

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

Nendrė Černiauskienė

SYSTEMIC IMPROVEMENT OF
MANAGEMENT IN THE PROSECUTOR'S
OFFICE OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Management and Administration (03 S)

Vilnius, 2011

The Doctoral Dissertation was prepared during the period of 2004–2011 at Mykolas Romeris University.

Scientific Supervisor:

Prof. Dr. Habil. Adolfas Kaziliūnas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

The Doctoral Dissertation is defended at the Management and Administration Research Council of Mykolas Romeris University:

Chairman:

Assoc. Prof. Dr. Alvydas Balazentis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and administration – 03 S)

Members:

Prof. Dr. Habil. Juozas Lakis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and administration – 03 S)

Prof. Dr. Habil. Alfonsas Vaišvila (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Prof. Dr. Alvydas Raipa (Kaunas University of Technology, Social Sciences, Management and administration – 03 S)

Prof. Dr. Juozas Ruževičius (Vilnius University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Opponents:

Prof. Dr. Vidmantas Egidijus Kurapka (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Prof. Dr. Habil. Borisas Melnikas (Vilnius Gediminas Technical University, Social Sciences, Management and administration – 03 S)

The public defense of the Doctoral Dissertation will take place at the Management and Administration Research Council at Mykolas Romeris University on August 29, 2011, at 10:00 AM at Mykolas Romeris University Conference Hall (Room I-414). Address: Ateities str. 20, LT-08303 Vilnius, Lithuania.

The Summary of the Doctoral Dissertation was sent out on July 29, 2011.

The Doctoral Dissertation is available at Martynas Mažvydas National Library of Lithuania (Gediminas ave. 51, Vilnius, Lithuania) and the Library of Mykolas Romeris University (Ateities Str. 20, Vilnius, Lithuania).

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Nendrė Černiauskienė

SISTEMINIS VADYBOS LIETUVOS
RESPUBLIKOS PROKURATŪROJE
TOBULINIMAS

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03 S)

Vilnius, 2011

Disertacija rengta 2004–2011 metais Mykolo Romerio universitete

Mokslinis vadovas:

Prof. habil. dr. Adolfas Kaziliūnas (Mykolo Romerio universitetas, Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Vadybos ir administravimo mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas:

Doc. dr. Alvydas Balažentis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

Nariai:

Prof. habil. dr. Juozas Lakis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

Prof. habil. dr. Alfonsas Vaišvila (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Prof. dr. Alvydas Raipa (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

Prof. dr. Juozas Ruževičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

Oponentai:

Prof. dr. Vidmanas Egidijus Kurapka (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Prof. habil. dr. Borisas Melnikas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

Disertacija bus ginama viešajame Vadybos ir administravimo mokslo krypties tarybos posėdyje 2011 m. rugpjūčio 29 d. 10 val. Mykolo Romerio universitete konferencijų salėje (I – 414 aud.) Adresas: Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2011 m. liepos 29 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo bibliotekoje (Gedimino pr. 51, Vilnius) ir Mykolo Romerio universiteto (Ateities g. 20 Vilnius) bibliotekose.

SYSTEMIC IMPROVEMENT OF MANAGEMENT IN THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Summary

The problem being researched. The integration of Middle and Eastern European states into democratic processes has determined changes in public sector management and with rationalization of sectors of Lithuanian economy the system of justice was also involved: in the year 1993 the Parliament approved the outlines of the reform of the system of justice which set that legal bases of the reform have to be formed, specialists are to be prepared employees selected, the necessary financial and economical basis created, new legal institutions have to be created and the old ones reformed in order to ensure the stable system of justice. The reform has revealed both the advantages and disadvantages of the system of justice: not all the areas of the system of justice have received the appropriate attention. A similar situation occurred when carrying out the outlines of the Reform of the System of Justice approved in the year 1998.

An appropriate and effective functioning of legal proceeding has been emphasized in international acts of law and experts' meetings: democratization of management of prosecution system and improvement of the legal regulation of its management as well as more operative fulfillment of its functions are necessary; the reorganization has not only to strengthen prosecutors' professionalism but also to ensure the adequate working conditions. This position was approved by the resolutions of the Tenth Congress of the United Nations which took place in Vienna on the 17th of April, 2000 on the crime prevention and behavior with criminals which set that an appropriate administration of the system of criminal law is one of the most effective measures of the fight with criminality.

In the programme of preparation for the Republic of Lithuania for entrance into the European Union for the year 2002 the priorities of strengthening of the role of The Prosecutor's Office in the legal state which mentioned: democratization of prosecution system, improvement of the legal regulation of its management as well as more operative fulfillment of its functions. On the 9th of October, 2002 European Committee when announcing the report on Lithuania's progress pursuing membership in the European Union and assessing the position of prosecution institution emphasized that the planned reorganization of Prosecution Office has not only to strengthen prosecutors' professionalism but also to ensure the adequate working conditions.

In the year 2003 with the initiative of General prosecutor's office the report on criminal problems by the European Committee was received where the main principles, strategies and methods were presented. It states that effective functioning of criminal proceeding is determined by the appropriate and optimal management of the four parameters: human resources, work load, infrastructure and information and relations. Besides these parameters the necessity to include the aspects not having been foreseen by the outlines of the Reform of the System of Justice: the reform of the Prosecution Office has to be carried out on the principles of continuity bearing in mind the requirements and recommendations of the United Nations and European Union, the newest scientific and psychological achievements and the results of the periodically conducted research of the system of prosecution.

It is necessary to notice that the prosecutor's office of the Republic of Lithuania is a state institution carrying out the functions defined by laws on the basis and order defined by laws. prosecutor's office as an organization does not stand out of other organizations whose activities and principles are also legally defined, internal and external relations are strictly stated and regulated.

When analyzing the prosecutor's office the most essential thing in our opinion is that it is a part of the system of justice. This system is the state's tool to ensure the security of inhabitants and public order. The priorities of its activities depend upon the functions delegated by the state and activities being carried out: e. g., the police ensures the public order and criminal prosecution, courts – fulfillment of justice, Prosecution Office – ensures the legality and assistance to the courts. However, the environment where the principles of new public management (NPM) are applied was and is still remaining quite unstable. Therefore, bearing in mind legislators' inability to rapidly adapt to the changeable life conditions the discretion problem occurs in the system of justice. The fulfillment of the right of discretion partially creates the balance among the aims, procedures and politics. Thus continuing and effective activities of the legal institutions is ensured and critical thinking is encouraged. So, application of NPM encourages the organizations of the system of justice to become service providing organizations.

Many legal organizations are characterized by a militaristic model and the related organizational problems: in the area of subordination – regarding supervisors and subordinates' partnership, team work; in the area of information float – concerning the improper ensuring information up-down-up, purifying priorities of activities and maintenance of public relations; in the personnel policy – insufficiently developed system of personnel management, absence of general and efficient system of employees' motivation, there are complaints on the working conditions, climate in the staff, new globalization conditions are not being adapted to, etc. Prosecution Office is not an exception.

Already in the year 2003 when carrying out FEU – Programme “Local Institution of Preparation for Membership in Lithuania” (Project Nr. LPA LIT 0033 “The Support for Creation the System of Internal Activities Audit for General prosecutor’s office”), as well as in the year 2005 when State Control of the Republic of Lithuania has carried out the activities audit (the report Nr. 2040-19-118 dated the 30th of November, 2005), the expediency of using finance by Prosecution Office to fulfill certain functions was criticized. Bearing in mind the recommendations instead of increasing the number of prosecutors the prosecutors’ deputies’ chain has been formed and labour agreement is concluded with them.

