybė. Galima daryti prielaidą, kad ši kryptis filosofijoje savo ruožtu pateisina totalitarines, autoritarines sistemas bei santvarkas.

Antroji filosofinių ieškojimų kryptis naujųjų laikų istorijoje nebuvo tokia ryški – tai realistinė, arba aristotelinė, filosofija, kuri *stengiasi apimti visą konkrečią ir galimą loginę tikrovę būties požiūriu*. Realistinė filosofija, kurios žymiausiu atstovu viduramžiais žinomas Tomas Akvinitis, naujausiais laikais taip pat suskilo į mokyklas, tačiau jas sieja bendras bruožas – humanizmas, kritinis požiūris į tikrovę. Joje iškeliama sąmonė žmogus, turintis teisę viską priimti ir klausti bei ieškoti atsakymo į vis naujai iškylančias problemas remiantis tiesos, gėrio ir grožio kriterijais. Filosofuojantis žmogus išauga veikiamas aplinkinio pasaulio. Prieš pradėdamas filosofuoti ir norint kritiškai susiorientuoti, reikia išsiugdyti gebėjimą viską priimti, individualiai suvokti visavertį gyvenimą. Mokslininkai (J. Morkūnienė, S. Arlauskas ir kt.) specialios literatūros apžvalga grindžia teiginį, kad asmenybės kultūra, kūrybiškumas, talentingumas, universalumas, harmoningumas, sveikata, laimė, dvasinis grožis ir turtingumas priklauso nuo žmogaus vertybių gyvenimo sąlygų. Mokslas atskleidė kritinio vertinimo esmę bei išskėlė bendriausius reikalavimus vertinimo kriterijams. Pavyzdžiui, ką nors iš anksto atmetus, iškyla pavojus susiaurinti savo požiūrį; yra mokslo neginčijamai patikrintų bei nustatytų tiesų, bet yra ir tokių patirčių, kurių joks mokslas iki šiol netyrinėjo, kurios gal net nebuvo prieinamos ar nepakan-

kamai prieinamos jo turimai metodikai. Beje, mąstytojai vartoja aforizmą, jei iš pradžių idėja neatrodo absurdiška, ji yra beviltiška, nieko verta.

Naujausių laikų filosofijai labai svarbus žmogus, jo ryšys su kitu žmogumi, žmonių tarpusavio ryšiai, arba sąveika, didėjant socialinei atsakomybei globalizacijos ir integracijos procesų kontekste. Doroviškai apsisprendęs ir atsakingas žmogus įsijungia į žmonijos varomą kultūros ir pažangos kūrimo darbą, kuria ir tvarko pasaulį kaip savo veiklos objektą, todėl jam vis mažiau reikalingi išoriniai imperatyvai. Vienas iš savitumų – žmogaus teorijos (humanizmas) yra atviros, nuolat kintančios. Vietoje klasikinio humanizmo kelto tikslo – paaiškinti, *kokiu būdu asmenybė gali būti adekvati sau*, išsaugoti žmogiškumą savyje, dabarties humanizmo tikslas – atskleisti, *kaip asmenybė (žmogus) turi veikti*, kad išsaugotų žmogiškumą kitame žmoguje, greta savęs, t. y. išsaugotų žmoniją ir pasaulį¹⁵⁴, savo dvasingumu, intelektualumu vestų jį teisingumu, solidarumu grįsto bendrabūvio link.

Teisingumas yra ir teisinė kategorija – teisinės atsakomybės principas. Teisės filosofijoje teisinė atsakomybė yra suvokiama nevienareikšmiškai, todėl reikia apibrėžti teisingumo, kaip teisės reikšminės kategorijos, turinį tyrimo objekto požiūriu, nustatyti kategorijos pastovumą ir kaitos tendencijas.

Europos Sąjungos teisinėse doktrinosė teisingumo turinys atskleidžiamas proporcingumo koncepcijos kontekste. Sąvoka vartojama siekiant atskleisti valstybių narių santykių atsirandančio bendro intereso srityje reglamentavimą. Kaip žinome, vienas iš trijų ES „ramsčių“ yra pavadintas „Teisingumas ir vidaus reikalai“ ir formalizuotas Maastrichto sutartimi. Šio viršvalstybinio „pirmojo ramsčio“ (Bendrija¹⁵⁵) galutinis arbitras yra Teisingumo Teismas. Teisingumo turinys, siekiant išvengti atotrūkio nuo tikrovės, atskleidžiamas vartojant sąvoką „subsidiarumas“. Subsidiarumas siejamas su principu, kad sprendimus visada reiktų priiminėti nacionaliniu lygiu, „arčiau nuo piliečių“, jei tik nėra įtikinamų priežasčių, verčiančių juos priimti visos Europos lygiu¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Morkūnienė, J. *Humanizmas. Filosofinės teorijos metmenys*. Vilnius: Baltic ECO, 1995. P. 10.

¹⁵⁵ Europos Sąjungos reglamentavime išskirtos trys sritys – trys ramsčiai (*pillars*): Bendrijos, Bendros užsienio ir saugumo politikos bei Teisingumo ir vidaus reikalų. Pastarasis 1997 m. Amsterdamo sutartyje pavadintas Policijos ir teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose.

¹⁵⁶ Leach, R. *Glausta Europos Sąjungos enciklopedija*. Vilnius: Vaga, 2007. P. 243.

Proporcingumo koncepcijos filosofinis turinys yra taikliai atskleistas, pavyzdžiui, Dž. Rolso veikale „Teisingumo teorija“ suformuluotoje doktrinoje: *teisingumo garantuojamos teisės nepriklauso nuo sandorių ar visuomeninių interesų išskaičiavimo. Vienintelis atvejis, kai pateisinama klaidinga teorija, yra tada, kai nėra geresnės teorijos; analogiškai tam tikros neteisingumo nuostatos yra laikinos. Jis toleruotinas tik tada, kai yra būtinas norint išvengti didesnio neteisingumo. Tiesa ir teisingumas – svarbiausios žmogaus veiklos vertybės yra nekompromisiniai dalykai*¹⁵⁷. Vadinasi, privatusis verslo struktūrų interesas, proporcingumo principo požiūriu, yra išreiškiamas sandorių, o visuomeninis – išskaičiuotu visuomenės ir atskirų subjektų interesų suderinamumu. Ši nuostata keičia pagal teisės normas (vadovaujantis teisės normomis) nustatomus teisinius administravimo (valdymo) santykius, turi labai didelę reikšmę sudarant prielaidas diegti, tobulinti vadybos ir administravimo modelius.

Taigi naujausių laikų filosofinės teorijos apibrėžia specialių teorijų kontūrus – pateikia humanizmo plėtros viziją, t. y. suteikia kryptingumą konkrečioje žmogaus veiklos (viešajame ir privačiame sektoriuje) srityje. Humanizmo teorija yra metodologinis instrumentas, pateikiantis esmines pasaulyje vykstančių pokyčių tendencijas bei nuostatas, kaip žmogus turi veikti naujomis sąlygomis, priimti naujus vertybinius iššūkius, o specialios teorijos, visuomeninius santykius reglamentuojančios normos šias nuostatas materializuoja, susiedamos teoriją su praktika.

2. Valstybinio valdymo raidos humanistinės tendencijos

Šių dienų valstybės samprata neatsiejama nuo demokratijos, o šios sąvokos turinys nuolat kinta, yra nulemtas humanizmo teorijų raidos, išreiškia iš vertybinių nuostatų kylančius žmonių poreikius. Teisinė valstybė formuojasi kaip teisinis, organizacinis mechanizmas, kurio paskirtis įgyvendinti vertybes ir plėtoti žmogaus poreikių įvairovę: nuo žemiausio lygio – gauti valstybės garantijas savo egzistenciją palaikyti (pavyzdžiui, fizinę gyvybę, sveikatą) iki aukštos kultūros, intelektualinės

¹⁵⁷ Rolsas, Dž. Teisingumas kaip nešališkumas. *Gėrio kontūrai*. Sudarė B. Kuzmickas. Vilnius: Mintis, 1989. P. 124.

nių poreikių¹⁵⁸. Reikia sutikti su šių dienų mokslo teiginiu, kad pozityviosios teisės tobulinimas reiškia poslinkį vadybinės valstybės link. Šiuo požiūriu mokslinės analizės tikslas – *atskleisti, kaip keičiasi teisės vaidmuo sudarant prielaidas žmogaus, socialinių darinių teisių dinamiškai didinant jų socialinę atsakomybę*.

Suprantama, kad teisės socialinio vaidmens pokyčiai gali būti nustatomi analizuojant teisės funkcijas. Todėl manytume, kad, pavyzdžiui, teisės auklėjamojo vaidmens nagrinėjimą reikėtų pradėti nuo aplinkybių, lemiančių naujas valstybės ir jos tarnybų *funkcijų* reglamentavimo raidos tendencijas, apžvalgos.

Valstybės ir jos institucijų funkcijos materializuojamos jas apibrėžiant teisiškai – nustatant institucijų uždavinius, įstaigų ir pareigūnų tarnybinį statusą. Be to, atsižvelgiant į valstybės, visuomenės raidos aplinkybes, išskiriami tam tikrų funkcijų prioritetai. Taigi, tyrinėjant statutinių tarnybų administravimą (administracinę veiklą) teisinės valstybės požiūriu, svarbu analizuoti šį procesą per kintančią teisės ir valstybės (ją sudarančių institucijų) sąvokų sampratą visuomenėje.

Tai sudėtingas uždavinys, nes teisės samprata apskritai, o ir valstybės apibrėžimas yra gana reliatyvūs, nulemti istorinės patirties, gyvenimo būdo, tautinio charakterio. Taigi nėra visuotinai priimto teisės objekto apibrėžimo, o tai yra svarbus argumentas nagrinėti mus dominančią teisės auklėjamąją ir kitas jos funkcijas, jų suderinamumą su naujosios viešosios vadybos konceptais. Suprantama, kad tai viena iš problemų, kylanti apibrėžiant tarnybinę teisę, analizuojant statutinių tarnybų vidaus santykius ir administracinę veiklą teisiškai.

Nuomonių įvairovė atsiranda dėl daugelio priežasčių, o pirmiausia dėl teisės turinio sudėtingumo. Pavyzdžiui, E. Kūris¹⁵⁹, atskleidždamas teisės objekto turinį, pateikia bent kelis esminius, kartais tarpusavyje labai derančius, aspektus:

1. *Teisė neatsiejama nuo žmonių (ir jų grupių), kurių elgesį ji reguliuoja, interesų*: vienus interesus ji atitinka, įtvirtina ir gina, kitus – palaiko iš dalies arba siekia juos uždrausti. Santykių palaikymas, draudimas teisinėmis priemonėmis nesiriboja visuomenės skirstymu į įstatymui paklusnius (civilizuotus) ir nusi-

¹⁵⁸ Laurinavičius, A. *Žmogaus teisės ir policijos veikla*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 18–23.

¹⁵⁹ Kūris, E. *Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis*. Kelsen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 23.

kalstamo elgesio žmones bei jų grupes (fizinius ir juridinius subjektus). Gerokai svarbesnis *viešųjų ir privačių interesų suderinamumo* klausimas.

2. *Teisės pažinimas – vienas visuomenės gyvenimo pažinimo veiksnių.* O visuomenės gyvenimas aiškinamas remiantis įvairiomis, dažnai tarp savęs nesuderinamomis, epistemologijomis¹⁶⁰. Problemos sudėtingumas tas, kad teisė atlieka daug socialinių funkcijų, todėl labai sudėtinga pateikti teisės apibrėžimą, nagrinėti teisės funkcijas nesuvokiant jos filosofinio kryptingumo.
3. *Teisė visada yra susijusi su vertybėmis.* Visuomenės nariai puoselėja skirtingas vertybes. Tad net tai pačiai visuomenei ir kultūrai priklausantys žmonės gali skirtingai suvokti teisę, jų nuomonės gali nesutapti vien dėl to, kad skiriasi tų žmonių socialiniai interesai ir vertybinės orientacijos. Tai teisės aspektas, suteikiantis teisei atvirumo, kita vertus, darantis institucijų, pareigūnų darbą labai sudėtingą. Sprendžiant konkrečius klausimus, atliekant užduotis, pareigūnui turi būti suteikta diskrecija, ugdomi gebėjimai ja naudotis, t. y. teisės įgyvendinimas atliekamas tobulinant administravimą. Šiomis sąlygomis išryškėja, kaip suprantama teisės auklėjamoji reikšmė, jos auklėjamoji funkcija (uždaviniai).
4. *Teisė yra ne tik socialinis, bet ir psichologinis, kultūrinis reiškiny.* Kiekvienoje tautoje bei kultūroje ji reiškiasi skirtingai ir turi skirtingą turinį. Neoliberaliosios valstybės socialinių darinių sąveika, bendrosios socialinės vertybės apibrėžiamos jų prasme aiškinant per praktinės filosofijos (etikos) prizmę.

Taigi priešasčių, skatinančių diskutuoti teisės objekto sampratos klausimais, yra labai daug, o nagrinėjant naujas vadybines jos raidos tendencijas – dar daugiau. Itin problemiška nacionalinės teisės kontekste rasti bendrą rodiklį, siekiant pateikti kiek neįprastą, sąmonės požiūriu nepritaikytą valstybės tarnybos kaip viešųjų santykių srities teisinę studiją. Labai keista, bet mūsų šalyje su didžiausia kritika dažniausiai susiduria siekiai kurti teises priemones, ginančias žmogaus teisę į autonomiją – jo fizinę, psichinę saugą, užkertančias kelią įvairiems subjektams kištis į jo asmeninį gyvenimą. Toks priešiškas nusiteikimas apsūn-

¹⁶⁰ Epistemologija (gr. *episteme* – žinios + *logos* – mokymas) – mokymas apie tiesą ir būdas jai išaiškinti. Gnoseologija kaip pažinimo teorijos dalis.

kina socialinių tyrinėjimų organizavimą siekiant „demaskuoti“ tas tikrovės sritis, kurios iki šiol mažai pastebimos, ar yra susiformavusi neginčijama nuomonė. Tokių temų – ne viena. Mums rūpi, kaip suvokiama teisės auklėjamoji funkcija, kuri, tyrimų duomenimis, itin sureikšmintą (žr. skirsnį „Teisės funkcijų sampratos skirtumai Europos Sąjungos šalyse senbuvėse ir Lietuvoje“): koks yra tradicinis požiūris į šią teisės funkciją ir kaip vis dar gyvi iš praeities perimti stereotipai veikia vakarietiškas teisinės kultūros tradicijas. Problemos tyrimo duomenų nagrinėjimo metodologinis pagrindas išlieka tas pats, kaip ir anksčiau nagrinėtame praktikos tyrimo pavyzdyje. Teisės turinio samprata, modeliu pasirinkome E. Kūrio pateiktą struktūrizuotą teisės objekto sampratą.

3. Teisės auklėjamojo vaidmens samprata

Teisės auklėjamasis vaidmuo – tai viena iš jos funkcijų, poveikio visuomeniniams santykiams kryptis. Funkcijos yra nulemtos teisės esmės bei socialinės paskirties visuomeniniams santykiams organizuoti kuriant teisinę demokratinę valstybę, brandžią pilietinę visuomenę. Svarbiausias auklėjamosios ir kitų funkcijų bruožas jų kitimo ir pastovumo suderinamumas siekiant didesnės bendros ir individualios gerovės (gėrio). Taigi teisės auklėjamoji funkcija turi socialinę paskirtį. Kyla klausimas, ką reiškia žodis „auklėjimas“ teisės kontekste? Auklėjimas – viena ugdymo dalių, kuriuo siekiama suformuoti ir įtvirtinti kito žmogaus vertybines orientacijas. Auklėjimas apima:

- vertybių suvokimą;
- vertybių įgyvendinimą elgesiu;
- elgesio vertybinį motyvavimą¹⁶¹.

Tai auklėjimo kaip reiškinių struktūrinės dalys – lygmenys, įgyvendinami nuoseklia tvarka siekiant, pavyzdžiui, suteikti socialinei raidai demokratinę (vertybinę) kryptį, kurti vadybinę valstybę, skatinti valstybės ir verslo bendro, vienodai suvokto gėrio vedamą partnerystę.

Gėris pirmiausia yra etikos kategorija. Vadinasi, teisės auklėjamoji funkcija gali būti atskleista ją vertinant etikos požiūriu. Lietuvos teisės

¹⁶¹ *Visuotinė lietuvių enciklopedija*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2002. T. II. P. 211.

mokslas turi nemažą šios srities paveldą. Teisės objekto apibrėžimo problemą sprendė žymūs Lietuvos tarpukario teisininkai. Vytauto Didžiojo universiteto ordinarinis profesorius P. Leonas savo darbuose viena reikšmingai tvirtino, kad „teisė priklauso etikos normoms“. Jis visas normas skirstė į technines ir socialines, bei išskyrė dvi „socialinių normų rūšis – teisės ir dorovės, suprantant jas labai plačiai – įterpiančią į jos sritį ir tikybos įsakymus ir taip jau išpročiūs“¹⁶². P. Leonas taip pat išsakė abejones dėl teisės sampratos: „kas yra teisė, mes dar nežinome, tiek tu tarpu nežinome, kad jos apsprendimo reikia ieškoti ne technikos, bet etikos normų turinyje“. Jis bando atsakyti į klausimą, kodėl toks sudėtingas teisės objektas, pasiremdamas jos etine prigimtimi. Mąstytojas teigia, kad *etikos normų turinys yra daugiausia subjektyvus: šioks ar toks normos vykdymas konkrečiu atveju pareina nuo žmogaus įsitikinimų, tikybinių pažiūrų, temperamento ir t. t.*

Kita vertus, kiekvienas lygmuo yra įgyvendinamas tam tikrais metodais. Metodo įvairovę lemia tai, kad auklėjamąjį vaidmenį atlieka įvairios institucijos ir vadovaujasi meno, kultūros, teisės, žiniasklaidos ir kitų žmogaus teorijų iškeltomis socialinėmis vertybėmis – motyvais, vedančiais visuomenės užsibrėžto tikslo link. Jas sieja bendras bruožas, kad žmogaus išsiauklėjimas pirmiausia yra jo sąmonės produktas. Vadinasi, teisės auklėjamosios funkcijos įgyvendinimas atliekamas formuojant ir ugdant asmens teisinę sąmonę, jo sąmoningą, protu suvoktą elgesio taisyklių laikymąsi ir teisės normų pripažinimą vertybėmis, t. y. motyvuoto bendrabūvio normomis.

Auklėjimo funkcijas atlieka daug visuomeninių institutų – socialinių normų sistemos, jas įgyvendina institucijos – mokykla, religinės ir kitos bendruomenės bei socialiniai reiškiniai (kaip kultūra, menas, žiniasklaida, teisinė sistema). Sudėtingas auklėjimo sąvokos turinys lemia tai, kad šios sąvokos samprata dažniausiai priklauso nuo to, kokiame kontekste ji yra vartojama, kokio mokslo požiūriu atliekami tyrinėjimai. Lietuviškoje literatūroje įprasta auklėjimą apibrėžti kaip edukologijos sąvoką. Ieškodami sąvokos turinio kontūrų anglų kalbos žodynuose, randame, kad jos turiniui reikšti vartojamas ne vien tiksliai žodis *educate* („auklėti, tai reiškia ir „ugdyti“), bet ir *train* (pratinti prie tam tikro elgesio), *bring up* (išugdyti santykius, atitinkančius tam tikrus reikalavimus), *foster* (skatinti tam tikrą augimą prižiūrint jį), *cultivate* (palaikyti,

¹⁶² Leonas, P. *Teisės enciklopedija*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakultetas, 1931. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1995. P. 108.

plėtoti tam tikrą bendrabūvį) ir panašiai. Galima daryti prielaidą, kad auklėjimo funkcijos tikslų įvairovė yra perteikiama skirtingomis sąvokomis. Manytume, kad auklėjamosios funkcijos samprata skirtingose mokslo srityse taip pat gali būti aiškinama skirtingai. Mūsų tyrimo dalykas – teisės auklėjamoji funkcija.

* * *

Teisės samprata apima ne tik teisės šaltinius, struktūrą, principus, bet ir jos socialinę paskirtį bei funkcijas, kuriomis teisė įgyja prasmę visuomenėje kaip socialinio elgesio rodiklis. Visi sutaria, kad teisė yra reikšmingas pažangos veiksnys, nuolatinio atsinaujinimo atspirties taškas, stabilios, nuoseklios socialinių santykių raidos garantas. Vadovaujantis ja sėkmingai sprendžiamos problemos šalies viduje, Europos valstybių bendrijose, pasauliniu mastu, nes padeda derinti interesus, pasiekti susitarimų. Ypatingas teisės vaidmuo paaiškinamas tuo, kad ji priklauso dvasiniam žmonių gyvenimui, tačiau skirtingai nuo kitų socialinių normų ji yra objektyvus institucinis socialinių santykių reguliatorius, užtikrinantis pačius įvairiausių visuomeninių santykių civilizuojoje visuomenėje. Kai kurios teisės normos gali būti indiferentiškos¹⁶³ moralės atžvilgiu arba neatitikti, o kartais ir prieštarauti moralei. Moralė taip pat yra kintantis socialinis reiškinyss ir atskiros socialinės grupės gali skirtingai suvokti prigimtinius žmogaus teisių reikalavimus, o teisė nepripažįsta reakcingų tradicijų, atgyvenusių papročių ir panašiai. Vis tik daugumos teisės normų šaltinis yra moralė.

Teisės norma dar vadinama bendrąja elgesio taisykle. Ji yra nustatyta (sankcionuota) valstybės ir saugoma nuo pažeidimų valstybės patvirtintomis priemonėmis. Vienas iš svarbių (itin aktualus mūsų tyrinėjamos problemos požiūriu) teisės bruožų tas, kad šios elgesio taisyklės yra dinamiškos – nukreiptos į ateitį, padėties pagerinimą. Skirtingai nuo komandų, paliepiamų, potvarkių konkrečiais klausimais, teisės norma adresuota ne pavieniui asmeniui, o asmenų grupei, visuomenei ar net tarptautinei bendruomenei. Kitas svarbus požymis, kad normos galiojimas nesibaigia jos įvykdymu, ji skirta neribotam skaičiui atvejų ir jos papildymai, pakeitimai yra neatsiejami nuo sisteminio socialinių proce-

¹⁶³ Indiferentiškas (lot. *indifferens*) – abejingas, nesidomintis. Teisės indiferentiškumas gali atsirasti dėl skirtingų požiūrių į visuomeninių santykių reguliavimą, skirtingų kultūrų, subkultūrų.

sų vertinimo, jų perspektyvos, t. y. teisės normų tekste galima išvengti atitinkamus lūkesčius ir jiems pateisinti skirtas nuostatas.

Mokslinėje literatūroje tokios nuostatos yra grupuojamos pagal jų galimą poveikį tikrovei – socialinę paskirtį. Taigi teisės normų prasmę, jų poreikį padeda atskleisti teisės funkcijos. *Teisės funkcijos* – tai jos norminio poveikio bendrajam visuomeninių santykių valstybėje būviui kryptys. Literatūroje (G. Dambrauskienė, S. Katuoka, A. Vaišvila, S. Vansevičius ir kt.) dažniausiai pateikiamas platus teisės funkcijų apibrėžimas. *Teisės funkcija – tai pagrindinės teisės poveikio visuomeniniams santykiams kryptys, lemiamos teisės esmės ir jos socialinės paskirties.* Socialinę paskirtį, konkrečios visuomenės siekius, nukreiptus į ateitį, atskleidžia teisės filosofija. Funkcijos yra formuluojamos siekiant įvairiais aspektais atskleisti teisės turinį, pagrindinius teisės bruožus, jų paskirtį konkrečiu visuomenės raidos etapu. Iš to, kas pasakyta, galima daryti išvadą, kad įvairiose teisės tradicijose funkcijas išreiškiantys terminai gali būti tie patys, tačiau jų turinys – skirtingas, priklausantis nuo teisei teikiamos socialinės paskirties. Be to, sąvokų, išreiškiančių funkcijas, turinys, siekiant tenkinti socialiai teisingus ir besiplečiančius asmenų, jų grupių, visuomenės poreikius ir interesus, kinta, todėl susiduriame su šių sąvokų statikos ir dinamikos problema.

Teisės funkcijos, atsižvelgiant į jų poveikio būdą žmogaus elgesiui, gali būti skirstomos į išorines bei vidines, socialines, politines, ekonomines, auklėjamąsias ir kt. Funkcijų skirstymo būdą dažniausiai lemia tiriamojo dalyko savitumai, t. y. koku aspektu nagrinėjame teisės normų poveikį objektui. Todėl pagal mokslinių tyrimų metodologiją galima išskirti atskirą funkciją kaip tyrinėjimų objektą. Apskritai teisės funkcijos tarpusavyje yra susijusios, viena funkcija persmelkia kitas.

Dažnai literatūroje pagrindinėmis funkcijomis laikomos *reguliavimo*, arba reguliatyvinė, ir *apsaugos*, arba apsauginė. Jos yra būdingos teisės prigimčiai ir rodo teisės, kaip socialinio instituto, neišvengiamumą visuomenėje. *Reguliavimas* – tai teisinio santykio dalyvių teisių ir pareigų nustatymas; neišvengiamo elgesio, atsižvelgiant į pasiektą kultūros ir civilizacijos lygį, visuomenėje taisyklių įtvirtinimas. S. Vansevičius pateikia trumpą ir taiklų funkcijos apibrėžimą – *reguliavimu yra nustatomos visuomeninių santykių organizacijos ir socialinių ryšių tarpusavio koordinacijos pozityvaus elgesio taisyklės.*

Apsauginė funkcija literatūroje pateikiama kaip pagrindinė teisės funkcija. Ji informuoja visuomeninių santykių subjektus apie bendrąsias

socialines vertybes ir jų apsaugą teisinėmis priemonėmis. Funkcija išreiškia tam tikrai žmonių grupei ar visuomenei svarbių santykių (vertybių) neliečiamumą. Vertybės saugomos nustatant draudimus, sankcijas (valstybės prievartą) – įgyvendinant teisinę atsakomybę. Taigi funkcijos poveikis pirmiausia pasireiškia paveikiant žmonių valią sankcijų grėsme. Kita vertus, tai vienas iš būdų įtvirtinti humaniškus teisės pradus, apsaugoti pasiektą visuomenės politinį ir kultūros lygį, sudaro prielaidas tolimesnei visuomeninių raidai. Sankcijos yra tik grėsmė, turinti įspėti, atkreipti visuomenės dėmesį į teisinės vertybes. Pavyzdžiui, sprendžiant valstybės institucijų, pareigūnų ir verslo bendradarbiavimo klausimus, remiamasi bendromis elgesio taisyklėmis, kurios padeda koordinuoti sąveiką.

Trumpas pagrindinių funkcijų apibūdinimas rodo, kad jos yra sudėtingos ir gali būti nagrinėjamos įvairiais tyrimo objektui reikšmingais aspektais – remiantis išvestinėmis teisės funkcijomis. Dažniausiai literatūroje randame šias išvestines funkcijas:

- skatinamoji – nustato lengvatas ir pirmumą;
- integracinė – telkia asmenis, stiprina asmenų, valstybės ir verslo sąveiką – jų bendravimą ir bendradarbiavimą;
- informavimo – nurodo, kokio teisinio santykio dalyvių elgesio reikalauja konkreti teisės norma ir kokios sankcijos bus taikomos tiems, kurie nevykdys tos normos nustatytų pareigų;
- simbolinė – nežiūrint teisinio reguliavimo rezultatų, ji reikšminga savaime, nes atlieka valstybės simbolio funkciją;
- represinė – legalizuoja tam tikros prievartos naudojimą palaikant teisėtvarką, vykdant konkrečias sankcijas. Tai gali būti, pavyzdžiui, kriminalinio persekiojimo priemonė – teisėtvarkos ir teisėtumo palaikymo priemonė;
- auklėjamoji, arba teisės pažeidimų prevencijos, – skatina asmenis sąmoningai, atsakingai priimti sprendimus, pasirinkti elgesį;

Teisės auklėjamoji paskirtis yra neatsiejama nuo psichologinio poveikio visuomenei, jos nariams, moralinio, dorovinio (individualizuoto) santykių vertinimo. Autoriai, tyrinėjantys šiuos klausimus, prieina prie išvados, kad visuomenės moralei, bendroms elgesio taisyklėms (teisės normoms) pagarbos reikalavimai, jų įgyvendinimas sudaro politinės ir teisinės sistemos veikimo pagrindą, yra svarbi visuomenės brandos kūrimo prielaida.

Teisiniu reguliavimu siekiama apsaugoti asmens teises (vertybes) tokiu būdu, kad, leidžiant asmeniui naudotis tam tikru gėriu, jis kartu įpareigojamas tai daryti nevaržydamas kito asmens teisių ir reikalauti iš kitų asmenų elgesio, nedarančio žalos jo gėriui. Teise kaip kompromiso supratimu remiasi demokratinis įteisinimas. Būtent, skirtingų teisės subjektų interesų derinimas arba socialinis kompromisas yra skiriamasis demokratinės teisės bruožas. Demokratinės teisės funkcija yra siekti:

- apsaugoti teises visų visuomenės narių, turinčių skirtingų ar net priešingų interesų, poreikių;
- socialinius santykius reglamentuoti ir apskritai reguliuoti taip, kad būtų pasiektas kompromisas derinant skirtingų teisės subjektų interesus.

Tokiu reguliavimu, kai pasiekiamas priešingų interesų susitarimas, užtikrinama teisių ir pareigų vienovė, garantuojama vienoda visų visuomenės narių apsauga, skatinamas moralaus bendrabūvio kūrimas. Socialinį kompromisą galima įvardyti kaip naują teisės funkciją, nurodančią socialinę teisės paskirtį: vienodai veiksmingomis priemonėmis saugoti visų visuomenės narių teises ir laisves. Skirtingų interesų derinimą numato dispozityviosios¹⁶⁴ teisės normos. Jos santykio subjektams suteikia teisę neperžengiant įstatymo nustatytų ribų reguliuoti tarpusavio santykius savo pačių nuožiūra, t. y. leidžiama susitarimu nustatyti abipuses teises ir pareigas (pavyzdžiui, „Iš sutarties atsiradusios abišalės pareigos turi būti įvykdytos tuo pačiu metu, jeigu iš įstatymo, sutarties <...> neišplaukia ko kita“). Tam tikras privalomas elgesys nustatomas tuo atveju, jei šalys geranoriškai to nepadaro. Tradiciškai ši nuostata taikoma reglamentuojant privatinės teisės klausimus, t. y. būdinga civilinei teisei. Dispozityviųjų normų įvedimas administracinėje teisėje yra pastarųjų dešimtmečių iššūkis ir teisėkūrai, ir teisės saugos institucijoms. Nukrypstant nuo skirsnio temos, pastebėsime, kad dispozityvioji teisė yra būtina prielaida plėtoti valstybės institucijų, pareigūnų diskreciją.

Administracinė teisė pagal poveikio į reguliavimo objekto turinį – tai pagal teisės normas sukurti teisiniai administravimo (valdymo) santykiai. Ji reguliuoja labai didelį ir svarbų sėkmingam bendrabūviui reikšmingą visuomeninių santykių spektrą:

¹⁶⁴ Dispozityvioji norma (lot. *dispositio*) – išdėstymas, paskirstymas. Suteikta teisė tartin, tam tikrose ribose interpretuoti teisinius reikalavimus. **Dispozityvioji norma** yra viena iš teisės normų, priešinga **imperatyviajai normai**, kategoriškai nurodančiai reguliuojamo visuomeninio santykio dalyvių teises ir pareigas.

- vykdomosios valdžios mechanizmą,
- jo organizaciją ir veiklą įgyvendinant valstybinį valdymą.

Administravimas – tai būdas, kuriuo užtikrinamos asmenų teisės ir laisvės, viešoji tvarka valstybėje, atliekama kontrolė bei priežiūra, nustatoma viešojo administravimo subjektų jurisdikcinė veikla, diskreciniai įgaliojimai. Be to, administracinė teisė reglamentuoja ir pačių viešojo administravimo subjektų vidinę veiklą, nustato valdymo institucijų struktūrą ir kompetenciją. Mūsų studijuojamo dalyko požiūriu itin reikšminga tai, kad nustato ji valstybės institucijų santykį su piliečiais ir kitais asmenimis tvarkant ir prižiūrint ūkinę veiklą, diskrecinius įgaliojimus ir administracines sankcijas – administracinę atsakomybę, įtvirtina imperatyvines ir dispozityvines normas. Literatūroje sutariama, kad administracinė teisė patiria didžiausius pokyčius, yra sparčiausiai besiplėtojanti teisės mokslo sritis. Siekiant tikslingo, išsamaus jos nagrinėjimo, mokslinėje literatūroje ji yra sisteminama išskiriant tris pagrindines sritis pagal atliekamas funkcijas:

1. teorinė – padeda plėtoti bendrąją valstybės ir teisės teoriją;
2. taikomoji – rengia pasiūlymus tobulinti valdymo reguliavimą, sudaro sąlygas mokytis teisės dalykų;
3. auklėjamoji – skleidžia teisinės žinias, formuoja teisinę gyventojų sąmonę.

Valstybės prievartos (sankcijų) legalizavimo ir normavimo (reprezinė) funkcija kyla iš būtinybės garantuoti teisės normomis nustatytą pareigų įsakumą (imperatyvumą), reguliavimo funkcijos veiksmingumą. Ši funkcija nustato valstybės prievartos, kurią leidžiama taikyti už teisės normų nevykdymą, pobūdį ir mastą. Reikia pasakyti, kad literatūroje ši funkcija dažnai priskiriama prie apsauginės. Kyla klausimas, ar apsauginės funkcijos atribojimas nuo kitų yra teisingas sprendimas? Reikala vimu saugoti asmens teisės persmelktos visos teisės funkcijos. Pavyzdžiui, reguliuoti žmonių elgesį kartu reiškia ir saugoti jų individualias teises, ir telkti bendras pastangas kuriant saugią aplinką, daryti poveikį bendruomenės arba visuomenės psichologiniam klimatui, teisei kultūrai ir t. t.

Auklėjamoji, arba teisės pažeidimo prevencijos, funkcija yra tarsi visų teisės funkcijų apibendrinimas. Ji skatina asmenį apmąstyti tą žalą, kurią jis patirs nepakludamas teisės imperatyvams, arba tą naudą, kurią garantuoja teisėtas elgesys. Tai skatina asmenį elgtis teisėtai, ugdo jo gebėjimą gyventi bendruomenėje, skatina prisiimti socialinę atsakomybę

bė, padeda suvokti save ir kitus kaip asmenybes, jausti atsakingumą už savo veiksmus, jų padarinius. Visos teisės funkcijos ir jas materializuojančios normos yra nukreiptos į žmogaus protą ir valią. Žmogus pristatomas kaip protinga būtybė, kuri gali suprasti jai adresuojamus teisės normų reikalavimus ir įvertinti tas grėsmes sau ir kitų žmonių teisėms dėl reikalavimų ar susitarimų nevykdymo. Valia ir protas, kuriais remiasi teisiniai santykiai, humanistinės krypties mąstytojai, filosofai, psichologai (Ė. Fromas, K. Gouldšteinas, K. Horni, A. Maslou, H. S. Silivenas ir kt.)¹⁶⁵ pabrėžia, kad kiekvienas žmogus yra asmeniškai atsakingas už savo žmogiškųjų galių realizavimą. Žmogus turi tik vieną būdą, rašė Ė. Fromas, būti vieningas su pasauliu ir kartu jaustis vienam su savimi, būti susijęs su kitais ir išsaugoti savo, kaip unikalios esybės vientisumą, – taip produktyviai panaudoti savo galias. Tai kertinė žmogaus teorijų nuostata, skatinanti statutinių valstybės tarnybų, pareigūnų veikloje diegti naująjį viešąjį administravimą, keičianti socialinės atsakomybės sampratą. Šiandien, ypač ekonominiu sunkmečiu, visuomenė pageidauja, kad viešojo administravimo institucijos būtų efektyvios, ekonomiškos (taupytų lėšas, mažintų etatų skaičių), dalykiškos ir nebiurokratiškos, o socialiai atsakingos.

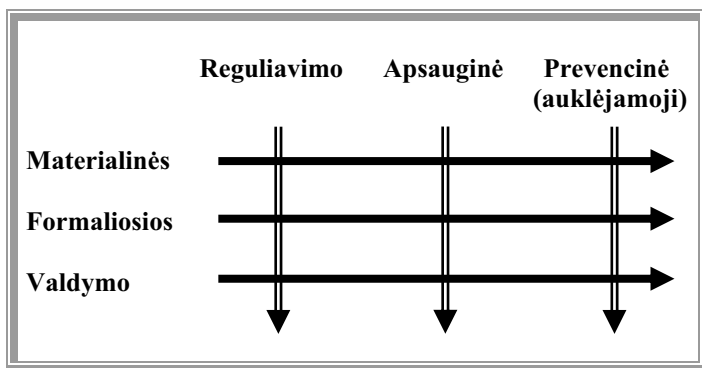
3.1. Viešojo administravimo demokratinio įteisinimo aspektai

Viešojo administravimo veiksmingumas, ekonomiškumas, kaip rašo A. Šakočius, yra siejamas su vadybinėmis kategorijomis, administravimo naujovėmis, tačiau tai nereiškia teisės nurykimo viešųjų santykių reguliavime. Vadybos metodų ir atitinkamų teisinių kategorijų ryšys gali sukurti naują kokybę, todėl šiame darbe siūlome teisės funkcijų įgyvendinimą nagrinėti pasitelkiant kelių lygių reguliavimo mechanizmą, arba tinklą (žr. 9 pav.). Tai reiškia, kad funkcijų įgyvendinimas gali būti užtikrinamas dinamiškai taikant nevienarūšes teises priemones:

- reguliavimo – teisių, pareigų ir atsakomybės nustatymo;
- apsauginės – socialinių vertybių neliečiamumą, pasitikėjimą skatinančias;

¹⁶⁵ Fromas, Ė. Menas mylėti. *Gėrio kontūrai*. Sudarė B. Kuzmickas. Vilnius: Mintis, 1989. P. 320–339; Maslow, A. Psichologijos duomenys ir vertybių teorija. *Gėrio kontūrai*. Sudarė B. Kuzmickas. Vilnius: Mintis, 1989. P. 339–354 ir kt.

- auklėjamašias, arba prevencines, – skatinančias asmenis sąmo-ningai, atsakingai veiklai, poelgiams;



9 pav. Teisinio reguliavimo (poveikio į reguliavimo objektą) tinklas

Atsižvelgiant į darbo apimtį, tikslus, išskyrėme mums svarbiausias funkcijas, t. y. pagrindines (reguliavimo bei apsaugos) ir auklėjamąją, kaip išvestinę, persmelkiančią visą administravimo demokratinį įteisinimą. Funkcijų įgyvendinimo galimybės atsiranda dėl tam tikro poveikio į teisinio reguliavimo objekto turinį. Pagal tai teisinės priemonės yra skirstomos į:

- teises ir pareigas nustatančias (*materialines*) teisės normas;
- materialinių teisės normų įgyvendinimą garantuojančias procesines (*formaliasias*) teisės normas;
- pagal teisės normas sukurtus teisinius administravimo (*valdymo*) santykius (*teisiniai valdymo santykiai*).

Kaip jau rašyta, reguliavimo ir apsauginė yra pagrindinės teisės funkcijos, o auklėjamoji – išvestinė. Problema ta, kad labai skiriasi Vakarų šalių ir Lietuvos teisininkų požiūrio į **auklėjamąją** teisės funkciją tyrimų duomenys (žr. 4 pav.). Vakarietiškoje tradicijoje jai teikiama 3–4 kartus mažesnė reikšmė negu reguliuojamajai ir apsauginei, o Lietuvos teisininkai (1997 m. duomenimis) šią funkciją labai sureikšmino ir beveik prilygino reguliuojamajai ir apsauginei. Požiūrių skirtumą patvirtina ir mūsų atlikti tyrimai. Kad būtų nustatyta nuomonių skirtumų priežastis, auklėjamąją funkciją išskyrėme kaip savarankišką tyrimo objek-

ta. Mūsų tyrimo teisės poveikio į reguliavimo objektą teorinis modelis siekia sudaryti prielaidas klausimus analizuoti sisteminiu požiūriu (žr. 9 pav.). Teisės auklėjamoji funkcija negali būti aiškinama atsiribojant nuo reguliavimo ir apsauginės funkcijų, o valdymo reglamentavimas – nuo materialiosios ir procesinės teisės. Tai tarpusavyje susiję reiškiniai. Be to, teisės auklėjamąją funkciją demokratiename administravimo įteisinime nagrinėjame tokias sąvokas kaip teisės socializacinis vaidmuo, teisinė piliečių kultūra.

Savu laiku buvo manoma, kad teisinė tvarka – tai teisė prerogatyva, teisininkų įmantrus uždavinys. Mūsų dienas pasiekė kitas supratimas, kad teisinės valstybės ir visuomenės, organizuotos teisiškai, sukūrimas yra kompleksinė mokslo ir praktikos problema, reikalaujanti kompleksinio sprendimo pasitelkiant kitas mokslo sritis. Susiformavo naujos mokslinės teorijos, praplečiančios teisės kaip socialinės vertybės sampratą. Todėl gvildenant valdymo klausimus susiduriame su įvairiomis specialiomis teorijomis kaip teisės filosofija, teisės sociologija, teisėtvarkos institucijų valdymo teorija, teisės psichologija, teismų psichologija, dalykine (pavyzdžiui, statutinių valstybės tarnybų) etika, teisės edukologija ir kt.

Kita vertus, teisė nėra vienintelis šiuolaikinio bendrabūvio reguliatorius – uždara sankcionuotų taisyklių visuma. Tarkim, statutiniai pareigūnai bendraudami su asmenimis (klientais) vadovaujasi ir kitomis socialinėmis normomis: politinėmis, religinėmis, moralinėmis, korporatyvinėmis, socialinėmis-psichologinėmis (tradicijomis, papročiais, mada, įsitikinimais) ir kt. Socialinių normų įvairovė daro poveikį ir santykiams, priklausantiems teisės reguliavimo sričiai, ir kitoms visuomeninio gyvenimo sferoms.

Kaip rašo psichologai, žmogus gimsta gyvuliu, turinčiu ypatingą savybę – per savo gyvenimą (dėl ontogenezės) tapti žmogumi, asmenybe. Trumpai tariant, žmogus yra socialinė būtybė. *Socializacijos* esmė – prisitaikyti gyventi visuomenėje tarp savo amžininkų procesas, įsisavinant visa tai, ką sukūrė ankstesnės žmonijos kartos. Žmogaus socializacija trunka visą jo gyvenimą. Ją taikliai apibūdino I. Kantas sakydamas, jei egzistuoja mokslas, kuris tikrai reikalingas žmogui, tai būtent tas, <...> kuris moko, kokiam reikia būti, kad būtum žmogumi.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Kant, I. *Cor.* Moskva, 1964. T. II. P. 205–206.

Svarbus veiksnys yra asmens *teisinė socializacija*, arba teisinė kultūra. Jos esmė – įsisavinti teises vertybes, padaryti jas psichologiškai reikšmingomis savo gyvenimo, elgesio taisyklėmis. Kad gyventume pagal teisę, kaip rašė A. S. Aleksejevas, būtina, kad teisė gyventų mums. Išsiauklėjęs žmogus ne tas, kuris elgiasi kaip išauklėtas, o tas, kuris kitaip elgtis negali. Teisinė psichologija yra formuojama įvairiais būdais (teisiniu švietimu, teisiniu auklėjimu, saviuokla ir kt.). Pasiektas lygis vadinamas teisinės kultūros lygiu. Remiantis specialiosios literatūros šaltiniais, galima daryti prielaidą, kad žmogaus kultūra sudaryta iš trijų tarpusavyje susipynusių sudedamųjų dalių:

- vienas trečdalis – paveldas, t. y. ką žmogus gauna paveldėjimo keliu iš tėvų;
- vienas trečdalis – ugdymas, auklėjimas, t. y. ką jam įskiepijo kiti žmonės;
- vienas trečdalis – saviugda, ką jis pats savyje išugdys¹⁶⁷.

Vadinasi, žmogaus socializacija yra neatsiejama nuo edukologijos sampratos. Teisės mokslo knygoje nevarojama sąvoka „teisės pedagogika“ arba „teisės edukologija“, tačiau reikia manyti, kad vietoje jos yra vartojama sąvoka „teisės auklėjamoji funkcija“, kuri savo turiniu yra joms artima.

Nuolat grįžtame prie teiginio, kad vienas iš skiriamųjų teisės bruožų – ji yra vienas iš visuomenės stabilumo garantų. Būtent teisė palaiko santykių statikos ir dinamikos pusiausvyrą. Viskas, kas yra socialu, randasi vykstant spartėjančiam kitimui, nuolatiniam kokybiniam virsmui. Prie viso šito ryškiai prisideda ir kiekvienos šalies sąlygos, jų veikiančių transformacijų pobūdis.¹⁶⁸ Visuomeninių santykių pokyčiai yra neišvengiami ir teisės paskirtis sudaryti palankias sąlygas jų nuosekliai raidai. Nacionalinė pozityvioji teisė yra tas įrankis, kuriuo naudojamos siekiant, pavyzdžiui, teisinės kultūros ir kitų tikslų bendrame socialinių procesų kontekste. Problema ta, rašo R. Grigas, kad mechaniškas kitų patirties, sukauptos kitoje kultūroje, kitoje socialinėje erdvėje ir laike, atkartojimas tik dar labiau supainioja su tuo ar kitu tvarkymosi modeliu susijusias ir spręstinas problemas. Ypač didelių grėsmių kyla, kai neįvertinamos aplinkybės, nulemtos tautos mentaliteto. „Tautos mentalite-

¹⁶⁷ Stoliarenko, A. M. *Juridičeskaja pedagogika*. Maskva: TANDEM, 2000. P. 48.

¹⁶⁸ Grigas, R. Teisinės valstybės trikdžiai: civilizacinės negalios Lietuvoje kontūrai. *Jurisprudencija*. Vilnius, Nr. 19 (11). P. 9–10.

tas išreiškia jos narių jausenos, mąstymo ir elgsenos visumą, būdingą tam tikram laikotarpiui. Toji visuma, kuri yra susiformavusi kaip istorinio palikimo ir dabarties pasaulio poveikio rezultatas, lemia tautos kultūrinės, ekonominės bei politinės galias¹⁶⁹. Taigi, mūsų nuomone, teisės auklėjamosios funkcijos vaidmens sureikšminimas turi daug sudėtingesnes priežastis, negu, pavyzdžiui, teisinių žinių stoka. Tuo darbe grindžiama nuostata, kad problemos analizei būtina pasitelkti kitas mokslo sritis, galinčias pateikti sisteminių problemos vertinimą.

Sociologija savo dėmesį telkia į socialinių reiškinių, darinių bei struktūros būklės (sutrikimo, disfunkcionalumo ir panašiai) nusakymą, į bendrosios padėties diagnozavimą. Svarbu pabrėžti, kad sociologija, apėpdama kitų gretutinių mokslų (ekonomikos, kultūrologijos, politologijos, teisės, socialinės psichologijos, istorijos ir kt.) žinias, bene labiausiai yra pajėgi priartėti prie sudėtingų praktikos uždavinių ir todėl gali padėti reaguoti į laikotarpio iššūkius. R. Grigas, remdamasis JAV sociologo P. Bergerio ir kitų nuomone, tvirtina, kad specialių agentūrų, užsiimančių viešosios nuomonės ar rinkos tyrimais, veikla „greičiau priskirtina parapsichologinei, o ne mokslo statusą atspindinčiai veiklai“, nes jų tyrimai atliekami tendencingai siekiant tam tikrų duomenų ir yra menkai susiję su pačios problemos tyrinėjimu. Sociologinio tyrinėjimo mokslinei veiklai „būdingas demaskavimo veiksnys“¹⁷⁰. Tai reiškia, kad atskleidžiama tokia tikrovė, apie kurią iki tol nebuvo mąstyta, bei kritiškai ir iš naujo vertinama tai, kas jau yra tapę akivaizdžiu ar neoficialiai pripažintu elementu.

3.2. Teorinis tyrimo modelis

Šio skirsnio vienas iš tikslų yra bandyti atsakyti į klausimus, kodėl Lietuvos žmonės, t. y. pareigūnai ir verslo atstovai itin sureikšmina teisės auklėjamąjį vaidmenį. Skirsnyje „Teisės funkcijų sampratos skirtumai Europos Sąjungos šalyse senbuvėse ir Lietuvoje“ (žr. I skyrių) pateikti duomenys leidžia teigti, kad jie labai skiriasi. Modernių Vakarų šalių ir Lietuvos teisininkų požiūris į **auklėjamąją** teisės funkciją nesu-

¹⁶⁹ Grigas, R. Teisinės valstybės trikdžiai: civilizacinės negalios Lietuvoje kontūrai. *Jurisprudencija*. Vilnius, Nr. 19 (11). P. 10.

¹⁷⁰ Berger, P. L. *Sociologija. Humanistinis požiūris*. Vilnius: Litterae universitatis, 1995. P. 41.

tampa. Vakarietiškoje tradicijoje jai teikiama 3–4 kartus mažesnė (iki 20 proc.) reikšmė už reguliuojamąją ir apsauginę. Lietuvos teisininkai (1997 m. duomenimis) šią funkciją labai sureikšmino ir beveik prilygino reguliuojamajai ir apsauginei.

Mūsų apklausos duomenimis, *pareigūnai* taip pat šias tris teisės funkcijas laiko vienodai reikšmingomis ir jos vaidmens koeficientas sudaro daugiau negu 80 proc. Panašūs ir *verslininkų* tyrimo duomenys. Remiantis padėties analize, buvo daroma prielaida, kad per praėjusį dešimtmetį požiūris į teisę pasikeitė labai mažai, o teisės auklėjamojo vaidmens ypatingas sureikšminimas yra paveldėtas iš ankstesnės sovietinės teisės tradicijos, kai visa baudžiamoji politika buvo grįsta prevencijos teorija (visos teisinės represinės priemonės taikomos siekiant perauklėti vadinamuosius „*antisocialistinius elementus*“). Kita prielaida – auklėjamojo vaidmens perdėtas sureikšminimas pareigūnams gali būti didelis trukdis bendradarbiauti su verslininkais, nes jie vis dar jaučiasi valdžia, asmeniškai atsakingi už „neprotingai besielgiančius“ verslininkus.

Šias prielaidą bandėme patikrinti atlikdami sociologinę apklausą, išsamesnę klausimo analizę. Santykio tyrimo teorinis modelis paliekamas panašus į ankstesniojo tyrimo, tai leidžia gautus duomenis palyginti. Ruošiantis apklausai, viename iš Lietuvos rajonų buvo atlikta kontrolinė apklausa. Apklausta 15 muitinės ir policijos pareigūnų, einančių gana aukštas pareigas ir praktikoje susiduriančių su analizuojamais klausimais. Pagrindinėje, kaip ir ankstesnėje, apklausoje dalyvavo toks pat skaičius respondentų, t. y. ir 2007 ir 2008 metais verslo ir valstybinių pogrupiuose buvo po 100 dalyvių.

Taigi apklausoje dalyvavo po 100 muitinės ir mokesčių institucijų pareigūnų, turinčių teisinį išsilavinimą, ir po 100 verslo įmonių atstovų, turinčių arba teisinį išsilavinimą, arba nemažą teisinio darbo verslo srityje praktiką. Prie anketos klausimų pateikti išsamūs paaiškinimai, o apklausa atlikta dalyvaujant tyrėjui. Apklausa buvo anoniminė dėl to, kad respondentai sutiktų atvirai pasakyti savo nuomonę. Dėl ribotos darbo apimties nagrinėjome tik tuos klausimus, kurie, mūsų manymu, tarpusavyje susiję ir reikšmingiausi nagrinėjamai temai. Pagrindinės tyrimo problemos:

1. *teisės funkcijų vertinimas*. Pateikiama užpildyti tokia pat funkcijų vertinimo skale iš anksto aptarus, kad mus labiausiai domina

teisės auklėjamoji funkcija. Respondentų prašoma, kad pateiktų mutinės kaip teisėsaugos institucijos teisinę atsakomybę;

2. *kokių problemų kyla valstybės tarnybai sprendžiant verslui aktualius klausimus*. Ši klausimą praplečia bandymas išsiaiškinti sankcijų taikymo aplinkybes;
3. *kaip valstybės ir verslo organizacijų sąveikoje pasireiškia teisės auklėjamoji funkcija*. Prašoma pateikti savo nuomonę, ar ateityje keisis teisės vaidmuo, ar Lietuvos žmonių požiūris į teisę sutampa su kitose Europos Sąjungos valstybėse senbuvėse susiformavusiomis teisinės kultūros tradicijomis.

Kiekviena problema tirama pateikiant ne po vieną klausimą, t. y. bandoma patikrinti atsakymų patikimumą pateikiant panašius, bet kitaip formuluojamus klausimus ir panašiai. Sudaryta galimybė išsakyti nuomonę savo žodžiais, t. y. nereikalaujant naudotis teisiniais terminais. Apklausos negalima suvokti kaip paprastų atsakymų į klausimą. Yra aptariami tyrimo tikslai, kryptingas tyrinėjimas turi psichologinės terapijos poveikio požymių, todėl gali atsirasti tendencingumas. Kadangi apklausa turi tikslą pasitarnauti rengiant teisės aktus bei jų komentarus, todėl duomenų tyrimas nukreiptas nustatyti procesų raidos tendencijas, iškelti hipotezes tolimesniems tyrimams. Duomenų patikimumas grindžiamas V. Jadovo¹⁷¹ nustatyta reprezentatyviaja tyrimo imtimi (≥ 5 proc.)

3.3. Teisės socialinės funkcijos raidos tendencijos

Valstybės tarnyba yra laikoma viešojo sektoriaus „stuburu“, be kurio nebūtų įmanomas valstybės funkcionavimas. Per kelis šimtmečius, naikinant paveldimas ir nupirktas pareigybes, Vakarų valstybės sukūrė specialių įstatymų sistemą, reglamentuojančią profesionalią, politiškai neutralią tarnybą, gaunančią atlyginimą tik iš valstybės. Tai biurokratinė sistema, kurioje valstybės tarnybos, pareigūnų statusas yra teisinis. Stiprėjanti viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė įkvėpė didelius pokyčius, nukreiptus diegti naująjį viešąjį administravimą – vadybinius viešojo sektoriaus valdymo metodus. Iki šiol viešajame administravime vyravę valdymo stereotipai, biurokratiniai valdymo metodai keičiasi, atsiranda naujų vadybos principų ir nuostatų, paneigiančių senus, klasikinės

¹⁷¹ Ядов, В. *Стратегия социологического исследования: описание, объяснение социальной реальности*. Москва: Добросвет, 2003.

valstybės biurokratijos sukurtus valdymo stereotipus¹⁷². Modernioje visuomenėje valstybės tarnyba suprantama ir politikoje, ir bendruomenių reikaluose kaip partneris.

Tradiciškai statutinės valstybės tarnybos, pareigūnų statusas yra teisinis, tačiau specialūs teisės aktai tarnybinį nusižengimą aiškina plačiau – tai valstybės tarnautojo pareigų neatlikimas arba netinkamas atlikimas dėl valstybės tarnautojo kaltės (VTĮ 2.12). Šiandien, kai kalbame apie naujosios viešosios vadybos metodų diegimą šių institucijų praktikoje, neįmanoma detaliai reglamentuoti valstybės tarnautojo pareigų. Viešojo administravimo modernizaciją reikia analizuoti kaip nenutrūkstamą procesą, priklausantį nuo politinių, ekonominių, technologinių, kultūrinių, socialinių pokyčių. Šių dienų tikrovė reikalauja keisti požiūrį į valstybės institucijų, pareigūnų statusą: pareigūnui nepakanka vien teisinių žinių. Jis turi turėti universalesnį išsilavinimą, būti iniciatyvus ir veiklus tarnautojas, kuris ne tik laikytųsi įstatymų, taisyklių, bet ir taupytų valstybės lėšas, bendradarbiautų su piliečių bendruomenėmis ir privataus verslo organizacijomis¹⁷³.

Norėdami suformuluotą hipotezę patikslinti, pasidomėjome, kaip valstybės įstaigų pareigūnai ir verslininkai supranta valstybės institucijos atsakomybę. Atsakomybė yra socialinis reiškinys. Socialinė atsakomybė – sąmoningai formuojamų ekonominių, politinių, teisinių, dorovinių santykių tarp organizacijos ir visuomenės, įvairių jos struktūrų forma; pasirengimas atsakyti už savo poelgius ir veiksmus; gebėjimas atlikti pareigą ir prisiimti visuomenės sankcijas, esant tam tikroms teisingumo arba kaltumo sąlygoms¹⁷⁴. Kitaip sakant, asmens, žmonių grupės, institucijos išsipareigojimas atsakyti už padarinius, sukeltus jų poelgių, sprendimų ar įsitikinimų. Atsakomybė apima:

1. apsvarstyta ir sąžiningą pasirinkimą;
2. įsitikinimą, kad jis teisingas;
3. jo padarinių pripažinimą.

¹⁷² Masiulis, K. Valstybės tarnybos iššūkiai: vietoj išvadų. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis* (atsakingieji redaktoriai K. Masiulis, A. Krupavičius). Vilnius: Uždaroji akcinė bendrovė „PRAction“, 2007. P. 405.

¹⁷³ Macek, I. Zarządzenie zasobamy ludzkimi w administracji publicznej. *Politika i administracja*. Wprowadzenie (pod. red. I. Macek i A. Ferensa). Wrocław: Uniwersitetu Wroclowskiego, 1999. P. 125–146.

¹⁷⁴ Leonavičius, J. *Sociologijos žodynas*. Vilnius: Academia, 1993. P. 19.

Atsakomybė dažnai suprantama kaip reikalavimas užtikrinti sėkmę, atsiskaityti. Tai bendras kategorijos apibrėžimas, neatskleidžiantis įvairių atsakomybės rūšių ir formų turinio. Atsakomybė gali būti *už ką ir prieš ką*. Pagal objektą ir raišką ji skirstoma į *politinę, teisinę, religinę bei dorovinę, arba moralinę*. Teisinė atsakomybė – tai negatyvios pasekmės, kurias teisės pažeidėjui taiko kompetentingos institucijos. Teisinė atsakomybė visada siejama su neigiamomis, nepageidaujamomis pasekmėmis, taikomomis pažeidėjams. Teisės pažeidėjui gali būti taikomi asmeninio, turinio ir organizacinio pobūdžio apribojimai. Teisinės atsakomybės subjektu gali būti kaltas fizinis asmuo ar organizacija. Valstybės tarnautojas yra visavertis pilietis, jo statusas suprantamas kaip valstybės tarnautojo teisinė padėtis (VTĮ 2.3 str.). Teisinės atsakomybės pagrindais laikoma:

1. teisės norma, numatanti teisinę atsakomybę;
2. teisės pažeidimas.

Politinė atsakomybė pasireiškia taikant atsakingumo principą. Atsakingumo principas, parlamento valdymo taisyklė, kai parlamentas pareiškia Vyriausybei nepasitikėjimo *votumą*¹⁷⁵ ir ši privalo atsistatydinti. Politinė atsakomybė yra sudėtingas reiškinys, tačiau šiai studijai jis aktualus nustatant takoskyrą tarp valstybės tarnybos pareigūnų ir politikų, politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų¹⁷⁶. Trumpai tariant, politikus vienokiu ar kitokiu būdu renka pati visuomenė, išreikšdama jais pasitikėjimą ir pavesdama atstovauti interesams. Taigi praradimas pasitikėjimo kartu reiškia praradimą teisės atstovauti rinkėjų interesams.

Dorovinė, arba moralinė, atsakomybė yra socialinės atsakomybės sudedamoji dalis. Ji reiškia teigiamą žmogaus ar žmonių grupės požiūrį į pareigą, priedermes, savanorišką objektyvios būtinybės pripažinimą,

¹⁷⁵ *Votumas* (lot. *votum* – noras). Sprendimas, nuomonė, išreikšta balsavimo forma. Nepasitikėjimo votumas išreiškiamas parlamento balsavimu dėl nepritarimo Vyriausybės ar ministro veiklai. *Votuoti* – balsuoti parlamente, susirinkime.

¹⁷⁶ Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas jį priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimų laikui arba kituose įstatymuose nustatytam laikui. Lietuvos Respublikos 2003 m. gruodžio 18 d. įstatymo Nr. IX-1926 (nuo 2004 m. sausio 7 d.) (*Valstybės žinios*. 2004, Nr. 4-32) redakcija.

Valstybės politikai – asmenys, įstatymų nustatyta tvarka išrinkti ar paskirti į Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Seimo nario, Ministro Pirmininko, ministro, savivaldybės tarybos nario, savivaldybės mero, savivaldybės mero pavaduotojo pareigas. *VTĮ č.11 str.*

pagrįstą jos vaidmens įsisąmoninimu bei laisvu tam tikrų įsipareigojimų priėmimu – sąmoningu, laisvu apsisprendimu. Ši sąvoka yra viena iš pagrindinių etikos sąvokų, nusakanti asmenybės, socialinių darinių santykį su keliamais doroviniais, moraliniais, o taip pat teisiniais, ekonominiais ir kitais socialiniais reikalavimais. Ji reikšmingas atspirties taškas specialiuosiuose teisės aktuose apibrėžiant teisės auklėjamąją ir kitas funkcijas. Jų vertinimo kriterijus yra profesinė etika (šiems klausimams skirtas paskutinis knygos skyrius).

Specialistas (teisininkas, viešojo administravimo pareigūnas ir kt.) privalo atlikti jam pavestas (teisines) pareigas laikydamasis privalomų reikalavimų, nepaisydamas savo nuotaikų ar atsitiktinių aplinkybių. Valstybės tarnautojui, pareigūnui keliami ypatingi reikalavimai prisiimti atsakomybę ne vien tiktai už asmeninių veiksmų, poelgių teisėtumą, bet ir nešti atsakomybę už savo institucijos prestižą, pateisinti jos organizacinį moralinį įvaizdį visuomenėje. Tai reiškia, kad XXI amžiaus pareigūnas prisiima dalį atsakomybės už visuomenės pilietinės brandos skatinimą – specifinį visuomenės auklėjimą puoselėjant *tarpusavio sąveiką*. Sąveikos dėsnis nepripažįsta nekintamų standartų. Sąveika šių dienų socialiniuose procesuose suvokiama kaip kūrybinių ieškojimų skatinimas, naujų idėjų žadinimas. Valstybės institucijų veiklos požiūriu tai reiškia, kad nūdienos pareigūnas turi priedermę gebėti pasitelkti visas priemones tam, kad jo aptarnaujamoje bendruomenėje sėkmingai būtų derinami žmogaus, visuomenės ir valstybės interesai – privatūs ir viešieji. Tai pagrindinė sąlyga, kad stiprėtų pasitikėjimas bendruomenės teisėtvara, o niekieno nevaržoma bendruomenė naudotųsi savo pilietinėmis ir žmogaus teisėmis bei laisvėmis. Būtent įvardytos aplinkybės leidžia teisės auklėjamąją funkciją sieti su dorovinių, moralinių imperatyvų įgyvendinimu sprendžiant valstybės valdymo klausimus.

Tyrimo duomenų sisteminei analizei svarbus dar vienas veiksnys – reikia atkreipti dėmesį į *institucinio metodo* svarbą tiriant besikeičianti valstybės tarnybų socialinį statusą. Institucijos samprata šiuolaikiniame moksle labai plati ir neabejotinai reikšminga kategorija analizuojant visuomenės struktūrinius elementus. Vienas žinomiausias institucinio metodo atstovas J. Olsenas rašo, kad institucijoms priklauso ne tik valdžia ir galia, bet ir kolektyvinė išmintis bei etika. Jos nubrėžia:

- fizines, kognityvines ir moralines bendros veiklos kryptis;
- integracijos ribas;
- konceptualų priežiūros objektą;

- institucijų darbo tvarką, teises ir pareigas;
- aiškiai suprantamas teisingumo koncepcijas bei simbolius¹⁷⁷.

Taigi, taikant institucionalizmo analizės metodą, galima tirti socialiniams mokslams labai svarbią sritį – „dorybių visuomenę“. Mokslinės analizės požiūriu, atskleidžiant valstybės institucijų ir pareigūnų naująjį socialinį vaidmenį, tai būtų galima pavadinti teisės institutų ir institucijų auklėjamąją funkciją XXI amžiaus visuomenėje.

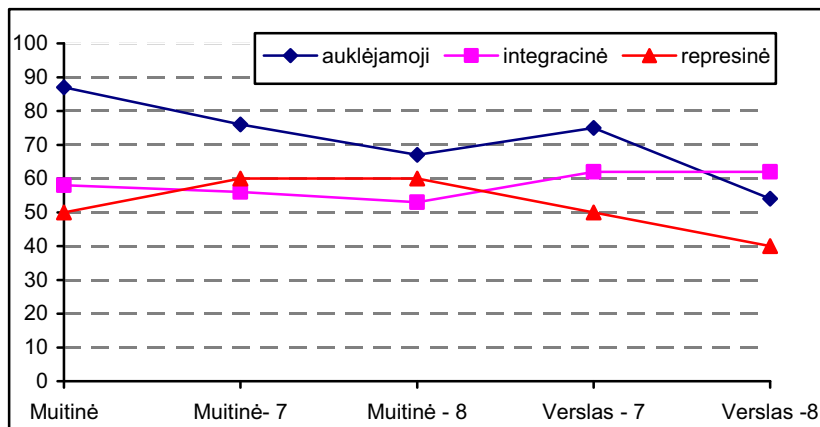
* * *

Tyrimo pradžioje bandoma patikrinti teiginį, ar suformuluoti tyrimo tikslai daro respondentams psichologinį poveikį. Klausimynas skirtas išsiaiškinti vieną iš teisės funkcijų – auklėjamąją. Be to, į klausimus bandoma atsakyti analizuojant valstybės tarnybos ir verslo santykius. Pirmas klausimas padeda susieti su ankstesniu tyrimu: prašoma išsakyti nuomonę dėl visų teisės funkcijų reikšmės „garantuojant visuomeninių santykių dalyviams teisėto elgesio erdvę visoje materialijų ir dvasinių interesų sistemoje“. Nustatyta, kad šis poveikis nėra labai didelis. Ankstesniajame tyrime (žr. 4 pav.) auklėjamoji teisės funkcija įvertinta 80 proc. Naujaisiais duomenimis, jos lyginamasis svoris apie 75 proc. (2007 metais) ir apie 70 proc. (2008 metais) (žr. 10 pav.). Tiek pat iki dešimties proc. pasikeitė ir verslo atstovų apklausos duomenys, atitinkamai 60 proc. ir 55 proc. Tačiau teisės auklėjamosios funkcijos rodikliai, palyginus su tyrimų duomenimis Europos Sąjungos valstybėse senbuvėse, išlieka labai aukšti.

Įdomus dar vienas faktas, kad, tiriant auklėjamąją funkciją, respondentai daugiau dėmesio skyrė vertinant integracinės ir represinės teisės funkcijas. Trijų tyrimų duomenimis, muitinės pareigūnų požiūris į šias teisės funkcijas mažai keičiasi (žr. 10 pav.). Verslininkų nuomonė dėl integracinės funkcijos taip pat lieka nepakitusi, tačiau vis kritiškiau jie vertina teisės represinį vaidmenį. Šie rodikliai, palyginus 2008 metų muitinės pareigūnų ir verslininkų apklausos duomenis, skiriasi 20 proc. Apskritai ryškėja tendencija, kad valstybės tarnautojai specialiasias poveikio priemones laiko gana reikšmingomis įgyvendinant savo funkcijas, o verslas teisinio reguliavimo ateitį labiau sieja su integraciniais procesais, „sąveikos dėsnium“. Kitaip sakant, valstybės tarnautojai ir vers-

¹⁷⁷ Olsen, J. P. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlage, 1988. P. 35

lo atstovai skirtingai supranta teisės socialinę paskirtį ir tas skirtumas turi tendenciją didėti. Iš pokalbių su respondentais aiškėja, kad ši tendencija ekonomikos sunkmečiu gali dar labiau sustiprėti.



10 pav. Teisės funkcijos, kurių vertinimas Lietuvoje skiriasi nuo Vakarų tradicijų

* * *

Pastebėtas pareigūnų ir verslininkų nuomonių skirtumas paskatino respondentus paklausti, kaip jie supranta muitinės, kitų mokesčių institucijų atsakomybę. Kaip jau buvo rašyta, atsakomybės samprata labai plati, todėl atsakymai taip pat labai įvairūs. Respondentai linkę sureikšminti vieną ar kitą valstybės tarnybos (muitinės, mokesčių institucijos) veiklos aspektą. Apibendrinus atsakymus, galima paminėti kelias pagrindines atsakomybės sritis (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Statutinių valstybės tarnybų, pareigūnų atsakomybės turinys

Teisinė organizacijos atsakomybė. Kas tai?	Valstybės tarnautojai	Verslo atstovai
Neturi nuomonės	21	33
Už savo veiksmus (neveikimą), priimtus sprendimus	37	46
Už viešą (valstybės) interesą	13	6
Už teisės aktų įgyvendinimo kontrolę	23	15
Neturi jokios, nes jie „visada teisūs“	–	3
Už padarytos žalos atlyginimą	6	–

Tyrimo duomenys, gauti apklausus verslo atstovus ir pareigūnus, labai skiriasi. Tai patvirtina, kad respondentai suvokia, kokia didelė šių valstybės tarnybų funkcijų įvairovė ir atsakomybė už jų nevykdymą. Kita vertus, pateikti duomenys akivaizdžiai rodo, kad santykio šalys aiškiai nesuvokia, už ką atsako kita šalis, ko galima iš jos tikėtis ir tai, be abejo, trukdo rasti jų sąveikai. Kas trečias apklaustas verslo atstovas negalėjo apibrėžti nei valstybės tarnybos apskritai, nei muitinės ar kitos mokesčių institucijos atsakomybės. Dar blogiau, kas penktas pareigūnas nežinojo, kaip atsakyti į šį klausimą. Dažniausiai bandoma išvengti atsakymo pateikiant samprotavimus, kad „visi pareigūnų valdingi sprendimai turi būti paremti įstatymais ar poįstatyminiais (įstatymų vykdomaisiais) aktais“ arba „teisinė organizacijos atsakomybė sietina su toje organizacijoje dirbančių tarnautojų atsakomybe“. Iš pokalbių aiškėja, kad pareigūnai ne itin mąsto, kokia įstaigos ir jo kaip pareigūno atsakomybė ir nenori išsakyti savo nuomonės, esą ji gali būti kitokia negu daugumos, bijo „parodyti savo nekompetenciją“. Tai labai didelė problema siekiant kelti valstybės tarnybos prestižą, palaikyti įstaigos „tarnavimo visuomenei kokybės ženklą“.

Atsakomybės sampratos skirtumai dar labiau išryškėja bandant iš respondentų atsakymų suformuluoti išskirtų atsakomybės sričių turinį (žr. 2 lentelę). Verslo atstovų užrašai klausimyne gana trumpi ir vienas į kitą panašūs. Galima daryti prielaidą, kad verslo atstovų supratimu atsakomybės sąvoka menkai siejasi su naująja viešąja vadyba. Kaip išimtis – atsakingai taikyti sankcionuotus veiksmus palengvinant verslą. Atskirai reikėtų tirti, ką verslo atstovai laiko „bendromis teisėtos tvarkos pajėgomis“. Iš pokalbių galima spręsti, kad tvarkos gerinimas pačios bendruomenės pajėgomis suvokiamas labai rezervuotai.

Respondentų-pareigūnų atsakymai yra išsamesni, tačiau naujosios viešosios vadybos vaidmens tobulinant viešąjį administravimą supratimas taip pat ribotas. Kita vertus, teisės auklėjamoji funkcija labiau išryškėja atsakymuose, kuriuose pabrėžiama individuali atsakomybė už teisės aktų vykdymą ir už priimtų sprendimų pasekmes, veiklos rezultatus, įstaigos prestižą, moralų, pagarbų įstatymų įgyvendinimą ir kt.

2 lentelė. Valstybės tarnybos atsakomybė

Valstybės tarnyba	Verslas
<i>Už savo veiksmus (neveikimą), priimtus sprendimus</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • visos organizacijos, jos narių atsakomybė už teisės pažeidimus (atliekant savo pareigas, darbą); • atsakomybė už viršytus įgaliojimus įstaigai netinkamai vykdant savo funkcijas; • atsakomybė už teisės aktų vykdymą ir už priimtų sprendimų pasekmes, veiklos rezultatus; • personalinė vadovaujančių pareigūnų atsakomybė už įstaigos veiksmus; • atsakomybė už organizacijos veiklos teisėtumą kontroliuojant mokesčių sistemos funkcionavimą. 	<ul style="list-style-type: none"> • atsakomybė už savo veiksmus (neveikimą); • atsakomybė už savo priimtus sprendimus; • atsakomybė už sankcionuotų veiksmų taikymą palengvinant verslą.
<i>Už viešą (valstybės) interesą</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • tinkamai vykdo šalies mokesčių politiką; • gina viešuosius (valstybės) interesus (viešąją tvarką, saugumą, rimtį visuomenėje); • gina institucijos, pareigūno prestižą. 	<ul style="list-style-type: none"> • gina valstybės interesus; • atsakingi už teisinės sistemos funkcionavimą (čia suprantama bendrų teisėtos tvarkos pajėgų kaip sistemos palaikymą).
<i>Už teisės aktų įgyvendinimą</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • atsakomybės už padarytą žalą nustatymas; • patiems padarius žalą – atlyginimas; • įstatymų įgyvendinimas (pagal suteiktą kompetenciją); • moralus, pagarbus įstatymų įgyvendinimas; • Lietuvos Respublikos ir ES teisės aktų, teisės aktuose nustatytų sankcijų taikymas. 	<ul style="list-style-type: none"> • už teisės (ES, nacionalinių) aktų įgyvendinimą; • užtikrina teisingą muitų mokesčių surinkimą.

3.4. Kokių problemų kyla sprendžiant verslui aktualius klausimus?

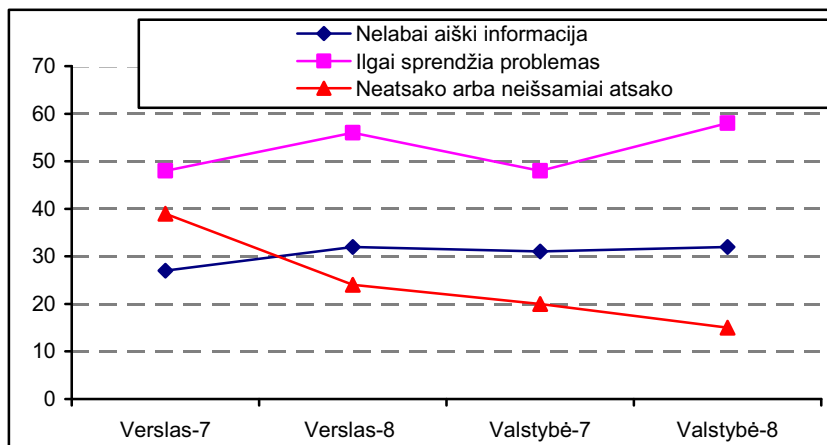
Tiriant norėta sužinoti, kokia yra verslininkų ir muitinės pareigūnų nuomonė apie jų tarpusavio bendradarbiavimo (sąveikos) sunkumus. Šiuo metu gana daug dėmesio skiriama kokybiškam ir greitam aptarnavimui valstybės įstaigose. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimą Nr. 875 „Dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“ visose įstaigose turi būti diegiamas aptarnavimas vieno langelio principu, t. y. asmenys, atvykę į viešojo administravimo instituciją, visą juos dominančią informaciją turi gauti vienoje vietoje arba iš vieno tarnautojo. Nagrinėjami apklausos duomenys padėjo išsiaiškinti iškylančias sąveikos problemas:

1. pareigūnai nelabai aiškiai ir suprantamai pateikia klausiančiam informaciją;
2. pareigūnai ilgai sprendžia iškilusias problemas;
3. visiškai neatsako arba neišsamiai, nesuprantamai atsako į verslininkų pateiktus klausimus.

Tokio pobūdžio priekaištus išsakė dauguma respondentų. Buvo sudaryta galimybė užrašyti ir kitokių problemų, su kuriomis susiduria respondentai. Dauguma užrašytųjų problemų skyrėsi formuluote, bet turinys liko tas pats. Galima paminėti svarbesnes respondentų iškeltas problemas, kaip įstaigų biurokratizmas, trukdantis jų tarpusavio informavimą, o respondentai-pareigūnai atkreipia dėmesį į tai, kad verslo atstovai netiksliai suformuluoja klausimus, nesugeba aiškiai pateikti savo problemų ir tai yra kliūtis jiems išsamiai atsakyti, pakonsultuoti. Tai pat atkreipiamas dėmesys ir į tai, kad kyla problemų dėl netinkamo pareigūnų elgesio – nesilaikoma etikos kodekso reikalavimų arba trūksta kompetencijos ir nesugebama priimti sprendimų. Pateikiama pavyzdžių, kai dėl pareigūnų neapdairumo, neatsakingumo ar dėl kompetencijos stokos nepastebimos klaidos deklaracijose ir verslininkams nepelnytai skiriamos sankcijos esą už teisės pažeidimus – padaroma materialinė žala. Dar viena problema – teisės aktų pakeitimai, nekonkrečios, sunkiai suprantamos jų formuluotės, pareigūnų skirtingai traktuojamos; vėluojantis teisės aktų komentarų rengimas arba apskritai jų nebuvimas. Tokias problemas įvardijo keli procentai respondentų. Be to, dauguma respondentų susidūrė su sunkumais atsakydami į anketos klausimus – ne-

sugebėjo suformuluoti problemas, todėl emocijas reiškia teigdami, kad čia ne viskas gerai arba viskas blogai.

Taigi galima tvirtinti, kad klausimyne formuluojamos problemos yra aktualios ir verslui, ir valstybės tarnybai. Šie klausimai laikytini mokslinės analizės, teisinio reglamentavimo ir naujosios viešosios vadybos problemomis. Atlikti tyrimai rodo, kad problemos yra žinomos (žr. 11 pav.). Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad ir verslo atstovų, ir pareigūnų pateikti duomenys turi daug panašumų. Abiejų grupių respondentai beveik vienodai vertina tai, kad *klausimai sprendžiami ilgai*. Skirtumas tas, kad pareigūnai pateisina sugaištą laiką sudėtingomis teisinėmis procedūromis, savo teisiniu statusu. Respondentai-verslininkai mano, kad verslo palaikymo politika yra įgyvendinama vangiai, neskubant keisti „nusistovėjusios biurokratinės tvarkos“. Apibendrinant reikia pasakyti, kad išties verslo palengvinimo klausimas yra šių dienų aktualija. Tai sudėtingas procesas, kuriam skiriamos atskiros mokslinės studijos, šiais klausimais daug diskutuojama.



11 pav. Tarpusavio sąveika sprendžiant verslo problemas

Kitoms dviem problemoms (*nelabai aiški informacija* ir *neatsako arba neišsamiai atsako*) rasti turi reikšmės subjektyvusis, arba žmogiškasis, veiksnys. Labai didelė problema ta, kad verslo atstovams nesiseka gauti sau naudingos informacijos, žinių apie tarptautinės prekybos orga-

nizavimą, mokesčių sistemą ir kt. Tai tema, reikalaujanti išsamios analizės, mokslinių tyrimų, nes šią problemą sėkmingai išsprendus apie 50 proc. pagerėtų verslo ir valstybės tarnybos bendradarbiavimas (žr. 11 pav.). Respondentai kitai šaliai išsako gana kategoriškus kaltinimus. Dauguma pareigūnų – nepakankama verslininkų kompetencija. Trumpai tariant, verslas esą nesugeba formuluoti klausimų, todėl neišmanoma paruošti gero atsakymo. Verslas priekaištauja, kad pareigūnai neišmano verslo reikalų, todėl *neturi jiems konkretaus ir aiškaus atsakymo*. Galima daryti prielaidą, kad problema tol nebus sprendžiama, kol nepasikeis požiūris į profesionalumą. Valstybės tarnybai, kaip jau buvo rašyta, keliami reikalavimai nesitenkinti vien teisiniu išsilavinimu, nes viešojo administravimo, viešojo intereso gynimo modernizavimas pirmiausia yra siejamas su vadybos žinių ir įgūdžių reikalavimais. Ne mažiau problemų turi ir verslas, nes jis Lietuvoje yra „savamokslis“. Muitinė rengia verslininkams informacinius lankstinukus, organizuoja seminarus, tačiau to maža, kad verslas diegtų naujoves, orientuotąsi į pasaulines tendencijas.

