

## EUROPOS POLITINĖS, KULTŪRINĖS TRADICIJOS STANDARTAI IR ŠALIES STATUTINIŲ INSTITUCIJŲ (ĮSTAIGŲ) ADMINISTRAVIMO TOBULINIMAS

**Doc. dr. Alfonsas Laurinavičius**

Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto Muitinės veiklos katedra  
Ateities g. 20, LT–08303  
Telefonas 2714653  
Elektroninis paštas mvk@mruni.lt

*Pateikta 2005 m. balandžio 10 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. rugsėjo 20 d.*

**Pagrindinės sąvokos:** policijos mokslo sritis, kvalifikaciniai reikalavimai, mąstysena, teisėsaugos institucija, vidaus įstatymai.

### S a n t r a u k a

Integruojantis į Europos Bendriją, vyksta ne mažiau sudėtingi socialiniai procesai nei valstybės kūrimas atgavus nepriklausomybę. Visi sutaria, kad varomoji jėga, skatinanti civilizuotus šalies gyventojus tobulinti savo bendrabūvį, yra suvoktas tikslas, tapęs itin reikšminga socialine vertybe. Viešojo administravimo įstaigų tarnavimo visuomenei modeliai turi būti tobulinami suvokiant naujojo bendrabūvio filosofiją.

Straipsnyje siekiama atkreipti skaitytojo dėmesį į Europos politinės ir kultūrinės tradicijos standartų diegimą siekiant tobulinti šalies valstybės tarnybų valdymą. Autorius, remdamasis sociologinio tyrimo duomenimis, bando atsakyti į vieną iš statutinių tarnybų vidaus administravimo klausimų, kaip per pastaruosius trejus metus keitėsi statutinių pareigūnų požiūris į savo tarnybą. Be to, šalies statutinių tarnybų teisinio reglamentavimo analizės pagrindu keliami hipotezė, kad ji yra tobulintina, nes tarnybų statutai, kiti teisiniai aktai ne visiškai atitinka Vakarų demokratijos standartus. Straipsnyje formuluojamos hipotezės, grįstos įvairių šaltinių, sociologinių tyrimų duomenų analize. Tai bandymas atskleisti sudėtingas statutinių tarnybų personalo valdymo problemas ir pagrįsti, kad šių problemų sprendimas itin svarbus siekiant šalyje teigiamų pokyčių.

### Įžanga

Prieš penkiolika metų griuvo Berlyno siena, taip pat ir komunizmo režimas 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 atžvilgių. Lyginant su Vakarų Europos šalimis senbuvėmis, nepakankamai išvystyta 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, atitikties 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, todėl 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 perspektyvomis. Vadinasi, viena iš pagrindinių vertybių tobulinant bendrabūvio kokybę – statutinių pareigūnų vertybinės orientacijos. Deja, požiūris į tarnybą mūsų šalyje niekada nebuvo mokslinių tyrimų objektas. Tiesa, kai kurie šios temos aspektai epizodiškai mokslinėje literatūroje analizuojami, 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 „socialiniu sandoriu“, ribas, pradedančias įgyti savo formą kintant atgyvenusioms teisingumo prasmėms bei pagarbos įstatymui sampratoms [1, p. 229]. Tai ypač reikšminga sudėtingų socialinių permainų laikotarpiu, kai šios tarnybos turi prisiimti 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. Į tarnybų vertybines problemas būtina žvelgti giliau, 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“, kuri iš dalies lėmė ir neišvengiamai nesėkmingą socialistinės sistemos diegimą [2]. 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, analizuotini įvairiais aspektais (pvz., teisės, etikos, ekonomikos, politologijos ir kt.), o nuoseklios raidos garantas – aiški, visuotinai priimta viešojo administravimo tobulinimo filosofija.

Straipsnis parengtas sociologinio tyrimo duomenų pagrindu bandant atsakyti į vieną iš autorių rūpimų klausimų – ar statutinių įstaigų valdymo reformos vykdomos suvokiant integracijos į Europos Sąjungą filosofiją, t. y. jos orientuotos diegti vakarietiškos kultūros standartus. Straipsnyje analizuojama statutinių teisėsaugos įstaigų problematika remiantis policijos, kaip vienos didžiausių statutinių tarnybų, pavyzdžiu.

## 1. 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. Straipsnyje analizuojamas vienas iš segmentų – darbo santykių administravimo savitumai. Siekiama atsakyti į klausimus, ar per kelis pastaruosius metus keitėsi pareigūnų požiūris į tarnybą, ar tinkamai suvokiamos institucijos moralinės vertybės, ar formuojasi profesinis poreikis jas ginti, puoselėti. Trumpai tariant, ar vykstantys pokyčiai yra orientuoti, – kaip rašo E. Kūris, – priimti Europos politinės ir kultūrinės tradicijos standartus [3, XII], diegti statutinių pareigūnų suinteresuoto tarnavimo visuomenei nuostatas.