The Prosecution Office has many times held and started carrying out projects, conducted research enabling to optimize its activities. Although the projects run and European recommendations as well as experts’ research have helped and are still helping to strengthen various areas of the Prosecution Office activities, however, nowadays, constant scandals and criticism around the Prosecution Office demonstrate that carrying out the special functions delegated by the state to ensure state security and legal stability the prosecutor’s office has not got public support as it is constantly accused of absence of transparency and efficiency in its activities.

First of all, the processes going on in the prosecutor’s office are different from the ones going on in similar situations in organizations even in the European Union where organizational systems analogical or similar to the one of the Lithuanian Prosecution Office are working. Secondly, having in mind the legal doctrine it is crucial which system of justice the state belongs to – continental or Anglo Saxon – as it leads to the reference that runs the pre-trial investigation – the police like in Anglo Saxon countries or a prosecutor like in the continental ones. Thirdly, the countries of the EU have got an outstanding administration form – a part of them have monarchies participating in the state administration (such as Denmark, Holland and Great Britain) or administration in accordance with administration units (such as Germany), which differs from Lithuanian state administration. Therefore the possibilities of application of quality models and principle without their adaptation to the specifics of Lithuanian system of the Prosecution Office activities and not having analyzed its relations with other participants of state administration system are limited.

One more problem is who is the consumer (client) in the system of justice? Is it a person having committed a crime or the victims of such a crime or the society? V. Domarkas, when quoting L. DeLeon and R. Denhart pays attention to the fact that NPM emphasizes a consumer and not a citizen. Here a natural question arises – who is more interested in the quality of activities of public institution – a consumer without a citizenship who can move to another country in search of high quality service or use the status provided to him by another state, as well as

the service determined by international agreements, or a citizen – consumer who is limited by certain commitments by the state and having limited possibilities to demand for high quality service if there are no requirements and standards set for the quality of service?

The main stress here is the interest of the society: the society hoping from the state its social, physical and other security, actively participates (e. g., when informing about a crime) or is involved into participation (e. g., acts as a witness of a crime) or is forced to agree to participate (e. g., a person who committed a crime and have been detected) in the state management in accordance with its set procedures and rules.

If the interest of the society is a secure environment then legal organizations are authorized to regulate the processes so that the interest of the society is satisfied. The interest of the society – a secure environment is threatened by a person committing / having committed a crime or an offence. The system of justice acting exactly in accordance with the principles and procedures must isolate such a person in order to guarantee its mission – security and justice of the society.

Management of activities whose aim is to improve the quality of public service is the most important feature of NPM reforms. With its help the quality of public service can be improved focusing on the results. Results are assessed by the citizens, therefore they can be frequently involved into a decision making process. Thus the processes of market economy create the possibility to implement or develop a purposeful management.

The scientific innovation is conditioned by the following:

1. The activities of an institution having a legal status (Prosecution Office) and a legal subject (a prosecutor) are being analyzed in the context of management science.
2. The problems regarding the place of Lithuanian Prosecution Office in the local legal system.
3. Fulfillment of management in the system of prosecution has been analyzed.
4. The problems regarding the usage of terminology when carrying out prosecution functions has been analyzed.
5. The mechanisms of strategic planning and activities control fulfillment have been assessed.
6. A diagnostic research of problematic areas of the Prosecution Office management has been conducted analyzing the employees' working on various levels of the Prosecution Office opinions and preferences regarding the activities of the institution.
7. A cause-and-effect diagram of prosecution management modeling the positive changes.

8. On the basis of systemic and interdisciplinary attitude – management, general quality management and legal sciences – an expert assessment of a cause-and-effect diagram of prosecution management modeling the positive changes.

9. On the basis of the results of the research – the structural management model is presented.

The practice of research and data will enable to create an effective and optimal mechanism of Prosecution Office management. The formulated theoretical assumptions will enable us to revise and optimize the activities of the Prosecution Office of Lithuania on the organizational managerial level.

The dissertation paper is up-to-date:

1. In a theoretical aspect, as the material of research can be used when developing: (1.1) theoretical management basis in the institution of justice: theoretical notions are presented, their comparative analysis is conducted; (1.2.) general quality management: integration aspects of quality assessment models are presented; (1.3.) the integration of the sciences of law and management: the problems analyzed and stated require the systemic multi-branch perception of the contents of sciences.

2. In the practical aspect as the material of the research can be used in the practical activities of the Prosecution Office for management improvement; on the basis of the conducted research practical methodological recommendations are presented in the dissertation paper; practical examples, problems whose solutions have to determine the improvement of acts of law.

The author of the dissertation paper in the years 2002–2003 as an expert from Mykolas Romeris University participated in the project where an audit of the Prosecution Office activities was carried out and the system of audit of the Prosecution Office activities was created. The results of the research were positively assessed not only by prosecutors in the Prosecution Office itself but also by the foreign partners in the project and were quoted in the report prepared by the State Control of the Republic of Lithuania. On the basis of the research the problems of the Prosecution Office management was analyzed, on the basis of the suggestions presented not only the system of internal activities audit was created but also the working places for prosecutors' assistants were introduced and project investments for the IT development of the Prosecution Office were attracted.

Besides, the author of the dissertation paper in the year 2008 completed an internship in the Management Department of the General Prosecution Office from the 3rd of April, 2008 to the 1st of August, 2008. During the internship the research presented in the dissertation paper “Diagnostic Research of the Activities of the Prosecution Office” was conducted. In the year 2011 the State Studies Foundation designated a scholarship for doctoral studies.

The aim of the research is to analyze the management system of the Prosecution Office of the Republic of Lithuania and offer the solutions and the measures of the problems stated on the basis of systemic approach and the practice of the Prosecution Offices from foreign countries.

The objectives of the research:

1. To analyze the contents of the management detecting the criteria and factors determining the success of the activities which are distinguished by scientists as the most important.

2. To analyze the practice of foreign countries when improving management of Prosecution Office.

3. To detect the role of the Prosecution Office if the context of power distribution as one of the most essential components of successful activities.

4. To conduct an empiric research of the Prosecution Office employees' opinions on management implementation in the Prosecution Office, detecting the areas of activities where changes are necessary.

5. To conduct an expert research in order to detect the causes and consequences of managerial problems and to design a cause-and-effect diagram.

6. On the basis of the managerial elements distinguished in the course of the dissertation to present a structured model for the Prosecution Office management.

Defensive statements of the dissertation research:

H1: A place of the Prosecution Office in power distribution being discussed makes an influence on the improvement of management of the Prosecution Office of the Republic of Lithuania.

H2: The managerial problems of the Prosecution Office of the Republic of Lithuania would decrease if the experience of foreign countries was more widely applied.

H3: The systemic disadvantages of management of the Prosecution Office of the Republic of Lithuania are most determined by the defective system of the information flow.

The methodology of the research.

The theoretical basis of the research consists of the scientific works by Lithuanian and foreign authors in the areas of management, general quality management, strategic administration, public administration, criminal law, criminal proceeding, history of law, philosophy of law and others, laws and their additions, literature on law, prosecutors' practical activities, statistical indicators, the data collected during empiric research.

The methodological basis of the research consists of: (1) theoretical methods: systemic, comparative analysis, deduction; (2) empiric methods: the analysis of literature, contents of the documents, questionnaire and expert survey, case study.