Trečiosios respondentų grupės išskirta problema – valstybės institucijų, pareigūnų nenoras pripažinti sąveikos reikšmę sprendžiant interesų (viešojo ir privataus) konfliktą, mažinant socialinę įtampą. Akivaizdu, kad ši problema darosi ne tokia aktuali, kaip buvo prieš keletą metų (žr. 11 pav. „*Neatsako arba neišsamiai atsako*“). Jos lyginamasis svoris 2008 m. duomenimis sumažėjo beveik perpus ir sudaro apie 25 proc. (2007 m. tyrimo duomenimis – apie 40 proc.). Čia iškyla kita problema – pareigūnai linkę manyti, kad apskritai problema yra dar mažesnė ir baigia išnykti. Jie pripažįsta, kad „esama aplaidumo“, tačiau jo lyginamoji dalis sąveikos kliūčių visumoje šiuo metu sudaro 10–15 proc. (žr. 11 pav.), t. y. pareigūnai šią problemą mato esant du kartus mažesnę negu verslininkai. O tai verčia kalbėti apie gero administravimo principų diegimo Lietuvos muitinėje ir kitose statutinėse valstybės tarnybose aktualumą.

Turint omenyje, kad statutinės valstybės tarnybos pareigūnų statusas yra teisinis, svarbu analizuoti, kaip keičiasi požiūris į teisės pažeidimus. Buvo bandoma nustatyti, *ar sudaromos sąlygos pašalinti nustatytus pažeidimus, ar iš karto griebiamasi sankcijų*¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Sankcija (pranc. *sanction*, lot. *sanctio* – grasinimas nubausti; *sancire* – vertinti, negažinamai įtvirtinti, grasinti bausme) – socialinėje sistemoje integruotas poveikis, nukreiptas į sistemos, jos posistemų, elementų aktyvumą, sąveiką, kurio paskirtis yra

Naujasis viešasis administravimas iškelia „moraliai“ atsakingą pilietį, organizaciją kaip socialinę vertybę. Tai reiškia, kad skatinama savanoriškai save suvaržyti, išsipareigoti teisėtam valdžios autoritetui – pripažinti socialinį gyvenimą, grindžiamą savitarpio susilaikymu. Tokiomis sąlygomis įstatymas suvokiamas kaip natūrali, valstybės prigimčiai būdinga prievarta. Suprantama, tai sudėtingas, reikalaujantis ne vienu metų procesas, vedantis link to, kad įstatymo reikalavimas išprovokuotų piliečio vidinį konfliktą, sukeltų sąžinės priekaištus už įstatymo nepaisymą. Problemos sudėtingumas tas, kad paklusimas teisinei tvarkai neišvengiamai susijęs su prievarta, nes įstatymo reikalavimai suvokiami kaip prievartinis kišimasis į piliečio moralines vertybes. Taigi įstatymo reikalavimas išprovokuoja keblią situaciją: paklusti įstatymui, bet peržengti savo norus ar net įsitikinimus.

Aukštos kultūros visuomenė šias problemas sprendžia gana sėkmingai. Verslas suvokia savo socialinį vaidmenį ir, kaip rodo kontrolinės apklausos duomenys, apie 80 proc. verslo pažeidimų yra nepiktybini. Vadinas, reikia diskutuoti, kaip juos būtų galima pašalinti netaikant teisinių sankcijų.

Pareigūnų bendruomenės duomenys skiriasi. Čia teisės pažeidimų skaičius gerokai mažesnis, tačiau klaidingi veiksmai, sprendimai vertinami labai kritiškai. Apklausos duomenimis, leidžiama „pasitaisyti“ 15–20 proc. atvejų ir tik tada, kai klaidos yra nedidelės, arba kai būna galimi ir kiti klausimo sprendimai. Dar sudėtingesnė padėtis dėl pareigūnų pažeidimų, nes visada tikimasi, kad pareigūnas yra aukšto profesionalumo, turi pakankamai kompetencijos ir gebėjimų priimti greitus ir geriausius sprendimus. Vadinas, net menkiausios klaidos žeidžia verslininkų pasitikėjimą pareigūnais, o vadovybė taip pat neturi teisės valdinams leisti „eksperimentuoti“, nes pareigūno padarytos klaidos pirmiausia daro materialinę žalą klientams ir sugrįžta visai tarnybai įvairiomis atsakomybės formomis.

Buvo bandoma sužinoti, kokia šiuo klausimu respondentų patirtis sprendžiant teisinius klausimus kitose ES šalyse. Apie 60–70 proc. respondentų neturėjo atsakymo, o dalis jų net nesuprato klausimo, nors vė-

(ne)tiesiogiai skatinti, remti arba slopinti jų veikimą (ar neveikimą). Sankcija yra norminis valstybės prievartos ir/arba socialinio poveikio priemonių, taikomų teisės (moralės arba kitų normų) pažeidimų atveju, kompleksas, kuris pateikia teisinį (atitinkamą) tų pažeidimų vertinimą.

liau pateikti klausimai leidžia manyti, kad apie 60 proc. respondentų savo praktinėje veikloje susiduria su ES teisine sistema.

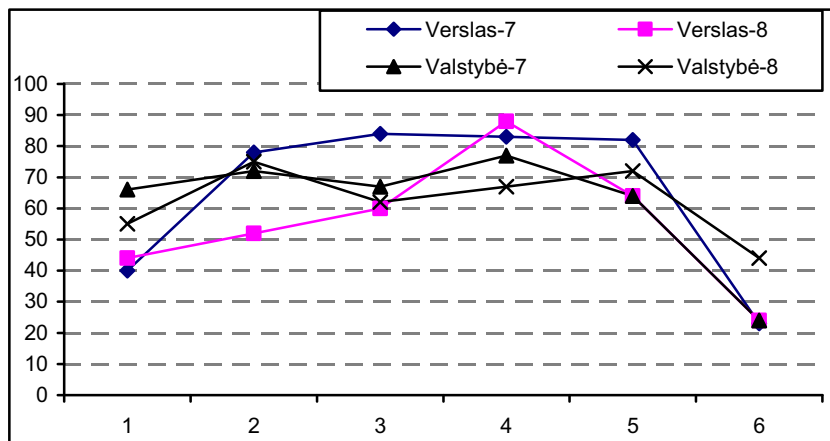
Tyrimo duomenys leidžia teigti, kad naujojo viešojo administravimo sukelta valdymo modernizacija daugeliui respondentų yra naujiena. Jie apie šiuos procesus neturi pakankamai žinių. Vienas iš reikšmingų rodiklių yra verslo palengvinimo samprata. Galima daryti prielaidą, kad dėl šio praktinio klausimo pareigūnai ir verslininkai sunkiai „susikalba“, nes susiduriama su labai skirtingu požiūriu į teisinį administravimo reglamentavimą ginant atitinkamus interesus. Tai labai didelės reikšmės ir apimties tema, reikalaujanti išsamios mokslinės studijos, apibendrinančios ES šalių atitinkamą praktinę patirtį ir numatančios galimas raidos tendencijas. Šiems klausimams skirti atskiri knygos skirsniai.

3.5. Kaip pasireiškia teisės auklėjamoji funkcija?

Trečioji klausimų grupė skirta atskleisti, kaip pareigūnai ir verslininkai suvokia teisės auklėjamąją funkciją. Pirmojo šio grupės klausimo paskirtis yra sutelkti respondentų dėmesį pagrindiniam tyrimo klausimui: *kaip pasireiškia teisės auklėjamoji funkcija?* Atsakymų patikimumas bei respondentų nuomonės tvirtumas tikrinamas bent keliomis papildomomis užduotimis.

Pirmas ir paskutinis teiginiai yra tarpusavyje prieštaraujantys (žr. 12 pav.). Respondentams reikia nuspręsti, ar teisės auklėjamoji funkcija yra imanentiška, būdinga jos prigimčiai, ar išvestinė. Galima daryti prielaidą, kad žinios apie teisės funkcijas yra menkos, nes apie 20–25 proc. respondentų prisipažino, kad negali nei patvirtinti, nei paneigti pirmojo teiginio ir kas trečias respondentas-pareigūnas ir du iš trijų verslo atstovų neturėjo nuomonės dėl paskutiniojo teiginio (žr. 12 pav.). Į kitą klausimą (kaip pasireiškia teisės auklėjamoji funkcija?) atsakymai buvo gana panašūs. Iš dalies galima išskirti nuomonių skirtumus lyginant statistinius duomenis pagal metus: 2007 m. tyrimo duomenų rodikliai yra labai panašūs, o 2008 m. – pastebime gana ryškių skirtumų. Verslininkai daugiausiai balų skyrė auklėjamajam vaidmeniui *apsaugant visuomenę ir padedant kurti jos pilietinę brandą*. Pareigūnų apklausos duomenimis, teisės auklėjamasis vaidmuo ryškiausiai pasireiškia kaip priemonė, padedanti *formuoti naują žmogų, naują visuomenę*. Tai skirtingos ir net priešingos vertybės. Tyrimas sukelia tam tikrų minčių, nes šie rodikliai

nėra gana akivaizdūs, jų koreliacija siekia tik 5–10 proc. Problemos sudėtingumą patvirtina respondentų komentarai. Respondentai suvokia, kad teisė turi auklėjamąjį poveikį, tačiau jiems sunku net pasirinkti teisingą atsakymą. Jie bando pateikti komentarus, kurie taip pat patvirtina jų sutrikimą pasirenkant atsakymus, pavyzdžiui, „teisė pratina piliečius elgtis pagal teisės normas – tuo ir pasireiškia jos auklėjamoji funkcija“ arba „skatina apmąstyti tą žalą, kurią jis patirs nepakludamas teisės imperatyvams, ir bendrąją naudą, kurią garantuoja teisėtas elgesys“ ir panašiai.



12 pav. Teisės auklėjamosios funkcijos turinys

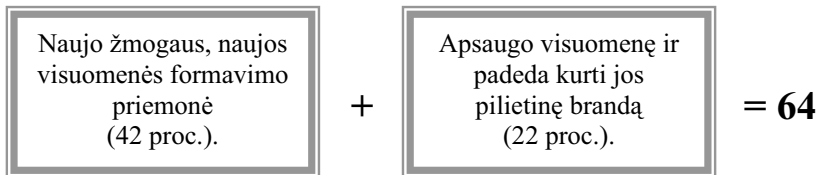
Teisės auklėjamosios funkcijos požymiai:

1. būdinga teisės prigimčiai (imanentinė);
2. naujo žmogaus, naujos visuomenės formavimo priemonė;
3. saugo dabartines socialines vertybes ir laiduoja naujų kūrimą;
4. apsaugo visuomenę ir padeda kurti jos pilietinę brandą;
5. įtvirtina dorovės normas, nustato socialinių darinių (institucijų) moralę;
6. auklėjamoji yra išvestinė teisės funkcija.

Taigi respondentų atsakymai į klausimus remiasi bendra nuojauta, emocijomis, o komentarai, vietoje patikslinimo, pateikia apibendrinimus, keliančius abejonių dėl tokios teisės auklėjamosios funkcijos, ko-

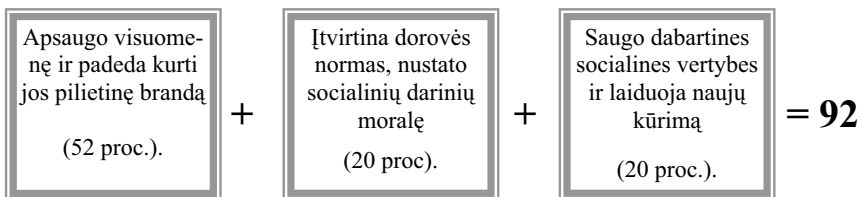
kia jai skiriama naujojo valdymo teorijoje, supratimo. Tai tema, kuri turėtų būti išsamiai tyrinėjama, nes ji aktuali teisei kultūrai, moderniai pareigūnų subkultūrai rasti.

Papildomai buvo prašoma, kad respondentai pažymėtų vieną iš teisės auklėjamosios funkcijos požymių, jų manymu, labiausiai atitinkanti auklėjamosios funkcijos reikšmę. Būtent atsakymai į šį klausimą dar labiau paryškino mūsų aptartas tendencijas, poreikį atlikti nuoseklius tyrimus, mokslinę studiją. Didžiausia valstybės tarnautojų dalis rinkosi šiuos atsakymus:



Vadinasi, 64 proc. arba du trečdaliai respondentų-pareigūnų suvokia, kad valstybės ir visuomenės, žmonių santykiuose vyksta didelės permainos, tačiau ne visai gali paaiškinti, kas vyksta. Iš pokalbių aiškėja, kad respondentai nejaučia tarp šių teiginių didesnio skirtumo. Naujo žmogaus, naujos visuomenės formavimas – tai mūsų visuomenės paveldas iš autoritarinio komunistinio režimo, kai teisė buvo apibrėžiama kaip proletariato diktatūra, arba „darbo žmonių valia, įtvirtinta įstatymais“¹⁷⁹.

Respondentai-verslininkai itin reikšmingais laiko šiuos teisės auklėjamosios funkcijos požymius:



¹⁷⁹ Dambruskas, A.; Lapinskas, K.; Pakalniškis, V.; Pavilonis, V. *Tarybinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1986. P. 6.

Likusieji 8 proc. respondentų teisės auklėjamąją funkciją supranta kaip *naujo žmogaus, naujos visuomenės formavimo priemonė*. Ši nuostata yra paveldėta iš ilgus dešimtmečius Lietuvoje veikusios socialistinės teisės. Atsiradusį valstybės tarnautojų ir verslo atstovų požiūrių į teisę skirtumą galima motyvuoti tuo, kad verslas gimė atkūrus Lietuvos nepriklausomybę ir buvo kuriamas perimant Vakarų patirtį, o dauguma valstybės tarnybų formavosi senųjų institucijų pagrindu, išsaugojo didžiąją dalį buvusio personalo, o jis tapo pagrindiniu kultūros nešėju. Suprantama, atliktas tyrimas nėra pakankamas pagrindas kategoriškoms išvadoms, tačiau galima daryti prielaidą, kad valstybės tarnyba iki šiol gana palanki saugoti „tarybinės teisės“ paveldą ir tai pirmiausia sietina su savita valstybės tarnybų subkultūra, kurios pamatai yra paveldėti iš sovietinio meto kultūros. Manytume, kad čia pagrindiniu tyrimo objektu turėtų tapti statutinių valstybės tarnybų subkultūra.

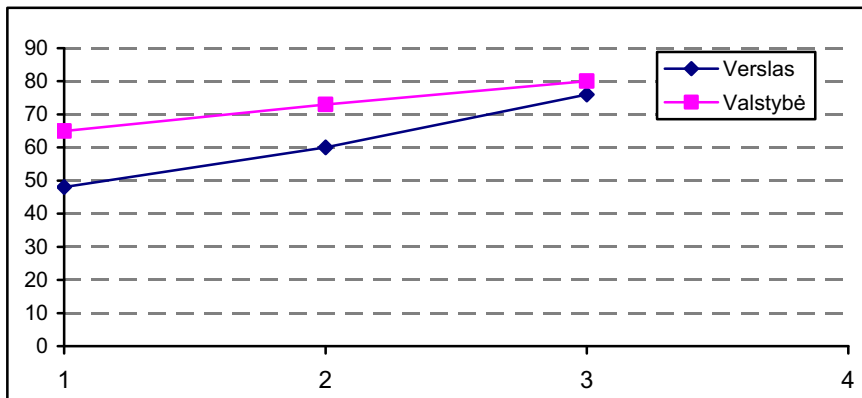
3.6. Statutinių valstybės institucijų subkultūra

Vyraujančioje visuomenės, tautos kultūroje gyvuoja įvairios subkultūros. Filosofijos, sociologijos žodynuose, kitoje mokslinėje literatūroje pateikiami skirtingi subkultūros apibrėžimai. Juos sieja tai, kad subkultūra įvardijama kaip natūralus reiškinys arba kaip specifinė visuomeninių santykių problema. Ji gali būti suvokiama ir kaip socialinės ar demografinės grupės savita kultūra arba gyvenimo būdas, kuris aiškiai skiriasi nuo vyraujančios kultūros. Kitame apibrėžime subkultūra pateikiama kaip apribota socialinės bendrijos kultūros, atsiradusi dėl menkų jos socialinių ryšių arba negalėjimo pasinaudoti kultūriniu paveldu. Bendruomenės, išsiskiriančios subkultūra, paprastai turi specializuotą kalbą, savitus papročius, tradicijas, savus specifinius etikos kodeksus, bendras, tik jiems būdingas, pažiūras į viešuosius santykius ir kt. Tokios bendrijos sociologų apibūdinamos kaip išsiskiriančios *išore ir vidumi*. Kai kurie jų bruožai gali keistis, įgyti kitas saviraiškos formas, būdus.

Valstybės tarnyba taip pat yra bendruomenė kaip specialių paslaugų teikėja ir organizatorė, turi specifinį socialinį statusą dėl jai suteiktų ypatingų valstybės įgaliojimų. Taigi pareigūnų atliekamos funkcijos, suteikti įgaliojimai, veikimo būdas, uniforma, profesinės manieros, kalba ir kiti požymiai pareigūnus savaimė išskiria iš kitų bendruomenės narių. Tai daugiau išoriniai požymiai, kurie keičiasi veikiami pačios visuome-

nės, bendrų gyvenimo permainių. Kyla klausimas, kas ir kaip keičia valstybės subkultūros vidinę pusę? Tai atskira mokslinių tyrinėjimų tema, kuri iki šiol nesulaukė didesnio mokslininkų, tyrėjų dėmesio.

Tyrimu buvo norima išsiaiškinti, *kaip ateityje keisis teisės auklėjamoji funkcija, ką respondentai žino apie Europos Sąjungos valstybių senbuvių teisės vaidmenį bei teisės vietą socialinių normų sistemoje diegiant naująjį viešąjį administravimą* (žr. 13 pav.). Turint omenyje, kad apklausos dalyviai turi pakankamai teisinių žinių bei atitinkamos veiklos praktinės patirties, klausimai jiems pasirodė labai sudėtingi, o išsakyta nuomonė yra daugiau spėlionės, neturinčios išsamesnių paaiškinimų. Vieni respondentai bando pagrįsti auklėjamosios teisės funkcijos vaidmens didėjimą tuo, kad plečiasi verslas, kuris „vis aiškiau supranta, kokią žalą gali patirti nepaisydamas įstatymų“, kiti išsakė susirūpinimą esama padėtimi ir mano, kad „didėjantis nusikalstamumas verčia ieškoti priemonių, kaip paveikti teisės auklėjamąjį vaidmenį visuomenėje“. Be to, kas penktas respondentas apskritai šiuo klausimu neturėjo nuomonės.



13 pav. Teisės auklėjamosios funkcijos tendencijos
(2008 m. tyrimo duomenys)

1. ateityje didės teisės auklėjamoji funkcija;
2. Lietuvos ir Europos Sąjungos valstybių senbuvių požiūris į teisės auklėjamąją funkciją skiriasi;
3. ateityje bus labiau remiamasi visa socialinių normų įvairove.

Atsakant į klausimą, *ar Lietuvos ir Europos Sąjungos senbuvių valstybių piliečių požiūris į teisės auklėjamąją funkciją skiriasi*, respondentai, dirbantys muitinėje, kitose valstybės mokesčių institucijose, pasirodė labiau informuoti (žr. 13 pav.). Reikia pridurti, kad palyginus su ankstesnių metų duomenimis, pareigūnų atsakymai nesikeičia, o verslininkų apklausos rodikliai rodo, kad turinčių žinių apie kitų ES valstybių teisinę kultūrą skaičius kasmet didėjo vidutiniškai dešimtdaliu (po 10 proc.). Tai galima paaiškinti didele verslo plėtra Vakarų kryptimi, verslininkų asmeniniais kontaktais su ES partneriais.

Atliktas tyrimas sukelia dviprasmiškų minčių: ir vienos, ir kitos grupės respondentai sunkiau atsako į teisės praktikos klausimus, neturi pakankamai gebėjimų nagrinėti teisės funkcijų, jų įgyvendinimo problemų ir panašiai. Kita vertus, tik 15–20 proc. nesuvokia visuomeninių santykių reglamentavimo tobulinimo tendencijų, t. y. neturi šiuo klausimu nuomonės. Keturi iš penkių respondentų mano, kad valstybės ir verslo sąveikos plėtra ateityje bus siejama su vadybos principų taikymu siekiant naudotis kuo didesne socialinių normų įvairove. Norėdami patikrinti šią prielaidą, respondentų kritiniam vertinimui pateikėme šiuolaikišką ekonominės etikos apibrėžimą. Nustatyta, kad beveik visi respondentai, neturėję nuomonės apie socialinių normų sistemą, bandė šį apibrėžimą taisyti, kritikuoti. Tyrimas patvirtina mūsų teiginį, kad didžiausia problema – gebėjimai sieti teorines žinias su gyvenimo tikrove, o tai gali būti viena iš priežasčių, kodėl taip sunkiai skinasi kelią bendradarbiavimas tarp verslo ir valstybės, pareigūnų ir verslininkų. Pareigūnų apklausos duomenys leidžia teigti, kad jie šiek tiek geriau išmano valdymo klausimus negu verslininkai, tačiau praktika dažnai rodo ką kita. Būtent pareigūnams plečiami diskreciniai įgaliojimai, keliami organizacinės veiklos reikalavimai, kuriais jie vadovaujasi nenoriai ir tai sietina su statutinės valstybės tarnybos subkultūra, nevisiško statuso išskirtinumo suvokimu.

* * *

Tyrimo duomenimis, mūsų visuomenės gyvenime vis dar išlieka požiūris į teisę kaip į imperatyvią, t. y. griežtai sureguliuotą, privalomą elgesio normų sistemą, kurią kontroliuoja valstybės teisėsaugos, teisėtvarkos institucijos. Taigi teisinėje kultūroje menkai išplėtotas individua-

lus požiūris į teisę, kaip pilietinės visuomenės teigiamą priemonę, skirtą socialinėms vertybėms įtvirtinti.

Respondentų nuomone, Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą ir siekiant tapti jos visaverte nare, nacionalinės teisės auklėjamoji funkcija yra viena svarbiausių teisės funkcijų. Ji šiuo valstybės ir visuomenės gyvenimo tarpsniu labiau suprantama kaip edukologinio, psichologinio pobūdžio priemonė, nes veikia per žmogaus sąmonę. Teisinės kultūros augimas siejamas su žmonių sąmoningumu, savitvardos, valios ir kitų svarbių psichologinių savybių, kurios daro atitinkamą įtaką teisės ir teisinės valstybės formavimuisi, branda.

Teisinė kultūra labai svarbi kiekvieno žmogaus, tuo labiau pareigūno, savybė. Pareigūnai yra grandis, siejanti verslo įmones ir valstybės įstaigas. Tai leidžia teigti, kad jų žema teisinė kultūra trukdo sklandžiai ir kompetentingai spręsti kylančius socialinius, ekonominius klausimus. Tam reikalinga ne vien tik teisininko kompetencija, bet ir tolerancija, kvalifikacija, psichologinis pasiruošimas, pozityvus, geranoriškas požiūris į aplinką ir savo pareigas kaip priedermes, kylančias iš tarnybos misijos.

Valstybinės institucijos, pareigūnai savo profesionalia veikla tiesiogiai veikia visuomenę, skatina jos brandą, o teisės auklėjamosios funkcijos išsamesnis supratimas paaiškinamas naujų sąveikos formų, verslo ir valstybės bendradarbiavimo modelio, atitinkančio europinius standartus, formavimu. Praktinis teisės auklėjamojo vaidmens taikymo pavyzdys gali būti verslo struktūroms – muitinės, kitų mokesčių institucijų klientams sąlygų sudarymas ištaisyti savo klaidas netaikant baudų už nepiktybinius pažeidimus. Savo komentaruose respondentai rašo, kad tokie administravimo pokyčiai įpareigoja mokesčių mokėtojus pasistengti ir ateityje nedaryti tokių klaidų – plečiamas verslo socialinis atsakingumas. Valstybės institucijų (muitinės pavyzdžiu) ir verslo bendradarbiavimo problemoms skirti atskiri knygos skirsniai.

4. Statutinių valstybės tarnautojų statuso išskirtinumo pagrindumas

Statusas (lot. *status*) – kieno nors padėtis, būklė, būseną. Statusas yra plati sąvoka. Jos turinys gali būti atskleidžiamas įvairiais atžvilgiais, t. y. atsižvelgiant į autoriaus pasirinktą mokslinės studijos objektą: teisinis (*teisės subjekto statusas*), socialinis (*visuomenėje užimamos padėties*), politinis (*padėtis valstybėje, valstybės valdyme*), ekonominis ir kt. Šiame skirsnyje siekiama pateikti nestandartines statutinių pareigūnų statuso atsiradimo aplinkybes, parodyti jų integralų pobūdį, t. y. statusas turi būti aiškinamas dviem aspektais:

1. statutinių valstybės institucijų misijos apibrėžimu, funkcijų nustatymu;
2. statutinės valstybės tarnybos subkultūros pripažinimu ir puoselėjimu.

Keliama hipotezė, kad statutinio valstybės tarnautojo statuso pokyčius reikia nagrinėti kintančių funkcijų kontekste. Keičiantis atitinkamų valstybės institucijų funkcijoms ir kuriant inovatyvius administravimo problemų sprendimus, keičiasi ir pareigūno statuso samprata bei su-reikšminant vieną statuso sąvokos aspektą gali būti iškreipiama naujosios valstybės tarnybos samprata. Pokyčiai yra suponuoti naujojo viešojo administravimo filosofijos, jos iškeltų valstybės ir verslo sektoriams bendrų vertybinių.

4.1. Statutinių pareigūnų statuso reglamentavimo paradigma

Statutinio valstybės tarnautojo apibrėžimo problema iškilo pirmaisiais Lietuvos nepriklausomybės metais. Remiantis Sovietų Sąjungos įstatymais, statutinis buvo suvokiamas valstybės jėgos struktūrų „sukarintas“ personalas. Policija (milicija), muitinė ir kitos valstybės saugumo funkciją įgyvendinusios struktūros (*organai*) buvo prilyginami kariškiams ir privalėjo laikytis atitinkamo statuto („ustavo“). Pavyzdžiui, policija privalėjo laikytis *Vidaus reikalų organų drausmės (disciplinari-nio) statuto reikalavimų*. Šis, kaip ir karinių pajėgų statutai, numatė panašias drausmines sankcijas, taip pat ir areštą patalpinant „gauptvahto-

je“, ir atleidimą iš tarnybos su visomis iš to kylančiomis pasekmėmis. Pirmas žingsnis demilitarizuojant sugriežtintos drausmės tarnybas galėtų būti laikomas Lietuvos Respublikos Aukščiausios Tarybos (Atkuriamojo Seimo) 1991 m. priimtas Lietuvos Respublikos policijos įstatymas (PĮ). Tai iš esmės keitė Vidaus reikalų sistemos tarnautojų statusą įvardijant juos „valdininkais“: *policijos pareigūnas yra Lietuvos Respublikos pilietis, tarnaujantis policijoje, einantis tam tikras pareigas ir vykdamas policijos funkcijas. Jis visur ir visada turi valdžios atstovo teisinį statusą bei pareiginį laipsnį. Policijos pareigūnai yra policininkai ir policijos valdininkai* (PĮ 5 str. antra ir trečia pastraipos).

Visišką valstybės tarnybos pareigūno statuso atribojimą nuo kario žymi 1995 m. Valdininkų įstatymas (VĮ). Vertinant iš šių dienų perspektyvos, dėl *valdininko* sąvokos pabrėžimo teisės aktas gali būti kaltinamas įvairiai: kaip iškreipiantis visuomeninių santykių sampratą ir neatitinkantis 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatų, nenukreipiantis visuomeninių santykių raidos link vakarietiškos teisinės demokratinės valstybės administravimo tradicijų ir nepalaikantis jų raidos tendencijų. Jame nevertinama statutinio valstybės tarnautojo sąvoka. Pagal darbo pobūdį jie priskiriami įvairiems valstybės ir savivaldybių tarnautojų profesiniams korpusams. Iš VĮ apžvalgos galima daryti prielaidą, kad statutiniais pareigūnais buvo laikomi tie *valdininkai*, kurie turėjo gana plačius teisinius įgaliojimus ir pareigas, privalėjo prisiimti didelę atsakomybę už visuomenės saugų bendrabūvį, o svarbiausia – jie suprantami kaip tam tikros srities profesionalai. Remiantis Valdininkų įstatymo analize, galima traktuoti, kad statutiniai pareigūnai – tai policijos, muitinės, kitų statutinių tarnybų „valdininkai“ įtraukti į teisiškai patvirtintą A ir B lygio valstybės valdymo tarnybos pareigybių sąrašą kaip profesionalai, turintys nustatytus reikalavimus atitinkančias kompetencijas. Taigi, vertinant VĮ meto aktualijų kontekste, jis laikytinas nuosekliu žingsniu, įtvirtinančiu besikeičiančią ilgus dešimtmečius istorinių aplinkybių nulemtą, įstatymais saugotą autoritarinės valstybės¹⁸⁰ tarnautojo sampratą.

Statutiniai valstybės tarnautojai, kaip sudarantys specifinę socialinę grupę, pirmą kartą Lietuvos istorijoje išskirti 1999 m. Valstybės tarny-

¹⁸⁰ Valstybės demokratinio valdymo tradicijos plačiau nagrinėjamos, pavyzdžiui, autoriaus darbe: *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 40–65.

bos įstatymo¹⁸¹ redakcijoje. Be to, pateiktas teisinis šio valstybės tarnautojo apibrėžimas. Statutinis valstybės tarnautojas – tai *viešojo administravimo ar paslaugų valstybės tarnautojas (muitininkas, policininkas, kontrolierius, diplomatas, civilinės krašto apsaugos tarnybos tarnautojas, Lietuvos banko ar aukštojo mokslo įstaigos darbuotojas ar kitas tarnautojas), kurio statusą nustato atskiras įstatymas ar statutas* (VTĮ 2.8 str.). Įstatyme tai pat pateiktas ir pareigūno apibrėžimas – tai *valstybės tarnautojas (valstybės saugumo, policijos, muitinės, mokesčių inspekcijos ar kitas tarnautojas), turintis administracinius įgaliojimus pagal pareigas pavaldiems ir nepavaldiems asmenims* (VTĮ 2.14 str.). Pareigūno sąvokos pateikimas reikšmingas tuo, kad įtvirtinamas jo, kaip viešosios (administracinės, baudžiamosios) teisės, viešojo administravimo subjekto, statusas. Be to, šių dviejų VTĮ straipsnių kontekstas numato gana išsamų statutinio valstybės tarnautojo apibrėžimą, nustato jo teisinį statusą.

Naujausias požiūris į valstybės tarnybos esmę, statutinio pareigūno statusą išreikštas 2002 m. liepos 1 d. įsigaliojusioje naujoje Valstybės tarnybos įstatymo (VTĮ-n) redakcijoje¹⁸² bei 2003 balandžio 29 d. priimtame Vidaus tarnybos statute (Statute)¹⁸³. Vienas iš akivaizdžių skirtumų yra tas, kad VTĮ-n nereglementuoja valstybės paslaugų tarnybų. Šiai sričiai skirti atskiri teisės aktai. Valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis šiuo įstatymu nurodytą viešojo administravimo veiklą (VTĮ-n 2.2 str.). Naujoji įstatymo redakcija pateikia gana išsamų statutinio pareigūno apibrėžimą. *Statutinis valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtintas statutas arba Diplomatines tarnybos įstatymas, nustatantis specialias priėmimo į valstybės tarnybą, tarnybos atlikimo, atsakomybės ir kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas, ir (ar) turintis viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu* (VTĮ-n 2.6 str.). Šis teisės aktas galutinai įtvirtina valstybės tarnybų misiją, jų funkcijas, tačiau labai menkai aptaria institucijų vidaus gyvenimo klausimus – subkultūrą.

¹⁸¹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316.

¹⁸² Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos 2002 m. redakcija – 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX-855.

¹⁸³ Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas, patvirtintas 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX-1538.

Naujoji įstatymo redakcija yra labiau atliepi bendriesiems Europos Bendrijos teisės principams. VTĮ-n 3 straipsnis „Pagrindiniai valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų veiklos etikos principai“ bei Statuto 3 straipsnis „Pagrindiniai vidaus tarnybos principai“ įvardija ir komentuoja statutinės tarnybos požiūriu *įstatymo viršenybės, lygiateisiškumo, politinio neutralumo, skaidrumo, karjeros, tarnybos ypatumų kompensavimo, vienvaldiškumo ir kolegialumo, teisėtų lūkesčių ir pagarbos įgytoms teisėms, nuolatinio bendrųjų pareigūno pareigų vykdymo principus*. Pavyzdžiui, įstatymo viršenybės principas skelbia, kad visos įstatyme nustatytos teisės ir pareigos negali būti pakeistos arba panaikintos kitaip negu įstatymo forma; pagrįsto tikėjimo ir pagarbos įgytoms teisėms principas reiškia, kad asmenys, pasirinkdami tarnybą vidaus tarnybos sistemoje, yra įsitikinę, kad valstybė laikysis savo pačios pareigūnams nustatyto statuso. Statutinių valstybės tarnautojų darbas susijęs su tarnybos ypatumais – padidėjusiu pavojumi gyvybei ir sveikatai, todėl Statute įtvirtintas specifinis pareigūnų tarnybos ypatumų kompensavimo principas. Šių principų esmė ta, kad atsižvelgiant į atliekamas pareigas, jų svarbą valstybės institucijos veikloje ir pareigūno atsakomybės mastą, jam būtų suteiktos gana geros materialinės sąlygos spręsti savo socialinius poreikius¹⁸⁴. Pagal analizuojamus ir kitus įstatymus pareigūnų teisėtai įgyta teisė į tam tikras garantijas negali būti nepagrįstai atimta arba susiaurinta.

Statute įtvirtintos kelios naujos garantijos, reglamentuojančios statuso stabilumą, pavyzdžiui, pareigūno teisinė gynyba, t. y. jeigu pareigūnas, vykdydamas jam pavestas tarnybos funkcijas, viršijo tarnybinės rizikos ribas ir tai gali būti kvalifikuojama kaip nusikalstama veika ar kitoks teisės pažeidimas arba pats nukentėjo atlikdamas tarnybą, jis turi teisę į valstybės kompensuojamą teisinį gynimą ir kt. Galima teigti, kad naujosios įstatymo nuostatos reiškia valstybės tarnybos subkultūros pripažinimą socialine vertybe.

Kita vertus, teisinė administravimo reglamentacija, palyginus su Vakarų tradicijomis, turi trūkumų. Statutinės tarnybos požymiai išlieka daugiau teisiniai (specialus tarnybos sąlygų reglamentavimas, tarnyba konkrečioje statutinėje įstaigoje), o ne veiklos (konkrečių specialių funkcijų vykdymas), nors visuose statuteuose ir yra nurodyta, kad statutiniu laikomas tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus

¹⁸⁴ Vitkauskas, K. Darbo užmokesčio įtaka policijos pareigūnų teisių saugai. *Jurisprudencija*. Vilnius, Nr. 63 (55). P. 88.

jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu¹⁸⁵. Tokia padėtis vertintina kritiškai. Administravimo teoretikai sutaria, kad perdėm ryškus teisinio reglamentavimo vyravimas prieš pareigūno veiklos diskrecinius įgaliojimus vertintinas kaip sąstingio požymis, tendencingas nusistatymas prieš administravimo naujoves. Europos Sąjungos norminiai dokumentai tarnybinės veiklos reglamentavimą nukreipia pareigūnų diskrecinių įgaliojimų ir atsakomybės bei atsiskaitomybės plėtros link. Pavyzdžiui, 1997 m. (papildytos 2007 m.) Europos Komisijos Muitinės strateginės direktyvos (*customs blueprints*) yra praktinio pobūdžio gairės, kurios pasitelkus ES geriausią praktiką nustatė aiškius kriterijus, kuriais remiantis muitinės administracijos gali įvertinti savo veiklos veiksmingumą. Teisinio reglamentavimo paskirtis rašoma dokumente: „*sukurti stabilią ir visapusišką teisinę sistemą, kuri užtikrintų, kad tinkamas, bendras ir/arba suderintas nacionalinių bei tarptautinių muitinės teisės aktų taikymas sustiprintų muitinės pareigūnų įgaliojimus bei nuobaudų taikymą, ir kuri aiškiai nustatytų muitinės pareigūnų, ūkio subjektų, visuomenės pareigas ir teises*“.

A. Kisielytė, būdama Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste ir gerai išmananti aktualijas, pateikia šiandien svarstomas ir sprendžiamas šioje profesinėje aplinkoje problemas. Pagrindinis klausimas, pasak jos, kokiais kriterijais reikėtų vadovautis pareigybėms suteikiant statutinio valstybės tarnautojo statusą. Šiam klausimui svarstyti ir spręsti sukurta speciali Vidaus reikalų ministerijos darbo grupė, kuri daugiausia dėmesio skiria „aiškiai apibrėžti, kada tarnybos santykiai turi būti reguliuojami specialiomis teisės normomis (statutais), o kada tik VTĮ“. Reikia sutikti, kad diskusija yra gana argumentuota. Kai nėra tokio apibrėžtumo, kai kurios valstybės tarnautojų pareigybės, kurias einantys valstybės tarnautojai tiesiogiai nedalyvauja įgyvendinant statutinei įstaigai nustatytus uždavinius, nepagrįstai priskirtos prie statutinių pareigybių, dėl ko jas einantiems valstybės tarnautojams taikomi griežtesni tarnybos apribojimai ir didesnės socialinės garantijos. Savo ruožtu toks problemos argumentavimas iškelia ir kitą mokslinių diskusijų temą – nestatutinių tarnautojų, dirbančių statutinėse valstybės įstaigose, statuso teisinio reglamentavimo problemą.

¹⁸⁵ Kisielytė, A. Kuo išsiskiria statutinis tarnautojas? *Valstybės tarnybos aktualijos*. Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos ir Lietuvos viešojo administravimo instituto informacinis biuletenis, 2008, Nr. 12.

Kita vertus, galima tvirtinti, kad visas dėmesys yra sutelktas tobulinti teisinį reglamentavimą – teisėtumo¹⁸⁶ principo įgyvendinimą ir nekreipiama dėmesio į vidaus administravimo, tarnybos subkultūros problemas. Tai diskutuotinas požiūris į šių dienų statutinį valstybės tarnautoją. Autoriaus manymu, šiandien galiojanti ir veikianti teisė, nepripažindama specifinių tarnybų subkultūros požymių, apskritai siaurina požiūrį į statutinio tarnautojo statusą, t. y. VTĮ-n per siaurai aiškina šių pareigūnų statusą: *valstybės tarnautojo statusas – valstybės tarnautojo teisinė padėtis* (VTĮ-n 2.3 str.). Visi sutaria, kad valstybės tarnautojo statusas yra specifinis. Taigi jį laikyti visiškai teisiniu reikštų vienpusiškai (tik teisiniu aspektu) vertinti statutinių tarnautojų veiklą, tarnybos socialinę paskirtį. Pareigūnas, atlikdamas tarnybines pareigas, privalo gebėti tarpusavyje derinti, švelniai tariant, kartais nevysiškai tarpusavyje derančius teisėtumą ir teisingumą, valstybės (teisiniai įpareigojimai) ir visuomenės (konkrečios bendruomenės) tikslus. Tokį požiūrį patvirtina, kaip jau minėta, ir Europos Sąjungos teisėkūra. Be to, reikia priminti, kad bendrųjų Europos Bendrijos principų sistemoje gero administravimo principas taip pat dažnai laikomas išimtinu, leidžiantis taikyti tam tikras išimtis.

4.2. *Specifinis socialinis statusas*

Valstybės tarnybų ir jų pareigūnų funkcijų įgyvendinimas specialiojoje literatūroje aiškinamas kaip nenutrūkstamas visuomeninės veiklos procesas, kurio specifiką lemia be paliovos veikiantis *socialinis tikslingumas*. Socialinis tikslingumas yra nepastovus elementas: nuolat besikeičianti poreikių, interesų visuma, priklausanti nuo visuomeninių santykių raidos¹⁸⁷. Nelengva suvokti ir gebėti savo veikloje realizuoti socialinį tikslingumą, nes tai gana subjektyvus kriterijus, kuriuo remiamasi vertinant funkcijų įgyvendinimą. Vadinasi, pareigūno statuso vertinimo sudedamosios dalys yra teisinis aspektas, duodantis objektyvius parei-

¹⁸⁶ Teisėtumas, kaip bendrasis teisės principas, reiškia reikalavimą visiems teisės subjektams tiksliai ir nenukrypstamai įgyvendinti teisės normas. Be to, teisėtumas gali būti suprantamas kaip valstybės valdymo metodas.

¹⁸⁷ Plačiau žr. Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 153–166.

gūno statuso apibrėžimo, o kartu ir specifinės veiklos vertinimo kriterijus, ir socialinis statusas, dažniausiai nulemtas susiklosčiusių bendrabūvio kultūros standartų bei vertinimo kriterijų kyla iš gero administravimo sampratos. Pastarasis negali būti suvokiamas siaurai kaip nustatytas socialinis vaidmuo. Tai dažniausiai suvienodintas institucijos įvaizdis visuomenėje ir pelnytas pasitikėjimas tvarkant viešuosius reikalus. Kitaip sakant, organizacijos statuso ir įvaizdžio, kaip tam tikros kultūros nešėjo, sąvokos tarpusavyje yra tiesiogiai susijusios. Literatūroje laikomasi vienos nuomonės, kad bet kurios organizacijos, taip pat statutinės įstaigos, įvaizdis, arba paslaugų (*tarnavimo visuomenei*) prekinis ženklas, yra jos personalas. Tai leidžia daryti išvadą, kad statutinio pareigūno socialinio statuso sąvoka susijusi su socialiniu prestižu¹⁸⁸.

Šioje nedidelėje, visam monografiniam darbui reikšmingoje studijoje, norime dar kartą atkreipti skaitytojo dėmesį į tai, kad socialinio statuso (subkultūros požymių) formavimo problemų sprendimas yra ne mažiau aktualus negu teisinio statuso valstybėje, visuomenėje nustatymas, tačiau dažnai jis pamiršamas arba aptariamasis kaip „mados“ iššūkis. Tokią nuomonę patvirtino mūsų atlikta valstybės tarnautojų apklausa įvaizdžio formavimo klausimais. Dėl ribotos darbo apimties ir nagrinėjamos tematikos specifikos pateikiame duomenis, gautus apklausus tik muitinės pareigūnus, einančius aukštesnes pareigas, vadovaujančius nedideliame valdinių kolektyvu¹⁸⁹. Be to, susisteminti trijų itin reikšmingų analizuojamų klausimų duomenys:

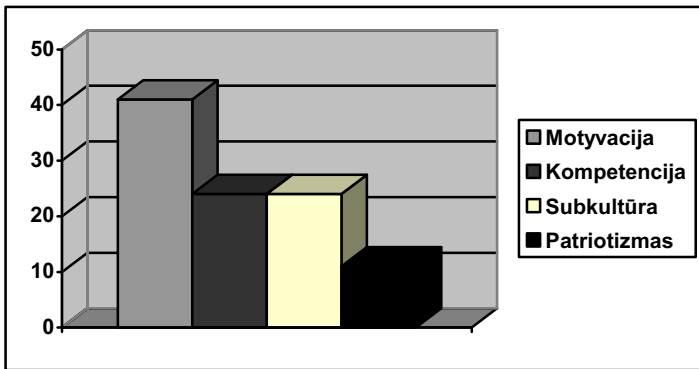
1. Kaip mokyti gyventi prekės ženklų – prisiimti atsakomybę už įstaigos prestižą?
2. Kas rodo, kad nepakankamai reikšmės skiriama personalo socialiniam statusui?
3. Kodėl svarbus pagarbus elgesys su klientais?

Atsakydami į pirmąjį klausimą (žr. 14 pav.), respondentai pabrėžė poreikį ir galimybes plėtoti pareigūnų socialinį statusą kuriant socialiai nukreiptą motyvacijos sistemą. Pareigūno statuso plėtra neatsiejama nuo

¹⁸⁸ Socialinis prestižas (pranc. *prestige* – autoritetas, įtaka, pagarba) – pelnyta visuomenės pagarba. Prestižo samprata yra daugiamatė. Ji dažniausiai yra objektyviai sąlygota, istoriškai kintanti, tačiau turi ir vertybinį užtaisą, todėl, pavyzdžiui, statutinės įstaigos prestižo dinamiką galima sąmoningai pakreipti viena ar kita linkme.

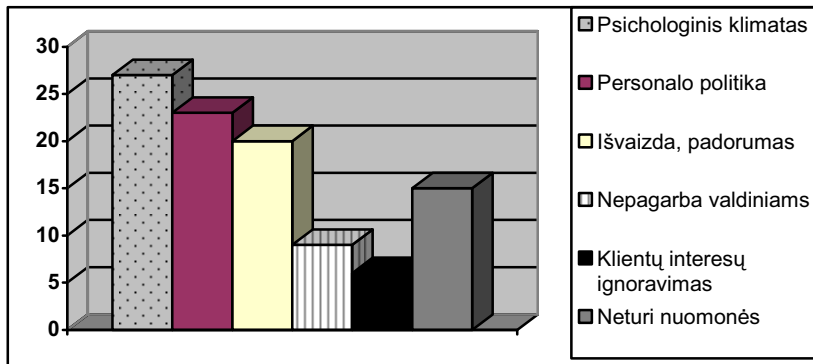
¹⁸⁹ Sociologinis tyrimas pagal specialų klausimyną atliktas 2008 m. birželio–rugsėjo mėn. Duomenys analizuojami atrinkus 50 respondentų atsakymų. Apklausti vidutinio ir aukštesnio rango vadovaujantys muitinės pareigūnai (anketiniai ir kiti duomenys apie respondentus yra žinomi, tačiau privalome laikytis jų pageidavimo – *neviešinti*).

diskrecinių įgaliojimų. Gebėjimai profesionaliai atlikti tarnybines pareigas, kompetentingumas yra viena iš pagrindinių prielaidų plėsti tarnybinę pareigūno diskreciją. Iš tiesų, muitinės pareigūnai, turintys vidaus administravimo funkcijų, yra gana išsimokslinę (su aukštuoju išsilavinimu), patyrę (su kelerių arba keliolikos metų praktine patirtimi). Suprantama, kad respondentai linkę daugiausia dėmesio skirti teisinei reglamentacijai ir diskrecijos vaidmenį suvokia teisiniame kontekste. Tai labai svarbu diegiant viešojo administravimo naujoves, paremtas pareigūnų socialiniu statusu. Diskrecinės valdžios plėtimas, vadovaujantis atitinkamais Europos Sąjungos norminiais aktais, yra visiškai suprantamas dalykas.



14 pav. Paskatos prisiimti atsakomybę už įstaigos prestižą

Kitas aspektas, išryškėjęs analizuojant apklausos duomenis, atspindintis institucijos subkultūros daromą poveikį pareigūno statusui. Subkultūra yra kompleksinis reiškinys, reikalaujantis atskiro tyrimo, praktinės patirties mokslinės analizės, todėl šiame darbe apsiribojame duomenų pateikimu be jų išsamesnio komentaro. Subkultūros samprata apžvelgta ankstesniuose skirsniuose. Dalis respondentų-pareigūnų statusą linkę sieti su jo patriotiniais jausmais. Keletas respondentų mano, kad „darbo diena turėtų būti pradedama himno giedojimu“. Mūsų manymu, toks siūlymas nevisiškai dera su XXI a. pareigūno įvaizdžiu, tačiau mintis apie patriotizmo skatinimą formuojant pareigūno asmenybę, yra verta dėmesio, išsamesnių mokslinių studijų.



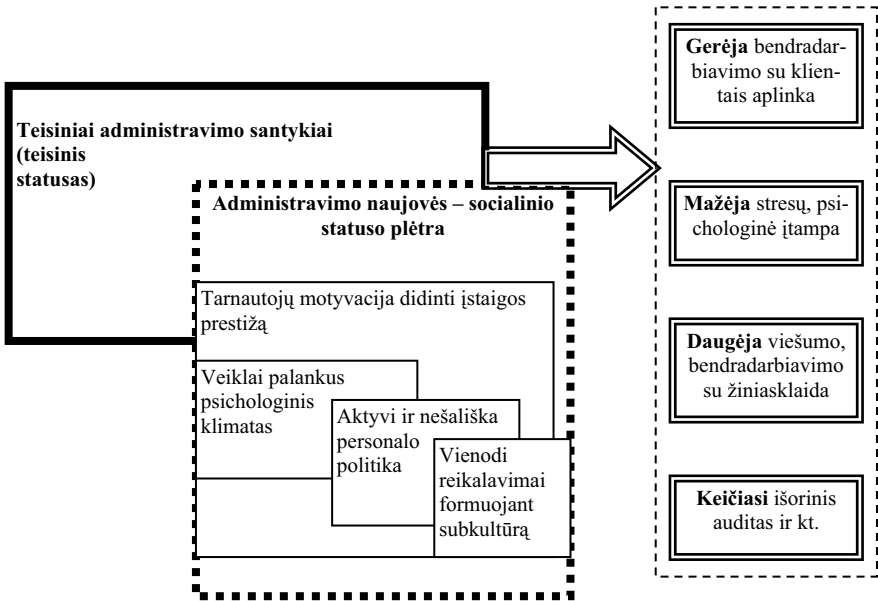
15 pav. Neišvystyto socialinio statuso požymiai

Atsakant į klausimą, *kas rodo, kad nepakankamai reikšmės skiriama personalo socialiniam statusui*, į akis krenta respondentų susirūpinimas moraliniu, psichologiniu klimatu padaliniuose ir visoje įstaigoje. Galima daryti prielaidą, kad nemažai respondentų socialinio statuso ignoravimą suvokia kaip organizacijoje tvyrančią vidinę įtampą arba daugumos tarnautojų jaučiamą diskomfortą dėl kelių tarnybose atsirandančių reiškinių:

- šališkumo,
- apsileidimo, žyminčio nepagarbą tarnybai ir tarnavimui (žr. 15 pav.).

Be to, dalis respondentų teigia, kad vadovo ir valdinio santykiuose pasireiškianti nepagarba griauia abiejų šalių statusą, įstaigos įvaizdį visuomenėje. Ne mažesnė problema, kai klientai yra laikomi vien paslaugų gavėjais, už ką esą turi būti dėkingi ir nuolankūs „valdžios atstovams“. Problemos sprendimas nereikalauja didesnių finansinių investicijų. Jėga ir valia turėtų rasti savo specifinės subkultūros suvokime, vieningai (valstybės ir visuomenės) pripažintame tarnautojo statuse. Naujojo statuso skiriamasis bruožas – pareigūnų suvokimas, kad tarnavimas visuomenei yra pagrindinė valstybės tarnybos socialinė vertybė.

Bandydami išplėtoti tarnavimo visuomenei sąvoką ir pateikti apibendrintą statutinio valstybės tarnautojo statusą, atkreipėme respondentų dėmesį į dar vieną klausimą, *kodėl pareigūnui svarbus pagarbus elgesys su klientais?*



16 pav. Integralaus statutinio pareigūno statuso poveikis įstaigų prestižui

Statuso sampratos sudedamosiomis dalimis yra įgytos pareigos ir teisės (žr. 16 pav.). Pareigų ir teisių darnos klausimas, vertinant šiuolaikinės tarnybinės filosofijos požiūriu, yra tiesiogiai susijęs su individo naudos siekiu. Tai reiškia, kad pareigūnas, prisiimdamas vykdyti sudėtingesnes pareigas, kartu siekia išreikšti savo individualybę, įgyvendinti savo subjektines teises, kurti savo gerovę. Taigi pareigūno statuso sąvoka pasireiškia per savarankiškos veiklos plėtrą. Sudarytos sutarties pagrindu jis gauna galimybę prisiimti naujų pareigų, kad jomis legalizuotų, įgyvendintų ar gausintų savo subjektines teises¹⁹⁰. Pareigų bei teisių daugėjimas reikalauja naujų profesinių kompetencijų, įsisavinti ir plėtoti administravimo naujoves (žr. 16 pav.).

Siekiant suvokti, kaip gyvenime materializuojasi ši nuostata, pateiktas klausimas, *kodėl svarbus pagarbus elgesys su klientais*, t. y. bandyta išsiaiškinti, ką iš to gauna patys pareigūnai, arba, kaip jie supranta, ko-

¹⁹⁰ Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000. P. 327.

dėl asmeniškai turėtų būti suinteresuoti plėsti savo tarnybinį statusą, priiinti papildomų pareigų, tobulinti socialiai orientuotą tarnybinę veiklą.

3 lentelė. Pareigūno žemos profesinės kultūros pasekmės

Eil. Nr.	Galimos nepagarbaus elgesio pasekmės	Atsakymai (proc.)
1.	Ištaigos prestižo praradimas	35
2.	Konfliktai su verslo subjektais, privačiais asmenimis	38
3.	Pareigūnų neigiamos emocijos ir dėl to patirtas stresas	12
4.	Užtraukta žiniasklaidos nemalonė	9
5.	Atkreiptas kontroliuojančių institucijų dėmesys (išorinis auditas)	6

Kas trečias apklaustas muitinės pareigūnas supranta, kokią didelę žalą gali patirti jo įstaiga dėl prestižo praradimo (žr. 3 lentelę). Dar didesnis respondentų skaičius iš savo ir kolegų patirties žino, kad socialinio statuso nesuvokimu yra išprovokuojami konfliktai su klientais ir dar priduria, kad apskritai tai „tarnybą daro nepatrauklią ar net pareigūnų sveikatai kenksmingą“. Taigi, remiantis pateikta teorine klausimo analize ir sociologinio tyrimo išvadomis, pateikėme statuso įgijimo aplinkybes ir pagrindėme jo išskirtinę reikšmę įstaigos prestižui ne visai tradiciniu būdu, t. y. jos kintančių funkcijų kontekste. Statutinių valstybės tarnautojų statuso, subkultūros išskirtinumas nėra savitiksliis dalykas. Jie yra aktyvūs naujausių laikų piliečiai, teisinės kultūros nešėjai: gindami teisinės vertybes, jie gina pagrindines žmogaus teises ir laisves metodais, palaikančiais, skatinančiais visuomenės pilietinę brandą¹⁹¹.

* * *

Šios nedidelės studijos ir atlikto tyrimo nepakanka, kad galėtume atsakyti į visus klausimus ar pateikti neginčijamus teiginius statutinių valstybės tarnautojų subkultūros puoselėjimo klausimais. Tai speciali įžvalga, kuria siekiama atkreipti skaitytojo dėmesį į mažiau tyrinėtus, tačiau itin reikšmingas problemas. Svarbiausia, ką norėjome pabrėžti,

¹⁹¹ Laurinavičius, A. Globalizacijos iššūkiai keičia nacionalinių valstybių saugumo funkcijos sampratą. *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2008, Nr. 13. P. 36–39.

yra tai, kad, keičiantis atitinkamų valstybės institucijų funkcijoms bei kuriant inovatyvius administravimo problemų sprendimus, turi keistis ir subkultūra, moraliai ir psichologiškai paremianti pareigūno statusą.

Pasikliaujant teorija, grįžta statutinių tarnybų praktinės patirties analize, statistiniais tyrimų duomenimis, galime teigti, kad pareigūnų statusas keičiasi: iš grynai teisinio jis pamažu darosi socialinis, atitinkantis demokratinės visuomenės poreikius. Galima paminėti inovatyvaus socialinio statuso plėtros kertines idėjas arba segmentus:

- naujų atsakomybės ribų, nukreiptų ginti ištaigos socialinį prestižą, nustatymas;
- pareigūnų socialinio statuso, diskrecinės valdžios plėtros pagrindas yra teisinis statusas – nustatyti modernūs teisiniai administravimo santykiai;
- pareigū ir teisių darna filosofiniu vertinimu reiškia laisvės jos bendrąją sampratą plėtrą. Socialinis statusas yra gerokai platesnis, daugiau įpareigojantis už tradicinį teisinį, todėl jo plėtros pagrindinė varomoji jėga – pareigūnų motyvacija jos visa apimtimi.

Statutinių pareigūnų socialinio statuso ir subkultūros plėtra yra objektyviai nulemta naujosios viešosios vadybos, ieškančios inovatyvių valstybės ir verslo bendradarbiavimo konceptų bendros gerovės labui. Socialinių procesų nepaisymas dažnai didina socialinę įtampą ir vietoj valstybės ir verslo bendradarbiavimo gali rasti jo priešybę – konfliktas.

5. Teisinio ir rinkos reguliavimo mechanizmų sąveika reformuojant statutines valstybės tarnybas (Skyriaus apibendrinimas ir išvados)

Iki šiol gyvavusi teisinės valstybės samprata vadovavosi teisinio įteisinimo grandine, pagal kurią administracija griežtai vykdo įstatymus ir hierarchiškai telkia pastangas įgyvendinti įstatymuose suformuluotus nurodymus. Administracijos organizacija yra „priemonė siekti įstatymų vykdymo tikslo“¹⁹². Tokia administravimo forma literatūroje dar vadi-

¹⁹² Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys*. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 27.

nama „intervenciniu administravimu“, „nuvirkdimu“ ir panašiai. Tradicinis valstybės tarnybos veiklos modelis, randantis vis didesnei veiklos formų įvairovei, nebeatitinka XXI a. administravimui keliamų reikalavimų – Europos viešojo administravimo principų.

Administravimo modernizacija nėra visiškai seno modelio nunykimas ir naujo diegimas. Teisinės valstybės numatyti principai išlieka pagrindine modernizacijos atrama, tačiau pripažįstama, kad statutinių institucijų, jų veiklos administravimas negali būti visiškai reglamentuotas-standartizuotas. Statutinių įstaigų veikla yra įvairi ir kiekviena sritis turi būti analizuojama ieškant veiklos tobulinimo išteklių nepažeidžiant jos stabilumo. Vakarų šalyse vienokiu ar kitokiu būdu (turima omenyje, pavyzdžiui, anglosaksų ir kontinentinės Europos tradicijų skirtumus) išsiskystalizavo bendrosios valstybinės sąrangos nuostatos, nulėmusios viešojo administravimo savitumus. Kaip žinome, šalies ūkio valdymas ir visuomenės saugumo klausimų sprendimas ilgus dešimtmečius buvo suprantamas kaip tarpusavyje konfrontuojančios sritys. Naujasis viešasis administravimas šią įvairovę suvokia kaip pagrindinę visuomeninių santykių modernizavimo prielaidą, sudarančią galimybę naujai viešajai vadybai rasti.

Specialiojoje literatūroje pažymima, kad naujoji viešoji vadyba nėra universalus modelis, kuris perkeliamas iš privataus į viešąjį sektorį. Rinkos vadybos mechanizmai statutinėje įstaigoje turi būti taikomi kūrybingai, atsižvelgiant į išorinę ir vidinę institucijos veiklos aplinką. Kita vertus, kaip neįmanoma pasiekti rezultatų, kurie keltų visišką įstaigų, pareigūnų pasitenkinimą, taip nėra jokių sričių, kuriose naujosios viešosios vadybos elementai būtų netaikytini. Vadybinės naujovės remiasi nauju požiūriu į teisės funkcijas. Naujasis demokratinis įteisinimas modernizuojamas plečiant diskrecinės teisės sritį: teisės imperatyvumas, universalumas siejamas su pareigūnų profesionalumu, verslumo ir kitais pozityviais reikalavimais, leidžiančiais visapusiškai plėtoti viso personalo intelektinę¹⁹³ veiklą. Sąlygiškai galima paminėti tokias naujojo demokratinio įteisinimo nuostatas:

- apibrėžti minimalų (garantuojant įstaigų stabilumą) valstybės įstaigos įteisinimo lygį;

¹⁹³ Intelektas (lot. *intellektus* – suvokimas, prasmė) – žmogaus sugebėjimas mąstyti, protas, protingumas.

- valstybinio veikimo demokratinio įteisinimo forma turi sudaryti prielaidas institucijoms veikti efektyviai¹⁹⁴;
- veiksmingos veiklos varomoji jėga – kompetentingas personalas ir geras komandinis darbas;
- geros komandos pagrindas – intelektas: skirtingas jos narių mąstymas, gebėjimai pritraukti papildomas pajėgas ir vienbalsis pagrindinio tikslo rėmimas.

Kiekvienos nuostatos turinys yra sudėtingas, jos pateikia sisteminių požiūrį į valdymo reformas, todėl reikalauja išsamaus nagrinėjimo, kad būtų atskleista jų tarpusavio sąveika. Pirmiausia problemos sudėtingumą lemia labai platus suinteresuotųjų ratas. Atsakingomis laikomos organizacijos, atsižvelgiančios į visų suinteresuotųjų interesus. Analizuodami specialiąją literatūrą, pastebime pokyčius skirstant suinteresuotuosius į pirminius (pagrindinius) ir antrinius. Dar praėjusio šimtmečio aštuntajame–devintajame dešimtmetyje verslas nagrinėjamas atskirai nuo valstybės. Pavyzdžiui, Josephas W. Weisas, R. L. Daft ir kiti autoriai, nagrinėjantys subjektų (suinteresuotųjų) atsakomybę, valstybės institucijas prilygina „vartotojams“, „varžovams“ ir priskiria antrinei suinteresuotųjų grupei.¹⁹⁵

XXI a. moksliniuose darbuose verslas ir atitinkamos institucijos laikomos partneriais, perskirstoma socialinė atsakomybė (žr. 17 pav.). Be to, keičiasi pastarosios turinys. Tai patvirtino mūsų tyrimo duomenys (žr. 2 lentelę). Duomenų lyginamajai analizei išskyrėme pagrindines atsakomybės sritis:

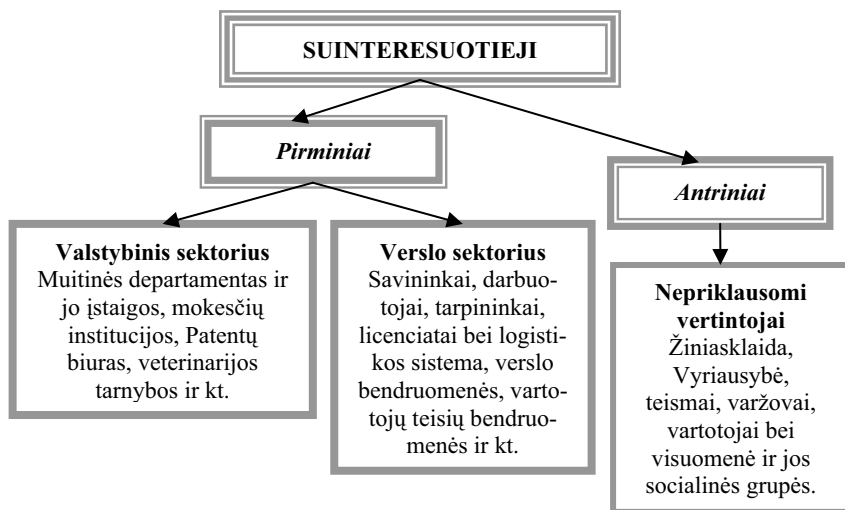
- už savo veiksmus (neveikimą), priimtus sprendimus;
- už viešą (valstybės) interesą;
- už teisės aktų įgyvendinimą.

Tyrimas patvirtino, jog Lietuvos verslas supranta, kad, pavyzdžiui, muitinės įstaigos yra specifinė tarptautinės prekybos infrastruktūros dalis ir, žvelgiant į ateitį, verslui teks prisiimti didesnę socialinę atsakomybę. Viešojo intereso apsauga tampa bendru valstybės ir verslo rūpesčiu. Taikant viešąją vadybą, keičiasi sąvokos „teisės aktų įgyvendinimas“, „veiklos“ ir „sprendimo“ sampratos. Trumpai tariant, socialinės

¹⁹⁴ Thom, N.; Ritz, A. *Viešojo vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys*. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 27.

¹⁹⁵ Weis, J. W. *Business Ethics: A Managerial, Stakeholder Approach*. California, Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1994; Daft, R. L. *Management*. New York: The Dryden Press, 1994. P. 150–175.

atsakomybės klausimai tampa šių dienų aktualija. Knygoje prie šios temos grįšime kituose skirsniuose ir apskritai, tai gali būti atskira mokslinės analizės tema.



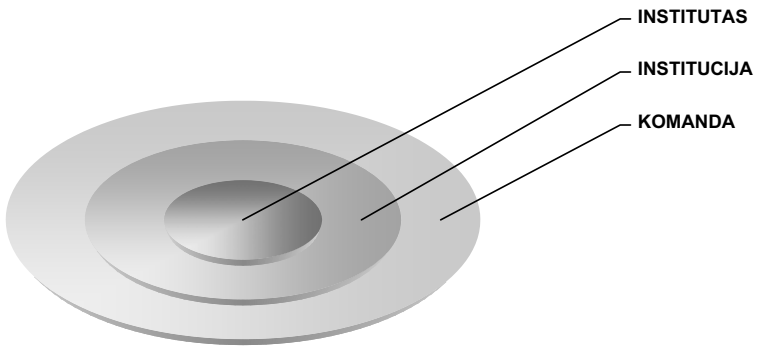
17 pav. Suinteresuotųjų skirstymas pagal atsakingumą naujosios vadybos požiūriu

Apibendrinami aptartus klausimus ir siekdami tęsti temos nagrinėjimą kituose monografijos skyriuose, atkreipiame dėmesį į tai, kad pateiktus teiginius sieja bendras dorovinis, moralinis jausmas – nepasitenkinimas esama padėtimi arba *nerimas dėl esamos padėties* bei noras šalinti bet kokias sąstingio apraiškas. Vienas žymiausias žmonijos istorijoje išradėjas ir verslininkas Tomas Alva Edisonas (*Thomas Alva Edison; 1847–1931*) rašė, kad *nerimas – tai nepasitenkinimas, o nepasitenkinimas svarbiausia pažangos sąlyga*¹⁹⁶. Analizuodami socialinių tyrinėjimų duomenis, atskleidėme būtent respondentų „nerimą“, susirūpinimą ir

¹⁹⁶ Edisonas laikomas produktyviausiu JAV išradėju. 1881 m. jis sukūrė pirmąjį generatorių, 1889 m. kino kamerą, kuria buvo galima filmuoti ir t. t., 1882 m. vadovavo statant pirmąją pasaulyje valstybinę Niujorko elektros jėgainę. Edisonas atrado iš viso daugiau nei 2 000 elektros procesų, įgijo daugiau kaip 1 000 patentų.

padėties, reikalaujančios keisti požiūrį į atsakomybę, sudėtingumo suvokimą. Vertinant padėtį valstybės institucijų statuso požiūriu, pirmoji jos tarnautojų pareiga – garantuoti visuomenės stabilumą, didžiųjų socialinių vertybių apsaugą. Nuolatinis „nerimas“ randasi ir tada, kai siekiama užtikrinti žmogaus ir visuomenės saugumą, kuo patikimiau apsaugoti viešąjį ir teisėtą (teisingą) privatųjį interesą. Vertinant padėtį tradiciniais viešojo administravimo kriterijais, atsiranda atsakomybės sampratos prieštaravimų, nes valstybės rūpestis – viešasis interesas. Būtent idėjų konfliktas gali virsti socialiniu konfliktu, kai teisinėmis ir vadybinėmis priemonėmis nesiekiami viešųjų ir privačių interesų dermės arba pusiausvyros. Naujosios viešosios vadybos diegimas valdyme pasireiškia tuo, kad idėjų konfliktas yra sprendžiamas didinant administracijos, valstybės tarnautojų, pareigūnų veiklos autonomiją ir formuojant naują personalo požiūrį į atsakomybę sureikšminant:

- gebėjimą lanksčiai, kūrybingai nagrinėti valstybės, visuomenės gerovės problemas;
- viešojo ir privataus sektoriaus pajėgų sutelktumą mokantis susitarti ir prisiimti didesnę atsakomybę už verslios pilietinės visuomenės brandą.



18 pav. Naujosios valstybės institucijos sąranga

Tai naujas požiūris į žmogaus teisių, socialinių, ekonominių garantijų ir laisvių plėtrą valstybėje. Pagrindinis naujosios – garantijų valsty-

bės skiriamasis bruožas, kaip rašo N. Thomas, A. Ritzas, yra teisinės valstybės reguliavimo ir rinkos mechanizmų sąsaja¹⁹⁷. Valstybės įstai-goms visais laikais keliami reikalavimai veikti rezultatyviai, veiksmingai ir taupiai visiškai sutampa su verslo tikslais. Taip pat reikalaujama nuolat kritiškai vertinti pasiektus rezultatus. Verslo, rinkos vadybos me-chanizmai reikšmingi dar ir tuo, kad čia turima daugiau ir įvairesnės moksliskai apdorotos patirties. Ilgus šimtmečius administravimo tradici-jas diktavo valstybės institucijos. Esminiai pokyčiai, apimantys ir ES, ir nacionalines institucijas, vyksta pastaraisiais dešimtmečiais, kai valdy-mo pokyčius lemia sėkmingai besivystančios verslo organizacijos, tarp-tautinės kompanijos. Procesai skatinami įvairiais būdais. Valstybės tar-nybų administracinės veiklos pokyčius padeda atskleisti reikalavimai, kuriuos turi tenkinti naujosios Europos Sąjungos valstybės narės. Lietu-vai, norint tapti ES valstybe nare, reikėjo įgyvendinti iškeltus reikalavi-mus, kuriuos nustatė 1993 m. gruodžio 22 d. Kopenhagoje ES Vadovų taryba.

A) Politiniai:

- institucinis stabilumas;
- demokratinė ir teisinė valstybės tvarka;
- pagarba žmogaus teisėms ir mažumų teisių apsauga.

B) Ekonominiai:

- veiksminga rinkos ekonomika;
- gebėjimai varžytis bendrojoje ES rinkoje.

C) Teisės suderinamumo:

- sugebėjimas perimti ES teisę (*acquis communautaire*);
- papildomas kriterijus, atsiradęs po 1995 m. Madrido susiti-kimo – tai valstybių administracinių struktūrų pertvarkymo bei prisitaikymo prie ES reikalavimų: profesionalus, veiks-mingas ir stabilus viešasis administravimas yra gyvybinis elementas, kuriant modernią demokratinę visuomenę.

Kad administravimas tapo visuotine aktualija, tai patvirtina 2001 m. Baltoji valdymo knyga (*White Paper of Governance*), nukreipta skatinti bendrą visuomenės pilietinę brandą. Šis modelis remiasi britų patirtimi, apibrėžia modernios visuomenės subjektus, valstybės valdymo reformos nuostatas. Reikia pasakyti, kad autoriai, nagrinėję valstybės tarnybos re-

¹⁹⁷ Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 27.

formos klausimus prieš dešimtmetį (A. Auer, Ch. Demke, R. Polet, N. Menning, L. M. Gudošnikovas, A. A. Ždanovas, A. N. Kozyrinas, N. Parison, Ch. Pollittas, G. Bouckaertas, A. Raipa, V. Smalakys ir kt.)¹⁹⁸ ir dabartiniu metu, išryškina vieną bendrą požymį – šie dariniai, siekdami išsaugoti savo subkultūrų tradicinius požymius, priešinasi modernizavimo procesams. Tai savo ruožtu paaiškina, kodėl dažnai valstybės tarnybose susiduriama su konservatyviu požiūriu į reformas. Nežiūrint to, gerų poslinkių yra, reformos tapo nuoseklesnės, ypač vertinant atskirų subjektų bendradarbiavimą. Taigi mūsų laikotarpio reformų savitumas tas, kad valstybės tarnybos perima verslo, rinkos vadybos patirtį ir šie klausimai turi būti analizuojami sistemingai, įvertinant visus reikšmingus naujojo viešojo administravimo reformos veiksnius. Suprantama, kad ši tema labai plati. Mūsų tyrimo atspirties taškas – statutinių valstybės tarnybų subkultūra.

Greitai kintanti socialinė, ekonominė, kultūrinė aplinka ir tam tikri politiniai veiksniai daro tiesioginę įtaką piliečių poreikiams. Todėl valstybės tarnautojai turi neabejingai ir laiku reaguoti į šią kintančią išorinę aplinką¹⁹⁹. Tokios tendencijos skatina atkreipti skaitytojo dėmesį į gero administravimo principo įgyvendinimo statutinėje valstybės įstaigoje savitumus.

¹⁹⁸ Auer, A.; Demke, Ch.; Polet, R. *Civil Service in the Europe of Fifteen. Current Situation and Prospects*. European Institute of Public Administration. Maastricht, 1996; Мэннинг, Н. Парисон Ню Реформа государственного управления. *Международный опыт*. Москва: Весь мир, 2003; Pollit, Ch.; Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003; Raipa, A.; Smalakys, V. Šiuolaikinio viešojo administravimo raidos tendencijos. *Viešojo administravimo efektyvumas* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2001; Minkevičius, A.; Smalskys, V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.

¹⁹⁹ Gustas, E. Žmogiškųjų išteklių valdymo ypatumai valstybės tarnyboje: tarnautojų veiklos vertinimas ir kvalifikacijos tobulinimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. T. 5.

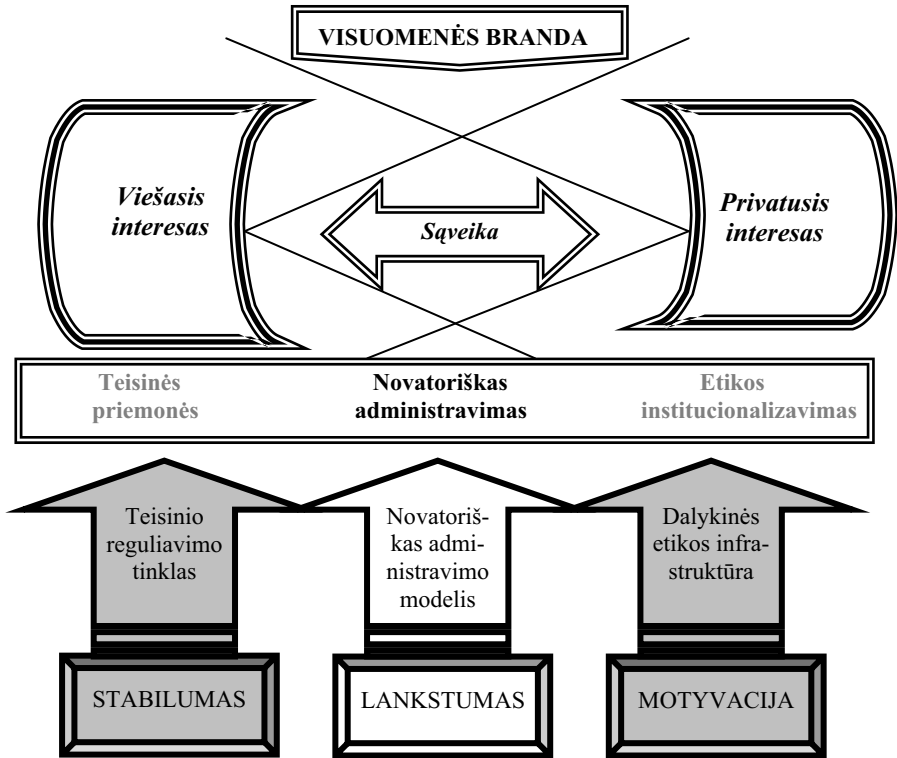
III. STATUTINIŲ VALSTYBĖS TARNYBŲ INSTRUMENTAI MODERNIZUOJANT ADMINISTRAVIMĄ

Valstybės tarnyba – autonomiškas valstybės ir visuomenės valdymo elementas, kuris turi tapti savotiška jungtimi tarp valdžios ir skirtingų visuomeninių organizacijų bei grupių, o jos valdymas turi mažų mažiausiai derinti politinę ir programų, hierarchinę ir bendradarbiavimo vadybą.

K. Masiulis

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, valstybės tarnyboje vyko revoliuciniai pokyčiai: atsisakyta nomenklatūrinės militarizuotos ir sukurta profesionali civilinė vakarietiška tarnybų sistema. Pradiniame valstybės tarnybos kūrimo etape remtasi klasikiniu Vėberio ir Wilsono modeliu, kurta griežtai reglamentuota, funkciškai vienarūšė, hierarchinė, valdoma stipraus vadovo sistema. XX–XXI amžių sandūroje atsiranda naujų normatyvinių požiūrių: elektroninė valdžia, naujoji viešoji tarnyba (valdymas), sureikšminanti dalyvavimo demokratiją ir visuomenės tinklus. Tai stipriai veikia socialinius procesus, tačiau valdžios vaidmuo nustatant politines ir teisineis normas, išlaikant ekonominių interesų pusiausvyrą, garantuojant socialinį teisingumą, valstybės ir visuomenės stabilumą ir saugumą, išlieka labai svarbus.

Naujojo laikotarpio sąlygomis, kai Vakarų valstybėse plėtojama naujoji viešoji vadyba, Lietuvos valstybės tarnyba išsaugo karjeros modelį, kurį galima pavadinti *neovėberine koncepcija*. Reikalaujama, kad valstybės ir jos tarnybos būtų socialiai atsakingos, kontroliuotų technologinius, demografinius, aplinkosaugos ir kitus poveikius bei keistųsi pačios iš vidaus.



19 pav. Valstybės tarnybų (institucijų) naujasis viešasis administravimas

Vidinę valstybės institucijų atsakomybės rūšį sudaro biurokratinė ir profesinė atsakomybė²⁰⁰. Statutinės valstybės tarnybos, kaip valstybės saugumo, stabilumo garantas, išsaugo labai plačius įgaliojimus, įgyja daugiau savarankiškumo. Naujoji koncepcija yra grįsta *korporatyvinės valdžios doktrina*, kuri išreiškia suinteresuotumą įtraukti visas suinteresuotas interesų grupes į sprendimų priėmimą, viešųjų reikalų tvarkymą. Savo ruožtu visi suinteresuoti asmenys gauna paskatą susiorganizuoti ir

²⁰⁰ Židonis, Ž. Pokyčiai Lietuvos valstybės tarnyboje: demokratinis valdymas *versus* vadybinė valstybė. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, 2007. P. 350.

aktyviai dalyvauti tvarkant bendruosius visuomenės reikalus. Doktrinos įgyvendinimo prielaida – naujoji viešoji vadyba. Ji skatina valstybės tarnyboje diegti versliškumo, kontraktavimo, privatizacijos, dereguliacijos, decentralizacijos bei kitus principus ir reformuoti viešąjį administravimą labiau pritaikant visuomenės, kiekvieno žmogaus poreikiams. Kitaip sakant, valstybės tarnautojai, statutiniai pareigūnai turi keisti požiūrį į tarnavimą – ugdyti verslumo gebėjimus, padedančius efektyvinti naująją viešąją tarnybą.

Verslumas yra visuomenės būseną, arba savybę, todėl tai turi būti suprantama kaip nacionalinė problema. Valstybės institucijos, nesuvoikiančios, kad verslas kuria žmonių ekonominės gerovės pamatus, gali tapti didele socialinės raidos kliūtimi. Pavyzdžiui, Ūkio ministerijoje, Finansų ministerijoje, Vidaus reikalų ministerijoje priskaičiuojama po 50–100 kontroliuojančių institucijų. Vien statutinėse valstybės tarnybose dirba daugiau negu 25 tūkstančiai pareigūnų (apie 10 proc. visų valstybės tarnautojų). Vadybinėje valstybėje gebėjimai kontroliuoti turi būti derinami su jų teikiama parama žmonėms, verslo skatinimu. Atlikti sociologiniai tyrimai, kuriuos aptarėme šiame skyriuje, ir kiti duomenys leidžia tvirtinti, kad šioje srityje problemų yra daug ir didžioji jų dalis – subjektyvios. Taigi daugumą problemų galima spręsti diegiant naujoves, tobulinant strateginį valdymą, viešąją vadybą ir tai nereikalauja didelių finansinių išteklių.