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 rašo šias problemas tyrinėjantis B. L. Bergas, šį požymį nulemia nesėkmės darbe ir frustracijos<sup>1</sup> [4, p. 180]. Nesprendžiamos organizacinių

<sup>1</sup> 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, fiksiacija. Šios teorijos kūrėjai (JAV psichologas J. Dollardas ir kt.) tvirtina, kad frustracija beveik visada sukelia agresiją; kiti (JAV

veiklos problemos gali peraugti į pareigūnų psichologines problemas ir tapti neįveikiamu pavestų funkcijų tarnauti visuomenei įgyvendinimo kliuviniu.

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, neatliktus išsamesnės mokslinės analizės. Ar kalbėtume apie loginius teiginius, ar apie empirinio mokslo teiginius, – rašo vienas žymiausių XX a. mąstytojų K. R. Popperis, – abiem atvejais žmogaus mąstymas dažniausiai yra susijęs su tikrumo arba įsitikinimo jausmu: vienu atveju galbūt su jausmu, kad esi priverstas mąstyti tam tikru būdu, kitu atveju su „juslinio tikrumo“ jausmu [5, p. 203]. Statutinių pareigūnų statusas pirmiausia yra apibrėžtas teisinėmis priemonėmis. Mūsų 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 B., Česnulevičienė, A. Kvietkus, – Lietuvos Respublikos Vyriausybė visą nepriklausomybės laikotarpį ypač daug dėmesio skiria valstybės tarnybos reformai, siekia optimizuoti žmoniškųjų išteklių valdymą, sudaryti sąlygas suformuoti profesionalią valstybės tarnybą, atitinkančią Europos Sąjungoje galiojančius kriterijus, ieškoma funkcionalaus valstybės tarnybos modelio [6, p. 8]. Tai tikslas iš esmės keisti požiūrį į valstybės tarnybą, į tarnavimą visuomenei. Kaip žinome, buvusioje TSRS darbo santykių reguliavimas buvo griežtai centralizuotas, atiduotas valstybės 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 profsąjungos, 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 dispozityvinis<sup>1</sup> darbo santykių reguliavimo metodai, siekta laipsniškai 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. Imperatyvumas negali būti prilygintas autoritariniams santykiams, t. y. kad ši visuomeninių santykių sritis gali būti reglamentuota neteisiniu įstatymu pažeidžiant teisinės demokratinės valstybės principus.

Labai svarbus vaidmuo darbo santykių reguliavimo srityje tenka profesinėms sąjungoms. Pagal VTĮ, policijos ir kitų Lietuvos vidaus reikalų sistemos statutinių tarnybų pareigūnų santykius normina 2003 m. Vidaus tarnybos statut<sup>2</sup> (toliau – Statutas). Statuto devintasis skirsnis apibrėžia ir profesinių sąjungų statusą:

- statutinėse valstybės tarnybose kolektyvinės sutartys nėra sudaromos, todėl pareigūnai gali stoti į profsąjungas ginti savo, o ne kolektyvo interesus (43.1 str.);
- veiklos sąlygos nustatomos profsąjungos ir vidaus reikalų įstaigos vadovų 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, organizuoti susirinkimus darbo laiku ir kt.), ginti savo poreikius, teisėtus interesus organizuojant tam tikras protesto akci-

---

psichologas N. E. Milleris ir kt.) įrodė, kad dėl frustracijos neretai pasireiškia regresyvus (intelektualumo nuosmukis, veiklos formų supaprastėjimas) elgesys.

<sup>1</sup> 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 konkreitiems subjektams, numatant tik pagrindines jų elgesio gaires. Suprantama, praktikoje sunku rasti visuomeninių santykių sritį, kuriai reguliuoti būtų pasirinktas kuris nors vienas iš minėtų būdų.

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statut patvirtintas 2003 m. balandžio 29 d. Įstatymu Nr. IX-1538 (įsigaliojo nuo 2003 m. gegužės 1 d.).

jas. 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 abejonų, kad policijos profesinės organizacijos yra būtinas demokratinio viešųjų santykių administravimo elementas. Kaip rašo M. S. Scottas, policijos pareigūnų sąjungų pranašumas, – geras reikalo supratimas [7, p. 38–39]. Svarbu viena – kad vadovai ir policijos pareigūnų sąjungos lyderiai bendrautų kaip lygūs partneriai. Tam reikia, kad šalys galėtų vienodomis sąlygomis ruošti svarstyti pareigūnų ekonominius, socialinius ir tarnybinės drausmės klausimus<sup>1</sup>.