With the view to substantiate the importance of the theoretical research conducted, quantity and quality empiric research was carried out, i. e. a diagnostic research of the activities being carried out detecting the problematic areas on the basis of the Prosecution Office employees' opinion, the analysis of managerial – legal cases was presented assessing the difficulties of the activities of the Prosecution Office, an expert survey was conducted evaluating a created Prosecution Office activities cause-and-effect diagram distinguishing the main problems and evaluating the consequences.

Structure of the paper.

The first chapter of the paper reveals the importance of systematic approach as a method of analysis when constructing and modeling the outlines of management improvement. A systemic analysis of literature and references is presented: with the help of comparative, deductive methods an important for the dissertation management terms and methods are analyzed. On the basis of a theoretical method systemic elements important for the management of the Prosecution Office activities are distinguished – the structure, processes, personnel, organizational culture, and management functions are defined – planning, organization, motivation and control (Fig. 1). An exceptional position of public sector, the theory of improvement of the institutions of this sector and experience when applying activities quality methods is described.

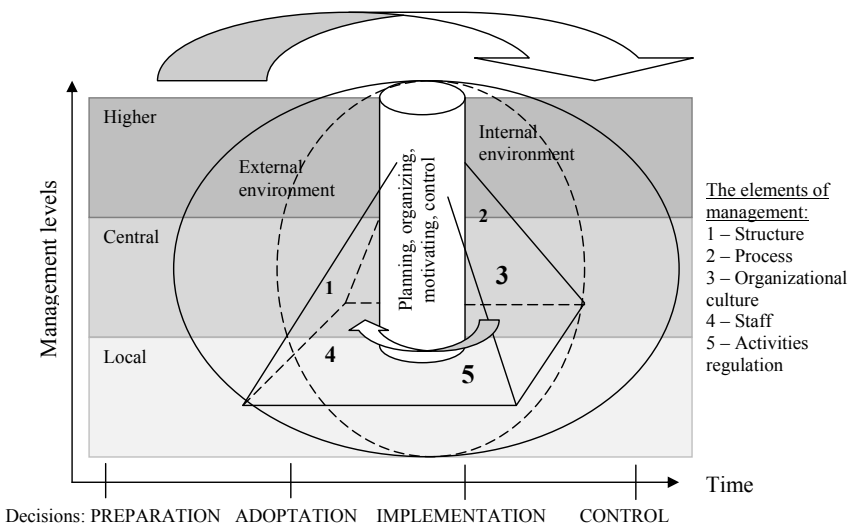


Fig. 1. Systemic management

The second part of the paper on the basis of acts of law regulating the activities of the Prosecution Office a static and dynamic stage of the Prosecution Office is described, it also gives references to the factors determining the difficulties of management: historical development, which had an influence on the current model of structural management; a doubtful role in power distribution; a gap from the development of the Prosecution Offices' activities in the countries of EU; attitude towards integrated improvement of activities together with the institutes belonging to legal authorities; aspects of strategic management overlapping in the juridical area, lack of continuity in control over the activities carried out, difficulties in managerial terminology when fulfilling the functions of the Prosecution Office stated by laws.

The third part of the paper present the results of the research "Diagnosis of the stage of the Prosecution Office" conducted with the help of TOPP questionnaire method. The research helped to detect the problematic areas of the Prosecution Office management and provide suggestions for the improvement of the Prosecution Office activities.

The fourth part of the paper basing on the results of research conducted by other authors, the experience of improvement of the activities of the Prosecution Offices in foreign countries, diagnostic research of the activities conducted by the author of the dissertation paper, the analysis of managerial – legal cases, the cause-and-effect diagram designed with the help of expert survey (in other words, "Fishbone Method"), with the view to assessing the possibilities of changes in the Prosecution Office. In order to prove or deny the statements presented in the cause-and-effect diagram of managerial problems of the Prosecution Office an expert survey was conducted. During the survey 7 employees of the Prosecution Office who have got a work experience of more than 5 years were questioned. The respondents were asked to approve or deny the statements of the cause-and-effect diagram, as well as present their own suggestions regarding the possible variants of problems solution. The structured management model is presented (Fig. 2).

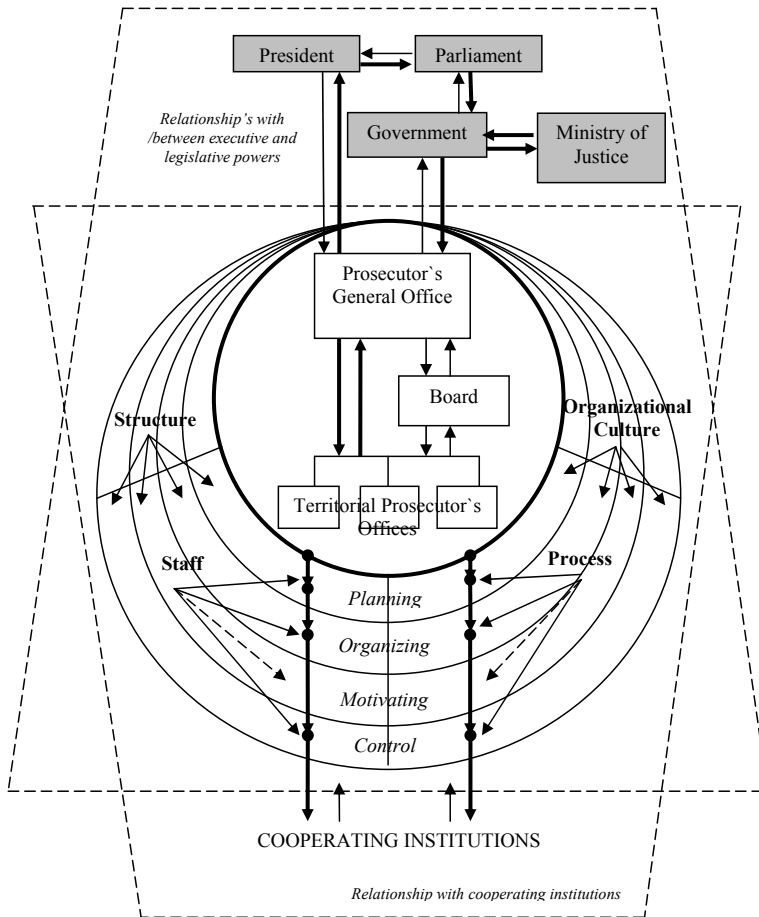


Fig. 2. The structured management model (suggested)

CONCLUSIONS

1. The results of the analysis of scientific sources carried out in the course of the dissertation enable to imply that:

1.1. Systemic thinking provides a possibility to view an organization from a wider perspective. Systemic thinking suggests not identifying a problem as a separate, isolated event but detecting a structure of the problem and searching for the points of influence which would affect the entire system.

1.2. Depending upon various parameters of an organization – the type of an organization (a profit-making or a non-governmental, etc.), object of administration (human, resources, machinery, etc.), its aims (to provide a service, or a good or a transitional product, etc.), structure (horizontal or vertical, etc.), complexity and other, the activities carried out in the organization may be described both via elements of management functions (planning, organization, motivation, control and/or others) and via management cycle (decision making, fulfillment and control).

1.3. Management of an organization as a system is an informational process when one subsystem of a system (administrative part, administrative subsystem, and administrative subject) regulates another subsystem (a subordinate part, a subordinate subsystem, and subordinate object) in order to achieve the fulfillment of the goal. An administrated environment of an organization consists of the organizational structure, process, personnel and organizational culture – the dissertation has been sticking to such a systemic environment, the assessment of its contents as a main axis.