1. Valstybės ir verslo sąveika plėtojant Lietuvos verslumą

Knygos puslapiai siekia atkreipti skaitytojų dėmesį į teisingas, ekonomines verslumo kultūros puoselėjimo problemas Lietuvoje. Lietuvos tarpukario mąstytojai kėlė mintį, kad „mes nemylime savos valstybės, nes per ilgai buvome priversti nekęsti svetimos valstybės“, todėl susiklostė valstybės ir verslo priešstatos tradicija. Sovietmečiu prievarta diegta „dirbtinė tvarka“, o bendrabūvio samprata, grįsta „proletariato diktatūra“, dar labiau deformavo Lietuvos žmonių bendrabūvio palikimo kultūrą, kitas socialines vertybes. Remiantis šaltinių analize, galime daryti prielaidą, kad iškreiptas doktrininis mąstymas suformavo tradicijas, nepriimtinas demokratiniam pasauliui, trukdančias formuotis

versliai visuomenei. Viena iš sunkiausiai įveikiamų – viešųjų ir privačių interesų suderinamumo problema.

Mokslo įrodyta, kad kultūros tradicijos nėra perduodamos genetiškai. Jos yra sąmoningai arba nesąmoningai formuojamos, tačiau gali turėti lemiamą poveikį žmonių santykiams, jų raidai. Skirsnėje nagrinėjamos sociologinių apklausų valstybės ir verslo sąveikos įveikiant teisinį nihilizmą, gero administravimo duomenys. Remiantis teoriniais šaltiniais, socialinių tyrinėjimų duomenimis, daroma prielaida, kad visuomenė kuriant savo gerovę susiduria su daugeliu demokratiniam bendrabūviui priešingų kultūros apraiškų. Teisinis nihilizmas yra viena iš jų. Šią hipotezę siekiama patvirtinti sociologinių tyrimų duomenimis, atskleidžiančiais aplinkybes bei priežastis, kurios turi įtakos teisiniui nihilizmui rasti.

Daug ką apie visuomenės verslumą pasako susiformavusi viešojo ir privataus intereso paradigma. Lietuvos narystė Europos Sąjungoje reikalauja šalies įsiliejimą į bendrąją Europos ekonominę erdvę, kurioje vyksta laisvas prekių, paslaugų, kapitalo ir asmenų judėjimas. Knygoje plačiau nagrinėjami statutinių institucijų, susijusių su tarptautiniu verslu, tarptautine prekyba, veiklos pavyzdžiai. Visose pasaulio šalyse, pavyzdžiui, muitinės ir verslo santykiai tradiciškai nėra draugiški. Muitinės nuolat privalo derinti du skirtingus uždavinius: stiprinti kontrolę ir kiek galima mažiau kliudyti teisėtai prekybai – laisvam prekių judėjimui. Valstybės tarnybų veiklą reikalauja keisti iš esmės tai, kad į šią erdvę patenkančios prekės būtų apmokestinamos bendru išorinių muitų tarifu; panaikinami visų reikalavimų, keliamų produktams, tiekiamiems į nacionalinę kurios nors ES šalies rinką ir kitų ES šalių rinkas, skirtumai. Šios problemos sprendimas yra siejamas su teisinės bazės tobulinimu, kompiuterinių technologijų, modernių kontrolės sistemų diegimu nacionalinėse muitinėse. Pavyzdžiui, rentgeno kontrolės sistema pagerina kontrolės operatyvumą, taupo verslo laiką, apsaugo prekių srautus nuo kontrabandos ir kt. Kita vertus, tradiciškai bet koks kontrolės stiprinimas sulaukia verslininkų kritikos, nes tai siejama su jiems reikiamu nepasitikėjimu – kyla sunkiai sprendžiamas privataus ir viešojo intereso konfliktas.

1.1. Interesų dermės problema

Intereso (lot. *interesse* – dalyvauti) sąvoka yra vartojama įvairiuose socialiniuose moksluose: sociologijoje, teisėje, politologijoje, psichologijoje ir kt. Viešasis interesas apima ekonominius, politinius, socialinius, kultūrinius, dvasinius visuomenės gyvenimo veiksnius. Taigi viešasis interesas yra socialinė kategorija. Vadinasi, vartojant sąvoką būtina pateikti jos sampratą mokslinio tyrinėjimo, teksto turinio požiūriu.

Kai kuriuose šaltiniuose, siekiant pabrėžti interesų prigimtį, yra vartojamos kitos sąvokos, kaip reikšmingi intereso segmentai. Pavyzdžiui, socialinius interesus reglamentuoja 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija, tačiau interesų turinys nusakomas nevarojant šios sąvokos. Konstitucijos 18 straipsnis skelbia: „Žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės“, o tolimesnių straipsnių turinys apibrėžia ir detalizuoja visuotinai pripažintus interesus: asmens ir jo laisvės, privataus gyvenimo, nuosavybės, būsto neliečiamybę (Konstitucijos 20–24 str.). Taigi intereso sąvoka nusakoma „neliečiamybės“ terminu, o žmogaus įsitikinimų, minties, tikėjimo, sąžinės laisvė, laisvė gauti ir skleisti informaciją laikoma žmogaus imanentiška teise, kuri negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu (Konstitucijos 25–26 str.). Suprantama, kad Konstitucijoje vyrauja teisinis intereso sąvokos aspektas ir, reglamentuojant valstybės institucijų pagrindines priedermes, pateikiamas asmens ir valstybės santykis – valstybės viešasis interesas. Konstitucijos 29 straipsnis šiuo klausimu pateikia principinę nuostatą: „Įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs“.

Įstatymuose, kaip Baudžiamajame kodekse, Administraciniame kodekse, Civiliniame kodekse „viešojo intereso“ sąvoka vartojama gana dažnai. Pavyzdžiui, paskaičiuota, kad Civilinio proceso kodekse ji pavartota 16 kartų. Baudžiamojo kodekso 1 straipsnyje nustatoma, kad kodekso (greta kitų) paskirtis – baudžiamosiomis teisės priemonėmis ginti <...> visuomenės ir valstybės interesus nuo nusikalstamų veikų. Interesas – tai svarbi teisės normos hipotezę sudaranti dalis, o teisinė hipotezė yra būtinas kiekvienos teisės normos elementas, jungiantis teisės normą su realiu gyvenimu. Hipotezė apibrėžia elgesio taisyklės veikimo ir taikymo sąlygas, suteikia jai prasmę, aiškumą, kokiais atvejais ir kam gali būti taikoma. Ji kartu su dispozicija pajėgi atskleisti teisinio regu-

liavimo funkciją²⁰¹. Akivaizdu, kad, siekiant įgyvendinti teisės normas, teisės hipotezė turi būti aiški ir tiksli, o joje vartojamos sąvokos visiems vienodai suprantamos.

Tačiau įstatymai nepateikia teisinės viešojo intereso sampratos. Dar daugiau – įstatymų leidėjas nenustato jokių objektyvių viešojo intereso nustatymo kriterijų, kuriais remiantis galėtų rasti vienodas šios sąvokos supratimas, praktinis taikymas. Teisinėje literatūroje šią problemą siūloma spręsti pasitelkiant viešojo intereso sąvokos aiškinimą vien tik teismų praktika²⁰². Tačiau teismas nėra įstatymų leidėjas ir gali pateikti tik vertybinius kriterijus, aiškinimo kryptis, tačiau to nepakanka norint apibrėžti viešąjį interesą, jo ribas. Praktinės patirties analizė rodo, kad viešojo intereso sąvoka paprastai aiškinama pasitelkiant „socialiai svarbius tikslus“, „pamatinės visuomenės vertybes“, „socialinių teisingumą“, „pagrindinius visuomenės interesus“ ar „konstituciškai svarbų tikslą“ arba nurodoma, kad ji yra „vertinamojo pobūdžio“²⁰³. Šios sąvokos atskleidžia viešojo intereso platų vertybinį spektrą, tačiau jų neužtenka, kad būtų galima pateikti jo vienareikšmišką apibrėžimą.

Kyla klausimas, ar tai problema, kuri sunkiai sprendžiama tik Lietuvoje, ar ji yra platesnio masto? Mūsų tyrinėjimų sritis yra teisė ir administravimas, todėl atspirties tašku laikysime kitų šalių teisinę literatūrą, kitus administravimui reikšmingus šaltinius. Užbėgant į priekį, reikia pasakyti, kad teisinėje literatūroje taip pat nėra vienintelio, užbaigto ir neginčijamo viešojo intereso apibrėžimo. Taigi neklysimė sakydami, kad šią teisės problemą galima įvardyti pasaulinio masto aktualija. Apžvelgus Rusijos, Prancūzijos specialiąją literatūrą, užsienio šalių teisės enciklopedijas, išryškėja panaši padėtis, kaip ir Lietuvos pozityviojoje teisėje. Pavyzdžiui, Rusijos mokslininkai (A. V. Kriažkovas, J. A. Tihomirovas, K. J. Totjevas ir kt.) viešąjį interesą (rus. *публичный интерес*) dažniausiai apibrėžia kaip teisės reguliuojamą (pagal normas) „visuomeninį interesą“, suvokiant tai kaip valstybės priedermę užtikrinti socialinių grupių ir visos visuomenės atitinkamą būseną: garantuoti valstybės ir visuomenės egzistavimo sąlygas, socialinių grupių privačių interesų apsaugą.

²⁰¹ Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000. P. 225.

²⁰² Laužikas, E.; Mikelėnas, V.; Nekrošius, V. *Civilinio proceso teisė*. Vilnius: Justitia, 2003. T. 1. P. 267.

²⁰³ Krinka, E. Viešojo intereso problema civilinio proceso teisėje. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2007, Nr. 10 (100). P. 16.

Nors požiūris į teisę (teisės tradicijos) skirtingas, tačiau ir Prancūzijos mokslininkų (G. J. Guglielmis, G. Koubis, A. S. Mescheriakoffas ir kt.) pateikta viešojo intereso samprata yra gana panaši. Teisės doktrinoje viešasis interesas (pran. *intérêt public*) dar vadinamas bendruoju interesu (pran. *intérêt général*), laikomas kartu valstybės ir nacijos, arba nacionaliniu, interesu, saugančiu santykių stabilumą, patikimumą. Taigi pabrėžiamos didžiausios socialinės vertybės, reikalaujama garantuoti jų apsaugą. Panašiai apibrėžiama analizuojama kategorija ir kitose Europos Sąjungos šalyse.

Reikia pridurti, kad nerandame itin konkretaus atsakymo į klausimą, kas yra viešasis interesas, ir pasaulyje pripažintose enciklopedijose. Pavyzdžiui, *Black's Law Dictionary*²⁰⁴ taip pat iškelia svarbiausias socialines vertybes:

- a) visuomenės gerovė, kuri valstybės pripažįstama ir ginama;
- b) viešasis interesas yra tai, kuo suinteresuota visa visuomenė;
- c) interesai, kuriais grindžiamas reguliavimas pozityviaja teise.

Remiantis šiomis vertybėmis, galima pateikti gana abstraktų, apimantį ir privatų sektorių, apibendrinimą – *tai teisės saugomas visuomenės interesas*. Kitame S. H. Gifio²⁰⁵ parengtame žodyne viešojo intereso apibrėžimas siejamas su diskrecinės valdžios nustatymu, t. y. viešasis interesas tapatinamas su tuo, kas geriausia visuomenei. Kas yra gėris visiems, subjektyviai sprendžia institucijos (grupės), kaip įstatymų leidėjas, teismas arba individualūs, turintys atitinkamus įgaliojimus, asmenys – teisėjai ir kiti pareigūnai.

Reziumuojant galime daryti prielaidą, kad mūsų literatūroje plėtojama ta pati nuostata, tik ji pateikiama siauriau, kai siūloma viešojo intereso sąvoką aiškinti pasitelkiant vien tik teismų praktiką, t. y. suteikiant teismams plačius diskrecinius įgaliojimus. Tokia nuostata kyta ir iš Europos žmogaus teisių doktrinos, kuri skelbia, kad įstatymų leidėjas, įstatymais reguliuodamas visuomeninius santykius, gali nustatyti viešojo intereso ribas, tačiau sprendimai dėl viešojo intereso ribų ir jo patenkinimo būdų turi būti realiai pagrįsti ir teisėti. Būtent šia nuostata remiasi ir Lietuvos Konstitucinis Teismas sprenddamas viešojo intereso reglamentavimo problemas²⁰⁶. Konstitucinis Teismas, išanalizavęs viešojo intere-

²⁰⁴ *Black's Law Dictionary*. 7th ed. Bryan A. Garner, ed. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1979.

²⁰⁵ Gifis, S. H. *Law Dictionary*. 4th ed. New York: Barron's Educational Services, 1996.

²⁰⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas. *Valsty-*

so apsaugos problemą, nustatė, kad pagrindinė konstitucinė nuostata yra ta, kad valstybė, vykdydama savo funkcijas, yra konstituciškai įpareigota užtikrinti ir tenkinti viešąjį interesą²⁰⁷. Be to, viešojo intereso palaikymas ir plėtra siejama su valstybės tarnybų (institucijų) kompetencijos, jų diskrecinių įgaliojimų plėtra, konstitucinių nuostatų įgyvendinimu. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nurodo, kad asmenys, dirbantys institucijose, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, sudaro valstybės tarnautojų korpusą. Valstybės tarnyba yra šių asmenų profesinė veikla, susijusi su viešojo intereso palaikymu²⁰⁸. Taigi pagrindinė jų ginama vertybė – viešasis interesas, kuris turi būti ginamas pasitelkiant modernius administravimo metodus. Pažymėtina, kad modernizacijos apimtį, ribas nulemia valstybės tarnybos diskrecija. Diskrecinius įgaliojimus riboja, jų esmę atskleidžia Konstitucijos reikalavimas, draudžiantis nustatyti tokius teisinius reikalavimus, kurių nebūtų galima apginti kreipiantis į teismą²⁰⁹. Konstitucinės vertybės, asmens teisės ir laisvės yra viešojo intereso turinys ir teisinės apsaugos objektas.

Konstitucinis Teismas siekia užtikrinti, kad Konstitucija būtų taikoma tiesiogiai, o jos nuostatos netaptų neįgyvendinamomis deklaracijomis. Tai lemia sprendimą, kad institucijoms suteikiami įgaliojimai būtiniais atvejais padėti žmonėms apginti, apsaugoti jų konstitucines teises neprieštaraujant Konstitucijai²¹⁰. Vadinasi, visiškai pagrįstai galime teigti, kad *viešasis interesas suvokiamas kaip teisminės gynybos ir teisinės apsaugos objektas, o viešojo intereso apsaugos teisinę doktriną formuoja Konstitucinio Teismo nutarimai*.

Nagrinėjant valstybės tarnybų (institucijų) veiklą, svarbus Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas²¹¹ „Dėl Lietuvos Respub-

bės žinios. 1997, Nr. 40-977. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. vasario 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 18-561.

²⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 102-3957.

²⁰⁸ Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su jais susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 181-6708.

²⁰⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 29-938.

²¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. vasario 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 18-561. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 13-221.

²¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 40-977.

likos valdininkų įstatymo 16 straipsnio pirmosios dalies 2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Jis aiškino, kad įstatymų leidėjas turi teisę nustatyti viešojo intereso ribas konkrečiuose santykiuose. Tai reiškia, kad, pavyzdžiui, statutinių valstybės institucijų specialieji įstatymai nustato, kokia tvarka, kokiomis konkrečios institucijos priemonėmis ir kaip yra ginamas viešasis interesas, esantis to įstatymo reguliavimo srityje. Taigi dar vienas pagrindinis viešojo intereso požymis – jis visada gali būti ginamas ir teismine tvarka.

Problemos sudėtingumas tas, kad dėl viešojo intereso neapibrėžtumo atsiranda taip pat sunkiai apibrėžiama diskrecija: asmenys siekia remtis individualiais vertybiniais kriterijais, priklausančiais nuo socialinės aplinkos, išsilavinimo, teisinės sąmonės lygio. Viena šalis – institucija, tarnautojai (pareigūnai), veikiantys valstybės vardu, dažniausiai turi kitokią negu kita šalis nuomonę, toli gražu nesutampanti viešojo intereso suvokimą²¹². Santykių derinimas turi vadovautis teisine reglamentacija, nepažeidžiant tarnybai pavestų valdymo, administravimo funkcijų.

1.2. Viešojo intereso apsauga kartu palaikant verslo (privačiuosius) interesus

Privataus intereso sąvoka sudaryta iš dviejų sąvokų *privatus*²¹³ (susijęs su asmeniniu, ne visuomeniniu nuosavybės valdymu) ir *interesas* (lot. *interesse* – dalyvauti) – asmens individualių poreikių nulemtas dalyvavimas visuomenės gyvenime. Privatus interesas – tai galimybės, reikalingos kūrybinėms (prigimtinėms) galioms pasireikšti ir joms tobulinti. Organizacijos interesas – tai siekis užsiimti ir išlaikyti kurią nors vietą visuomenėje; įsitvirtinti visuomenėje kaip didelėje socialinėje-ekonominėje sistemoje, tapti jos sudedamąja integruota dalimi. Privataus intereso sąvokos turinys visada susijęs su tam tikro produkto (prekės, paslaugos) gamyba arba pardavimu, su pramonine nuosavybe. Tradiciškai laikoma, kad verslo sėkmė priklauso nuo trijų kertinių stulpų:

²¹² Gumbis, J. Public Interest: Problem of Conceptualization. *Social Sciences*. 2006, Nr. 1 (51). P. 16.

²¹³ Privatus (lot. *privatus*) turi ne vieną reikšmę, pavyzdžiui, neoficialus, netarnybinis; asmeninis, susijęs su atskiru asmeniu; susijęs su asmeniniu, ne visuomeniniu nuosavybės valdymu. Monografijoje privatus interesas suprantamas kaip erdvė individo kūrybinėms galioms pasireikšti ir joms tobulinti.

- technologinių arba profesinių gebėjimų,
- finansinės kompetencijos ir
- rinkodaros.

Paprastai verslo specifika vieną ar kitą iš jų sureiškina. Būtų neprotinga manyti, kad šios verslo vertybės, kaip interesų sritys, prarado savo reikšmę. Pavyzdžiui, finansai visada yra pirmajai svarbos dalykas, „verslo šerdis“, tačiau pasikeitė finansų ir verslo finansavimo samprata ir finansų reikšmė siekiant įmonei įgyvendinti savo interesus. Technologijos lemia gaminamą produkciją, kuri nuolat tobulinama, tačiau kone visose verslo srityse vien techniniai gebėjimai negali garantuoti pranašumo rinkoje. Rinkodaros paskirtis, greta kitų tradicinių dalykų, yra „mobilizuoti vartotoją“. Bendrovės sąmoningai ar dėl nežinojimo nesiskaitančios su socialiniais poreikiais užsitraukia klientų boikotą. Naujovės – gyvybiškai svarbus dalykas, rašo verslo ekspertas W. Olinas, bet mūsų laikais beveik viską galima nukopijuoti, ir dažniausiai tai vyksta greitai. Rinkoje varžantis vienodai stipriems konkurentams, laimi turintis geriausią reputaciją.

Taigi Vakarų šalyse (prekių ir paslaugų) gamyba yra pakitusi. Šiandien ji suprantama pirmiausiai kaip erdvė, kaip poligonas žmogaus kūrybinėms (protinėms) galioms pasireikšti ir tobulinti²¹⁴. Tai reiškia, kad pagrindiniai akcentai skiriami ne techniškam, o žmoniškajam veiksmui, socialinei motyvacijai. Šiuolaikinėje valdymo teorijoje žmogus suprantamas kaip visapusiška, kompleksiška asmenybė, kuri savo interesus įgyvendina bendradarbiaudama, siekdama partnerių ir konkurentų abipusio pasitikėjimo. Kita vertus, didėja konkurencija intelekto srityje, siekiama išskirtinumo bendruoju ir profesiniu pasirengimu, individualiais gebėjimais, kūrybiškumu, iniciatyvumu. Pelnas dažniausiai yra gebėjimų rezultatas, o kai kuriais atvejais – beveik šalutinis produktas²¹⁵. Privačių interesų humanizavimas yra nulemtas žmogaus teisių ir laisvių plėtros demokratinėje visuomenėje. Tačiau naujomis visuomeninio gyvenimo sąlygomis, plečiant galimybes žmogaus kūrybinėms (prigimtinėms) galioms reikštis kyla ir naujų problemų, grėsmių privačiam interesui. Tai lemia pasikeitusi, visiškai kitaip suprantama viešojo intereso, siekiant apsaugoti, palaikyti pramoninės nuosavybės objektus bei subjektų teises, samprata. Šiame darbe privatus interesas nagrinėjamas

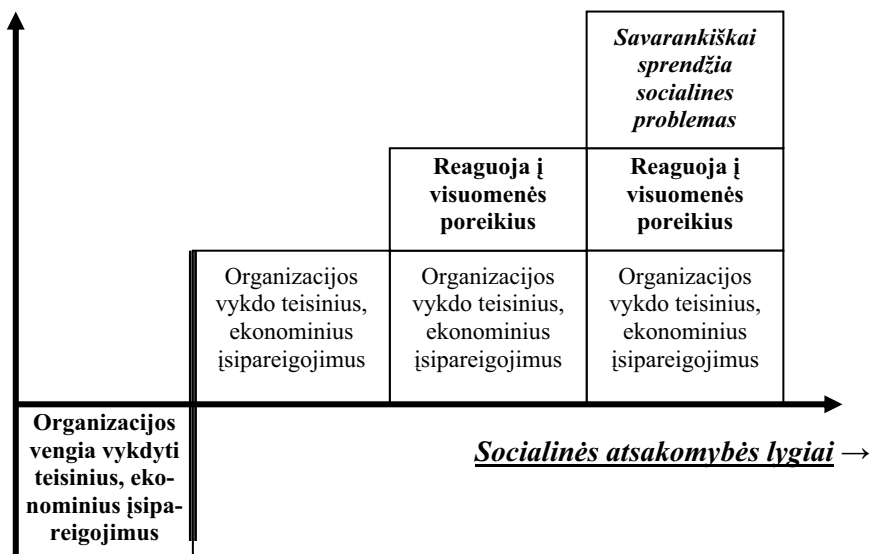
²¹⁴ Stoškus, S.; Beržinskienė, D. *Vadyba*. Kaunas: Technologija, 2005. P. 78.

²¹⁵ Olins, W. *On Brand. Prekės ženklas*. Vilnius: Mūsų knyga, 2006. P. 6.

dviem aspektais, reikšmingais naujamam požiūriui į viešojo intereso apsaugą ir gynimą:

- privačių interesų įgyvendinimas laikomas pagrindine bendros gerovės kilimo prielaida;
- verslo raida siejama su didėjančia jo socialine atsakomybe.

Tradiciškai per amžius už socialinių problemų sprendimus atsakingomis buvo laikomos valstybės institucijos. Suprantama, kad jų socialinė atsakomybė nesumažėja, tačiau įgyja kitą mastą ir įgyvendinimo formas. Verslas privačius interesus plėtoja įgyvendindamas moralius intelektualinio produkto gamybos ir realizavimo tikslus. Apžvelgus XX a. devintojo dešimtmečio verslo vadybos autorių (C. R. Anderseno, L. B. Rue, I. L. Byars ir kt.) darbus apie verslo raidą, suprantame, kad jo pagrindinė tendencija – socialinio atsakingumo, prisiimant daugiau įsipareigojimų visuomenei, didėjimas (žr. 20 pav.). Demokratiškose valstybėse verslo organizacijos savo vertybių skalėje didelę svarbą teikia socialinei atsakomybei, socialiniam jautrumui, nes suvokia, kaip svarbu palaikyti ne tik organizacijos vidaus, bet ir visos socialinės sistemos pušiausvyrą.



20 pav. Privataus intereso grupių socialinė atsakomybė

Viešojo intereso užtikrinimas reiškia viešojo intereso gynimą ir apsaugą. Gynimas apima teisinių priemonių taikymą²¹⁶ pažeidus šį interesą. Pagrindinis tikslas – užtikrinti galimybes įgyvendinti teisės saugomus interesus paveikiant viešąjį interesą pažeidusį asmenį, atkuriant iki pažeidimo buvusią padėtį. Viešojo intereso pavyzdys galėtų būti prokuroro, valstybės, savivaldybės institucijos ar visuomeninės organizacijos, kitų subjektų ieškinys norint apginti konkretų viešąjį interesą arba teisinio poveikio priemonių taikymas pagal tam tikrą institucijos, pareigūno kompetenciją.

Viešojo intereso apsaugos sąvoka yra gerokai platesnė, apimanti ne tik gynimą taikant sankcijas, bet ir prevencines priemones, reglamentuotas teisės aktais, jų įgyvendinimą užtikrinant galimybes tenkinti interesus, užkirsti kelią galimiems interesų pažeidimams. Be to, apsauga reiškia sąlygų sudarymą palaikant esamas teises garantijas ir prielaidų sudarymą tolimesnei viešųjų interesų tenkinimo plėtotei. Viešojo intereso sąvoka nėra statiška, kaip teigia Konstitucinis Teismas, viešasis interesas yra dinamiškas ir kinta²¹⁷. Šis viešojo intereso požymis sureiškina apsaugos sąvoką, skatina išsamiau nagrinėti reglamentavimo aplinkybes, tendencijas plėtojant visuomenės raidos išorines ir vidines sąlygas.

Viešojo intereso apsaugos sąvoka kaip mokslinės analizės objektas sudėtinga, veikiama įvairių socialinių procesų, objektyvių sąlygų. Susiduriame su valstybės, jos galimybių pokyčiais. Pavyzdžiui, gyvenimas Lietuvoje per pastaruosius dešimtmečius atkūrus Nepriklausomybę pasikeitė iš esmės. Dalis visuomenės interesų, reikšmingų pirmaisiais nepriklausomos Lietuvos metais, dabartiniu laikotarpiu net neatitinka konstitucinės visuomenės interesų sampratos. Reikia manyti, kad didelių pokyčių tendencijos, reikalaujančios naujų vadybos ir administravimo idėjų visuomeniniame gyvenime, išliks ir ateities dešimtmečiais. Kita aplinkybė, skatinanti nuolat nagrinėti praktinę patirtį, – viešasis interesas yra labai sudėtingas ir įvairus, be to, jis dažnai susiduria su problemomis, kurių sprendimas galimas įsikišant viešosios valdžios institucijoms arba pareigūnams. Esminė nuostata, kuria turi vadovautis instituci-

²¹⁶ Teisės taikymas – tai ypatinga teisės įgyvendinimo forma, kai teisės normų nustatytus reikalavimus įgyvendina kompetentingos valstybės institucijos, priimdamos individualius teisės normų taikymo aktus teisės normoms realizuoti (parengta pagal: S. Katuoka. *Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos*. Vilnius: LTA, 1997).

²¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 87-3274.

jos ir pareigūnai, sprenddami problemas viešojo intereso požiūriu, – Konstitucijoje įtvirtintos vertybės (asmens teisių ir teisėtų interesų apsauga bei gynimas) ir viešasis interesas negali būti tarpusavyje priešingi²¹⁸.

Praktinė patirtis byloja, kad čia esama gana sudėtingų problemų. Kyla nesutarimų ar net prieštaravimų ir dėl asmens teisių bei laisvių, ir dėl socialinių grupių teisių dermės su visuomenės (viešaisiais) interesais. *Kaip derinti skirtingus interesus nepažeidžiant jų pusiausvyros?* Daugiausia problemų reglamentuojant ir sprendžiant ginčus kyla dėl viešojo intereso ribų aiškaus apibrėžimo. Visi sutaria, kad negali būti teisinio saugumo ir teisinio tikrumo esant nepakankamai aiškioms ir netikslioms teisės normoms ir kai jos įgyvendinamos *ad hoc* aiškinimo būdu²¹⁹, o tai pirmiausia susiję su intereso ribų apibrėžtumu.

Pagrindinis intereso elementas – žmogaus teisės ir laisvės, jų garantavimas. Esminis demokratinės visuomenės interesų derinimo būdas yra asmens teisių ir laisvių ribojimas remiantis Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Pagal susiformavusią Žmogaus Teisių Teismo praktiką, grįstą Europos žmogaus teisių konvencija, tokie apribojimai laikomi pagrįstais, jeigu atitinka dvi sąlygas:

1. yra teisėti (teisėtumo kriterijus);
2. būtinai reikalingi demokratinėje visuomenėje (demokratinio būtinumo kriterijus)²²⁰.

Teisėtumo kriterijus labiau siejamas su intereso gynimu. Šią problemą bandoma spręsti, pavyzdžiui, priimant Lietuvos Respublikos viešojo intereso gynimo civiliniame ir administraciniame procese įstatymą²²¹ ir kt. Įstatymo pagrindinis reikšminis žodis „gynimas“. Mūsų nagrinėjimo objektas sudėtingesnis – „viešųjų interesų apsauga“, kuri vertinama pagal *demokratinio būtinumo* kriterijus. Sprendžiant problemą būtina remtis Europos žmogaus teisių konvencija ir bendraisiais Europos Bendrijos teisės principais. Jie reikalauja analizuoti *tikslius* viešojo intereso atžvilgiu ir nustatyti ribojimus, proporcingus teisinėmis priemonė-

²¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 102-3957.

²¹⁹ Deborah, S. *Viešosios politikos paradoksai: sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 327–328.

²²⁰ Krinka, E. Viešojo intereso problema civilinio proceso teisėje. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2007, Nr. 10 (100). P. 20.

²²¹ *Lietuvos Respublikos viešojo intereso gynimo civiliniame ir administraciniame procese 2007 m. įstatymo projektas* Nr. XP-1963.

mis siekiamų tikslų požiūriu. Ribojimų poreikis gali rasti iškilus teisių ir laisvių grėsmei, pavyzdžiui, dėl pasikeitusios socialinės aplinkos. Išoriniai ir vidiniai pokyčiai, naujų interesų sričių susiformavimas dažnai yra viena iš kliūčių nustatant interesų ribas ir sukelia interesų susidūrimus. Greitai kintančios, permainingos sąlygos reikalauja kylančias problemas spręsti pasitelkiant sveiko proto (*aukštos kompetencijos*), akivaizdžios būtinybės (*plačios diskrecijos*) kriterijus. Taigi keičiantis reguliavimo instituto sampratai, turi keistis ir valstybės institucijų saugant privačiuosius interesus funkcijų samprata, kaip jau pabrėžėme, keliant aukštus kompetencijos reikalavimus ir plečiant jų diskrecinius įgaliojimus.

Kad nagrinėjamam dalykui būtų suteikta daugiau aiškumo, reikia įvertinti dar vieną santykių reguliavimo veiksnį, nukreiptą įveikti atotrūkį tarp privačių interesų (poreikių) ir viešojo intereso apsaugos siekiant teisėto tikslo – visą ką apimančio proporcingumo. Teisinės vadybinės (socialinės) valstybės raidos žingsniai žymi jos dėmesingumo individo ar socialinių grupių poreikiams lygį. Tai labai svarbus aspektas, arba atramos taškas, nagrinėjant viešojo ir privataus intereso pusiausvyros palaikymo klausimą kaip esminę verslo ir valstybės tarnybų sąveikos-bendradarbiavimo prielaidą.

1.3. Privataus intereso samprata

Intereso sąvoka yra vartojama įvairiuose socialiniuose moksluose: sociologijoje, teisėje, politologijoje, psichologijoje ir kt. Privatus interesas apima ekonominius, politinius, socialinius, kultūrinius, dvasinius visuomenės gyvenimo požiūrius. Nagrinėdami privatų interesą istoriniu požiūriu pastebime, kad sąvoka yra kintanti, jos turinys sudėtingas ir samprata priklauso nuo vartojimo konteksto (teisinio, politinio, socialinio, ekonominio, istorinio ir kt.) ir nuo to, kuris aspektas pabrėžiamas, laikomas svarbiausiu nagrinėjamo objekto atžvilgiu. Teisinės demokratinės valstybės vertybių hierarchijoje iškeliamos žmogiškosios vertybės, siekis apsaugoti ir puoselėti humaniškus visuomeninius santykius, visuomenės pilietinės raidos tendencijas. Būtent tai lemia sąvokos dinamiškumą, nes nuolat kinta požiūris į problemų, situacijų sprendimo reglamentavimą, atitinkamų santykių materialinę išraišką. Kitaip sakant, keičiasi pasaulyje žmogaus situacija ir filosofinės humanizmo teorijos

turi iš naujo „atrasti“ idealias vertybes, skatinančias žmogaus dvasines galias kurti moralinį ir materialinį gėrį.

Mūsų laikotarpio savitumas tas, kad, sprendžiant gėrio ir bendros gerovės interesų plėtotės klausimus, itin reikšmingas vaidmuo teikiamas vadybai, naujų vadybos mokyklų kūrimui, vadybos metodų taikymui netradicinėse valdymo srityse. Priežastis ta, kad vadybos mokslas remiasi humanizmo teorija, vadybos konceptai padeda materializuoti reikšmingus visuomeninių santykių dermės aspektus. XXI a. vadyba grindžiama praktine filosofija – etika, todėl ji įgyja daugiau požymių, kylančių iš humanizmo teorijos.

Kadangi vadyba yra dinamiškas reiškinys, todėl ji turi didelį poveikį interesų raidai. Mokslinėje literatūroje išskiriami vadybos raidos periodai, kartu reikšmingi ir interesų sąvokos kaitos sampratai. Dėl praktinio taikymo valdyme specifikos, jos reikšmės vertinimo kriterijai gali būti pasirinkti skirtingi. Mūsų studijos objektas – visuomeniniai santykiai numato interesų skirtumus, todėl svarbu analizuoti organizacinės sistemos požiūriu. Šiuo požiūriu problemą nagrinėjantys mokslininkai (D. Beržinskienė, R. Skotas, S. Stoškus ir kt.) išskiria du tarpusavyje susijusius vertinimo kriterijus:

- organizacinės sistemos atvirumą – gebėjimą reaguoti į išorinės aplinkos pokyčius;
- organizacinės sistemos racionalumą socialinių veiksmų pagrindu²²².

Vienas iš pagrindinių požymių, leidžiančių žymėti takoskyrą tarp vadybos praeities ir dabarties yra organizacinių *sistemų atvirumas*. Vadybos atsiradimas ir nuolat didėjantis jos poreikis yra neatsiejamas nuo Europos industrializacijos, spartaus kapitalistinės gamybos vystymosi. Vadinamoji ekonominė revoliucija yra XIX a. savitumas. Technologinių, prekybinių ir finansinių žinių sklaida iš Didžiosios Britanijos į kitas Europos šalis – vienas pagrindinių XIX a. pramonės plėtos ypatumų²²³. Suprantama, kad naujovės pasiekė ir Šiaurės Ameriką. Nauji ekonominiai iššūkiai XIX a. antroje pusėje ir ypač amžiaus pabaigoje, vertė darbdavius ieškoti būdų, kaip motyvuoti darbininkus, gerinti darbo kultūrą. Naujosios socialinės reformos buvo susijusios su darbo santykių reglamentavimu: darbo dienos trukmės, sąlygų, saugos taisyklių nusta-

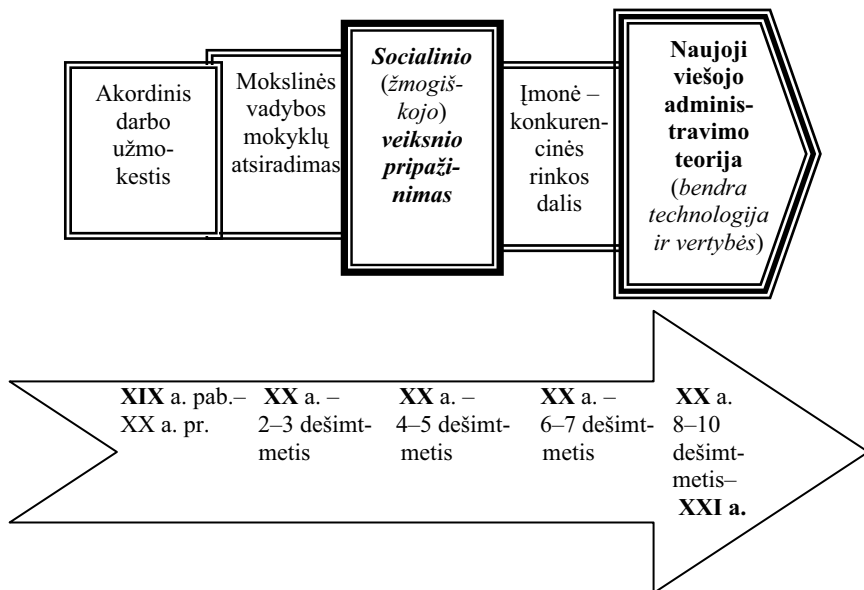
²²² Stoškus, S.; Beržinskienė, D. *Vadyba*. Kaunas: Technologija, 2005. P. 42–43.

²²³ Delouche, F.; Aldebert, J. ir kt. *Europos istorija*. Vilnius: Alma littera, 2001. P. 302–309.

tymu. Kuriami sanitarinės būklės gerinimo, darbininkų aprūpinimo gyvenamuju būstu ir kiti projektai, nukreipti kovoti su skurdu. Pavyzdžiui, Vokietija buvo pirmoji šalis po 1880 m. priėmusi socialinės apsaugos įstatymus, kuriais įvedamas privalomas senatvės draudimas ir draudimas ligos atvejais, nustatoma senatvės pensija. Uždraudžiamas vaikų išnaudojimas gamyklose, keičiasi moters padėtis visuomenėje.

Ne mažiau svarbus ekonominio šuolio aspektas – darbo organizavimas. Naujus darbininko ir darbdavio santykius išreiškė tuo metu paplitęs akordinis darbo apmokėjimas. Būtent šių naujai susiformavusių santykių tyrinėjimas davė vadybai (administravimui) kaip socialinių mokslų sričiai pradžią. Vadybos teorijos pradininkai (H. Fayolis – 1841–1925, F. Teiloras – 1865–1915, M. Vėberis – 1880–1920) ir jų teorijos tęsėjai bei puoselėtojai vadybą laikė vietiniu reiškiniu. Jie nagrinėjo įmonės valdymo problemas ignoruodami aplinkos (rinkos, valstybės ekonominės politikos ir kt.) poveikį. Remiantis socialinių procesų valdymo raidos požymių analize, galima teigti, kad „uždaros sistemos bei racionalumas“ vyravo iki XX a. trečiojo dešimtmečio. Naujosios kartos vadybos teorijos autorių nuopelnas tas, kad vadyba buvo plėtojama humanistinių teorijų vedina. Mokslinės vadybos teorijos puoselėtojai (E. Mėjas – 1880–1949, D. Markgregoras – 1906–1964, Č. Bernardas – 1887–1961, F. Selznikas ir kt.) „aptiko“ žmogiškąjį veiksni, turintį ypatingą reikšmę siekiant valdymo tikslų. Mokslininkai atskleidė naujas veiksmingos vadybos prielaidas – verslo įmonę imta traktuoti kaip rinkos sudedamąją dalį. Tiesa, atsiranda polinkis perdėm sureikšminti išorinių jėgų poveikį, tačiau apskritai naujosios vadybos idėjos išskėlė poreikį studijuoti klestinčių kompanijų patirtį ir duomenis panaudoti kuriant inovatyvius verslo vadybos modelius. Kitaip sakant, plėtojama įmonės praktinės patirties mokslinės analizės metodologija, nukreipta užtikrinti verslo sėkmę, t. y. garantuoti įmonės sėkmę panaudojant vidaus ir išorės veiksnius.

Vadybos raidos tendencija – tai raida vedanti žmogiškojo (socialinio) veiksnio sureikšminimo link, kuriant bendrą gerovę, siekiant visuomenės ekonominių ir socialinių tikslų suvokimo. Socialinių veiksnių reikšmę įmonių ekonomikai pirmieji atskleidė E. Mėjus ir jo pasekėjai. Teorija buvo diegiama atkuriant ekonomiką po Antrojo pasaulinio karo, tačiau jos sklaidos aukščiausią lygį stebime XX–XXI a. sandūroje (žr. 21 pav.).



21 pav. Vadybos mokslinė samprata ir jos materializavimas

Šiandien verslas Vakarų šalyse suprantama kaip interesų įgyvendinimo erdvė, „kaip poligonas žmogaus kūrybinėms (prigimtinėms) galioms pasireikšti ir joms tobulinti.“²²⁴ Naujoji vadybos teorija, remiantis J. Morkūnienės ir kitų šios mokyklos mokslininkų filosofų pateikta samprata, turi materializuoti humanizmo teorijos reikalavimą, kad „patenkintų visus humaniškus objektyvius poreikius“²²⁵. Daugiausia dėmesio skiriama valdymo technologijų humanizavimui, interesų suderinamumui bei žmogaus darnai su aplinka. Verslo organizacijos virsta atvira sistema – koalicija su valstybės ir nevyriausybiniais subjektais, siekiančia užimti tam tikrą vietą visuomenėje, tapti visuomenės sudedamąja – integruota dalimi. Tai naujas reiškinys visuomenės gyvenime. Naujai susiklosčiusią padėtį filosofija aiškina asmenybės atvirumu pasauliui. Asmenybė savo veikla kuria pasaulį ir pačią save. Iš to galima daryti išvadą, kad humanistinės teorijos, kaip vadyba, etika ir kitos yra nukreiptos ieškoti būdų, kaip skatinti privačių interesų plėtrą ir kartu įgyvendin-

²²⁴ Stoškus, S.; Beržinskienė, D. *Vadyba*. Kaunas: Technologija, 2005. P. 78.

²²⁵ Morkūnienė, J. *Humanizmas. Filosofinės teorijos metmenys*. Vilnius: Baltic ECO, 1995. P. 103.

ti tikslus pasitelkiant suinteresuotą ir kūrybišką mąstymą, sutelkiant skirtingų interesų grupių pajėgas.

1.4. Interesų dermės problema sprendžiant asmenų bei grupių poreikius

Nuo 2004 m. Lietuva yra Europos Sąjungos valstybė narė, puoselėjanti vakarietiškos demokratijos kultūrą, vertybes. Jos Konstitucijoje įtvirtintas atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis. Tai įpareigoja užtikrinti saugų bendrabūvį siekiant kuo didesnės viešųjų ir privačių interesų pusiausvyros, pripažįstant visuomenei reikšmingais bei toleruotinais asmenų, įvairių grupių poreikius, o jie savo ruožtu numato interesų įvairovę. Teisinės minties sklaidą šia kryptimi apibūdina Konstitucinio Teismo palaikomas teisingumo siekis, teigiant, kad tai moralinių vertybių ir teisinės valstybės pagrindas. Teisingumo negalima pasiekti tenkinant tik vienos grupės interesus ir kartu paneigiant kitų interesus. Tai reiškia, kad teisė negali remtis vien tik daugumos ar mažumos interesais²²⁶. Taigi iškyla labai sudėtingas uždavinys pripažinti ir remtis poreikių įvairove.

Poreikis yra visuomenės socialinės grupės, žmogaus savybė, pasireiškianti priklausymu nuo savo egzistavimo raidos sąlygų ir pasirengimu jas susidaryti. Tai specifinis rodiklis sprendžiant, kaip asmuo (subjektas) yra susijęs su aplinka bei su savimi (savo funkcijos suvokimu) ir nulemiantis jo aktyvumą, raiškos formas. Jis yra vienas iš realiausių kriterijų kuriant ir palaikant žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių sistemą²²⁷. Apibrėžiant poreikį remiamasi dviem pagrindiniais kriterijais:

1. žmogaus siekiu gyventi visuomenėje;
2. bendrosiomis aplinkybėmis (teisinėmis, moralinėmis, psichologinėmis, technologinėmis ir kt.), sukuriančiomis sąlygas žmogaus teisių apsaugai ir jų plėtotei.

²²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. kovo 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 22-516. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 24-1004.

²²⁷ Pumputis, A. *Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir jos įgyvendinimo mechanizmas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000. P. 9–10.

Poreikiai gali būti biologiniai, psichologiniai ir nagrinėjami ne vienu aspektu. Mūsų studijos požiūriu aktualiausi socialiniai, t. y. moraliniai, teisiniai, ekonominiai, kultūriniai ir kiti, kurie nukreipti kurti kiekvieno civilizuoto (paisančio socialinių normų) žmogaus ir visos visuomenės gerovę. Poreikiai, visuomenės pripažinti reikšmingais, pirmiausia yra ginami įstatymais – reiškiasi kaip juos įsisažmoninusios visuomenės dalies interesai. Taigi socialiniai poreikiai neišvengiamai turi ryškesnę arba blankesnę psichologinę atspalvį. Su tuo susijęs teiginys, kad poreikių netenkinimas gali turėti neigiamą poveikį bendriems socialiniams procesams, išprovokuoti socialinę dezintegraciją (J. Galtungas, A. Pumputis, K. Masiulis ir kt.). Visapusiška Lietuvos integracija Europos Sąjungoje suvokiama kaip demokratinių vertybių puoselėjimas lygiuojantis į valstybių senbuvių kultūros lygį. Kaip taikliai aprašo A. Pumputis, kiekvienoje demokratinėje visuomenėje reiškiasi tarsi apibendrintas individo poreikio lygis, siekiant užtikrinti pusiausvyrą tarp individo ir visuomenės interesų²²⁸. Kitais žodžiais sakant, privatus ir viešasis interesas, privataus ir viešojo intereso grupės (asmenys) siekia skirtingų tikslų: vieni siekia palankių sąlygų sau ir savo nariams (pavyzdžiui, verslininkai), kiti (tarkim, valstybės institucijos, pareigūnai) savo prigimtimi privalo ginti ir saugoti viešąjį interesą. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad susiduria priešingi, tarpusavyje nesuderinami interesai. Verslo interesai yra siauri, grupiniai – mažumos, o viešieji interesai paprastai yra plačios apimties, reikšmingi daugumai. Tai didžiausias laikotarpio iššūkis siekiant interesų darnos. Tema nėra nauja. Šiuo klausimu sukurtos, pavyzdžiui, ekonominės interesų harmonijos teorijos (XIX a. pab.), jos patikrintos praktikoje²²⁹. Autoriui rūpi vienas klausimas, kaip spręsti mūsų

²²⁸ Pumputis, A. *Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir jos įgyvendinimo mechanizmas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000. P. 9–10.

²²⁹ Interesų harmonijos teorija – ekonominė teorija, teigianti, kad rinkos ekonomikoje visų rinkos subjektų ekonominiai interesai susiderina. Ji plėtojosi dviem kryptimis:

- 1) ribinio produktyvumo teorija, plačiausiai taikoma JAV ekonomikoje. Teorijos pradininkas F. C. Bastiatas savo teoriją pateikęs veikale „Ekonominės harmonijos“ (*Harmonies economiques* 1849);
- 2) harmonijos kūrimą sieja su produkto paskirstymo dėsnių taikymu. Šios teorijos pradininkas H. C. Carey's mintis išdėstė veikale „Interesų harmonija“ (*The Harmony of Interests* 1851). Joje pabrėžiama nacionalinių valstybių protekcionizmo politika, reikalaujančia kištis į ekonomiką ir derinti žmonių interesus. Ši teorija labiau plėtojama ir taikoma kontinentinės Europos ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse.

gyvenamo tarpsnio problemas, suderinti poreikius ir interesus. Laikantis tradicinių nuostatų, dar neseniai skiepytų tarybinės ideologijos, privataus intereso, o tuo labiau poreikių, kurie mūsų viešajame gyvenime neturi pakankamai vietos. Jie yra nustumiami į įstatymais ginamų interesų pakraščius, dažnai vertinami iškreipiant padėtį – kaip socialinės deformacijos, nukrypimų nuo visuomeninio gyvenimo apraiškos.

Kita vertus, Vakarų atstovaujamoji demokratija taip pat susiduria su problema, kaip racionaliai vertinti individo ar grupinius poreikius. Pagrindinis parlamento principas priimant sprendimus, taip pat įstatymus – surinkti pritariančių balsų daugumą, o tai interesų gynimo būdas. Teisė yra laikoma priemone objektyvizuoti poreikius. Įstatymai priimami konsensusu derinant grupių ir visuomenės interesus, tačiau atstovaujamosios demokratijos silpnoji pusė ta, kad visada yra gana daug palankių aplinkybių susikurti daugumai, užsiimančiai sau palankių balsų rinkimu ar politikavimu. Demokratija būdama atvira suklumpa prieš daugumos principą, nes atvirumu spėja ir išgali pasinaudoti stipresnė, galingesnė, turtingesnė ar įtakingesnė grupė, lengviau manipuliuojanti dauguma negu silpnesni, tylėsniai, pasyvesni piliečiai²³⁰. Taigi suvokta, kad demokratija, nesprenžiant jos pačios apsaugos problemų, gali virsti antidemokratija, o priimami įstatymai neturėti nieko bendro su demokratiniumi įteisinimu. XXI a. klausimas, kaip grąžinti teisei jos esmės turtinguosius bruožus, kad visuomenės gyvenime daugėtų teisingumo, pasitikėjimo. Specialiojoje literatūroje analizuojama praktinė patirtis, keliamos idėjos, skatinančios procesus nukreipti socialinės vadybinės valstybės, pilietinės visuomenės puoselėjimo link. Būtų galima paminėti bent kelias konceptualias idėjas, reikšmingas tyrinėjamo objekto požiūriu:

1. įstatymo projekto rengimo pirminėse jo svarstymo ir vertinimo stadijose pasitelkti socialinę informaciją ir atitinkamos srities specialistus, mokslininkus (būtent šioje stadijoje gali būti derinami interesai, atsižvelgiama į poreikių skirtumus, o interesų grupės dažnai nėra linkusios į kompromisą, bet siekia primesti savo reikalavimus, organizuoti spaudimą įstatymo rengėjams;
2. racionaliai padalyti valdžią nesutelkiant neribotos galios parlamentui arba kitai valdžiai. Jeigu sutelktos galios neribosime, kaip tvirtina F. A. Hayekas, ją išnaudos atskirų interesų grupės

²³⁰ Beinoravičius, D. Demokratijos kliūtytys ir jų įveikimo teise galimybės. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2007, Nr. 10 (100). P. 11.

ir tai visus turinčiuosius interesų bei pajėgiančius organizuotus skatins jungtis į grupes, darančias spaudimą valdžiai²³¹;

3. įstatymų leidėjas turi nubrėžti esmines visuomeninio gyvenimo tendencijas ir reguliavimo kryptis. Pirmenybė turi būti teikiama bendrosioms, o ne specialiosioms detalizuojančioms teisės normoms; jų įgyvendinimas detalizuojamas remiantis vykdomosios valdžios praktinės patirties analize, teismų praktika.

Šios nuostatos kyla iš konstitucinių teismų sprendimų, jos toliau plėtojamos viešojo administravimo specialistų, mokslininkų diskusijose naujojo viešojo administravimo tematika.

2. Administravimas, palengvinantis verslo sąlygas

Kokybė vis dar nieko nekainuoja. Kainuoja ne kokybė, o jos stoka.

P. Crosby

Šiandien viešasis sektorius išgyvena reformų laiką. Pasaulyje vykstantys procesai verčia keistis ne tik verslą, bet ir viešąjį sektorių. Valstybės tarnybai nebeužtenka teikti paslaugas (neutraliai tarnauti) ir būti atsakingai tik už organizacijai numatytą uždavinių įgyvendinimą. Paslaugų vartotojai reikalauja kokybiškos tarnybos. Viešojo sektoriaus organizacijos priverstos keisti savo darbo metodus. Viešojo sektoriaus veiklos pastangos nukreipiamos į produktyvumo strategines naujoves. Viešojo administravimo modernizavimas atveria galimybes geriau tenkinti vartotojų lūkesčius.

Taigi konkurencingumo principai galioja ne tik verslo, tačiau ir valstybinio – viešojo sektoriaus organizacijoms. Jos taip pat turi tenkinti visų suinteresuotų šalių poreikius. Norėdamos tai įgyvendinti, organizacijos pirmiausia turi nustatyti, kokios yra suinteresuotos šalys, išsiaiškinti ir nuolat analizuoti jų reikalavimus ir pageidavimus; atsižvelgiant į tai, sugebėti tuos poreikius tenkinti. Tai reiškia, kad organizacija turi bū-

²³¹ Hayek, F. A. von. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. Vilnius: Eugrimas, 1999. T. 3. P. 36.

ti lanksti, visada tobulėjanti, ir, prireikus, greitai pasikeisti – prisitaikyti prie naujų aplinkybių.

Viešojo sektoriaus valdymo reforma nėra savitikslius dalykas – tai priemonė tikslui arba daugeliui tikslų pasiekti. Visuomenės interesai reikalauja didinti institucijų veiksmingumą, spartinti valdomus procesus, todėl viešojo valdymo reforma vertinama kaip pragmatiški, sąmoningi viešojo sektoriaus organizacijų struktūros ir procesų valdymo pokyčiai siekiant kryptingai plėtoti jų veiklą. Procesiniai pokyčiai – tai sistemų bei procesų, pagal kuriuos teikiamos paslaugos (tarnaujama) piliečiams, visuomenei, ūkio subjektams, pertvarkymas.

Vakarų mokslas yra sukaupęs didelę patirtį plėtojant tarptautinę prekybą, apibrėžiant jos reikšmę bendram ūkio vystymuisi. Tarp kitų ekonomikos raidai reikšmingų aplinkybių, įvardijama muitinė. Tvirtinama, kad sėkmingame šalies vystymesi muitinė ir verslas yra neatsiejami ekonomikos raidos elementai. Jungtinių Tautų Ekonomikos Komisijos duomenimis, organizacijų, koordinuojančių pasaulio prekybą, vaidmuo skirstomas taip:

- muitinė – 58 proc.,
- uosto organizacija – 17 proc.,
- kitos valstybės institucijos – 17 proc.,
- privačios organizacijos – 8 proc.

Muitinė nėra naujas socialinis darinys. Jos ištakos siekia visuomenės gyvenimo priešistorinius laikus. Tradiciškai muitinės administracijos turi svarbių įgaliojimų, kurių neturi jokia kita valstybės institucija – tai teisė tikrinti įvežamus, transportuojamus per šalį ir išvežamus krovinius bei prekes, išduoti leidimus joms įvežti ar išvežti ir kt. Trumpai tariant, jos veikla visada nukreipta kontroliuoti verslą, kaip jis atlieka pareigą mokėti muitų mokesčius. Dabartiniu laikotarpiu prieita susitarimo: muitinė, turėdama specifinius įgaliojimus bei gebėjimus, gali ir turi vaidinti pagrindinį vaidmenį saugant ir supaprastinant pasaulinę prekybą²³².

Tradiciškai muitinė suprantama kaip įstaiga, reikalaujanti daug laiko ir trukdanti tarptautinei prekybai, – rašo Ernstas Verwaas ir Basas Donkeras. Šia tema atliktais empiriniais tyrimais nustatyta, kad su muitine susiję susitarimai slopina didelių bendrovių ir nedidelių, tarptautiniu

²³² *Pasaulinės prekybos saugumo ir supaprastinimo standartų sistema. Pasaulio muitinių organizacija*. Vilnius: Muitinės departamentas, Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros agentūra, 2005. P. 9.

verslu užsiimančių, įmonių aktyvumą yra specifinė tarptautinės prekybos kliūtis. Ekonominių sandorių duomenų skalėje išryškėjo, kad dėl sudėtingų muitinės procedūrų verslas patiria didelių nuostolių. Vadinasi, muitinės turi geriau tenkinti verslo pasaulio poreikius supaprastinant muitinės procedūras, spartinant informacijos srautus bei diegiant naujas komunikacines technologijas. Remiantis atliktais tyrimais, galima daryti išvadą, jog tinkamai įvertinus išvardytus veiksnius buvo siekiama rasti sprendimų kaip tobulinti veiklą, kad *muitinė netrukdytų tarptautinės prekybos sandoriams*. Ši mintis plėtojama, pavyzdžiui, Patricko A. Messerlino ir Jamelo Zarroukes straipsnyje „Tarptautinės prekybos palengvinimas: reguliavimo technika ir muitinės procedūros“, kuriame apie techninius nurodymus ir muitinės procedūras kalbama kaip apie bendro tikslo – minimizuoti verslo ir muitinės apkrovimo procedūromis apimtį supaprastinant valstybės įstatymų ir taisyklių taikymus²³³. Timothis Skudas straipsnyje „Muitinės procedūros kaip kliūtis verslui liekana“ pritaria, kad lengviausias kelias daryti įtaką muitinės atliekamiems formalumams yra muitinės procedūrų supaprastinimas ir suderinimas. Tokios pastangos turi būti abiejų šalių pastebimos ir vertinamos. Muitinės režimas, kuriame taikomos supaprastintos procedūros nacionaliniu lygmeniu, padeda sutaupyti daug pinigų, kurie be reikalo išleidžiami kiekvienais metais laikantis perdėm sudėtingų taisyklių. Pažymėtina, kad ir tada, kai tarptautinė prekyba vyksta žemais tarifais, visos muitinės procedūros, muitinės rinkliavos gali tapti kliūtimis tarptautinei prekybai. Literatūroje diskutuojama šiais muitinės procedūrų supaprastinimo klausimais:

- supaprastintas prekių importas, kai visi reikalingi formalumai kertant sieną atliekami muitinei taikant vieno langelio principą;
- didelis supaprastinimas, kai informacija perduodama muitinei prieš atvykstant prekėms – muitinė gali iš anksto apskaičiuoti prekių įvežimo mokesčius ir suskirstyti atvykstančias prekes;
- atsitiktinis prekių tikrinimas, elektroninis deklaracijų pateikimo būdas ir kt.²³⁴

²³³ Messerlin, P. A.; Zarrouk, J. Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures. *The World Economy*. [http://www.blackwellsynergy.Com/doi/abs/10.1111/14679701.00291.00291?prevSearch=allfield%3A%28Customs+procedures%29; \[žiūrėta 2007 06 08\].](http://www.blackwellsynergy.Com/doi/abs/10.1111/14679701.00291.00291?prevSearch=allfield%3A%28Customs+procedures%29; [žiūrėta 2007 06 08].)

²³⁴ Skud, T. Customs Procedures as the Residual Barriers to Trade. [http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/geojint127&size=4&isize=S&rot=O&collection=journals&id=981; \[žiūrėta 2007 06 08\].](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/geojint127&size=4&isize=S&rot=O&collection=journals&id=981; [žiūrėta 2007 06 08].)

Muitinių modernizacijos idėją išskėlė ekonomiškai išsivysčiusios Vakarų valstybės. Šią iniciatyvą perėmė Pasaulio muitinių organizacija (PMO) ir sukūrė muitinių paramos verslui strategiją *Pasaulinės prekybos saugumo ir supaprastinimo standartų sistema*²³⁵. Joje išdėstyti principai ir standartai pateikiami kaip minimalūs reikalavimai, kurių privalo laikytis PMO narės. Pasaulinės prekybos saugumo ir supaprastinimo standartų sistema skirta apsaugoti bei supaprastinti prekybą, integruotai valdyti gabenamų krovinių grandinę, sustiprinti bendradarbiavimą tarp muitinių administracijų. Pagrindinis šiuo klausimu tarptautinis susitarimas vadinamoji Kioto tarptautinė muitinės procedūrų supaprastinimo ir suderinimo konvencija²³⁶. Konvencija sudaryta 1973 m. gegužės 18 d. buvo parengta Muitinių bendradarbiavimo tarybos pastangomis, siekiant sukurti teisinės prielaidas pasauliniu mastu suderinti teisės aktus, reglamentuojančius muitinės procedūrų atlikimo tvarką, ir supaprastinti šias procedūras.

Per pastaruosius dešimtmečius prekybos apimtys labai padidėjo, įvairiose prekybos ir su ja susijusiose veiklos srityse, įskaitant muitinę, pradėtos plačiai taikyti informacinės technologijos, labai pagreitėjo prekių gabenimo tempai. Muitinei daugiausia pretenzijų išsakoma dėl kontrolės trukmės. Prekes reikia pristatyti gavėjui nustatytu laiku, todėl turi būti numatytas muitinio tikrinimo laikas ir kiek galint trumpinamas. Dėl šių priežasčių įprastinės muitinės procedūros ir tikrinimo metodai pradėjo vis labiau neatitikti pasikeitusios verslo aplinkos. Tai lėmė, kad PMO peržiūrėjo ir iš esmės atnaujino Kioto konvenciją, parengdama jos pakeitimo protokolą. Muitinis tikrinimas negali būti savitiksliis tarptautinės prekybos procesas, jis turi būti pagrįstas teisiniu ir administraciniu požiūriu. Muitinės procedūrų supaprastinimas ir suderinimas keičia muitinės vaidmenį. Ji tampa reikšminga tarptautinės prekybos infrastruktūros sudedamąja dalimi, dalyvaujančia įvairiuose tarptautinės prekybos pro-

²³⁵ *Pasaulio prekybos ir supaprastinimo standartų sistema*. Vertė J. Martinkėnaitė. Vilnius: Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, 2005.

²³⁶ Kioto konvencija – skirtingai nuo ankstesnės Kioto konvencijos redakcijos, kuri buvo rekomendacinio pobūdžio, dalis peržiūrėtos konvencijos nuostatų (Bendrasis priedas) yra privalomos visoms susitariančiosioms šalims ir turi būti priimamos be išlygų. Europos Tarybos 2003 m. kovo 17 d. sprendimu Nr. 2003/231/EB Europos Bendrija prisijungė prie Kioto konvencijos pakeitimo protokolo naujomis sąlygomis. Lietuvos Respublikos Seimas ratifikuoja Kioto konvencijos pakeitimo protokolą tokiais pačiomis sąlygomis, kokiomis prie jo prisijungia Europos Bendrija.

cesuose. Taigi tarptautinės prekybos palengvinimas yra suvokiamas kaip skiriamasis naujosios prekybos požymis ir apima:

- informacinių sistemų naudojimą, įskaitant muitinės procedūrų bei jų taikymo modernizavimą, elektroninį mokesčių mokėjimą;
- audito metodais grįstą muitinių tikrinimą;
- analize pagrįstą rizikos valdymą;
- muitinių ir verslo bei kitų institucijų bendradarbiavimą.

Vienas iš svarbiausių reikalavimų, kurio turi laikytis muitinės administracijos įgyvendindamos Kioto konvencijos reikalavimus, – tai teisinio reglamentavimo ir veiklos skaidrumo principas. Muitinės procedūrų supaprastinimas ir suderinimas sudaro palankias sąlygas standartizuoti šioje srityje taikomus reikalavimus, o standartizavimas ir suderinimas (harmonizavimas) sudaro prielaidą naujų administravimo metodų taikymui. Šiuo pagrindu diegiamas vieno langelio administravimo principas. Muitinė valdo daugumą tarptautinei prekybai reikšmingų duomenų, todėl ji laikoma pagrindine, koordinuojančia „vieną langelį“, institucija.

Sistema remiasi dviem ramsčiais: „muitinė muitinei“ ir „muitinės bei verslo partnerystė“. Juos sudaro susisteminti standartai. Ramsčio „muitinė muitinei“, kurį sudaro 11 PMO standartų, tikslas – pasinaudoti išankstine elektronine informacija siekiant kiek įmanoma anksčiau nustatyti tiekimo grandinėje didelės rizikos krovinius ar konteinerius. Tam turi būti sudarytos sąlygos:

- automatizuotai keistis informacija;
- taikomi suderinti – tarpusavyje susieti pranešimai;
- naudojamos modernios krovinių tikrinimo technologijos.

Ramsčio „muitinė verslui“ tikslas – įtraukti verslą į tarptautinės prekybos grandinės saugos ir saugumo užtikrinimą, atpažinti privačias įmones, kurios siūlosi pačios užtikrinti saugumą. Joms gali būti suteiktas aprobuotos saugos partnerio statusas. Muitinių administracijoms suteikiamos galimybės modernizuoti muitinės procedūras ir operacijas, pagrįstai supaprastinti teisėtą prekių judėjimą. Atsiranda nauja sandorio forma – *įgalioti ekonominių operacijų vykdytojai* (gamintojai, eksportuotojai ir importuotojai, vežėjai, tarpininkai, uostai, terminalai, sandėliai). Muitinės, kitų valstybės institucijų ir verslo bendradarbiavimo susitarimai, sudarantys geras prielaidas greitoms prekių įforminimo muitinės procedūroms, sumažinamas krovinių tikrinimo dažnis ir kt.

Prekybos supaprastinimo ir saugumo iniciatyvų reikšmę pripažįsta ir ekonomiškai išsivysčiusios, ir savo ūkį reformuojančios šalys. Muiti-

nės administracijos reformos buvo vykdomos daugelyje besivystančių valstybių, tuo pat metu buvo tariamasi su visomis nacionalinėmis valstybėmis dėl muitinės procedūrų suvienodinimo – bendrai sutelktų pastangų siekiant gerinti verslo sąlygas. Kai kurios valstybės pritarė reformoms, skirtoms supaprastintų muitinės procedūrų taikymo ir derinimo iniciatyvoms, o kitos šalys prie jų prisijungė vėliau.

ES laikosi bendros tarptautinės prekybos politikos, todėl Lietuvos muitinės administravimo reformos poreikį lemia tai, kad esant skirtingam muitinės kontrolės organizavimo ir teisinio reguliavimo lygiui ES valstybių narių muitinėse gali atsirasti skirtingos sankcijos ir baudos. Tai pažeistų fiskalinius interesus ir ūkio subjektų konkurencijos sąlygas²³⁷.

Pažymėtina, kad ES iniciatyvos dėl muitinių administravimo yra apskritai reikšmingos pasaulinės prekybos raidai. Siekiant suderintų muitinės veiksmų, 1998 metais parengtas Pirmasis muitinės strateginių direktyvų (*customs blueprints*) „Modernios muitinės link“ rinkinys. Strateginės direktyvos yra praktinio pobūdžio gairės, kurios pasitelkus ES geriausią praktiką nustato aiškius kriterijus, o jais remiantis muitinės administracijos gali įvertinti ir gerinti savo veiklos veiksmingumą. Jų rengimą paskatino siekis suteikti pagalbą Rytų ir Centrinės Europos šalių, siekiančių narystės Europos Sąjungoje, administracijoms, ruošiantis veikti pagal Europos Sąjungos įstatymus ir standartus.

Šiuolaikinės muitinės tarnybos visame pasaulyje susiduria su panašiomis problemomis ir iššūkiais. Kiekviena muitinės administracija, vykdanči reformas, susiduria su sudėtingiausiu užduotimi – užtikrinti būtinus administracinės veiklos gebėjimus. Neskaitant mokesčių surinkimo funkcijos, muitinė turi parodyti gebėjimą veiksmingai valdyti ir kontroliuoti išorines sienas, užtikrinti plačiosios visuomenės ir ūkio subjektų, vykdančių prekybą, interesus. Ji taip pat turi užtikrinti ir prekybos palengvinimą.

Atsižvelgiant į tai, Europos Komisijos muitų ir mokesčių generalinis direktoratas ėmėsi muitinės strateginių direktyvų atnaujinimo iniciatyvos. Dabartiniu metu šis atnaujintas muitinės strateginių direktyvų rinkinys apima *22 pagrindines sritis*, sudarytas remiantis ES valstybių narių muitinių administracijų geriausia patirtimi. Jos buvo kuriamos kartu su muitinės ekspertais iš Europos Komisijos muitų ir mokesčių gene-

²³⁷ Radžiukynas, J.; Belzus, A. *Importuojamų prekių muitinis įvertinimas ir kontrolė*. Vilnius: Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacija, 2008. P. 8.

ralinio direktorato bei su ES valstybių narių muitinių administracijų ekspertais. Strateginių direktyvų sąrašą pradeda *Teisės aktai*, kurių *bendrasis tikslas*: sukurti stabilią ir visapusišką teisinę sistemą, kuri užtikrintų, kad tinkamas, vienodas, suderintas nacionalinių, tarptautinių muitinės teisės aktų taikymas sustiprintų muitinės pareigūnų įgaliojimus bei nuobaudų taikymą, ir kuri aiškiai nustatytų muitinės pareigūnų, ūkio subjektų, visuomenės pareigas ir teises.

Antruoju numeriu strategijoje įrašyta *Organizacija ir vadyba*, o *bendrasis tikslas*: efektyvaus planavimo, vadybos, vidaus ir išorės ryšių palaikymo metodais sukurti šiuolaikinę muitinės administraciją, tenkinančią visų muitinės veikla suinteresuotų šalių poreikius²³⁸.

Lietuvos mokslas nėra itin dėmesingas muitinės ir verslo aplinkos sąlygų tyrimams, strateginių direktyvų įgyvendinimo nacionalinių savitumų tyrimams. Aptarus dokumentus peršasi išvada, kad Lietuvos muitinė yra tarp lyderių sprendžiant Europos Sąjungos muitinės klausimus. Vienas svarbiausių būdų, keičiantis funkcijų įgyvendinimo organizaciją, palengvinantis muitinės ir verslo Lietuvoje sąveiką siekiant palengvinti verslo sąlygas yra vieno langelio principas. Tai leidžia verslininkams pateikti visą prekių importo, eksporto ir tranzito formalumams atlikti reikalingą informaciją bei dokumentus tik vieną kartą ir vienai institucijai, atliekančiai vieno langelio vaidmenį. Su šiuo principu glaudžiai susijęs vieno sustojimo principas, kurį taikant visos tarnybos būtina prekių tikrinimą turi atlikti vienoje vietoje. Šis būdas sutinkamas importuojant ir eksportuojant prekes bei vykdant tranzitą.

Pagrindiniais teisės aktais, apibrėžiančiais šiuos muitinius formalumus ir verslo sąlyčio etapu, laikomi Bendrijos muitinės kodekso įgyvendinimo nuostatų 253-289 ir 372-450 straipsniai²³⁹, kurie įvardija tokias muitinės sąvokas kaip supaprastintų importo, eksporto ir tranzito procedūrų formalumų įgyvendinimą bei garantijų pateikimo sąlygas ir muitinės atliekamus veiksmus. Muitinės ir verslo santykių reglamentavimui svarbūs ir ES valstybių narių nacionaliniai teisės aktai. Lietuvos muitų teritorijoje svarbūs teisės aktai kaip Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai, Muitinės

²³⁸ *Muitinės strategijos direktyvos (customs blueprints)*. 1998 m. Europos Komisijos Muitų ir mokesčių generalinis direktoratas parengė pirmąjį muitinės strateginių direktyvų rinkinį, o 2007 m. – atnaujino ir šiuo metu apima 22 pagrindines sritis.

²³⁹ Reglamentas Nr. 2454/93. Muitinės kodekso įgyvendinimas. *Europos Sąjungos muitinės kodeksas*. Vilnius: LINAFA, 2005.

departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos įsakymai, kiti dokumentai.

2.1. Verslo sąlygų palengvinimas ir muitinė

Daugelis valstybinių įstaigų pertvarko savo strategijas, tikslus, į kuriuos yra įtraukiamas ir siekis – padėti verslininkams plėtoti jų verslą, suprasti ES teisės aktus.

Lietuvos muitinėje permainos buvo vykdomos nuosekliai ruošiantis tapti ES valstybe nare. Mūsų šalyje, kaip ir kitose vakarų demokratinėse valstybėse, muitinės ir verslo santykis yra prieštaringas, nes muitinei reikia derinti du skirtingus uždavinius: stiprinti muitinės kontrolę ir kiek galima mažiau trukdyti teisėtai tarptautinei prekybai. Lietuvoje nuo senų laikų itin gyva nuostata, kad muitinės atliekama kontrolė yra kliūtis verslui, kurią reikia įveikti ir nebūtinai teisėtomis priemonėmis. Muitinės požiūris į verslą tradiciškai nuo sovietinio laikotarpio siejamas su prielaida, kad verslininkai nėra sąžiningi, o verslininkų – kad pareigūnai korumpuoti. Šiandien jau neabejojama, kad efektyvi muitinės ir verslo sąveika būtina ir galima tik šių subjektų bendru darbu laikantis suderintų ir priimtų standartų.

Siekiant įgyvendinti veiksmingą muitinės įstaigų veiklą gerinant verslo įmonių darbą, priimami nauji ir tobulinami jau galiojantys teisės aktai. Pavyzdžiui, 2004 m. priimtas Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas, kuriame numatyta muitinės ir verslo bendradarbiavimo galimybė²⁴⁰. Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2005 m. balandžio 8 d. įsakymu Nr. 1B-260 patvirtintoje Lietuvos Respublikos muitinės veiklos strategijoje 2005–2010 metams viena iš labai reikšmingų organizacijos plėtros sričių – modernizuoti Lietuvos muitinės valdymą perimant geriausią užsienio valstybių muitinių praktiką, tobulinant vidaus kontrolės sistemą bei diegiant šiuolaikinius kokybės vadybos metodus. Taigi muitinės veiklos strategijoje muitinės vizija, misija ir strateginiai veiklos tikslai glaudžiai siejami su kokybiškai naujų muitinės paslaugų verslui plėtra, palankių sąlygų verslui kūrimu²⁴¹. 2006 m. patvirtintas strateginis Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos veiklos pla-

²⁴⁰ Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2517.

²⁴¹ Lietuvos Respublikos muitinės veiklos strategija 2005–2010 metams.

nas²⁴², kuriame įvertinta verslo aplinkos sąlygų gerinimo bei silpnybių ir stiprybių šioje srityje padėtis, numatoma diegti naujas kompiuterines sistemas, pavyzdžiui, verslininkai gali pateikti elektronines deklaracijas iš įmonės patalpų pasinaudoję *ASYCUDA* sistema neatvykdami į muitinę. Naujoji kompiuterizuota sistema pagreitino tranzitu gabenamu prekių judėjimą. Muitinės sistema, kaip ir kitos valstybės institucijos, teikia viešąsias paslaugas klientams. Bendraja prasme muitinės paslaugų kokybė turi tenkinti klientų (suinteresuotųjų) reikalavimus. Klientai – tai deklarantai, vežėjai, ekspeditoriai, krovos kompanijos, sandėliavimo paslaugas teikiančios įmonės, valstybės institucijos, keleiviai, muitinės darbuotojai, t. y. visi, kurie naudojasi muitinės paslaugomis.

Bendradarbiavimo idėjos įgyvendinimo konkretus pavyzdys – 2000 m. įsteigtas *Muitinės konsultacinis komitetas*. Tai Muitinės departamentu ryšių su verslo struktūromis institucija, nagrinėjanti muitinės veiklą reglamentuojančius teisės aktus, jų praktinį taikymą, teisės aktų projektus, muitinės veiklos klausimus aktualius verslui ir kt.²⁴³. Įgyvendinamos ir kitos organizacinės veiklos formos, pavyzdžiui, siekiant tobulinti administracinius gebėjimus, muitinės pareigūnai dalyvauja mokymuose pagal „*Dvynius*“, *PHARE* ir kitas programas įvairiose kvalifikacijos kėlimo įstaigose. Kasmet kelios dešimtys muitinės pareigūnų dalyvauja užsienio šalyse rengiamuose seminaruose, kuriuose susipažįsta su kitų šalių muitinių veikla, jos organizavimu, struktūra, perima įvairių darbo sričių patirtį. Pastarąjį dešimtmetį gerinant bendradarbiavimą su verslininkais, Muitinės departamentas su jais pasirašė dvišalius susitarimus, išskėlė bendradarbiavimo tikslus:

- išankstinis informacijos gavimas iš verslo asociacijų apie nesklaidumus, susijusius su Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktų įgyvendinimu;
- racionalesnis muitinės išteklių panaudojimas;
- geresnių sąlygų verslui, sąžiningai dirbantiems verslininkams sudarymas;
- informacijos teikimas ir seminarų rengimas asociacijoms apie naujų muitų teisės aktų taikymą.

²⁴² *Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2006–2008 metų strateginis veiklos planas.*

²⁴³ *Muitinės konsultacinio komiteto nuostatai*, patvirtinti MKK 2005 m. gruodžio 16 d. posėdyje.

Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2006 10 26 įsaky-
mu Nr. 1B-698 patvirtinta *Bendradarbiavimo programa*. Programos
tikslas – sukurti palankesnes sąlygas verslui, įtraukti verslo visuomenę į
Lietuvos muitinės ir verslo strateginių raidos kryptių prognozavimą, teisės aktų tobulinimą, vykdyti bendrus projektus, tobulinti muitinės veiklą, plėtoti verslo visuomenės mokymą ir informavimą muitinės srityje, diegti kovos su terorizmu bei saugumo užtikrinimo priemones.

Programos uždaviniai:

- nustatyti globalizacijos ir liberalizavimo poveikį verslo ir Lietuvos muitinės raidos kryptims, apibrėžti lūkesčius muitinės ir verslo partnerystės plėtros srityje;
- įtraukti verslo visuomenę į teisėkūros procesą;
- vykdyti bendrus projektus, plėtojant bendradarbiavimą tarpusavio pagalbos principais, kovojant su muitų teisės aktų pažeidimais bei terorizmo grėsme;
- plėtoti verslo visuomenės mokymą ir informavimą.

Laukiami rezultatai:

- užtikrins Lietuvos muitinės strategijos suderinamumą su verslo strategijomis, kuriose atsižvelgta į globalias tendencijas ir nacionalinius prioritetus;
- sustiprins muitinės ir teisėto verslo subjektų partnerystę ir padės muitinei kovoti su muitų teisės aktų pažeidėjais;
- leis verslo visuomenei iš anksto susipažinti su muitinės reikalavimais;
- sudarys sąlygas veiksmingiau panaudoti išteklius.

Apibendrinant Lietuvos muitinės ir verslo bendradarbiavimą galima teigti, kad yra daroma didelė abipusė pažanga. Strategijoje Lietuvos muitinė ypač daug dėmesio skiria verslo aplinkos sąlygoms gerinti, Lietuvos konkurencingumui ES didinti, rinkos ir visuomenės apsaugai bei veiksmingam mokesčių administravimui. Verslo aplinkos sąlygų gerinimas, muitinės formalumų atlikimo supaprastinimas, platus informacinių sistemų taikymas yra vieni iš svarbiausių ES muitų politikos principų. Tuo tarpu verslas įtraukiamas į teisės aktų tobulinimą, plėtojamas verslo visuomenės mokymas ir informavimas, vykdomi bendri projektai. Muitinės reformoms, siekiant palengvinti verslo sąlygas praktikoje, iškyla vis naujų problemų, kurios dažnai yra susijusios su iškreipta teisine kultūra, teisine Lietuvos žmonių sąmone.

2.2. Verslo įmonių ir valstybinių įstaigų sąveikos teisinės padėties tyrimo metodologija

Tyrimu buvo siekiama sužinoti, kaip valstybės institucijos ir verslas sprendžia praktines sąveikos problemas įgyvendinant Kioto konvencijos reikalavimus, ES muitinės strategines direktyvas ir kitus, muitinės modernizavimą reglamentuojančius, dokumentus. 2008 metų antrame pusmetyje atlikta anoniminė apklausa. Tyrime pritaikytas kokybinio tyrimo metodas, surinkta po 250 verslininkų ir 250 muitinės, mokesčių institucijų pareigūnų anketų, atitinkančių visus joms keliamus reikalavimus. Taip pat tyrimas tenkina (pagal V. Jadovo sudarytą lentelę) imties ir generalinės visumos aibės nustatymo patikimumo reikalavimus. Šia apklausa siekiama atskleisti valstybės ir verslo santykių pokyčių bendras tendencijas modernizuojant muitinę. Tyrimas vykdytas darbo vietose (valstybinės, verslo organizacijose), diskutuota su Mykolo Romerio universiteto verslo, teisės, viešojo administravimo neakivaizdinių magistrantūros studijų studentais, praktikoje susiduriančiais su tarptautinės prekybos problemomis – muitinės, verslo atstovais. Pažymėtina, kad apklausos metu susidurta su šiomis problemomis:

- neigiamas nusistatymas dėl vykdomos apklausos;
- didelis užimtumas, dėl ko dalis respondentų nepateikė prašomų komentarų anketos klausimais;
- dėl skuboto anketų pildymo pasitaikė netikslumų, braukymų, todėl dalis jų neatitiko reikalavimų;
- nenoras, kad būtų sužinoti respondentų asmens duomenys, todėl apklausą teko daryti anonimine;
- anketos klausimai pasirodė labai sudėtingi, nes reikia turėti ir teorinių žinių, ir praktinės patirties, todėl buvo stengiamasi, kad atsakymai būtų užrašomi dalyvaujant tyrėjui²⁴⁴.