## 2. Statutinės tarnybos administravimo tobulinimo kriterijai

Kaip jau minėta, statutinių tarnybų administravimo modelis tobulinimas 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, yra Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. priimtas Europos policijos etikos kodeksas (toliau – EPEK), nustatantis, kad žmogaus ir pilietinės teisės gali būti ribojamos:

- pagal įstatymą;
- nepažeidžiant Europos žmogaus teisių konvencijos<sup>2</sup> (EPEK 31 str.);
- „Policijos 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 chartijoje<sup>3</sup>, kaip tarptautiniame teisės akte, papildančiame Europos žmogaus teisių konvenciją.

Reikia pridurti, kad EPEK yra dokumentas, reglamentuojantis ir statutinės tarnybos vidaus valdymą. Įtvirtintos normos, vertybės bei minimalūs etikos reikalavimai šią veiklą deklaruoja mažiausiai keturiomis kryptimis:

- 1) policijos personalo (įskaitant ir nestatutinius valstybės tarnautojus) kvalifikacijos kontrolės užtikrinimo;
- 2) vadovavimo, valdymo ir kontrolės palengvinimo;
- 3) policijos personalo atsakomybės ribų nustatymo;
- 4) sudėtingų vidaus konfliktų sprendimo<sup>4</sup>.

Taigi Lietuvos, kaip ir bet kurios kitos Europos Tarybos, Europos Sąjungos šalies, policija turi valstybės tarnybos statusą, ir pareigūnai turi turėti 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 bei ekonominių pareigūnų teisių sąrašo. Reikia manyti, kad taip yra todėl, kad Europos socialinės chartijos II dalies 22 straipsnyje „Teisė dalyvauti nustatant ir gerinant darbo sąlygas ir darbo aplinką“ deklaruojama, jog 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 vienodas policijos mokslo sąvokas kaip socialines vertybes. Tai svarbu ne tik mokslinei tiriamajai veiklai. Vienodas policijos specialiųjų sąvokų suvokimas visuomenėje yra svarbi savitarpio susikalbėjimo sąlyga, prielaida sutelktomis pajėgomis tobulinti teisėtvarką. Kodeksas apibrėžia svarbiausias statutinių santykių sąvokas:

- lojalumas (angl. *loyalty*),

<sup>1</sup> Šiuos klausimus autorius plačiau analizuoja kituose leidiniuose, pvz., Laurinavičius A. Bendruomenės ir teisės saugos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius: LTA, 2000. P. 78–81 ir kt.

<sup>2</sup> Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, 1950 m. priimta Europos Tarybos, literatūroje dažniausiai vadinama Europos žmogaus teisių konvencija.

<sup>3</sup> Pataisytos Europos socialinės chartijos priedo II dalies 21 ir 22 str. žr. Katuoka S. Tarptautinės sutartys ir dokumentai pilietinės visuomenės klausimais. – Vilnius: LTA, 2000.

<sup>4</sup> 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 5<sup>th</sup>.

- paklusnumas (angl. *consent*),
- nešališkumas (angl. *impartiality*),
- diskrecija (angl. *discretion*),
- profesionalumas (angl. *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, įsisąmoninus šias vertybes, nes tai padeda formuoti asmenines elgesio normas, sukeliančias kilnumo jausmą priklausyti policijos 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.

### 3. Tyrimo metodologija

Policijos valdymas – tai labai sudėtingi procesai, reikalaujantys išsamių ir nuoseklių tyrimų bei jų visapusiško vertinimo policijos mokslo požiūriu. Šiuo tyrimu siekta atkreipti dėmesį į tai, kaip keičiasi pareigūnų požiūris į tarnybą. Sukurtas klausimynas, atitinkantis tam tikrus reikalavimus, apklausti respondentai, tenkinantys mūsų sąlygas.

Nedidelėje apklausoje, organizuotoje 2002 m. pirmame ketvirtyje, dalyvavo 170 policijos pareigūnų iš įvairių Lietuvos miestų ir rajonų<sup>1</sup>. Tada lygiagrečiai tirta ir kita statutinių pareigūnų grupė – muitininkai. Pirminis tyrimas atskleidė statutinių įstaigų vidaus valdymo problemų sudėtingumą, padėjo aiškiau apibrėžti tyrimo objektą. Nustatėme, kad pareigūnai yra sutrikę, neturi aiškios tarnybos tobulinimo vizijos, ne visiškai suvokia raidos perspektyvas. Tyrimo duomenų analizė atskleidė siekį greičiau išmokti Vakarų demokratijos pamokas, perimti ir adaptuoti šalies sąlygomis statutinių tarnybų vidaus valdymo tradicijas.