1.4. There is no one universal model which would ensure a harmonious management of an organization. Just a systemic management of the whole activities ensures the continuity of planning and organization, enables to properly manage the processes and coordinate them and timely forecast the necessary changes. In the context of the improvement of the activities of an organization in order to create an effective organizational management first of all it is necessary to clearly assess the present situation. Such an assessment provides a certain datum-level and helps to understand the problems of the entire system.

2. By analyzing the activities of Prosecution Offices in the countries of EU it was identified that:

2.1. The prosecution institutions most frequently are a part of the judiciary system, however, they are independent from courts when fulfilling their functions; they are centralized and vertically organized; they act both according to the court territorial – administrative partition (e. g. Prosecution Offices of Sweden, Finland, Italy, Spain, Portugal) and to the administrative partition of the country (region) (e. g., Germany), as well as in accordance with the specifics of crime investigation (specialized divisions) (e. g., in Italy, Sweden, Denmark); there is a clear hierarchical structure in prosecution institutions which bases on the legally regulated team work organization; most frequently it falls into the judiciary system, therefore is financed from the budget of the Ministry of Justice (such as Prosecution Offices of Finland, Sweden, Denmark); prosecutors' independence when investigating crimes is stated by laws.

2.2. In the countries of EU where the Prosecution Office is a part of executive power, the head of the Prosecution Office is accountable to the Parliament.

However, as a rule, in such cases the head of a Prosecution Office has not got any separate authorizations when carrying out the functions. He or She is responsible only for the development of Prosecution Office policy formation issues.

2.3. Prosecutor General is appointed either by a suggestion of the Government, submitted by Parliament (like in Finland or Portugal) or by the Government (like in Sweden), or the King (like in Denmark, Great Britain) after proposal made by the Minister of Justice. Such a mixed system of activities organization directly demonstrates independence of the Prosecution Office separating activities control from financing.

2.4. As shown by the analysis of the reforms carried out in the foreign countries, in Italy the Prosecution Office of Bolzan as a result of optimization reform has introduced ES ISO 9001:2000 standard, the Prosecution Office of Denmark when carrying out the reform of administration being supported by the examples of Prosecution Offices in Sweden and Norway has successfully implemented structural reforms and approved of the strategic activities plan. When assessing the reforms carried out by Prosecution Offices of foreign countries, the possibilities arise to forecast analogical results of changes as well as the consequences and mistakes.

3. When assessing the managerial activities of the Prosecution Office of the Republic of Lithuania and factors having an influence on it, it was inferred that:

3.1. In Lithuania scientists of law and practitioners have been discussing the place of the Prosecution Office in the range of state powers, and this – as it is noticed in the sources - may determine all the sequence of other problems of activities organization.

3.2. When assessing the formation of management structure of the Prosecution Office of the Republic of Lithuania it is necessary to emphasize that up to these days there are no detailed studies which would provide particular conclusions and proposals and recommendations pointing why certain structural changes were or are carried out, what are the principles of forming or disactivating of one or the other division, what mistakes were being made, which determined certain consequences. Systematic approach to an organization suggests that willing to change an existing structure it is necessary to relate all the elements of an organization and processes of the system into one whole and to realize the main goals set by an organization, its objectives, functions, evaluate the existing problems as a whole and as a part of separate processes.

3.3. In Lithuania there is 25,7 prosecutor per 100.000 inhabitants and this is from 2 to 7 times as much as in the countries of EU. A big number of prosecutors is a distinguishing feature of post-communist states. Such relatively big number in comparison with the countries – old members of EU may be conditioned by the various range of functions to be carried out and different methods of work organization by a prosecutor.

3.4. The assignments for the Prosecution Office make approximately 0,6 percent of the national budget of Lithuania. More than 50 percent of budget assignments received the Prosecution Office uses for wages. While 12 percent is used for investments and projects 8 percent for goods and services. Financing of the Prosecution Office does not depend upon the fulfillment of the strategic plan or results of processing activities.

3.5. Control over Prosecution Office activities is multi-planning, however, it lacks a harmonious interaction and summarizing the results, which would enable to identify the successes of the activities and gaps in systemic activities, as well as to set the activities outlines: Prosecutor General is accountable to the President and the Parliament, the processing activities of the prosecutor are controlled by the supreme prosecutor and the court, the Prosecution Office is due to account for the fulfillment of the strategic activities plan to the executive power chain – the Government, economic and financial activities of the General Prosecution Office and territorial Prosecution Offices are controlled by the Prosecutor General, the Internal Audit Department and State Control, the Internal Audit Department and State Control makes comments on the offences of administrative activities processes and procedures and their improvement; the priorities of activities of the Prosecution Office are set and the parliament control of the Prosecution Office is carried out by the Parliament of the republic of Lithuania, finances are assigned by the Government together with assignments for other institutions on the basis of the strategic plans of the Prosecution Office.

3.6. The researching analysis of the management of the Prosecution Office of the republic of Lithuania shows that the Prosecution Office does not apply well-known, worldwide accepted model principles of activities improvement and quality assessment such as common assessment framework (CAF), balanced scorecard (BSC), it has not introduced ISO 9000 standards or an ideal model of the European Foundation of Quality Management (EFQM). Systemic application of quality management methods allows improving the management of public sector institutions. The whole should be analyzed as a possibility to systematically and continually assess the activities being carried out as well as to plan the future of the institution using the most effective currently known methods of management. Quality management has to be integrated into the general management of the organization.

3.7. Management of a Prosecution Office is a complex activity. In order to make the management of the Prosecution Office continuing and dynamic first of all it is necessary to bear in mind the valid acts of law. All the normal acts of law have to function as a unified system characterized by certain features: compatibility, mutual interaction, hierarchy, specialization, differentiation. It enables to preserve the principle of public law “it is allowed to the extend stated by laws”.

3.8. Adequacy of managerial terms to the contents and form causes reasonable doubts whether the contents of the activities and functions of the prosecutor is incorrectly applied in laws or the contents is provided with an incorrect title of the activities and functions carried out. The Constitution of the Republic of Lithuania states the functions of a prosecutor and defines them only to the extent that he organizes pre-trial investigation and supervises it, supports the states accusation, defends the rights and legal interests of a person, society and the state. At the same time the Law of Prosecution Office and furthermore the rulebook of prosecutor's competence more widely define the prosecutor's functions in a criminal case, stated in the Constitution expanding them up to "controlling" and "coordination" function authorizing the prosecutor to carry them out towards the institutions and officials not subordinate to him. Usually such activities are defined in management as cooperation.

3.9. Although laws provide the prosecutor with all the possibilities to supervise, organize, coordinate pre-trial process and control it on the certain stages, however, as noticed by separate researchers and as shown by practice, the new laws regulating criminal processes, which came into legal power in the year 2003, narrowed a prosecutor's powers and influence, and in separate cases even limit a prosecutor's influence levers both on the officials of pre-trial investigation and in ensuring the security of the interests of the society.

3.10. It is not possible to exactly apply analogies of the experience of the foreign countries in Lithuanian Prosecution Office when introducing management models: first of all the administrated environment of the Prosecution Office as an organization, has its own specifics, secondly, - it is important what kind of system of justice exists in the state (in the case of continental the prosecutor supervises a pre-trial investigation, in Anglo Saxon countries it is the police), thirdly, forms of EU countries administration differ – republic, federation and monarchies dominate. Therefore we think that there is no possibility to apply any single quality model or principle known to us without adapting it to the specifics of activities of Lithuanian Prosecution Office system and regardless its relation with other participants of state administration system.