Remiantis anksčiau pateikta teorine problemos apžvalga, respondentams buvo pateikti klausimai, siekiant nustatyti, *ar valstybės įstaigos, pareigūnai ir verslininkai, sprendžiant verslo klausimus jaučiasi lygiaverčiai ir lygių teisių subjektai; ar jų santykių reglamentacija grįsta vien įstatymu; ar susiklostančiuose tarpusavio santykiuose vadovau-*

²⁴⁴ Apklausoje dalyvavo daugiau kaip tūkstantis respondentų, tačiau dauguma atsakymų pateikti neišsamiai arba apskritai jų nėra. Atrinktos tik tos anketos, kurios autoriui nekėlė abejonių dėl patikimumo.

jamasi teise ir teisingumu; ar dar susiduriama su atgyvenusiomis viešųjų santykių tradicijomis, paveldėtomis iš sovietmečio; kokios ryškėja šių sektorių sąveikos administravime ir naujos tendencijos vadyboje.

Su respondentais aptarti ne tik anketų pildymo reikalavimai, bet bandyta išsiaiškinti klausimų turinį, sąvokų apibrėžimus ir kita. Pagrindinis apklausos tikslas – atskleisti naujosios tarptautinės prekybos (įgyvendinant Kioto konvencijos nuostatas, ES muitinių strategines direktyvas) organizavimo svarbiausius verslo ir valstybės sąveikos principus. Jie konkretizuoti mūsų klausimyne. Pateikiame svarbiausias teorines nuostatas, reikšmingas tyrimo duomenų nagrinėjimui.

Valstybės ir verslo sąveika turi būti grįsta principu, kad *subjektai vienodai pavaldūs įstatymui*, kuris yra patikima prielaida užmegzti kontaktus jiems aktualiose srityse. Vienodas pavaldumas (įstatymo viršenybė) suprantamas kaip besąlygiškas įstatymo laikymasis, paklusimas jo reikalavimams. Sąvoka „įstatymas“ čia suprantamas platesne prasme – kaip teisės aktų visuma, reglamentuojanti atitinkamus santykius.

Kitas sąveikos principas – *teisė ir teisingumas*. Teisingumo esmė – asmuo gali pretenduoti tik į tokį kitų asmenų jam teikiamų paslaugų mastą ir pasirinkimą, kiek jis pats šių paslaugų yra kitiems suteikęs. Dažniausiai skiriamas teisinis, etinis, socialinis teisingumas. *Teisinio* teisingumo požiūriu teisių ir pareigų vienovei suteikiama įstatymo forma, dėl kurios ji tampa ne tik iš vidaus, bet ir iš išorės visiems vienoda ir kiekvienu atveju privaloma, o jos privalomumas garantuojamas valstybės prievarta. Teisinis teisingumas yra įgyvendinamas pasitelkiant atitinkamos srities kompetentingus teisės specialistus.

Etinis teisingumas nuo teisinio skiriasi savo požiūriu į žmonių tarpusavio santykius: teisių ir pareigų vienovė šiuo atveju gyvuoja ne išorinio įpareigojimo, o asmens vidinio įsitikinimo, įsipareigojimo veikti derinant savo naudą su kitų žmonių nauda pavidalu. Ji garantuojama laisvu asmens apsisprendimu, sąžine ir viešąja nuomone, todėl yra neatskiriama kultūros, mentaliteto²⁴⁵ dalis.

Socialinis teisingumas – tai asmens ir valstybės santykis, suteikiantis konkretaus asmens teisiniam statusui teisių ir pareigų vienovės pavidalą. Būtent šis veiksnys yra pagrindinis mūsų tyrime. Siekiama atskleisti socialinį teisingumą bendroje pareigūnų ir verslo žmonių veiklo-

²⁴⁵ Mentalitetas (vok. *mentalität*) – intelektas, galvosenos būdas ir panašiai. Sąvoka turi ne vieną prasmę. Knygoje traktuojama kaip individams ir socialinėms grupėms būdinga galvosena, tikrovės suvokimas, paveiktas istorinės patirties ir kitų aplinkybių.

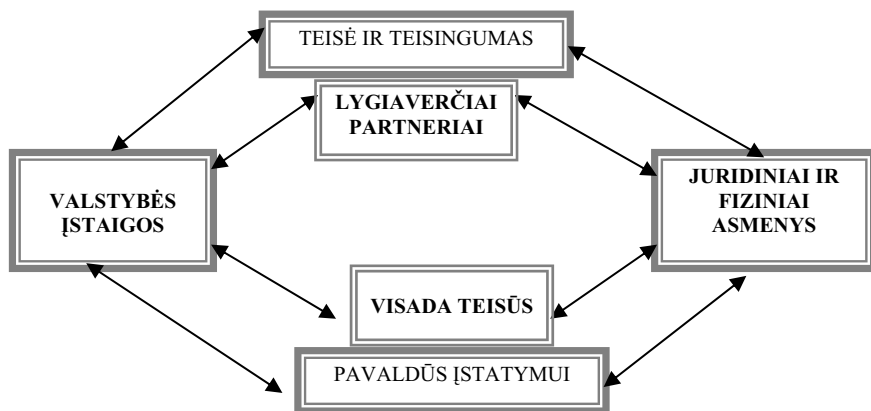
je, kai keliamas uždavinys vienodai teisingai apsaugant viešąjį ir privatų interesą. Teisingumu grindžiami santykiai ugdo žmonių, neatsižvelgiant į jų socialinę padėtį, savitarpio pasitikėjimą, kuris leidžia jiems sutelktai veikti, siekti kompromisų, vienas kitą remti, vieno galimybes padidinti kito asmens arba subjekto galimybėmis. Praktiniu, ekonominiu požiūriu – tai padeda tausoti lėšas (viešojo ir privataus sektorių), plėtoti verslą bei valstybės teikiamas viešąsias paslaugas arba tarnavimą skatinant verslą ir panašiai. Teisingumas stabilizuoja teisėkūrą, nes draudžia priimti įstatymus, naudingus tik vienai kuriai nors socialinei grupei. Reikalaujama vieno asmens naudą derinti su kito asmens nauda, jis reikalauja kurti ne bet kokius įstatymus, o įkūnijančius socialinį kompromisą teikti pirmumą ne įstatymo formai, o turiniui. Tai lemia įstatymų vykdymo kokybę: įstatymai, kurie neįtvirtina teisingumo, negali būti vykdomi. Įstatymų vykdymo krizė (teisinis nihilizmas) dažnai tėra tik teisingumo ignoravimo priimančių įstatymus padarinys, nes teisėtumas kyla iš teisingumo, o ne atvirkščiai. Pasak A. Vaišvilos, teisė derinama žmonių psichologinius, biologinius ir socialinius interesus siekia juos apsaugoti, įgyvendinti ir visuomeninti – kad vieno asmens interesai nevirstų kito asmens interesų varžymu ar likvidavimu²⁴⁶. Ta savybė, kad teisingumo sąvoka priklauso ne vien tiktai teisei, bet ir kitiems socialiniams mokslams, teisingumas yra įgyvendinimas pasitelkiant socialinių normų įvairovę. Tai viena iš pagrindinių aplinkybių siekiant, kad *valstybės įstaigos ir verslo įmonės taptų lygiaverčiais partneriais*.

Socialinis tyrimas atliktas remiantis muitinės pavyzdžiu. Šiandien visi sutaria, kad įstatymų paskirtis yra norminti žmonių elgesį derinant priešingus interesus. Būtent muitinė ir verslas turi skirtingus interesus. Teorija teigia, kad naujasis viešasis administravimas atveria naujas skirtingų interesų valdymo galimybes, skatina diegti vadybines naujoves, garantuojančias ir viešojo intereso, ir verslo saugumą. Ta aplinkybė numato prielaidą, kad muitinės pokyčiai yra palankūs verslo, tarptautinės prekybos plėtrai, nes verslo ir muitinės sąveika – lygiaverčių, lygių teisių partnerių sąveika.

Kaip jau rašyta kituose knygos skirsniuose, viena iš teisės paskirčių – reguliuoti visuomeninius santykius, kad būtų *užtikrinamas socialinio teisingumo principas*. Trumpai tariant, teisės funkcija yra reguliacinė. Pirmenybė demokratinėje valstybėje teikiama valstybės ir asmens sau-

²⁴⁶ Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000. P. 25.

gumui, piliečių teisių garantavimui. Reguliacinės funkcijos paskirtis – daryti poveikį visuomeniniams santykiams nustatant teises ir pareigas. Teisės ir pareigos nustatomos taip, kad vienos socialinės grupės laisvė yra garantuojama kitos grupės prievole. Reguliacinę teisės funkciją galima apibūdinti kaip teisinį poveikį, sprendžiant socialinius klausimus. Ji pasireiškia nustatant elgesio taisykles, teises ir pareigas, sudarant prielaidas vystyti santykiams, atitinkantiems visuomenės, valstybės ir piliečių interesus.

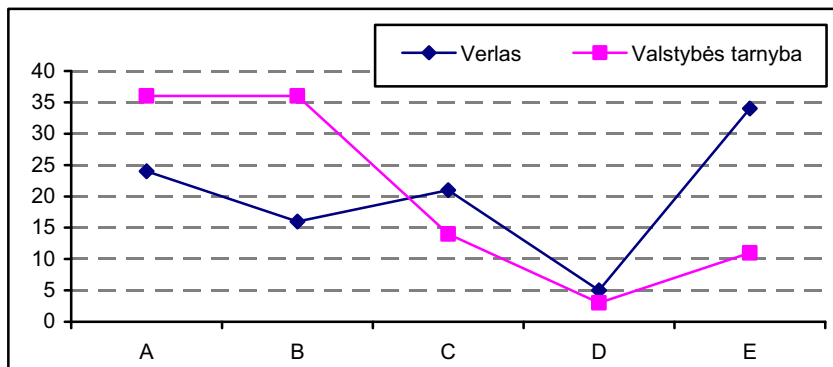


22 pav. Teorinė valstybės įstaigų ir įmonių tarpusavio santykių teisinė padėtis

Taigi, trumpai aptarus teorinę medžiagą, respondentams buvo pasiūlytas valstybės įstaigų ir įmonių teisinių santykių vertinimo schema-modelis (žr. 22 pav.). Suprantama, kad paveiksle pateiktoms sąvokoms teikiamas teigiamas turinys, tačiau „visada teisūs“ ar kiti principai gali dėl susiklosčiusių aplinkybių įgyti iškreiptą prasmę.

Kita vertus, valstybės ir verslo santykiai nuo seno yra gana komplikuoti ir dėl objektyvių, ir dėl subjektyvių priežasčių. Verslo ir valstybės sąveikos būklė yra gana sudėtinga ir šių dienų sąlygomis. Šiuos santykius veikia daugelis iš prigimties verslui būdingų išorinių ir vidinių aplinkybių. Jis nuolat susiduria su problemomis, ieško geriausio savo veiklos sprendimo. Tačiau kartais iš anksto aišku, kad sprendimai yra subjektyvūs, vienai šaliai naudingi, objektyviai (teisiškai) nepateisinami.

Tokiomis aplinkybėmis bendradarbiavimas su verslo partneriais ir valstybės institucijomis yra sudėtingas arba neįmanomas, nes bendri, abiem šalims naudingi sprendimai sunkiai priimami. Tai palankios aplinkybės rasti negatyvioms tradicijoms, grįstoms principu „visada teisus“. Kategoriškas ir niekuo nepagrįstas reikalavimas paklusti vienos šalies sprendimui gali rasti verslo ir valstybės aplinkoje. Mūsų uždavinys yra sužinoti, kokia respondentų patirtis. Ar valstybės įstaigos, kaip rašo respondentai savo komentaruose, vis dar „stovi laipteliu aukščiau“, ar yra lygiaverčiai partneriai. Ar pasitaiko atveju, kai atsiradusiame teisiniame santykiyje vyrauja verslas arba valstybės institucijos, pareigūnai, o kita šalis verčiama elgtis pažeidžiant įstatymus arba jai neleidžiama įgyvendinti savo teisėtų interesų.



23 pav. Verslo įmonių ir mokesčių institucijų bendradarbiavimo teisinė charakteristika

- A. visi juridiniai ir fiziniai asmenys vienodai pavaldūs įstatymui;
- B. verslo įmonių ir valstybinių įstaigų santykis grindžiamas teise ir teisingumu;
- C. verslo įmonės ir valstybinės įstaigos yra lygiavertės partnerės;
- D. verslo įmonės, verslininkai „visada teisūs“;
- E. valstybės įstaigos, pareigūnai „visada teisūs“.

Mūsų tyrimo uždavinys – sužinoti, kokia padėtis yra tikrovėje. Tai- gi aptarsime atsakymo į klausimą, *kuri iš pateiktų charakteristikų labiausiai atitinka Jūsų praktinę patirtį*, duomenis. Klausimai abiejų šalių

respondentams pateikti vienodi, tačiau atsakymai gauti skirtingi (žr. 23 pav.). Pareigūnai savo praktikoje nuolat susiję su teise, užtikrina muitinės kompetencijai priskirtų teisės aktų, susijusių su importu, eksportu ir tranzitu, įgyvendinimą, organizuoja ir vykdo teisės aktų, už kurių įgyvendinimą atsakinga muitinė, pažeidimų prevenciją ir kt.²⁴⁷ Daugiau negu kas trečias apklaustasis pareigūnas Įstatymo viršenybės (*subjektai vienodai pavaldūs įstatymui*) ir teisingumo principų (žr. 23 pav. A ir B) įgyvendinimą laiko kasdieniu ir savaime suprantamu dalyku. Verslininkai savo praktikoje gerokai rečiau susiduria su Įstatymo viršenybės principo įgyvendinimo reikalavimais ir dar mažesnė dalis (apie 15 proc.) susiduria su valstybės tarnyba sprenddami savo reikalus. Galime daryti prielaidą, kad atsakymai į pirmuosius du klausimus yra trečiojo klausimo duomenų komentaras: verslas vis labiau įsitikinęs, kad santykio šalys yra lygiateisės, o pareigūnai – nenoriai pripažįsta įvykčius pokyčius (žr. 23 pav. D). Įdomus tas faktas, kad nedidelė respondentų-pareigūnų dalis susidūrė su problema, kai verslas bandė diktuoti savo teises, reikalavo tenkinti jo norus, nežiūrint pareigūnų turimų įgaliojimų, kompetencijos bei santykį reglamentuojančių normų. Tuo tarpu valstybės institucijų pareigūnai dar gana dažnai remiasi atgyvenusiomis tradicijomis – bando išlaikyti savo pranašumą verslo atžvilgiu ar net piktnaudžiauti suteiktais tarnybiniais įgaliojimais (žr. 23 pav. E). Su šia problema susidūrė daugiau negu kas trečias apklaustas verslo atstovas. Tokią problemą žino ir kas dešimtas respondentas-pareigūnas. Skaitant respondentų komentarus bei iš diskusijų akivaizdu, kad šis rodiklis tikrovėje yra aukštesnis. Kai kurie respondentų-pareigūnų atsakymai nėra visiškai atviri, o labiau bandymas rodyti savo teorines žinias kaip turėtų būti.

Tyrimo apibendrinimas

Tyrimo duomenimis, padėtis tikrovėje nevysiškai atitinka teorinį modelį. Pavaldumas įstatymui yra gana problemiškas. Respondentai linkę manyti, kad dalis jiems aktualių įstatymų yra sukurti „pareigūnams sudarant susitarimus su stambiais verslininkais“ arba skirti sudaryti sąlygas „savo verslui klestėti“. Pavyzdžiui, visuomenėje nuolat iškyla korupcijos ir viešųjų bei privačių interesų konfliktų veikiami skandalai, kai

²⁴⁷ Povilauskienė, D. *Teisė ir muitinės veikla*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006. P. 17.

pareigūnai, einantys atsakingas pareigas valstybės institucijose, naudojami turima padėtimi, globoja asmenis, dalyvaujančius viešųjų pirkimų konkurse, privatizuojant valstybės tarnyboms priklaususias, bet pelningas paslaugas ir kt.

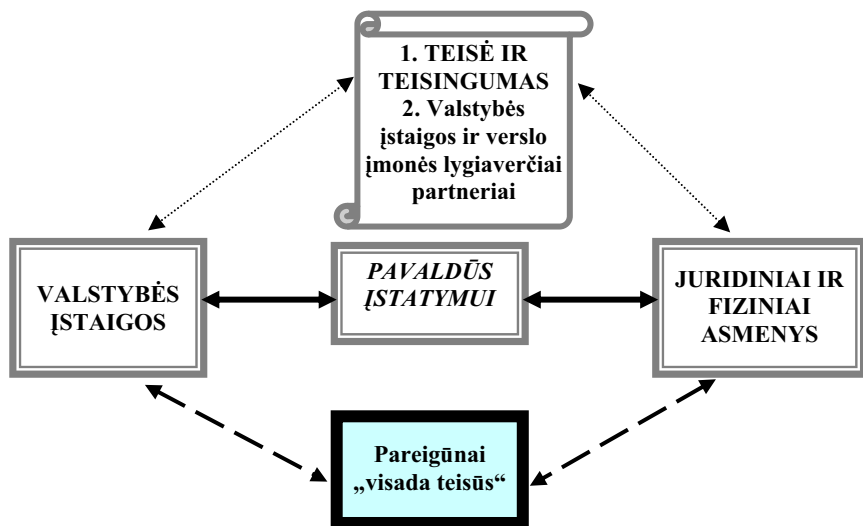
Kita problema – įstatymai yra sudėtingi, daugumai jie painūs. Be to, jie palankesni stambiam kapitalui. Pavyzdžiui, muitinės procedūrų supaprastinimai, verslo sąlygų pagerinimas pagal ES reglamentus, igyvendinant Kioto konvenciją, labiau taikytini stambiajam kapitalui, tarptautinėms bendrovėms. Tai skatina monopolijų kūrimąsi. Dėl šio proceso neleidžiama sparčiai plėtotis konkurencijai ir „augti“ viduriniam žmonių sluoksniui.

Sąvoką „visada teisūs“ galima suvokti kaip griežtai reglamentuotą veiklą, tačiau praktikoje ji suprantama kaip priešingas *teisei ir teisingumui* elgesys, t. y. visiškai priešingos reikšmės sąvokos. Teisės kūrime dalyvauja valstybės tarnautojai, o teismo klausimai remiasi teise ir teisingumu. Tai kompromiso klausimas, kuriame privatus sektorius gali dalyvauti netiesiogiai (Seimo rinkimai, referendumai, kitos iniciatyvos dėl teisės normų). Taigi išlieka gana stipri vienos šalies (pareigūnų) teismo prezumpcija.

Naujojo viešojo administravimo pagrindinis skiriamasis bruožas yra tas, kad valdymas nukreiptas kurti visaverčius valstybės ir verslo santykius. „Lygiaverčiai partneriai“ reiškia, kad valstybė turi lanksčiai žiūrėti į viešojo sektoriaus veiklą, atvirai su juo diskutuoti apie poreikius (privčiuosius interesus) ir galimus kompromisinius klausimų sprendimus. Vienos šalies teismo prezumpcija čia negalima. Apibendrintus anketų duomenis pateiksime schema (žr. 24 pav.), kuri, palyginus su teorine (žr. 22 pav.), iš esmės skiriasi.

Valstybės įstaigų ir verslo sąveikos teisiniame modelyje vyrauja teisės viršenybės principas, o teisingumo principas laikomas daugiau filosofine samprata, kaip siektina ideali visuomeninių santykių vertybė ir galinti nulemti valstybės ir asmens, valstybės institucijos bei verslo subjektų kaip lygiateisių partnerių statuso atsiradimą. Tai reiškia, kad išlieka ribotas teisės socialinio vaidmens suvokimas. Reikia manyti, kad mūsų visuomenė tradiciškai yra pripratusi taikytis prie esamos padėties – besąlygiškai paklusti įsakymams, nurodymams. Ši teiginį patvirtina ir išsakyta nuomonė dėl sąvokos pareigūnai „visada teisūs“. Komentaruose respondentai-verslininkai rašo, kad sunku su pareigūnais spręsti nedidelius mokestinius ginčus arba gauti leidimą ištaisyti dokumentuose pa-

darytas klaidas. Ginčo šalys esą yra nelygios, todėl geriau ieškoti „neoficialaus susitarimo“. Vadinasi, gana reikšmingas tvarkant reikalus išlieka kelias, vienu ar kitu būdu vedantis pareigūno „palenkimo“ link savo naudai. Galima teigti, kad teisingumas, grįstas valstybės ir verslo sąveika, yra suvokiamas kaip ateities perspektyva ir jis dažniausiai priklauso nuo kliūtis – vienos šalies teisumo prezumpcijos, kai pareigūnai „visada teisūs“, nunykimu.



24 pav. Valstybės įstaigų ir įmonių santykių teisinė padėtis tikrovėje

Apžvelgus duomenis prieiname prie išvados, kad valstybės tarnautojų ir verslo atstovų požiūris į teisę skiriasi. Be to, apskritai teisinio reguliavimo principai praktikoje taikomi nepakankamai, nes du iš trijų apklaustų asmenų arba turėjo abejonių, arba negalėjo vienu ar kitu klausimu nieko pasakyti.

Kita išvada – piliečiai yra pasirengę bendradarbiauti su valstybės institucijomis. Verslininkai nėra nusistatę prieš įstatymus, teisės normas, todėl reikia tikėtis, kad valstybė pasuks didesnio atvirumo, lankstumo politikos link ir piliečiams leis atsakingai dalyvauti tvarkant ekonomikos

reikalus. Tai, respondentų manymu, esminė sąlyga, kad sąvoka „lygia-verčiai partneriai“ taptų sąvokos „teisė ir teisingumas“ sudedamąja dailimi. Teorinės problemos analizės prielaida, kad teisingumo principo nepaisymas gali sukelti įstatymų vykdymo krizę, arba teisinį nihilizmą, paskatino pasidomėti, kaip respondentai vertina teisinio nihilizmo paplitimą sprendžiant verslo klausimus.

2.3. Teisinis nihilizmas ir verslas

Teisinis nihilizmas yra aktuali tema visoms teisėsaugos, valstybės vardu vykdančioms kontrolę, priežiūrą įstaigoms. Analizuojant anketas, užpildytas teisininkų, verslininkų, tiesiogiai susiduriančių su teisės taikymo klausimais bei studijuojančių magistro studijose, jaučiamas didelis susirūpinimas esama padėtimi, apibūdinamos teisinio nihilizmo latentinės formos. Remiantis apibendrintais duomenimis, atskleidžiama grėsminga kasdienybė. Padažnėjęs nusikalstamumas, „karas keliuose“, nusikaltimams prilygstantis teisėsaugos pareigūnų aplaidumas bei įsivėlimas į nusikalstamas veikas – visa tai turi bendrą įteisinto neteisingumo ir teisinio nihilizmo vardiklį. Prie jo galime pridėti ir valstybės požiūrį į savo svarbiausias institucijas, kurios dar labiau išryškėja ekonominio sunkmečio laikotarpiu. Pavyzdžiui, žemi atlyginimai policijos darbuotojams ar kitiems pareigūnams bei reikalavimas beatodairiškai savo sąskaita taupyti biudžetines lėšas, mažinti atlyginimus 15–20 proc., nemyvuoja modernizuoti valdymą, neskatina jaunimo rinktis teisėsaugininko profesiją.

Teisėsaugos specialistus rengia vienintelis Mykolo Romerio universitetas, tačiau ir jų dėl mažų atlyginimų sistema negali išlaikyti, varžytis žmoniškųjų išteklių rinkoje. Personalo sudėties apžvalgos leidžia teigti, kad siekiant mažinti darbuotojų stygių, į policiją ir kitas statutines valstybės tarnybas priimami tam darbui neparuošti įvairių specialybių asmenys. Dėl tos pačios priežasties nebeatliekamas priimtų darbuotojų išsamus ir visapusiškas psichologinis testavimas ir vertinimas. Kaip protestą prieš įteisintą neteisingumą bei teisinį nihilizmą stebime organizuojamas akcijas, pavyzdžiui, policijos piketus. Policija jaučiasi pažeminta, smukęs jos autoritetas visuomenės akyse. Vadovaujančių darbuotojų kaita, atsistatydinimai bei nušalinimai nuo pareigų padėties nekeičia, prilygsta kosmetinėms priemonėms padėties taisymo regimybės pasiekimui ir neturi

nieko bendro su teisinio nihilizmo įveikimu. Tai problemos, susijusios su administravimo reformomis ir jos aptariamoms kitame knygos skirsnyje.

Teisinio nihilizmo problema nėra nauja sąvoka. Ji pradėta vartoti XVIII–XIX a., žodis kildinamas iš lotynų kalbos (lot. *nihil* – niekas). „Tarptautinių žodžių žodyne“ nihilizmas apibrėžiamas kaip neigiamas visuomeninio gyvenimo arba kai kurių jo reiškinių vertinimas neturint konkrečios pozityvios programos²⁴⁸.

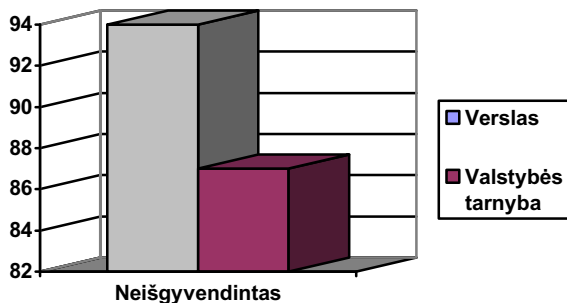
Bendrajai prasme nihilizmas reiškia neigiamą subjekto ar jų grupės požiūrį į nustatytas vertybes, normas, idealus, t. y. visą žmogaus aplinką. Nihilizmas gali pasireikšti įvairiomis formomis: tam tikru visuomeninių grupių nepitarimu reformoms, naujoms, besiformuojančioms vertybėms, taip pat nepasitenkinimu permainingomis, socialiniais protestais, įgyvendinant reformas, nesutikimu su tam tikrais politiniais sprendimais ir nepaklusnumo akcijomis, kenkimu valstybinėms institucijoms, pareigūnams, liguistu „priešu“ ieškojimu ir kt.

Teisinis nihilizmas – visuomeninės politinės minties kryptis, pasireiškianti teisės, kaip socialinės vertybės, neigiamu vertinimu, teisėtumo bei įstatymų ignoravimu²⁴⁹. Tai apskritai neigiamas požiūris į teisę, teisės normų nepaisymas, galintis pasireikšti ir tuo, kad suabsoliutinamas jos vaidmuo kitų socialinių normų atžvilgiu, žalingas socialinis reiškinyss, kuris įneša ne tik didelę painiavą visuomeniniame gyvenime, bet gali kėsintis ir į valstybės santvarką. Teisinis nihilizmas pakerta teisinę sąmonę kaip subjektyviają teisės viešpatavimo prielaidą, stumia teisei lojalius piliečius į pralaiminčiųjų padėtį, paskatina biurokratinti visuomenės gyvenimą²⁵⁰. Tai negatyvus reiškinys visuomenėje, todėl svarbu imtis priemonių norint jo išvengti ir apskritai pašalinti. Teisinis nihilizmas gali plisti ne tik visuomenėje, bet ir valstybės institucijose. Vienas iš mūsų apklausos tikslų yra sužinoti nuomonę, ar teisinis nihilizmas išgyvendintas ir kiek respondentų susiduria su šia problema sprendžiant verslo klausimus.

²⁴⁸ *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Alma littera, 2001. P. 512.

²⁴⁹ Katuoka, S. *Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 1997. P. 16.

²⁵⁰ Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Pradai, 2000. P. 29–30.

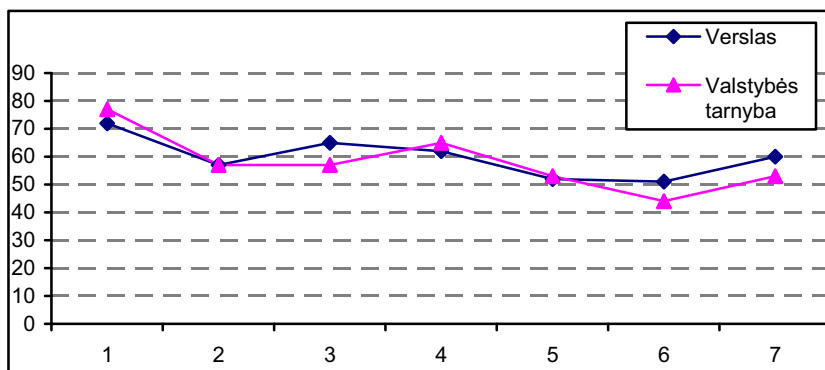


25 pav. Teisinio nihilizmo aktualumo lygis versle ir mokesčių institucijose

Įdomu tai, kad tik keli procentai verslininkų nesusidūrė su šia problema. Ne mažiau įdomi ir pareigūnų apklausos statistika – tik apie 15 proc. respondentų, remdamiesi savo praktika, teigia, kad teisinis nihilizmas visiškai išgyvendintas (žr. 25 pav.). Respondentų komentarai rodo pasikeitusį požiūrį į valstybės įstaigų administracinės veiklos reglamentavimą. Todėl, apibrėždami teisinio nihilizmo problemas, neapsiriboja vien „teisėtumo bei įstatymų ignoravimo“ vertinimu. Teisę vertina daug plačiau. Demokratinį įteisinimą laiko reikšminga prielaida, visuomeninių santykių kryptingos raidos paspartimi.

Atsižvelgiant į kontrolinių apklausų duomenis, respondentams pateiktas teisinio nihilizmo priežasčių sąrašas. Jis nėra baigtinis. Respondentai pateikė problemas, su kuriomis susidūrė savo praktikoje. Dauguma jų yra panašios, tik skiriasi formuluotės, tačiau kai kurios iš jų yra įdomios ir gali pratęsti sąrašą. Štai keletas iš jų:

- siekiama apeiti įstatymus arba paklusti jiems su išlyga;
- nėra įstatymui objektyvių reikalavimų, todėl nuolat jaučiamas pavojus, kad teisės akto leidėjas jam nepalankų ar „nepatinkantį“ įstatymą ar jo straipsnį netrukus gali pakeisti kitu. Su tuo yra susijęs ir pernelyg dažnas įstatymų kaitaliojimas;
- valstybės valdžios ir valdymo institucijos suteikia piliečiams daugiau teisių ir privilegijų negu ekonomiškai yra pajėgi jų užtikrinti;
- stoka atkaklumo ir įgūdžių ginti savo interesus teisinėmis priemonėmis, o tai menkina ir teismo sprendimų autoritetą.



26 pav. Teisinio nihilizmo apraiškos sprendžiant verslo klausimus (teisinio nihilizmo priežastys)

1. teisės aktų, reglamentuojančių verslą, gausumas, jų netobulumas;
2. teisės aktų (pavyzdžiui, Europos Sąjungos ir Lietuvos) kolizijos;
3. nėra laisvo verslo apsaugos teisinio mechanizmo (sistemos);
4. nėra vienodos teisinės praktikos ir tai sudaro sąlygas verslininkų „paprotinei teisei“, savivalei rasti;
5. verslo įmonės nuolat „spaudžia“ muitinės įstaigas, reikalauja nepaisyti teisės;
6. „telefoninė teisė“ diktuojama aukštų valstybės tarnautojų;
7. iškreiptas verslo įmonių dorovės, teisingumo, teisėtumo supratimas.

Iš pokalbių sužinojome, kad respondentai negali išskirti itin svarbių teisinio nihilizmo priežasčių (žr. 26 pav.) Jos visos, respondentų nuomone, tarpusavyje susipynusios. Be to, apklausos duomenys pareigūnų ir verslo atstovų yra labai panašūs, koreliacinis santykis neviršija tyrimo leistinų 5 proc. ribos. Vadinasi, teisinio nihilizmo problema yra vienodai reikšminga abiemis santykio šalims, su ja susiduriama ir ginant viešąjį interesą, ir verslo poreikius. Tai sritis, kurioje iš esmės turi būti keičiamas požiūris į problemų formulavimą ir sprendimą. Bendri valstybės ir verslo veiksmai gali rasti atsiradus atitinkamai motyvacijai.

2.4. Paskatos muitinei ir verslui bendradarbiauti

Aptarus problemas, respondentų paprašyta pateikti pasiūlymus, kaip skatinti, plėsti ir modernizuoti verslo įmonių ir muitinės bendradarbiavimą. Pateikti pasiūlymai, pastebėjimai yra gana įvairūs ir verti ne vien tik muitinės, kitų valstybės institucijų pareigūnų ir verslo atstovų dėmesio, bet reikalauja ir mokslinio vertinimo. Teisė tradiciškai apibrėžiama sureikšminant formalų taisyklių, garantuotų valstybės poveikio priemonėmis, nustatymą²⁵¹. Kitais žodžiais tariant, pagrindinė problema, kuri sprendžiama teisinėmis priemonėmis, atsakomybės ribų apibrėžimas. Tačiau visi sutaria, kad iš esmės pasikeitė mąstymo kultūra. Dėl pasikeitusio filosofinio požiūrio į žmogų, pasikeitė ir atsakomybės turinys. Asmenybė – tai žmogaus buvimas pačiu savimi išitraukiant į bendrus santykius, t. y. savo ryšio su kitais kūrimas per savo individualybę, o ne lemtingiems imperatyvams, dogmoms, ypatingoms sąlygoms veikiant. Žmogus, kaip jau minėjome kituose skirsniuose, dabar jau neturi moralinės teisės į alibi, teisės išsisukti nuo tos vienintelės atsakomybės, kokia jam yra skirta būties²⁵². Pareigūnas, palyginus su eiliniu piliečiu, turi papildomų išpareigojimų visuomenei, todėl jis turi jaustis ypač atsakingas už savo sprendimus.

Asmenybė įsilieja į aplinką (bendruomenę, visuomenę) per veiklą ir bendravimą. Šie dalykai yra tokie svarbūs, 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. Ji nukreipta į aplinką, siekianti tikslų ir kurianti juos individualybė. Statutiniams pareigūnams nuolat tenka atlikti savo priedermes nestandartinėmis ar net ypatingomis aplinkybėmis. Tai gi kokia statutinio pareigūno veikla – tokia jis ir asmenybė. Tai lemia, pavyzdžiui, ar muitinė gali pretenduoti tapti visaverte tarptautinės prekybos infrastruktūros dalimi, kokios jos veiklos raidos potencialinės ga-

²⁵¹ Teisė – tai valstybės nustatytų ar sankcionuotų visiems privalomų, formaliai apibrėžtų elgesio taisyklių visuomeniniams santykiams reguliuoti sistema. Šios taisyklės nustato subjektyvias teises ir pareigas, kurios prirėkus garantuojamos valstybės poveikio priemonėmis. (Katuoka, S. *Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos*. Vilnius, 1997. P. 7.)

²⁵² Бахтин, М. М. К философии поступка. *Философия и социология науки и техники. Ежегодник 1984–1985*. Москва: Наука, 1986.

limybės. Būtent šios sampratos požiūriu yra reikšminga respondentų nuomonė sprendžiant muitinės ir verslo sąveikos plėtros klausimus.

Mūsų tyrimas yra pirminis, arba žvalgybinis, todėl apsiribojame pagrindinių sąvokų (atsakomybė, veikla, bendravimas) turinio analize. Taigi tuo principu sugrupavome ir respondentų išsakytas mintis. Tai padės tiksliau apibrėžti problemas, o pateikti respondentų teiginiai galėtų būti naudingi ieškant jų sprendimo – konkretizuojant problemos tyrinėjimo tematiką (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. Valstybės įstaigų ir verslo įmonių sąveikos prielaidos

Sritis	VALSTYBĖS TARNYBA, PAREIGŪNAI	VERSLO JURIDINIAI, FIZINIAI SUBJEKTAI
Atsakomybė	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Muitinės įstaigų ir verslo įmonių kaip lygiaverčių (nekonkuruojančių) partnerių bendradarbiavimas – tai įtvirtinti teisės aktuose kaip privalomą reikalavimą.</i> • <i>Priimti įstatymus, neleidžiančius dviprasmybių, „skaityti tarp eilučių“.</i> • Nustatyti muitinės, mokesčių supaprastinimo procedūras. Muitinės patikimumas priklauso nuo kompetingos operatyvinės veiklos atskleidžiant grėsmes verslui. • Abipusis teisingumas, sąžiningumas, geranoriškumas palaikomas bendrabūvio taisyklėmis. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Muitinės įstaigų ir verslo įmonių kaip lygiaverčių (nekonkuruojančių) partnerių bendradarbiavimas – tai įtvirtinti teisės aktuose kaip privalomą reikalavimą.</i> • <i>Priimti įstatymus, neleidžiančius dviprasmybių, „skaityti tarp straipsnio eilučių“.</i> • ES teisės aktai neatitinka Lietuvos verslo tikrovės, todėl būtina kurti nacionalinę teisę. • Valstybės paramą verslui sieti su įmonių bendradarbiavimo programų įgyvendinimu. • Sukurti teisiškai patikimą sistemą keistis informacija, apskūsti pareigūnų veiksmus. • Abipusis teisingumas, sąžiningumas, geranoriškumas palaikomas bendrabūvio taisyklėmis.

Sritis	VALSTYBĖS TARNYBA, PAREIGŪNAI	VERSLO JURIDINIAI, FIZINIAI SUBJEKTAI
Veikla	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Užsienio patirties analizė.</i> • <i>Naujos iniciatyvos.</i> • Muitinių darbo suvienodinimas visoje ES valstybėse. • Naujų technologijų diegimas kontaktams palaikyti. • Teisinės veiklos sąlygų bei garantuoto (gero) atlyginimo užtikrinimas. • Lankstus požiūris į įstatymą, jo aiškumas, skaidrumas, prieinamumas. • Muitinei reikėtų atsikratyti institucijos „griežto ir vienintelio teisingo kontrolieriaus“ įvaizdžio, keisti požiūrį į kontrolę. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Užsienio patirties analizė.</i> • <i>Naujos iniciatyvos.</i> • Supaprastinta tvarka ir greitas formalumų atlikimas. • Elektroninės galimybės atlikti formalumus neišvykstant iš įmonės. • Tinkamas verslininkų aprūpinimas informacija. • Bendradarbiavimu pasiektų rezultatų analizė įsteigtose, konsultaciniuose tarnybose. • Pareigūnams atsakyti „svarbesniojo“ pozos, nesijausti pranašesniems ir nepažeisti lygiateisiškumo principo sprendžiant verslo reikalus.
Bendravimas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bendradarbiavimo naudos suvokimas.</i> • <i>Nuolatinė naujų bendradarbiavimo formų paieška.</i> • Atvirumas visuomenės tyrimams, pasiūlymams, projektams, kritikai. • Įtraukimas į verslo aptarnavimą kitų valstybės institucijų. • Teikti konsultacijas, kitą organizacinę paramą steigiant visuomeninius darinius tarptautinio verslo klausimams spręsti. • Bendradarbiavimo esmė – abipusė pagarba, grįsta patikima verslininko informacija sprendžiant tarnybinius klausimus. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bendradarbiavimo naudos suvokimas.</i> • <i>Nuolatinė naujų bendradarbiavimo formų paieška.</i> • Paprastesnė, patikimesnė apskundimo tvarka. • Įveikti išankstinį nusistatymą prieš valstybės institucijas, objektyvus santykių vertinimas – prielaida pasitikėjimui atsirasti. • Formuoti gebėjimus burtis į interesų bendruomenes ir suvokti jų poreikį sąveikai su valstybės institucijomis bei kitais visuomeniniais dariniais. • Bendradarbiavimo esmė – abipusė pagarba, grįsta patikima pareigūnų tarnyba.

Lentelėje surašyta tik dalis respondentų dažniausiai įvardijamų problemų bei teiginių. Nors teiginiai trumpi, tačiau kiekvienas iš jų galėtų būti atskleistas pateikiant daugybę pavyzdžių. Labai daug dėmesio respondentai skyrė verslininkų kompetencijos klausimams. Buvo siūloma organizuoti „bendrus forumus“, inicijuoti specialias verslumo ugdymo mokymų programas, kad „žinotų bent elementarias muitinės, mokesčių procedūras“, – formuoti verslo žmonių sąmonėje bendradarbiavimo tarpusavyje ir su atitinkamomis valstybės institucijomis poreikį. Problema ta, kaip rašo verslo atstovai, kad vietoje paaiškinimų dažnai iš valstybės įstaigų girdime: „skaitykite įstatymus, ten viskas parašyta“. Neįgudęs (įgudusieji sudaro mažumą) verslininkas dažnai nesugeba suprasti nei įstatymų, nei jų pakeitimų bei papildymų. Verslininkai tokį elgesį vadiną biurokratizmu, verslo kliūtimi, o pareigūnai laiko save biurokratais, turinčiais aiškiai reglamentuotas pareigas. Todėl kai kurie rašo: *inspektoriai negali su verslininkais bendradarbiauti (būti partneriais), jie gali teikti kompetentingą informaciją, jei tam sudarytos reikiamos sąlygos*.

Reikia paminėti dar vieną problemą, kuri kyla dėl senojo tradicinio požiūrio į verslininkų ir pareigūnų santykius. Dažnai verslo „patikimumas“ priklauso nuo įstaigos vadovo ryšių su aukštais pareigūnais arba vadovo asmeninių savybių. Taigi susiduriama su principu „lygus ir lygesnis“, kai klientai skirstomi į patikimus ir keliančius grėsmę, su kuriais bendraujama taikant nusikalstamo pasaulio vertinimo kriterijus. Ypač daug problemų turi smulkusis verslas. Jis turėtų gauti daugiausia nuolaidų, pagalbos, tačiau, pasak respondentų, jis dažniausiai baudžiamas už smulkias klaidas, o tai reiškia – pasmerkiamas bankrutuoti.

Respondentai mano, kad pareigūnų atsakomybė būtų didinama diegiant vieno langelio administravimo principą, nustatant paprastesnę, patikimesnę apskundimo tvarką. Be to, tvirtina, kad valstybės ir verslo santykiuose turėtų mažėti teisės vyravimas, o daugiau dėmesio reiktų skirti sąveikos vadybai, etikai.

Apibendrinant tyrimo duomenų analizę, reikia pažymėti, kad viešojo ir privataus intereso objektyvus suderinamumas yra sudėtinga problema. Kita vertus, anot K. Popperio, objektyvumas kyla iš priešiška draugiško daugelio mokslininkų (mes pridursime – ir praktikų) bendradarbiavimo²⁵³. Valstybės įstaigų ir verslo įmonių pastangomis spręstinos problemos:

²⁵³ Popper, K. R. *Rinktinė*. Vilnius: Pradai, 2001. P. 490.

- Teisės funkcijų svarba pasireiškia tuo, kad žmonių sąmonėje susiformuoja pagarba įstatymui, jo nustatytai tvarkai, susiklosto bendrabūvio santykiai, kuriuos palaiko teisės normos, jų įgyvendinimas garantuojamas valstybės nustatytais sankcijomis.
- Teisinis nihilizmas vis dar paplitęs mūsų visuomenėje sprendžiant verslo klausimus. Jį skatina netobula įstatymų sistema, nevienoda teisinė praktika. Šios ir panašios aplinkybės yra prielaidos, skatinančios verslininkus savivaliauti, spausti muitinės pareigūnus priimant verslui palankius, tačiau ne visai teisėtus sprendimus. Teisinio nihilizmo vaidmenį galima sumažinti tobulinant teisės aktus, formuojant visuomenės teisinę sąmonę.
- Valstybės įstaigų (muitinės) ir verslo įmonių padėtis valstybėje nėra vienoda. Tyrimo duomenys patvirtina, kad ir viena, ir kita šalis skelbia vienodą pavaldumą įstatymui, kad šalių santykiai grindžiami teise ir teisingumu, tačiau valstybės įstaigos išsaugo savo privilegijuotą statusą, dažnai stovi „laipteliu aukščiau“ užmezgant bendradarbiavimo santykius su verslo subjektais.
- Muitinės įstaigas ir verslo subjektus bendradarbiauti paskatintų teisinės bazės tobulinimas, bendradarbiavimo formų įvairovės taikymas, užsienio patirties analizė, atvirumas tyrimams, dažniau rengiamos bendros konferencijos, „draugiškų“ santykių palaikymas, lygiateisiškumo suvokimas ir įtvirtinimas, techninių priemonių tobulinimas bei pasiekimų, įgyvendinant bendradarbiavimo priemones, aptarimas.

3. Gero administravimo statutinėje valstybės tarnyboje samprata

Ironiška, bet filosofinį liberaliosios demokratijos viešpatavimą lydi vis didėjantis nepasitenkinimas jos praktine veikla. Nuo Maskvos iki Šv. Luiso Rytuose, nuo Mechiko iki Kairo gilėja nusivylimas viešosiomis institucijomis. Nors Amerikos demokratinės institucijos pradeda savo trečiąjį šimtmetį, tačiau jaučiama, kad vis labiau abejojama mūsų nacionaliniu savivaldos patyrimu. Kitoje pasaulio dalyje buvusios komunistinės Eurazijos šalys suvokė, jog privalo kurti savą demokratinio valdymo sistemą nuo pagrindų.

R. D. Putnamas

Šis skirsnis skirtas svarbiam šių dienų muitinės, policijos, kitų statutinių tarnybų mokslinio tyrinėjimo klausimui, kaip geriau užtikrinti saugų žmogaus gyvenimą. Vakarų demokratijos valstybės kuria naują viešosios tvarkos palaikymo sampratą, kuri mokslinėje literatūroje įvardijama kaip naujoji teisės saugos palaikymo politika. Jos branduolį sudaro mokslinės ir praktinės rekomendacijos, patarimai kaip viešųjų santykių administravime telkti bendras visuomenės ir teisės saugos institucijų pajėgas, kurti saugią aplinką plėtojant vadybinį tarnybinės veiklos aspektą.

Lietuvos policijos, finansinių nusikaltimų tyrimo, specialiųjų tyrimų ir kitų tarnybų sąveiką su aptarnaujamomis bendruomenėmis autorius tyrinėjo 1996–2001 metais ir problemas nagrinėjo knygoje *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*²⁵⁴, *Žmogaus teisės ir policijos veikla* ir kitose. Remiantis sociologinių tyrimų

²⁵⁴ Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 135–153.

duomenimis, buvo analizuojama bendradarbiavimo patirtis. Šioje knygoje nagrinėjami 2007–2008 metų valstybės tarnybos (muitinės) ir verslo bendradarbiavimo duomenys siekiant atskleisti verslo palengvinimo, plėtojant administracinę diskreciją, problemas, moksliniu požiūriu apibrėžti svarbią tyrinėjimų tematiką. Apklausoje dalyvavo keli tūkstančiai asmenų. Remiantis surinktais duomenimis, buvo bandoma atskleisti kai kurias statutinių valstybės institucijų ir visuomenės, verslo bendruomenių santykių raidos tendencijas. Suprantama, kad ši studija apima mažą dalį klausimų, kurie kyla subjektams, vykdančioms administracinę reformą, kuriantiems atitinkamų statutinių institucijų teisės aktų projektus. Ji galėtų būti svarbus atspirties taškas modernizuojant Lietuvos policijos, muitinės teisę, policijos, muitinės ir kitų statutinių tarnybų pareigūnų rengimą socialiai nukreiptam darbui visuomenėje.

3.1. Naujoji viešojo administravimo tarnyba

Terminas „naujoji tarnyba“ vartojamas norint pabrėžti šiuolaikinio viešųjų santykių administravimo, veikiamo rinkos vadybos metodų, ypatumus. Daugelyje teoretikų ir šios srities specialistų darbų sutelkiamas dėmesys į piliečių dalyvavimą, pilietines iniciatyvas tvarkant bendruomenės reikalus, puoseleasant jos socialines vertybes. Kitaip sakant, naujojo viešojo administravimo tyrimo objektas – erdvės paieška dialogui, svarstymams, kuriuose kaip lygiaverčiai partneriai dalyvautų biurokratija²⁵⁵ ir piliečiai, bendromis pastangomis spręstų jų kasdienes problemas, kurtų ir įgyvendintų strateginius projektus, reikšmingus pilietiškumo, o kartu ir ekonomikos raidai. Statutinės valstybės tarnybos yra sudedamoji valstybės tarnybos dalis ir negali nepaisyti demokratiškos naujosios tarnybos nuostatų.

Kita vertus, šių dienų valstybės tarnybos teorijų įvairovė yra labai didelė ir reikėtų atkreipti dėmesį į keletą svarbių dalykų, padedančių suvokti valstybės tarnybos Lietuvoje bendras raidos tendencijas. Kaip žinome, demokratinės Lietuvos kūrimo pradžią žymi 1990 m. kovo 11-osios aktas, paskelbęs šalies apsisprendimą kurti teisinę demokratine valstybę. Sovietinės teisinės sistemos palikimas buvo visiškai netinkamas, nesuderinamas su vakarų demokratinėmis tradicijomis. Lietuvai

²⁵⁵ Biurokratijos sąvoka čia pateikiama plačiąja prasme – valstybės tarnautojų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus, visumai reikšti.

teko rinktis modelį, kuriuo bus vadovaujamosi kuriant Lietuvos valstybės tarnybą:

- viešojo administravimo, dar vadinamu M. Vėberio biurokratiniu arba
- viešosios vadybos (postų) modeliu²⁵⁶.

Pirmojo modelio pagrindą sudaro valstybės tarnautojų profesionalumas. Jis prisiima atsakomybę už valstybės stabilumo užtikrinimą, kuris pasiekiamas derinant lojalumą vyraujančiai politinei sistemai su tarnybų išpolitiniu. Pagal šį modelį viešoji biurokratija, keičiantis valstybės valdžiai po rinkimų, išlieka. Ji valstybėje sudaro atskirą visuomenės socialinę grupę, tarnautojai į darbą priimami pagal administracinį aktą.

Viešosios vadybos modelis – tai atvira valstybės tarnybos sistema. Tarnautojų teisinis statusas neturi esminių skirtumų nuo kitų darbuotojų, tarnyba sudaroma iš teisininkų, vadybininkų, savo srities specialistų, siekiama pritraukti mokslininkų ir panašiai. Į tarnybą priimama pagal sutartį, nukreiptą į darbo rezultatus.

Aptarus Europos Sąjungos valstybių administravimą pastebėjome, kad praktikoje taikomas tiek vienas, tiek kitas modelis, tačiau nevysiškai „išgrynintas“, o jų kombinacija. Taigi galima kalbėti apie modelių taikymą pasirenkant mišrų, turintį ir vieno, ir kito savybių. Pasirinktu modeliu laikomas tas, kurio savybės vyrauja. Lietuvos administravimo modelio pasirinkimą įtvirtino 1999 m. priimtas Valstybės tarnybos įstatymas ir jo naujoji 2002 m. redakcija. Pagal Valstybės tarnybos įstatymą valstybės tarnautojais nuspręsta laikyti tik darbuotojus, atliekančius viešojo administravimo funkcijas <...> valstybės tarnautojų statusas yra išskirtinis, nes priimant į darbą su jais nereikia sudaryti darbo sutarties ir (plačiaja prasme) jiems netaikomos Darbo kodekso nuostatos.²⁵⁷ VTĮ įtvirtina ir daugelį kitų vėberiškojo modelio elementų. Pagaliau Lietuvos Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimu valstybės tarnautojus įvardijo kaip „ypatingą socialinę grupę“, priklausančius viešingai ir centralizuotai sistemai.²⁵⁸ Problemos tyrėjai tvirtina, kad Lietu-

²⁵⁶ Polit, Ch.; Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: Atviros Lietuvos knyga, 2003.

²⁵⁷ Vaičaitis, V. A. Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai, turintys darbo teisinių santykių elementų. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 45.

²⁵⁸ Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų,

voje 2002 m. įsteigus Valstybės tarnybos departamentą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos baigta kurti stabili valstybės tarnybos valdymo sistema. Kita vertus, jos veikla turi būti nuolat tobulinama. Šiandien valstybės tarnyba valstybiniame valdyme turi būti suprantama kaip jos nerašyta vadybinė funkcija, kurios įgyvendinimas remiasi bendruomenei įprastais (priimtinais) standartais (pavyzdžiais). Šiai funkcijai įgyvendinti reikalingi patyrę, kompetentingi ir profesionalūs tarnautojai²⁵⁹.

Statutinių tarnybų veikla, kaip jau minėta kituose skirsniuose, yra orientuota saugoti, palaikyti ir puoselėti socialines vertybes, todėl daugiausia dėmesio, mūsų manymu, skiriama teorijoms, skatinančioms analizuoti pačių viešųjų tarnybų administravimą vertybiniu požiūriu. Į naujojo viešojo administravimo reikalavimus atsižvelgia ir mūsų šalies įstatymų leidėjas, tačiau daugelis klausimų lieka neatsakytų. Pavyzdžiui, 2002 m. balandžio 23 d. priimta konceptualiai nauja Valstybės tarnybos įstatymo 2.1 straipsnio redakcija²⁶⁰. Esminis straipsnių formuluočių skirtumas tas, kad 1999 m. redakcijos VTĮ vis dar kaip vienareikšmės gretino pareigūno ir valdininko sampratas. Valstybės tarnyba suprantama kaip griežtai apibrėžta teisinių santykių tarnyboje visuma. Institucijų, įstaigų misija – tai tarnautojų, kurių tarnybinio, grynai teisinio statuso įgijimą, pasikeitimą ir praradimą reglamentuoja įstatymas, darbas. Vadinasi, įstaigos, jų pareigūnai yra įpareigoti atstovauti valstybės, kaip

kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 181-6708. Apie šį nutarimą plačiau žiūrėti: Vaičaitis, V. A.; Jurčys, P. Biurokratinė valstybės tarnybos ir centralizuoto viešojo valdymo samprata bei Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimo argumentavimo stilius. *Justitia*. 2005, Nr. 1. P. 56–63.

²⁵⁹ Cardona, F. The management of the civil service: Lithuanian and European models. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. 2008. P. 9–18.

²⁶⁰ 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX-855 (*Valstybės žinios*. 2002, Nr. 45-1708) redakcija. Valstybės tarnyba – teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma.

savarankiško subjekto, interesams ir negali veikti kaip iniciatyvus visuomeninių santykių dalyvis. Iš to galima daryti išvadą, kad *socialinio tikslingumo turinys yra apibrėžiamas vien įstatymu*, atsiribojant nuo kitų socialinių normų, kitaip sakant, nuo „pilietinės gyvosios“ teisės sampratos. Pilietinės teisės sąvoka reiškia, kad teisė ir įpareigojimai veikti kildinami iš visuomenės ir netapatinami su įstatymu. Įstatymas yra laikomas pagrindine teisės išraiškos forma, priemone siekti socialinių tikslų tik ta prasme, kad jis yra imperatyvi, sankcionuota bendrabūvio taisyklė.

Naujoji straipsnio redakcija pateikia daug platesnį šios sąvokos turinį, suteikia galimybę atitinkamai veikti atsižvelgiant į pakitusias veiklos aplinkybes, derinti santykių įvairovę, pavyzdžiui, įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką, jos įgyvendinimo koordinavimą, priimant teisės aktus ir įgyvendinant jų reikalavimus. Suprantama, kad pasikeitęs valstybės tarnybos supratimas yra nulemtas sparčios visuomeninių procesų raidos, orientacijos palaikyti bendrąsias vakarietiškas viešojo administravimo tendencijas, tačiau nesiryžtama aiškiai apibrėžti administracinę diskreciją.

Šiuolaikinę valstybės tarnybą sparčių socialinių procesų kontekste analizuoja užsienio šalių (pavyzdžiui, F. Cardona, Ch. Pollittas, G. Bouckaertas²⁶¹, Ch. King ir S. Camila²⁶², I. Macekas²⁶³ ir kt.) autoriai. Šias mintis vis plačiau generuoja mūsų šalies mokslininkai (pavyzdžiui, 2002 m. Mykolo Romerio universitete vien šių problemų tyrinėjimams įsteigtas mokslo darbų leidinys „Viešoji politika ir administravimas“, praktines diskusijas siūlo Valstybės tarnybos departamento ir Lietuvos viešojo administravimo instituto informacinis biuletenis „Valstybės tarnybos aktualijos“ ir kiti šalyje leidžiami specializuoti leidiniai). Taigi mokslas siekia atskleisti visuomenės raidos dėsningumus ir atkreipia dėmesį į naujai besiformuojančios vadybinės valstybės institucijų, įstaiigų viešojo administravimo pokyčių būtinybę iš vidaus. Atsižvelgiant į laikotarpio reikalavimus, viešajame administravime būtina laikytis trijų esminių nuostatų:

²⁶¹ Pollitt, Ch.; Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 21–33.

²⁶² King, Ch. S.; Camilla, S. *Government is us*. California: Thousand Oaks. Sage Publications, 1998.

²⁶³ Macek, I. *Zasoby europejskiej administracji pulicznej. Polityka i administracja* (pod red. I. Macek i A. Ferensa). Wrocław: Uniwersytetu Wroclawskiego, 2005. P. 77–91.

- *Piliečius vertinti ne kaip klientus ar vartotojus, o kaip partnerius*, bendrai veikiančius, kartu sprendžiančius atitinkamas bendruomenės problemas. Vadinasi, viešajame administravime reikia mažinti kontrolę, viešųjų reikalų tvarkymą grįsti viešu atsiskaitomumu ir pasitikėjimu, daugiau pasikliaujant suinteresuotųjų bendradarbiavimu.
- *Svarbiausi veiklos vertinimo kriterijai – gebėjimai reaguoti į socialines problemas, o ne aukšti vadybinio efektyvumo (valdymo meno) rodikliai*. Didžiausios tarnybos investicijos turi būti nukreiptos į piliečių dalyvavimą, savitarpio pasitikėjimą sprendžiant žmonių problemas, tenkinant jų poreikius. Ši tema, kaip labai sudėtinga ir turinti didelės svarbos praktikai, gvildinama daugelio autorių, pavyzdžiui, R. Boxo²⁶⁴, J. Brysono, B. Crosby²⁶⁵, J. C. Thomo²⁶⁶ ir kt. Vertinant administravimo rezultatus, dėmesys kreipiamas į institucijų, įstaigų tarnybos svarbą konkrečiai socialinei aplinkai, analizuojamos jos raidos tendencijos.
- *Visuomenės socialinio aktyvumo, dalyvavimo tvarkant viešuosius klausimus motyvacija*. Praktiniu požiūriu naujojo viešojo administravimo prielaidų tyrinėjimai pateikė labai svarbų įspėjimą, kad negalima painioti dviejų skirtingų dalykų:
 - a) pilietiškumo, iniciatyvaus dalyvavimo tvarkant bendrus reikalus ir
 - b) individo kovos už savo buitį, gyvenimo pagerėjimą.

Tai savarankiškos problemos ir jas reikia vertinti remiantis skirtingais kriterijais. Jų susiejimas į vieną iškreipia socialinio intereso, socialinio tikslingumo bei kitų sąvokų esmę, pagaliau gali iškreipti ir bendrųjų teisės principų turinį. Todėl reikia nors trumpai aptarti administracinės diskrecijos sampratą naujojo viešojo administravimo kontekste.

²⁶⁴ Box, R. *Citizen Governance*. California: Thousand Oaks. Sage Publications, 1998.

²⁶⁵ Bryson, J.; Crosby, B. *Leadership for the Common Good*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

²⁶⁶ Thom, J. C. *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

3.2. Administravimo demokratinio įteisinimo tendencijos

Vidurio ir Rytų Europos šalys perima demokratinio įteisinimo naujas tendencijas ir sėkmingai jas derina su savo šalių kultūrinėmis, istorinėmis, administracinėmis bei teisinėmis ypatybėmis. Europos Sąjungos valstybėse senbuvėse viešojo administravimo reformos vyko nuosekliai, evoliucionavo bendrame ekonominių, socialinių procesų kontekste. Pokomunistinės valstybės, siekusios ES narystės, susidūrė su labai sudėtinga teisėkūros bei administracinių gebėjimų problema. Administravimo pertvarkos turėjo vykti šuoliškai per labai trumpą laiko tarpą. Kyla klausimas, ar tokios pertvarkos įmanomos, žinant, kad socialiniai pokyčiai reikalauja nuoseklumo ir negalima tikėtis greitų rezultatų. Tai gi vargu, ar sąvoka reinžinerija (angl. *reengineering*), reiškianti radikalų verslo įmonės pertvarkymą, taikytina reformuojant valstybės tarnybas. Be to, mokslinėje literatūroje (pavyzdžiui, Ch. Pollittas, G. Bouckertas, A. Halachmis, I. Macekas) dėmesys atkreipiamas į kitą problemą, su kuria susiduria naujoji viešoji vadyba. Nepriklausomybę atkūrusi Lietuva visas pastangas nukreipė kurti teisinę valstybę, kaip jau rašyta, pasirinko biurokratinį, arba vėberiškąjį, viešojo administravimo modelį. Taigi Lietuva, kaip ir kitos valstybės (pavyzdžiui, Austrija, Prancūzija, Vokietija), kuriose geras pareigūnų administracinės teisės srities pasirengimas, o praktikoje yra nusistovėję normatyviniai santykiai, vertikalus pavaldumas, patiria, palyginus su anglosaksų tradicijų šalimis, papildomų sunkumų pereinant prie vadybinių administravimo metodų. Čia susiformavusios tradicijos visus socialinius klausimus spręsti remiantis įstatymais, įstatymų įgyvendinamaisiais (poįstatyminiais), žinybiniais aktais. Iš pareigūno reikalaujama hierarchinio pavaldumo, lojalumo, tikslumo vykdant pavestas užduotis.

Naujasis viešasis administravimas reikalauja kitos organizacinės kultūros pavestas pareigas vykdyti lanksčiai – atsiverti išorinei aplinkai. Jis remiasi tarnautojų kompetencija ir profesionalumu, gebėjimu atsakingai priimti visose, taip pat nestandartinėse, situacijose sprendimus. Pagrindiniai naujosios viešosios vadybos akcentai, veikiantys valstybės tarnybos veiklą, yra dėmesys valstybės tarnybos veiklos rezultatams ir asmeninei vadybinei atsakomybei²⁶⁷. Administraciniai pertvarkymai, paremti naująja viešąja vadyba, *siaurina administracinės teisės ribas*. Įsa-

²⁶⁷ Minkevičius, A.; Smalakys, V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. P. 23.

kymais ir normatyviniais metodais paremtą valdymą keičia metodai, suteikiantys daugiau vadybinės veiklos galimybių. Intensyvios viešojo sektoriaus reformos, privatizacijos procesai daro perversmą administracinės teisės teorijoje ir praktikoje. Galima teigti, kad mestas iššūkis, arba perversmas, reikalauja administracinės diskrecijos problemų sprendimo. Diskrecijos plėtra yra susijusi ir su naujais valstybės reguliavimo poreikiais, ir su viešojo administravimo veiksmingumu. Diskrecinė teisė – gana sudėtingas, turintis vidinių prieštaravimų, reiškinys. Manoma, kad dėl šios priešasties kontinentinės Europos administracinė teisė išgyvena „sąstingio laikotarpį“.

Diskrecija nėra naujas reiškinys. Diskrecinės valdžios sąvoką Britanijos teismai apibrėžė dar 1598 metais. Diskrecine valdžia buvo laikomas žinojimas, kaip atskirti melą nuo tiesos, kaip išvengti valdymo, visuomenės reikalų tvarkymo veiksmų, pagrįstų asmeniškumais, išankstinėmis nuostatomis ar užgaidomis. Taigi diskrecinio valdymo tradicijos yra anglosaksų teisės paveldas²⁶⁸.

Kontinentinės Europos valstybėse diskrecinės teisės teorija pradėta kurti XX amžiuje. Praėjusio šimtmečio pradžioje diskrecinio valdymo teorija susidomėjo daugelio Europos valstybių mokslininkai, administracinės teisės specialistai (A. E. Evstichijevs – Rusijoje, V. Ellinekas – Vokietijoje ir kt.). Neneigdami pozityviosios teisės normų svarbos administruojant valstybę, jie iškėlė idėją, kad kartu turėtų būti formuojamas ir kitas moraliai bei socialiai (socialine etika) pagrįstas visuomeninių santykių reguliavimo būdas, t. y. diskrecinis valdymas.

Reikia manyti, kad diskrecijos poreikis kyla iš teisės sampratos, kad teisė netarnauja jokiam konkrečiam tikslui, o tik daugybei skirtingų individų. Įprastą tikslą prasme teisė nėra priemonė kokiam nors tikslui, o tik sąlyga sėkmingiems skirtingiausių tikslų siekiams²⁶⁹. Būtent diskreciniai įgaliojimai teisę daro socialiniu reiškiniu, suteikiančiu erdvę žmogaus protui, gyvybiškumo ir perspektyvumo žmonių santykiams.

Diskrecinio valdymo idėja nebuvo svetima nepriklausomos Lietuvos mokslininkams (P. Leonui, M. Rōmeriui ir kt.), nors ją vertino gana kritiškai. Valdantieji gali neperžengdami savo kompetencijos ribų naudotis tam tikra, siauresne ar platesne, diskrecijos galia, kuri formaliai leidžia laisvai veikti tam tikromis aplinkybėmis ar pasinaudojant spra-

²⁶⁸ Никеров, Г. И. Административное право Великобритании. *Административное право зарубежных стран*. Москва: СПАРК, 1996. С. 71.

²⁶⁹ Hayek, F. A. von. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 167.

gomis.²⁷⁰ Kartu jis įspėja ir galimas valdininkų savivalės grėsmes. Savo darbuose nuolat pabrėžia, kad valdininkų (tarnautojų) statusą lemia profesionalumas, nes jo vaidmuo būti „piliečio patarėju su iniciatyvos funkcija“²⁷¹.

Vakarų demokratijos valstybės, mokslas diskrecine valdžios teorija vėl pradėjo domėtis praėjusio šimtmečio viduryje kaip „viešosios valdžios racionalizacija“. Kaip teigia T. M. Bowne’as, iki 1950 m. diskrecijos reiškinys buvo analizuojamas epizodiškai, o dabar daugelis autorių (pvz. R. Cotterrell, J. Goldstein, C. Kenneth, N. Osborough, N. Unger, R. Unger, S. Walker ir kt.) šią temą priskiria dabartinių fundamentalių studijų sričiai, laiko dabartinės epochos visuomeninių santykių reguliavimo skiriamuoju bruožu. Pastaraisiais dešimtmečiais, ypač pradėjus reformuoti viešąjį administravimą diegiant rinkos vadybos metodus, pastebima ryški administracinės diskrecijos plėtros tendencija.²⁷²

Terminas diskrecija (lot. *discretio*, pranc., angl. *discretion*) „Tarpautinių žodžių žodyne“ apibūdinamas kaip veiksmų laisvė, veikimas savo nuožiūra. Institucijos arba pareigūno diskrecija – tai teisė spręsti klausimus veikti savo nuožiūra pagal suteiktą kompetenciją. Diskrecinė valdžia siejama su kita to paties socialinio reiškinio puse – diskreciniu pasitikėjimu, patikimumu (angl. *discretionary trust*). Vadinasi, valstybės tarnautojas diskrecinę valdžią (galią) tam tikru būdu turi pelnyti, ji jam negali būti suteikta nepagrįstai, remiantis vien laikiniais valstybės administravimo poreikiais. Taigi šiai reguliavimo sričiai priskiriami santykiai, kurie „negali būti tinkamai valdomi nepriimant sprendimų, paremtų tarnautojo profesionalumu, praktine patirtimi ir net tam tikromis asmeninėmis savybėmis.“²⁷³

Dar viena itin reikšminga diskrecijos sampratos nuostata. S. Walkeris aptaria diskrecijos principą praktinėje veikloje. Jis atkreipia dėmesį į tai, kad asmeniui *duodama laisvė rinktis* ne tarp taisyklėmis sureguliuoto ir diskretiško, laisvai pasirenkamo veiksmo, bet *tarp atskirų taisyklių ir skirtingų diskrecijos lygių*. Taisykles mokslininkas laiko tam

²⁷⁰ Römeris, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1994.

²⁷¹ Römeris, M. *Valstybė*. Fotogr. leid. Vilnius: Mintis, 1995. T. 1. P. 55–56.

²⁷² Unger, N. *Law in Modern Society*. New York: Free Press, 1976. P. 56.

²⁷³ *Black's Law Dictionary*. St. Paul West Publishing Co., 1991; *A Dictionary of Law*. New York: Oxford University Press, 1996; *Cambridge International Dictionary of English*. Cambridge: University Press, 1995; *Tarpautinių žodžių žodynas*. Sudarė V. Vaitkevičius. Vilnius: Žodynas, 2001 ir kt.

tikru formaliu nurodymu, apibrėžiančiu tarnautojo diskrecinės valdžios ribas, kurias galima iš tikrųjų kontroliuoti, saugoti teisinėmis priemonėmis, sankcijomis.²⁷⁴

Literatūroje dažniausiai išskiriamos trys savarankiškos diskrecijos sritys:

- įstatymų leidėjo diskrecija,
- teismų diskrecija ir
- administracinė diskrecija – vykdomosios valdžios ar jai atstovaujančių valstybės tarnautojų diskrecija.

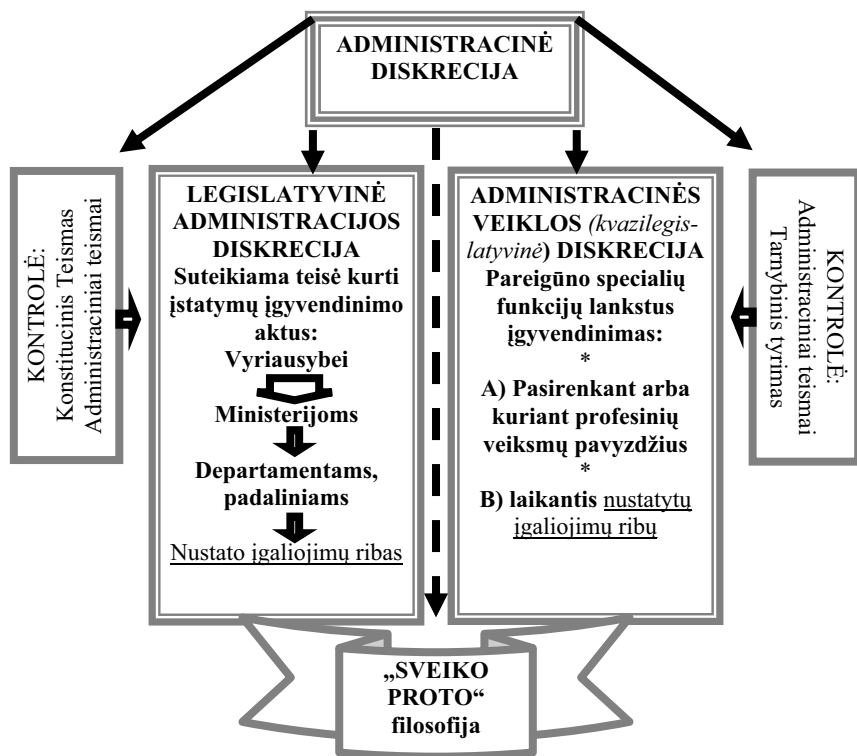
Administracinės diskrecijos pagrindinės sudedamosios dalys yra įstatymų leidžiamosios valdžios, remiantis jai suteikta diskrecija, priskirti legislatyviniai įgaliojimai vykdomajai valdžiai ir kita sudedamoji dalis – institucijoms, pareigūnams suteikti įgaliojimai savo nuožiūra priimti sprendimus, atlikti profesinius veiksmus pasirenkant tinkamiausią tarnybinės veiklos pavyzdį ar kuriant naują problemos sprendimo konceptą (žr. 27 pav.).

Politinius sprendimus priėmus, politiniai projektai tampa įstatymais, nutarimais. Tačiau šioje fazėje bendrasis politikos procesas nesibaigia – priimtus politinius sprendimus dar reikia įgyvendinti, t. y. padėti politikos procesui įgyti administracinių priemonių, metodų. Politinių sprendimų įgyvendinimas yra sudėtingai realizuojamas procesas, juolab kad dažnai sunku atskirti politinių sprendimų priėmimo fazę nuo įgyvendinimo²⁷⁵. Atstovaujamosios demokratijos valstybėse įstatymų leidybos teisė, o kartu ir įstatymų leidėjo diskrecija, priklauso parlamentui (Lietuvoje – Seimui). Įstatymai apibrėžia idealių santykių kontūrus, todėl įstatymo straipsnių įgyvendinimas reikalauja nustatyti organizacines, procedūrinės, technines kompetentingų institucijų, pareigūnų veiklos priemones. Taigi parlamentas dalį įstatymų leidybos klausimų – kurti įstatymų įgyvendinimo aktus suteikia vykdomajai valdžiai. Procesas tuo nesibaigia. Vyriausybės įgaliojimus tam tikrais klausimais perduoda ministerijoms, o jos – pavaldiems departamentams. Taigi įstatymo leidyba pasiekia žemiausias institucijas, pareigūnus. Pagrindinis kriterijus, kuriuo vadovaujasi vykdomojo valstybės valdymo mechanizmo teisėkūra,

²⁷⁴ Walker, S. *Taming the system: The control of discretion in criminal justice (1950–1990)*. New York: Oxford University Press, 1993. P. 18.

²⁷⁵ Raipa, A. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus. *Viešasis administravimas* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007. P. 136.

– gero administravimo siekis. Šis siekis yra neatsiejamas nuo valstybės tarnautojų, pareigūnų intelektualinės veiklos. Diskreciją, kaip valstybės tarnautojų intelektualinę veiklą, pateisina „sveiko proto“ filosofija (žr. 27 pav.). Tai būdas, kaip sudaryti palankias administravimo modernizavimo sąlygas, kurti konceptus naujoms, nestandartinėms situacijoms spręsti, skatinti institucijų, pareigūnų administracinės veiklos lankstumą.



27 pav. Pagrindiniai administracinės diskrecijos struktūriniai elementai

Diskrecinė valdžia arba diskrecinė galia, kaip jau minėjome, – tai valstybės institucijoms ir jų tarnautojams suteikta teisė tam tikrose situ-

acijose savo nuožiūra veikti ar susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų²⁷⁶. Statutinių institucijų raida neišvengiamai susijusi su atvejų studijavimu ir geriausių sprendimų, alternatyvų paieška šio sektoriaus veikloje. Tokios vertybės kaip veiksmingumas, našumas, paslaugų kokybė, kitimas, lankstumas priskiriamos naujai viešajai vadybai, buvo svarbios ir tradiciniam viešajam administravimui. Esminis skirtumas pasireiškia tuo, kad keičiasi valstybės tarnybų funkcijos, ir visa viešojo administravimo sistema bei konkrečios institucijos sutelkiamos įgyvendinti specifinę misiją. Pareigūnams iškeliamas uždavinys gerai suvokti valstybės ir piliečių interesus, gebėti atskirti viešuosius interesus nuo privačių tam, kad juos galėtų ginti kaip lygiai reikšmingas socialines vertybes. Pagrindinė idėja ta, kad valstybės tarnybą reikia kurti nuolat plėtojant gero administravimo koncepciją, t. y. statutinės valstybės tarnybos taip pat turi savo veikloje vadovautis ir įgyvendinti *gero administravimo principą*. Plačiau nesigilinant į gero administravimo principo sampratą, pastebėsime, kad šį terminą Europos Teisingumo Teismas (ETT) vartoja kartu su kitais Europos Bendrijos bendraisiais principais, kaip proporcingumo, teisėtų lūkesčių apsauga, nediskriminacijos ir kt. Mūsų atliekamų tyrimų požiūriu svarbu atkreipti dėmesį į tai, kaip ETT patvirtino nuostatą, kad Europos Bendrijos teisėje šis principas ne visada gali būti užtikrintas teisiškai. J. A. Usheris rašo, kad byloje Tradax prieš Komisiją (*Tradax versus Commission*)²⁷⁷ generalinis prokuroras A. G. Slynas pažymėjo, kad jis nemato, „jog egzistuoja koks nors visuotinai pripažintas teisės principas, kad tai, ko reikalaujama remiantis gero administravimo principu būtinai taps teisiškai užtikrinama norma²⁷⁸“. Literatūroje laikomasi nuomonės, kad gero administravimo principas įgyvendinamas analizuojant praktinę patirtį ir kuriant vadybos administravimo konceptus.

²⁷⁶ *Black's Law Dictionary*. Ed. In chief Bryan A. Gardner, 7th edition. St. Paul, Minn, 1999. P. 479.

²⁷⁷ *Byla 64/82 Tradax versus Commission [1984] ECR 1359*. P. 1385–6.

²⁷⁸ Usher, J. A. *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001. P. 120.

3.3. Gero administravimo teorija ir jos taikymas statutinių pareigūnų praktinėje veikloje

Gero administravimo sąvoka turi sudėtingą turinį ir jo aiškinimas priklauso nuo nagrinėjamos problemos konteksto. Mums rūpi analizuoti gerą administravimą kaip savitą statutinių tarnybų valdymo (administravimo) teoriją. Geras administravimas ne visada gali būti siejamas su bendrąja teisės samprata, t. y. jis turi daug savitumų, palyginus su kitais Europos Bendrijų bendraisiais teisės principais. Principo įgyvendinimas užtikrinamas ne vien tiktais teisinėmis priemonėmis. Dabartinės viešojo administravimo tendencijos rodo, kad geras valdymas yra toks, kuriam būdingas platesnis piliečių dalyvavimas, pliuralizmas, subsidiarumas, atsiskaitomumas, nešališkumas, prieinamumas, bendradarbiavimas ir veiksmingumas. Tai reiškia, kad remiantis šiuo principu pereinama nuo administravimo prie vadovavimo²⁷⁹. Kitaip sakant, gero administravimo teoriją suprantame kaip visumą kriterijų, kuriais vadovaujantis yra vertinamas administracinis darbas. Todėl mūsų siekis – atskleisti kiek galima daugiau aplinkybių, kurios būtinos kaip gero administravimo prielaida. Mokslininkai ir praktikai sutaria, kad pirmoji tokia prielaida – *profesionalumas, kompetencija*, reiškianti, kad *tarnautojas suvokia įstaigos ir visos tarnybos misiją*. Ne mažiau svarbus *psichologinis pasirošimas, moraliniai įsitikinimai, padedantys susitelkti tarnybinių problemų sprendimui suvokiant demokratinio administravimo legislatyvinę dvasią*. Apskritai gero administravimo teorija pabrėžia objektyvių ir subjektyvių veiksnių administracinėje veikloje derinimo svarbą. Veikla objektyvizuojama teisinėmis priemonėmis – priimant Europos Tarybos, Europos Sąjungos norminius aktus (pavyzdžiui, 2001 m. rugsėjo 19 d. priimtas Europos policijos etikos kodeksas²⁸⁰) bei specialius nacionalinius įstatymus (pavyzdžiui, Muitinės įstatymą, Policijos veiklos įstatymą), tarnybų statutus (pavyzdžiui, Tarnybos Lietuvos Respublikos munitinėje statutą, Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutą). Be to, priimami žinybiniai įstatymų įgyvendinimo aktai²⁸¹.

²⁷⁹ Domarkas, V. Naujojo viešojo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė. *Naujoji viešoji vadyba* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007. P. 18.

²⁸⁰ *Europos policijos etikos kodeksas*. Rekomendacija Rec (2001) 10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. Sudarė D. Grubliauskas. Vilnius: Gilija, 2002.

²⁸¹ Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 31–34.

Subjektyvioji pusė suvokiama kaip teisės interpretavimas, siekiant plėsti pareigūnų administracinės diskrecijos galias. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas bei mokslininkai P. Cane, E. Kūris, A. Vaišvila, A. Urmonas ir kt. tai aiškina kaip poreikį suvokti „įstatymo dvasią“. Savo ruožtu gero administravimo teorija skatina plėsti pareigūnų diskrecinius įgaliojimus, o administracija, naudodamasi diskrecijos teise, turi vadovautis ne tiek „įstatymo raide“, kiek „teisės dvasia“²⁸². Mokslininkai diskrecinį valdymą laiko dabarties viešojo administravimo skiriamuoju bruožu, suprantama, turinčiu ir pranašumų, ir trūkumų.²⁸³ Mūsų manymu, įstatymo dvasios suvokimas viešajame administravime yra susijęs su *socialinio tikslingumo* suvokimu, o jo įgyvendinimas (rinktis vieną iš galimų veikimo būdų, sprendimų) remiasi filosofine „sveiko proto“ (*common sence, common standard*)²⁸⁴ sąvoka (žr. 27 pav.).