Prie problemos tyrimo grįžta po trejų metų, t. y. 2005 m. pradžioje, Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare. Šiuo tyrimu siekta nustatyti naujas vidaus santykių administravimo tendencijas ir pokyčius autoriui rūpimais klausimais. Pareigūnams buvo pateiktas iš anksto parengtas klausimynas. Prieš rašydami atsakymus, pareigūnai iš klausė kiekvieno klausimo komentary. Apklausoje dalyvavo ir su kiekvienu respondentu bendravo jos organizatorius. Apklausa anoniminė, nes daugelis kalbintų pareigūnų nepanoro būti įvardyti<sup>2</sup>. Apklausoje dalyvavo pareigūnai, turintys aukštąjį universitetinį išsilavinimą arba neakivaizdžiai studijuojantys Mykolo Romerio universiteto Teisės saugos fakultete paskutiniame pagrindinių studijų kurse.

Apklausoje dalyvavo beveik 500 respondentų, tačiau įvertinus užpildytus apklausos lapus pagal patikimumo kriterijus, analizuojamų duomenų bazę sudaro 310 anketų. Siekiant kiek galima tiksliau atskleisti požiūrių įvairovę, duomenų analizei respondentų atsakymai sugrupuoti pagal grandis (žr. Statuto 13.10 str.), o grupės suskirstytos į pogrupius 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;
- 4) 13–22 m. – 40 respondentų. Tai ekspertų grupė, asmenys dėl savo profesinės ir gyvenimo patirties turintys didžiausią kompetenciją ir į pateiktus klausimus galintys atsakyti išsamiai.

Klausimai lapuose buvo sugrupuoti taip, kad išryškėtų problemos ir jas būtų galima analizuoti įvairiais policijos mokslo aspektais (teisiniu, etiniu, psichologiniu ir pan.). Šiame straipsnyje analizuojama tik dalis autoriaus turimos informacijos. Tai duomenys, kuriuos galima palyginti su 2002 m. atliktos panašios apklausos rezultatais.

<sup>1</sup> 2002 m. apklausos duomenys išsamiai analizuojami moksliniuose straipsniuose: 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: mokslo darbai. T. 36 (28). – Vilnius: LTU, 2002. P. 44–58.

<sup>2</sup> Klausimų lapuose yra visa informacija apie respondento lytį, amžių, einamas pareigas, išsilavinimą, specialybę (specialybes), keltą kvalifikaciją, darbo vietą ir kt.

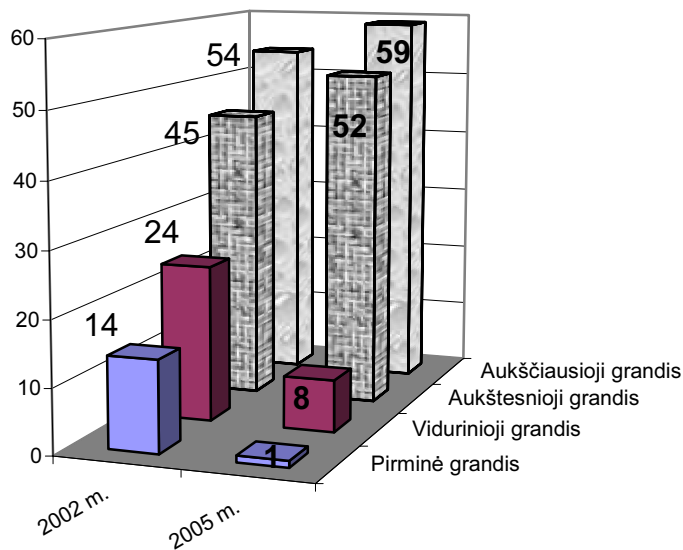
## 4. Tyrimo duomenų analizė

Tyrimu siekiama nustatyti 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 užimamas pareigas koreliaciją. Respondentai paprašyti atsakyti, kurios grandies pareigūnai daugiausia dėmesio skiria karjerai, „kėdės išsaugojimui“, o kas iš pareigūnų tiesiog dirba savo darbą neturėdami jokių ypatingų karjeros siekių; su kokiomis nesaugumo problemomis susiduriama tarnyboje ir kurios grandies pareigūnai jaučiasi mažiau saugūs, atlikdami tarnybines priedermes, spręsdami savo asmeninius klausimus.

Pirmuoju klausimu tirtas pareigūnų požiūris į užimamas pareigas, t. y. bandoma nustatyti, kas daugiau dėmesio skiria darbo vietos išsaugojimui, o kas stengiasi profesionaliai tarnauti valstybei, visuomenei (žr. 1 schema). Dalis respondentų (apie 15 proc.), kaip ir 2002 m., manė, kad kruopščiai dirbant kvalifikacijos pripažinimas ateina savaime, ir apklausos lape pažymėjo abi („laikosi kėdės“ ir „dirba savo darbą“) pozicijas. 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 įsitraukė į Vakarų šalių bendruomenę, įvyko žymių 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 (žr. 1 schema). Suprantama, didžiausia atsakomybė už tinkamą reformos organizavimą teko aukščiausios ir aukštesniosios grandies pareigūnams. Jų perdėtą rūpestį išsaugoti turimą postą respondentai iš dalies pateisino.