4. The results of empiric research conducted in the course of the dissertation enable to infer that:

4.1. Prosecution Office structure ponderosity and inefficient functioning affect the problems of activities coordination and control, disturb to timely identify the changes in the environment and effectively and timely adapt to them or apply the most appropriate and optimal management strategies and optimally distribute workload. Inability to reach a compromise between the leaders of a superior and inferior level, the personnel and supervisory staff may affect crises of various types in the activities of the Prosecution Office: management, political influence, the image of the Prosecution Office, changes in the personnel.

4.2. The system of the Prosecution Office is described as not inflexible, it hardly adapts to the changes in external environment, the internal environment is not analyzed therefore it is impossible to timely forecast or even identify the problems and timely overcome them and properly project the directions of the activities. Insufficient attention of the supervisors of the highest level to the problems of activities management determines the priorities and goals of the activities which have not been identified, improper and inefficient activities coordination, uneven work distribution among territorial divisions. Therefore in the course of the Prosecution Office activities development crises of various types may occur: management – due to constant changes of the highest level supervisors; bureaucracy – due to inappropriate and not timely activities accounting, inability to reach a compromise the leaders of a superior and inferior level, the personnel and supervisory staff; political influence – due to uncontrolled constant interference of the politicians into the activities of the Prosecution Office; changes in the personnel, process of legislation, and incompatibility of administrative system in the level of legal regulation may cause unforeseen or even undesirable consequences for the society: legal nihilism, disrespect towards justice, principles of state administration may be encouraged. But in future the development of public administration will be affected not only by application of modern quantity analysis measures but also the changes in values conditioning organizational culture. The way an organization reacts to the environment depends upon values, and this reaction is reflected in the learning process.

4.3. The “Diagnostic of the Prosecution Office Activities” research results of the survey show that the activities were most optimistically assessed by civil servants, as average – by other personnel, and prosecutors were the most pessimistic.

4.4. Various groups of respondents – prosecutors, civil servants and other personnel distinguished practically identical areas of activities out of 8, describing them as “problematic”: very problematic – employees’ of the Prosecution Office motivation (4); average problematic mutual assistance and cooperation among the employees of the Prosecution Office (5), leadership of the supervisors of the Prosecution Office (6), employees’ attitude towards changes (7), structure of the Prosecution Office (2); the least problematic – the most important jobs of the Prosecution Office (1), relations among the employees of the Prosecution Office (3), assessment of the results of activities of the Prosecution Office (8).

4.5. Bearing in mind that the respondents’ opinions coincided in the area of the Prosecution Office employees’ motivation (4) issues assessment and were absolutely different when asked about leadership of the supervisors of the prosecutor’s office (6) and mutual assistance and cooperation among the employees of the prosecutor’s office (5), where more negative than positive assessments were

given on the issue of salary, possibility to be promoted and have more responsibility, assessment of work results (especially in prosecutors' activities), supervisors' leadership style and measures, disposing information in order to carry out work well, etc., it can be assumed that the prosecutor's office has not got a personnel policy which may have influence not only on loyalty towards the organization and motivation to work more effectively, but also on the level of trust towards the organization in the society, possibility to attract new competent employees, clearly set the conditions which would enable to more thoroughly assess, retain and use the present employees more effectively.

4.6. When analyzing the results of the conducted research and with the help of analysis of other sources, a cause-and-effect (fishbone) diagram was designed. In order to confirm or deny the causes of the problems and the statements diagram regarding positive changes made in the very an expert survey was designed and done on its basis. As the respondents identified the following areas need changes most (in order of appearance): 1 – systems and processes (it is necessary to change strategic management, work objectives distribution), 2 – organizational culture, 3 – personnel (by changing systems of selection, motivation), 4 – structural (by merging structures, functions, but preserving working places), 5 – activities regulation,

5. Using a management module scheme the most complex systems can be projected and at the same time one will avoid confusing in the processes going on there.

SUGGESTIONS AND PRACTICAL RECOMMENDATIONS

1. The prosecutor's office management problems have to be solved on the principles of pyramid: starting with identification of the prosecutor's office place in the range of state authorities, setting the priorities of the activities, approval of activities strategic outlines and plans, even distribution of work functions, workload among territorial divisions, and ending up with the formation and implementation of activities control system.

2. When assessing the experience of foreign countries and in particular – reforms in the prosecutor's offices of Italy and Denmark we suppose that legal and managerial principles, methods of quality management improvement and innovations used in their course may also contribute to the activities improvement of the Prosecution Office in Lithuania: a detailed preparation for the management reform by calculating and assessing the costs of the reforms and constant informing the employees about the works planned would decrease employees' dissatisfaction with changes, without decrease in their work efficiency and motivation; the political approval by the highest level institutions in charge of the control of the activities of the prosecutor's office (the President, Parliament, Government) would purify the aims of the reform and condition a more advantageous microclimate when carrying out the changes, unforeseen mistakes and work disadvantages occurring in the course of reorganization are not strongly criticized and are easily removed; centralization of activities decreases the number of supervisors at leadership level, which affects salary costs, increases their responsibility and makes activities coordination easier; the system of agreements (contracts) with the leaders of the prosecutor's office ensures the fulfillment of the goals and objectives set; motivates to pursue optimal work results, secures from inappropriate and incorrect assessment of the activities; accounting workloads enables to properly and optimally organize an even work of the prosecutor's offices of the district and county, saves the employees from overwhelming with work, increases work motivation; close cooperation with the institutions of pre-trial investigation (the police) ensures the quality of cases, helps avoid mistakes, as well as helps both the prosecutors and the pre-trial investigation officials (e. g., the police) improve their qualification and in some cases – specialize in particular crimes typical for a certain period of time; rotation of the prosecutors, especially those who have just started their career helps to optimally use methods of professional improvement / in-service training and find an appropriate working niche in accordance with the abilities and the skills obtained; running the electronic documentation of activities bookkeeping fastens communicational processes among the participants, ensures the control, increases the possibilities to exchange available work experience, fastens young employees' of the prosecutor's

office qualification improvement; social guarantees such as compensations for the distance from working place do not cause financial and psychological problems when rotating the employees and motivate them to search for the most suitable working bar; implementation of ES ISO 9000 family quality standards optimizes activities processes, structures the documents, sets relations and activities models which help to precisely and optimally complete works, fulfill the goals and objectives set.

3. We also suppose that these disadvantages detected in the course of reforms and after its completion in the prosecutor's offices of Italy and the Kingdom of Denmark may help to avoid mistakes when carrying out the activities management improvement reform in the Lithuanian Prosecution Office: unplanned, poorly described, unannounced, impulsively and chaotically fulfilled reform may cause the institutions' in charge of control (The President, Parliament, in certain cases – The Government) political distrust, agiotage in the society via mass-media, employees' annoyance, loss of work motivation, decrease in the results of work and worsening in the quality of work with the increase of the number of activities mistakes which will again cause the society distrust in the entire system; in the course of the reform fulfillment a great willingness by the politicians to interfere into the activities carried out by prosecutors can be noticed; during the first year after the reform a general decline in productivity up to 12 percent can be noticed. Having assessed such forecast it is possible to take measures and avoid the negative consequences; transmission of working places conditioned the occurrence of mundane and psychological problems (one case of suicide was fixed in the Prosecutor's Office of Denmark; a part of Danish prosecutors have to travel 70 – 80 km to reach their working place, however, the expenses are compensated): having assessed the consequences preventive measures can be taken and greater attention can be paid to the announcement of information regarding the ongoing reforms, transparency of the decisions made; lack of cooperation with pre-trial investigation institutions (the police) decreases the quality of cases, increases the number of disrupted cases, at the same time increasing distrust of the society in the system of justice; having centralized the investigation of specialized cases typical for a certain period of time (economical, international crimes, etc.) the investigation of such difficult cases may improve, however, as proved by the practice of the Prosecutor's Office of the Kingdom of Denmark, investigation of simple cases may be worsened; Lack of prosecutors' specialization in smaller districts reduces the effectiveness of more complicated cases and decreases motivation; lack of communication between the prosecutors and pre-trial investigation institutions does not help to form the general practice which could be placed in the informational space (e. g., in the database of the prosecutor's office); when carrying out the reforms a constant audit of ongoing changes is necessary.