Gero administravimo sampratos klausimais atlikta pirminė apklausa siekiant nustatyti problemas, į kurias reikėtų atkreipti mokslininkų ir praktikų dėmesį. Apklausoje dalyvavo daugiau kaip 100 tarnautojų, tačiau klausimyno reikalavimus atitiko ir į daugumą klausimų atsakė 59 respondentai. Tyrimui atrankos būdu buvo sudaryta grupė iš 49 Valstybinės mokesčių inspekcijos (VMI) tarnautojų ir apklausta 10 aukšto rango statutinių valstybės tarnautojų-ekspertų, turinčių pakankamai informacijos ir asmeninės patirties viešojo administravimo srityje. Klausimą sudaro keturi klausimai-užduotys, du iš jų uždaro tipo: prašoma įvertinti žmoniškųjų išteklių vadybos lygį ir tarnautojų motyvacijos šaltinių išnaudojimo lygį tobulinant įstaigos administracinę veiklą. Į kitus du klausimus respondentai turėjo pateikti „gero administravimo“ apibrėžimą – atskleisti šios sąvokos turinį praktikos požiūriu ir užrašyti pavyzdžius, kai, jų manymu, administravimo metodai nevisiškai atitinka

²⁸² Pranevičienė, B.; Urmonas, A. Valstybės tarnautojų diskrecijos teisė ir jos įgyvendinimo kontrolės klausimai. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 21.

²⁸³ Cone, P. *An Introduction to Administrative Law*. 3rd Edition. New York, Oxford: Clarendon Press, 1996. P. 135

²⁸⁴ Sveiko proto (*coomon sense*) filosofija susiformavo XVIII a. pabaigoje Škotijos universitetuose. Škotiškosios filosofijos mokyklos pradininku laikomas T. Reidas – Glazgo universiteto profesorius. Tai teorija, pripažįstanti, kad tiesa – tai iš individo vidaus kylantis patikimumas yra žmogaus proto turtas. Ji buvo prieštata empirizmo teorijai. Išgryninta teorija supaprastina socialinių problemų sprendimą, tačiau, suderinta su teisės principais, jį igyja kitą prasmę, sureiškina profesines kompetencijas, profesinę patirtį, moralės vaidmenį ir kitas pareigūno asmenines savybes.

arba „kertasi“ su kitų Europos Bendrijos teisės principų reikalavimais. Apklausos metu susidurta su šiomis problemomis:

- neigiamas nusistatymas dėl vykdomos apklausos;
- anketos klausimai esą yra sudėtingi, todėl dalis respondentų mažai ką galėjo pasakyti apie Europos Bendrijos bendruosius teisės principus. Be to, respondentai skundėsi, kad „gerą administravimą“ autoriai aprašo skirtingais aspektais ir visiškai neaišku, ką jis reiškia Lietuvos valstybės tarnyboje;
- didelis užimtumas, dėl ko dalis respondentų nepateikė išsamių komentarų į anketos klausimus. Pasitaikė netikslumų, braukymų, todėl dauguma anketų neatitiko reikalavimų;
- baimė, kad įstaiga nesužinotų respondentų asmens duomenų, todėl net ekspertinę apklausą teko daryti anonimiškai;
- nepasitikėjimas savo teorinėmis žiniomis kelia baimę, kad gali atsakyti ne taip „kaip reikia“ arba kad jo atsakymas gali skirtis nuo kolegų išsakytos nuomonės. Taigi dalis respondentų nėra atviri, o jų pateikti atsakymai turi būti tikrinami.

Ir vienos, ir kitos grupės respondentai pateikdami „gero administravimo“ apibrėžimą iškelia bendrų ir skirtingų tarnybinių vertybių. Visi sutaria, kad labai svarbios vertybės: teikiamų paslaugų kokybė; laikotarpio poreikius atitinkančio administravimo demokratinis įteisinimas; ir vadyboje, ir administravime pabrėžiama proporcingumo principo reikšmė (žr. 5 lentelę).

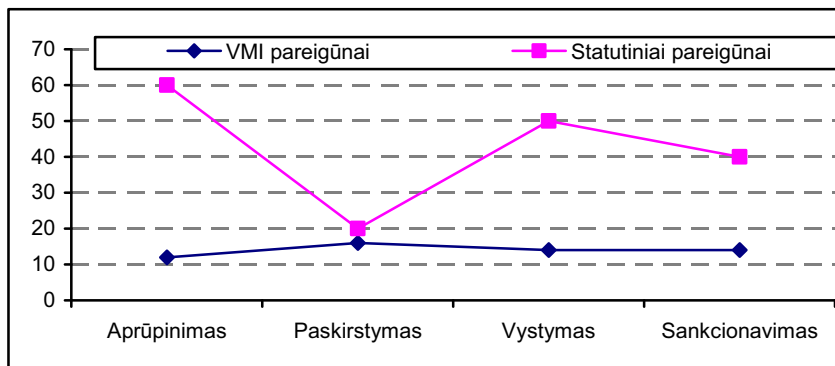
Dėl kitų reikšminių vertybių VMI ir statutinių pareigūnų nuomonės skiriasi. VMI pareigūnai „gero administravimo“ sampratą vertina kaip itin reikšmingą valstybės vystymosi veiksnį, todėl administravimo modernizavimą sieja su sprendimų priėmimu dalyvaujant suinteresuotoms žmonių grupėms, kurioms skirtas valstybės įstaigos tarnavimas, viešųjų paslaugų teikimas. Statutiniai pareigūnai nurodo kitus administravimo atraminius taškus: „gero administravimo“ koncepcijos centre – *kompetentingas įstaigos vadovas, gebantis suburti veiklią, kūrybingą komandą, vadovautis gera motyvacijos sistema* (žr. 5 lentelę).

5 lentelė. Pagrindinės „gero administravimo“ vertybės

VMI pareigūnai	Statutiniai pareigūnai
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kokybiškas klientų aptarnavimas</i>, veiksmingas finansų panaudojimas įstaigos administravime. • Aiškus ir tikslus apibrėžimas, kokios įstaigos ar pareigūnai yra atsakingi už konkrečių programų vykdymą, sprendimų priėmimą. • Proporcingas, teisingas bendrų išteklių, pajėgų, finansų paskirstymas. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Geras administravimas – svarbus <i>valstybės vystymosi veiksnys</i>, o jo garantas – tinkamai atliekamas kokybės standartų valdymas. • Gero administravimo esmė – <i>subsidiarumas</i>, pripažinimas, kad geriausi sprendimai priimami tuo lygiu, kuris yra arčiausiai piliečių, kuriems jie skirti ir t. t. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Įstaigos vadovo kompetencija</i> organizuoti tarnybinę veiklą „vesti pavaldinius“ laikantis EB teisės, nacionalinių teisės principų, nuostatų. • Pavaldinių skatinimas, motyvavimas už sėkmingai atliktas užduotis, teikiamus administravimo tobulinimui pasiūlymus ir t. t.

Apibendrinus kitus apklausos duomenis, šios tendencijos pasitvirtino ir dar plačiau atskleidė tyrimo grupių vertinimo skirtumus. Buvo pateikta užduotis – remiantis savo praktine patirtimi, įvertinti įstaigos išteklių valdymo lygį (žr. 28 pav.). Paveiksle pateikti duomenys rodo aukštą išteklių valdymo lygį. Likęs nuošimtis – tai vidutinis ir žemas lygis. Malonu pastebėti, kad nedidelės dalies respondentų nuomone, išteklių valdymo lygis yra žemas. Statutiniai pareigūnai-ekspertai apskritai tokio vertinimo netaikė, o apie 5–10 proc. VMI pareigūnų mano, kad vystymo ir sankcionavimo srityse padėtis nepatenkinama.

VMI pareigūnų duomenys rodo, kad, modernizuojant įstaigų administravimą, savo tarnybų padėtį vertina vidutiniškai ir tik kas dešimtas teigia, kad pasiektas aukštas išteklių valdymo lygis. Statutiniai pareigūnai laikosi kiek kitokios nuomonės. Vidutiniškai kas antras respondentas-ekspertas mano, kad administracijos, personalo pajėgos sukurtos ir valdomos aukštu lygiu, jie patenkinti ir vystymosi lygiu, bei keturi iš dešimties respondentų tvirtina, kad sankcionavimas yra gana veiksmingas. Kaip didžiausia problema įvardijamas paskirstymas (žr. 28 pav. „paskirstymas“), kitais žodžiais tariant, veiklios ir kūrybingos komandos formavimas.



28 pav. Išteklių valdymo lygis
(2008 m. trečiojo ketvirčio tyrimo duomenys)

Tyrime vartotos sąvokos:

Aprūpinimas – administracijos ir viso personalo komplektavimas bei materialinis, sudarantis galimybes tenkinti informacinės ir žinių visuomenės poreikius.

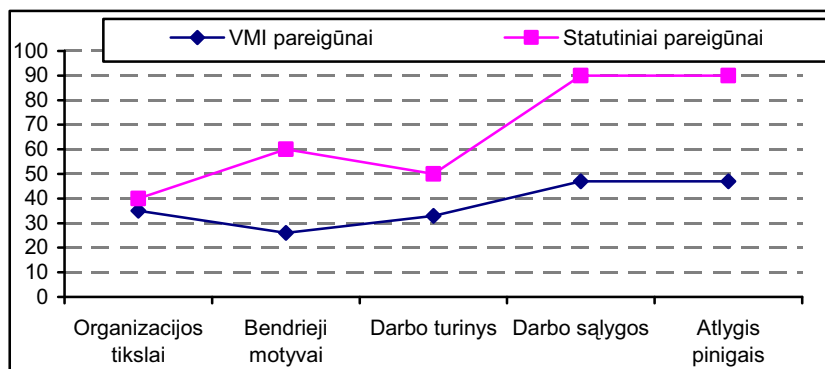
Paskirstymas – pareigų ir teisių pusiausvyros principas; darbai paskirstomi tikslingai; darbams (užduotims) atlikti sudaromi padaliniai, kurie komplektuojami iš tarnautojų, turinčių reikiamą kvalifikaciją suteiktai kompetencijai įgyvendinti.

Vystymas – aukštai vertinama organizacijos įvairovė ir lankstumas, todėl siekiama pritraukti kompetentingą personalą; visoms darbo vietoms, remiantis organizacijos misija, uždaviniais, parengiama strategija kompetencijai plėtoti; naudojami individualūs kvalifikacijos kėlimo planai – užtikrinamas gebėjimų ugdymas ir karjeros vystymas.

Sankcionavimas – pasireiškia neigiamai ir teigiamai: teigiama sankcija priitariama veiksams, poelgiams, neigiama – pažeidėjas traukiamas teisinėn atsakomybėn, taikomos moralinio poveikio priemonės; drausminimas, skatinimas, priimami sprendimai dėl darbo sąlygų, skundų ir apeliacijų procedūrų.

Trumpai apžvelgus pirmųjų klausimų duomenis, galime teigti, kad VMI suvokia naujojo viešojo administravimo teorinį modelį ir kritiškai vertina savo padėtį. Statutinių pareigūnų duomenimis, administracija (vadovų korpusas) sukurta kompetentinga, tačiau išlieka problema, kaip kurti veiklias, kūrybingas konkrečių užduočių, funkcijų įgyvendinimo komandas.

Viena iš pagrindinių naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo prielaidų – personalo motyvavimas naudojant įvairias priemones, skatinančias žmonių suinteresuotumą veikti įstaigos misijos labui, įgyvendinti pavestus uždavinius. Respondentų apklausai suformuluota užduotis yra įvertinti įvairių motyvacijos priemonių reikšmę jų praktinėje veikloje (žr. 29 pav.).



29 pav. Svarbiausi pareigūnų motyvacijos šaltiniai (2008 m. paskutiniojo ketvirčio tyrimo duomenys)

Tyrime vartotos sąvokos:

Organizacijos tikslai – institucijos misija, vizija. Tai organizacijos veiklos orientyrai ir pagrindiniai vertinimo kriterijai. Šia kryptimi telkiamos visos institucijos priemonės ir visos pajėgos. Organizacijos tikslų pagrindu parengiamos priemonės, leidžiančios įvertinti, kaip nustatytais terminais įgyvendinami tikslai.

Bendrieji motyvai – bendrieji socialiniai motyvai, skatinantys kurti gerą organizacijos vidinį klimatą, garantuoti tinkamas darbo sąlygas, rūpintis darbuotojais ir įtraukti juos į organizacijos tikslų formavimą.

Darbo turinys – veikia motyvuotai, nes darbuotojas pajunta jam patikėto darbo vertę, svarbą, sudėtingumą. Darbo turinys labai daug priklauso nuo organizacijos, jos siekio pašalinti nereikalingas kliūtis ir kiek galint labiau iškelti tenkinančius poreikius, darbingumą stiprinančius elementus.

Darbo sąlygos – darbo aplinkos, pobūdžio, socialinės garantijos, kiti socialiniai psichologiniai veiksniai; darbo, priemonės, objektai, technologiniai procesai. Mokslinėje literatūroje išskiriami trys darbo sąlygų vertinimo aspektai: 1) fizinė ir psichologinė aplinka; 2) įvairios lengvatos ir parama darbuotojams; 3) darbuotojų autonomijos laipsnis.

Atlygis pinigais – darbo užmokestis turi atitikti darbo sudėtingumą ir atsakingumą; darbuotojai tikisi, kad atlygis už atliekamą darbą yra teisingas ir kasmet jis šiek tiek didės.

Pagrindinė naujojo viešojo administravimo vertybė – organizacijos misija, organizacijos tikslų, uždavinių, kuriuos pareigūnams tenka įgyvendinti, suvokimas, jų tapimas asmenybės poreikių dalimi. Tyrimo duomenimis, šis rodiklis atsidūrė žemiausioje motyvacijos priemonių hierarchijos vietoje. Apskritai požiūris į motyvacijos priemones abiejose tyrimo grupėse panašus, išskyrus tai, kad statutiniai pareigūnai mažiau reikšmės teikia darbo turiniui ir tai motyvuoja griežtu tarnybinių funkcijų reglamentavimu (žr. 29 pav.). Dar vienas skiriamasis respondentų grupės bruožas – požiūris į darbo sąlygas ir atlyginimą už darbą. VMI darbuotojai šių motyvacijos aspektų nesureikšmina visos priemonių sistemos atžvilgiu, o statutiniai pareigūnai darbo sąlygas ir atlyginimą už darbą laiko itin svarbiais motyvacijos struktūros elementais, t. y. du kartus svarbesniais negu organizacijos misijos, tikslų arba darbo turinio, jo vertės suvokimą. Tai sukelia minčių, kad mokesčių institucijose yra palankesnė padėtis spręsti naujojo viešojo administravimo klausimus negu statutinėse (policijoje, sienos apsaugos tarnybose) valstybės tarnybose. Šią prielaidą sustiprina atsakymų duomenys į pirmuosius du anketos klausimus. Tarnybų darbo sąlygos yra labai sudėtingos, kartais kelia pavojų sveikatai ir gyvybei, todėl iškyla ir fizinių, psichologinių, autonomijos (tarnybinės diskrecijos), socialinių garantijų problemų negu mokesčių institucijose. Iš dalies tai duoda atsakymą į klausimą, kodėl respondentai nuolat pabrėžia vadovo ir valdinio tarnybinius santykius, veiklios, kūrybingos komandos kūrimo problemas. Manome, kad tai svarbi aktualija ir šiuo klausimu reikėtų atlikti išsamius tyrinėjimus, padėsiančius atskleisti reformų statutinėse valstybės institucijose specifiką.

Nedidelės apimties tyrimu bandėme tiksliau apibrėžti galimą šio tyrimo problematiką. Respondentai pateikė situacijų pavyzdžių, kurios, jų manymu, atskleidžia gero administravimo principo įgyvendinimo neigiamas tendencijas. Tiesa, buvo tikimasi gauti konkrečių pavyzdžių, kurie rodytų didesnę administracinės diskrecijos poreikį, tačiau klausimas respondentams pasirodė per sunkus. Tai leidžia teigti, kad apskritai turi būti skiriama daugiau dėmesio aptarti gero administravimo problemoms organizuojant pareigūnų švietimą, keliant jų kvalifikaciją ar perkvalifikuojant. Respondentų atsakymus, jaučiamas problemas pateikiame kaip apibendrintus teiginius, kuriuos būtų galima tyrinėti, palyginti VMI ir statutinių pareigūnų praktikoje (žr. 6 lentelę).

Anketų duomenimis, problemų, su kuriomis praktikoje susiduriama kasdien, yra daug ir įvairių. Geras administravimas daugumos respon-

dentų yra suprantamas kaip teisingas administravimas įstaigos viduje, kai teisingai paskirstomi finansiniai bei žmogiškieji ištekliai; kai teikiama kokybiškos paslaugos klientams, kai vyksta bendradarbiavimas tarp vadovų ir valdinių, jie skatinami už sėkmingai atliktas užduotis, inovatyvius pasiūlymus.

6 lentelė. Situacijos, kai gero administravimo principai „kertasi“ su kitais Europos Bendrijos bendraisiais teisės principais

VMI pareigūnai	Statutiniai pareigūnai
<ul style="list-style-type: none"> • <i>nesuderintos materialinės ir procesinės teisės normos; numatant viešojo administravimo subjektui tam tikras teises, dažnai lieka neišspręstas šių pareigų, teisių įgyvendinimo mechanizmas – pažeidžiamas teisėtų lūkesčių principas;</i> • slopinama pareigūnų iniciatyva: vadovai neleidžia jiems išsakyti savo pasiūlymų ar idėjų; • vadovai nepaiso pareigybinių instrukcijų – reikalauja atlikti (smulkias, vienkartinės) užduotis, neįeinančias į pareigybes; • nelieka aiškumo nustatant, kokios įstaigos ar pareigūnai yra atsakingi už konkrečių programų vykdymą, sprendimų priėmimą; • gero administravimo esmė – geriausi sprendimai priimami tuo lygiu, kuris yra arčiausiai piliečių, kuriems jie skirti – kol kas praktikos nepripažįstama. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>nesuderintos materialinės ir procesinės teisės normos; numatant viešojo administravimo subjektui tam tikras teises, dažnai lieka neišspręstas šių pareigų, teisių įgyvendinimo mechanizmas – pažeidžiamas teisėtų lūkesčių principas;</i> • nevienodos galimybės tobulėti ir kelti kvalifikaciją; • varžomos pareigūnų galimybės, nesudaromos sąlygos atskleisti savo individualias savybes, aktyviai dalyvauti modernizuojant administravimą; • ribojamas pareigūno tarnybinis savarankiškumas, nepaisoma subsidiarumo principo veikloje priimant sprendimus ir ypač nestandartinėse situacijose.

Mokesčių institucijų respondentai itin didelį nepasitenkinimą reiškė tokiems santykiams, kai pareigūnai įpareigojami atlikti jiems nepriklausomas užduotis, funkcijas. Vadovai tai argumentuoja esą negalima įsteigti papildomo etato „menkiems darbams atlikti“ ir tokių užduočių skyrimą sieja su jiems suteikta diskrecija. Problema yra gerai žinoma

vadovams ir jie iš anksto numato sau palankias šių situacijų administravimo sąlygas, t. y. suprasdami padėties keblumą, pavyzdžiui, vengia arba delsia pasirašyti pareigines darbuotojo instrukcijas. Respondentai problemą kildina iš to, kad vadovai turi polinkį primesti valdiniams darbus, kuriuos turėtų atlikti patys, remiantis valstybės pareigūno vadovo diskrecija.

Respondentai, aprašydami vadybos ir administravimo situacijas, atkreipė dėmesį į žmogaus teisių problemą valstybės tarnyboje. Jų teigimu, „gero administravimo“ nuostatos dažnai prieštarauja Europos žmogaus pagrindinėms teisėms:

- eilinių piliečių teisės yra reikšmingesnės už valstybės tarnautojų teises;
- viešųjų paslaugų kokybė gerinama valstybės tarnautojų sąskaita;
- nuolatinis įstatymų keitimas kenkia valstybės autoritetui, pažeidžia politinio tikrumo principą, kurį dažniausiai garantuoja valstybės tarnybos.

Politinis tikrumas yra iškreipiamas ir painiojamas su teiginiu „klientas visada teisus“. Tai iškreipia ne tik „gero administravimo“, bet ir apskritai viešojo administravimo sampratą. Valstybės tarnybos savo veikla nesiekia „bet kokiomis priemonėmis pelno“. Viešojo administravimo tikslas – vykdyti valdymo funkcijas ir teikti viešąsias paslaugas, t. y. ginti viešuosius interesus. Dar didesnė klaida, kai reikalaujama laikytis principo „klientas visada teisus“ remiantis suteikta diskrecija. Tada apskritai nukrypstama nuo šios sąvokos reikšmės. Tai dalis problemų, kurios laukia išsamesnio mokslinio vertinimo.

3.4. Pareigūnų diskrecija ir jos kontrolė

Naujosios viešosios vadybos reformos yra jaučiamos, tačiau jos labiau pasireiškia vienu aspektu – valstybės tarnautojų su įvairiais subjektais bendradarbiavimu, ir visai menkai – verslo vadybos metodo taikymu viešajame sektoriuje, t. y. įgyvendinamos struktūrinės, bet ne organizacinės reformos. Kita vertus, problemas nagrinėjanti literatūra įspėja, kad naujosios viešosios vadybos diegimą kontinentinės Europos valstybės, kuriose konstitucinė demokratija buvo paremta administracine valdžia, tyko nemažos grėsmės. Tai gali išprovokuoti legitimizmo krizę, susilpnėti politinė atsakomybė, nepagrįstas valstybės kontrolės ir kitų

funkcijų nunykimas bei kiti reiškiniai, mažinantys demokratinės valstybės stabilumą.

Pačioje naujosios viešosios vadybos prigimtyje, puoselėjančioje „sveiko proto“, arba „įstatymų dvasios“, idėją yra užslėptų grėsmių, galinčių rasti tobulinant viešąjį administravimą. Pavyzdžiui, B. Pranevičienė, A. Urmonas, remdamasis P. Cane's atlikta studija bei savo tyrinėjimais, tvirtina, kad diskrecijos teisė lemia tam tikrą piliečių priklausomybę nuo valstybės tarnautojų „malonės“, ypač jei jie nėra įpareigoti kiekvieną kartą motyvuoti, kodėl diskrecijos teise buvo naudotasi vienu ar kitu būdu. Be to, diskrecijos teisę gana sunku suderinti su kai kurių svarbių principų, kaip antai patikimumas ir nuspėjamumas, įgyvendinimu, mat „diskrecija atveria kelią nenuosekliams ir prieštarangiems sprendimams“²⁸⁵. Be abejo, tai pesimistinis požiūris į naujosios viešosios vadybos galimybes. Mūsų šalyje problemų gali kilti ir dėl paveldėtų sovietinio mentaliteto bruožų. Sovietinio administravimo ideologija itin sureikšmino pareigūnus, jų teikiamą „malonę“.

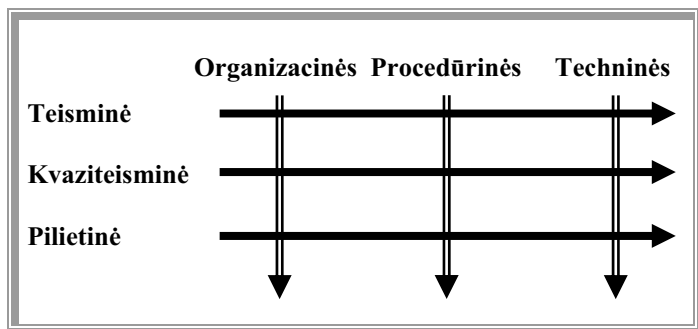
Naujojo viešojo administravimo teorijos požiūriu svarbu, ką mes vadiname „motyvuotais veiksmais“. Motyvavimas, kuris gali būti taikomas mūsų sukurtai vėberiškajai biurokratinio administravimo sistemai, – teisiškai apibrėžtos tarnybinių įgaliojimų ribos. Reikia manyti, kad ateityje šias ribas koreguos besikeičianti bendrabūvio kultūra, nauji visuomenės pilietinės brandos žingsniai. Vakarų šalyse puoselėjamos gero administravimo teorijos, jų raidos tendencijos grįstos tikėjimu žmogaus galiomis ir didesniu savitarpio pasitikėjimu, sąveika. Naujasis viešasis administravimas orientuojamas taip organizuoti aplinkybes, situacijas, kad žmogui būtų įmanoma ir naudinga daryti tai, kas privalu, kad jis pats save motyvuotų tokiam elgesiui, kokio iš jo laukia sociumas, struktūra ar profesija²⁸⁶.

Studijos objekto požiūriu, diskrecija plačiausia prasme reiškia tam tikrą autonomiją, leidžiančią pareigūnams ne tik pasirinkti tarnybinio veikimo būdus, bet ir priimti sprendimus savo nuožiūra. Pagrindinė sąlyga – koku būdu įstatymų leidžiamoji valdžia perduoda įstatymų leidybą vykdomajai valdžiai, t. y. leidžia savarankiškai apibrėžti kome-

²⁸⁵ Pranevičienė, B.; Urmonas, A. Diskrecijos teisės atsiradimo valstybės tarnyboje priežastys ir esmė. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 23.

²⁸⁶ Vasiljevienė, N. Praktinės etikos paradigma. *Dalykinė etika* (redaktorė N. Vasiljevienė). Kaunas: Vilniaus universiteto Verslo etikos centras, 2001. P. 328.

tenciją, rinktis ar kurti naujas organizacines, technines priemones, procedūras tarnybinėms užduotims spręsti. Diskrecija suvokiama kaip prielaida profesionalioms funkcijoms įgyvendinti.



30 pav. Administracinė diskrecija ir jos kontrolė

Administracinės teisės mokslininkai sutaria, kad vykdomosios institucijos gali gana laisvai pasirinkti įstatymo įgyvendinimo veiklos variantus, nes Lietuvos Seimo priimami įstatymai yra deklaratyvūs²⁸⁷. Organizacinių, procedūrinių ir techninių administracinės veiklos priemonių reglamentavimas yra dalis visos nacionalinės pozityviosios teisės. Kaip jau nagrinėta, (žr. 27 pav.) statutinės valstybės tarnybos savo administracinėje veikloje vadovaujasi specialiais įstatymais, tarnybų statutais. Prie ministerijų esantys departamentai, nepažeisdami įstatymų reikalavimų, normina savo įstaigų, pareigūnų veiklą, apibrėžia diskrecijos ribas patvirtintomis pareiginėmis darbuotojų instrukcijomis (funkcinėmis pareigybėmis).

Suprantama, kad pareigūnų diskrecinės valdžios ribų nustatymas ir jos kontrolė – tai svarbiausi klausimai, kuriuos reikia spręsti modernizuojant administravimą, vėberiskajame viešojo administravimo modelyje diegiant naujosios viešosios vadybos koncepcijas. Mes laikomės tos nuomonės, kad valstybės statutinių institucijų naujoji viešoji vadyba nė-

²⁸⁷ Pranevičienė, B.; Urmonas, A. Diskrecijos teisės atsiradimo valstybės tarnyboje priežastys ir esmė. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 22.

ra savarankiška paradigma, nes ji nepateikia iš esmės naujų vertybių ir administravimo konceptų – tai daugiau atvejų analizė ir geriausios praktikos apibendrinimas. Kitaip sakant, dalis privataus verslo vadybos elementų pereina į viešųjų institucijų veiklos formų ir metodų arsenalą²⁸⁸.

Remiantis šia prielaida, diskrecijos kontrolei keliami tradiciniai reikalavimai ir įprastinis kontrolės mechanizmas, kurio pagrindą sudaro teisminė, kvaziteisminė ir visuomenės (pilietinė) kontrolė mažai keičiasi²⁸⁹ (žr. 30 pav.) Statutinių institucijų, pareigūnų diskrecijos ribas dažniausiai lemia įstatymas (įstatymų leidėjas). Nustatoma teisminė ir su savo specifiniu mechanizmu kvaziteisminė kontrolė. Reikia pabrėžti, kad naujoji viešojo vadyba reikalauja keisti požiūrį į personalą, jo komplektavimo kriterijus, o ypač – statutinių ir kitų valstybės tarnybų socialinio statuso pokyčius pilietinės visuomenės brandos lygio pokyčių kontekste.

4. Pilietiškumas ir visuomeniškumas ginant socialines vertybes

Viešojo administravimo modernizacija yra nulemta *visuomenės socialinio aktyvumo, besikeičiančios motyvacijos dalyvauti sprendžiant viešuosius klausimus*. Tai tarpusavyje labiau susieja viešuosius ir privačius interesus, sudaro prielaidas telkti bendras valstybės ir visuomenės pajėgas organizuojant jų apsaugą. Kita vertus, būtų klaidinga manyti, kad kartu su pilietine branda visiškai išnyksta aplinkybės, palankios rasti socialiniams konfliktams. Taigi nėra abejonių, kad išvystytoje pilietinėje visuomenėje keičiasi statutinių institucijų socialinis vaidmuo ir būtent tai meta iššūkį, reikalaujantį modernizuoti viešąjį administravimą darant jį lankstesnį, nukreiptą į visiškai naują sritį – tarpininkavimą. Statutinių tarnybų organizacinė veikla brandžioje pilietinėje visuomenėje – tai sudėtinga tema, reikalaujanti atskiros studijos. Mūsų uždavinys yra

²⁸⁸ Gow, J.; Dufour, C. Is the New Public Management is a Paradigm? Does it Metter? *International Review of Administrative Sciences*. 2000, Vol. 66, No. 4. P. 580–582; Sullivan, H.; Barner, M.; Matka, E. Collaborative Capacity and Strategies in Area – based Initiatives. *Public Administration*. 2006 ir kt., Vol. 84, No. 2.

²⁸⁹ Plačiau žr. Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 275–294.

atkreipti skaitytojo dėmesį į praktinę tarpininkavimo patirtį, pagrįsti prielaidą, kad negalima painioti dviejų skirtingų dalykų:

- pilietiškumo – bendruomenių, asmenų iniciatyvaus dalyvavimo tvarkant bendrus reikalus ir
- individo kovos už savo buitį, gyvenimo pagerėjimą.

Aktyvaus dalyvavimo viešajame administravime, kitų pilietinių iniciatyvų negalima tiesiogiai sieti su asmens siekiais pagerinti savo gyvenimą. Jei asmenį slegia sudėtingos ir sunkios socialinės problemos, jis neturi darbo, dalyvavimas pilietinėse akcijose gali įgyti visai ne demokratinį, ne pilietinį pobūdį, virsti bandymu tenkinti savo gyvybinius interesus arba keršto planus, barbariškus aktus prisidengiant aukštomis idėjomis²⁹⁰. Pavyzdžiui, nedarbas išstumia žmogų iš veiklos, žeidžia jo žmogiškąją prigimtį – jis praranda galimybę ugdyti savo kūrybines galias, pasirūpinti pačiu savimi, savo teisėmis. Taigi pažeidžiama jo socialinė prigimtis, socialiai orientuoto gyvenimo būdo strategija. Be to, svarbu skirti asmens poreikius kaip neatsiejamą socialinių interesų dalį, ir visuomenės požiūriu nepagrįstus bandymus ieškoti lengvatų ir išimčių savo įgeidžiams tenkinti. Istorija apipinta tokio pobūdžio kaip Tado Blindos ar Robino Hudo „žygdarbių vardan liaudies“ legendomis. Apstu apsimitinėjimų „visuomenininkais“. Statutinių įstaigų praktikoje daug pavyzdžių, kai bandoma, apsimitant „pagalbininkais“, prisišlieti prie kelių policijos, tikintis gauti jų užtarimą pažeidus kelių eismo taisykles ar panašiai. Tai atskira ir labai plati studijų tema²⁹¹. Todėl mokslinėje literatūroje, norint atskirti socialines vertybes nuo grynai žmogiškųjų, materialinių, vartojamos specialios sąvokos, pavyzdžiui, „socialinis kapitalas“²⁹². Taip įvardijamos pilietinės visuomenės vertybės.

²⁹⁰ Skurdo problema taip pat yra socialinė ir autorius nesiūlo atsiriboti nuo skurstančiųjų. Pilietinių akcijų paskirtis tobulinti visuomeninius santykius, daryti teigiamą poveikį primityviam atskirų individų gyvenimo būdai. Šį klausimą autorius plačiau nagrinėja leidinyje: Laurinavičius, A. *Žmogaus teisės ir policijos veikla*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 145–165.

²⁹¹ Šia tema autorius rašo veikaluose, skirtuose analizuoti policijos administracinę veiklą: Laurinavičius, A. *Policijos administravimas užtikrinant visuomenės saugumą*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000; Laurinavičius, A. *Žmogaus teisės ir policijos veikla*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002 ir kt.

²⁹² Socialinis kapitalas šiuo atveju suprantamas kaip visuomeninių ryšių tinklas, normos, gimusios bendruomenėje per papročius ar tradicijas ir realiai veikiančios viešuosius santykius, tarpusavio pasitikėjimas ir kiti dalykai, padedantys koordinuoti veiksmus ir bendradarbiauti bendram labui.

Taigi viena iš pagrindinių naujojo viešojo administravimo sąvokų yra „pilietiškumas“, kylantis iš pilietinės visuomenės koncepcijos. Pilietiškumas pasireiškia per asmenų pilietinės veiklos įgūdžius. Sąvokos „pilietiškumas“, „pilietinė visuomenė“ yra vartojamos ne tik teisininkų, bet ir politologų, sociologų, ekonomistų, filosofų darbuose. Šioms sąvokoms įvardyti vartojami ir kiti terminai: „atvira visuomenė“, „demokratinė visuomenė“ ir panašiai. Reikia manyti, kad šie terminai nėra sinonimai, ir turėtų būti vartojami atskleidžiant jų turinio skirtumus. Paprastai jie visi kildinami iš romėnų teisės sąvokų: „*populus*“, „*populicum*“, „*publicum*“, reiškiančių liaudį, gyventojus, t. y. skirtų viešiesiems, reiškiantiems atvirumą visuomenei, santykiams apibūdinti. Joms priešinos kitos – reiškiančios uždaramą „*privatum*“, „*proprium*“ sąvokos. Kaip teisės kategorijas pilietiškumui reikšti XIX a. pabaigoje šias sąvokas pradėjo vartoti vokiečių teisininkas R. Iheringas²⁹³. Vėliau atviros visuomenės sąvoką, siekiant pabrėžti pilietinių teisių vaidmenį palaikant tvarką visuomenėje, išpopuliarino anglų filosofas neopozityvistas K. Popperis veikale „Atvira visuomenė ir jos priešai“ (*The open society and its enemies*, 1944 m.), atkreipdamas dėmesį į tokios visuomenės (jos valstybės, piliečių, jų susivienijimų) bruožą – sutartinai paklusti „įstatymo valdžiai“²⁹⁴.

XXI a. sąlygomis pilietinės visuomenės teorinis modelis įgauna praktinę išraišką, o atsirandančios sąvokos padeda atskleisti pilietinės visuomenės terminą, jis naujojo viešojo administravimo, naujosios viešosios vadybos kontekste įgyja naują, konkretesnį turinį. Šiandien teiginys, kad pilietinei visuomenei sukurti neužtenka iš piliečių apskritai reikalauti socialinio aktyvumo, neginčijamas. Žmogaus ir pilietinių teisių įgyvendinimas galimas, kaip rašo A. Vaišvila, per „organizuotus individus“. Organizuotumas iškyla kaip būtinas asmens teisių įgyvendinimo būdas, vadinasi, ir kaip instrumentas atvirai, arba pilietinei, visuomenei bei teisinei valstybei sukurti²⁹⁵. Atsiradęs supratimas, kad tarp visuomenės ir valstybės, tarp piliečių ir valdžios, kuriant šiuolaikinę demokratinę valstybę, turi atsirasti aktyvi „tarpininkavimo institucijų“, mūsų literatūroje dažnai vadinamų nevalstybiniais, visuomeniniais dariniais, ben-

²⁹³ Ihering, R. von. *Der Zweck im Recht*. Bd. I. 6-8. Auflage. Leipzig, 1923. Lietuviškas leidimas „Kova dėl teisės“. Vertė A. Janulaitis. Kaunas. 1923.

²⁹⁴ Поппер, К. *Открытое общество и его враги*. Москва, 1992. Т. I. С. 8–9.

²⁹⁵ Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. P. 124.

druomenėmis²⁹⁶, sistema. Tokios bendruomenės literatūroje kartais tiesiog sutrumpintai vadinamos nevyriausybinėmis organizacijomis (NVO) – tai piliečių laisva valia, apsisprendimu įkurta formali ar neformali organizacija, kuri tarnauja visuomenės grupių labui, nesiekia pelno ar tiesioginio dalyvavimo valstybės valdyme²⁹⁷. Šios organizacijos iki smulkmenų žino ir suvokia piliečių poreikius, interesus, nes tai jų pačių problemos. Vadinasi, mokslo uždavinys yra analizuoti „*tarpininkavimo institucijų*“ patirtį ir plėtoti platesnę jų veiklą. Šeima, darbo grupės, bažnyčia, piliečių asociacijos, kaimynijos, savanoriškos organizacijos, netgi sporto grupės padeda užmegzti ryšius tarp individo ir pilietinės visuomenės. Šie dariniai padeda žmonėms apibrėžti savo interesus bendruomenės interesų kontekste.

Reikia sutikti su neginčijamu teiginiu, kad „grynojo“ lietuviškojo viešojo administravimo modernizavimo, kaip ir paties administravimo, modelio būti negali, o galimas tik adaptuotas, pritaikytas Lietuvos sąlygoms modelis, kurį kuriant būtina perkainoti vertybes, priimti naujas šios srities paradigmas²⁹⁸. Todėl modernaus viešojo administravimo sistemoje svarbus vaidmuo tenka šiuolaikinės organizacijų teorijos taikymui, pasitelkiant empirinius mokslo tyrimo metodus bei skirtingų šalių šiais klausimais sukauptą informaciją. Šiuo atžvilgiu svarbi, pavyzdžiui, L. W. Chapin ir R. B. Denhardt'o²⁹⁹ patirtis. L. Chapin, būdama Floridos Orang County (apskrities) pirmininke, vadovaudamasi savo praktine patirtimi, analizavo piliečių dalyvavimą įgyvendinant programą „Pirmiausia – piliečiai“. Remdamasi tyrinėjimo rezultatais, ji pateikė atsakingo, pilietiško asmens sąvokos turinį:

- pilietiškumas atsiskleidžia veikloje, kuria reiškiamas susirūpinimas bendruomenės reikalais;
- bendruomenės tikslai yra svarbesni už trumpalaikius asmeninius interesus;

²⁹⁶ Laurinavičius, A. *Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000. P. 7–11.

²⁹⁷ *Praktinis vadovas Lietuvos nevyriausybinėms organizacijoms*. Vilnius: Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras, 1998. P. 3.

²⁹⁸ Puškorius, S.; Raipa, A. Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 14.

²⁹⁹ Chapin, L. W.; Denhardt, R. B. Putting Citizens First in Orange Country. Florida. *National Civic Review*. 1995, Vol. 84, No. 3 (Summer-Fall). P. 210–217.

- prireikus savo noru prisiimama atsakomybė už tai, kas vyksta kaimynijoje ar bendruomenėje.

Šios pilietinės savybės sukuria prielaidas efektyviai sąveikai su valstybės tarnybomis, išreiškia pilietiškumo esmę vykdomosios valdžios atžvilgiu. Daugelis pasaulio mokslininkų remiasi R. D. Putnamo studija „Kad demokratija veiktų“ (*Making Democracy Work*). Jis, pasitelkdamas administravimo specialistus, mokslininkus, kelis dešimtmečius tyrinėjo ir analizavo Italijos, JAV viešojo administravimo patirtį. R. D. Putnamas teigia, kad šalies viešojo administravimo tradicija iš esmės priklauso nuo pilietiškai aktyvių asmenų, besijungiančių į įvairias grupes arba asociacijas bendrai veiklai. Jos atlieka labai svarbų vaidmenį mažinant skurdą, tobulinant švietimą, sveikatos apsaugos sistemą ir itin svarbu – pasipriešinant nusikalstamumui, užtikrinant saugų žmonių gyvenimą.

Naujojo viešojo administravimo teorija yra pagrįsta anglosaksų viešųjų santykių reguliavimo tradicija, kuri policiją ir kitas statutines valstybės tarnybas vertina bendruomenės problemų sprendimo kontekste. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje gimė sąvoka „bendruomenės policija“ (*Community Policing*). Šios teorijos pradininku laikomas J. Andersonas, 1979 m. išspausdinęs straipsnį „Viešosios tvarkos saugojimo kredo“. Pagrindinė mintis ta, kad teisėsauga (išsiaiškinamos ir sprendžiamos bendruomenės problemos) yra užtikrinama bendradarbiaujant valstybės įstaigoms. Statutinių ir kitų valstybės tarnybų veiklos kokybė vertinama tiriant bendruomenės nuomonę, poreikius³⁰⁰. Naujasis požiūris į administravimą pirmiausia paplito kitose anglosaksiškose valstybėse. Pavyzdžiui, JAV naujosios viešosios tvarkos saugojimo koncepcijos autoriumi laikomas H. Goldsteinas³⁰¹. Jis pagrindė nuostatą, kad policija turi tirti ne tik nusikaltimus, bet ir jų priežastis, laiku pastebėti socialaus elgesio požymius, įspėti galimus nusikaltimus ar kitus teisės pažeidimus. Nors mokslininkas daugiau tyrė policijos administracinės veiklos problemas, bet tai vienodai taikytina ir kitoms kontroliuojančioms tarnyboms, atliekančioms viešąjį administravimą. Daugelis mokslininkų (pavyzdžiui, R. Denhardt, J. E. Lane, D. Osborne, T. Gaebler, D. Kettl,

³⁰⁰ Laurinavičius, A. *Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000. P. 19–21.

³⁰¹ Goldstein, H. *Policing a Free Society*. Cambridge: Mass Ballinger, 1977; Goldstein, H. *Improving Policing: A POP Approach. Crime and Delinquency*. 1979, April; Goldstein, H. *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill, 1990.

M. Rainey ir kt.) atskleidė viešojo sektoriaus pokyčių poreikį, kurių bendras bruožas – poreikis plėsti kompleksinę, įvairią veiklą viešajame sektoriuje³⁰². Visi sutaria, kad pagrindinės reformų kryptys – produktyvumas ir markentizmas, tačiau jų įgyvendinimas skiriasi, t. y. priklauso nuo šalies politinės sąrangos, strateginių uždavinių, ekonominių, socialinių bruožų ir net nuo visuomenės mentaliteto. Produktyvumas yra suprantamas kaip reikalavimas pateikti vartotojams daugiau paslaugų su mažesnėmis sąnaudomis, ekonomiškai panaudojant visus išteklius, t. y. stiprinant ir plečiant įstaigų organizacinius gebėjimus, kompetenciją, daryti poveikį visuomenei realioje aplinkoje. Markentizmas – diegti rinkos mechanizmo principus siekiant pakeisti, modifikuoti (devaluoti) tradicinius valdymo principus³⁰³.

Taigi praėjusio šimtmečio devintajame dešimtmetyje pagal anglosaksiškąją tradiciją plėtojama *naujosios viešosios vadybos* teorija daugelio autorių laikoma amžių sandūros reiškiniu. Svarbus žingsnis šios teorijos raidai – pripažinimas jos reikalingumo Europos Sąjungos mastu. 2001 metais Europos institucijose buvo patvirtinta (remiantis britų patirtimi)³⁰⁴ Baltoji valdymo knyga (White Paper of Governance). Ji apibrėžia ES institucijų ir piliečių, socialinių darinių bendradarbiavimą užtikrinant skaidrą valdymą bei pilietinės visuomenės plėtrą. Baltoji valdymo knyga reikšminga tuo, kad pirmą kartą pateikė pilietinės visuomenės sąvokos turinio išaiškinimą – apibrėžė pilietinės visuomenės subjektus:

- nevyriausybines organizacijas;
- profesines sąjungas;
- darbdavių konfederacijas;
- Carito (krikščioniškosios) struktūros;
- regioninę, arba vietinę, piliečių grupės.

Savo ruožtu tai papildė ir naujosios viešosios vadybos turinį, statutinių ir kitų valstybės tarnybų misiją. Apibendrinant galima teigti, kad tobulinant viešąją (vidaus ir išorės) administravimą ir kuriant savąjį (adaptuotą) tarnybinės veiklos modelį, svarbu plėtoti administracinę

³⁰² Rainey, M. *Understanding and Managing Public Organizations*. 2 nd ed. San Francisco: Jossey Bass, 1997.

³⁰³ Kettl, D. *The Global Public Management Revolution*. Washington: DC. Brooking Institution, 2003. P. 214.

³⁰⁴ 1999 metais Didžiojoje Britanijoje buvo išleistas dokumentas – Valdymo modernizavimo baltoji knyga (Modernising Government White Paper).

diskreciją nustatant pagrindinius atramos taškus, nukreiptus į statutinių tarnybų naują veiklą, skatinančią pilietinės visuomenės brandą.

5. Valstybės tarnybų pasirengimas dirbti su piliečiais

Pagrindinis novatoriško administravimo bruožas – valstybės tarnybų, pareigūnų pasirengimas dirbti su piliečiais. Tai gali būti įvardyta kaip sudėtinga adekvataus reagavimo, priimant sprendimus, teikiant socialines paslaugas, problema. Viešojo administravimo subjektai turi gebėti bendradarbiauti su įvairiais socialiniais dariniais, jų interesams atstovaujančiais ir pasirengusiais prisiimti atsakomybę už tam tikrų klausimų bendruomenėje sprendimą, asmenimis. Tai galima apibrėžti kaip vadybos³⁰⁵ metodų šiuolaikiniame administravime taikymą siekiant savo sprendimais bei tarnybiniais veiksmais atsižvelgti į piliečių poreikius bei interesus, tobulinti jų teisių ir laisvių įgyvendinimą, kurti strateginiu požiūriu svarbių procesų raidą.

Naujoji administravimo teorija pastaruoju metu plėtoja labai populiarią tarnavimo arba pagalbos visuomenei teikimo temą. Statutinių tarnybų paslaugos funkcija demokratinėse valstybėse yra išplėtotą skirtingai. Keliami reikalavimai reiškia siekį arba tendenciją šią instituciją įpareigoti aktyviai dalyvauti kuriant atvirą, saugią pilietinę visuomenę – plėsti kompleksinę, įvairią veiklą kuriant gerovės visuomenę. Problema ta, kad paslaugų teikimo aspektas išlieka gana neaiškus, sunkiai apibrėžiamas, nes sunku nustatyti tokio pobūdžio veiklos vertinimo kriterijus.

Paslaugą suprantame kaip socialinių, ekonominių, kultūrinių reikmių tenkinimą. Paslauga – tai patarnavimas, pagalba, teikiamos gėrybės, nauda³⁰⁶. Literatūroje socialinės paslaugos paprastai nagrinėjamos trimis aspektais:

- socialinės paslaugos – socialinės politikos sritis, pagalba įveikiant sunkumus dalyvaujant visaverčiame visuomenės gyvenime;

³⁰⁵ Vadyba – visuma veiksmų, pasirinktų remiantis informacija apie objektą ir turinčių tikslą palaikyti arba pagerinti jo funkcionavimą atsižvelgiant į esamą padėtį ir išskeltus tikslus.

³⁰⁶ *Lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mintis. T. IX. P. 505–506.

- ekonominės paslaugos – teikiamos nemokamai (finansuojamos iš valstybės biudžeto) arba iš dalies mokamos atsižvelgiant į asmens ekonominę padėtį ir kitas įstatymo numatytas aplinkybes;
- teisinės paslaugos sąvokos turinys kyla iš pagrindinės teisės sampratos – teisių ir pareigų vienovės.

Socialinės paslaugos sampratą pateikia *Socialinių paslaugų įstatymas*, priimtas 1996 m. spalio 9 d. Tai pagalbos asmenims suteikimas įvairiomis nepiniginėmis formomis bei globos pinigais. Socialinių paslaugų tiekėjais gali būti savivaldybės, apskritys, Socialinės apsaugos ir darbo, Švietimo ir mokslo ministerija. Jos teikdamos paslaugas gali bendradarbiauti su nevyriausybinėmis organizacijomis bei verslo įmonėmis.

Statutinių valstybės institucijų, pareigūnų socialinės paslaugos sąvoka yra sudėtingesnė, apimanti „tarnavimą“ ir „pagalbos teikimą“. Tarnauti – tai teikti paslaugą, padėti, savo veikla būti naudingam³⁰⁷. Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, jos pripažįsta konstitucines žmogaus teises ir laisves prigimtinėmis. Visos valdžios įstaigos kiekvieno visuomenės nario atžvilgiu turi subjektyvias pareigas ir teises, kurias įgyvendina per valstybės valdymą³⁰⁸. *Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas* (VPI) įpareigoja valstybės tarnautojus nešališkai, sąžiningai ir tinkamai atlikti tarnybines pareigas, vengti interesų konflikto, nesinaudoti pareigomis asmeniniais tikslais, vadovautis įstatymu ir visų asmenų lygybės principu (VPI 3 str.)³⁰⁹. Tarnavimo sąvoką konkretizuoja statutinių valstybės tarnybų (Muitinės, Policijos, Sienos apsaugos tarnybos ir kt.) įstatymai bei šių institucijų tarnybos statutai. Prie šio paslaugų tipo galima priskirti muitinės procedūras, policijos kelių eismo priežiūrą ir kitas funkcijas, kurias atlieka valstybės įgaliotos institucijos.

Visiškai kitoks socialinės paslaugos, kurias aiškumo dėlei vadinsime „socialine pagalba“, turinys. Tai paslaugos, susijusios su visuomenės socializacija³¹⁰ kuriant brandžią pilietinę visuomenę, bendradarbiavimu

³⁰⁷ *Lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mintis. T. IX. P. 878.

³⁰⁸ Kalesnykas, R. *Policijos ir kitų socialinių institucijų, teikiančių socialines paslaugas gyventojams, bendradarbiavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000. P. 13.

³⁰⁹ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas. 1997 m. liepos 2 d. Nr. VIII-371 (*Valstybės žinios*. 1997, Nr. 67-1659).

³¹⁰ Socializacija – sudėtingas, visą gyvenimą žmogų lydintis procesas, arba siekis, su-

palaikant ir tobulinant bendruomenės ir atskirų asmenų saugą, o pirmiausia – tarnybų reformos, kad jų įstaigų parama prireikus būtų kiekvienam lengvai prieinama. Todėl, pavyzdžiui, muitinės, policijos, kaip paslaugų teikėjos, pagalbos visuomenei (bendruomenėms) funkcija yra daugiau susijusi su valstybės politika, institucijų strateginiais planais įgyvendinant jai pavestą misiją, su siekiu pelnyti visuomenės pasitikėjimą, palaikymą. Šios socialinės paslaugos, kaip rašoma Europos policijos etikos kodekse, labiau susijusios su požiūriu į visuomenę negu su šios funkcijos įtvirtinimu tarp kitų tradicinių policijos uždavinių³¹¹.

Novatoriškos valstybės tarnybų veiklos teorijos kategoriškai neigia tradiciškai susiklosčiusį požiūrį į piliečius kaip vien „paslaugų vartotojus“. Tokią koncepciją jos kritikuoja kaip ribotą, trukdančią analizuoti atitinkamus procesus iš esmės. Pagal šiuolaikinius administravimo modelius valstybės paslaugų įstaigų ir privataus sektoriaus tarnavimo modelis yra atskiriamas nuo pilietinių – viešojo administravimo – problemų sprendimo. Pavyzdžiui, VTĮ 2002 m. redakcijos nuostatos netaikomos asmenims, teikiantiems viešąsias paslaugas visuomenei bei atliekantiems ūkines ir technines funkcijas. Kalbėdami apie viešąsias paslaugas, suprantame, kad jų vartotojas visą dėmesį sutelkia į savo troškimus, norus bei tai, kaip juos kuo greičiau patenkinti. Novatoriškas administravimas yra nukreiptas sutelkti piliečių dėmesį į bendros gerovės siekius ir ilgalaikius socialinių procesų padarinius. Pagrindinė šios teorijos idėja yra skatinti kuo daugiau žmonių atlikti savo kaip piliečio pareigas, o valstybės tarnybas ir jų tarnautojus – būti kuo dėmesingesnius piliečių poreikiams, puoselėti abipusį dėmesingumą.

Negalima gana gerai suprati naujosios viešojo administravimo tarnybos raidos, neanalizuojant, kaip keičiasi statutinių tarnybų profesinės vertybės, koks jų poveikis pareigūnams įgyvendinant savo tarnybines priedermes. Viena iš labai svarbių vertybių reikšmių yra ta, kad valstybės tarnautojas jaustųsi iniciatyvus, teisėtas viešųjų santykių administravimo proceso dalyvis. Institucija, pareigūnas ir piliečiai turi vienodai suprasti tarnautojo, pareigūno darbo prasmingumą, o tai, kaip teigia G. L. Wamsley, F. W. Jamesas, gali įvykti demokratizuojant, diegiant vie-

vokti norminę tvarką ir jos laikytis visose gyvenimo situacijose. Norminę tvarką sudaro visuomenės normos kaip vertybės, kultūros samprata ir priimtose taisyklės, kurios valdo bendrą elgesį.

³¹¹ *Europos policijos etikos kodeksas*. P. 26.

šajame administravime vadybinius metodus³¹². Panašios nuomonės šiuo klausimu laikosi ir H. G. Fredericksonas, tvirtindamas, kad viešojo administravimo atstovai prisiima atsakomybę už tai, kad santykiai tarp organizacijų ir visuomenės būtų formuojami taip, kad įtvirtintų sąvoką „bendras gėris“³¹³.

Taigi viešo administravimo demokratizavimas suprantamas kaip viešųjų santykių, pasitelkus vadybos³¹⁴ metodus, modeliavimas taip, kad būtų atsižvelgta į abiejų šalių viešuosius ir privačius interesus. Administracinis santykis tradiciškai suvokiamas kaip teisinis, kuriame šalis nėra lygiateisės, ir ši takoskyra išlieka įgydama kiek kitokią prasmę.

Valstybės tarnautojo statuso pripažinimas siejamas su būtinybe plėsti jo diskrecinius įgaliojimus – veikti savo nuožiūra. J. Vinzant ir L. Crothers darbe „Gatvės lygmens vadovybė“ (*Street Level Leadership*) šiuo požiūriu nagrinėja valstybės tarnybų – policijos pareigūnų ir socialinių darbuotojų veiklą ir daro išvadą, kad ji darosi vis sudėtingesnė, iš esmės keičiasi pati bendrabūvio palaikymo bei tobulinimo filosofija. Viena vertus, jų darbe atsiranda vis daugiau veiksmų laisvės, kita vertus, to lygio valstybės tarnautojai susiduria su vis „ydingesnėmis“ problemomis. Ir tai ne tarnybų vidaus problema, o socialiai reikšminga viešųjų santykių administravimo priešara. Be to, pagal tai, kaip profesionaliai šio lygmens tarnautojai atlieka administravimo užduotis „gatvėje“, formuojasi nuomonė apie krašto valdymą. Kitaip sakant, tai atskaitos taškas vertinant viešojo administravimo įstaigų sistemos tarnybinių veiksmų, arba tarnavimo visuomenei, kokybę.

³¹² Wamsley, G. L.; James, F. W. *Refounding Democratic Public Administration*. California: Thousand Oaks, Sage Publication, 1996. P. 21.

³¹³ Frederickson, H. G. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997. P. 52.

³¹⁴ Vadybos procesai grindžiami informacijos judėjimu ir jos panaudojimu priimant administracinius sprendimus.

6. Valstybės tarnautojų įtaka valstybės politikai (Skyriaus apibendrinimas ir pagrindinės išvados)

Apibendrinant administravimo diskrecijos, statutinių ir kitų valstybės tarnybų diskrecinių įgaliojimų plėtros tendencijas, reikėtų atkreipti dėmesį į kai kuriuos klausimus, kurie yra reikšmingi formuojant valstybės tarnybos valdymo prielaidas apskritai. Demokratinio pasaulio aktualija, kaip racionalizuoti valstybės tarnybą, kad būtų sukurta lanksti ir veiksminga institucijų sistema, gebanti greitai ir iniciatyviai spręsti šiuolaikines valstybės ir visuomenės, atskirų bendruomenių problemas. Valstybės tarnyboje vis labiau įsitvirtina plačios kompetencijos pareigūno vadybininko modelis, perimtas iš užsienio šalių didelių įmonių, verslo valdymo praktikos. Siekiama sukurti teisinę bazę tam, kaip teigia Lietuvos Respublikos Ministras pirmininkas A. Kubilius, kad būtų galima diegti kontraktinę vadybą, grįstą viešųjų institucijų valdymą³¹⁵.

Tačiau akivaizdu, kad, tobulinant šių procesų valdymą, negalima pažeisti konservatyvumo ir novatoriškumo principų vidinės dermės, antraip nebus įmanoma palaikyti evoliucinių visuomenės raidos tendencijų, įtvirtinti stabilios³¹⁶, visuomenės akyse saugios valstybės įvaizdžio. Kitaip sakant, svarbu išlaikyti „seno“ neigimo ir „naujo“ teigimo pusiausvyrą, t. y. išlaikyti tai, kas valstybės tarnyboje gerai veikia. Tai vertinti kaip anksčiau vykusio proceso rezultata, kuriam sukurti reikėjo žmogiškųjų, finansinių, materialinių ir laiko išteklių. Kita vertus, privalu pasinaudoti gerąja praktine patirtimi, kurią sukaupė kitos šalys, žiniomis, kurias gali pateikti akademinė bendruomenė³¹⁷.

Stiprinant viešojo administravimo institucijų vadybines funkcijas, plečiant jų diskreciją pastaruosiu metu pastebima svarbių ir kokybinių pokyčių, pasireiškiančių profesionalių tarnautojų (valstybės tarnybos subjektų) įtakos valstybiniam valdymui stiprėjimu. Pirmiausia tai pasireiškia per pareigūnų administracinių įgaliojimų – administracinės disk-

³¹⁵ Kubilius, A. Tikslas: piliečiai turi pajausti, kad tarnaujama visiems. *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2009, Nr. 15. P. 5.

³¹⁶ Stabilus (lot. *stabilis*) – tvirtas, nusistovėjęs, nekintantis be išorinio poveikio.

³¹⁷ Kurpuvesas, V. Lietuvos valstybės tarnybos tobulinimo kryptys. *Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimas, 2009 m. vasario 24 d.

recijos plėtra. Kaip žinome, statutinių institucijų uždavinys – įgyvendinti politikų nustatytą valstybės valdymo liniją atliekant pavestas funkcijas. Vadybinio modelio taikymas policijos, muitinės bei kitų statutinių institucijų administravime yra naujas dalykas, keliantis tam tikrų sunkumų, net provokuojantis šių tarnybų vidaus administravimo perlenkimus. Tai reiškia per šimtmečius susiformavusios valstybės karjeros tarnybos, arba vadinamojo biurokratinės veiklos modelio, sistemos racionalizavimą bei modernizavimą, pasikėsinimą permodeliuoti senąsias, iš dalies ar visiškai atgyvenusias tradicijas.

Ši plėtra apima ne tik novatorišką požiūrį į valstybės tarnybos administravimą, bet numato naujas ar pasikeitusias institucijų funkcijas. Pavyzdžiui, plečiasi ir darosi vis sudėtingesni valstybės tarnybos socialiniai uždaviniai, keičiasi jos veikla socialinių paslaugų teikimo srityje³¹⁸. Juos įgyvendinant didėja profesinio pasirengimo, kvalifikaciniai reikalavimai.

Valstybės institucijų ir įstaigų pareigūnų vaidmuo valdant valstybę pastaruoju metu sustiprėjo suteikus jiems didesnius įgaliojimus ir specifinę diskreciją teikti pasiūlymus rengiant įvairių sričių įstatymų projektus, strategines viešojo administravimo programas, projektus ir kita. Šioje veikloje institucijų vaidmuo daugiausia pasireiškia dviem formomis:

1. dalyvauja rengiant įstatymų projektus, todėl turi įtakos būsimo įstatymo turiniui (pavyzdžiui, užtikrinant, kad nebūtų pažeistas konservatyvumo ir novatoriškumo darnos principas);
2. pačios institucijos turi tam tikrus joms priskirtus (perduotus) įgaliojimus priimti teisinius aktus, atlikti viešąjį administravimą taikant turimą diskrecinę valdžią.

Pažymėtina, kad institucijų vidaus administravimo pokyčiams turi įtakos ir įstatymų rengimo procesas. Šiandieninėje Lietuvoje įstatymų projektų rengimas yra viena iš Vyriausybės – ministerijų bei jų institucijų, įstaigų – funkcijų. Ši veikla yra pripažįstama kaip vienas iš svarbiausių Vyriausybės programos įgyvendinimo veiksmų. Įstatymo projektų rengimas ministerijose, departamentuose, žinybose apgaubtas paslaptinumu. Ministerija, politikai konsultuojasi su suinteresuotomis organizacijomis ir paprastai neatskleidžia visuomenei nei projekto turinio, nei konsultacijų pobūdžio tol, kol projektas nebūna pristatytas Seimui. Kon-

³¹⁸ Statutinės tarnybos paslaugos samprata apskritai siejama su pagalba asmeniui, bendruomenei, su tarnybų požiūriu į pilietinės visuomenės poreikius, todėl šios funkcijos neįmanoma įtvirtinti tarp kitų atitinkamų tarnybų tradicinių uždavinių.

sultacijų procesas yra slaptas. Pristačius projektą Seimui, šios institucijos pareigūnai ir politikai tęsia darbą savo „užkulisiuose“. Savo ruožtu Seimo nariai, ketinantys pateikti projektą, paprastai konsultuojasi su atitinkamų institucijų ir įstaigų pareigūnais tiek prieš projekto pristatymą, tiek ir svarstant Seime. Suprantama, pasitaiko ir tokių atvejų, kai po ilgų ir įvairių konsultacijų įstatymo projektas visiškai pasikeičia.

Galimybė dalyvauti rengiant norminių aktų projektus labai išplečia valstybės tarnautojų įgaliojimus, keičia jų socialinį statusą. Kyla klausimas, ar tai nepažeidžia valdžios padalijimo principo? Aukštos kvalifikacijos, turinčių didelę patirtį pareigūnų įtaka dažnai pasireiškia ne vien rengiant įstatymus, kitus norminius aktus, bet ir kitiems Seimo veiklos aspektams. Pavyzdžiui, ministerijose, departamentuose rašomos:

- ministrų kalbos;
- Seimo atsakymai;
- atsakymai į Seimo narių paklausimus;
- rengiama medžiaga debatams įvairiais Vyriausybės politikos klausimais.

Aukštos kvalifikacijos pareigūnų vaidmens augimas pasireiškia ir administracinės justicijos srityje. Reikėtų įsigilinti į žiniasklaidoje reiškiamą nepasitenkinimą Lietuvos vykdomąja valdžia, esą stiprėja valstybės tarnybose politinė įtaka, jos kaip „pilkojo kardinolo“ vaidmuo, nulemiantis Vyriausybės politinį kursą. Ar tokie teiginiai turi pagrindo? Lietuvoje, kaip ir kitose demokratinėse valstybėse, įgyvendinamas politikos nuo valdymo atskyrimo principas. Galima sakyti, kad vadovaujantis šia nuostata apibrėžiami (atribojami) valstybės tarnautojai, statutiniai pareigūnai, karo tarnybos kariai. Be to, VTĮ 6 straipsnis valstybės tarnautojų pareigybes skirsto į:

- karjeros;
- politinio (asmeninio) pasitikėjimo;
- įstaigų vadovų;
- pakaitinių.

Savo ruožtu, pavyzdžiui, atsižvelgiant į kvalifikacinius reikalavimus, šalyje susiklosčiusias administravimo tradicijas, skirstomi statutiniai pareigūnai³¹⁹. Viena iš tokių tarnybinės gradacijos priežasčių – su-

³¹⁹ Tarnybos pareigybių hierarchiją nustato atitinkamos tarnybos statusas, todėl čia nėra vienodų reikalavimų. Turint galvoje šių tarnybų vidaus santykių etosą, tradicijų didelę reikšmę, negalima nekritiškai remtis ir kitų šalių patirtimi. Pavyzdžiui, Laurinavi-

daryti pareigūnams palankias sąlygas pagal turimą kompetenciją atlikti tarnybines užduotis, kitaip sakant, apsaugoti priedermių įgyvendinimą nuo įvairių, taip pat ir politinių, kliūčių.

Kita vertus, aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojų įtaka, formuojant šalies politiką, strateginius tikslus tokia reikšminga, kad valstybės tarnyba (institucija ar įstaiga) negali būti neutrali, nešališka ir visiškai nepriklausoma nuo politinės raidos tendencijų. Jų aukšti, atsakingi pareigūnai dalyvauja sprendžiant politinius klausimus, rengia Vyriausybės programas ir konsultuoja net šalies vadovus politikos klausimais, padeda jiems apibrėžti ar detalizuoti valstybės veiklos politiką, priimant principinius sprendimus konkrečioje valstybinio valdymo srityje. Be abejo, nors galutinio sprendimo priėmimas priklauso nuo šalies Prezidento, Ministro pirmininko ar ministro, tačiau dažniausiai jie visiškai pasikliauja savo patarėjais, kurie daugeliu atvejų yra tos srities profesionalai, turi didelę praktinės veiklos patirtį. Praktinė patirtis byloja, jei aukšti pareigūnai priešinasi kokiai nors Vyriausybės priemonei, nepalauko, kad atitinkamas santykis būtų reglamentuotas įstatymu, jų nuostata gali būti beveik neįveikiama. Kai politikų ir profesionalių tarnautojų požiūriai sutampa, politinės programos įgyvendinamos gana sklandžiai. Kyla klausimas, kaip vertinti šias pareigūnų statuso, jų diskrecijos raidos tendencijas?

Stuburas geriausiai atlieka savo funkcijas, kai yra lankstus.

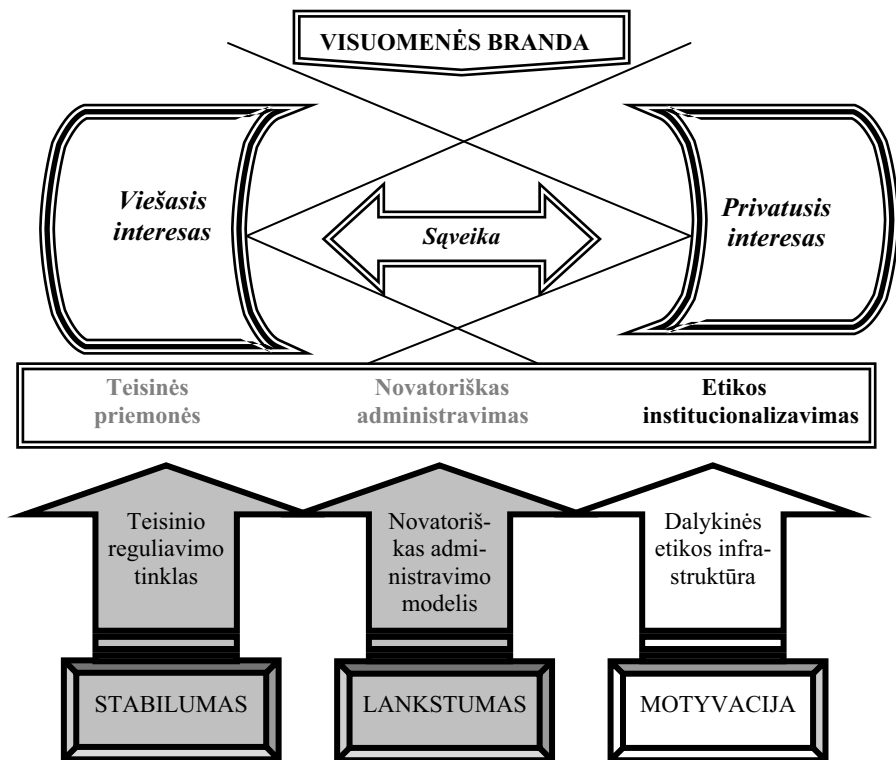
Aukšti pastatai, stovintys dažnų žemės drebėjimų teritorijoje, turi būti pastatyti lanksčiai, kitaip jie ims griūti vos sujudėjus pamatams.

Griežta struktūra, kurią dažnai pasirenka centralizuotas vadovavimas, galų gale pasidarys nepatikima.

Colin Turner (37)

IV. STATUTINĖS VALSTYBĖS TARNYBOS ETIŠKOS ADMINISTRACINĖS VEIKLOS VADYBOS PRIELAIDOS

Vienas iš pagrindinių naujosios institucijų vadybos skiriamųjų bruožų – etiškas jų administravimas, morali tarnybinė veikla. Dalykinė (valstybės tarnybos) etika yra vienas iš veiksmingiausių vadybos (viešosios vadybos) instrumentų. Rengiant institucijų veiklos strategijas, jų perspektyvinius planus turi būti daug dėmesio skiriama kurti tikslingą etikos institutų ir institucijų sistemą – tinkamiausią, užbaigtą etikos infrastruktūrą. Pagrindinė etikos raidos tendencija – poslinkis nuo personalinės (individualios) socialinės-dalykinės etikos link. Vis didesnė atsakomybės našta už įstaigos ar jos padalinio kvalifikuotą, etišką, socialiai atsakingą veiklą tenka organizacijai, jos vadovams. Objektivus pagrindas naujamam požiūriui įgyvendinti – tarptautiniai susitarimai žmogaus teisių bei pagrindinių laisvių klausimais, šių tarnybų priedermių tarptautinė reglamentacija bei efektyvus nacionalinės teisės aktų įsiliejimas į socialinių normų visumą.



31 pav. Etinė valstybės tarnybų (institucijų) motyvacija

Kai kurie mąstytojai teigia, kad žmonės apsaugoti nuo kitų daromo blogio tik tiek, kiek jie turi galią apsaugoti patys ir geba tai daryti. Kyla klausimas, gal populiarioji „socialinio kontrakto“ teorija yra tik aukštų idealų deklaracija? Sprendžiant šią sudėtingą bendrabūvio problemą, pastaraisiais dešimtmečiais ypač pabrėžiamas verslo bei valstybės tarnybų, pavyzdžiui, teisėsaugos statutinių institucijų etikos kodifikavimo, t. y. etikos kodeksų vaidmuo. Pirmas uždavinys modeliuojant etišką administravimą – nustatyti vidinius ir išorinius veiksnius, turinčius didelę įtaką kodekso veiksmingumui. Kitų šalių patirties analizė išpėja kodeksų rengėjus apie galimas klaidas. Viena iš sėkmę garantuojančių profesinės etikos diegimo prielaidų – vienusyk kurti socialinio darinio eti-

kos kodeksą ir visą etikos institucionalizavimo³²⁰, instrumentarijų kompleksą.

Taigi vienas iš pagrindinių etikos kodifikavimo tikslų yra suartinti asmens ir tarnybos interesus, t. y. kad jie taptų tikroviški, vienodai reikšmingi ir valstybės institucijoms, ir kultūringai bendruomenei. Apibrėžiant socialinius prioritetus, modeliuojant etišką viešąjį administravimą, turi būti atsižvelgta į visas aplinkybes, skatinančias pilietinės visuomenės brandą. Interesų suartėjimo siekiama kuriant tarnybai veiksmingą dalykinę etikos infrastruktūrą, sudarančią tinkamas prielaidas įgyvendinti, padaryti veiksmingą atitinkamos profesijos (tarnybos) etikos kodeksą.

1. Statutinių valstybės tarnybų moralios laikysenos samprata

Visuomenės, asmens ir tarnybos interesų dermė yra trapi dėl labai lengvai pažeidžiamo tarpusavio pasitikėjimo. Mokslo įrodyta, kad pasitikėjimo valdžia, jos institucijomis problema yra amžina. Nūdienos partitis rodo, kad šiuo požiūriu išskirtinis vaidmuo tenka šiuolaikinės etikos infrastruktūrai, leidžiančiai daryti tai, kas gali atrodyti vien tolima svajonė – tvarkytis pačios įstaigos sutelktomis valingomis pastangomis. Žmonių tarpusavio pasitikėjimas ir patikimumas, sukuriama gana patikimą „socialinio kontrakto“ įgyvendinimo garantų sistemą, ima veikti, daryti poveikį viešiesiems santykiams. Taigi galima daryti prielaidą, kad ir šis reiškinys – pasitikėjimas institucijomis remiantis *instrumentine* (dalykine) etika, iš esmės gali būti valdomas tikslingai.

Šiame skyriuje keliami hipotezė, kad etikos kodeksai gali būti laikomi įstaigų gero administravimo – geros reputacijos, savitarpio pasitikėjimo kūrimo priemone. Norint pateikti nuoseklią šio klausimo studiją, reikia apžvelgti teorines prielaidas instrumentinei etikai rasti. Statutinės valstybės tarnybos etikos reformą pradėjo diegdamos deontologiją. Šią teoriją ir šiandien galima laikyti pagrindine siekiant suvokti etišką viešąjį administravimą, naujosios viešosios vadybos poreikį.

³²⁰ Institucionalizavimo terminas prigijo etikos literatūroje ir reiškia sisteminimą, etikos instrumentų sistemos kūrimą.

Nukrypstant į praeitį, priminsime, kad 2001–2002 metais JAV ambasados finansuotas projektas „Valdžios etikos mokymas“ atskleidė gana sudėtingą padėtį (žr. 7 lentelę)

7 lentelė. Etikos kodeksų egzistavimas kolektyvuose (2001–2002 m. tyrimo duomenys)³²¹

Respondentų grupės	Egzistuoja proc.	Ruošiamas proc.	Nėra proc.	Nežinau proc.
Valstybės institucijų tarnautojai	33	5	33	27
Verslo atstovai	18	9	54	17

Tyrimai rodo, kad visuomenė tikisi demokratiško, etiško administravimo, tačiau nebuvo susitarimo, koku būdu jo siekti. Apie 80 proc. respondentų siūlė taikyti represines priemones etikai kelti, griežtinti vidaus administravimą. Apie 75 proc. siūlė už etikos pažeidimus taikyti baudžiamąją atsakomybę. Daug vilčių (daugiau negu 70 proc. respondentų) buvo siejama su valstybės institucijų etikos kodeksų diegimu. Kodeksas turėjo nustatyti griežtus teisinius, deontologinius reikalavimus, neleidžiančius elgtis neetiškai, o jų kontrolę siūlė pavesti specialioms priežiūros institucijoms. Kas penktas respondentas teigė, kad reiktų mažinti pareigūnų įgaliojimus, privatizuoti valstybės tarnybų funkcijas, nuasmeninti bendravimą (diegti vieno langelio principą, elektroninę valdžią ir kt.).

Suprantama, kad dėmesys ir viešajame, ir privačiame sektoriuje nuolat auga, keičiasi visuomenės požiūris į tarnavimo etiką, jos kontrolę. Sugriežtintos drausmės institucijos vis labiau siejamos ne tiek su teisine pareiga, kiek su turimomis priedermėmis visuomenei. Pilietis nuolat gauna užtektinai informacijos apie statutinių tarnybų (pavyzdžiui, policijos, muitinės, finansinių nusikaltimų tyrimo ir kt.) darbą. Susidaręs nuomonę, kad įstaigos deramai atlieka savo funkcijas, laikosi nustatytos tvarkos, yra teisingos, padorios, o jų pareigūnai nešališki, nevengia asmeninės atsakomybės, gina demokratines vertybes, pilietis ima labiau pasitikėti teisėsauga. Kartu stiprėja visuomenės siekis bendradarbiauti

³²¹ Lentelė parengta pagal 2001–2002 m. JAV ambasados finansuoto projekto „Valdžios etikos mokymas“ duomenis.

palaikant viešąją tvarką, bendromis pajėgomis užtikrinti žmogaus teises bei pagrindines laisves.

2. Statutinių tarnybų deontologijos paradigma

Terminas *deontologija* yra kilęs iš graikų *deon*, reiškiančio priedermę³²², pareigą ir *logos*, reiškiančio žodį, mokslą. Deontologijos mokslo objektas formavosi nuo antikos laikų, tačiau šį terminą pirmą kartą pavartojo anglų filosofas bei teisininkas Džeremis Bentamas (1748–1832). Jau po jo mirties 1834 m. buvo išleistas vienas iš jo svarbesnių veikalų „*Deontologija arba moralės mokslas*“. Šiame ir kituose veikaluose Dž. Bentamas kūrė bei plėtojo utilitarizmo teoriją, kurios pagrindinis teiginys – visus reiškinius būtina vertinti naudingumo požiūriu.³²³

Šiame šimtmetyje deontologija susiformavo kaip savarankiška filosofijos mokslo šaka, išsikristalizavo deontologinio intuityvizmo mokykla (H. A. Pricardas, E. F. Keritas, Č. D. Broudas ir kt.). Paskutiniais praėjusio šimtmečio dešimtmečiais buvo aktyviai domimasi deontologijos praktinio taikymo galimybėmis reglamentuojant valstybės tarnautojų, pareigūnų tarnybinį elgesį. Ši tema gvildenama ir Lietuvos teisininkų, ir etikos mokslininkų darbuose (E. Gefeno, R. Grigo, S. Katuokos, V. Žemaičio ir kt.). Juose itin pabrėžiamas funkcinis aspektas sprendžiant santykių, susijusių su profesija, reglamentavimą. Profesinė deontologija – mokslas apie profesines priedermes tarnyboje ir ne tarnybos metu, apie specifinę *privalėjimo veikti* raišką. Jos objektas – tarnybinės, profesinės priedermės. Priedermė kaip akivaizdi pareiga (*self-evidence*), anot

³²² Priedermės yra privalomybės formos. Filosofinėje literatūroje išskiriamos keturios priedermių sritys: priedermės sau pačiam, priedermės šeimai, priedermės kitiems žmonėms, priedermės valstybei. Priedermės dažniausiai atliekamos iš būtinybės, o už jų nevykdymą taikomas moralinis pasmerkimas ar drausminės, administracinės sankcijos. Taigi priedermės yra išorinis reikalavimas, čia asmuo yra reikalavimų objektas.

³²³ Dž. Bentamo darbai yra žinomi, jo teorija taikoma praktikoje daugelyje pasaulio valstybių. Jis paliko gilų pėdsaką sociologijos, etikos teisės moksle, jo mintys turėjo įtakos baudžiamųjų įstatymų leidybos politikai, praplėtė prevencijos ir valstybės prievartos sampratą. Mąstytojas buvo gerai žinomas Lietuvos tarpukario mokslininkams. Jo knygos ir šiandien yra leidžiamos įvairiomis kalbomis, o palikimas reikšmingas ir šių dienų mokslui.

G. Miniotaitės, suvokiama tiesiogiai. Jei kyla abejonių, ar mes privalome daryti A situacijoje B, jos išsprendžiamos ne remiantis racionaliais argumentais, o tik susidūrus akis į akį su situacija B ir pajutus (arba nepajutus) pareigą atlikti A. Pareiga yra vertybė savaime, jos negalima paaiškinti kuo nors kitu, tai tiesiogiai suvokiama būtinybė.³²⁴

Kaip jau minėjome, svarbiausia deontologinio intuityvizmo kategorija yra pareiga, privalėjimas. Žodis *privalau*, pasak H. Pričardo, *taikomas veiksams ir tik tai veiksams*. Elgesio dorovinis vertingumas – pats elgesys. Vadinasi, deontologijos paskirtis – akcentuoti konkrečios valstybės tarnybos elgesio principus ir reglamentuoti veiksmus, apibrėžti dorą elgesį.³²⁵ Todėl dalis mokslininkų ir anksčiau (Dž. Bentamas, H. L. A. Hartas), ir dabar (V. Justickis, S. Katuoka ir kt.) deontologiją linke priskirti etikos bei teisės sričiai.

Kyla klausimas, *kuo remdamasis asmuo turėtų vykdyti tą, o ne kitą pareigą?* Atsakymas į šį klausimą – tai ne poelgio padarinių numatymas ar jo motyvų atskleidimas. H. Pričardas rašo, kad atsakymas į klausimą „ką daryti?“ nėra atsakymas į klausimą „kuriuo poelgiu pasiekiamas didesnis gėris?“ Atsakymas į šį klausimą – „kuris yra didesnė pareiga?“ Pareiga, kaip jau buvo minėta, akivaizdi, ji intuityviai jaučiama. Tai pačios bendriausios šios teorijos nuostatos.