1 schema. Lyginamoji dalis pareigūnų, kuriems labiausiai rūpi išsaugoti užimamas pareigas



Kaip pasikeitė požiūris į pareigas Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, t. y. įveikus tuos „neaiškumus“? Tyrimo duomenys pateikė netikėtumų (žr. 1 schema): 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. Net kelis kartus sumažėjo pareigūnų, bijančių prarasti turimą darbą. Kalbinti pareigūnai pokyčius aiškino tuo, kad dauguma jų tuo metu daug studijavo ir šiandien jaučiasi pakankamai kompetentingi atlikti jiems pavestas funkcijas. Peršasi išvada, kad stojimo į Europos Sąjungą procedūrų baigtis suteikė jų tarnybinei veiklai daugiau aiškumo, stabilumo, o gana aiškus<sup>2</sup> teisės reglamentavimas įtvirtino „gatvėje dirbančių“ pareigūnų socia-

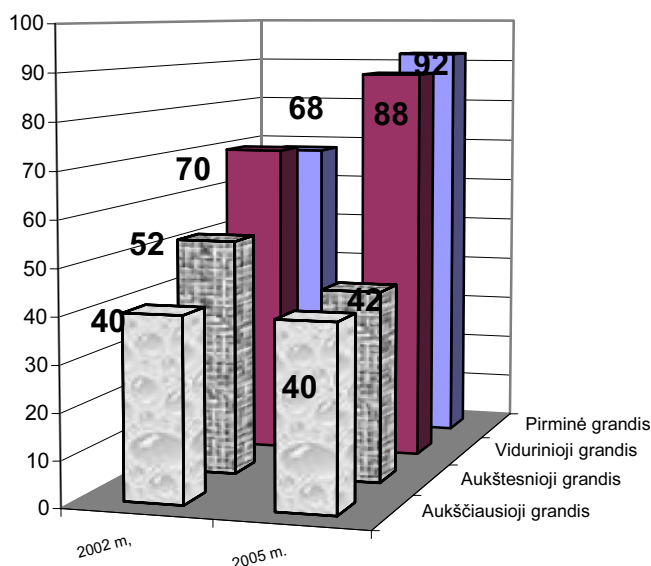
<sup>2</sup> Turima omenyje tai, kad 2003 m. įstatymu Nr. IX-1538 patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statusas; Generalinio komisaro 2004 m. įsakymu Nr. V-347 patvirtintas Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodeksas ir kt.

linį statusą. Taigi šiuo metu daug mažiau žemesniosios grandies pareigūnų nerimauja dėl savo gali- mybių vykdyti jiems pavestas funkcijas (žr. 1 schema).

Priešinga padėtis susiklostė pareigūnams, atliekantiems policijos įstaigų administravimą. Res- pondentai nurodo ne vieną tos padėties priežastį: žiniasklaida nuolat formuoja viešąją nuomonę, kad per didelis pareigūnų procentas (lyginamoji dalis nuo bendro pareigūnų skaičiaus), palyginti su kito- mis Europos Sąjungos šalimis, dirba kabinetinį darbą, arba, kaip dažnai girdime kalbant viešumoje, „viršininkauja“, todėl galimos reformos kelia grėsmę panaikinti dalį jų užimamų pareigų. Kitas komentaras – aukštiesiems pareigūnams trūksta kompetencijos dirbti organizacinį darbą, kaip tai nu- mato Europos policijos etikos kodeksas, perimti šių dienų Vakarų policinių institucijų administravimo patirtį ir pan.

Siekiant didesnio apklausos duomenų patikimumo, respondentams pateiktas kontrolinis klaui- simas, prašyta iš savo patirties nurodyti, ar pareigūnai pakankamai gerai suvokia savo priedermes ir stengiasi jas tinkamai atlikti. Dviejų 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. 2 schema).

2 schema. Lyginamoji dalis pareigūnų, kuriems labiausiai rūpi kuo geriau atlikti savo priedermes



Dauguma apklaustų pareigūnų sutaria, kad aukščiausios grandies pareigūnai yra gana konser- vatyvūs, ir vykstantys socialiniai procesai jų tarnavimo filosofiją menkai veikia. Daugelio Policijos departamento pareigūnų teigimu, miestų bei rajonų komisariatų vadovai sprenddami personalo val- dymo problemas, nėra suinteresuoti rodyti iniciatyvą diegiant vakarietišką vidaus administravimo mo- delį. Respondentai mano, kad tik maždaug 40 proc. aukštesniojo ir aukščiausiojo rango policijos tar- nautojų pakankamai gerai atlieka savo priedermes. Reikia manyti, kad duomenys yra gana patikimi, nes taip vertinančių padėčių respondentų lyginamoji dalis abiejų apklausų metu išlieka panaši. Atsa- kymai į šį kontrolinį klausimą patvirtina mūsų jau išsakytą prielaidą, kad per pastaruosius trejus metus pasitenkinimas, o kartu ir pasitikėjimas aukščiausios ir aukštesniosios grandies pareigūnų veikla su- mažėjo (žr. 2 schema).