4. As shown by the cause-and-effect diagram and expert survey in seek of the prosecutor's office managerial activities improvement it is important to: prepare the criteria of setting activities priorities and foresee their annual changes and in cooperation with pre-trial investigation institution try to annually solve new legal and managerial problems in a certain area set in the priorities; prepare the concept of the prosecutor's office activities planning and on its basis – methodology of activities planning; prepare a long-term activities strategy bearing in mind the changing priorities of the activities; set the systems of activities assessment and control: mechanisms, carrying our subjects, periodicity, and responsibility; extend the Prosecutor's Office Board authorities providing it with the status of changes manager; revise, renovate, clarify and change the outlines of personnel training and professional development supplementing them with courses in general, social and labour psychology; harmonize the relation between delegated functions and administrative structure, and for that purpose: periodically conduct research of workload; set labour quotas per 1 prosecutor; assess costs falling to administration of the prosecutor's office and fulfillment of the delegated functions; estimate the costs of working place creation per 1 employee of the prosecutor's office: prosecutor, civil servant, employee hired in accordance with the labour agreement; evaluate experience of EU countries regarding fulfillment of prosecution functions and designing a prosecutors' working room (estimating, how many and what kind of personnel is required in order to fulfill 1 prosecutor's functions).

5. We would like to recommend to bring an additional member – the ministry of Justice to the model of the supervision of Prosecution Office. This element This element would bring more clarity to government's set goals in regards Prosecution Office practices in the area of state's legal policy. Also, we would like to recommend to lower the number of sources that influences opinions on Prosecution Office. This would result a Prosecution Office to be more independent, at the same time it would redefine the relationship between executive and legislative powers more clearly. At the same time this status of Prosecution Office would allow to establish an unanimous control for the whole system. It would be wise to streng-then a systemic management on the Board of the Prosecution, so the Board is able to consolidate their forces to make strategical decisions and to make sure that the goals are fulfilled. Our suggests – the management of the Prosecution Office orient on the management elements (structure, processes, staff, organizational culture), caring managerial functions (planning, organization, motivating and control).

A LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS

1. Cerniauskiene N. Systemic Improvement of Public Sector Institution Management Applying Quality Management Methods. Science of Management and Studies – for the development of rural businesses and their infrastructure. Kaunas: Lithuanian University of Agriculture. (*Source language: lt. Sisteminis viešojo sektoriaus institucijų veiklos valdymo tobulinimas taikant kokybės vadybos metodus. Vadybos mokslas ir studijos – kaimo verslų ir jų infrastruktūros plėtrai. Kaunas: Lietuvos žemės ūkio universitetas.*). 2011, Nr. 3 (27), ISSN 1822-6760. P. 49–57.
2. Cerniauskiene N. Strategic Planning in the Prosecutor's Office of the Republic of Lithuania. Interdisciplinary discourse in social sciences – 2, The Collection of Articles by Students of Doctoral Studies and Young Scientists, Kaunas: University of Technology, Department of Sociology. (*Source language: lt. Strateginis planavimas Lietuvos Respublikos prokuratūroje. Tarpdisciplininis diskursas socialiniuose moksluose – 2, Socialinių mokslų doktorantų ir jaunųjų mokslininkų konferencijos straipsnių rinkinys, Kauno technologijos universitetas, Sociologijos katedra.*). 2009, ISSN 2029-3224. P. 17–23.
3. Cerniauskiene N. Cooperation Processes in the Internal Environment of Organizations of Justice. International scientific conference “Forms of Modern Inter-organizational Interaction”. “Forms of Modern Inter-organizational Interaction in the Public Sector”, Vilnius: Scientific Works. (*Source language: lt. Bendradarbiavimo procesai teisėsaugos organizacijų vidinėje aplinkoje Tarptautinė mokslinė konferencija „Šiuolaikinės tarporganizacinės sąveikos formos“. „Šiuolaikinės tarporganizacinės sąveikos formos viešajame sektoriuje“. Vilnius: Mokslo darbai.*). 2006 ISBN 9955-19-044-2. P. 99–106. And presentation at the conference.
4. Cerniauskiene N. Audit of the Prosecutor's Office Activities in the Republic of Lithuania, Students' articles, The Latvia police academy. (*Source language: rus. Аудит деятельности прокуратуры Литовской Республики, Статьи студентов*), Latvijas policijas akadēmija, Rīga. 2005, ISBN – 9984-655-95-4. P. 51–76.
5. Cerniauskiene N. The Audit of Prosecutor's Office Activities. Celebration of Legal Thought – 2004, Presentations at Students' International Scientific Conferences, Vilnius: Lithuanian University of Law. (*Source language: lt. Prokuratūros veiklos auditas. Teisinės minties šventė – 2004, Studentų tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai, Vilnius: Lietuvos teisės universitetas*). ISBN 9955-563-58-3. P. 269–273.

CURRICULUM VITAE

Nendrė Černiauskienė was born on the 21st of October, 1976 in Vilnius

Contacts: nendrec@yahoo.com

Education:

1982–1994	Vilnius Secondary School Nr. 41
1994–1998	Police Academy of Lithuania, bachelor degree in law
1998–2000	Lithuanian Academy of Law, master degree in law
2004–2011	doctoral studies – Social studies, Management and Administration (03 S), Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Strategic Management.

Scientific internship and scholarships:

2008.04.03–2008.08.01	Internship in the Management Department of General Prosecution Office of the Republic of Lithuania. Order by the Prosecutor General dated 04 04 2008 Nr. P-291.
2011	State Foundation of Studies assigned a scholarship for doctoral studies.

Work experience:

2000	An assistant of a member of the Parliament of the Republic of Lithuania in the Committee of National Security and Defense.
Since 2000	A lecturer at Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Strategic Management.
Since 2003	Service of Special Investigations of the Republic of Lithuania – a chief specialist.

Projects and consultation activities:

- 2002–2003 A member of a working group to prepare The Temporary Statute of Competences for the Prosecution Office of the republic of Lithuania, The order by the Prosecutor General dated 06 05 2003; A member of working group on the project FEU LIT 0182 “Courts Sector: Support to The General Prosecution Office, Improving its Abilities” activities direction E) Support for designing the bases of the system of activities internal audit in the Prosecution Office; Expert in the FEU-Programme “Local Preparation for membership institution in Lithuania” in the project LPA LIT 0033 “Support for designing the system of internal audit system in the Prosecution Office”.
- 2004 A member of a working group to prepare The National Defense Strategy, decree of the Prime Minister of the Republic of Lithuania dated 29 06 2004 Nr. 144.
- 2004–2005 A deputy of a chairman of working group in charge of changes in the Service of Special Investigations of the republic of Lithuania, participated in conducting the research “Improvement of Work Efficiency in the Service of Special Investigations”, SSI director’s order dated 24 11 2004 Nr. 2-197.
- 2006–2007 An expert in the project BPD 2 priority “Human Resource Development” measure 2.4 “Development of Conditions for Long-life learning” Nr. BPD 2004-ESF-2.4-03-05/0086, agreement of support Nr. ESF/204/2.4.0-03-308/BPD-94/PEST-7, “E-file – the register of knowledge and skills obtained by non-formal and self-education means” design, try-out of the model.
- 2007 An expert in the project “Creation of Effective System of MRU Master and Doctoral Degree Students Internships Fulfillment”, EU agreement of support Nr. ESF/2004/2.5.0-03-426/BPD-195/PES-8).
- 2008 An expert in the research “Improvement of Activities Efficiency in the Ministry of Justice”. Customer: Ministry of Justice of the Republic of Lithuania.
- 2010–2011 An expert in TACIS National Actions Programme 2006 – “Support to Anti-corruption Department of the Prosecution Office of Azerbaijan” Twin agreement AZ08/PCA/JH/04, Agreement Nr. 204-728: 4.2 – 4.4. parts: Train the trainers.