Deontologijai priskiriamas integracinis vaidmuo, ji suprantama kaip praktinės filosofijos socialinių normų sistema. Deontologijos uždavinys – atskleisti profesinių priedermių principus, kurių reikia laikytis formuojant teisės ir dorovės normas, reglamentuojančias:

- institucijų ir jų pareigūnų tarnybinį elgesį;
- jiems privalomas elgesio normas, išliekančias ir ne tarnybos metu;
- jų statusą visuomenėje, o tai pirmiausia reiškia visuomenės pareigą paklusti pareigūnų teisėtiems reikalavimams; tai galima pavadinti jų veiksmų ir elgesio teisėtumo prezumpcija.

Iš to, kas pasakyta, matyti, kad viešojo administravimo deontologijos subjektai yra atitinkamos valstybinės įstaigos, pareigūnai.

Norint suprasti deontologijos dalyką, būtina nors glaustai apibūdinti pagrindines tendencijas, skatinančias šios mokslo srities puoselėjimą,

³²⁴ Miniotaitė, G. Intuityvizmo etika. *Dorovinės vertybės*. Etikos etidai. Vilnius: Mintis, 1982. T. 6. P. 158.

³²⁵ Prichard, H. *Does moral philosophy rest on a mistake?* Mind, 1912, Vol. XXI, 81.

reikšmę modernizuojant valstybės tarnybos administravimą. Tai, be abejo, sietina su pasaulio visuomenės konsolidacijos procesais siekiant pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms, su pakitusia asmenybės samprata. Remdamiesi specialiaja literatūra, pateiksime keletą veiksnių, skatinančių šį socialinį procesą:

1. anglosaksų ir kontinentinės teisės tradicijų suartėjimas. Kontinentinės Europos valstybėse vis labiau įsigali nusistovėję ir primentini visuomenės viešųjų santykių reguliavimo principai, normos, auga dėmesingumas subjektyvinei teisei (S. S. Aleksejevas, M. A. Glendon, A. Vaišvila, E. Kūris ir kt.);
2. moralinių principų, kurie vyrauja mūsų laikotarpio pažiūrose, įtvirtinimas konvencinių principų forma tarptautiniuose dokumentuose (Jungtinių Tautų Organizacijos, Europos Tarybos, Europos Sąjungos, kitų tarpvalstybinių regioninių organizacijų teisiniuose aktuose) bei atskirų valstybių profesinės etikos, deontologijos kodeksuose;
3. nacionalinių ypatumų, nulemtų tos visuomenės gyvenimo būdo, jos tautinio charakterio ir istorinės patirties, paisymas formuojant socialines normas (B. Genzelis, P. Kūris, J. Palidauskaitė, V. Žemaitis, N. Vasiljevienė ir kt.) viešojo administravimo tarnybų veiklai apibrėžti.

Tai tik keletas veiksnių arba atramos taškų formuojant nacionalinių institucijų deontologijos kodeksus, reguliuojančius tarnybinius pareigūnų santykius su visuomene ir tarnybų viduje, apibrėžiant pačių institucijų socialinį vaidmenį. Jei pirmasis veiksnys skatina ieškoti atsakymo į klausimą, kaip keičiasi valstybėje socialinių normų samprata, jų reikšmė, tai kiti du – koks deontologijos šaltinių pripažinimas kuriant konkrečių statutinių tarnybų deontologijos kodeksus. Taigi pagrindiniais deontologijos šaltiniais laikomi:

1. tarptautiniai aktai, reglamentuojantys tam tikrų institucijų ir jų pareigūnų veiksmus, elgesį;
2. kitų valstybių profesinės etikos, deontologijos kodeksai;
3. nacionaliniai etikos kodeksai.

Teisėsaugos, viešojo administravimo institucijų, statutinių pareigūnų deontologija formavosi remdamasi gydytojų deontologijos patirtimi kaip mokslo šaltiniu ir teisininkų etika. Gydytojų deontologija turi galias tradicijas ir gali būti laikoma svarbiausiu deontologijos šaltiniu. Dar antikos laikais Hipokrato priesaikoje buvo suformuluotos pagrindinės gy-

dytojo profesijos nuostatos, apibrėžta gydytojo dorovinė ir teisinė atsakomybė už paciento gyvybę kaip pagrindinės žmogaus teisės apsauga. Specialiojoje literatūroje medikų deontologija apibrėžiama kaip mokslas apie juridines, profesines ir dorovines pareigas bei elgesio su ligoniais taisykles³²⁶.

Mokslo šaltiniai leidžia teigti, kad teisininkų etika taip pat turi nusi-stovėjusias istorines tradicijas. Gana senas veiklos tradicijas turi ir įstai-gos, vykdančios viešąjį administravimą. Jos atsirado pertvarkant valsty-bės valdymą ir kuriant specialiąsias tokios paskirties tarnybas. Yra ži-noma, kad kontinentinėje Europoje beveik visos viešojo administravimo funkcijos XVII–XVIII buvo pavestos policijos įstaigoms. Pamažu for-mavosi valstybės karjeros tarnybų sistema, kuri išsirutuliojo iš napoleo-niškosios ir prūsiškosios tradicijų, jų pagrindu sukurtas vėberiškas (biurokratinis) viešojo administravimo modelis, kurį nagrinėjome anks-tesniuose knygos skirsniuose.

Pažymėtina, kad ir šiandien šių tarnybų profesinėje etikoje atsiranda didelių kliūčių, kurias sukelia įvairūs veiksniai. Jai tenka skintis kelią per politinius barjerus, politines, nacionalines aistras ir kitokias kliūtis. Kaip jau rašyta, pagal SIGMA vertinimo modelį, 2009 metų ataskaitoje Lietuvos valstybės tarnyba įvertinta palankiausiai, palyginus su kitomis ES naujomis Vidurio ir Rytų Europos šalimis narėmis. Kita vertus, siū-loma tęsti nuoseklias vadybines reformas laikantis dviejų pagrindinių sąlygų:

1. išlaikyti palyginus žemą valstybės tarnybos politizacijos laipsnį;
2. užtikrinti efektyvų valdžios įstaigų veiklos kontrolę³²⁷.

Tai klausimai, reikalaujantys nuolatinio dėmesio tiek studijuojan-čiųjų teisinį visuomeninių santykių reguliavimą, vadybą ir administra-vimą, tiek praktiškai dirbančiųjų šį darbą.

Studijuojant deontologiją, svarbu suvokti praėjusio šimtmečio so-cialinių procesų raidą, kad būtų galima ieškoti šiam laikotarpiui tinkan-čių problemos sprendimo būdų. Kaip pavyzdys, atramos tašku galėtų būti 1990 m. Prahoje šiais klausimais vykusios konferencijos medžia-

³²⁶ *Большой энциклопедический словарь*. Москск. 1991. Т. 1. С. 376; *Философский энциклопедический словарь*. М., 1989. С. 157–158.

³²⁷ Mayer-Sahling, J. H.; Nakrošis, V. *Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Seimas, 2009 m. va-sario 24.

ga³²⁸. Šioje knygoje B. Glinskis išskiria tris XX amžiaus socialinės raidos pakopas: 1900–1939 m.; 1940–1975 m. ir dabartinį laikotarpį. Autorius atskleidžia kiekvieno laikotarpio socialinių, tarp jų ir administracinių, santykių dėsningumus, jų skiriamuosius bruožus. Laikotarpius apibūdina kaip atitinkamas perėjimo nuo autoritarinių prie partnerystės (sąveikos) santykių pakopas, kaip žingsnius kiekvieno asmens garbės ir orumo pripažinimo link. Matyt, chronologija turėtų būti papildyta nauju – pastarojo dešimtmečio naujosios viešosios vadybos plėtos laikotarpiu.

Tačiau praėjusiam amžiuje neišvengta komplikacijų, daug žalos padariusių teisininkų profesinei etikai, administravimo mokslui. Pavyzdžiui, porevoliucinėje Rusijoje, į kurios valdžią vėliau pateko ir Lietuva, komunistas negalėjo būti advokatu. Tai reiškė, kad ši profesija amoralinė, nors visiems suprantama, kad advokatui yra patikimi ginti žmogaus (privataus sektoriaus) interesai, jo vertybės. Advokato santykiai su ginamuoju yra tiesioginiai ir sunkiai kontroliuojami. Dar daugiau, bolševikinio režimo amoralumas progresavo apskritai išgudamas dorovę iš teisiųjų, administracinių santykių. 1948 m. A. J. Višinskio iniciatyva buvo visiškai uždrausta teisminė etika. Suprantama, kad atskirų valstybių moralinės anomalijos negali būti lemtingos visuotiniam humanizmui puoselėti. Sparti paskutinių dešimtmečių kultūros ir civilizacijos pažanga, esminiai žmogaus saugumo sampratos pokyčiai išskėlė deontologijos svarbą administruojant valstybės tarnybas, reguliuojant viešuosius santykius. Šiuo požiūriu, kurį būtų galima pavadinti nacionaliniu, deontologija apibūdinama taip:

Deontologija – sistema normų ir principų, kylančių iš profesinių priedermių, reglamentuojančių valstybės viešojo administravimo institucijų pareigūnų tarnybinę elgesį. Be to, tai mokslo ir mokymo disciplina, tenkinanti mokslinių žinių, pavyzdžiui, apie policijos, muitinės, sienos apsaugos, civilinės saugos institucijų priedermes, profesionalų pareigūno elgesį, poreikį.

Trumpas diskursas leidžia teigti, kad deontologija, atėjusi į statutinių tarnybų, pareigūnų reglamentavimo praktiką, suformavo pamatus naujajai moralesnei viešajai vadybai, sudarė prielaidas plėtoti viešąjį administravimą diegiant viešosios vadybos konceptus.

³²⁸ *Strategic Management and Innovation in International Perspective*. Prague, 1990.

3. Etikos kodeksų veiksmingumas ir statutinės tarnybos reputacija

Sugriežtintos drausmės (statutinių) valstybės tarnybų dalykinės etikos³²⁹ raidos dinamiką bei tendencijas galime atsekti analizuodami vidaus administravimo pokyčius, šių institucijų profesinės etikos institucionalizavimo³³⁰ procesus. Šiandien valstybės tarnybos administravimo etika laikoma patikima vadybos atrama ar net įrankiu. Valstybės institucijų, tarp jų ir statutinių, administravimo reformos, pokyčių tendencijos dažniausiai nagrinėjamos dviem pagrindiniais aspektais:

- 1) institucijų teikiamų socialinių paslaugų požiūriu – kokie vyksta institucijų veiklos politikos pokyčiai atsiliepiant į didėjančius šalies gyventojų poreikius;
- 2) globalizacijos, šalies integracijos į Vakarų Europos valstybių bendrąją požiūriu – analizuojant tarptautinių žmogaus teisių klausimais sutarčių, kitų šalių pozityvios patirties poveikį šioms institucijoms skatinant demokratinius procesus, atliekant etišką įstaigų vidaus administravimą.

³²⁹ Dalykinės etikos sąvoka, pagrindines problemas statutinėje valstybės tarnyboje autorius analizuoja straipsnyje „Dalykinės etikos infrastruktūra ir statutinių pareigūnų kvalifikacija“. Žr. *Jurisprudencija*. Vilnius, Nr. 48 (40). P. 5–15.

³³⁰ Institucionalizavimas siaurąja prasme reiškia tam tikrą visuomeninių santykių sisteminimą formuojant normų institutus, kuriant socialinius darinius – institucijas. Plačiąją prasme atskleidžia institucionalizmo teorija. Institucionalizmo sąvoka turi ne vieną reikšmę, nes ji vartojama socialinėje psichologijoje, politinėje ekonomijoje, teisinėje teorijoje ir kt. Dalykinėje etikoje ji vartojama kaip valstybės ir teisės teorijos kategorija, reiškianti žmonių sukurtą mechanizmą, taisyklėmis ir normomis reguliuojamą sąveiką tarp individų, apibrėžiant formalias ir neformalias teises bei pareigas ir taip kuriant palankias sąlygas formuoti stabiliai ir gana patikimai nuomonei apie kitų individų veiksmus (žr. North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 5; Lane, J. E. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 308 ir kt.)

Institucionalizacijos teorijos kryptis išsiskyrė XX a. M. Horiu, Ž. Renaras, Ž. Biurdo pagrindė teiginį, kad visuomenės struktūros pagrindinis elementas yra institucija. Institucionalizmo samprata neatsiejama nuo *institucijos* sąvokos. Institucija (lot. *institutio*) – tai socialinis darinys, visuomeninė įstaiga – žmonių susivienijimas, turintis nusistovėjusią ir socialiai pateisinamą formą tam tikram tikslui pasiekti.

Trumpai tariant, etinei analizei priskiriamos institucijų išorinio ir vidaus administravimo problemos. Suprantama, kad toks tyrimo dalyko skirstymas yra reikšmingas mokslinė prasme. Tikrovėje išoriniai ir vidiniai, tarptautiniai ir nacionaliniai veiksniai, lemiantys tarnybų administravimo modelio tobulinimą, tarpusavyje glaudžiai susiję ir vienas kito atžvilgiu laikytini būtinomis prielaidomis siekiant didinti moralinės kultūros vaidmenį viešųjų santykių administravimo srityje. Ankstesniuose skyriuose aptarėme, kaip Vakarų demokratinės šalys reiškia naują požiūrį į valstybės tarnybas, t. y. siekia jas įtraukti į aptarnaujamą bendruomenę, įpareigoja jos nariams teikti netradicines socialines paslaugas. Šiuo požiūriu pagrindinis institucijų veiklos tikslas – savo aktyviu dalyvavimu visuomeniniame gyvenime palaikyti žmogaus teises, prisidėti kuriant brandžią pilietinę visuomenę.

Aktyvus valstybės statutinių tarnybų dalyvavimas pasireiškia etišku viešųjų santykių administravimu, skatinant pačius pareigūnus ir aptarnaujamas bendruomenes ugdyti savireguliacines savybes. Viešųjų santykių tendencija, tarnybinės veiklos strategines užduotis formuluoja, pavyzdžiui, atitinkamos tarptautinės sutartys, Europos Teismo žmogaus teisių klausimais priimti sprendimai, mokslinėje literatūroje pateikta statutinių institucijų veiklos pavyzdžių analizė ir kt.

Svarbu žinoti, kad modeliuojant viešųjų santykių administravimą, nuolat kyla grėsmė atitrūkti nuo tikrovės, t. y. nevalia atsiriboti nuo realių konkrečios visuomenės, bendruomenės moralinių problemų (realiųjų vertybių), neatsižvelgti į tai, kas gali trukdyti sėkmingai bendradarbiauti (solidarizuotis) plėtojant demokratinės visuomenės vertybes.

Dar XVIII amžiuje škotų mąstytojas Deividas Hiumas (*David Hume, 1711–1776*) rašė, kad viena didžiausių socialinių vertybių tenkinant bendrabūvio poreikius yra žmonių tarpusavio solidarumas. Jis kuriamas pagal tarpusavio supratimą ir susitarimą. Didžiausia bendrabūvio problema yra nepasitikėjimas. Prieš veikiant bendrai, būtina ne tik pasitikėti kitais, bet ir tikėti, kad kiti pasitiki tavimi. Todėl norint sėkmingai bendradarbiauti, labai svarbu ir tiksli informacija apie kitos šalies veiksmus, ir patikimos sankcijos nesilaikantiems susitarimų.

Remiantis socialinių tyrimų duomenimis, pokomunistinės visuomenės dažnai vadinamos mažo pasitikėjimo lygio visuomenėmis (R. B. Denhardt, A. Kenneth, R. D. Putnam, I. U. Zrinyi ir kt.), o socialinių vertybių prioritetai gana reliatyvūs. Turint omenyje teiginį, kad į bet ko-

kį dalykinį, juo labiau į ilgalaikį sandorį³³¹ įeina pasitikėjimo komponentas, kyla klausimas, ar apskritai mūsų valstybinės įstaigos gali būti tinkamai valdomos ir ar jos pajėgios atlikti pavestas funkcijas?

Tomas Hobsas (*Thomas Hobbes, 1588–1679*), vienas iš pirmųjų didžiųjų socialinės srities teoretikų, dar XVII amžiuje pasiūlė klasikinę šios problemos sprendimą – nustatant trečiosios šalies priežiūrą. Šimtmečių patirtis patvirtino šią idėją iš esmės esant teisinga, tačiau kyla kita grėsmė – viešuosius santykius traktuoti supaprastintai.

Daugelis mūsų dar gerai pamena neregėto masto daugiapakopę sovietinės imperijos valdymo, kontrolės, priežiūros, sekimo sistemą. Didžiausia yda buvo tai, ką prieš tūkstantmečius atskleidė Aristotelis, kad valdymas, grįstas vien kontrole, – tai „tironija“, kurios galybė remiasi žmonių vieni kitais nepasitikėjimu, įtarumu. Bandymai gelbėti totalitarinį režimą sukuriant absoliučiai visko šimtaprocentinę kontrolę, kaip taikliai apibūdino N. Šmeliovas, sukėlė tokią stichiją, tokį nekontroliuojamumą, jog bet kokia anarchija atrodė tikra tvarkos motina³³². Socialistinė viešųjų santykių administravimo sistema, siekusi visiškos kontrolės būdu nustatyti „dirbtinę tvarką“, demoralizavo valstybės institucijas, supriešino valstybę ir visuomenę, o dešimtmečius skiepytas nepasitikėjimas suformavo neregėto masto valdininkijos reiškinių – veidmainystę. Todėl ir šiandien vienas iš sudėtingiausių uždavinių, kaip rašė R. Tidikis, – atskirti tą, kuris sąžiningai tarnauja, nuo to, kuris siekia tik užsitarnauti palankumą³³³.

Taigi kontrolės ir savikontrolės mechanizmai yra gana sudėtingi, o visuomenė, patyrusi XX šimtmečio tironijos precedentą, kontroliuojančiuosius vertina itin kritiškai. Priežastis ta pati – „*nešališka priežiūra*“ *taip pat yra viešoji vertybė*³³⁴. Jai galioja ta pati tik dar sudėtingesnė patikimų–nepatikimų viešųjų santykių problema. Šių dienų sąlygomis naujus problemos sprendimo būdus siūlo socialiniai mokslai. Turint aukštą tikslą – puoselėti humaniškus viešuosius santykius – siūloma daugiau

³³¹ Sandoris suprantamas kaip valstybės ir civilizuotos visuomenės (angl. *civil society*) santykio sąvoka. Valstybinės įstaigos gali tarnauti, atlikti jai pavestas funkcijas su sąlyga, kad visuomenė, piliečiai pritaria jų veiklai, tvarkos taisyklės pripažįsta socialine vertybe ir įsipareigoja jų laikytis.

³³² Šmeliovas, N. *Avansai ir skola*. Vilnius: Mintis, 1988. P. 10.

³³³ Tidikis, R. *Policijos etikos bruožai*. Vilnius: LPA, 1994. P. 11.

³³⁴ Vaišvila, A. *Kodėl esame tokie, kokie esame?* Vilnius: Mintis, 1990. P. 13–33.

pasikliauti tarnybinės etikos galimybėmis ir solidarumo problemą valstybėje spręsti:

- 1) formuojant teisingą (visuomenei, bendruomenei priimtina) viešojo administravimo sampratą;
- 2) modeliuojant moralę (patikimą) institucijos, įstaigos vidaus administravimą;

Taigi pagrindinė priežastis, skatinanti valstybės bei privačių ir neformalių socialinių darinių kintantį vaidmenį analizuoti profesinės etikos požiūriu, yra moksliskai pagrįsta viešųjų santykių administravimo doktrina, skelbianti, kad *socialiniam dariniui, neprisiimančiam kolektyvinės atsakomybės, ir todėl socialiai nepatikimam, visuomenė negali suteikti veiksmų, sprendimų autonomijos – diskrecinių įgaliojimų*.

Iš to galima daryti prielaidą, kad kultūros ir civilizacijos pokyčiai lemia valstybės tarnybos vaidmens visuomenėje raidą, skatina institucijų demokratėjimą. Atsakovoma komandavimo ir formuojamas demokratinis statutinių tarnybų vidaus administravimo stilius. Būtent konceptualiai sprendžiant šias problemas per trejetą pastarųjų dešimtmečių itin sustiprėjo Vakarų demokratinės valstybės tarnybų etikos (dar vadinamų profesinio elgesio arba deontologijos) kodeksų vaidmuo, pasikeitė požiūris į valstybės statutines institucijas. Suvokta ypatinga etikos infrastruktūros reikšmė siekiant spręsti institucijos ir visos statutinės tarnybos administravimo problemas kompleksiskai. Profesinės bendruomenės, institucijos siekia apibrėžti savo priedermių visuomenėje specifika, numatyti, kaip tinkamai atlikti jai patikėtas funkcijas, t. y. diskutuojama apie institucijų, įstaigų viziją, misiją, atsakomybę ir atsiskaitomybę teisės, vadybos, o kartu ir moralinės kultūros požiūriu³³⁵.

3.1. Etinės problemos ir etikos kodekso paskirtis

Etikos kodeksai skatina institucijose kylančius klausimus spręsti nepažeidžiant profesinio moralumo, t. y. tobulinti profesinės, tarnybinės moralės nuostatas, o kartu ir teisingą administravimo kultūrą. Suprantama, kad dėl išskirtinio statutinių įstaigų vaidmens valstybėje daugelis jų valdymo klausimų sprendžiami teisinėmis priemonėmis. Tačiau įstatymų ar jų pataisų, ypač įstatymo įgyvendinamųjų aktų, kilmė dažniausiai

³³⁵ Vasiljevienė, N. Praktinės etikos paradigma. *Dalykinė etika* (redaktorė N. Vasiljevienė). Kaunas, 2001. P. 376.

yra nulemta bendrųjų socialinių procesų, pasireiškia kaip reakcija į naujai susiklosčiusias moralaus bendrabūvio palaikymo paradigmas. Taigi etikos kodeksų vaidmuo labai priklauso nuo jo apimties, jo vietos etikos infrastruktūroje³³⁶ – nuo sudarytų prielaidų spręsti esmines institucijos problemas laikantis profesinio moralumo.

Literatūra, skirta analizuoti statutinių institucijų patirtį, tarptautinės sutartys, rekomendacijos ir kiti šaltiniai išskiria ne vieną problemą, kuri spręstina pasitelkiant moralinės kultūros galimybes, t. y. tobulinant etikos infrastruktūrą, pavyzdžiui:

A) Atsižvelgiant į šiuolaikinės demokratinės valstybės tarnybos administravimo nuostatas, *statutinės įstaigos moralinė atsakomybė vis labiau perkeliama jos vadovybei*. Vakarų patirties analizė patvirtina esant teisinga, kad pagrindinė profesinės etikos raidos tendencija šioje srityje reiškia poslinkį nuo personalinės (individualios) socialinės (dalykinės) etikos vyravimo link. Suprantama, kad socialinės etikos plėtra, įgyvendinant institucijos, įstaigos moralines priedermes, lemia kiekvieno tarnybos pareigūno individualus indėlis, jo kryptinga veikla įgyvendinti duotą priesaiką, t. y. būti ištikimam:

- Lietuvos Respublikai;
- gerbti ir vykdyti jos Konstituciją ir įstatymus;
- negailėti jėgų ginant:
 - žmogaus teises ir laisves;
 - visuomenės ir valstybės interesus;
 - sąžiningai atlikti <...> patikėtas pareigas ir visada saugoti gerą <...> pareigūno vardą³³⁷.

³³⁶ Infrastruktūra – žodis kilęs iš lotynų kalbos (*infra* – žemiau, po, apačioje). Reiškia tam tikrų struktūrų buvimą po ko nors arba žemiau ko nors. Šiuo atveju – tai institutų ir institucijų sistema, aptarnaujanti tarnybinės etikos (deontologijos) kodeksą. Infrastruktūros terminas XX a. penktajame dešimtmetyje pradėtas vartoti ekonominėje literatūroje, kai ekonomikos efektyvumas tapo priklausomas nuo kitų ūkio šakų veiksmingo vystymosi. Kaip etikos sąvoka plačiau pradėta vartoti XX a. paskutiniajame dešimtmetyje, formuojantis dalykinei etikai, pripažinus etikos įstatymų bendrabūvyje reikšmę.

³³⁷ Priesaika duodama stojant į statutinę tarnybą, pabrėžiant tos institucijos socialinį vaidmenį. Pareigūno priesaika valstybei išreiškia valstybės institucijos funkcijų ir savo prisiimtų priedermių, kompetencijos ribų suvokimą, pasirengimą atlikti pavestas funkcijas. Cituojama 2003 metų Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto 12 str. pateikta priesaika.

Vertybių hierarchija gana sudėtinga. Įstaigos administracija, organizuodama institucijos funkcijų įgyvendinimą, gali būti ištikima gindama atitinkamas socialines vertybes, reikšmingas aptarnaujamai bendruomenei, palaikant žmogaus teises bei pagrindines laisves, apibrėžtas tarptautinėmis sutartimis, rekomendacijomis.

B) Statutinių įstaigų vadovai turi labai plačius vidaus administravimo įgaliojimus, teisę savarankiškai taikyti drausminę atsakomybę: nuo laikino tarnybinės veiklos apribojimo (suspendavimo) iki atleidimo iš tarnybos (pašalinimo), nuo žodinės pastabos iki pažeminimo pareigose ir t. t. *Administracijos tikslas – diegti gero administravimo principus.* Problema ta, apibūdinant A. G. Slynno žodžiais, kad moraliniai reikalavimai dažnai nėra teisiškai užtikrinama norma (gero administravimo principo įgyvendinimo problemos nagrinėtos ankstesniuose skirsniuose). Pareigūnui dažnai tenka pasikliauti savo profesine kompetencija, įgūdžiu (žinomu konceptu), veikti teisingai institucijos misijos, iš jos kylančio tikslo atžvilgiu – demonstruoti teisinę, moralinę kultūrą. Problemas apibrėžti ir etikos požiūriu jas teisingai spręsti, kaip rodo sociologiniais metodais atlikti praktikos tyrimai, gana sudėtingas vadovo, net turinčio reikiamą išsilavinimą, didelę praktinės veiklos patirtį, uždavinys. Priežastis ta, kad etikos kodeksai juos įpareigoja teikti pavaldiniams pagalbą sprendžiant etines dilemas, t. y. viešąjį administravimą (teisę, vadybą ir kt.) grįsti profesinės moralės imperatyvais.

C) Veiklos kultūra yra amžina etikos problema, nes moralė yra temporalinė³³⁸, nuolat kintanti. Tarnybos vidaus administravimo klausimai taip pat nuolat keičiasi: vieni darosi ne tokie aktualūs ar nunyksta, formuojasi kiti, kartais reikalaujantys keisti administravimo būdą iš esmės. *Viešojo administravimo problemų sprendimas iš dalies laikomas kūrybine veikla, nuolatiniu ir sisteminiu valdymo procesų tobulinimu.* Būtent profesinės etikos (deontologijos) kodeksas sistemina tam tikrų visuomeninių santykių sritį reglamentuojančius principus, normas. Turint omenyje analizuojamos problemos sudėtingumą, daugelis mokslininkų ir praktikų sutaria, kad jos sprendimas galimas institucionalizuojant profesinę etiką, tobulinant kodeksus, atskleidžiant tarnavimo visuomenei, valstybei tikslus ir uždavinius visiems prieinamu būdu. Kolektyvinio veiksmo logiką, kaip rašo šiuos klausimus tyrinėjanti Elinora Ostrom,

³³⁸ Temporalinė – kintanti laike, nulemta visuomenės moralės raidos ypatumų.

pasisekė įdiegti ten, kur institucijos projektuojamos atsižvelgiant į reikalavimus:

- aiškų institucijų priedermių nustatymą;
- suinteresuotųjų šalių dalyvavimą nustatant bendrabūvio (vidaus valdymo) taisykles;
- didėjančia tvarka sankcijų taikymą pažeidėjams;
- paprastų, bendruomenei priimtinių mechanizmų konfliktams spręsti prieinamumą.³³⁹

Trumpai tariant, etikos kodekso paskirtis – įtvirtinti kolektyvinę nuostatą, kad institucijos didžiausią pripažinimą pelno veikdamos skaidriai, nevengdamos teisinio, etinio pareigūnų elgesio vertinimo iš šalies.

Statutinės institucijos, palyginus su kitomis valstybės tarnybomis, yra uždaresnės³⁴⁰. Be to, joms pavestos funkcijos ir uždaviniai yra gana objektyvūs ir turi būti sprendžiami operatyviojo valdymo³⁴¹ metodais. Viršininko ir valdinio santykiai statutinėje tarnyboje grindžiami tarnybinio pavaldumo principu, kuris suprantamas nevienareikšmiškai. Iš esmės principas reiškia, kad aukštesnio valdininko įsakymas – jo valdiniui įstatymas, kuris vykdomas besąlygiškai arba, atsižvelgiant į aplinkybes, remiantis pareigūnui suteikta diskrecijos teise. Komandinis valdymo stilius – senasis autoritarinis paveldas – pas mus vis dar yra gana populiarus (praktikuojamas) ir daro neigiamą poveikį institucijoms sprendžiant valstybės pavestus uždavinius, dažnai išlieka pateisinančiu policijos, muitinės ar kitos statutinės įstaigos etikos nepaisymo argumentu. Pavyzdžiui, viena iš mums svarbių etinių problemų kilus keblumams kolektyve rinktis galimybę tarp vienintelio, arba „genialaus“, pareigūno, visada žinančio problemos sprendimą, ir mažai ką sprendžiančio asmens, kurį linkstama padaryti įstaigos nesėkmių „atpirkimo ožiu“. Trumpai tariant, nieko nesprendžiant iš esmės pasiteisinti kam nors suverčiant kaltę. Suprantama, tai laikytina šiurkščiu tarnybinės etikos reikalavimų nepaisymu.

³³⁹ Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. New York: Cambridge University Press, 1990. P. 6.

³⁴⁰ Valstybės tarnybos uždarumas suprantamas kaip institucijai suteikti įgaliojimai valdyti tarnybinių, slaptą informaciją, ribotas galimybes viešai kontroliuoti, visuomenei jų veiklą vertinti tiesiogiai.

³⁴¹ Operatyvusis valdymas – tai įstaigos įgyvendinamų funkcijų, teikiamų socialinių paslaugų eigos reguliavimo sistema. Žr. Bagdonas, E.; Bagdonienė, L. *Administravimo principai*. Kaunas: Technologija, 2000. P. 70–73; Jonaitis, A. *Vadybos ABC*. Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1998. P. 56–57 ir kt.

Ši aplinkybė išryškina ir kitą etinę problemą: savitarpio pagarbos pavaldiniui, kolegai stoka. Tobulinant statutinių tarnybų administravimą, pirmasis reikalavimas – skirti ypač daug dėmesio valstybės tarnautojo, pareigūno veiklos motyvacijai³⁴². Tai viena iš labai svarbių prielaidų, daromų kuriant socialiai atsakingą instituciją, įstaigą. Remiantis tarnybine etika derinant individualiuosius ir viešuosius interesus, skatinamas tarpusavio pasitikėjimas ir valstybės tarnyboje atsisakoma reikalavimo dėl ko nors „aukotis“. Ši aplinkybė verčia iš naujo aptarti etikos kodeksus ir atsisakyti geidžiamų, bet sunkiai arba visai neįgyvendinamų idealų deklaravimo. Taip reikalavimas, kad asmens ir tarnybos interesus sutaptų, daugelio vadovų vis dar laikomas beveik nepasiekiamu, tampa tikroviškas. Interesų suartėjimas, o kartu ir savitarpio pasitikėjimas skatinamas sisteminant, modeliuojant, kuriant veiksmingą tarnybos dalykinės etikos infrastruktūrą.

Kodekso paskirtis yra sudaryti pareigūnams sąlygas veikti lanksčiai, profesionaliai, laikantis proporcingumo principo – nesiimti netinkamų, nebūtinų priemonių nustatytiems tikslams pasiekti.³⁴³ Vakarų valstybių institucijų tradicijos turi didelę įtaką puoselėjant šiuolaikišką viešųjų santykių administravimą. Kita vertus, tarnybų veikla modeliuojama atsižvelgiant į sparčiai kintančius visuomenės, atskirų bendruomenių bei individų poreikius. Kad gero administravimo idėjos būtų visiems suinteresuotiesiems prieinamos, kad neliktų vien deklaracijose, jos turi būti nuosekliai integruojamos į normų, reglamentuojančių statutinės institucijos veiklą, sistemą (etikos infrastruktūrą). Tai savo ruožtu numato būtinybę kurti profesinės etikos studijų centrus, rengti šios srities specialistus, gebančius:

- plėtoti profesinės etikos mokslą;
- modeliuoti visapusiškai pagrįstą etikos infrastruktūrą;
- atlikti profesinės etikos institucionalizaciją.

Pažymėtina, kad šalies mokslas ir praktika, perimant vakarietiškas viešųjų santykių administravimo tradicijas, yra skirtingo lygmens. Keletą pastarųjų metų tiriant statutinių institucijų problemas nustatyta, kad pareigūnų netenkina dabartinė tarnybų administravimo praktika. Dauge-

³⁴² Sakalas, A. *Personalo valdymas*. Vilnius: Margi raštai, 1998. P. 230–272; Baliutavičius, S.; Choromanskienė, K. Psichologinių pokyčių policijoje valdymo veiksniai. *Jurisprudencija*. Vilnius. 2003, Nr. 48 (40). P. 20–24.

³⁴³ Usher, J. A. *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001. P. 46.

lis jų kaip profesionalai, savo srities specialistai, turi pakankamai teorinių žinių, kaip formuoti moralinius tarnybinius santykius, laikantis tarptautinių įsipareigojimų, teisėsaugos institucijų veiklą reglamentuojančių dokumentų. Tačiau to maža, kad praktikoje būtų galima sėkmingai diegti profesinės etikos kodeksus. Būtina ugdyti gebėjimus susieti teoriją ir praktiką. Jie susiduria su daugeliu objektyvių ir subjektyvių problemų modeliuojant šiuolaikinės dalykinės etikos sistemą (infrastruktūrą), patiria neįveikiamų sunkumų apibrėžiant etikos praktinio taikymo galimybes. Socialiniai tyrimai leidžia daryti prielaidą, kad problemą itin sudėtingą daro etikos kodeksų vaidmens vertinimų kraštutinumai: arba idealizuojant ir tikintis, kad kodeksas gali būti priemonė sprendžiant visas tarnybinės veiklos problemas, arba etikos kodeksų nepaisant apskritai, laikant juos praktikai nereikšmingu „prabangos atributu“.

3.2. Etikos kodeksas – gero administravimo prielaida

Profesinės etikos kodeksai nėra XX amžiaus atradimas. Literatūroje randame, kad pirmieji etikos kodeksai, apibrėžę medikų profesinius įsipareigojimus klientui, kolegoms ir profesijai, sukurti Graikijoje dar trečiajame tūkstantmetyje prieš Kristų. Kita vertus, XX ir XXI amžių sandūroje demokratinės valstybės profesinei (tarnybinei) etikai skiria itin daug dėmesio, siekia visus valstybės institucijų praktinės veiklos klausimus spręsti diegiant gerą administravimą³⁴⁴, t. y. rodyti sparčiai augančią pagarbą žmoniškumui, žmogaus teisėms ir laisvėms kryptingai plėtojant etikos infrastruktūrą, atliekant jos institucionalizaciją, sistemiant atitinkamas institucijas ir institutus.

Etikos institucionalizavimo pradžia – tai tarnybos elgesio kodekso kūrimas siekiant sudaryti prielaidas nuolat kelti darbo efektyvumą, optimizuoti tarnybinių veiklą³⁴⁵. Apskritai šių dienų kultūroje, religijoje, profesijoje, mokslinėse bendruomenėse ar korporacijose kodeksai laikomi pagrindine etikos institucionalizavimo priemone³⁴⁶.

³⁴⁴ Gero administravimo principas yra sudedamoji Europos Bendrijos teisės principų, kuriuos išreiškia ne tik teisės, bet ir kiti praktinės filosofijos (etikos, politikos) imperatyvai, dalis.

³⁴⁵ Vasiljevienė, N. Praktinės etikos paradigma. *Dalykinė etika* (redaktorė N. Vasiljevienė). Kaunas, 2001. P. 365.

³⁴⁶ *Blackwell Encyclopaedic Dictionary of Business Ethics*. Ed. By P. Werhane, R. E. Freeman. Blackwell Business, 1983. P. 113.

Suprantama, kodeksas gali atlikti savo paskirtį tik tada, kai jis yra tinkamai parengtas ir sudarytos palankios išorinės bei vidinės jo įgyvendinimo sąlygos institucijoje, t. y. kitiems institutams ir institucijoms deramai „aptarnaujant“ kodeksą. Vakarų šalyse atlikta kodeksų įgyvendinimo praktikos analizė įspėja apie šio proceso sudėtingumą, galimas kodeksų neveiksmingumo priežastis, pavyzdžiui:

- išorinės įgyvendinimo sąlygos yra struktūriškos, veikiamos aplinkos įvairovės, reikalauja nuoseklaus, moksliskai pagrįsto stebėjimo;
- vidinės sąlygos taip pat yra sudėtingos, reikalaujančios jas analizuoti savo ruožtu išskiriant vidinius ir išorinius konkretaus kodekso, skirto tam tikrai tarnybai ar profesijai, įgyvendinimo veiksnius.

Kaip jau rašyta, kodekso skelbiami principai neturi didesnės įtakos pareigūnui, nepadeda įstaigai siekti jai keliamų tikslų, kai kompleksiskai nekuriamos reikiamos jų įgyvendinimo prielaidos arba kai bandoma išskirti ir neatsižvelgti į mažiau reikšmingas viešųjų santykių sritis. Plėtojant konkretaus socialinio darinio praktinės veiklos etiką, vienusyk reikia diegti visą etikos „įrankių“ sistemą. Todėl atitinkamo socialinio darinio etika turėtų būti (laikantis moksliskai pagrįstos metodologijos) modeliuojama, sisteminama nuolat tiriant, stebint ir analizuojant etikos ir vadybos požiūriu itin svarbius tarnybos (institucijos, įstaigos) administravimo elementus. Pateikiame vieną iš galimų analizės pavyzdžių.

3.3. Institucijos misija ir jos įgyvendinimo problemos

Žodis „misija“ turi ne vieną reikšmę. Kalbant apie statutines valstybės institucijas, ši sąvoka suprantama kaip atsakingas pavedimas, paskirtis. Misijos sampratos problemiškus tas, kad „pavedimą“ sudaro ne vien valstybės tarnybai nustatytos funkcijos, bet ir visuomenės keliami reikalavimai atitinkamų institucijų veiklai. Todėl svarbu institucijai skirtą socialinį vaidmenį, arba misiją, suvokti kompleksiskai.

Misija gali būti suvokiama kaip bendruomenių (pavyzdžiui, munitininkų ir jų aptarnaujamų vežėjų, kitų bendruomenių) tarpusavio lūkesčiai. Vadinasi, institucijos turi formalius – valstybės ir neformalius – visuomenės (bendruomenių) įgaliojimus bei pagal administracinę diskreciją prisiimtas pareigas. Misijos formalus ir neformalus apibrėžimas iš-

reiškia vertybes, įsitikinimus ir organizacinės kultūros normas. Šio santykio (įgaliojimų ir lūkesčių) apibrėžtis yra temporalinė, gana greitai kinta, priklauso nuo laikotarpio ypatumų, kitų aplinkybių, pavyzdžiui, kriminogeninės situacijos, bendruomenių, jų subkultūrų įvairovės ir kt. Todėl bendruomenių lūkesčių požiūriu susiduriama su nuolatiniu ir kritišku teisėsaugos ir kitų kontroliuojančių tarnybų misijos vertinimu. Kaip rodo sociologiniais metodais atlikti tyrimai, asmenis ar bendruomenes labiau žeidžia įstaigų, jų pareigūnų nepriimtini veiklos metodai, nemandagus elgesys, išžūlios manieros, negu, pavyzdžiui, ilgai trunkantis teisės pažeidimą padariusio asmens nustatymas.

Teisėsaugos statutinių institucijų funkcijos yra apibrėžtos taisyklių sistema – įstatymais, kitais norminiais aktais, nustatančiais veiklos kryptis, uždavinius. Turint omenyje itin didelę santykio dalyvių įvairovę (nukentėjusieji, įtariamieji, politikai, įvairių bendruomenių atstovai ir kt.), tai daug reiškianti sąlyga taikyti demokratišką konfliktų sprendimo vadybą. Įstaigų darbu negali būti patenkinti visi vienodai, nes, pavyzdžiui, nukentėjusiojo ir įtariamojo lūkesčiai maitinės ar policijos atžvilgiu yra skirtingi ar net priešingi. Taisyklės, kaip rašė R. V. Eriksonas, – tai pareigūnų mandatas kontroliuoti sudėtingas situacijas, transformuoti pavojingas, trapias situacijas į normalią ar efektyvią bendrabūvio būklę, kurioje visuomenė jaustųsi saugi³⁴⁷. Autorius siūlo *misiją suvokti kaip statutinę įstaigos pareigą palaikyti ar atkurti tvarką*. Kiekvienas individas, šeima, bendruomenė, visuomenė turi viltį gyventi normaliomis sąlygomis – turėti galimybes tenkinti savo poreikius. Šiuo požiūriu, pavyzdžiui, *policija* – tai valstybės institucija, kurios tikslas yra palaikyti visuomenės drausmę ir humanišką viešųjų santykių raidą, *muitinės* – atlikti fiskalinę funkciją bei palaikyti tarptautinės prekybos grandinės saugumą.

Kitą problemą suponuoja tai, kad valstybės tarnybų veiklos pokyčius dažniausiai apibrėžia bendruomenės poreikiai, humaniško bendrabūvio reikalavimų lygis. Nuolat kartojama, kad valstybinės institucijos, ypač specialiosios, turinčios policinių įgaliojimų, turi orientotis į mokesčių mokėtojų lūkesčius – teikti jiems socialines paslaugas. *Ką tai reiškia?*

Skeptikai ir optimistai sutaria, kad etiško elgesio normos apibrėžia ir įtvirtina įstaigos, jos pareigūnų misiją bendruomenėje. Etinio reikala-

³⁴⁷ Erickson, R. V. *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. Toronto: University of Toronto Press, 1983. P. 7.

vimo esmė tai, kad šių dienų sąlygomis pati tobuliausia įstatymų ir kitų taisyklių sistema negali pateikti detalaus pareigūno priedermių apibrėžimo kiekvienai veiklos (praktinės užduoties) situacijai. Viešojo administravimo institucijos turi stebėti ir prisitaikyti prie nuolat atsinaujinančios politinės aplinkos, ne tik stebėti, bet ir daryti poveikį moralinei, teisei kultūrai. Muitinės, policijos ar kitos tarnybos misija darosi vis sudėtingesnė, kaip rašė P. K. Manningas, dėl anksčiau analizuotų priežasčių jų priedermės (angl. *the impossible mandate*) darosi vis sunkiau įvykdomos³⁴⁸.

Lietuvoje socialinės paslaugos idėja yra ganėtinai naujas reiškinys. Socialinių paslaugų teikimas yra būtina gero administravimo principo įgyvendinimo sąlyga ir reiškia iš esmės pasikeitusį požiūrį į teisėsaugos institucijų statusą. Jos įpareigotos ne vien tik taikyti įstatymą, bet ir teikti specifines paslaugas (pavyzdžiui, teikti pirminę juridinę konsultaciją, neatidėliotiną pagalbą asmeniui, kuriam gresia pavojus, ir panašiai). Teisėsaugos institucijos, kaip paslaugų tiekėjos (tarnaujančios) visuomenei, funkcija daugiau susijusi su tarnybos misijos suvokimu. Todėl ši veikla sunkiai apibrėžiama įstatymais. Šiuos klausimus aptarėme iš dalies kituose skirsniuose, tačiau dar kartą pabrėšime – *aiškiai nustatyta tarnybos misija leidžia išvengti kito kraštutinumo, kad teisėsaugos institucijos neprisiimtų per daug didelės atsakomybės už visuomenei teikiamas paslaugas*³⁴⁹. Šiuo atžvilgiu turi būti nustatytos pagrindinės funkcijos bei jų atlikimo principai.

Reikia atkreipti dėmesį į aplinkybes, reikalaujančias taikyti Europos Sąjungos teisės bendruosius principus. Teisėsaugos tarnybų misija, ypač veiklos strateginės kryptys, yra apibrėžiamos gana deklaratyviai, pavyzdžiui, keliami reikalavimai laikytis teisingumo, sąžiningumo, lygybės, skaidrumo, gero administravimo ir kitų principų³⁵⁰. Dėl vertybinių kategorijų neapibrėžtumo tarnautojui sunku vykdyti jam pavestas funkcijas, o vadovams, kitiems atsakingiems pareigūnams – tinkamai vertinti padalinio ar valdinio elgesį. Iš to kyla užduotis užtikrinti, kad vertybinės kategorijos būtų naudojamos nedviprasmiškai, t. y. visiems suprantamai.

³⁴⁸ Manning, P. K. *The Police Mandate, Strategies, and Appearances*. Douglas, J. D. (ed). *Crime and Justice in American Society*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971. P. 13.

³⁴⁹ *Europos policijos etikos kodeksas*, priimtas Europos Tarybos Ministrų komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. Vilnius: Gilija, 2002.

³⁵⁰ Usher, J. A. *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001. P.120–141.

Tai turėtų būti viena iš etikos kodeksų funkcijų. Tais atvejais, kai vertybinės kategorijos dėl savo prigimties yra sunkiai apibrėžiamos, reikia priimti etikos kodeksus, kuriuose būtų išdėstomas platesnis šių kategorijų paaiškinimas, išskylantis iš tarnybos, jų taikymo nuostatų ir sektinų pavyzdžių, nukreiptų į konkrečius kodeksą aptarnaujančius institutus.

4. Atsakomybė už etišką institucijos, įstaigos veiklą

Demokratinėse valstybėse vyksta konceptuali etikos transformacija: atsakomybė už dorą, profesionalų tarnybinį elgesį dažniausiai perkeliama nuo konkretaus pareigūno jo įstaigai, pabrėžiant jos misiją kaip socialinę vertybę. Kartu plėtojami valstybės tarnybų įgaliojimai veikti ne tik valstybės, bet ir aptarnaujamų bendruomenių interesais. Šios nuostatos objektyviai pateisinamos, turi platų etinį, teisinį komentarą. Pirmiausia – valstybės institucijos yra juridiniai subjektai, valdantys „mechaniką“ motyvuoti, skatinti profesionalų, atsakingą pareigūnų elgesį. Demokratinėje visuomenėje nelieka institucijų ar įstaigų, kurios neturėtų socialinių priedermių, t. y. nebūtų įpareigosotos teikti tam tikras socialines paslaugas. Statutinių tarnybų teikiamos paslaugos ypatingos tuo, kad garantuoja pagrindines žmogaus teises – besąlygiškai įpareigosotos tenkinti pirmojo lygio poreikius³⁵¹, pavyzdžiui, saugoti žmogaus gyvybę, sveikatą, užtikrinti (privачios nuosavybės, būsto) saugumą.

Statutinės įstaigos atlieka prevencinį darbą, tiria bendrabūvio deviacijas, numato galimas grėsmes, organizuoja bendruomenės švietimą, vienija pajėgas pasipriešinti neigiamiems socialiniams reiškiniams, kuria saugos užtikrinimo projektus, rengia kitas įspėjamąsias priemones, skirtas žmogaus gerovei kurti. Vadinasi, dalykinės etikos funkcijos apima ir neetiško elgesio priežasčių išsiaiškinimo bei jų šalinimo organizacinius uždavinius.

³⁵¹ Poreikių sistema, žmogaus teisių problemas statutinių institucijų veiklos požiūriu nagrinėja, pavyzdžiui, Pumputis, A. *Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir jos įgyvendinimo mechanizmas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000. P. 12–18; Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000. P. 18–24; Laurinavičius, A. *Žmogaus teisės ir policijos veikla*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002 ir kt.

Statutinės valstybės tarnybos, įstaigos funkcijas įgyvendina pareigūnai. Reikia pridurti, kad ypatingi tarnybos požymiai lemia teisinėje, etinėje literatūroje sąvokos „pareigūnas“³⁵² atsiradimą. *Pareigūnas – tai skirtas arba išrinktas asmuo, turintis plačius valstybės organizacinio tvarkomojo pobūdžio įgaliojimus*. Teisės aktai, pavyzdžiui, 2003 m. Vidaus tarnybos statuto 2.4 ir 2.5 straipsniai, nustato, kad pareigūnas – tai statutinis valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja šis Statutas ir (ar) kuris turi viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldiems asmenims. Statusas suprantamas kaip pareigūno teisinė padėtis. Reikia prisiminti, kad valstybės, savivaldybės įstaigos pareigūnas veikia savo bendrijos (muitinės, policijos įstaigos), jam suteikusios atitinkamus įgaliojimus, interesais. Iš to kyla ypatingi reikalavimai pareigūnui, nes jam pažeidus tarnybinę drausmę, nesilaikant profesinės etikos, kaltė krenta visai įstaigai valstybės tarnautojų, pareigūnų bendrijai.

Įvardytos aplinkybės išaiškina ir kitą dalyką – statutinei įstaigai suteiktų tam tikrų teisminės valdžios atliekant vidaus valdymą įgaliojimų socialinį pagrįstumą. Statutinės įstaigos, įtardamos pareigūną drausmės pažeidimu, atlieka tarnybinį tyrimą ir nustato jo kaltę. Tuo pagrindu vadovybė turi įgaliojimus taikyti gana griežtas drausmines sankcijas. Be to, numatyta galimybė pareigūnams taikyti dvigubą atsakomybę, pavyzdžiui, pareigūnui, nusižengusiam tarnybos statutui, nežiūrint į tai, kad tuo metu atliekamas ikiteisminis tyrimas, gali būti taikoma drausminė atsakomybė, sustabdomi tarnybiniai įgaliojimai ar pažeminamas pareigose arba net šalinamas iš tarnybos. Vadinasi, statutinės įstaigos turi labai plačią vidaus savivaldą, suvokiamos kaip turinčios ypatingą, visai visuomenei reikšmingą subkultūrą.

Remiantis literatūros apžvalga, galima daryti išvadą, kad dalykinės etikos infrastruktūros modeliavimas, institucionalizacijos procesai yra nukreipti didinti institucijų savarankiškumą, vidinę drausmę bei atsakomybę. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad dalykinės etikos negalima aiškinti kaip grįžimo prie sovietinės save diskreditavusios vadinamosios

³⁵² Lietuvos teisinėje literatūroje *pareigūno* sąvoką apibrėžia 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymo 2.14 straipsnis. Jis atspindi 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos skelbiamą nuostatą „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ (5 str. 3 d.), žymi konceptualų požiūrį į valstybės įstaigų tarnautojus. 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo redakcija šios sąvokos nepateikia. Tai traktuotina kaip reikalavimas šios specialios sąvokos turinį konkretizuoti norminiais aktais institucijų, turinčių atitinkamus viešojo administravimo įgaliojimus.

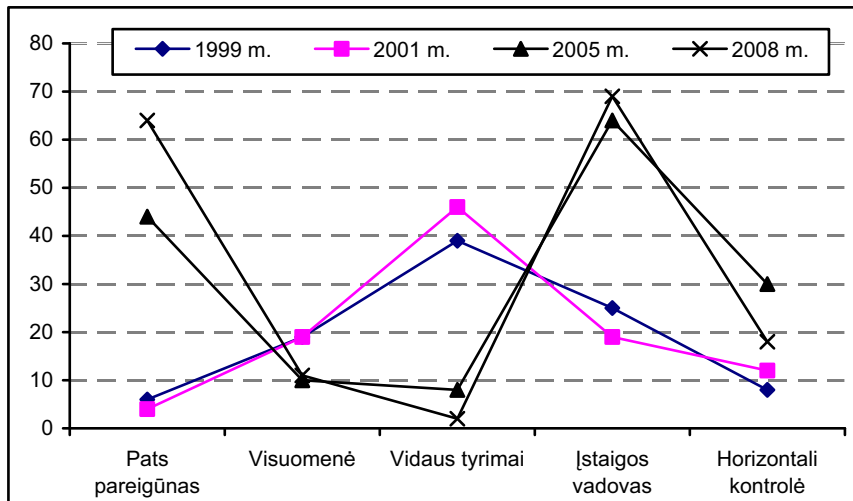
„kolektyvinės atsakomybės“, o, atvirkščiai, siekiama išgyvendinti deformuotus, tendencingus viešuosius santykius valstybės, savivaldybių įstaigose. Šių dienų sąlygomis pareigūnas atlikdamas savo priedermes yra gana savarankiškas, o jo veikla nulemta valios pastangų ir pagrįsta individualia atsakomybe. Pareigūnas, stodamas tarnybon, prisiima papildomus išipareigojimus laisva valia ir prisiima juos tam, kaip taikliai argumentuoja A. Vaišvila, kad jais legalizuotų, plėstų savo teises visuomenėje³⁵³. Tačiau būtų neteisinga supaprastinti senojo paveldo išgyvendinimą, tikintis perimti Vakarų puoselėtą atsakomybės filosofiją be nuoseklaus, kryptingo darbo. Reikia sutikti, kad pareigūno elgsena dažnai yra determinuota netinkamos, ydingos tarnybinės veiklos organizacijos vadybos, vidaus administravimo praktikos. Neginčijama tiesa ta, kad pagrindinė elgesio vertinimo prielaida yra vienareikšmiškas etiškos tarnybinės veiklos, institucijos etoso įstaigoje supratimas. Laikantis šios nuostatos, tarnybinis tyrimas, įtariant pažeidus profesinės etikos reikalavimus, kitų institutų taikymas, jų vystymas tarnauja ginant ir puoselėjant socialiai reikšmingas profesines, tarnybines vertybes, padeda puoselėti institucijų (muitinės, policijos ir kt.) subkultūrą kaip socialinę vertybę. Sprendžiant iš žiniasklaidoje skelbiamų statutinių ir kitų valstybės institucijų bei pareigūnų reitingų, institucijų vykdomų socialinių apklausų, kritinių straipsnių akivaizdu, kad tarnybinėje veikloje apstu etinių problemų.

4.1. Tarnybinės drausmės užtikrinimo veiksniai

Kai kuriais klausimais 1999 m., 2001 m. ir 2008 m. autorius atliko pareigūnų apklausą³⁵⁴. Buvo siekiama išsiaiškinti, kas lemia pareigūno „būtinumą laikytis vidinės drausmės įstaigoje“³⁵⁵.

³⁵³ Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000. P. 323.

³⁵⁴ Pareigūnų apklausa, skirta personalo ugdymo klausimams, atlikta 1999 m., 2001 m. bei 2008 m. pabaigoje siekiant nustatyti tiriamą temą vykstančius pokyčius valstybei įstojus į Europos Sąjungą. Tikslas – tirti pareigūnų požiūrį į moralines vertybes tendencijas, kurios labai svarbios diegiant profesinės etikos kodeksus. Apklausta beveik 3 000 pareigūnų, tačiau pritaikius patikimumo reikalavimus, analizuota po 200 anketų, užpildytų nurodytais metais įvairiuose Lietuvos miestuose ir rajonuose. Straipsnio autoriui žinomi išsamūs respondentų anketiniai duomenys.



32 pav. Atsakomybės už įstaigos vidinę drausmę (etišką veiklą) paskirstymas

Drausmės palaikymo aplinkybės:

1. pareigūno vidinė drausmė (*pats pareigūnas*), palaikoma priedermių suvokimo. Kilus dvejonėms dėl tarnybinių veiksmų etiškumo, etikos kodekso reikalavimams atitikimo, turi gebėti išsiaiškinti pats pareigūnas;
2. visuomenės kontrolė (*visuomenė*) kaip pilietinė akcija. Asmenys akylai stebi pareigūnų veiksmus, poelgius ir, kilus įtarimui, kad pareigūnas pažeidė profesinę etiką, turi kreiptis į atitinkamas institucijas dėl pareigūno elgesio įvertinimo, sudrausminimo;
3. pareigūnų etišką elgesį vertina speciali institucija (*vidaus tyrimai*). Vidaus tyrimų tarnyba įpareigota visais atvejais, kai įtariamas pareigūnas neetišku elgesiu, atlikti tarnybinių tyrimą ir siūlyti įstaigos vadovui priimti valingus sprendimus bei priemones šalinti tokio elgesio tarnyboje ir ne tik tarnyboje apraiškas;
4. statutinės tarnybos, padalinio vadovybė (*įstaigos vadovas*). Įstaigos vadovas yra tiesiogiai atsakingas už etikos kodekso įgyvendinimo praktiką;
5. kiekvienas pareigūnas, nežiūrint jo turimo tarnybinio rango, vienodai yra atsakingas, kad praktinėje veikloje būtų laikomasi etikos reikalavimų (*horizontali kontrolė*). Pastebėjęs kodekso pažeidimų, pareigūnas turi imtis atitinkamų veiksmų, kad pareikalautų pagarbos įstatymui ir kodeksui.

³⁵⁵ Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų elgesio kodeksas, priimtas JTO Generalinės Asamblėjos 1979 m. gruodžio 17 d. 34/169 rezoliucija. *Žmogaus teisės*. Tarptautinių dokumentų rinkinys. Vilnius: Mintis, 1991. P. 191.

1999 ir 2001 metų tyrimų duomenimis, itin reikšmingomis laikomos vidaus tyrimų tarnybos, veikiančios pagal etikos kodeksą, pagal etikos įstatymų nustatytą kompetenciją kontrolės vaidmuo. Palyginus 1999 ir 2001 m. pokyčius, per šį laikotarpį, kuriant įstaigos etišką aplinką, labiausiai išaugo poreikis turėti objektyviai veikiančią vidaus tyrimų instituciją (+7 proc.), kurti savitarpio poveikio instrumentariją (+4 proc.). Tai patvirtina etikos institucionalizacijos svarbą šių dienų tarnybinei veiklai, jos objektyviam vertinimui. Sociologiniais metodais sukaupta informacija leidžia daryti prielaidą, kad raidos tendencijos gali būti nulemtos tradicinio mąstymo – ieškoti institucijos, galinčios viską pakeisti gerąja linkme. Skirtumas itin išryškėja vertinant vadovų organizacinį vaidmenį sprendžiant operatyvaus valdymo problemas. Kaimyninių šalių (pavyzdžiui, Prancūzijos, Vokietijos, Skandinavijos ir kt.) vidaus administravimo srityje nuolat stiprėja pasitikėjimas įstaigos vadybe, didėjančia pačių tarnautojų dorovine atsakomybe. Tyrimo duomenys leidžia daryti prielaidą apie žemą teisėsaugos statutinių įstaigų vadovų moralinį autoritetą kolektyve (žr. 32 pav.). Tai reiškia, kad yra nedelsiant sprendinų teisėsaugos tarnybų vidaus valdymo, administracinės veiklos vadybos etinių problemų.

Tokia pati apklausa atlikta Lietuvai tapus Europos Sąjungos valstybe nare. 2005 ir 2008 metų apklausose dalyvavo muitinės, kitų mokesčių institucijų pareigūnai, turintys tam tikrų policinių funkcijų (žr. 32 pav. 2005 m. ir 2008 m. kreives). Nustatyti akivaizdūs pokyčiai, leidžiantys daryti prielaidą, kad valstybės tarnybų vadyba ir etika stipriai keičiasi veikiama vakarietiškoji tradicijų.

Vienas iš skirtumų, kurį pastebėjome bendraudami su respondентаis, kad nedidelė jų dalis bandė sužinoti, kokio atsakymo iš jo tikimasi, esą „kokio reikia“. Beveik visi respondentai savo nuomonę išsakė gana drąsiai. Tiesa, beveik kas dešimtas, vertinant Vidaus tarnybų reikšmę gerinant moralinį psichologinį klimatą, susilaukė. *Blogas ženklas* tai, kad tik kas dešimtas ar net dar mažiau iš darbo tikisi ne tik atlygio, bet ir moralinio pasitenkinimo, t. y. tarnybą vertina kaip saviraiškos galimybę. Vadinasi, jis savęs netapatina su institucija, o institucijos misiją suvokia per konkrečias užduotis, pavedamas jam atlikti.

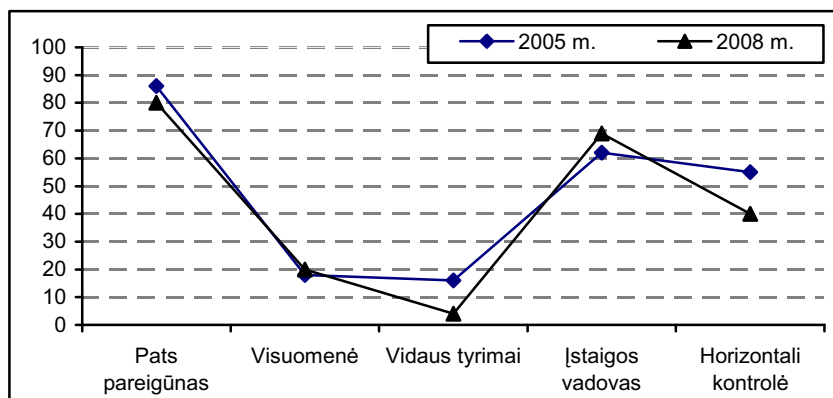
Naujas požymis – pareigūnai išreiškia nusivylimą Vidaus tyrimų tarnybos darbu, jos stiliumi. Ją vertina kaip nepatenkinusią lūkesčių objektyviai vertinti esamą padėtį įstaigose („Valdžios etikos mokymo“ projekto duomenimis, daugiau kaip 60 proc. respondentų-pareigūnų vil-

tis didinti etikos kodeksų veiksmingumą siejo su tokio pobūdžio institucijos įsteigimu.) Remiantis tyrimo duomenimis, galima paminėti du pagrindinius vadybos ir administravimo pokyčių ramsčius:

1. pareigūnų vidinė drausmė, atsakingumas;
2. įstaigos vadovo, administracijos atsakingas požiūris į vidaus tvarką, moralinį klimatą, humanišką administracinę veiklą.

Be to, palyginus 2005 m. ir 2008 m. duomenis, išryškėja šių vertybių reikšmės didėjimo tendencija (atitinkamai „pats pareigūnas“ 44 proc. ir 64 proc., t. y. +20 proc.; „įstaigos vadovas“ 64 proc. ir 69 proc., t. y. +5 proc.) . Palyginus duomenis su ES šalyse senbuvėse atliktų panašių tyrimų rezultatais, pastebėjome padėties supanašėjimą, tačiau itin skiriasi požiūris į moralumo palaikymo savitarpio (horizontalią) kontrolę. Tai dar kartą patvirtina, kad organizacinė kultūra, kaip pagrindinis subkultūros požymis, yra žemo lygio ir turėtų kelti didelį susirūpinimą. Diegiant naująją viešąją vadybą yra siekiama gerinti organizacijos prestižą, kaip paslaugų kokybės ženklą, o tai reiškia, kad organizacijos raidos ramsčiais, be tyrime pateiktųjų, labai svarbūs ir visuomenės kontrolė, ir tai, kad visi nariai būtų solidarūs įgyvendinant institucijos misiją, tikslus.

Tyrimą papildėme klausimu, kas ateityje galėtų turėti didžiausią įtaką palaikant tarnybinę drausmę, organizacijos moralinį, psichologinį klimatą (žr. 33 pav.).



33 pav. Numatomas atsakomybės už įstaigos vidinę drausmę (etišką veiklą) paskirstymas

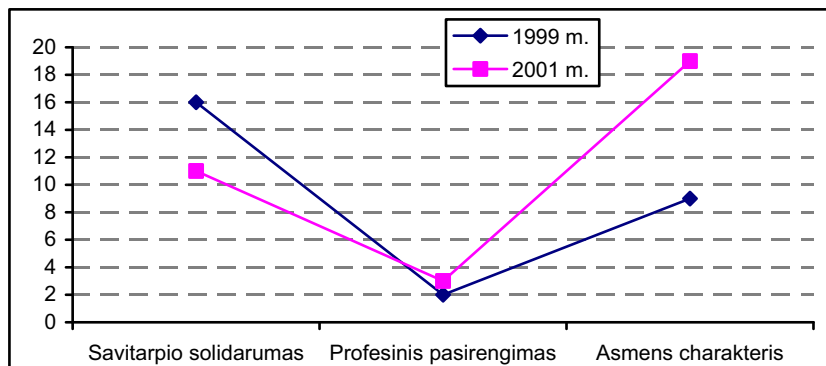
Įdomu tai, kad 2005 m. ir 2008 m. tyrimų duomenys mažai skiriasi. Respondentai mano, kad augant pareigūnų profesionalumui, plečiant jų tarnybinę diskreciją, didės jų asmeninė atsakomybė. Ši vertybė laikoma svarbiausia tobulinant viešąjį administravimą. Apie 85 proc. (palyginus su esama padėtimi +20 proc.) respondentų jaučia tokį siekį. Įstaigos vaidmuo šioje srityje neturėtų keistis, o savitarpio kontrolės lygis turėtų didėti. Tokią nuomonę išreiškė atitinkamai 55 proc. ir 40 proc. respondentų. Palyginus su tikrovėje esančios padėties vertinimu, duomenys skiriasi apie +30–40 proc. Mūsų tyrimas leidžia daryti prielaidą, kad respondentai gerai išmano naująsias viešojo administravimo tobulinimo tendencijas, tačiau realybėje šie procesai yra įgyvendinami vangiai ir reikalauja nuodugnių visų aplinkybių tyrimų, reikšmingų naujosios viešosios vadybos metodams taikyti viešojo administravimo valstybės tarnybose – valstybės tarnybai humanizuoti.

4.2. Etiškos vadybos puoselėjimas

Tarnybos demokratinis įteisinimas, administracinė diskrecija paremta etikos kodeksu. Atlikti sociologiniai tyrimai, praktikos mokslinė analizė leidžia teigti, kad etiškas įstaigos administravimas didina reikalavimus vadovui, skatina aukštus pareigūnų tarnybinio rengimo, kvalifikacijos tobulinimo poreikius. Tikrovėje profesinę etiką pripažinus pareigūnų kvalifikacijos sudedamąja dalimi, kyla būtinybė, kad vadovas jaustųsi atsakingas už institucijos ar įstaigos moralią elgseną. Organizacinę aplinką valstybinėse įstaigose tiriantys mokslininkai tvirtina, kad įvairių socialinių darinių biurokратиško, neetiško elgesio priežastys yra labai panašios ir šios ydos gali būti įveiktos vadybiniais metodais³⁵⁶. Tai lemia poreikį kurti dalykinę etiką, skirtą vieno arba kito rango pareigūnams, o institucijai (pavyzdžiui, policijai, muitinei), diferencijuojant atsakomybę pagal turimas tarnybinės veiklos priedermes (pavyzdžiui, atsižvelgiant į kompetencijas, suteiktą diskreciją).

Sociologinių apklausų būdu 1999 ir 2001 m. buvo bandoma nustatyti, kokios teoriniu požiūriu itin svarbios pareigūnų savybės yra laikomos praktikoje mažiau reikšmingomis įgyvendinant misiją, siekiant įstaigai ar padaliniui nustatytų tikslų.

³⁵⁶ *Blackwell Encyclopaedic Dictionary of Business Ethics*. Ed. By P. Werhane, R. E. Freeman. Blackwell Business, 1983. P. 467.



34 pav. Pareigūnų savybės, kurias respondentai laiko mažai reikšmingomis tarnyboje

Pareigūnų savybės:

- pareigūnų *savitarpio solidarumas*, gebėjimas veikti bendrai, siekiant tarnybos tikslų – misijos įgyvendinimo;
- *profesinis* pareigūno *pasirengimas* (žinios, igūdžiai, patirtis ir kt.), gebėjimas kvalifikuotai, nepažeidžiant socialinių normų (moralės, dorovės, teisės, pozityvių visuomenės, bendruomenės papročių ir panašiai) atlikti užduotis, įgyvendinti savo tarnybines priedermes;
- *asmens charakterio* savybės (atsakingumas, savigarba, temperamentas ir kt.), kurios literatūroje pripažįstamos itin reikšmingomis tarnybinei veiklai.

Mažiausi pokyčiai tirtu laikotarpiu nustatyti vertinant profesinio pasirengimo reikšmę (žr. 34 pav.). Kalbintus pareigūnus visiškai tenkina šių dienų pareigūnų rengimo lygis ir nelaiko jo aplinkybe, trukdančia etiškai tarnybinei veiklai. Antrojo tyrimo respondentai beveik du kartus (atitinkamai 9 ir 19 proc.) mažiau reikšmės teikia individualioms pareigūno charakterio ypatybėms, o dviejų tyrimų duomenimis savitarpio solidarumas (+5 proc.) yra labai svarbus požymis ir neigiančių jo poreikį respondentų skaičius mažėja. Vadinasi, nepaisant turimo rango, užimanos tarnybinės padėties, labai svarbu kolektyve puoselėti socialinę vertybę – savitarpio pasitikėjimą (solidarumą).

Pažymėtina, kad solidarumo jausmo stiprėjimą lemia veiksnių visuma, todėl negalima tikėtis etikos kodekso veiksmingumo, pavyzdžiui, sąmoningai neatsižvelgiant į kai kurias veiklos ar tarnybinio bendravimo

problemas laikant jas nereikšmingomis. Apklausoje dalyvavę pareigūnai tokį požiūrį į etines problemas supranta kaip pareigūnų skirstymą į vertus ir nevertus kolektyvo dėmesio, svarbius ir mažiau svarbius įgyvendinant institucijos ar įstaigos misiją bei uždavinius. Vadinasi, įgyvendinant kodeksą, nėra nereikšmingų ir labiau reikšmingų problemų. Jos yra įstaigos tikslingos veiklos dalis, kurią realizuoja pajėgūs kompetentingi ir savo valia išpareigoję valstybei ir visuomenei asmenys, t. y. profesionalūs teisėsaugos pareigūnai.

4.3. *Institucijos nepriklausomumas ir veiklos moralumas*

Etikos kodeksų įgyvendinimas, profesinė sąmonė ir organizacijos subkultūra – glaudžiai tarpusavyje susiję dalykai. Jie turi būti analizuojami konkrečios visuomenės teisinės bei moralinės kultūros kontekste³⁵⁷. Brandžioje pilietinėje visuomenėje išauga pasitikėjimas valstybinėmis įstaigomis, jų patikimumas. Plečiami jų savireguliaciniai įgaliojimai, didėja „nepriklausomumas“, kurį reglamentuoja ir tarptautiniai susitarimai (pavyzdžiui, Europos Tarybos Rekomendacija, Rec (2001) 10) – institucijos autonomiškumas.

„...Kaip jau minėta Rekomendacijos preambulėje, policija yra viena iš keturių kriminalinės justicijos sistemos (policija, prokuratūra, teismai ir penitenciarinės institucijos) sudedamųjų dalių. Nors vertinama, kad kiekviena iš šios sistemos dalių yra nepriklausoma, tačiau kartu pripažįstama, jog šioje sistemoje turėtų veikti bendri jų veiklą reguliuojantys mechanizmai, kad pati sistema ir kiekviena jos dalių veiktų efektyviai, pagal įstatymo reikalavimus. Kokios aplinkybės bebūtų, šis kriminalinės justicijos sistemos modelis, kai tiriama byla vienos dalies (institucijos) perduodama kitai ir taip užtikrinamas kriminalinės justicijos sistemos nenutrūkstamumo procesas, reikalauja, kad visos dalys iki tam tikro lygmens būtų nepriklausomos“.

Rec (2001) 10, III. 6 str. komentaras

Europos Tarybos rekomendacijoje apibrėžta kriminalinės justicijos sistema tiesiogiai bendradarbiauja su kitomis teisėsaugos nacionalinėmis institucijomis, turinčiomis policinių funkcijų, kaip muitinė, jos kriminalinė tarnyba, mokesčių institucijomis ir Finansinių nusikaltimų tarnyba,

³⁵⁷ Laurinavičius, A. *Administravimo pareigūnų etika*. Kaunas, 2001. P. 55–58.

Sienos apsaugos tarnyba, kitomis institucijomis, siekiančiomis įgyvendinti saugumą, teisėtumą valstybėje bei sudaryti palankias prielaidas gerovei kurti. Jų administracinės veiklos sąlygas užtikrina demokratinio įteisavimo sistema, bendri strateginiai tikslai, taip pat elgesio vertinimo kriterijai. Iš to kyla nuostata, kad individualus visų rangų (pareigybinių lygių) pareigūnų elgesys negali būti nustatytas orientuojantis į individualias dorovines savybes. Pareigūnas privalo suvokti tarnybos misiją, vykdyti prisiimtus pareigybinius išipareigojimus, t. y. dalykinė etika tampa profesine-socialine vertybe. Konkrečios statutinės institucijos etikos kodeksas tarsi įtvirtina jos „socialinį kontraktą“ su visuomene, pabrėžia visų santykio dalyvių (šalių) statuso visavertiškumą. Plėtojant dalykinę etiką, visuomenei ir pareigūnams vis labiau darosi aišku, ką ir kaip turi atlikti statutinės teisėsaugos institucijos įgyvendindamos savo socialinį vaidmenį, ir tada piktybiškas ar dėl kompetencijos stokos tarnybinės veiklos žlugdymas užtraukia racionaliai pagrįstą pasmerkimą. Ši griežta sankcija yra vienas iš pagrindinių demokratiškų viešųjų santykių požymių, pasireiškianti tuo, kad pats pareigūnas turi gebėti įvertinti situaciją ir niekieno neragindamas priimti sprendimą „atsistatydinti“. Kartu privalo siūlyti, kaip keisti padėtį, kad būtų padaryta kuo mažesnė žala institucijai, visuomenei, kaip įspėti, kad panašūs atsitikimai daugiau nesikartotų.

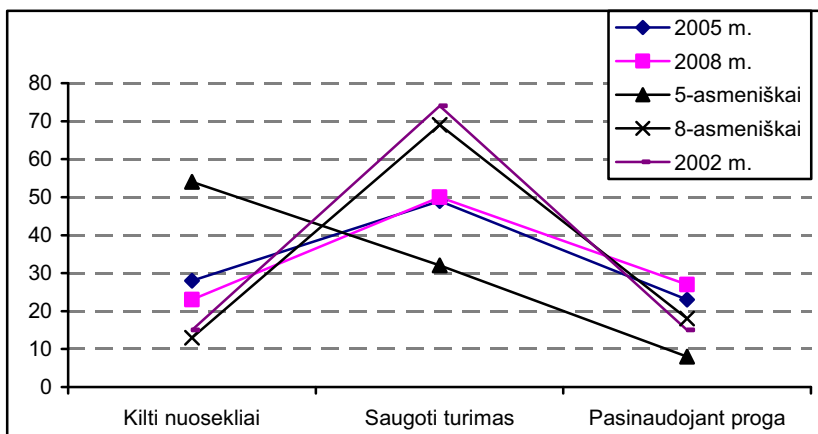
Labai svarbu plėtoti dalykinę etiką dar ir todėl, kad viešųjų santykių dalyviai savo elgesį grįstų tikėjimu: *visi panašioje situacijoje pasielgtų taip pat arba panašiai*, todėl kiekvienam teisėsaugos pareigūnui etiškai elgtis yra naudinga. Taip vyksta „dirbtinė dorovės“, pozityvių vertybių, atsakomybės bei pasitikėjimo instrumentinis modeliavimas ir konstravimas³⁵⁸.

Pastaruosius kelis dešimtmečius mokslininkai (F. Fukuyama, J. W. Gasparski, A. Rawls, L. Sacconi ir kt.) savo darbuose pagrindė teiginį, kad pasitikėjimo dorybė yra veiklos veiksmingumą apibrėžiantis veiksnys. Problema tai, kad pasitikėjimą lemia daugelis aplinkybių, jis taip pat yra temporalus³⁵⁹. Pavyzdžiui, mūsų šaliai reikšminga okupacija, primesta daugiau nei prieš du šimtmečius. Primestų istorinės raidos aplinkybių padarinys yra tas, rašė A. Maceina, kad „lietuvis į valstybines viešąsias institucijas žiūri labai abejingai, nepasitikėdamas, o su jomis

³⁵⁸ Vasiljevienė, N. Elgesio technologija ir etika: prieštaravimas ir suderinamumas. *Humanistica*. 1998, Nr. 2.

³⁵⁹ Temporal – kintanti laike, nulemta visuomenės moralės raidos ypatumų.

susidūręs nerodo teisumo, stengdamasis išsisukti nuo viešojo gyvenimo uždedamų pareigų arba apgauti šio gyvenimo tvarkytojus³⁶⁰. Truputį nukrypdami nuo temos, atkreipsime dėmesį į moksliskai pagrįstą teiginį, kad organizacijų vidaus santykių kokybę lemia pasitenkinimas darbu, skaidrumas sprendžiant personalo karjeros problemas. Paveiksle tyrimo duomenys pateikiami klausimu, *kokios galimybės jūsų įstaigoje siekti geriau mokamų pareigybių, kopti karjeros laiptais*, t. y. tenkinti savo profesinius poreikius, gerovę (žr. 35 pav.).



35 pav. Galimybės siekti įstaigoje asmeninės gerovės

Paveikslo kreivės rodo, kad tyrimų duomenys labai skirtingi. 2002 m. tyrimas, atliktas Lietuvos muitinėje, atskleidė, kad maždaug trys ketvirtadaliai (74 proc.) respondentų apskritai nesidomėjo galimybėmis tarnyboje siekti karjeros. Daugiausia dėmesio skyrė tam, kad kuo geriau atliktų gaunamas užduotis, išsaugotų turimą darbo vietą ir tik kas šeštas septintas (iki 15 proc.) pareigūnas puoselėjo savo karjeros planus³⁶¹. 2005 m. apklausa rodo didelius pasikeitimus (žr. 35 pav.). *Asmeniškai* pareigūnai pakeitė nuomonę dėl galimybės nuosekliai kopti karjeros laiptais, t. y. įgyjant reikiamą išsilavinimą, kvalifikaciją bei kompetenci-

³⁶⁰ Maccina, A. *Raštai*. Vilnius: Mintis, 1991. T. I. P. 493.

³⁶¹ Plačiau žr. Laurinavičius, A.; Jovaišienė, R. Muitinė ir karjeros tarnyboje problemos. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2003, Nr. 49 (41).

jas. Padėties pasikeitimą respondentai komentuoja tuo, kad sukurta specializuotų studijų aukštosiose mokyklose sistema, palankios galimybės studijuoti, kelti savo kvalifikaciją įvairiuose mokymo centruose.

Naujasis laikotarpis (2008 m. tyrimo duomenimis) įnešė didelių pasikeitimų arba grįžimą į ankstesnę padėtį. Galimybes nuosekliai siekti aukštesnių pareigų, geresnio atlyginimo įvardija tik 13 proc. (2005 m. 53 proc. arba +40 proc.). Vyrauja poreikis išsaugoti turimas pareigas, atlyginimą. Šis rodiklis priartėjo prie 2002 m. gautų duomenų ir sudaro apie 70 proc. arba + 40 proc. Tyrimų, atliktų kitose Vakarų šalyse, statistika taip pat patvirtina pareigūnų siekį išsaugoti turimas pareigas studijuojant, tobulinant savo kvalifikaciją, tačiau tas rodiklis neviršija 50 proc. Kyla retorinis klausimas, ar „drebantis“ dėl išlikimo tarnyboje, bijantis atlyginimo mažinimo personalas gali būti palankiai nusiteikęs demokratinėms reformoms?

Išlikimo tarnyboje problema yra tiesiogiai susijusi su palankiomis sąlygomis rasti korupcijai. Tradiciškai laikomasi nuomonės, kad kas antras pareigūnas neturi didesnių siekių eiti aukštesnių pareigų. Jį tenkina turimas darbas, galimybės tapti „geru savo srities specialistu“ ir tai laikoma valstybės tarnybos stabilumą palaikančiu požymiu. Šios ribos peržengimas reiškia, kad gali atsirasti grėsmės organizacijos prestižui, profesinių santykių, turinčių tiesioginį poveikį tarnybinei veiklai, deformacijos. 2008 m. duomenys leidžia daryti prielaidą, kad įstaigose sumažėjo skaidrumas sprendžiant personalo karjeros valdymo klausimus. 2005 m. mažiau negu kas dešimtas respondentas susidūrė su tokio pobūdžio problema, 2008 m. jų lyginamoji dalis išaugo iki 27 proc., arba beveik tris kartus (žr. 35 pav.) koreliacija tarp *5-asmeniškai* ir *2008 m. kreivių*). Naujai nustatytieji tarnybinių santykių požymiai tartum nukreipia procesus priešinga kryptimi negu siūlo naujosios viešosios vadybos teorija ir praktika. Mažėja pasitikėjimas savimi ir aplinka, kaip jau buvo minėta, kad tik kas dešimtas ar net dar mažiau iš darbo tikisi ne tik atlygio, bet ir moralinio pasitenkinimo kaip galimybės save išreikšti.