Reikia sutikti, kad tyrimo duomenų patikimumas vis dar gali kelti abejonių. Dažnai žmogus savo mintimis pasiduoda kitų įtaigai. Klausimų lape buvo prašoma savo nuomonę pagrįsti, atsakyti, kuo remtasi atsakant į anketos klausimus? Gana aiškius komentarus užrašė maždaug 50 proc. respon- dentų. Šis anketos klausimas atviras (prašyta užrašyti argumentus). Dalis įrašų sunkiai perskaitomi, dalis atsakymų nerašė, nes tokios patirties neturėjo. Atsakiusiųjų vertinimai dažniausiai paremti as- menine arba bendradarbių patirtimi, įgyta atliekant tarnybinius patikrinimus, sprendžiant tarnybinio kaitumo (Statuto 16 str.), pareigūnų asmeninius klausimus ir kt.

Apibendrinant problemos tyrimo duomenis, galima daryti prielaidą, kad respondentai itin nei- giamai vertina aukštesniosios (komisarų, vyresniųjų komisarų ir vyriausiųjų komisarų) grandies parei-

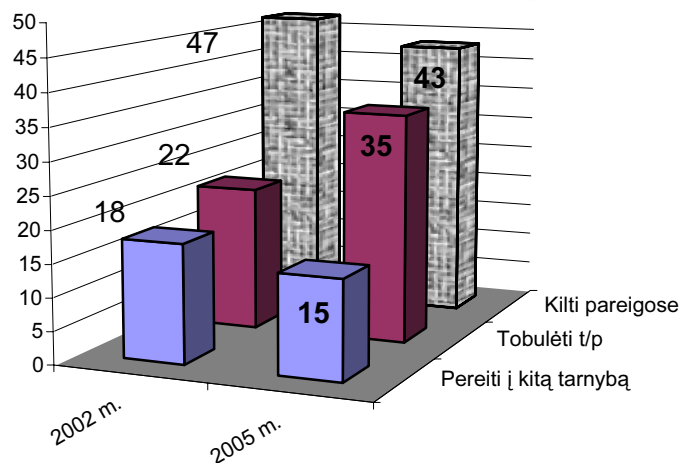
gūnų policijos įstaigų ir jų padalinių vadovų požiūrį į savo priedermes kurti šiuolaikišką personalo valdymo modelį. Tai kelia susirūpinimą. Viešojo administravimo problemas tiriantys mokslininkai (R. B. Denhardt, A. Kennethas, R. D. Putnamas ir kt.) tvirtina, kad į bet kokį dalykinį – o juo labiau į ilgalaikį – sandorį<sup>1</sup> įeina pasitikėjimo komponentas, tuo tarpu uždaro tipo įstaigų vidaus santykiuose tarpusavio pasitikėjimas yra viena iš pagrindinių sėkmingo administravimo atramų. Tai solidarumas, pasireiškiantis įgyvendinant visuomenės, tai reiškia ir pačios policijos, saugumo funkciją. Kyla klausimas, ar tokiomis policijos ir kitų panašaus pobūdžio valstybės įstaigų administravimo sąlygomis apskritai yra pajėgios atlikti valstybės pavestas funkcijas?

Siekiant įvertinti vykstančius pokyčius, respondentams pateiktas apibendrinantis klausimas apie tai, kokias jie mano turintys perspektyvas kilti karjere (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 užimamas pareigas<sup>2</sup>. 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. Statuto 15 straipsnis nustato, kad vidaus tarnybos pareigūnus iš vienu pareigų į kitas savo įsakymu perkelia vadovai, turintys teisę skirti į pareigas. Pretendentų, užimančių 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 pretendentą įvertinimą, į aukštesnes pareigas gali perkelti savo sprendimu, be to, numatytos labai plačios vadovų galimybės skirti į aukštesnes pareigas laikinai. Mokslininkai, tiriantys šio pobūdžio problemas, teigia, kad vis dar išlieka teisės saugos institucijų ir jų vadovų siekis „įsivirtinti“ įstatymuose, pagrįsti savo uždavinių ir funkcijų reikšmingumą [8, p. 63]. Trumpa karjeros procedūrų analizė, rodanti žemą vadovų priedermių vertinimą, paaiškina tyrimo metu gautus pesimistinius duomenis (žr. 3 schema)

3 schema. Tarnybos perspektyvos per artimiausius 2–3 metus



Tai leidžia teigti, kad šių procesų valdymas turi trūkumų. Policijos sistemoje susiformavęs gana kritiškas požiūris į vadovų tarnavimo filosofiją yra kenksmingas žemesnio rango pareigūnų motyvaci-

<sup>1</sup> Sandoris vertinamas kaip valstybės ir civilizuotos visuomenės (*angl. civil society*) santykio sąvoka. Valstybinės įstaigos gali tarnauti, atlikti jai pavestas funkcijas, jeigu piliečiai pritaria jų veiklai, įsipareigoja laikytis pripažinti tvarkos taisykles kaip socialines vertybes.