Nendrė Černiauskiene

SISTEMINIS VADYBOS LIETUVOS RESPUBLIKOS PROKURATŪROJE TOBULINIMAS

Santrauka

Tiriamoji problema.

Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į demokratinius procesus sąlygojo viešojo sektoriaus valdymo pokyčius, o racionalizuojant Lietuvos ūkio sritis, nebuvo aplenkta ir teisinė sistema: 1993 m. Seimas patvirtino Teisinės sistemos reformos metmenis, kuriose nustatyta, kad turi būti formuojami reformos teisiniai pamatai, rengiami specialistai, renkami darbuotojai, kuriama būtina finansinė–ūkinė bei materialinė bazė, pertvarkomos bei kuriamos naujos teisinės institucijos, kurios užtikrintų stabilią teisinę sistemą. Reforma atskleidė tiek teisinės sistemos privalumus, tiek ir trūkumus: ne visoms teisinės sistemos sritims skirtas tinkamas dėmesys. Panaši situacija susiklostė ir įgyvendinant 1998 m. patvirtintas Teisinės reformos metmenis.

Ne vieną kartą tinkamas ir efektyvus baudžiamosios teisenos funkcionavimas yra akcentuotas tarptautinės teisės aktuose bei ekspertų susitikimuose: būtinas prokuratūros sistemos valdymo demokratizavimas, jos veiklos teisinio reglamentavimo tobulinimas bei operatyvesnis funkcijų vykdymas, reorganizacija turi ne tik stiprinti prokurorų profesionalumą, bet ir užtikrinti adekvačias darbo sąlygas. Šią poziciją patvirtina 2000 m. balandžio 17 d. Vienoje vykusio dešimtojo Jungtinių Tautų Kongreso dėl nusikaltimų prevencijos bei elgesio su nusikaltėliais sprendimai, kuriais buvo konstatuota, jog tinkamas baudžiamosios teisės sistemos administravimas yra viena iš efektyviausių kovos su nusikalstamumu priemonių.

2002 metų Lietuvos Respublikos pasirengimo stojimo į Europos Sąjungą programoje buvo apibrėžti prokuratūros vaidmens teisinėje valstybėje stiprinimo prioritetai, tarp kurių paminėti: prokuratūros sistemos valdymo demokratizavimas, jos veiklos teisinio reglamentavimo tobulinimas bei operatyvesnis funkcijų vykdymas. 2002 m. spalio 9 d. Europos Komisija, paskelbdama pranešimą apie Lietuvos pažangą, siekiant narystės Europos Sąjungoje, ir vertindama prokuratūros institucijos poziciją, pabrėžė, jog planuojama prokuratūros reorganizacija turi ne tik stiprinti prokurorų profesionalumą, bet ir užtikrinti adekvačias darbo sąlygas.

2003 m. Generalinės prokuratūros iniciatyva buvo gautas Europos Tarybos komiteto dėl nusikaltimų problemų pranešimas, kuriame pateikti pagrindiniai baudžiamosios teisenos valdymo principai, strategija ir metodai. Jame teigiama, kad efektyvų baudžiamosios teisenos funkcionavimą apsprendžia tinkamas ir

optimalus keturių parametru: žmogiškųjų išteklių, darbo krūvio, infrastruktūros bei informacijos ir ryšių valdymas. Prie minėtų parametru būtina įtraukti ir tuos aspektus, kurių nenumatė Teisinės sistemos reformos metmenys: prokuratūros reforma turi būti vykdoma remiantis tęstinumo ir perimamumo principais, atsižvelgiant į Jungtinių Tautų Organizacijos, Europos Sąjungos reikalavimus bei rekomendacijas, naujausius mokslo ir technologinių galimybių pasiekimus, periodiškai atliekamų prokuratūros sistemos tyrimų rezultatus.

Būtina pastebėti, kad Lietuvos Respublikos prokuratūra yra valstybės institucija, atliekanti įstatymuose nustatytas funkcijas įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka. Prokuratūra, kaip organizacija, neišsiskiria iš kitų viešojo administravimo institucijų, kurių veikla, veiklos principai taip pat teisiškai apibrėžti, vidiniai ir išoriniai ryšiai griežtai nustatyti ir reglamentuoti.

Analizuojant prokuratūrą svarbiausia, tai, kad ji yra sistemos, užtikrinančios valstybės gyventojų saugumą, dalis. Veiklos prioritetai priklauso nuo valstybės deleguotų funkcijų ir vykdomos veiklos: pvz., policija užtikrina viešąją tvarką ir baudžiamąjį persekiojimą, teismai – teisingumo vykdymą, prokuratūra – teisėtumo užtikrinimą ir pagalbą teismams. Tačiau aplinka, kurioje laikomasi naujosios viešosios vadybos (NVV) principų, buvo ir išlieka ganėtinai nestabili. Todėl, žinant įstatymų leidybos nesugebėjimą sparčiai taikytis prie kintančių gyvenimo sąlygų, teisėsaugos sistemos veikloje atsiranda diskrecijos problema. Diskrecijos teisės įgyvendinimas iš dalies sukuria pusiausvyrą tarp tikslų, procedūrų ir politikos. Tai užtikrina nenutrūkstamą ir efektyvią teisėsaugos institucijų veiklą, skatina kritinį mąstymą. Taip NVV taikymas skatina teisėsaugos sistemos organizacijas tapti tokiomis organizacijomis, kurios teikia paslaugas.

Daugeliui teisėsaugos organizacijų būdingas militaristinis modelis ir su tuo susijusios organizacinės problemos: pavaldumo srityje – dėl vadovų ir pavaldinių partnerystės, komandinio darbo; informacijos sklaidos srityje – dėl informacijos srautų neužtikrinimo viršus-apačia-viršus, veiklos prioritetų išgryninimo ir viešųjų ryšių palaikymo; personalo politikoje – nepakankamai išplėtotą personalo valdymo sistema, nėra bendros ir veiksmingos darbuotojų motyvacijos sistemos, skundžiamasi darbo sąlygomis, kolektyvo klimatu, nespėjama adaptuotis prie naujų globalizacijos sąlygų ir pan. Ne išimtis čia ir Prokuratūra.

Dar 2003 m., vykdant FEU-Programą „Vietos pasirengimo narystei institucija Lietuvoje“ (Projekto Nr. LPA LIT 0033 „Parama kuriant Generalinės prokuratūros vidaus veiklos audito sistemą“), tiek 2005 m. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolei atlikus veiklos auditą (2005 m. lapkričio 30 d. ataskaita Nr. 2040-19-118), buvo kritikuojamas Prokuratūros lėšų panaudojimo tikslingumas tam tikroms funkcijoms atlikti. Atsižvelgiant į rekomendacijas vietoj prokurorų skaičiaus didinimo suformuota prokurorų pavaduotojų grandis, su kuriais sudaroma darbo sutartis.