Tuo tarpu dalykinė etika reikalauja, kad atsirastų vis daugiau aplinkybių, intravertiškai įpareigojančių pasitikėti. Tam būtina, kad tarnybos kolektyve atsirastų pasitikėjimo atmosfera, teikianti kiekvienam jos nariui saugumo pojūtį, skatinanti bendromis pastangomis diegti korporatyvinės veiklos principus. Korporatyvinės praktikos standartai yra išvystytos subkultūros požymis ir įpareigoja moraliai, t. y. jeigu dalyvavimas tam tikroje praktikoje yra savarankiškas ir patys standartai individui mo-

raliai priimtini, tai kiekvienas, kuris savarankiškai dalyvauja savo profesinėje veikloje, yra moraliai įsipareigojęs elgtis taip, kaip skelbia etikos kodeksas³⁶².

Dalykinė etika yra objektyvi, todėl gali peraugti į organizacinę etiką. Vadinasi, asmuo, studamas konkrečion tarnybon, turi ją suprasti, nes tai profesionalių sprendimų bei poelgių – etiškos tarnybinės veiklos – modelis. Kita vertus, studamas į tarnybą, asmuo pats įsipareigoja aktyviai dalyvauti ne tik įgyvendinant esamą, bet ir kuriant dalykinės etikos normas, tobulinant etikos kodeksą. Tai reiškia, kad susidūres su problema savo praktikoje arba pastebėjęs nesklandumų kitų veikloje (pavyzdžiui, valdinių), trukdančių sėkmingai atlikti pareigas, jausti pasitenkinimą savo darbu, nepraleidžia nepastebėtų. Kolektyvo sutelktomis pastangomis ieškoma taisyklių, kuriami konceptai, kuriuos priėmus būtų užkertamas kelias galimai profesinei deformacijai, keičiamos veiklos sąlygos, provokuojančios diskomfortą, neigiamą požiūrį į savo tarnybą. Kodeksas pripažįstamas kaip itin reikšmingas institutas palaikant etišką teisėsaugą, vykdant kontrolės ir priežiūros funkcijas. Kitaip tariant, kasdienė praktika vertinama konstruktyviai taikant kritinę savianalizę. Taip kuriant, diegiant bei plėtojant dalykinę etiką, kaip rodo praktinės patirties apžvalgos, pasiekiamas didesnis pareigūnų pasitenkinimas savo darbu, daug geriau vykdomos priedermės visuomenei, t. y. tenkinami visuomenės ir kiekvieno asmens pagrįsti lūkesčiai gyventi saugioje demokratiškoje, teisinėje valstybėje.

5. Instrumentinė etika ir statutinės įstaigos reputacija (Temos apibendrinimas)

Pirmieji organizacijų etikos lygio Lietuvoje tyrimai atskleidė gana nepalankią padėtį naujojo viešojo administravimo raidos tendencijoms. Vadybos teorija (dalykinė etika) etikos kodeksus įvardija kaip pagrindinį etikos infrastruktūros institutą. Šiandien moksliniais metodais įrodyta, kokią turi įtaką dalykinė etika organizacijos prestižui ir kaip etikos kodeksai gali veikti socialinio darinio reputacijos padarinių mechaniz-

³⁶² *Blackwell Encyclopaedic Dictionary of Business Ethics*. Ed. By P. Werhane, R. E. Freeman. Blackwell Business, 1983. P. 514.

ma³⁶³. Visi sutaria, kad etikos institucionalizavimo procesai padeda skatinti organizacijos kultūrą, puoselėti savitą, visuomenei svarbią institucijos subkultūrą. Pavyzdžiui, tiksliai visuomenės lūkesčius nusako lietuviškame televizijos seriale „Giminės“ nuskambėjęs retorinis klausimas: „kada policijoje vėl dirbs vyrai?“ Suprantama, kad klausimas ne apie pareigūnų lytį.

Didėjantys reikalavimai pareigūnams, griežtos etinės sankcijos neturi nieko bendra su baudžiamosiomis sankcijomis – reiškia organizacijos moralinio autoriteto, kuris formuojamas aukšta „gero vardo“ kaina, siekį. Istorijos šaltiniai byloja apie riterių, aristokratų susiformavusį ir efektyviai veikusį aukšto moralumo etosą. Šiandien išsivysčiusių demokratinių valstybių praktikoje šis reiškinys dažniausiai yra tikslingai valdomas remiantis instrumentine etika, todėl etikos kodeksai gali būti laikomi patikima įstaigų, institucijų reputacijos kūrimo priemone. Eilinis pilietis nuolat ir be didesnių pastangų gauna informacijos apie statutinių tarnybų (policijos, muitinės, finansinių nusikaltimų tyrimo ir kt.) darbą. Susidaręs nuomonę, kad jie deramai atlieka savo funkcijas, jis ima pasitikėti, siekia su jomis bendradarbiauti – pats įsilieti į pajėgas, užtikrinančias teisingumą. Tačiau pasitikėjimas yra labai trapi, lengvai pažeidžiama socialinė vertybė. Nustačius, kad peržengta padorių, vidaus santykiams arba tarnybai deramų santykių riba, jis prarandamas, o atkuriamas per ilgą laikotarpį ir reikalauja didelių pastangų.

Instrumentine etika, jos infrastruktūros formavimu suinteresuota visa tarptautinė bendruomenė. Tokiu pavyzdžiu laikytinas Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. priimtas Europos policijos etikos kodeksas. Visuomenės požiūriu, arba išoriškai, investicijos į etikos infrastruktūrą nėra labai svarbios. Pažymėtina, kad šio reiškinio puoselėjimas daug svarbesnis yra pačioms organizacijoms, nes bendromis kolektyvo pastangomis yra kuriama didžiausia pilietinės visuomenės vertybė – žmogiškasis kapitalas. Etinės aplinkos socialiniame darinyje kūrimas, kaip taikliai apibūdina A. Anzenbacheris, apima visa, „kas visiems paliestiesiems yra distributyviai naudinga ir dėl ko galima pasiekti susitarimą“³⁶⁴. Pareigūnai, įsisavindami bei tobulindami elgesio kodeksą, mokosi etiškos veiklos, ugdo savo organizacinius gebėjimus,

³⁶³ Sacconi, L. Code of Ethics as Contractarian Constraints on Abuse of Authority within Hierarchies: A Perspective from Theory of the Firm. *Journal of Business Ethics*. 1999, Nr. 21. P. 189.

³⁶⁴ Anzenbacheris, A. *Etikos įvadas*. Vilnius: Aidai, 1995. P. 129.

specifinius tarnavimo įgūdžius, o tai savo ruožtu keičia kolektyvo vidaus santykius, sudaroma palanki aplinka tarnybinei veiklai plėtoti. Tai gi dalykinės etikos diegimas negali būti suprantamas kaip gražus bendravimas, etiketo mokymas ar kažkokios pareigūnams ne visai suprantamos „prabangios kultūros“ prievartinis diegimas – tai apibrėžtų, formalizuotų, moksliskai patikrintų etiškų konceptų įgyvendinimas šių dienų tikrovėje. Apibendrinant statutinės valstybės tarnybos deskriptyvinę ir normatyvinę etiką galima paminėti bent kelis teiginius, būtent:

- A) Dalykinės etikos, jos infrastruktūros modeliavimas yra nulemtas paties gyvenimo. Prieš keletą šimtmečių skelbti idealai – prigimtinių žmogaus teisės, pasirinkimo laisvė, nelyginama individo vertė ir kt. – pamažu tampa tikrove. Globalizacijos procesai neatsiejami nuo bendro požiūrio į didžiųjų demokratinių, o kartu ir etinių, vertybių apsaugą, nustatant bendras bendrabūvio taisykles, jas įgyvendinant. Dalykinė etika yra viena iš priemonių siekti šių humanistinių tikslų.
- B) Įgyvendinant šalyje humanišką tvarką, išskirtinis vaidmuo tenka teisėsaugos statutinėms institucijoms, įstaigoms, atliekančioms viešąjį administravimą, turinčioms ypatingus įgaliojimus demokratinėje valstybėje užtikrinti žmonių teises bei pagrindines laisves. Jų vidaus administravimas išsiskiria viena vertus tuo, kad būtina laikytis sugriežtintos drausmės reikalavimų, kita vertus – plėtojami pareigūnų diskreciniai įgaliojimai, nukreipti prisidėti kuriant visuomenės gerovę. Todėl itin svarbu, kad šios organizacijos kurtų dalykinės etikos infrastruktūrą, padedančią pareigūnams dorai atlikti savo priedermes valstybei ir visuomenei.
- C) Etikos institucionalizavimo (sisteminimo) proceso organizacijos pradžia – elgesio kodekso modeliavimas ir kūrimas atsižvelgiant į institucijos tikslus:
 - gerinti savo funkcijų įgyvendinimo kokybę;
 - optimizuoti tarnybinę veiklą;
 - nustatyti bendrus etiškos veiklos vertinimo kriterijus, skatinančius ginti organizacijos prestižą teikiant kokybiškas viešąsias paslaugas;
- D) Sociologinių tyrimų duomenų analizė atskleidžia kai kurias tendencijas, visiškai nepalankias naujosios viešosios vadybos plėtrai viešojo administravimo institucijose. Visas vadybos ir etikos

problemas bandoma spręsti keliant didesnės atsakomybės reikalavimus pareigūnams bei pasikliaujant administracijos iniciatyvomis, geru, moraliu vadovavimu. Pareigūnų solidarumas įgyvendinant organizacijos misiją, ginant prestižą, kaip tarnavimo kokybės ženklą, ir visuomenės kontrolė laikomi ne itin svarbiomis vertybėmis, nevertomis didesnio dėmesio. Verslas, atvirščiai – klientų nusiskundimus, pastabas priima kaip „dovana“, kuri, greitai sureagavus, padeda laiku spręsti kokybės problemas, sustiprinti savo padėtį rinkoje.

Skyriuje pateikta medžiaga siekiama atkreipti skaitytojo dėmesį tik į kai kurias autoriui rūpimas dalykinės etikos problemas. Gėris ir teisingumas, blogis ir neteisybė dinamiškoje aplinkoje, kurioje tenka dirbti policijos, muitinės ir kitų statutinių tarnybų pareigūnams, dažniausiai priklauso nuo situacijos, todėl dažnai nėra taip paprasta remtis etikos įstatymais – būtinos išvystytos etinio vertinimo procedūros. Mokslinė literatūra, analizuojanti tarnybų administracinę veiklą, tvirtina, kad naujai viešajai vadybai reikalingos conceptualios schemas, iš praktinės patirties kilę algoritmai etiniams klausimams atitinkamose situacijose spręsti³⁶⁵. Be to, organizacijos misijos įgyvendinimas priklauso nuo dirbančiųjų kolektyve aiškaus savo vaidmens suvokimo ir atsidavimo. Modernizuoti valstybės tarnybą reiškia atrasti pusiausvyrą tarp verslaus mąstymo ir stabiliai veikiančios struktūros, o procesų „judintojais“ yra puikiai išsilavinę, patyrę bei strategiškai mąstantys tarnautojai³⁶⁶. Taigi dalykinė etika, jos institucionalizavimo procesai nėra savitikslis dalykas, tai viena iš labai sudėtingų Vakarų patirties perėmimo problemų. Jos sprendimas – racionalus poveikis procesams humanizuojant šalyje vykstančius socialinius procesus. Ši tema labai plati, verta nuoseklių mokslinių praktinių diskusijų. Monografijoje apsiribojama labiausiai autoriui rūpimais klausimais. Siekiant metodologiškai pagrįsto problemų nagrinėjimo nuoseklumo, moralines problemas, statutinių tarnybų praktinę patirtį siūloma nagrinėti kaip bendros kultūros sudedamąsias – Europos politinės, kultūrinės tradicijos kontekste.

³⁶⁵ Chrysside, G. D.; Karel, J. H. *An Introduction to Business Ethics*. London: Thomas Business Press, 1999. P. 53–54; Laurinavičius, A. Dalykinės etikos infrastruktūra ir statutinių pareigūnų kvalifikacija. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2003, Nr. 48 (40). P. 53–54.

³⁶⁶ Turner, C. *Veskite į sėkmę. Kaip sukurti verslią organizaciją*. Vilnius: Baltos lankos, 2005. P. 13.

6. Europos politinės, kultūrinės tradicijos standartai ir šalies statutinių institucijų administravimo tobulinimas

Artėja dvidešimtmetis kaip griuvo Berlyno siena, taip pat ir komunistinio režimo Vidurio bei Rytų Europoje. Tai esminis politinis pasikeitimas, pokomunistinėms šalims atvėręs duris XXI a. demokratijos plėtrai. Deja, reikia pasakyti, kad Nepriklausomybę atkūrusių šalių, įskaitant ir Lietuvą, gyventojai ir šių dienų sąlygomis, t. y. grįžus į Vakarų šalių bendriją, aiškiai suvokia savo santykinį atsilikimą daugeliu atžvilgiu. Lyginant su Vakarų Europos šalimis senbuvėmis, nelabai išugdyta mūsų gerovė. Neilgo Nepriklausomybės laikotarpio nepakanka suformuoti autentiškas demokratinio bendrabūvio tradicijas, todėl, kaip žinome, nuolat bandoma reformuoti viešųjų santykių administravimą. Taigi valstybių, atsiradusių pokomunistiniame Europos politiniame žemėlapyje, atitikimo Europos politikos ir kultūros tradiciniams standartams problema išlieka.

Daugelis mokslininkų, viešojo administravimo specialistų, sutaria, kad varomoji jėga, skatinanti civilizuotus šalies gyventojus tobulinti savo bendrabūvį, yra suvoktas poreikis veikti tikslingai. Pagal socialines teorijas visuomenės raidos tikslas gali tapti visuotinai reikšminga, siektina vertybe. Būtina sąlyga, kad koncepcija, pavyzdžiui, viešojo administravimo tobulinimo, jos įgyvendinimo modelis būtų kuriamas laikantis visuotinai priimtinos bendrabūvio problemų sprendimo filosofijos. Tai reiškia, kad viešojo administravimo problemų sprendimo prioritetus būtina tapatinti su tomis valstybės ir visuomenės raidos aktualijomis, kurios tiesiogiai sietinos su viešojo administravimo potencialu ir jo naudojimo bei plėtros galimybėmis. Vadinasi, viena iš pagrindinių vertybių tobulinant bendrabūvio kokybę – statutinių pareigūnų vertybinės orientacijos. Deja, požiūris į tarnybą mūsų šalyje niekuomet nebuvo mokslinių tyrimų objektu. Tiesa, kai kurie šios temos aspektai epizodiškai analizuojami mokslinėje literatūroje, tačiau problemos kaip visumos tyrimas vis dar tebėra šalies socialinių mokslininkų darbotvarkėje.

Teisėsaugos, ypač statutinių tarnybų, veiklos ypatumai reikalauja, kad šios srities socialiniai tyrimai būtų siejami su įstaigų ir jų pareigūnų praktinės veiklos moksline analize, nes turi padėti atskleisti savitą nuolatinių žmoniškųjų santykių tinklą, interpretuoti reiškinius, kurie kitų –

žvelgiančiųjų į situaciją iš šalies – akimis dažnai lieka nepastebimi arba nesuvokiami. Socialinės mikrostruktūros sudaro pamatinę, vadinamąją „organinio solidarumo“ struktūrą, būdingą visam demokratinės visuomenės socialiniam gyvenimui, o statutinei tarnybai tai yra ją apibrėžiantis požymis. Minėtos pamatinės struktūros reikšmė ta, kad ji nuolat tarnauja kaip stabilumo garantas nustatant naujas, literatūroje vadinamas „socialinio sandorių“ ribas, pradedančias įgyti savo formą kintant atgyvenusioms teisingumo prasmėms bei pagarbos įstatymui sampratoms³⁶⁷. Tai ypač reikšminga sudėtingų socialinių permainų laikotarpiu, kai šios tarnybos turi priiimti didelę atsakomybę už socialinių procesų vyksmą. Mūsų, t. y. pokomunistinių šalių, sąlygomis naujojo „socialinio sandorio“ siekiama įveikiant vis dar jaučiamas sovietines administravimo tradicijas ir perimant sparčiai tobulinamus tarnavimo visuomenei Vakarų standartus. Tarnybų vertybines problemas būtina nuodugniau panagrinėti, nes paviršutiniškas *ipso facto* vykstančių procesų vertinimas gali tapti sunkiai įveikiamu integracinių procesų trukdžiu. Tie, kurie Vidurio ir Rytų Europos transformacijos esmę linkę vertinti kaip grynai institucinį pasikeitimą, rašo sociologas D. Starkas, galėtų būti pasmerkti, nes tai tokia pati „racionalistinė klaida“, iš dalies lėmusi ir neišvengiamai nesėkmingą socialistinės sistemos diegimą³⁶⁸. Tai perspėjimas, kad valstybės institucijų pertvarka pati savaime nekeičia tarnavimo visuomenei filosofijos, nesprendžia personalo vidaus valdymo problemų. Šie procesai yra labai sudėtingi, todėl, siekiant aukštų demokratijos tikslų, nagrinėti ni įvairiais aspektais (pavyzdžiui, teisės, etikos, ekonomikos, politologijos ir kt.), o nuoseklios raidos garantas – aiški, visuotinai priimta viešojo administravimo tobulinimo filosofija.

Skirsnis parengtas pagal specialios literatūros analizės ir sociologinio tyrimo duomenis, bandant atsakyti į vieną iš autoriui rūpimų klausimų, ar statutinių įstaigų valdymas, jų subkultūra, pagrįsta savitu etosu, reformuojama suvokiant integracijos į Europos Sąjungą filosofiją, t. y. jos orientuotos diegti vakarietiškos kultūros standartus, nukreiptus reformuoti statutines valstybės tarnybas naujosios viešosios vadybos konceptais. Skirsniuose analizuojama statutinių teisėsaugos įstaigų proble-

³⁶⁷ Zrinyi, I. U. Moralinės kultūros tendencijos postkomunistinėse visuomenėse. *Dalykinė etika* (redaktorė N. Vasiljevienė). Kaunas: Vilniaus universiteto Verslo etikos centras, 2001. P. 229.

³⁶⁸ Stark, D. The Great Transformation? Social Change in Eastern Europe. *Contemporary Sociology*. Nr. 3. P. 21.

matika remiantis policijos, kaip vienos didžiausių statutinių tarnybų, pavyzdžiu.

6.1. Pasitikėjimo ir patikimumo problema

Statutinių, arba sugriežtintos drausmės, institucijų subkultūra laikoma itin svarbia kuriant valstybės įvaizdį tiek jos piliečiams, tiek pasaulio mastu. Kaip jau rašyta anksčiau, viena pagrindinių jos sėkmingos veiklos atramų – šių įstaigų etiška veikla pelnytas pasitikėjimas. Tačiau pasitikėjimas yra sudėtingas reiškinys, vienas iš svarbiausių etoso požymių. Be to, psichologijos, moralės filosofijos, sociologijos aiškinamas skirtingai.

Pokomunistinės visuomenės dažnai vadinamos mažo pasitikėjimo lygio visuomenėmis. Turint omenyje teiginį (R. B. Denhardt, A. Kenneth, R. D. Putnam ir kt.), kad į bet kokį dalykinį – o juo labiau į ilgalaikį – sandorį³⁶⁹ įeina pasitikėjimo komponentas, kyla klausimas, ar apskritai valstybinės įstaigos pajėgios atlikti joms pavestas funkcijas?

Šiuo klausimu nėra visiško sutarimo ir teoriniu lygmeniu. Anglų filosofas ir ekonomistas Johnas Stiuartas Millis (1806–1873) rašė, kad kiekvieno asmens teisės ir interesai tik tada neignoruojami, kai suinteresuotas asmuo yra įpratęs, linkęs ir pajėgus pats juos ginti. Žmonės apsaugoti nuo kitų daromo blogio tik tiek, kiek jie turi galią apsisaugoti patys ir geba tai daryti. Suprantama, kad ši mąstytojo, viešojo administravimo teorijos kūrėjo mintis nėra neginčijamas „dėsnis“. Literatūroje ją dažnai aiškina kaip praktikos padiktuotą „apdairumo taisyklę“. Kita vertus, pasitikėjimo problemas galima suprasti racionaliai, atsietai nuo vidinių įsipareigojimų, esančių anapus kasdienės praktinės veiklos rutinos.

Iš to prieinama prie išvados, kad pasitikėjimo valdžia problema yra amžina. Todėl galima kalbėti tik apie visuomenės pasitikėjimo ir valstybinių institucijų, jų pareigūnų patikimumo laipsnį sprendžiant viešojo administravimo problemas bei apie ryškias tokio pobūdžio deformacijas, trikdančias pilietinės visuomenės raidą. Šiuo atveju pasitikėjimas, kaip ir tikėjimas, yra svarbus pagrindas siekiant apgalvoto tikslo, tačiau kartu jis yra tikrai ribinė racionalaus elgesio situacija, pranokstanti siaurą ra-

³⁶⁹ Sandoris suprantamas kaip valstybės ir civilizuotos visuomenės (angl. *civil society*) santykio sąvoka. Valstybinės įstaigos gali tarnauti, atlikti jai pavestas funkcijas su sąlyga, kad visuomenė, piliečiai pritaria jų veiklai, įsipareigoja laikytis pripažinti tvarkos taisykles kaip socialines vertybes.

cionalų apskaičiavimą³⁷⁰. Šie prieštaravimai, apibūdinantys pasitikėjimo reiškinių, reikalauja pripažinti, kad viešųjų santykių administravimas galimas dėl kooperacijos siekiant bendrų tikslų, pateisinančių sandorio šalių riziką. Pokomunistinių valstybių požiūriu Imre Ungvari Zrinyi (*Rumunija*), remdamasi N. Luhmanno mokslo darbais, tvirtina, kad pasitikėjimui reikia tradicijų (istorijos), ir ne tik jų. Analizuodami pokomunistinių šalių visuomenės ypatumus, jie atkreipia dėmesį į dvi pagrindines vertybes:

1. ji pripažįsta sąryšius su praetimi;
2. pripažįsta pasitikėjimo atvirumą, tuo suteikdama vietos individualiai interpretacijai.

Tai padeda atsakyti į klausimą, kodėl stebime aukščiausius pasitikėjimo reitingus bažnyčiai bei institucijoms, kurios prisiima atsakomybę už individo saugumą, viešąją tvarką, socialinį teisingumą. Taigi jie palaiko kooperaciją, užtikrinančią gyvybiškai svarbius išlikimo, asmens saugos interesus – kelia vadinamuosius „pirmojo lygio poreikius“³⁷¹. Tačiau to nepakanka pagrįsti „socialinį kontraktą“, susitarimą diegti pilietinės visuomenės tikslus, puoselėti teisingą demokratinę valstybę. Pasitikėjimo problema tampa neįveikiama kliūtimi institucijoms įgyvendinti pačių piliečių valią, nes jie dažnai nepajėgia prisitaikyti prie demokratinio įstatymo, demokratinės tvarkos. Todėl susiduriame su problema: kokia socialinė tvarka galėtų užtikrinti patogumo jausmą tam piliečiui, kuris nepasitiki šias funkcijas atliekančiomis tarnybomis? Ši problema ypač apsunkina pareigūnų rengimą. Pareigūnų studijos aukštojoje mokykloje, kvalifikacijos kėlimas yra nukreiptos įsisavinti vakarų kultūros standartus, atitinkamų tarnybų progresyviuosius veiklos metodus. Tuo tarpu praktikoje jie nuolat susiduria su skeptišku požiūriu į diegiamas naujoves.

Šalyje itin svarbus vaidmuo, sprendžiant socialines, kitas žmonių gerovės problemas, tenka žiniasklaidai. Su ja siejamos geresnės tvarkos visuomenėje viltys. Problemą tiriantys mokslininkai pastebi, kad aukštas pasitikėjimo lygis viešosios saugos klausimais rašančiais žurnalistais yra viso labo visuomenės žemo pasitikėjimo atitinkamomis valstybinėmis institucijomis požymis. Žiniasklaida sėkmingai naudojami – turi skaityto-

³⁷⁰ Zrinyi, I. U. Moralinės kultūros tendencijos postkomunistinėse visuomenėse. *Dalykinė etika*. Kaunas: Vilniaus universiteto Verslo etikos centras, 2001. P. 229–247.

³⁷¹ Pumputis, A. *Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir jos įgyvendinimo mechanizmas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000. P. 5–18.

ją – pesimistinės visuomenės neįgyvendintais poreikiais. Taigi ši pasitikėjimo forma patvirtina, kad mūsų visuomenė mažai pasitiki valstybinėmis institucijomis bei įstaigomis. Akivaizdu, kad statutinės tarnybos yra pirmas garantas užtikrinant žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimą. Kaip rodo istorinė patirtis, pasitikėjimo ir jų patikimumo įtvirtinimas yra vienas svarbiausių uždavinių didinant piliečių pasitikėjimą savo valstybe, skatinant juos aktyviai prisidėti saugant moralines ir kitas socialines vertybes.

Taigi, modernizuojant statutinę valstybės tarnybą, susiduriama su objektyviais ir subjektyviais sunkumais. Kalbant apie darbo santykių reguliavimą, labai didelė reikšmė tenka šių tarnybų profesinių sąjungų daromam poveikiui. Visi sutaria, kad jų reikšmė nuolat didėja statutinių tarnybų vidaus santykių reguliavime, tačiau turi esminių savitumų, būdingų šių tarnybų subkultūrai.

6.2. Kai kurios statutinės tarnybos administravimo problemos

Statutinių, arba sugriežtintos drausmės, teisėsaugos institucijų pareigūnai priskiriami valstybės tarnautojams, kurie Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme (toliau – VTĮ) 2002 m. balandžio 23 d. redakcijos 4 straipsnyje „Įstatymo taikymas“ išskiriami: statutiniams valstybės tarnautojams šio įstatymo nuostatos taikomos tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja statutai. Tarnybų statutai šias institucijas daro uždaras, t. y. apibrėžia jų savitas teises, pareigas, įgaliojimus – tarnybinės diskrecijos ribas. Taigi šių tarnybų administravimas, kaip tyrimo objektas, yra struktūriškas. Knygoje analizuojamas vienas iš elementų – darbo santykių administravimo savitumai. Siekiama atsakyti į klausimus, ar per keletus pastaruosius metus keitėsi pareigūnų požiūris į tarnybą, ar tinkamai suvokiamos institucijos moralinės vertybės naujojo viešojo administravimo kontekste, ar formuojasi profesinis poreikis jas ginti, puoselėti savo specifinę subkultūrą. Trumpai tariant, ar vykstantys pokyčiai yra nukreipti, kaip rašo E. Kūris, „priimti Europos politinės ir kultūrinės tradicijos standartus“, diegti statutinių pareigūnų suinteresuoto tarnavimo visuomenei nuostatas³⁷².

³⁷² Kūris, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Glendon, M. A.; Gordon, M. W.; Osakwe, C. *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: Pradai, 1993. P. 12.

Žiniasklaida, viešųjų socialinių apklausų duomenys daro įtaigą visuomenei, kad policija ir kitos statutinės institucijos dažnai užsiima savitiksle veikla, labiau rūpinasi munduro garbe nei savo priedermėmis valstybei ir visuomenei. Apie tai, kad policijos veiksmai pasižymi cinizmu ir autoritarizmu, rašoma ir praktinės veiklos mokslinės analizės literatūroje. Kaip teigia šias problemas tyrinėjantis B. L. Bergas, ši požymi nulemia nesėkmės darbe ir frustracijos³⁷³. Nesprendžiamos organizacinės veiklos problemos gali peraugti į pareigūnų psichologines problemas ir tapti neįveikiamu pavestų funkcijų tarnauti visuomenei įgyvendinimo kliuviniu³⁷⁴.

Kita vertus, institucijos, įstaigos veiklos organizavimas yra labai sudėtingas darbas. Valdant procesus, vertinant tarnautojų, pareigūnų veiklos kokybę, negalima suabsoliutinti empirinės patirties reikšmės, t. y. negalima besąlygiškai paklusti žiniasklaidos ir socialinių grupių įtaigai, pasikliauti įvairiais tyrinėjimais, kitais empiriniais duomenimis, pateiktais, pavyzdžiui, interneto puslapiuose, neatlikus išsamesnės mokslinės analizės. Ar kalbėtume apie loginius teiginius, ar apie empirinio mokslo teiginius, kaip rašo vienas žymiausių XX a. mąstytojų K. R. Popperis, abiem atvejais žmogaus mąstymas paprastai yra susijęs su tikrumo ar įsitikinimo jausmu: vienu atveju galbūt su jausmu, kad esi priverstas mąstyti tam tikru būdu, kitu atveju su „juslinio tikrumo“ jausmu³⁷⁵. Statutinių pareigūnų statusas pirmiausia yra apibrėžtas teisinėmis priemonėmis. Autoriaus manymu, „tikrumą“ ir „įsitikinimą“ dėl savo priedermių vykdymo, dėl vietos „komandoje“ suteikia įstatymai ir kiti teisės aktai, reglamentuojantys tarnybos veiklą ir vidaus santykius. Šie dokumentai apibrėžia statutinio pareigūno kompetenciją, nustato jo diskreciją.

Valstybės tarnybos administravimo tobulinimas suprantamas kaip šalies ir tarptautinės bendruomenės problema. Kaip rašo L. Tuleikienė,

³⁷³ Frustracija (lot. *frustratio* – nuvylimas, apgavimas) – nemaloni, įtempta psichikos būseną, kylanti dėl negalėjimo patenkinti tam tikrų poreikių, įgyvendinti tikslų. Frustracija reiškiasi tam tikromis elgesio ir išgyvenimo formomis: agresija, regresija, fiksacija. Šios teorijos kūrėjai (JAV psichologas J. Dollardas ir kt.) tvirtina, kad frustracija beveik visada sukelia agresiją; kiti (JAV psichologas N. E. Milleris ir kt.) įrodė, kad dėl jos neretai pasireiškia regresyvus (intelektualumo nuosmukis, veiklos formų supaprastėjimas) elgesys.

³⁷⁴ Berg, B. L. *Law Enforcement: An Introduction to Police in Society*. Indiana University of Pennsylvania: Allyn and Bacon, 1992. P. 180.

³⁷⁵ Popper, K. R. *Rinktinė*. Vilnius: Pradai, 2001. P. 203.

B. Česnulevičienė, A. Kvietkus, – Lietuvos Respublikos Vyriausybė višą Nepriklausomybės laikotarpį ypač daug dėmesio skiria valstybės tarnybos reformai, siekia optimizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą, sudaryti sąlygas suformuoti profesionalią valstybės tarnybą, atitinkančią Europos Sąjungoje galiojančius kriterijus, ieškoma funkcionalaus valstybės tarnybos modelio³⁷⁶. Tai tikslas iš esmės keisti požiūrį į valstybės tarnybą, į tarnavimą visuomenei. Kaip žinome, buvusioje TSRS (Tarybų Socialistinių Respublikų Sąjunga) darbo santykių reguliavimas buvo griežtai centralizuotas, atiduotas valstybės politinių jėgų žiniai. Vakarų demokratinės valstybės politinės filosofijos pamatas, svarbiausia socialinė vertybė – solidarumas. Čia darbo santykiai modeliuojami derinant darbdavio ir darbuotojo interesus, pasitelkus trečiuosius asmenis, ieškoma kompromisų. Šiame procese išskirtinis vaidmuo tenka profesinėms sąjungoms. Taigi tradiciškai Vakarų šalyse kolektyvinių darbo santykių subjektai yra profesinės sąjungos, darbdavių organizacijos bei Vyriausybė. Buvusioje sovietinėje imperijoje profesinių sąjungų organizacijos iš esmės buvo paverstos valstybinio aparato dalimi ir didesnės įtakos darbo santykių reguliavimui neturėjo, o valstybės tarnyboje jos buvo draudžiamos apskritai.

Atkūrus Nepriklausomybę ir grįžtant į Vakarų demokratinę šalių bendruomenę, darbo santykių samprata keitėsi iš esmės. Tiesa, Lietuvoje, kaip ir kitose pokomunistinėse valstybėse, iš pradžių taikyti imperatyvinis ir dispozityvinis³⁷⁷ darbo santykių reguliavimo metodai, siekta pamažu pereiti nuo griežtai centralizuoto valstybinio darbo santykių reglamentavimo prie vis platesnių įgaliojimų šalims suteikimo.

Tradiciškai dėl reguliuojamų santykių valstybės karjeros statutinėse tarnybose pobūdžio labiau vyrauja pirmasis reguliavimo būdas. Tačiau imperatyvumas negali būti prilygintas autoritariniams santykiams, t. y. kad ši visuomeninių santykių sritis gali būti reglamentuota neteisiniu įstatymu pažeidžiant teisinės demokratinės valstybės principus.

³⁷⁶ Tuleikienė, L.; Česnulevičienė, B.; Kvietkus, A. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas praktikoje*. Vilnius: EMC, 2003. P. 8.

³⁷⁷ Teisės teorijoje dažniausiai pabrėžiami du visuomeninių santykių reguliavimo būdai – tai *imperatyvinis*, kai siekiama maksimaliai reglamentuoti šių santykių dalyvių elgesį, ir *dispozityvinis*, kai daugelis įgaliojimų perduodama konkretiems subjektams, numatant tik pagrindines jų elgesio gaires. Suprantama, kad praktikoje sunku rasti visuomeninių santykių sritį, kuriai reguliuoti būtų pasirinktas kuris nors vienas iš minėtų būdų.

Labai svarbus vaidmuo darbo santykių reguliavimo srityje tenka profesinėms sąjungoms. Ši santykių sritis yra reikšmingas statutinių tarnybų subkultūros požymis. Profesinio judėjimo savitumai atskleidžia specifinį socialinį statusą. Pagal VTĮ, policijos ir kitų Lietuvos vidaus reikalų sistemos statutinių tarnybų pareigūnų santykius normina 2003 m. Vidaus tarnybos statutas³⁷⁸ (toliau – Statutas). Statuto devintasis skirsnis apibrėžia ir profesinių sąjungų statusą:

- statutinėse valstybės tarnybose kolektyvinės sutartys nėra sudaromos, todėl pareigūnai gali stoti į profesines sąjungas ginti savo, o ne kolektyvo interesus (43.1 str.);
- veiklos sąlygos nustatomos profesines sąjungos ir vidaus reikalų įstaigos vadovo susitarimu (44.1 str.);
- pareigūnai, kurie yra profesinių sąjungų atstovai, turi teisę dalyvauti sprendžiant pareigūnų profesinius, ekonominius bei socialinius klausimus, taip pat dalyvauti profesinių sąjungų organizacinėje veikloje (44.4 str.).

Įstatymo analizė leidžia daryti prielaidą, kad pareigūnų profesinėms sąjungoms draudžiama veikti aktyviai (ginti pareigūnų teises organizuojant streikus, piketus, mitingus, susirinkimus darbo laiku ir kt.), ginti savo poreikius, teisėtus interesus organizuojant tam tikras protesto akcijas. Be to, vidaus reikalų įstaigos vadovo teikimu, profesinių sąjungų veikla gali būti sustabdyta. Viena iš aplinkybių, pateisinančių tokį administracinį sprendimą, – esą ji trukdo įgyvendinti funkcijas siekiant užtikrinti žmogaus teises (Statuto 43.3 str.). Taigi Statutu nustatyti profesinių darinių veiklos apribojimai sunkiai suderinami su Europos politinės ir kultūrinės tradicijos standartais. Profesiniai dariniai nėra laikomi lygiaverčiais partneriais, bendradarbiavimo su policija arba kita statutine įstaiga subjektais. Tuo tarpu daugelio Vakarų mokslinės literatūros šaltinių argumentacija nekelia abejonių, kad policijos profesinės organizacijos yra būtinas demokratinio viešųjų santykių administravimo elementas. Kaip rašo M. S. Skotas, policijos pareigūnų sąjungų pranašumas – geras reikalo supratimas³⁷⁹. Svarbu viena, kad vadovai ir policijos pareigūnų sąjungos lyderiai bendrautų kaip lygūs partneriai. Tam reikia, kad šalys galėtų vienodomis sąlygomis ruoštis svarstyti pareigūnų ekonominius,

³⁷⁸ Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas, patvirtintas 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX-1538 (įsigaliojo nuo 2003 m. gegužės 1 d.).

³⁷⁹ Scott, M. S. *Managing for Success: The Police Chief's Survival Guide*. Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1986. P. 38–39.

socialinius ir tarnybinės drausmės klausimus³⁸⁰. Reikia manyti, kad profesinių sąjungų veiklos plėtra galėtų būti svarbių procesų, nukreiptų modernizuoti valstybės tarnybą, „judintojų“, kurti pareigūnų savitarpio solidarumą, reikšmingą įgyvendinant organizacijai pavestą misiją.

6.3. Statutinės tarnybos administravimo tobulinimo kriterijai

Kaip jau rašyta, statutinių tarnybų administravimo modelis tobulinamas atsižvelgiant į tarptautinius susitarimus, rekomendacijas, kitus norminius aktus, laikantis nuostatos, kad šių tarnybų personalas turi naudotis tomis pačiomis pilietinėmis bei politinėmis teisėmis kaip ir kiti asmenys. Šias teises galima apriboti tik tuo atveju, kai būtina užtikrinti atitinkamų tarnybų funkcijų atlikimą demokratinėje visuomenėje. Šių dienų sąlygomis itin reikšmingas, padedantis adekvačiai reaguoti į XXI a. iššūkius, ir Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. priimtas Europos policijos etikos kodeksas (toliau – EPEK), nustatantis, kad žmogaus ir pilietinės teisės gali būti apribojamos:

- pagal įstatymą;
- nepažeidžiant Europos žmogaus teisių konvencijos³⁸¹ (EPEK 31 str.).

Europos policijos etikos kodeksas negali būti suprantamas siaurai, siejant vien tik tai su tradicinėmis policijos įstaigomis. Jis yra skirtas visoms tarnyboms bei kitoms viešosios valdžios institucijoms, turinčioms kontrolės įgaliojimų arba kurių pagrindinis tikslas – užtikrinti teisėtvarą pilietinėje visuomenėje ir kurios yra valstybės įgalios naudoti jėgą, turi specialius įgaliojimus šiems tikslams pasiekti. Tai dokumentas, formuojantis naują XXI amžiaus požiūrį į viešąjį administravimą. Policinių struktūrų personalas, kaip valstybės tarnautojai, turi naudotis kaip galima platesnėmis socialinėmis bei ekonominėmis teisėmis (EPEK 32 str.). Šis straipsnis apima socialines ir ekonomines teises, įtvirtintas Europos socialinėje chartijoje³⁸², kaip tarptautiniame teisės akte, papildan-

³⁸⁰ Šiuos klausimus autorius išsamiau nagrinėja kituose leidiniuose, pavyzdžiui, Laurinavičius, A. *Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000. P. 78–81 ir kt.

³⁸¹ *Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija*, 1950 m. priimta Europos Tarybos, literatūroje dažniausiai yra vadinama Europos žmogaus teisių konvencija.

³⁸² Pataisytos Europos socialinės chartijos priedo II dalies 21 ir 22 str. žr. Katuoka, S.

čiame Europos žmogaus teisių konvencija. Policinės veiklos etika – tai demokratinio valdymo principų bei vidinės ir išorinės etiškos veiklos įtvirtinimas. Etika reikalauja, neatsisakant bendrųjų profesinės drausmės ir kitų sugriežtintos vidaus tvarkos reikalavimų, formuoti pareigūnų gebėjimus įgyvendinti žmogaus teises ir laisves, apsaugoti ir puoselėti demokratinės valstybės ginamas socialines vertybes.

Taigi EPEK yra dokumentas, reglamentuojantis ir statutinės tarnybos vidaus valdymą, ir administracinę veiklą. Įtvirtintos normos, vertybės bei minimalūs etikos reikalavimai, šią veiklą deklaruoja mažiausiai keturiomis kryptimis:

- policijos personalo (įskaitant ir nestatutinius valstybės tarnautojus) kvalifikacijos kontrolės užtikrinimo;
- vadovavimo, valdymo ir kontrolės palengvinimo;
- policijos personalo atsakomybės ribų nustatymo;
- sudėtingų vidaus konfliktų sprendimo³⁸³.

Taigi Lietuvos, kaip ir bet kurios kitos Europos Tarybos, Europos Sąjungos šalies, policija ir kitos institucijos, turinčios policinių funkcijų, turi valstybės tarnybos statusą, ir pareigūnai turi teisę naudotis visomis galimomis socialinėmis ir ekonominėmis teisėmis, taikomomis valstybės tarnautojams. Jos gali būti apribojamos tik turint išskirtinį pagrindą dėl policijos darbo pobūdžio. EPEK bei jo komentaras nepateikia išsamaus socialinių ir ekonominių pareigūnų teisių sąrašo. Reikia manyti, jog taip yra todėl, kad Europos socialinės chartijos II dalies 22 straipsnyje „Teisė dalyvauti nustatant ir gerinant darbo sąlygas ir darbo aplinką“ skelbiama, kad šie klausimai sprendžiami remiantis „vidaus įstatymais ir praktika“. Sąvoka „vidaus įstatymai ir praktika“, be įstatymų, kitų norminių aktų, apima kolektyvines sutartis, papročius bei atitinkamą precedentinę teisę.

Labai reikšmingas žingsnis tas, kad EPEK pateikia visai Europos Tarybos šalių erdvei bendras policijos mokslo sąvokas kaip socialines vertybes. Tai svarbu ne tik mokslinei tiriamajai veiklai. Vienodas policijos specialiųjų sąvokų suvokimas visuomenėje yra svarbi savitarpio su-

Tarptautinės sutartys ir dokumentai pilietinės visuomenės klausimais. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000.

³⁸³ Explanatory to the Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics. Introduction. I.1. Code of Police Ethics, paragraph 5th.

sikalbėjimo sąlyga, prielaida sutelktomis pajėgomis tobulinti teisėtvarą. Kodeksas apibrėžia svarbiausias statutinių santykių sąvokas:

- lojalumas (ang. *loyalty*);
- paklusnumas (ang. *consent*);
- nešališkumas (angl. *impartiality*);
- diskrecija (angl. *discretion*);
- profesionalumas (ang. *professionalism*).

Sąvokų apibrėžimai sudaro galimybę suvokti kiekvienos vertybės reikšmę konkrečios statutinės įstaigos vidaus santykių kontekste, atskleisti policijos, kitų panašaus pobūdžio socialinių darinių, funkcijų ir jų įgyvendinimo būdo savitumus. EPEK Aiškinamajame memorandume rašoma, kad demokratijos vertybes galima saugoti statutinei tarnybai perėmus, jas įsisąmoninus, nes tai padeda formuoti asmenines elgesio normas, sukeliančias kilnumo jausmą priklausyti policijos arba kitai tokio tipo organizacijai. Apibendrinant reikia pridurti, kad demokratinė valstybė stipri tuo, kad čia patikimai saugomos demokratijos vertybės. Statutinės tarnybos yra pirmasis garantas, turintis padėti įgyvendinti šias vertybes – palaikyti žmogaus teises ir laisves. Įstaigų ir jų pareigūnų misijos kilnumo pripažinimas yra pagrindinis šaltinis, teikiantis stiprybės tarnauti tai visuomenei, be pozų, negaištant laiko vykdyti savo pareigas.

7. Padėties analizė: policijos pareigūnų požiūris į tarnybą (Tyrimo metodologija)

Policijos ir kitų statutinių institucijų valdymas – tai labai sudėtingi procesai, reikalaujantys išsamių ir nuoseklių tyrimų bei jų visapusiško vertinimo valstybės tarnybos, policijos mokslo požiūriu. Šiuo tyrimu buvo siekta atkreipti dėmesį į tai, kaip keičiasi pareigūnų požiūris į tarnybą. Sukurtas klausimynas, atitinkantis tam tikrus reikalavimus, apklausti respondantai, tenkinantys mūsų sąlygas.

Nedidelėje apklausoje, organizuotoje 2002 m. pirmame ketvirtyje, dalyvavo 170 policijos pareigūnų iš įvairių Lietuvos miestų ir rajonų³⁸⁴.

³⁸⁴ 2002 m. apklausos duomenys išsamiai analizuojami moksliniuose straipsniuose: A. Laurinavičius. The paradigm of the administration of the career processes in the service of the state. Die polizeiliche aus – und fortbildung. Internationale wissens-

Tada lygiagrečiai tirta ir kita statutinių pareigūnų grupė – muitininkai. Pirminis tyrimas atskleidė statutinių įstaigų vidaus valdymo problemų sudėtingumą, padėjo aiškiau apibrėžti tyrimo objektą. Buvo nustatyta, kad pareigūnai yra sutrikę, neturi aiškios tarnybos tobulinimo vizijos, nevisiškai suvokia raidos galimybes. Tyrimo duomenų analizė atskleidė siekį greičiau išmokti Vakarų demokratijos pamokas, perimti ir pritaikyti šalies sąlygomis statutinių tarnybų vidaus valdymo tradicijas.

Prie problemos tyrimo grįžta 2005 m. ir 2008 m., t. y. Lietuvai tapus Europos Sąjungos valstybe nare. Šiuo tyrimu buvo siekta nustatyti naujas vidaus santykių administravimo tendencijas ir pokyčius autoriui rūpimais klausimais. Pareigūnams buvo pateiktas iš anksto parengtas klausimynas³⁸⁵. Prieš rašydami atsakymus, jie iš klausė kiekvieno klausimo komentarų. Apklausoje dalyvavo ir su kiekvienu respondentu bendravo jos organizatoriai. Anketa anoniminė, nes daugelis kalbintų pareigūnų nepanoro būti įvardyti³⁸⁶. Apklausoje dalyvavo pareigūnai, turintys aukštąjį universitetinį išsilavinimą arba neakivaizdžiai studijuojantys Mykolo Romerio universiteto Teisės saugos fakulteto bei Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto paskutiniajame pagrindinių studijų kurse.

Apklausoje dalyvavo beveik 1 000 respondentų, tačiau įvertinus užpildytus anketos lapus pagal patikimumo kriterijus, analizuojamų duomenų bazę sudaro po 310 anketų kiekvienais metais. Toks respondentų skaičius yra pakankamas pagal V. Jadovo imties patikimumo nustatymo reikalavimus. Siekiant galima tiksliau atskleisti požiūrių įvairovę, duomenų analizei respondentų atsakymai sugrupuoti pagal grandis (žr. Statuto 13.10 str.), o grupės suskirstytos pagal respondentų turimą tarnybinį stažą policijos įstaigose:

1. iki 5 m. darbo policijos įstaigose stažas – 90 respondentų;
2. 5–9 m. – 90 respondentų;
3. 9–13 m. – 90 respondentų;

haftlich – praktische konferenz. Riga, 2003. P. 140–150; Laurinavičius, A. Statutinių pareigūnų karjeros problemos. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2002, Nr. 36 (28). P. 44–58.

³⁸⁵ Apklausoje dalyvavo ir muitinės bei kitų mokesčių institucijų pareigūnai, tačiau duomenys išsamiai neanalizuojami, išskyrus tai, kad pateikiami pavyzdžiai, atskleidžiantys būdingas statutinių įstaigų pareigūnų problemas.

³⁸⁶ Klausimų lapuose yra visa informacija apie respondento lytį, amžių, einamas pareigas, išsilavinimą, specialybę (-es), keltą kvalifikaciją, žinoma darbo vieta ir kt.

4. 13–22 m. – 40 respondentų. Tai ekspertų grupė, asmenys dėl savo profesinės ir gyvenimo patirties turintys didžiausią kompetenciją ir į pateiktus klausimus galintys išsamiai atsakyti.

Klausimai lapuose sugrupuoti taip, kad išryškėtų problemos ir jas būtų galima nagrinėti įvairiais policijos mokslo požiūriais (teisniu, etiniu, psichologiniu ir panašiai). Šiame skirsnyje analizuojama tik dalis autoriaus turimos informacijos. Tai duomenys, kuriuos galima palyginti su 2002 m. atliktos panašios apklausos rezultatais.

7.1. Tyrimo duomenų analizė

Tyrimu buvo siekiama sužinoti įvairaus rango pareigūnų, arba respondentų, nuomonę apie dabartinio valstybės statutinės karjeros tarnybos administravimo modelio tobulinimo per pastaruosius trejus metus tendencijas. Pokyčiai vertinami nustatant požiūrio į savo einamas pareigas koreliaciją. Požiūris į tarnybines pareigas, įstaigos misiją, tikslus jų moralus įgyvendinimas vertinamas kaip kompetentingas tarnavimas – gebėjimas „gyventi prekės ženklu“. Būtent pagarbus požiūris į tarnybą daug ką pasako apie pareigūnų tarpusavio pagarbą, pasitikėjimą, solidarumą. Respondentų buvo paprašyta atsakyti, kurios grandies pareigūnai daugiausia dėmesio skiria karjerai, „kėdės išsaugojimui“, o kas iš pareigūnų tiesiog dirba savo darbą neturėdami jokių ypatingų (savanaudiškų) karjeros siekių; su kokiomis nesaugumo problemomis dėl iškreipto požiūrio į karjeros valdymą susiduriama tarnyboje ir kurios grandies pareigūnai jaučiasi mažiau saugūs, atlikdami tarnybines priedermes, sprenddami savo asmeninius klausimus.

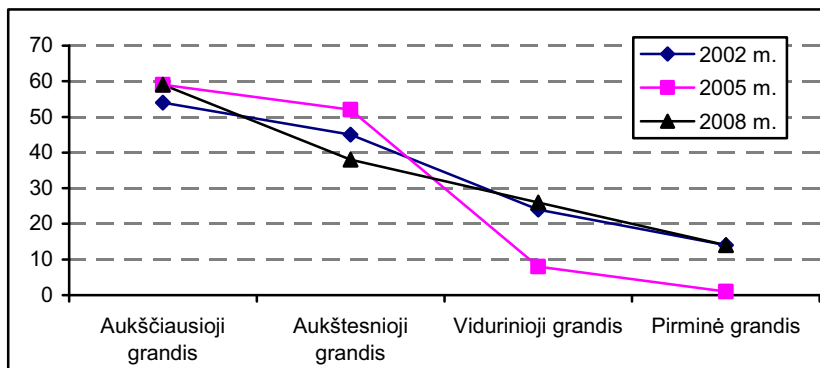
Pirmuoju klausimu buvo norima sužinoti pareigūnų požiūrį į užimamas pareigybes, t. y. bandoma išsiaiškinti, kas daugiau dėmesio skiria darbo vietos išsaugojimui, o kas stengiasi profesionaliai tarnauti valstybei, visuomenei (žr. 36 pav.) Apie 15 proc. respondentų, kaip ir 2002 m. tyrime, manė, kad kruopščiai dirbant kvalifikacijos pripažinimas ateina savaime ir apklausos lape pažymėjo abu (siekė aukštesnio laipsnio – karjeros ir „dirba savo darbą“) variantus. Suprantama, kad dalis respondentų tokių problemų sau nekelia apskritai, ir šiuo klausimu savo nuomonės neišsakė. Nuomonės neturėjo maždaug 5–6 proc. respondentų.

Per šį trejų metų laikotarpį Lietuva įsiliejo į Vakarų šalių bendruomenę, įvyko svarbių pokyčių politiniame gyvenime, todėl buvo tikimasi nustatyti esminius vertybinių orientacijų, įtvirtintų EPEK, pokyčius. Atliekant apklausą 2002 m., respondentams didžiausią nerimą, jų teigimu, kėlė „neaiškumai“, nulemti stojimo į Europos Sąjungą aplinkybių. Gana daug respondentų atsakė bijantys naujų kvalifikacinių reikalavimų, besikeičiančios teisinės bazės, organizacinių reformų ir kitų aplinkybių kaip grėsmių prarasti turimą darbą. Suprantama, didžiausia atsakomybė už tinkamą reformos organizavimą teko aukščiausios ir aukštesniosios grandies pareigūnams. Jų veiksmas ir poelgiai turėtų būti visiems orientyras suvokiant pokyčius ir tendencijas bei kaip įgyvendinti naująją organizacijos misiją, t. y. gyventi įstaigos ženkle. Paveiksle brėžiama kreivė neatitinka geros viešojo administravimo organizacijos teorinių kriterijų reikalavimų (žr. 36 pav.). Susiklosčiusią padėtį galima aptarti ir nukrypimus pateisinti sovietinio paveldo poveikiu, pereinamojo laikotarpio sunkumais, su kuriais susidurta stojant valstybei į Europos Sąjungą.

Panašaus pobūdžio tyrimą atlikome 2005 bei 2008 metais ir bandėme išsiaiškinti, kaip pasikeitė požiūris į pareigas Lietuvai tapus Europos Sąjungos valstybe nare, t. y. įveikus tuos „neaiškumus“. Tyrimo duomenys pateikė netikėtumų (žr. 36 pav.): respondentai mano, kad dar daugiau aukščiausios ir aukštesniosios grandies pareigūnų rūpinasi savo „kėdės“ išsaugojimu (aukščiausios grandies +5 proc., o aukštesniosios +7 proc.). Pirminės ir vidurinės grandies pareigūnų požiūris į tarnybą, respondentų nuomone, gana sparčiai keičiasi. Kelis kartus sumažėjo pareigūnų, bijančių prarasti turimą darbą. Kalbinti pareigūnai pokyčius aiškino tuo, kad dauguma jų tuo laikotarpiu studijavo ir šiandien jaučiasi gana kompetentingi atlikti jiems pavestas funkcijas. Peršasi išvada, kad stojimo į Europos Sąjungą procedūrų baigtis suteikė jų tarnybinei veiklai daugiau aiškumo, stabilumo, o gana aiškus³⁸⁷ teisės reglamentavimas įtvirtino „gatvėje dirbančiųjų“ pareigūnų socialinį statusą. Taigi šiuo metu daug mažiau žemesniosios grandies pareigūnų nerimauja dėl savo galimybių vykdyti jiems pavestas funkcijas (žr. 36 pav.). 2008 m. duomenimis, pastebimas didelis pasikeitimas, t. y. lyg „gražinti“ santykiai į ankstesnę padėtį. Tai respondentai aiškina pablogėjusia šalies ekonomi-

³⁸⁷ Turima omenyje, kad 2003 m. įstatymu Nr. IX-1538 patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas; Generalinio komisaro 2004 m. įsakymu Nr. V-347 patvirtintas Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodeksas ir kt.

ne padėti, „nauju puolimu prieš valstybės tarnautojus“ reikalaujant mažinti ir taip nedidelius atlyginimus didinant darbo apimtis.

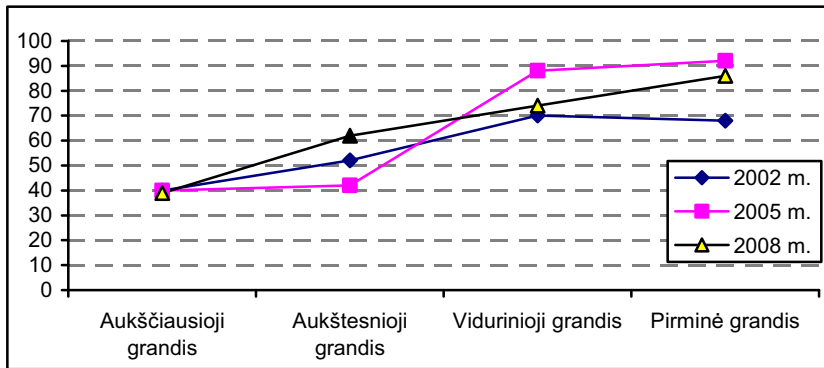


36 pav. Lyginamoji dalis pareigūnų, kurie pirmiausia rūpinasi išsaugoti einamas pareigas

Pažymėtina, kad šiuo požiūriu gana stabili padėtis išlieka pareigūnų, atliekančių statutinių įstaigų administravimą (aukštesniųjų grandžių pareigūnų). Tiesa, 2008 m. duomenimis, „aukštesnės grandies“ pareigūnai palaipsniui savo veiklos politikos nuostatomis artėja prie žemesniųjų grandžių pareigūnų. Respondentai nurodo ne vieną besikeičiančios padėties priežastį: žiniasklaida nuolat formuoja viešąją nuomonę, kad per didelis pareigūnų procentas (lyginamoji dalis nuo bendro pareigūnų skaičiaus, palyginus su kitomis Europos Sąjungos šalimis) dirba kabineitinį darbą, arba, kaip dažnai girdime kalbant viešumoje, „viršinininkauja“ ir esą neturi jokios praktinės reikšmės teikiant saugumo paslaugas, todėl galimos reformos kelia grėsmę panaikinti dalį jų užimamų pareigybių. Kitas komentaras – aukštiems pareigūnams trūksta kompetencijos dirbti organizacinį darbą, kaip tai numato Europos policijos etikos kodeksas, perimti šių dienų Vakarų policinių institucijų administravimo patirtį ir panašiai.

Siekiant didesnio apklausos duomenų patikimumo, respondentams buvo pateiktas kontrolinis klausimas, remiantis savo patirtimi nurodyti, ar pareigūnai pakankamai gerai suvokia savo priedermes ir stengiasi jas kompetentingai atlikti (žr. 37 pav.). Trijų gretinamų apklausų rezultatai

labai panašūs. Tai, mūsų nuomone, leidžia tvirtinti, kad policijos tarnybų vidaus santykiai yra gana įtempti, reikalauja išsamios kokybinės studijos, atsakančios į klausimą, kaip tobulinti policijos įstaigų valdymą, keisti vertybines orientacijas, puoselėti tarnavimo visuomenei motyvaciją. (žr. 37 pav.).



37 pav. Lyginamoji dalis pareigūnų, kurie pirmiausia rūpinasi kuo geriau atlikti savo priedermes

Nemažai apklaustų pareigūnų sutaria, kad aukščiausios grandies pareigūnai yra gana konservatyvūs ir vykstantys socialiniai procesai jų tarnavimo filosofiją menkai veikia. Daugelio policijos pareigūnų teigimu, miestų bei rajonų komisariatų vadovai, sprenddami personalo valdymo problemas, nėra suinteresuoti rodyti iniciatyvumą diegiant vakarietišką vidaus administravimo modelį. Respondentai teigia, kad maždaug tik 40 proc. aukštesniojo ir aukščiausiojo rango policijos tarnautojų labai gerai atlieka savo priedermes. Reikia manyti, kad duomenys yra gana patikimi, nes taip vertinančių padėtų respondentų lyginamoji dalis visų apklausų metu išlieka panaši. Atsakymai į šį kontrolinį klausimą patvirtina jau išsakytą prielaidą, kad per šešerius paskutinius metus pasitenkinimas, o kartu ir pasitikėjimas aukščiausios ir aukštesniosios grandies pareigūnų veikla mažai keitėsi.

Reikia sutikti, kad tyrimo duomenų patikimumas vis dar gali kelti abejonių. Dažnai žmogus savo mintimis pasiduoda kitų įtaigai. Klausimų lape buvo prašoma pagrįsti savo nuomonę, atsakyti, kuo remtasi at-

sakant į anketos klausimus. Gana aiškius komentarus užrašė apie 50 proc. respondentų. Šis anketos klausimas buvo atviro tipo (prašyta užrašyti argumentus). Vieni respondentų įrašai sunkiai perskaitomi, kiti atsakymų nerašė, nes tokios patirties esą neturėjo. Atsakiusiųjų vertinimai dažniausiai paremti asmenine ar bendradarbių patirtimi, įgyta atliekant tarnybinius patikrinimus, sprendžiant tarnybinio kaitumo (Statuto 16 str.), pareigūnų asmeninius klausimus ir kt. Duomenų patikimumą patvirtina tyrimai, atlikti kitose statutinėse institucijose. Tokią pat kritišką nuomonę apie aukštesnės ir aukščiausios grandies pareigūnus patvirtina, pavyzdžiui, muitinės pareigūnų apklausos. Elgesys su žemiausios grandies pareigūnais, kaip rašo respondentai, dažnai yra nepagarbus, nevertina pastarųjų darbo, laiko juos nekompetentingais, nors dažnai patys yra panašaus ar žemesnio išsilavinimo. Tokie santykiai neleidžia konstruktyviai dirbti, tvyro įtampa ir baimė dėl mažiausių netikslumų – atsiranda sąveika ne kaip siekis dirbti vienoje komandoje, o noras vieni kitiems pakenkti. Tokiomis aplinkybėmis tarnybinė diskrecija praranda prasmę. Vidinė įtampa komandinį darbą daro neįsivaizduojamą. Žvelgiant iš šalies, tokie santykiai kolektyve sudaro įspūdį, kad sistema išpūsta, dubliuojamos funkcijos, be to, nukenčia darbo veiksmingumas, organizacijos kultūra.

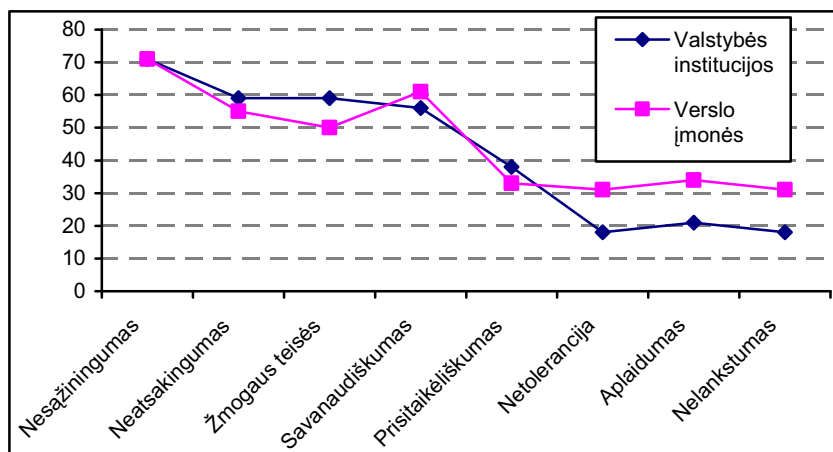
Apibendrinant problemos tyrimo duomenis, galima daryti prielaidą, kad respondentai itin neigiamai vertina aukštesniosios (komisarų, vyresniųjų komisarų ir vyriausiųjų komisarų arba teritorinių muitinių vadovų, pamainos viršininkų ir panašiai) grandies pareigūnų požiūrį į savo priedermes kurti šiuolaikišką personalo valdymo modelį, nukreiptą kelti įstaigos prestižą, pareigūnų vidinę drausmę.

Dar kartą priminsime, kad tyrimų statistika atkreipė dėmesį į tarnybų administravimo modelio neapibrėžtumą bei atgynenusį vadovavimo stilių. Viešojo administravimo institucijos yra įsteigtos spręsti ilgalaikes problemas, tinkamai reaguoti į socialinės raidos tendencijas, žmonių poreikius. Toks administravimo modelis neabejotinai įeina į ilgalaikį sandorį kaip pasitikėjimo komponentas. Uždaro tipo įstaigų vidaus santykiuose tarpusavio pasitikėjimas yra viena iš pagrindinių sėkmingo administravimo atramų. Tai solidarumas, pasireiškiantis įgyvendinant visuomenės, o kartu ir pačios statutinės tarnybos, saugumo funkciją. Kyla klausimas, ar tokiomis policijos ir kitų panašaus pobūdžio valstybės įstaigų administravimo sąlygomis apskritai yra pajėgios atlikti

valstybės pavestas funkcijas ir tuo labiau diegti naujosios viešosios valdybos konceptus?

7.2. Socialinės įtampos laukai tarnybos vidaus administravime

Intensyvius socialinius procesus neišvengiamai lydi socialinė įtampa organizacijose. Atsiradusi įtampa ir jos pobūdis priklauso nuo objektyvių ir subjektyvių aplinkybių. Objektyvios aplinkybės yra gana stabilios, jų kilmė menkai pavaldi žmogaus protui. Subjektyvios priežastys yra nulemtos visuomeninių santykių, ginant socialines vertybes, lygio, vyraujančio etoso. JAV ambasados projekto „Valdžios etikos mokymas“ tyrimo duomenys atskleidė, kad Lietuvos organizacijose socialinę įtampą didina grynai subjektyvūs veiksniai (žr. 38 pav.). Paveiksle pateiktos, respondentų nuomone, reikšmingiausios visuomenės konfliktiškumo – etoso problemos. Nesąžiningumas, savanaudiškumas, atsakingumo stoka bei nepagarba žmogaus teisėms laiko konfliktų visuomenėje priežastimi daugiau negu kas antras respondentas. Kaip rašėme ankstesniuose knygos skirsniuose, statutinės tarnybos kuria savitą subkultūrą. Ji yra bendros kultūros, visuomenės etoso sudedamoji dalis ir turi būti analizuojama konkrečios visuomenės etoso kontekste.



38 pav. Lietuvos visuomenės etosas
(2001–2002 m. tyrimo „Valdžios etikos mokymas“ duomenys)

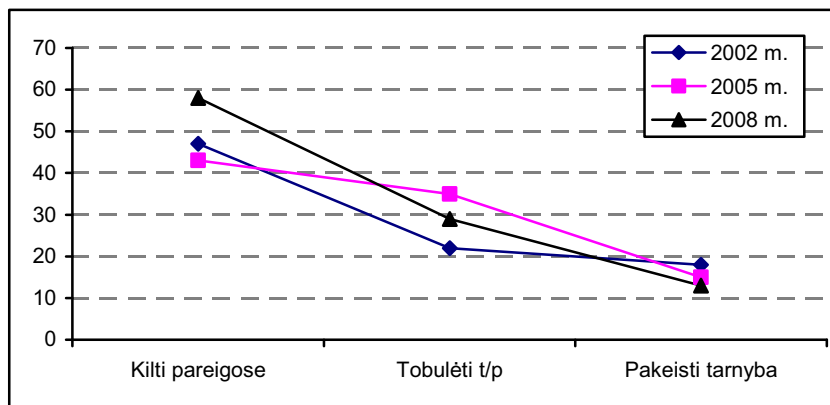
Siekiant įvertinti vykstančius pokyčius, respondentams pateiktas apibendrinantis klausimas apie tai, *kokias jie turi galimybes siekti karjeros* (gauti aukštesnės profesinės kvalifikacijos reikalaujančias ir geriau apmokamas pareigas) *per artimiausius 2–3 metus*. Šis klausimas, suteikiantis papildomos informacijos apie vidaus administravimą, kartu gali būti laikomas ir papildomu kontroliniu klausimu siekiant nustatyti požiūrį į einamas pareigas³⁸⁸. Statutinis pareigūnas yra karjeros valstybės tarnautojas – tai valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas neterminuotam laikui ir turintis galimybę Valstybės tarnybos įstatymo, Statuto ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendinti teisę į karjerą valstybės tarnyboje. Trumpai tariant, galimybės siekti karjeros dirbant statutinėje teisės saugos tarnyboje yra pagrindinė sąlyga siekti moralinio pasitenkinimo darbu, asmeninės gerovės. Pareigūnų mobilumas, rotacija ir kiti klausimai yra sprendžiami teisine tvarka. Statuto 15 straipsnis nustato, kad vidaus tarnybos pareigūnus iš vienu pareigų į kitas savo įsakymu perkelia vadovai, turintys teisę skirti į pareigas. Pretendentų, siekiančių eiti atitinkamas pareigas, atrankos kriterijai yra šie:

- profesionalumas;
- tarnybinės veiklos kokybė (atestacijos komisijos, vadovų vertinimai ir kt.);
- vidaus tarnybos trukmė einant konkrečias pareigas;
- turima kvalifikacija, būtina naujoms pareigoms eiti.

Reikia pridurti, kad remiantis Valstybės tarnybos įstatymo 18 straipsniu į pareigas priėmęs vadovas, turėdamas atestacinės komisijos teigiamą pretendento įvertinimą, į aukštesnes pareigas gali perkelti savo sprendimu, be to, numatytos labai plačios vadovų galimybės skirti į aukštesnes pareigas laikinai. Policijos, muitinės, sienos apsaugos ir kitų statutinių institucijų pareigūnai įvardija labai panašias problemas. Pavyzdžiui, karjeros siekimas tiesiogiai priklauso nuo subjektyvaus vadovo įvertinimo. Nepatvirtinus valdinių vertinimo kriterijų, sunku spręsti, koks turi būti galutinis jo rezultatas. Be to, nesudaromos galimybės susipažinti su naujai steigiamomis pareigybėmis, labai sureikšminamas stažas siekiant eiti aukštesnes pareigas. Mokslininkai, tiriantys šio pobūdžio problemas, teigia, kad vis dar išlieka teisės saugos institucijų, jų

³⁸⁸ Karjeros statutinėje tarnyboje procesų valdymo klausimus autorius išsamiau nagrinėja mokslo darbuose, pavyzdžiui, Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 214–266 ir kt.

vadovų siekis „įsitvirtinti“ įstatymuose, pagrįsti savo uždavinių ir funkcijų reikšmingumą³⁸⁹. Trumpa karjeros procedūrų analizė, rodanti žemą vadovų priedermių vertinimą, paaiškina tyrimo metu gautus duomenis (žr. 39 pav.).



39 pav. Tarnybos galimybės per artimiausius 2–3 metus

Palyginus kelių klausimų tyrimo statistinius duomenis, nustatėme didelius pareigūnų vidinius prieštaravimus: vienaip vertina savo padėtį tyrimo laikotarpiu ir visiškai kitaip apibrėžia artimos ateities (2–3 m.) planus (žr. 39 pav.). Kilti karjeros laiptais tobulinant savo kompetencijas arba kitais nevisiškai oficialiais būdais dabartiniu metu mano turintys galimybę apie 30–35 proc. respondentų, o artimoje ateityje gerų poslinkių tikisi apie 55–60 proc. Tokią padėtį respondantai komentuoja: „natūralu, kad žmogus turi profesinių ambicijų ir nenori 20 metų būti tik eiliniu pareigūnu“. Profesinis rengimas niekam nekelia didesnių problemų (žr. 36 pav.), todėl galima daryti prielaidą, kad pareigūnai, eidami savo pareigas, jaučiasi gana kompetentingi, t. y. dažniausiai juos tenkina esama padėtis. Tiesa, apie 15 proc. turi planų pereiti į kitą tarnybą. Iš pokalbio su respondентаis aiškėja, kad dažniausiai norima pereiti į kitą valstybės tarnybą dėl to, kad ten įdomesnis darbas ar tikimasi geresnių galimybių kilti karjeros laiptais.

³⁸⁹ Žilinskas, D. Kai kurių Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo nuostatų teisinis vertinimas. *Jurisprudencija*. Vilnius, Nr. 63 (55). P. 63.

Tyrimo statistikos duomenų analizė leidžia teigti, kad šių procesų valdymas turi trūkumų. Policijos sistemoje susiformavęs gana kritiškas požiūris į vadovų tarnavimo filosofiją yra kenksmingas žemesnio rango pareigūnų motyvacijai, neskatina siekti aukštesnių pareigų tobulinant savo kvalifikaciją, ugdyti gebėjimus tarnauti, teikti kokybiškas viešąsias paslaugas visuomenei. Platūs vadovų įgaliojimai personalo karjeros valdymo klausimais, respondentų teigimu, sudaro palankias sąlygas rasti protekcionizmui, nepotizmui ir kitiems korupcijos reiškiniams. Diskusijos su įvairių tarnybų pareigūnais leidžia daryti prielaidą, kad padėtis statutinėse tarnybose nėra labai gera demokratinio įteisinimo ir viešosios vadybos požiūriu. Tai svarbi tyrimų sritis, kuri turėtų duoti aiškius atsakymus į klausimus, kaip stiprinti statutinių tarnybų subkultūrą, tarpusavio pagarbą ir pasitikėjimą. Literatūroje šių tarnybų išskirtinumas yra siejamas ir su tuo, kad vadovai turi turėti charizmos. Charizmatiniam vadovui viena iš didžiausių vertybių yra pavaldinio patikimumas³⁹⁰. Remiantis tyrimais galima teigti, kad valdiniai nejaucia pagarbos vadovams. Vadinasi, pirmiausia reikia kelti vadovų-lyderių kompetenciją, pateikti moksliskai pagrįstus administracijos formavimo kriterijus.

8. Mokslo dalyvavimas skatinant aukštos kultūros visuomenės etoso raidą

(Skyriaus apibendrinimas ir išvados)

Integracija į Europos Bendriją yra ne mažiau sudėtingas, ilgai trunkantis procesas nei valstybės kūrimas atgavus Nepriklausomybę. Visi sutaria, kad varomoji jėga, skatinanti civilizuotus šalies gyventojus tobulinti savo bendrabūvį, yra suvokti tikslai, tapę itin reikšmingomis socialinėmis vertybėmis. Taigi viešojo administravimo institucijų tarnavimo visuomenei modeliai turi būti tobulinami suvokiant naujojo bendrabūvio filosofiją.

Knygos skyriuje siekiama atkreipti skaitytojo dėmesį į Europos politinės ir kultūrinės tradicijos standartų diegimą tobulinant šalies valstybės tarnybų valdymą. Autorius, remdamasis sociologinio tyrimo duo-

³⁹⁰ Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 233–235.

menimis, bando atsakyti į vieną iš statutinių tarnybų vidaus administravimo klausimų, kaip per pastarąjį dešimtmetį keitėsi statutinių pareigūnų požiūris į savo tarnybą. Be to, pagal šalies statutinių tarnybų teisinės reglamentacijos analizę keliami hipotezė, kad tarnybų statutai, kiti teisiniai aktai nevisiškai atitinka Vakarų demokratijos standartus, Europos viešojo administravimo principus – vakarietiškos visuomenės etosą. Tema yra labai plati ir sudėtinga. Autorius, remdamasis įvairių šaltinių, sociologinių tyrimų duomenų analize, siekia apibrėžti aktualių mokslinių tyrimų tematiką, formuluoti galimas tyrimų hipotezes. Tai bandymas atskleisti sudėtingas statutinių tarnybų personalo valdymo problemas ir pagrįsti, kad šių problemų sprendimas itin svarbus siekiant šalies bendrabūvyje teigiamų pokyčių.

Be to, apibendrinant šią studiją, reikia pasakyti, kad čia nesiekama ką nors kaltinti ar ginti. Vieningai sutariama, kad vienas iš pagrindinių šalies administravimo tobulinimo tikslų – kuo sėkmingiau įgyvendinti Europos Bendrijos teisės ir teisingumo standartus, Europos viešojo administravimo principus:

- valstybės tarnybos patikimumas ir teisinis tikrumas;
- atvirumas ir skaidrumas;
- teisinė atsakomybė;
- efektyvumas ir rezultatyvumas;
- kita: neutralumas, profesinis integralumas, proporcingumas.

Šiandien J. Rawlso skelbtas teiginys, jog gerai sutvarkytos bendruomenės būklę palaiko bendri jos narių teisingumo įsitikinimai, yra neginčijamas, tačiau viešojo administravimo teorija ir praktinė patirtis įspėja, kad pokyčiai visuomenėje visada vyksta lėtai ir gana skausmingai.

Autoriaus tyrimai, atlikti šalies statutinių tarnybų administravimo raidos tikslo požiūriu, yra pirminiai ir gauti duomenys turėtų būti įprasmingi atliekant kokybinio pobūdžio tyrimus, kitaip tariant, atliekant praktinės veikos mokslinę analizę. Knygoje siekiama atkreipti skaitytojo dėmesį į gyvenimiškas problemas, su kuriomis susiduriama diegiant Europos politinės, kultūrinės tradicijos standartus kuriant nepriklausomos Lietuvos visuomenės etosą ir statutinių tarnybų subkultūrą. Taigi, sprendžiant statinių tarnybų valdymo klausimus, diskutuotina:

- *Neformalios taisyklės ir kultūra keičiasi lėčiau nei formalios taisyklės ir paprastai iš naujo įprasmina šias formalias taisykles, todėl išorinis bendrų formalių taisyklių įvedimas sukelia labai*

*skirtingų padarinių*³⁹¹. Taigi tyrimais atskleistos tendencijos rodo atsiradus intriguojančią mokslinės analizės galimybę: nagrinėdami statutinėse tarnybose susiklosčiusius santykius, bandome išsiaiškinti įvairių rangų pareigūnų požiūrį (tikrąjį, o neapsimestinį) į savo priedermes, kita vertus, analizuojant padėtį Vakarų Europos politinės, kultūros tradicijos standartų požiūriu, galime nesunkiai atskleisti ir paaiškinti viešųjų santykių administravimo problemas. Tai aktualija, kurią pavadintume „gyvosios teisės poreikiu“. Praktinės padėties analizė patvirtina, kad statutinių tarnybų vidaus valdymas turi būti tobulinamas sutelktomis mokslo ir praktikos pajėgomis, kad statutinėms tarnyboms, jų pareigūnams būtų sudarytos visos prielaidos perimti naujuosius bendrabūvio reikalavimus.

- Vertinant skirtingų rangų pareigūnų tarpusavio santykius, susiklosčiusius šalies statutinėse įstaigose, reikia prisiminti ir kitą išmintį, pavyzdžiui, perteiktą anglų filosofo ir ekonomisto J. S. Millio žodžiais, *kad kiekvieno asmens teisės ir interesai tik tada neignoruojami, kai suinteresuotas asmuo yra įpratęs, linkęs ir pajėgus pats juos ginti*. Žmonės apsaugoti nuo kitų daromo blogio tik tiek, kiek jie turi galios (teisinės, moralinės, psichologinės ir panašiai) apsisaugoti patys ir geba tai daryti. Reikia atsakyti į klausimą, ar statutiniai pareigūnai turi užtektinai galimybių ginti savo poreikius, o gal statutinių tarnybų vidaus santykiai laikytini tik privačiu pareigūnų reikalu, ir jiems nereikalingos garantijos naudotis visomis galimomis socialinėmis ir ekonominėmis teisėmis, taikomomis kitiems valstybės tarnautojams?

Manytume, kad šios mintys gali paskatinti ir toliau diskutuoti. Šias diskusijas reikėtų vertinti kaip praktikos padiktotas „apdairumo tendencijas“. Tai tenkino mūsų atliekamos studijos sąlygas, nes savo padėties vertinimo, pareigūnų savitarpio pasitikėjimo ir pasitikėjimo savimi problemos skyriuje vertinamos pagrįstai, atsietai nuo vidinių įsipareigojimų, esančių anapus kasdienės praktinės veiklos.

³⁹¹ Putnam, R. D. *Kad demokratija veiktų*. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 237.

9. Novatoriškos veiklos filosofija

Pakitusio šiuolaikinėje visuomenėje valstybės tarnautojo vaidmens filosofinis vertinimas pateiktas, pavyzdžiui, T. Cooperio³⁹² knygoje „Pilietiškumo etika viešajame administravime“. Statutinių institucijų ir jų pareigūnų etika kaip specialus klausimas yra nagrinėjamas paskutiniajame knygos skyriuje, tačiau esminės viešojo administravimo etikos nuostatos, pasikeitęs etikos vaidmuo kuriant vadybinę valstybę, išryškėja nagrinėjant visus praktinius klausimus.

Valstybės tarnautojas, pareigūnas turi plačius viešojo administravimo įgaliojimus. Jis įgyja ne tik papildomų teisių, bet gauna ir specialių pareigų, o tai numato jo savitą pilietiškumo sampratą. Pilietis-pareigūnas turi prisiimti atlikti teigiamą vaidmenį didinant visuomenės gerovę, siekiant bendro labo, laikydamasis pagrindinių politinių, pilietinių santykių sistemos vertybių:

- iniciatyvaus dalyvavimo – veiksnumo;
- politinės lygybės;
- teisingumo.

Taigi asmuo, tapęs pareigūnu, prisiima „piliečio-administratoriaus“ vaidmenį ir tampa suinteresuotu piliečiu, tarnaujančiu asmenims, visuomenei. Etiniu pilietiškumo pagrindu tampa viešojo administratoriaus (policijos, muitinės, mokesčių įstaigos pareigūno) etinė laikysena. Jo aukščiausia pareiga yra rūpintis visuomenės gerove ir paslaugas teikti taip, kad pagerėtų bendra gerovė, bendruomenės gyvenimas. Moralinė prasme gerėjantis gyvenimas yra viena iš labai svarbių prielaidų formuoti visuomenės būdo savybes (pavyzdžiui, žmonių pasitikėjimą pareigūnais), pilietines dorybes (pavyzdžiui, suinteresuotumą bendradarbiauti, aukoti asmeninį laiką kuriant saugų gyvenimą).