<sup>2</sup> Karjeros statutinėje tarnyboje procesų valdymo klausimus autorius išsamiau analizuoja mokslo darbuose, pavyzdžiui, Laurinavičius A. Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas. – Vilnius: LTU, 2003. P. 214–266.



jai, neskatinama siekti aukštesnių pareigų tobulinant savo kvalifikaciją, ugdyti gebėjimus tarnauti visuomenei. Tai, mūsų manymu, iš dalies paaiškina, kodėl mažėja pareigūnų, ketinančių užimti aukštesnes pareigybes arba pereiti į kitas vidaus tarnybų sistemoje pareigas, kurios labiau atitiktų asmeninius poreikius, profesinės karjeros siekius (žr. 3 schema).

## Išvados

Apibendrinant šią trumpą studiją, reikia pasakyti, kad čia nesiekama ką nors kaltinti arba ginti. Vieningai sutariama, kad vienas iš pagrindinių šalies administravimo tobulinimo tikslų – kuo sėkmingiau įgyvendinti Europos teisingumo standartus. Šiandien J. Rawlso skelbtas teiginys, kad gerai su tvarkytos bendruomenės būklę palaiko bendri jos narių teisingumo įsitikinimai, yra nekvestionuojamas, tačiau viešojo administravimo teorija ir praktinė patirtis įspėja, kad pokyčiai visuomenėje visada vyksta lėta ir gana skausmingai.

Autoriaus tyrimai, atlikti šalies statutinių tarnybų administravimo raidos tikslo požiūriu, yra pirminiai, ir gauti duomenys turėtų būti įprasminti atliekant kokybinio pobūdžio tyrimus, kitaip tariant, atliekant praktinės veikos mokslinę analizę. Straipsniu siekiama atkreipti skaitytojo dėmesį į gyvenimiškas problemas, su kuriomis susiduriama diegiant Europos politinės, kultūrinės tradicijos standartus. Išvados apsiribojama tuo, kad siūlomos tolesnių diskusijų temos. Sprendžiant statinių tarnybų valdymo klausimus, diskutuotina:

\* Neformalios taisyklės ir kultūra keičiasi lėčiau nei formalios taisyklės ir dažnai perkuria šias formalias taisykles, todėl išorinis bendrų formalijų taisyklių įvedimas sukelia labai skirtingų padarinių [9, p. 237]. Tyrimais atskleistos tendencijos rodo atsiradus intriguojančią mokslinės analizės galimybę: analizuodami statutinėse tarnybose susiklosčiusius santykius, bandomė nustatyti įvairių rangų pareigūnų požiūrį (tikrąjį, o neapsimestinį) į savo priedermes, kita vertus, analizuojant padėtį Vakarų Europos politinės, kultūros tradicijos standartų požiūriu, galima nesunkiai atskleisti ir paaiškinti viešųjų santykių administravimo problemas. Tai aktualija, kurią pavadintume „gyvosios teisės poreikiu“. Tai reiškia, kad statutinių tarnybų vidaus valdymas turi būti tobulinimas 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 statinėse įstaigose, reikia prisiminti ir kitą išmintį, pavyzdžiui perteiktą anglų filosofo ir ekonomisto, savo darbais daug prisidėjusio formuluojant viešojo administravimo dalyką, J. S. Millio (1806–1873) 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 pan.) apsaugoti 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 reiklu, ir jiems nereikalingos garantijos naudotis visomis galimomis socialinėmis ir ekonominėmis teisėmis, taikomomis kitiems valstybės tarnautojams?

Manytume, šios mintys gali paskatinti toliau diskutuoti. Šias diskusijas reiktų vertinti kaip praktikos padiktuotas „apdairumo tendencijas“. Tai tenkino mūsų atliekamos studijos sąlygas, nes savo padėties vertinimo, pareigūnų savitarpio pasitikėjimo ir pasitikėjimo savimi problemos straipsnyje vertinamos racionaliai, atsietai nuo vidinių įsipareigojimų, esančių anapus kasdienės praktinės veiklos.



## LITERATŪRA

1. **Zrinyi I. U.** Moralinės kultūros tendencijos postkomunistinėse visuomenėse // *Dalykinė etika* (red. N. Vasiljevienė). – Kaunas: VU Verslo etikos centras, 2001.
2. **Stark D.** The Great Transformation? Social Change in Eastern Europe. From System Identity to Organizational Diversity: Analyzing Social Change in Eastern Europe // *Contemporary Sociology*. 1992. 21. Nr. 3.
3. **Kūris E.** Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija // M. A. Glendon, M. W. Gordon, C. Osakwe. *Vakarų teisės tradicijos*. – Vilnius: Pradai, 1993.
4. **Berg B. L.** *Law Enforcement: An Introduction to Police in Society*. – Indiana University of Pennsylvania: Allyn and Bacon, 1992.
5. **Popper K. R.** *Rinktinė*. – Vilnius: pradai, 2001.

6. **Tuleikienė L., Česnulevičienė B., Kvietkus A.** Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas praktikoje. – Vilnius: EMC, 2003.
7. **Scott M. S.** Managing for Success: The Police Chief's Survival Guide. – Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1986.
8. **Žilinskas D.** Kai kurių Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo nuostatų teisinis vertinimas // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2004. Nr. 63(55).
9. **Putnam R. D.** Kad demokratija veiktų. – Vilnius: Margi raštai, 2001.
10. **Laurinavičius A.** Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius: LTA, 2000.
11. **Laurinavičius A.** Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas. – Vilnius: LTU, 2003.
12. **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 765<sup>th</sup> meeting of the Ministers'.
13. **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.) (Žin., 2002, Nr. 45-1708) redakcija.
14. **Lietuvos Respublikos** vidaus tarnybos statusas patvirtintas 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX-1538.



### *European Standards of Political and Cultural Traditions and Improvement of State Statutory Service Institutions Administration*

*Assoc. Prof. Dr. Alfonsas Laurinavičius  
Mykolas Romeris University*

*Keywords: Police Study, Training Requirements, Mindset, Law Enforcement Agencies, Domestic Law.*

#### **SUMMARY**

*Social processes that occur during the integration into the European Community are no less complex than the reestablishment of the State after the restoration of the Independence. Nobody argues that an impetus which motivates civilized population to improve a common well-being is a goal perceived as an important social value. One of the goals formulated by human theory is a concept, which reflects a philosophy of public administration improving.*

*The goal of the article is to spotlight the implantation of standards of the European political and cultural traditions in improving of administration of state services. On the basis of sociological research, the author attempts to answer one of the questions of internal administration of statutory services: what kind of changes occurred in terms of attitude of civil servants towards their own work during the last 3 years?*

*On the basis of analysis of legal regulation of statutory services there appears a hypothesis that it needs improvement because statutes and other legal acts of services are not in a complete compliance with standards of democratic Europe. This hypothesis is also based on the sociological research carried out by the author.*

*The research on the improvement of the statutory services done by the author is more quantitative, and the received data have to be given sense by a scientific analysis of the practical activities. Therefore, the conclusions suggest hypotheses-topics for a further scientific discussion. All agree that the main goal of the improvement of the state administration is the successful realisation of standards of European political and cultural traditions. However, taking over of standards of state services of old European Union member states is quite a difficult task. Theoretical and practical experience of the public administration warns that changes in the society come very slowly and rather painfully. Therefore, according to the author, when discussing issues of statutory services management there is a need to touch the following aspects:*

- *It is scientifically proved that informal regulations and culture change more slowly than the formal ones, and usually these formal regulations are reformulated, that is why external introduction of common formal regulations may cause very different outcome. Therefore, tendencies that emerge on the basis of research show that there is an intriguing possibility for scientific analysis: we can not expect considerable changes by analysing of the situation in terms of standards of the Western Europe political and cultural traditions, but quite easily we can reveal and explain problems of administration of the public relations. It is a topicality, which can be referred to as “a need for a life law“. I.e., that an internal management of statutory services has to be improved by joint scientific and practical forces so that the preconditions are created for the statutory services and people that work there to absorb new requirements of the being-together.*

• *When evaluating a situation that exists among officers of different ranks in statutory services, we can recall another proposition, presented by an English philosopher and economist J. S. Mill, which says that interests and rights of a person are not ignored only when an interested person is able, willing, and used to defending them. From the evil done by others people are safe only as much as they have powers (legal, moral, psychological, etc.) to defend themselves and are able to do that. Therefore, we have to answer the questions if officers of statutory services have enough possibilities to realise their needs, whether it is proper to consider problems of internal management of professional formations unimportant to the society or it is necessary to acknowledge their right to make use of all possible social and economic rights, which are available for civil servants.*

• *By this short paper nobody was supposed to be blamed or defended. The problems presented in the article are an object of the discussion. These problems have to be approached as a practice dictated caution. This met the conditions of our study, which attempted to reveal some problems of personnel management in statutory services which are, in the author's point of view, very important in the light of positive changes to be achieved in the state.*