Kaip daryti įtaką valstybės tarnyboms ir jų tarnautojams, praktiškai siekti jų pilietišką arba etinę laikyseną? Vienas iš efektyviausių būdų užkirsti kelią galimoms etikos problemoms rasti yra etiškas sprendimų priėmimas³⁹³. Etiškas sprendimas priklauso nuo turimos informacijos

³⁹² Cooper, T. L. *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. New York: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1991.

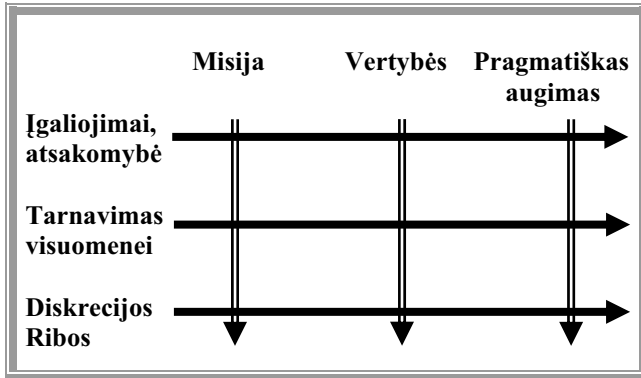
³⁹³ Palidauskaitė, J. Etika viešajame administravime. *Viešasis administravimas* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 1999. P. 202–203.

adekvatumo, priežasties–pasekmės suvokimo, gebėjimo veiksmą vertinti dorovės ir moralės požiūriu. Rengiantis priimti sprendimą svarbu, kad būtų loginis ryšys tarp siekiamo tikslo ir sprendimo, t. y. politikos ir proceso. Sprendimo turinys atspindi politiką, o metodai, kuriais pasiekiame sprendimą – procesą. Turinys reikalauja niekada nepamiršti politikos tikslo, nuosekliai ir bendrai vykdyti administracinę politiką, rūpintis, kad sprendimas būtų naudingas piliečiams, o ne organizacijai ar atskiram asmeniui, stengtis priimti kuo daugiau teisingų sprendimų. Privalu skirti politikos principą nuo taisyklių, reglamentuojančių politikos įgyvendinimą. Konflikto atveju reikia rinktis ne taisykles, o principą. Pastebėjus prieštaravimą tarp principo ir taisyklių (numatytos netinkamos priemonės), reikia veikti laisvai ignoruojant ar kitaip interpretuojant nelogiškas taisykles.

Ši problema svarbi daugeliui šalies mokslininkų, viešojo administravimo specialistų (V. Kundrotas, J. Palidauskaitė, N. Vasiljevienė, D. Vyšniauskienė ir kt.), šiai aktualijai savo darbus skiria užsienio šalių autoriai (S. Bonczekas, J. Bowmanas, R. B. Denhardtas, C. Lewis ir kt.)³⁹⁴ Itin aktualios R. Denhardto mintys šiuo klausimu išsakytos knygoje „Reikšmingumo siekimas“. Autorius, pasitelkdamas sukauptas teoretines žinias ir savo praktinę patirtį, atliko žymių Australijos, Didžiosios Britanijos, Jungtinių Valstijų ir Kanados viešojo administravimo specialistų sociologinę apklausą. Remdamasis sukauptos medžiagos mokslinė analize, jis formuluoja pagrindines naujausių teorijų, siekiant aukšto pareigūnų etiškumo, diegimo strategines kryptis – instrumentarijumą.

Autoriaus nuomone, etiškų sprendimų priėmimas yra sudėtingas, intelektualus veiksmas. Siekiant sutelkti skaitytojų dėmesį į esminius monografiniam darbui svarbius dalykus, vaizdžiai parodyti atspirties taškus modernizuojant viešųjų institucijų vadybą, diegiant viešųjų santykių administravime instrumentinę etiką paveiksle pateikiama naujojo viešojo administravimo vertinimo etiniu požiūriu sistema (žr. 40 pav.).

³⁹⁴ Bonczek, S. Creating an ethical work environment. *The ethics edge* (ed. E. Berman, J. West, S. Bonczek). International city/county management association. 1998. P. 72–79; Bowman, J. The professional edge. *The ethics edge* (ed. E. Berman, J. West, S. Bonczek) International city/county management association. 1998. P. 159–163; Denhardt, R. B. *The Pursuit of Significance*. California: Pacific Grove, Wadsworth, 1993; Lewis, C. *The ethics challenge in public service*. A problem solving guide. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.



40 pav. Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo ir kontrolės instrumentarijumas

Misija (lot. *missio* – pavedimas, paskirtis). Valstybės tarnybos misija yra materializuota teisiškai ją apibrėžiant, išskiriant pagrindines funkcijas – pirmenybines veiklos sritis. Tyrinėjant statutinių tarnybų administravimą teisinės demokratinės valstybės raidos požiūriu, svarbu analizuoti šį procesą per kintančią teisės ir valstybės (ją sudarančių institucijų) sąvokų sampratą visuomenėje. Organizaciniai institucijų pokyčiai pasireiškia ugdant pasišventimą tarnybos misijai.

Visi tarnautojai privalo gerai suprasti, ką turi daryti ir ko iš jų tikimasi įgyvendinant institucijos (muitinės, policijos ir kt.) misiją, o pirmiausia – vadovas turi jausti asmeninę atsakomybę, iki galo suvokti savo vaidmenį ir gebėti paaiškinti valdiniam. Misijos įgyvendinimas priklauso nuo to, kad tinkamiems žmonėms būtų skirti tinkami vaidmenys.

Vertybės. Organizaciniai pokyčiai tarnyboje įgyvendinami ne tiek pertvarkant struktūrą, kiek kuriant, derinant socialinių normų sistemą, ugdant pareigūnų profesionalumą bei formuojant tarnavimo bendruomenei vertybes – keičiant vertybes ir vertinimus į aukštesnį moralinių reikalavimų lygį.

Vertybės turi būti aiškios, veiksmingos ir išskirtinės. Tarnybos vadovo ištikimybė šioms vertybėms – tai gebėjimas suvokti specifinį įstaiigos ir valdinių statusą³⁹⁵, formuluoti vertybinius reikalavimus tarnavi-

³⁹⁵ Laurinavičius, A. Statutinių valstybės tarnautojų statuso įgijimo kriterijai ir jo

mui skatinant teigiamas tarnybinės veiklos tendencijas. Nūdienos savitumas tas, kad vertybinė viešojo administravimo koncepcija pateikia stipriai pasikeitusį sąvokos „tarnavimas visuomenei“ turinį. Tai reiškia, kad strategija turi keistis, atitikti susiklosčiusią padėtį (teikiamos paslaugos, tarnavimas – palikti malonius pojūčius, sprendimai – tinkamiausi, priimtini bendruomenei), o pagrindinės vertybės, nepaisant aplinkybių, turi išlikti.

Pragmatiškas augimas. Tarnyboje nuolat ieškoma raidos galimybių. Pagrindinė tendencija – daugiapakopį sprendimų priėmimo procesą paversti laisvesne, sklandesne organizacine struktūra atsisakant nebūtinų biurokratinių procedūrų. Tarnybos vadovo pareiga, atsiradus tinkamoms galimybėms, pakreipti organizacinius procesus reikiama misijos nubrėžta linkme. Tikra tiesa, kad mes pasiekiamo tiek, kiek viliamės pasiekti, rašo C. Turneris, o daugiau pasiekiamo tada, kai nustojame stengtis atrodyti ir elgtis kaip visi. Tai nėra noras išsiskirti iš kitų tarpo, o reiškia drąsą ginti savo įsitikinimus.

Vertinant vadybinių požiūrių, kyla klausimas, kas organizacijoje arba nedideliame jos padalinyje yra vadovas: kontrolierius, administratorius ar lyderis. Visų trijų tikslai visiškai skirtingi. Kontrolierius siekia slopinti, administratorius bando apriboti, o lyderiai – propaguoja komandinį veikimo būdą.

Problemų atsiranda ir todėl, kad renkant organizacijos vadovą išlieka tradicinė metodika, trukdanti didesnėms permainoms rasti. Mūsų praktikoje valstybės įstaigos, padalinio vadovo postas yra pripažinimo arba paaukštavimo tarnyboje būdas, o ne tolimesnės raidos prielaidų kūrimas. Modernioje įstaigoje vadovas į pokyčius žiūri kaip į natūralų raidos procesą ir skatina jį tokia linkme, kad atitiktų tarnybos misiją – narių bei visuomenės rūpesčius, interesus.

Misija, vertybės, institucijos raidos tendencijos pateikiamos deskriptyviai. Lygiagrečiai, kaip valdymo atramos taškai, kuriami standartizuoti reikalavimai, konceptai. Institucijų vaidmuo, jų raidos tendencijos vertinamos bendrame socialinių procesų kontekste.

* * *

Įgaliojimai, atsakomybė, tarnybos reikalavimai, diskrecija savo prigimtimi yra normatyviniai arba vertybiniai. Deskriptyvinis aspektas padeda rengti komentarus, atskleisti esamų ir naujai besiformuojančių socialinių vertybių filosofiją.

Įgaliojimų ir atsakomybės perdavimas. Visi tarnybos darbuotojai yra atsakingi už veiklos optimalumą, rezultatyvumą ir kokybę. Objektivus pagrindas – demokratinis įteisinimas (apie tarnybinės teisės kūrimą žiūrėti I skyriaus Tarnybinės teisės koncepcija 1–5 skirsniuose). Naujos kokybės siekiama įgaliojant visų lygių pareigūnus savarankiškai atlikti užduotis ir asmeniškai prisiimti atsakomybę už veiklos rezultatus. Verslo ekspertai, vadybos mokslininkai tvirtina, kad organizacija, priėmusi dokumentą, kuriame standartizuojami pareigybiniai reikalavimai, nepraranda lankstumo ir netampa perdėm reikli su sąlyga, kai yra laikomasi tam tikrų reikalavimų.

- Instrukcijose būtina nurodyti pirminius, antrinius ir papildomus tikslus. Suvokiant savo vaidmenį, nesudėtinga veikti komandoje, „nudirbti bendrus darbus ir nenumatytoje situacijoje veikti išvien“.³⁹⁶
- Tarnyboje teisiškai nustatytas hierarchinis pavaldumas ir vyresniojo pagal pareigybes įsakymai, nurodymai yra privalomi pavaldiniui, tačiau nurodymų vykdymas neatleidžia pareigūno nuo asmeninės atsakomybės už pasekmes.
- Reikia žinoti, kad pareigūnų atsakomybė galima ne tik negatyvioji³⁹⁷, bet ir pozityvioji³⁹⁸. Jų poelgiai, veiksmai vertinami imanentiškai, įgyvendinamos misijos kontekste ir remiantis deontologiniais veiklos vertinimo kriterijais.

Tarnavimas visuomenei. Ypatumas tas, kad tarnavime techninės priemonės nėra svarbiausios. Svarbu, kad veikla būtų skirta vertybėms perkelti į tikrovę, rodyti jų veiksmingumą. Objektivus pagrindas – da-

³⁹⁶ Turner, C. *Kaip sukurti verslias organizacijas. Veskime į sėkmę*. Vilnius: BMI, Baltos lankos, 2005. P. 138.

³⁹⁷ Negatyvioji atsakomybė kyla tuomet, kai padaromas koks nors nusikaltimas ar nusižengimas, ji retrospektyvi, nukreipta į praeitį.

³⁹⁸ Pozityvioji atsakomybė nėra susieta su tiesiogine kalte. Ji tartum nuolat budi, kad žmogus ateityje nepadarytų nusikaltimų, nusižengimų, net klaidų. Ji perspektyvi, nukreipta į ateitį ir iš esmės yra dorovinės atsakomybės forma.

lykinės etikos infrastruktūra, t. y. etikos kodeksas ir jį „aptarnaujančių“ institutų, institucijų sistema (teisės institutų ir institucijų kūrimo klausimai daugiausia nagrinėjami II skyriaus Statutinių valstybės tarnybų teisinio reglamentavimo sistemos demokratinio įteisinimo tendencijos 1–3 skirsniuose). Vertinant naujojo viešojo administravimo požiūriu, daugiau dėmesio reikia skirti žmogiškiesiems santykiams, subkultūros dvasios jausmo tarnybos viduje palaikymui ir jos pateikimui aptarnaujamoje bendruomenėje. Etinės vertybės:

- aukšti tarnybos atlikimo standartai;
- atskaitingumas;
- bendravimo kokybė.

Vienas iš svarbiausių darbo barų – darbas su klientais, jų nusiskundimų svarstymas. W. Olinsas, nagrinėdamas tarnavimo problemas, rašo, kad mokesčių tarnybos ar policijos veiklos sėkmė priklauso nuo bendradarbiavimo su visuomene. *Jeigu kokioje nors šalyje vyrauja nuostata, kad žmonės, mokantys mokesčius, yra kvailiai, tai dauguma žmonių ir vengia juos mokėti tol, kol pasikeičia mokesčių institucijų principinė nuostata.* Svarbiausias veiksnys kuriant moralią atmosferą, didinant organizacijos prestižą, yra atidus aptarnavimo trūkumų nagrinėjimas, skubus jų taisymas ir mokymasis iš klaidų siekiant daugiau jų nekartoti. Vadybos mokslinių leidinių analizė ir socialinių tyrinėjimų duomenys leidžia daryti išvadą, kad klientų nusiskundimų analizės, arba darbo su klientais, skyrius turi būti bet kokios paslaugų (tarnavimo) organizacijos veiklos ašis.

Diskrecijos ribos – ištikimybė valstybės tarnybai. Valstybės tarnautojai vertina ypatingą valstybės tarnybų, ir ypač viešųjų institucijų, vaidmenį administravimo procese. Objektivus pagrindas – administracinė diskrecija (žr. 3 skirsnį Valstybės ir verslo sąveika plėtojant Lietuvos verslumą). Tarnybos vadovas turi ypatingus įgaliojimus motyvuoti pavaldinius (pavyzdžiui, per karjeros procesų valdymą) ir reikalauti jų aukšto moralumo, palaikyti tinkamą psichologinį klimatą kolektyve, sukurti palankias sąlygas kiekvieno tarnautojo asmenybės raiškai.

Diskrecijos ribų nustatymas yra sudėtingas klausimas. Pavyzdžiui, šios strateginės nuostatos, analizuojamos R. B. Denhardt'o knygoje „Reikšmingumo siekimas“, ragina sutelkti dėmesį į vidinę valstybės tarnybų veiklos motyvaciją. Neabejotinas motyvacijos pagrindas, pastebi autorius, yra savo tarnybos prasmės ir reikšmingumo suvokimas.

Šis reiškinys turi ir kitą pusę – pareigūno nusiteikimas tarnauti. Naujosios viešosios vadybos diegimas reikalauja daugiau nė rankų, pro- to ir laiko. Reikalingas kūrybingumas, netradicinė vaizduotė, be to, dar būtina:

- *įžvalgumas* nuspėti raidos tendencijas ir būsimus klientų porei- kius;
- *intuicija* priimant sprendimus, kaip veikti esant tokioms tenden- cijoms ir tokiems poreikiams;
- *iniciatyvumas* veiksmingai išplėsti atsirandančias galimybes;
- *novatoriškumas* kuriant naudą – bendruomeniškumo, pilietišku- mo bruožus – iš pasirinktų galimybių;
- *sažiningumas*, užtikrinantis, kad ši galimybė yra prasminga ir verta vystyti;
- *individualumas* noriai prisiimti asmeninę atsakomybę;
- *glaudus abipusis ryšys* su komanda, su kuria įgyvendinate inicia- tyvas³⁹⁹.

Šioms savybėms rasti, jų įgyvendinimui ir plėtrai būtina prielaida – administracinė diskrecija, teisiškai reglamentuoti pareigūnų diskreci- niai įgaliojimai.

Kita problema kyla iš nuostatos, kad verslo ir valstybės tarnybos reikšmė visuomenei suprantama skirtingai. Iš to prieinama prie išvados, kad atitinkamų darinių raidos tendencijos yra skirtingos, todėl turi būti skirtingas ir šių socialiai svarbių darinių administravimas, teisinis reg- lamentavimas. Versle svarbu sureikšminti savo interesus, valstybės tar- nyboje – visuomenės interesus. Turint omenyje vykstančius tam tikrų valstybės funkcijų privatizacijos procesus, sutartimis grįstą administra- vimą, tai labai sudėtinga šio meto problema. Daugelis teoretikų, prakti- kų siūlo radikalias idėjas, pataria ieškoti atsakymų į praktikos klausimus kritinėje socialinėje teorijoje, postmodernizme, humanizmo filosofijoje ir net fenomenologijoje. Į tai atkreiptas dėmesys visuose knygos sky- riuose.

Apibendrinant galima daryti prielaidą, kad realių valstybės tarnybos pokyčių galima tikėtis organizacijoms ir pareigūnams suvokus savo tar- nybinės veiklos filosofijos pokyčius. Kitaip sakant, sukūrus kiek įma- noma išsamią šiuolaikinio administravimo koncepciją, paliekančią kuo

³⁹⁹ Turner, C. *Kaip sukurti verslias organizacijas. Veskime į sėkmę*. Vilnius: BMI, Bal- tos lankos, 2005. P. 180–181.

didesnę erdvę reikštis visų pilietiškumui, o pareigūnų – pasišventimui tarnauti, rūpintis bendrąja gerove. Kaip teigia R. Bellahas monografijoje „Širdies įpročiai“, pasišventimas valstybės tarnybai yra ne tik pagrindinis dalykas, bet ir gali tapti jėga, vienijančia piliečius ir profesionalus sprendžiant svarbias valstybės problemas⁴⁰⁰. Administracinę valstybę transformuojant į vadybinę turi būti sutelktos pastangos pilietiškumo dvasios perkėlimui į valdžios veiklą, skatinti profesinės, dalykinės (viešojo administravimo) etikos infrastruktūros pokyčius. Profesinės veiklos etikos prasmė – tai ne technologiniai gebėjimai, o moralinis indėlis, kurį valstybės tarnautojai įneša į sudėtingą pilietinės visuomenės brandą.

⁴⁰⁰ Bellah, R. *Habits of the Heart*. Berkeley: University of Colifornia Press, 1985. P. 211.

Civil Service Law and Innovative Paradigm of Administration Governmental Institutions

Summary

The starting point of social processes studies is a consistent pattern of social development revealed by human theories. These are universal requirements which are to be obeyed by state statutory services. The reform based on a social consistent pattern is the main guarantee of its success. A new public administration supposing democratic legitimacy and market mechanisms is a feature of a new administrative paradigm of state statutory services analysed in this study. Academic necessity to analyse state service and business, interaction between public and private interests in a new state services administration context was an unofficial trigger for this study to appear. The author raises a hypothesis: contrasting of public and private interests in the fields important to a society misrepresents a vision of the legal administrative state and becomes an obstacle to perform a mission entrusted by the state. The subject of the study "Civil Service Law and Innovative Paradigm of Administration Governmental Institutions" is a solution of the problem of interaction and competition of public and private interests by creating and reforming institutions of public administration in XXI century. The topic is too broad; therefore, the author takes as a goal to define public interest of administrative state, tendencies of implementation means development.

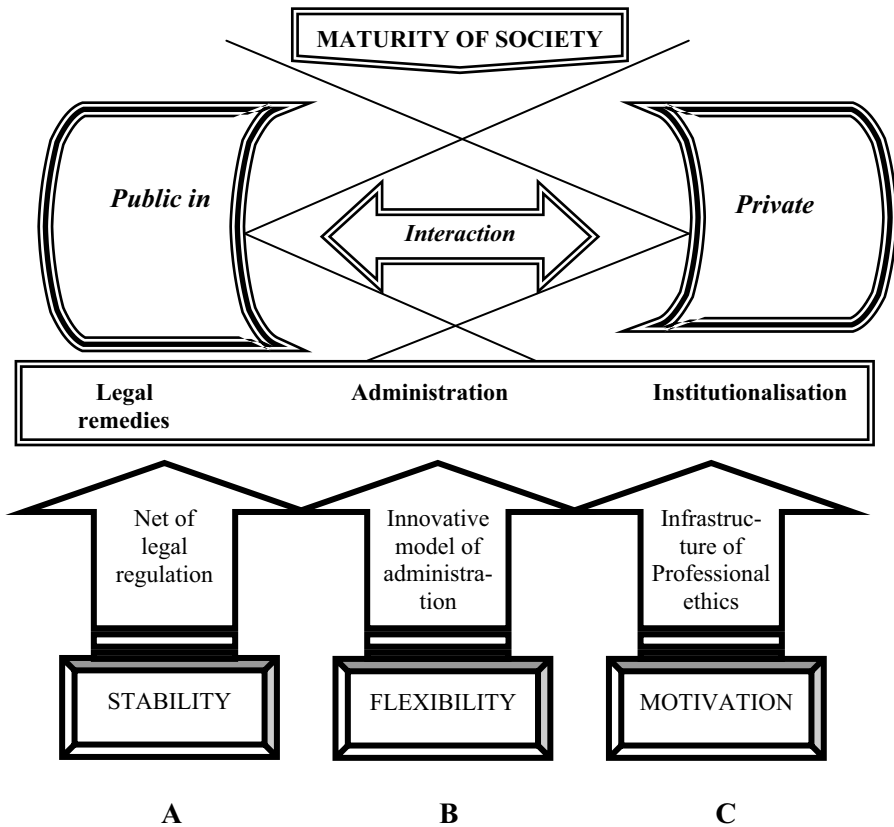
Certain questions arise when creating and developing traditions of Westerns culture: are there any changes and if they are –towards which direction does a way of society thinking change, can we forecast tendencies of democratic state and development of society which would encourage absorbing traditions of old- timers European Union member states how to organize and create coexistence and wellbeing. The author presumes: if attitudes towards business and enterprise are not changed, a master- key to open the door to wellbeing will not be found.

Process of modernisation of state statutory services by introducing methods of new public administration does not provide for a new model of public administration and can not be evaluated as a separate paradigm as there is no “pure” data on public administration according to which economic criteria in a public sector could be valid without any obstacles. Neither there are any spheres into which elements of such modernisation could not be introduced as the state just like enterprise is always supposed to act in an economic and efficient way⁴⁰¹. Therefore, the study does not present any innovative theory; it only attempts to cover gaps of modernization of activity of state statutory services.

The author employs schemes and pictures to make it easier for the reader to understand the content of the book, clear the shape of the issues analysed in the study, structure the research data, and establish links between the theory and practice. Pictures No. 39 and No. 40 cover all parts of the book and serves as a matrix. Picture No. 39 and its variations reveal the essence of the study, covers chapters, subchapters and research data of the monograph and unifies them into one study. It also presents the subject of the study which is the interaction between public and private interests which marks the reason of modernization of the public administration. It also structures the main ideas of modernisation of administration. Interaction between public and private interests is defined as reason for integration of social sciences.

Besides, in a wide variety of administration theory this picture helps marking the main questions which are of importance for modernization of state statutory services. The book also alerts that the main methodological task is to properly choose concepts of development in order to reform public administration and activities of these specific state institutions. The picture No. 39 attempts to draw the reader’s attention that the author has chosen three integral spheres of the issue analysis: legal regulation, innovative administration and professional ethics. They are presented in the study as instruments closely related to each other- mechanics which helps to modernize statutory service by means of securing its stability and creatively employing motivation of officers make it more flexible.

⁴⁰¹ Thom, N.; Ritz, A. *Public Management*. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden, Gabler, 2000.



39 picture. New paradigm of state services (institutions)

Variations of the picture No. 40 help summarizing the problems analysed in the book taking into consideration its context. The author stresses that administration reforms is a complex process which covers several branches of sciences, results of interaction between elements of administration and management. Therefore, new chapters of the book focus attention on different subjects, discuss with the reader the issues related to creation of different concepts. They are bound by drafting of intellectual administration model. We present the summary of the main chapters of the book by trying to focus on presumptions of creation of

concepts of stability, flexibility and motivation (see pictures 39 A, B, C).

A. Tendencies of democratic legitimacy of legal regulation of state statutory services

The modern concept of the state is closely related to democracy while the content of this notion is inconstant and influenced by the development of the humanism theory and practice; it reveals human needs which emerge from values. Legal state is forming itself as a legal organizational mechanism aimed at implementing values and developing variety of human needs, starting with the lowest level- ensured guarantees for maintaining the existence like a physical life, health, etc., up to the highest culture and intellectual needs⁴⁰². The modern science declares that perfection of positive law means a shift into the administration state. Peculiarity of a new state vision is the conformity between the law and administration, transformation of administration of public institutions by employing modern concepts of new public administration. From this point of view, the goal of scientific analysis is revealing the change of law by introducing preconditions for dynamics of rights of human and social formatives in increasing their social responsibility.

Changes of social role of law could be established by analysis of functions of the law to regulate certain societal relations. The status of state statutory services is a legal one and a peculiarity of their administration modernisation is related to its implementation with certain reservation which requires preserving stability of these services, while their function is to ensure the stability of the state. Legal legitimacy is the most trustworthy and time- tested guarantee for stability, therefore, the necessary precondition for administration state creation is the legal state based on firm democratic legitimacy.

Legal means are employed in order to establish tasks to be implemented by institutions and status of officers and institutions. Besides, the study presents certain functional priorities with reference to development conditions of state and society. When we analyze administration of statutory services (administrative activity) from the point of view

⁴⁰² Laurinavičius, A. *Žmogaus teisės ir policijos veikla*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 18–23.

of the legal state, it is pivotal to analyze the process by employing a shifting notion of the law and state (institutions that comprise it). It is quite a difficult task as the notion of the law and the definition of the state in general are quite comparative and determined by historical experience, way of life, national character and other conditions. Therefore, there is no universally approved definition of the subject of the law while this is important argument to analyze legal functions, their compatibility with concepts of the new public administration.

Diversity of opinions on issues of democratic legitimacy emerges due to numerous reasons, and the first of them, complexity of its legal content. For example, E. Kūris⁴⁰³ when defining the content of the subject of law marks out several important aspects though not compatible to each other: the law is concurrent with interests of people and their group as state statutory services whose behavior is regulated by it. Violation of law is one of aspects of societal life knowledge; the law is always related to certain values; the law is only social but also psychological and cultural phenomenon which makes it ununiversal. Therefore, there are many reasons which encourage discussion on the issue of the subject of law. There are even more reasons to analyze new tendencies of its administration modernization. It is quite problematic to find common rate when attempting to provide to the community of lawyers some unusual, unpredigested in terms of consciousness study on legal issues like the one we are analyzing.

One of problematic issues is that the goals or philosophy of state, society and separate social layers might differ and turn into more or less intense social tension. This scientific study reveals that state, society and different social groups have different values and their hierarchy. On the other hand, it would be erroneous to think that some unified society with homogenous way of reasoning could appear and the individual person's consciousness would extinct. The point is that philosophy defines the idea in itself and its principal attitudes, or to put it in I. Kant's words, socially significant "maxims" without going into details on them. It allows achieving balance between statics and dynamics of the categories.

The counterfort of the modern philosophy or its main and incomparable value- the man, his relation with other man, relations among hu-

⁴⁰³ Kūris, E. *Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis*. Kelsen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 23.

mans or interaction in the context of globalization and integration process of growing social responsibility of organizations. A responsible person with firm moral attitudes contributes to creating culture and progress of the humanity, with responsibility takes care of the world as the subject of his activity. The book presents a presumption that tendencies of democratic legitimacy are determined by the idea that both the person and society need less and less imperatives such as strong legal regulation from outside.

Another legal aspect which is analyzed in the monograph is related to changes in applying a conception of the law. Some time ago there was an opinion that legal order is an exceptional prerogative of the law and lawyers and an exquisite task of law enforcement institutions. Nowadays, there is a different understanding that creation of legal state and organized society is a complex problem of science and practice which requires a complex solution by employing other branches of science. New scientific theories have been created which have broadened the concept of law as social value. Therefore, while analyzing issues related to administration we encounter various specific theories, such as philosophy of law, sociology of law, theory of administration of law enforcement institutions, psychology of law, psychology of courts, deontology, professional ethics (for example, state statutory services), eduology of law, etc. It means that management and administration of organizations requires high intellectual capacities and stimulates maturity of organizational culture of human coexistence.

Thus, law in 21st century is not the only autonomous regulator of modern coexistence- an exclusive whole of sanctioned rules. Regulation of statutory services and the staff- officers- is not an exclusion: the scientific study revealed that in their behavior, communication with persons (clients) they employ other social norms- political, religious, ethical, corporative, socio- psychological (customs, traditions, believes, insights), etc. Relations which fall under legal regulation are influenced by the diversity of the law and other social norms. And vice versa, development of democratic legitimacy is determined by imperatives of different spheres of society life.

B. Instruments of state statutory services to modernize administration

Nowadays, while in western countries a new public administration is being elaborated, the Lithuanian statutory service still pursues a strong career model the so called *neo-Weberian concept*. It is required that the state and its institutions are socially responsible, take care of technological, demographic, ecological and other phenomena and processes and change within themselves. Internal responsibility of state institutions consists of bureaucratic and professional responsibility⁴⁰⁴.

State statutory services as the state guarantee for security and stability in a new administration also preserve a high authorization and power level and assume even more autonomy. A concept of new administration is based on the *corporate power doctrine*. The idea is to include all interested parties (social groups) into the matter of decision taking and arranging public affairs. In their turn, all interested persons acquire a stimulus to organize and actively participate in taking care of public societal affairs. A presumption for implementation of the doctrine is new public administration. It encourages introducing into state service the principles of enterprise, contraction, privatization, deregulation, decentralization. A new public administration is defined by being more oriented to needs of society and person. It makes the subject of the research even more complex.

The subject of the monograph is focused on the analysis of interaction of state and business and is based on the presumption that *enterprise is a state of society; therefore, it is to be treated as a national problem*. If state institutions do not assume that the enterprise creates basics for economic wellbeing might become a serious obstacle for social development. For example, there are from 50 to 100 controlling institutions under the ministries of the Economy and the Internal Affairs. 25 thousand officers are employed in state statutory services which comprise approximately 10 percent of all state civil servants. Activity reforms attempt to introduce new methods which allow combining control and support. In the administration state the control is treated as a security of

⁴⁰⁴ Židonis, Ž. Pokyčiai Lietuvos valstybės tarnyboje: demokratinis valdymas *versus* vadybinė valstybė. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, 2007. P. 350.

the public interest adjusted to support provided for people and the encouragement of enterprise. The book devotes much attention to the analysis of an example of stimulation of the international trade. From this point of view customs and enterprise are inseparable elements of successful economic development. According to the data provided by the United Nations Economic Commission, coordinating role of the world trade is distributed as follows:

- customs – 58 percent.,
- ports and harbours organization – 17 percent.,
- other state institutions – 17 percent.,
- private organizations – 8 percent.

From the traditional point of view, customs is a control institution which requires much time from business and often becomes an obstacle to international trade. The data scale of economical transactions proves that due to complex customs procedures business might face much damage. When international trade goes in low tariffs, all customs procedures might become hidden restrictions (quantitative, qualitative) or obvious obstacles for international trade. It means that customs should better meet needs of business communities by making customs procedures less complicated, by speeding information flows and by introducing new communication technologies. There are discussions in literature on the following issues concerning simplification of customs procedures:

- simplified import of goods by organizing all required formalities by “one- window principle“
- an important recency when information on goods is sent to customs before the goods arrive so that customs could count import tax and classify arriving goods;
- random goods checking, electronic declaration of goods;

The idea for customs modernization emerged in developed western countries. The initiative was supported by the World Customs Organization (WCO), World Trade Organization (WTO), which created customs support for business strategy, the so called Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade. The WCO framework to secure and facilitate global trade sets forth the principles and the standards and presents them for adoption as a minimum threshold of what must be done by WCO members. The Framework aims to facilitate and secure trading, enable integrated supply chain management, strengthen cooperation among customs administrations. The Kyoto International Conven-

tion on Simplification and Harmonization of customs procedures – is the main international agreement on the issue⁴⁰⁵.

Therefore, simplification and coordination of customs procedures change the role of the customs. It becomes a significant part of international trading infrastructure which participates in different processes of international trade. The facilitation of the international trade is a defining feature of new trading which covers methods of the modern administration:

- Use of information technologies for modernization of customs procedures, electronic tax paying;
- Customs control based on principles of auditing;
- Analysis based risk managing;
- Cooperation among customs, business and other institutions.

Development of the international trade requires coordination of the national EU customs activities and accurately organized services. In order to coordinate customs activities in 1998 the first set of the so called *Blueprints* (13 strategic tasks) was produced. These *Blueprints* is a practical key instrument based on the best EU practice which helps customs administrations to evaluate and improve functional effectiveness and institutional capacities. The importance of the Guidelines crossed the EU borders. Nowadays customs services throughout the world encounter the similar problems and challenges. Administration of any customs services which implements reforms faces challenge to ensure necessary capacities of administrative activities. Apart from tax collecting function customs is obliged to demonstrate a capacity to effectively manage and control external economical borders, to ensure interests of society, economic trade performing entities, ensure policy of trading facilitation. European Commission Directorate General of Taxation and Customs took the initiative to review and update strategic directives. The updated set of directives covers 22 major fields based on the best practice of EU member states customs administrations. They have been drafted by experts from European Commission Directorate General of Taxation and Customs and EU member states customs administrations experts.

⁴⁰⁵ Council Decision No. 2003/231/EC of March 17, 2003 concerning the accession of the European Community to the Protocol of Amendment to the International Kyoto Convention. The Seimas of the Republic of Lithuania ratified accession to the Community to the Protocol of Amendment to the International Kyoto Convention on the same conditions as the European Community.

Briefly reviewed presumptions of administration modernization reveal tendencies of democratic legitimacy which enhance improvement of administrative capacities while strategic directives are a reliable methodological model for problem analysis. The study arrives to the conclusion that the new public administration requires a different organizational culture, i.e. obligations are to be performed by being open to external environment. It is based on competence and professional capacities of public servants, their abilities to take corporate decisions even in unusual situations. There also emerges another conclusion in the study that administrative changes based on new public administration narrow boundaries of administrative law. Management based on orders and other normative methods are substituted by methods which allow more possibilities for management activities. A development of administrative discretion is related to new needs of state regulation and effectiveness of public administration. Creators of discretionary law without denial of the importance of legal norms in state administration have introduced an idea that there should be another socially (social ethics) and morally based way of regulation of social relations, i.e. discretionary management.

Scientific analysis of the practices reveals that discretionary law is a complex phenomenon with many internal contradictions. There is an opinion that science does not pay enough attention to solving these problems and due to this reason continental European administrative law is in “the stagnation period”.

The concept of the discretionary law is interrelated with striving for good administration. The main criterion on which executive state administration mechanism of the legislative (law-making) law is based is the aim to creatively implement the principle of good administration. This aim is inseparable from the development of public servants' intellectual activity. Discretion the intellectual activity of public servants is justified by philosophy of mind. It is a way to create favorable conditions for modernization of administration, create concepts for solving unusual situations, to encourage a flexibility of public servants administrative activity. A principle of good administration might be treated as a requirement for public servants to understand administration as the intellectual activity. This conclusion is based on the special literature, decisions of the European Court of Justice. For example, in the case

*Tradax versus Commission*⁴⁰⁶ the Prosecutor General noted that he does not see any existing universally approved legal principle that what is required on the basis of the principle of good administration will become legally ensured norm⁴⁰⁷. There is an opinion in the literature that the principle of good administration is implemented by the analysis of practical experience and by creation of innovative concepts of management administration.

An initial survey on issues of understanding of good administration has been conducted. There have been problems identified which are to be addressed by scientists and practitioners in order to modernize administration of the Lithuanian state statutory services.

C. Presumptions of management of ethical administrative activity of state statutory services

Ethical administration of institutions is one of the most important its defining features, and moral official activities- a necessary professional feature of public servants, a part of their qualification. Professional ethics (state service) is one of the most efficient instruments of management (public management). Literature based on scientific research suggests and encourages creation of the purposeful system of ethical institutes (an optimal and accomplished ethical infrastructure) when drafting strategies for institutional activities, their perspective plans. The stress is also put on the concept that the main tendency of the development of ethics is a shift from personal (individual) to social- professional ethics. For example, bearing in mind the development of discretionary powers of public servants a heavier burden responsibility for qualified, ethical and socially responsible activity is supposed to be carried by the organization itself, its executives. When defining social priorities, modelling ethical public administration there is a requirement to take into consideration all conditions which enhance the maturity of civil society. Advancing to contact is being pursued by creating an efficient infrastructure of professional ethics which allows presumptions for implementation

⁴⁰⁶ *Case 64/82 Tradax versus Commission [1984] ECR 1359*. P. 1385–6.

⁴⁰⁷ Usher, J. A. *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001. P. 120.

of the ethical code of a certain profession (service) and making it more effective.

A need for professional ethics is supposed by the circumstance that a tune between society, an individual and a service is very fragile due to a very delicate trust among them. A problem of trust in authorities is scientifically proved to be everlasting. The analysis of practical experience showed that in this context a particular role is attributed to the infrastructure of modern ethics which allows for something that seems a distant dream- for institution to arrange matters itself by employing own capacities and volitional efforts. The prestige of the organization is an indication of its reliability. Trust among individuals and credibility creates a system of guarantees of “social contract” which is trustful enough, starts functioning and influences public relations. This drives to a conclusion that this phenomenon, the prestige, trust in institutions basically can be managed by employing instrumental (professional) ethics. Thus, the book suggests the presumption that codes of ethics could serve as a creative means for good administration of institutions, their good credit and confidence.

Theoretical presumptions of emerging of the instrumental ethics are reviewed in order to provide for a sequential study of the issue. The statutory states started a reform of ethics by introducing deontology. Deontology is a system of norms and principles which come from professional obligations which regulate official behaviour of public servants of public administrative institutions.

Besides, it is a system of science and teaching which meets the needs for scientific knowledge on obligations of police, customs, state border guard and civil security, officer’s professional behaviour. This theory is reputed as the fundamental one in comprehension of ethical public administration, and practice ethics is treated as an instrument of a modern public management. The basic concepts of instrumental ethics are the institutionalization of ethics and the infrastructure of ethics. Institutionalization of ethics is creation of the infrastructure (institutes and institutions) of ethics and the code of service behaviour is its initiation.

A modelling of the infrastructure of ethics, processes of institutionalization are oriented towards broadening the institutional independency, their internal order and responsibility. The book points out that the professional ethics can not be treated as returning back to the Soviet self impeached so- called “collective responsibility”, in the contrary, the aim

is to oust negatively tendentious, warp public relations in state and municipality institutions. Nowadays, a public servant in performing his/her obligations is sufficiently autonomous and his activity is determined by his/her volitional efforts and is based on individual responsibility of serving the society. An officer by taking on his responsibilities in the service in his/her own will, as A. Vaišvila felicitously argues, accepts additional obligations by which he/she can legalize and broaden own rights to protect public interests. Thus, the public servant has extensive delegations of public administration. He not only acquires additional rights but also is attributed of specific obligations which presuppose his peculiar understanding of public spirit. A citizen-officer has to assume a positive role in the name of enhancing wellbeing of the society; he has to attain the common welfare by upholding a system of basic political, civil values:

- initiative participation - capacity,
- political equality,
- justice.

Thus, an individual by becoming an officer assumes a role of a citizen-administrator and becomes an interested citizen who serves the society. Ethic department becomes the background of ethic civil spirit of public administrator (police, customs or tax institution officer). His superlative responsibility is to provide the society with services and goods in a way that the common welfare and communal life would improve. Life ameliorating from the moral point of view is one of important preconditions to form societal characteristics (for. ex. trust in officers), political virtues (for. ex. interest in cooperation, contribute personal time for creation of a secure life)- it all enhances a societal civil maturity.

Improvement of new state service

In place of conclusions

How to influence state services and their employees, to aspire to their ethic, civil stand? The research carried out by the author allows certain generalisations.

One of the most effective ways to prevent certain problems in service is an ethical decision taking. Ethical decision depends on adequacy of the available information, comprehension of consequence result

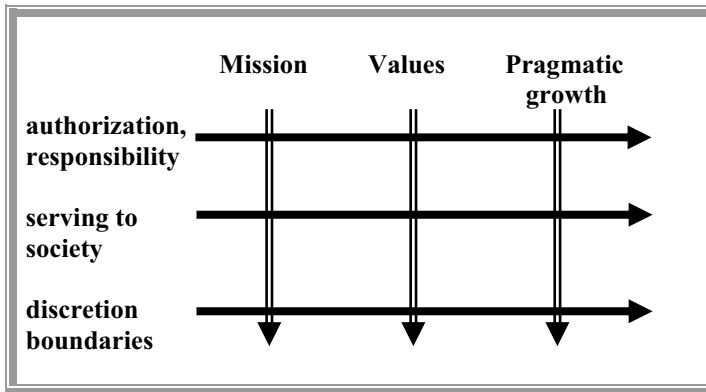
sequence, ability to evaluate from the point of view of morals in the ambit of the democratic legitimacy. It is highly important that before taking a decision the officer understands logic coherence between the goal and decision, i.e. the policy and the process. The content of the decision reflects the policy while methods to take the decision- the process. The content requires keeping to the legally defined goal, competently and coherently pursuing administrative policy, making sure that the decision which is to be taken is useful for citizens, not for the organization or a separate individual, making efforts to take righteous decisions. The carried out research allow to maintain that it is quite complicated for officers to make difference between the principle of the policy and the rules which regulate implementation of the policy, and in case of a conflict they choose rules instead of the principle. Having noticed a contradiction between the principle and the rules (inappropriate intended means) an officer is incapable to act freely by ignoring or otherwise interpreting illogical rules.

Taking ethic decisions in statutory state service is complicated intellectual process. The picture presents new public management concept from the point of view of ethical evaluation (see picture No.40). In order to focus readers' attention to the essential matters analysed in the monograph, the picture shows counterfort points which are significant to modernization of administration of public institutions, creating strategies for state services, introducing management of public relations into administration, instrumental ethics.

Mission

The mission of state service is materialized by defining it legally and marking the basic functions- priority activity fields. When analysing administration of statutory state services in terms of development of legal democratic state it is important to analyse the process by changing concept in society of law and state (the institutions which constitute it). Organizational institutional changes are evident at adherence to the mission of the service. It means that all public servants comprehend what they are supposed and expected to do for implementation of the mission of the institution (customs, police, etc.). The research data allow maintaining that understanding of the mission and functions of the service determines the responsibility of the authorities in the organization, i.e. comprehension of the role and capability to explain it to the subordina-

tes. In other words, implementation of the mission depends a lot on delegation of functions to appropriate individuals.



40 picture. Instruments of implementation and control of new public management

Values

Organizational changes in Lithuanian statutory state services are implemented not by restructuring though by creating, coordinating system of social norms according to standards of the Western democracies, by developing competence of officers and forming values of serving the society, i.e. transforming values and evaluation into higher level of moral requirements.

Values are supposed to be clear, effective and exceptional. Loyalty of the authorities of the service to these values is a capability to understand a specific status⁴⁰⁸, of the institution and subordinates to form moral requirements for serving by enhancing positive tendencies of service activities. Peculiarity of modern times is related to the idea that the moral concept of public administration provides for a changed content of the concept “of serving the society”. It means that the strategy is to

⁴⁰⁸ Laurinavičius, A. Statutinių valstybės tarnautojų statuso įgijimo kriterijai ir jo išskirtinumo pagrindimas. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 96–99.

change, comply with the situation (for. ex. provided services, serving-benevolence, taken decisions optimal, acceptable to the society, etc.). However, despite the changed relations between state and business, distinctive values of the state have to be maintained.

Pragmatic augmentation

A process of searching for development possibilities is continuous. The main tendency is to make a multi-stage decision taking process easier, more fluent organizational structure by ousting out unnecessary bureaucratic procedures. The duty of the authorities of service is to appropriately direct organizational processes towards the mission accomplishment. The very truth is that we achieve as much as we hope to achieve. And the less we try to look and act like others, the more we achieve, according to C. Turner. It is not that we wish to stand out, it only means the courage to defend own believes. This statement is fully proved by the data of our social research.

While evaluating augmentation in terms of management, the main task is to establish who the authority of the organization or of its smaller subdivision is: a controller, an administrator or a leader. All the three have different goals. The controller aspires to suppress, the administrator- to restrict, the leader enhances a team work for accomplishing the mission.

According to the data of our research, problems emerge due to the remaining traditional methodology for electing the authority which blocks larger changes. In practice, the position of the authority in some institution is the means of acknowledgement or promotion but not the means to precondition further development. A person good at implementing official duties not necessarily will become a good leader. In a modern institution the authority treats changes as natural process of development and enhances it the way it complies with the mission of the service- anxiety and interests of members and society.

It is worth noting that the mission, values, tendencies of institutional development are rendered in a descriptive manner. In parallel the author attempts to create standardized requirements, concepts of administration as management counterfort. The role of institution, tendencies of its development is evaluated in the overall context of social processes.

Authorization, responsibility, service requirements, discretion are norms and values in their nature. A descriptive aspect assists drafting

comments, revealing the existent or newly emerging philosophy of social values.

Delegation of authorization and responsibility

All employees of the service are responsible for efficiency and quality of the activities. Democratic legitimacy is an objective background. A new quality is pursued by authorization of all officers to self-dependently perform tasks and personally accept the responsibility for activity results. Our research supported the business experts' statement that organization having approved the document which standardizes service requirements does not lose its flexibility and does not become particularly strict if certain requirements are obeyed.

- Instructions define the status by establishing primary, secondary and subsidiary goals. It is not difficult to an officer to act in team and work collaboratively, and be a member even in unusual situations.
- Orders from higher authority established by the law are obligatory for a subordinate to execute, however, orders from above do not free of personal responsibility for consequences.
- Moral imperatives are perceived in a broad way that both kinds of responsibility could be- not only negative⁴⁰⁹, but the positive⁴¹⁰ as well.
- Acts of officers are evaluated in the context of immanently implemented mission and by deontological criteria of activity evaluation.

Serving the society

The peculiarity of the issue is that technical tools are not the most important matter in serving. The focus should be put on the idea that the activity is dedicated to transmitting values (legal, deontological, moral, etc.) to reality and aspire to their efficiency. An objective background is the infrastructure of professional ethics, i.e. the code of ethics and the completed (perfect) system of institutions and institutes that maintain it.

⁴⁰⁹ Negative responsibility emerges in case a person commits a crime or some violation. Such responsibility is of retrospective nature and looks back to the past.

⁴¹⁰ Positive responsibility is not related to direct guilt. It is like an alert to a person not to commit crimes, violations or even mistakes. It is of perspective nature and looks to the future, and is a form of moral responsibility.

In the evaluation in the light of new public administration more attention should be addressed to human relations, feeling supposed by subculture inside the service and its providing for the community which is maintained by it. The data of the research singled out the essential ethical values:

- high standards of service performance,
- accountability,
- quality of communication.

One of the most important spheres of the work is the work with citizens (clients), consideration of their complaints. The success of police or tax institution activities depends on cooperation with society. As W. Olins has put it, if there is an opinion in a country that those who pay taxes are fools, the majority of individuals would elude paying taxes until the principle concept of tax institutions is changed. The major factor for creating moral atmosphere and enhancing the prestige of the organization is a careful consideration of serving deficiencies, speedy corrections and learning from mistakes in order to avoid their repetitions. The analysis of scientific publications and data of social researches allow making a conclusion that the analysis of complaints made by clients or the division of the work with clients has to be the essential part of the activities of (serving) organization.

Scope of discretion – loyalty to state service

Public servants as a specific social group are singled out by the role of state services and especially statutory state services in the process of their administrative activities. The objective background is an administrative discretion. The head of the service has particular authorities to motivate subordinates (for. ex. through management of career processes) and require high morality, maintain appropriate psychological atmosphere in a collective, create favourable conditions for every servant's personal expression. Defining boundaries of discretion is a difficult task. For example, theories provided in the scientific literature encourage focussing attention on the inner motivation of state services. Understanding of service goal and its significance is unquestionable basis for motivation which is noted by authors of scientific works and proved by our research data.

This phenomenon has another side as well- the disposition of a public official to serve. Introducing of a new public management requires

not only hands, minds, and time but also creativity and untraditional imagination. By employing C. Turner's⁴¹¹ model of evaluation we have carried out social research on the basis of which we provide additional preconditions for discretion to emerge:

- *insight* to foresee tendencies of the development and future needs persons (clients);
- *intuition* when taking decisions how to act in the context of such tendencies and new needs;
- *initiative* to effectively maintain emerging development of possibilities;
- *innovation* in creating benefit- feeling of community and civil spirit and making use of new possibilities;
- *honesty* which ensures that this possibility is meaningful and worth to be elaborated;
- *individuality*- willingly to accept personal responsibility;
- *close relations* among team members where tasks and initiatives are accomplished.

For these characteristics to emerge, be implemented and developed there is a necessary precondition- administrative discretion, i.e. legally regulated discretionary authorisation of officers.

The other problem emerges from the idea that the significance of business and state service is treated differently. Subsequently, development tendencies of certain unities are different, therefore, the social administration and legal regulation of these unities has to be different. In business, own interests are over evaluated, while in state service- the interests of society. It is very difficult problem of modern times bearing in mind certain processes of state functions privatization, administration based on concerted relations. Many theoreticians and practitioners introduce radical ideas and suggest for searching for answers in social theory, postmodernism, humanistic philosophy and even in phenomenology.

To sum up, a presumption can be suggested that real changes of state services could be expected only if organizations and officers realize changes of the philosophy of their own service activities. In other words, having created as comprehensive concept of modern administra-

⁴¹¹ Turner, C. *Lead to Succeed: Creating Entrepreneurial Organizations*. New York, London: Texere, 2002.

tion as possible which would provide for more room for civil spirit and for officers for more dedication to serve and think of common welfare.

As persuasively R. Bellah in his monograph "Habits of the Heart" put it, dedication for state service is not the essential issue, however, it might become a power unifying citizens and professionals when deciding significant problems of the state⁴¹². Transformation of administrative state into management state has to be focused on the feeling of civil spirit to be transmitted into activity of the authority by creating changes which influence infrastructure of professional (public administration) ethics. Progressive, intellectual activity of state services is not mere technological capabilities. A moral contribution made by public officials to enhance the maturity of civil society is of high importance.

⁴¹² Bellah, R. *Habits of the Heart*. Berkeley: University of California Press, 1985. P. 211.

LITERATŪRA

1. Aleknienė, A. Lietuvos viešojo valdymo institucijų vertybinis potencialas. *Tiltai*. 2005, Nr. 3.
2. Ancelis, P. Dėmesingumas nusikaltimo aukai kaip prielaida kuriant atvirą visuomenę. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2000, Nr. 15 (7).
3. Ancelis, P. Nukentėjusiojo teisinės padėties būklė pasikeitus baudžiamiesiems įstatymams. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2003, Nr. 49 (41).
4. Anzenbacheris, A. *Etikos įvadas*. Vilnius: Aidai, 1995.
5. Aristotelis. Nikomacho etika. *Rinktiniai raštai*. Vilnius: Mintis, 1990.
6. Auer, A.; Demke, Ch.; Polet, R. *Civil Service in the Europe of Fifteen. Current Situation and Prospects*. European Institute of Public Administration. Maastricht, 1996.
7. Babachinaitė, G. *Lietuvos teisininkų viešoji nuomonė (Valstybės ir teisės problemos)*. Vilnius: LTI, 1993.
8. Babachinaitė, G.; Novagrockienė, J.; Rauličkytė, A.; Valickas, G. *Lietuvos valdžios elito sąmonės ypatumai*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
9. Bagdonas, E.; Bagdonienė, L. *Administravimo principai*. Kaunas: Technologija, 2000.
10. Bakaveckas, A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2001, Nr. 21 (13).
11. Baliutavičius, S.; Choromanskienė, K. Psichologinių pokyčių policijoje valdymo veiksniai. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2003, Nr. 48 (40).
12. Barkauskaitė, M. *Bendravimas ir draugystė*. Vilnius: Ethos, 1993.
13. Beinoravičius, D. Demokratijos kliūtys ir jų įveikimo teise galimybės. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2007, Nr. 10 (100).
14. Bellah, R. *Habits of the Heart*. Berkeley: University of California Press, 1985.
15. Berg, B. L. *Law Enforcement: An Introduction to Police in Society*. Indiana University of Pennsylvania: Allyn and Bacon, 1992.
16. Berger, P. L. *Sociologija. Humanistinis požiūris*. Vilnius: Litterae Universitatis, 1995.
17. *Byla 64/82 Tradax versus Commission [1984] ECR 1359*. P. 1385–6.

18. *Black's Law Dictionary*, St. Paul West Publishing Co., 1991; *A Dictionary of Law*. Oxford-New York: Oxford University Press, 1996.
19. *Black's Law Dictionary*. 7th ed. Bryan A. Garner, ed. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1979.
20. *Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics*. Ed. By P. Werhane, R. E. Freeman. Blackwell Business, 1983.
21. *Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics*. Ed. By P. Werhane, R. E. Freeman. Blackwell Business, 1998.
22. Blas, A. *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji* (Acta Universitatis Wratislavenensis). CCLXIII. Prawo. Wrocław, 1998.
23. Bonczek, S. Creating an ethical work environment. *The ethics edge* (ed. E. Berman, J. West, S. Bonczek). International city/county management association. 1998.
24. Bowman, J. The professional edge. *The ethics edge* (ed. E. Berman, J. West, S. Bonczek) International city/county management association. 1998.
25. Bowman, S. *Ethical frontiers in public management*. Boston: Wadsworth Associates, 1991.
26. Box, R. *Citizen Governance*. California: Thousand Oaks. Sage Publications, 1998.
27. Bryson, J.; Crosby, B. *Leadership for the Common Good*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
28. *Cambridge International Dictionary of English*. Cambridge: University Press, 1995.
29. Cardona, F. The management of the civil service: Lithuanian and European models. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. 2008.
30. Cardona, F. Lietuvių biurokratija – pavyzdinė. *Geraja prasme. Valstybės tarnybos aktualijos*. 2009, Nr. 15.
31. Chapin, L. W.; Denhardt, R. B. Putting Citizens First in Orange County, Florida. *National Civic Review*. Vol. 84, No. 3 (Summer-Fall), 1995.
32. Chryssides, G. D.; Kaler, J. H. *An Introduction to Business Ethics*. London: Thomas Business Press, 1999.
33. Cigler, B. Public Administration and Paradox of Professionalization. *Public Administration Review*. November/December, 1990.

34. Cooper, T. L. *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. New York: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1991.
35. Cone, P. *An Introduction to Administrative Law*. 3rd Edition. New York, Oxford: Clarendon Press, 1996.
36. *Customs blueprints – muitinės strateginės direktyvos*, 1998 m. priimtos Europos Komisijos Muitų ir mokesčių generalinio direktorato ir 2007 m. atnaujintos bei papildytos.
37. Daft, R. L. *Management*. New York: The Dryden Press, 1994.
38. Dahl, R. A. *Demokratija ir jos kritikai*. Vilnius: Amžius, 1994.
39. Dambrauskas, A.; Lapinskas, K.; Pakalniškis, V.; Paviolis, V. *Tarybinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1986.
40. Dambrauskas, A.; Nekrašas, V.; Nekrošius, I. *Darbo teisė*. Vilnius: Mintis, 1990.
41. Deborah, S. *Viešosios politikos paradoksai: sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004.
42. Delouche, F.; Aldebert, J. ir kt. *Europos istorija*. Vilnius: Alma littera, 2001.
43. Denhardt, R. B. *The Pursuit of Significance*. California: Pacific Grove, Wadsworth, 1993.
44. Domarkas, V. Naujojo viešojo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė. *Naujoji viešoji vadyba* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007.
45. Domarkas, V. Naujojo viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 7.
46. Drucker, P. *Management*. London: Pan Books, 1983.
47. Erickson, R. V. *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. Toronto: University of Toronto Press, 1983.
48. *Europos policijos etikos kodeksas*. Rekomendacija Rec (2001) 10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d.
49. *Europos Tarybos Statutas*. Londonas, 1945 m. gegužės 5 d.
50. Fayol, H. *Administravimas. Teorija ir praktika*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
51. Foster, G. *Culture and Conquest*. New York, 1960.
52. Frederickson, H. G. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.
53. Fromas, È. Menas mylėti. *Gèrio kontūrai*. Sudarė B. Kuzmickas. Vilnius: Mintis, 1989.

54. Gifis, S. H. *Law Dictionary*. 4th ed. New York: Barron's Educational Services, 1996.
55. Glendon, M. A.; Gordon, M. W.; Osakwe C. *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: ALK, Pradai, 1993.
56. Goldstein, H. *Improving Policing: A POP Approach*. *Crime and Delinquency*. 1979, April.
57. Goldstein, H. *Policing a Free Society*. Cambridge: Mass Ballinger, 1977.
58. Goldstein, H. *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill, 1990.
59. Gow, J.; Dufour, C. Is the New Public Management is a Paradigm? Does it Matter? *International Review of Administrative Sciences*. 2000, Vol. 66, No. 4.
60. Grigas, R. Teisinės valstybės trikdžiai: civilizacinės negalios Lietuvoje kontūrai. *Jurisprudencija*. Vilnius, Nr. 19 (11).
61. Gumbis, J. Public Interest: Problem of Conceptualization. *Social Sciences*. 2006, Nr. 1 (51).
62. Gustas, E. Žmogiškųjų išteklių valdymo ypatumai valstybės tarnyboje: tarnautojų veiklos vertinimas ir kvalifikacijos tobulinimas. *Viešojo politika ir administravimas*. 2003. T. 5.
63. Hayek, F. A. von. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. Vilnius: Eugrimas, 1999. T. III.
64. Ihering, R. von. *Der Zweck im Recht*. Bd. I. 6-8. Auflage. Leipzig, 1923. Lietuviškas leidimas „Kova dėl teisės“. Vertė A. Janulaitis. Kaunas. 1923.
65. Jonaitis, A. *Vadybos ABC*. Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1998.
66. Kalenda, Č. *Ekologinė etika*. Vilnius: Ethos, 1998.
67. Kalesnykas, R. *Policijos ir kitų socialinių institucijų, teikiančių socialines paslaugas gyventojams, bendradarbiavimas*. Vilnius: LTA, 2000.
68. Kant, I. *Cor*. Moskva, 1964. T. 2.
69. Kapačiauskienė, D. Doroviniai ir teisiniai vertinimai. *Dorovė ir teisė*. Etikos etiudai. Vilnius: Mintis, 1985. T. 9. P. 29–58.
70. Katuoka, S. *Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos*. Vilnius: LTA, 1997.
71. Kelsen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002.

72. Kettl, D. *The Global Public Management Revolution*. Washington: DC. Brooking Institution, 2003.
73. King, Ch. S.; Camilla, S. *Government is Us*. California: Thousand Oaks. Sage Publications, 1998.
74. Kisielytė, A. Kuo išsiskiria statutinis tarnautojas? *Valstybės tarnybos aktualijos*. Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos ir Lietuvos viešojo administravimo instituto informacinis biuletenis, 2008, Nr. 12.
75. Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 181-6708.
76. Krinka, E. Viešojo intereso problema civilinio proceso teisėje. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2007, Nr. 10 (100).
77. Kubilius, A. Tikslas: piliečiai turi pajauti, kad tarnaujama visiems. *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2009, Nr. 15.
78. Kurpuvesas, V. Lietuvos valstybės tarnybos tobulinimo kryptys. *Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimas, 2009 vasario 24 d.
79. Kūris, E. Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis. Kelsen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
80. Kūris, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Glendon, M. A.; Gordon, M. W.; Osakwe, C. *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: Pradai, 1993.
81. Lakis, J. Taikinamosios veiklos idėjos, patyrimas ir plėtotės perspektyvos. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2001, Nr. 21 (13).
82. Lane, J. E. *Viešasis sektorius. Savokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
83. Laurinavičius, A. *Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas*. Vilnius: LTA, 2000.
84. Laurinavičius, A. *Administravimo pareigūnų etika*. Kaunas, 2001.
85. Laurinavičius, A. Dalykinės etikos infrastruktūra ir statutinių pareigūnų kvalifikacija. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2003, Nr. 48 (40).
86. Laurinavičius, A. Europos žmogaus teisių konvencijos nuostatų įgyvendinimo problemos statutinėje valstybės tarnyboje. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2006, Nr. 3 (81).

87. Laurinavičius, A. Globalizacijos iššūkiai keičia nacionalinių valstybių saugumo funkcijos sampratą. *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2008, Nr. 13.
88. Laurinavičius, A. Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002. T. 3.
89. Laurinavičius, A. Statutinių valstybės tarnautojų statuso igijimo kriterijai ir jo išskirtinumo pagrindimas. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
90. Laurinavičius, A. The paradigm of the administration of the career processes in the service of the state. Die polizeiliche aus – und fortbildung. Internationale wissenschaftlich – praktische konferenz. Riga, 2003. P. 140–150; Laurinavičius A. Statutinių pareigūnų karjeros problemos. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2002, Nr. 36 (28).
91. Laurinavičius, A. Tarptautinės prekybos iššūkiai ir conceptualūs muitinės veiklos pokyčiai. *Intelektinė ekonomika*. Mokslo darbai, 2007. T. 2 (2).
92. Laurinavičius, A. *Žmogaus teisės ir policijos veikla*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002.
93. Laurinavičius, A.; Jovaišienė, R. Lietuvos muitinės pareigūnų pareigybių kvalifikacinių reikalavimų nustatymo problemos. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2003, Nr. 49 (41).
94. Laurinavičius, A. *Bendruomenės ir teisės saugos institucijų bendradarbiavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000.
95. Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
96. Laurinavičius, A. Etikos kodeksų veiksmingumas ir statutinės tarnybos reputacija. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2004, Nr. 63 (55).
97. Laurinavičius, A. Europos politinės, kultūrinės tradicijos standartai ir šalies statutinių institucijų (įstaigų) administravimo tobulinimas. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2005, Nr. 73 (65).
98. Laurinavičius, A. Cooperation between Customs and Business: Tendencies and Legal Nihilism. *Further Development of Tax Administration and Customs in the Environment of Single Market of European Communities*. Riga: RTU Publishing House, November 26, 2008.

99. Laužikas, E.; Mikelėnas, V.; Nekrošius, V. *Civilinio proceso teisė*. Vilnius: Justitia, 2003. T. 1.
100. Leach, R. *Glausta Euopos Sąjungos enciklopedija*. Vilnius: Vaga, 2007.
101. Leonas, P. *Teisės enciklopedija*. Antrasis leidimas. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakultetas, 1913. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1995.
102. Leonavičius, J. *Sociologijos žodynas*. Vilnius: Academia, 1993.
103. Lewis, C. *The ethics challenge in public service. A problem solving guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991
104. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. kovo 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 22-516.
105. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 40-977.
106. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. vasario 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 18-561.
107. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 102-3957.
108. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. vasario 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 18-561; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 13-221.
109. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 24-1004.
110. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 87-3274.
111. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 29-938.
112. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 102-3957.
113. Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2517.
114. *Lietuvos Respublikos muitinės veiklos strategija 2005–2010 metams*. Vilnius: Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, 2006.
115. *Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2006–2008 metų strateginis veiklos planas*.
116. Lietuvos Respublikos policijos įstatymas. 1990 m. gruodžio 11 d. Nr. I-851.

117. *Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas*. 1995 m. birželio 4 d. Nr. I-836.
118. *Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas*. 2000 m. spalio 10 d. Nr. VIII-1996.
119. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas*. 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316.
120. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas*. 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316; Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX-855 (įsigaliojo nuo 2002 m. liepos 1 d.) (*Valstybės žinios*. 2002, Nr. 45-1708) redakcija.
121. *Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas*, patvirtintas 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX-1538.
122. *Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas*, patvirtintas 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX-1538.
123. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas. 1997 m. liepos 2 d. Nr. VIII-371. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 67-1659.
124. Maceina, A. *Raštai*. Vilnius: Mintis, 1991. T. I.
125. Macek, I. Zarządzenie zasobamy ludzkimi w administracji publicznej. *Polityka i administracja*. Wprowadzenie (pod. red. I. Macek i A. Ferensa). Wrocław: Uniwersitetu Wroclowskiego, 1999.
126. Macek, I. Zasoby europejskiej administracji pulicznej. *Polityka i administracja* (pod. red. I. Macek i A. Ferensa). Wrocław: Univer-sytetu Wroclawskiego, 2005.
127. Manning, P. K. The Police Mandate, Strategies, and Appearances. Douglas, J. D. (ed.) *Crime and Justice in American Society*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971.
128. Mayer-Sahling, J. H.; Nakrošis, V. *Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Seimas, 2009 m. vasario 24.
129. Masiulis, K. Valstybės tarnyba: tarp tradicijos ir atsinaujinimo. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis* (atsakingasis redaktorius K. Masiulis, A. Krupavičius). Vilnius: Uždaroji akcinė bendrovė „PRaction“, 2007.
130. Maslow, A. Psichologijos duomenys ir vertybių teorija. *Gėrio kontūrai*. Sudarė B. Kuzmickas. Vilnius: Mintis, 1989.
131. 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.
132. Messerlin, P. A.; Zarrouk, J. Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures. *The World Economy*. <http://www.blackwellsynergy>.
 133. Minkevičius, A.; Smalakys, V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
 134. Miniotaitė, G. Intuityvizmo etika. *Dorovinės vertybės*. Etikos etюдai. Vilnius: Mintis, 1982. T. 6.
 135. *Mokslas ir gyvenimas*. 1988, Nr. 7.
 136. Morkūnienė, J. *Humanizmas. Filosofinės teorijos metmenys*. Vilnius: Baltic ECO, 1995.
 137. Morlino, L. Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe. *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
 138. *Muitinės konsultacinio komiteto nuostatai*, patvirtinti MKK 2005 m. gruodžio 16 d. posėdyje.
 139. *Modernizuotas muitinės kodeksas* – Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. balandžio 23 d. reglamentą Nr. 450, nustatantis Bendrijos muitinės kodeksą.
 140. Naujoji viešoji vadyba: blaivus mokslinis požiūris. Lietuvos mokslininkai apie naujosios viešosios vadybos principų taikymą. *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2009, Nr. 15.
 141. Nazarovienė, D. *Legal culture post-soviet Lithuanian society: social-cultural analysis of self-defense*. Daktaro disertacijos santrauka. Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2004.
 142. North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
 143. *OLAF Europos Komisija. Europos su sukčiavimu tarnyba*. Septintoji veiklos ataskaita (santrauka). Liuksemburgas: Europos Bendrijos oficialių leidinių biuras, 2008.
 144. Olins, W. On Brand. *Prekės ženklas*. Vilnius: Mūsų knyga, 2006.
 145. Olsen, J. P. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlage, 1988.
 146. Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. New York: Cambridge University Press, 1990.
 147. *Pasaulio prekybos ir supaprastinimo standartų sistema*. Vertė

- J. Martinkėnaitė. Vilnius: Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, 2005.
148. Paliduskaitė, J. Etika viešajame administravime. *Viešasis administravimas* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 1999.
149. Paliduskaitė, J.; Didžiulienė, R. Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002, Nr. 1.
150. Petkevičius, P. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 1996
151. Petrauskienė, R.; Raipa, A. Partnerystės principo taikymas įgyvendinant „naująją viešąją vadybą. *Naujoji viešoji vadyba* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007.
152. Pollit, Ch.; Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003.
153. Popper, K. R. *Rinktinė*. Vilnius: Pradai, 2001.
154. Povilauskienė, D. *Teisė ir muitinės veikla*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006.
155. *Praktinis vadovas Lietuvos nevyriausybinėms organizacijoms*. Vilnius: Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras, 1998.
156. Pranevičienė, B.; Urmonas, A. Diskrecijos teisės atsiradimo valstybės tarnyboje priežastys ir esmė. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
157. Peters, B. G. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, Nr. 5.
158. Prichard, H. *Does moral philosophy rest on a mistake?* *Mind*, 1912, Vol. XXI, 81.
159. Pumputis, A. *Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir jos įgyvendinimo mechanizmas*. Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000.
160. Puškorius, S.; Raipa, A. Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002.
161. Putnam, R. D. *Kad demokratija veiktų*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
162. Radžiukynas, J.; Belzus, A. *Importuojamų prekių muitinis įvertinimas ir kontrolė*. Vilnius: Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacija, 2008.

163. Rainey, M. *Understanding and Managing Public Organizations*. 2nd ed. San-Francisco: Jossey Bass, 1997.
164. Raipa, A. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus. *Viešasis administravimas* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007.
165. Raipa, A. „Naujoji viešoji vadyba“ efektyvumo metodologijoje. *Naujoji viešoji vadyba*. Kaunas: Technologija, 2007.
166. Raipa, A.; Smalakys, V. Šiuolaikinio viešojo administravimo raidos tendencijos. *Viešojo administravimo efektyvumas* (atsakingasis redaktorius A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007.
167. Rangel, C. *The Latin Americans*. Orlando, 1977.
168. Razauskas, R.; Staškevičius, A. T. *Vadybos mokslo pradininkai ir jų palikimas*. Vilnius: Technika, 1996.
169. Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to member state on European Code of Police Ethics adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001 at the 765th meeting of the Ministers.
170. Reglamentas Nr. 2454/93. Muitinės kodekso įgyvendinimas. *Europos Sąjungos muitinės kodeksas*. Vilnius: LINAFA, 2005.
171. Römeris, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Fotogr. leid. Vilnius: Pozicija, 1994.
172. Rolsas, Dž. Teisingumas kaip nešališkumas. *Gėrio kontūrai*. Sudarė B. Kuzmickas. Vilnius: Mintis, 1989.
173. Römeris, M. *Valstybė*. Fotogr. leid. Vilnius: Pradai, 1995. T. 1.
174. Rosenbloom, D. H. *Public Administration*. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. New York: Random House, 1986.
175. Rousseau, J. J. Samprotavimas apie žmogaus nelygybės kilmę ir pagrindus. *Filosofijos istorijos chrestomatija*. Naujieji amžiai. Vilnius: Mintis, 1987. P. 329–335.
176. Rudzkiėnė, V.; Jasinaičius, R. Ekonomikos modeliai viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. 2006. T. 1 (9).
177. Sacconi, L. Code of Ethics as Contractarian Constraints on the Abuse of Authority within Hierarchies: a Perspective from Theory of the Firm. *Journal of Business Ethics*. 1999, Nr. 21.
178. Sakalas, A. *Personalo valdymas*. Vilnius: Margi raštai, 1998.

179. Scott, M. S. *Managing for Success: The Police Chief's Survival Guide*. Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1986.
180. Skud, T. *Customs Procedures as the Residual Barriers to Trade*.
181. Spencer, J. *Kas paėmė mano sūrį*. Įžanga: filosofijos mokslų daktaro Kennetho Blanchardo pasakojimas apie pasakojimą. Kaunas: Gardenija, 2002.
182. Stačiokas, S. Lietuvos Respublikos konstitucinės raidos pradžia. *Justitia*. 1996, Nr. 3.
183. Stačiokas, S. Lietuvos Respublikos konstitucingumo tradicijos. *Lietuvos teisės kūrimo principai*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: LTD, 1995.
184. Stark, D. The Great Transformation? Social Change in Eastern Europe. From System Identity to Organizational Diversity: Analyzing Social Change in Eastern Europe. *Contemporary Sociology* 21, 1992, Nr. 3.
185. Stokes, B. Mexican Momentum. *National Journal*. June 20, 1987.
186. Stoškus, K. Nomadinė sąmonė. *Tautos etosas*. Vilnius: Ethos, 1989, Nr.1.
187. Stoškus, S.; Beržinskienė, D. *Vadyba*. Kaunas: Technologija, 2005.
188. *Strategic Management and Innovation in International Perspective*. Prague, 1990.
189. Stravinskas, P. Lietuviškos teisinės terminijos klausimu. *Teisė*. 1938, Nr. 41.
190. Sullivan, H.; Barner, M.; Matka, E. Collaborative Capacity and Strategies in Area – based Initiatives. *Public Administration*. 2006, Vol. 84, No. 2.
191. Šakočius, A. *Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtumą*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2000.
192. Šalkauskis, S. *Filosofijos ir pedagogikos terminija. Raštai*. Vilnius: Mintis, 1991. T. II.
193. Šalkauskis, S. *Lietuvos tauta ir jos ugdymas*. Kaunas, 1933.
194. Šalkauskis, S. *Raštai*. Vilnius: Mintis, 1991. T. II.
195. Šileikis, E. *Politinių partijų institucionalizavimas*. Vilnius: Homo liber, 1997.
196. Šmeliovas, N. *Avansai ir skolos*. Vilnius: Mintis, 1988.
197. Taylor, F. W. *Scientific Management*. New York: Harper and Row, 1923, p. 7A.

198. Taylor, F. W. *Moksliniai valdymo principai*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
199. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Sudarė V. Vaitkevičius. Vilnius: Žodynas, 2001.
200. Temmes, M. White are the Citizens Reluctant the Administrative Reforms: Metaevaluation on the Strategies and Trends of the Public Management Reforms in Finland in the 1990. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, Nr. 5.
201. Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004.
202. Thom, J. C. *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
203. Tidikis, R. *Policininko etikos bruožai*. Vilnius: LPA, 1994.
204. Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
205. Truska, L. Skaudi praradimų kaina. *Naujas požiūris į Lietuvos istoriją*. Vilnius: Šviesa, 1989.
206. Tuleikienė, L.; Česnulevičienė, B.; Kvietkus, A. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas praktikoje*. Vilnius: EMC, 2003.
207. Turner, C. *Kaip sukurti verslias organizacijas. Veskime į sėkmę*. Vilnius: BMI, Baltos lankos, 2005.
208. Unger, N. *Law in Modern Society*. New York: Free Press, 1976.
209. Usher, A. *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
210. Vaičaitis, V. A. Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai, turintys darbo teisinių santykių elementų? *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
211. Vaičaitis, V. A.; Jurčys P. Biurokratinė valstybės tarnybos ir centralizuoto viešojo valdymo samprata bei Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimo argumentavimo stilius. *Justitia*. 2005, Nr. 1.
212. Vaišvila, A. *Kodėl esame tokie, kokie esame?* Vilnius: Mintis, 1990.
213. Vaišvila, A. *Lietuva ir asmenybė kryžkelėje*. Vilnius: Lietuvos mokytojų kvalifikacijos institutas, 1992.
214. Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.

215. Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000.
216. Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. P. 124.
217. Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000.
218. Valstybės tarnybos įstatymas kalamas prie kryžiaus. *Justitia*. 2002, Nr. 5-6.
219. *Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas*. Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX-855 redakcija.
220. Vasiljevienė, N. Elgesio technologija ir etika: prieštarumumas ar suderinamumas. *Humanistica*. 1998, Nr. 2.
221. Vasiljevienė, N. Praktinės etikos paradigma. *Dalykinė etika* (redaktorė N. Vasiljevienė). Kaunas: Vilniaus universiteto Verslo etikos centras, 2001.
222. Vilčinskas, Š. Konstituciniai teisės kūrimo pagrindai. *Lietuvos teisės kūrimo pagrindai*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius: LTD, 1995.
223. Vitkauskas, K. Darbo užmokesčio įtaka policijos pareigūnų teisių saugai. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2004, Nr. 63 (55).
224. Hayek, F. A. von. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
225. Walker, S. *Taming the system: The control of discretion in criminal justice (1950–1990)*. New York: Oxford University Press, 1993.
226. Wamsley, G. L.; James, F. W. *Refounding Democratic Public Administration*. California: Thousand Oaks, Sage Publication, 1996.
227. Weis, J. W. *Business Ethics: A Managerial, Stakeholder Approach*. California, Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1994.
228. Wildavsky, A. Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formalion. *American Political Science Review*. 1987, Nr. 81. March.
229. Wilson, J. New Management of Public Servines: The United Kingdom Experience. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 7.
230. Zrinyi, I. U. Moralinės kultūros tendencijos postkomunistinėse visuomenėse. *Dalykinė etika* (redaktorė N. Vasiljevienė). Kaunas: Vilniaus universiteto Verslo etikos centras, 2001.
231. Žemaitis, V. Elgesio pasirinkimas ir vertinimas. *Dorovinė asmenybės saviraiška*. Etikos etiudai. Vilnius: Mintis, 1978. T. 2. P. 125–162.

232. Žemaitis, V. *Laisvės paradigma*. Vilnius: Ethos, 2000.
233. Židonis, Ž. Pokyčiai Lietuvos valstybės tarnyboje: demokratinis valdymas versus vadybinė valstybė. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, 2007.
234. Žilinskas, D. Kai kurių Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo nuostatų teisinis vertinimas. *Jurisprudencija*. Vilnius, 2004, Nr. 63 (55).
235. *Административное право зарубежных стран* (под редакцией А. Н. Козырина). Москва СПАРК, 1996.
236. Бахтин, М. М. К философии поступка. *Философия и социология науки и техники. Ежегодник 1984–1985*. Москва: Наука, 1986.
237. Вертгеймер, М. *Продуктивное мышление*. Москва: Прогресс, 1987.
238. Жалинский, А. Э. *Социально-правовое мышление: проблемы борьбы с преступностью*. Москва: Наука, 1989.
239. Кудрявцев, В. Н. *Какое государство мы строим?* Москва, 1991.
240. Кобликов, А. С. *Юридическая этика*. Москва: НОРМА-ИНФРА, 1998.
241. Мэннинг, Н., *Парисон Нью Реформа государственного управления. Международный опыт*. Москва: Весь мир, 2003.
242. Нерсеянц, В. С. *Философия право*. Москва: Норма-Инфа, 1998.
243. Поппер, К. *Открытое общество и его враги*. Москва, 1992. Т. I.
244. Пронин, С. В., Петрушин, О. В. *Государственное управление зарубежных стран*. Москва: Аспект пресс, 2004.
245. Стариков, Ю. Н. *Служебное право*. Москва: БЕК, 1996.
246. Столяренко, М. А. *Юридическая педагогика*. Москва: ТАНДЕМ, 2000.
247. Ядов, В. *Стратегия социологического исследования: описание, объяснение социальной реальности*. Москва: Добросвет, 2003.
248. Никеров, Г. И. *Административное право Великобритании. Административное право зарубежных стран*. Москва: СПАРК, 1996.

Laurinavičius, Alfonsas

La486 Tarnybinė teisė ir naujoji valstybės tarnybų (institucijų) valdymo paradigma: monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010. – 360 p., iliustr.
Bibliogr.: p. 345–359.
ISBN 978-9955-19-168-1

Knygoje nagrinėjamos vakarų demokratinių nuostatų įtvirtinimo problemos plėtojant vadybinės, socialiai orientuotos Lietuvos valstybės pagrindus. Keičiantis valstybės, verslo ir nevyriausybinų organizacijų sąveikos modeliui, iš esmės keičiasi ir tradiciškai laikomų konservatyviomis institucijomis – statutinių valstybės tarnybų administravimas. Mokslinio tyrimo metodais darbe atskleidžiamos šių sektorių partnerystės prielaidos, teisinio reglamentavimo tendencijos kuriant vakarietišką gerovės valstybę.

Autorius tikisi, kad knyga sudomins ir studentus, ir praktikus, nes pateiktos ne vien tik hipotezės, išsamiau nagrinėtinos temos, bet ir praktikos mokslinių tyrimų duomenys, pasiūlymai, kaip spręsti valstybės tarnybai ir verslui kylančius tarpusavio sąveikos plėtros klausimus.

UDK 342.9

Alfonsas Laurinavičius
**TARNYBINĖ TEISĖ IR NAUJOJI VALSTYBĖS
TARNYBŲ (INSTITUCIJŲ) VALDYMO PARADIGMA**
Monografija

Redaktorė *Dovilė Jegelevičiūtė*
Maketuotoja *Regina Silkovienė*
Viršelio autorė *Stanislava Narkevičiūtė*

SL 585. 2010 02 10. 17,86 leidyb. apsk. l.
Tiražas 50 egz. Užsakymas .
Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Tinklalapis internete www.mruni.eu
Elektroninis paštas leidyba@mruni.eu
Spausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13 b, LT-09109 Vilnius
Tinklalapis internete www.kopija.lt
El. paštas info@kopija.lt