Prokuratūra ne kartą rengė ir įgyvendino ar pradėjo įgyvendinti ne vieną projektą, atliko tyrimų, leidžiančių optimizuoti prokuratūros veiklą. Nors vykdyti tarptautiniai projektai ir Europos rekomendacijos ir ekspertiniai tyrimai padėjo ir padeda sustiprinti įvairias prokuratūros veiklos sritis, tačiau šiandieną, nuolat prokuratūrą lydimi skandalai ir kritika jos vykdomai veiklai rodo, kad prokuratūra, vykdydama jai valstybės pavestas ypatingai svarbias funkcijas valstybės saugumui ir teisiniam stabilumui užtikrinti, neturi visuomenės palaikymo, nes yra nuolat kaltinama veiklos neskaidrumu, neefektyvumu.

Viena vertus, prokuratūroje vykstantys procesai – skirtingi nuo veikiančių panašiose situacijose organizacijų, net ir Europos šalių, kuriose veikia analogiškos ar panašios Lietuvos prokuratūrai organizacijos sistemos. Antra vertus, prisimenant teisės doktriną, labai svarbu, kokiai teisės sistemai priklauso valstybė – kontinentinei ar anglosaksiškajai – nes tai veda į nuorodas kas vadovauja ikiteisminiam tyrimui – policija, kaip yra anglosaksiškose šalyse ar prokuroras, kaip kontinentinėse. Trečia, ES šalys išsiskiria valdymo forma – dalis jų – konstitucinė monarchija (kaip Danija ir Jungtinė Karalystė), ar federacinė respublika (kaip Vokietija), kai tuo tarpu Lietuva, ir daugelis kitų ES šalių – respublikos. Todėl manome, kad nėra galimybės taikyti nei vieno mums žinomo kokybės modelio ir principo neadaptavus jų pagal Lietuvos prokuratūros sistemos veiklos specifiką bei neatsižvelgus į jos santykį su kitais valstybės valdymo sistemos dalyviais.

Dar viena problema – kas yra vartotojas (klientas) teisės saugos institucijų sistemoje? Ar tai – asmuo, padaręs nusikaltimą ar nusižengimą; ar tai – nukentėję asmenys tokios veikos metu; ar visuomenė? V. Domarkas, cituodamas L. DeLeon ir R. Denhart atkreipia dėmesį, kad NVV akcentuoja vartotoją, o ne pilietį. Čia mums natūraliai iškyla klausimas – kas labiau suinteresuotas viešųjų institucijų veiklos kokybe – asmuo be pilietybės – vartotojas galintis pasitraukti į kitą valstybę ieškodamas kokybiškos paslaugos ar naudotis kitos šalies jam suteiktu statusu, o taip pat ir paslauga, sąlygojamą tarptautinių sutarčių, ar pilietis – vartotojas, susaistytas valstybės tam tikrų įsipareigojimų ir turintis apribotas galimybes reikalauti kokybiškos paslaugos jei paslaugų kokybei nėra keliamų reikalavimų ir standartų?

Pagrindinis akcentas čia – visuomenės interesas: visuomenė, tikėdamasi iš valstybės jos socialinės, fizinės ir kt. apsaugos, aktyviai dalyvauja (pvz., pranešdama apie nusikaltimą) arba yra įtraukiama į dalyvavimą (pvz., veikia kaip nusikaltimo liudininkas), arba priversta sutikti dalyvauti (pvz., nusikaltimą padaręs išaiškintas asmuo) valstybės valdyme pagal jos nustatytas taisykles ir procedūras.

Jei visuomenės interesas – saugi aplinka, tai teisės saugos organizacijos įgalios taip sureguliuoti procesus, kad visuomenės interesas būtų patenkintas. Visuomenės interesui – saugiai aplinkai – grėsmę kelia asmuo, darantis / padaręs nusikaltimą ar nusižengimą. Teisės saugos sistema, veikdama tiksliai pagal nustatytus

principus ir procedūras privalo izoliuoti tokį asmenį, kad būtų garantuota jos misija – visuomenės saugumas ir teisingumas.

Veiklos valdymas, kurios tikslas yra tobulinti viešųjų paslaugų kokybę, yra svarbiausias NVV reformų bruožas. Juo galima tobulinti viešųjų paslaugų kokybę, dėmesį sutelkiant rezultatams. Rezultatus vertina piliečiai, todėl dažnu atveju juos galima įtraukti į sprendimų priėmimo procesą. Taip rinkos ekonomikos procesai sudaro galimybę tikslingos vadybos įvedimui ar plėtočiai.

Darbo mokslinį naujumą sąlygoja tai, kad:

1. Analizuojama teisinį statusą turinčios institucijos (prokuratūros) ir teisinio subjekto (prokuroro) veikla vadybos mokslo kontekste.

2. Atskleistos problemos dėl Lietuvos prokuratūros vietos teisinėje sistemoje.

3. Išanalizuota vadybos praktika prokuratūros sistemoje.

4. Išanalizuota vadybos terminijos taikymo problematika vykdant prokurorines funkcijas.

5. Įvertinti prokuratūros strateginio planavimo ir veiklos kontrolės vykdymo mechanizmai.

6. Atliktas prokuratūros vadybos probleminių sričių diagnostavimo tyrimas analizuojant skirtinguose prokuratūros lygiuose dirbančių darbuotojų ir prokurorų nuomones ir nuostatas dėl institucijos veiklos.

7. Pateikta prokuratūros vadybos problemų priežasčių – pasekmių diagrama modeliuojant teigiamus pokyčius.

8. Remiantis sisteminiu ir tarpdisciplininiu požiūriu, – vadybos, visuotinės kokybės vadybos ir teisės mokslais – atliktas ekspertinis prokuratūros vadybos problemų priežasčių – pasekmių diagramos modeliuojant teigiamus pokyčius, vertinimas.

9. Remiantis tyrimų rezultatais siūlomas struktūrizuotas vadybos modelis.

Tyrimų praktika ir duomenys leis kurti veiksmingą ir optimalų Prokuratūros vadybos mechanizmą. Suformuotos teorinės prielaidos leis peržiūrėti ir optimizuoti Lietuvos prokuratūros veiklą organizaciniame vadybiniame lygmenyje.

Darbo reikšmingumas siejamas su:

1. Teoriniais tyrimais, kurie gali būti panaudota vystant: (1.1) vadybos teorinius pagrindus teisėsaugos institucijose: pateikiamos teorinės sąvokos, atlikta jų lyginamoji analizė; (1.2.) visuotinės kokybės vadybą: pateikiami kokybės vertinimo modelių taikymo integravimo aspektai; (1.4.) teisės ir vadybos mokslų integraciją: analizuota ir nustatyta problematika reikalauja daugiašakio sisteminio mokslų turinio suvokimo.

2. Praktiniu požiūriu tyrimo medžiaga gali būti panaudota reformuojant Prokuratūros veiklą, tobulinant vadybą; atliktų tyrimų pagrindu disertaciniame darbe pateikiamos praktinės metodinės rekomendacijos; pateikiami praktiniai pavyzdžiai, problemos, kurių sprendiniai turi sąlygoti teisės aktų tobulinimą.

Dalis atliktų tyrimų yra apriboti praktikoje, 2002–2003 metais disertacijos autorei, kaip Mykolo Romerio universiteto ekspertei, dalyvaujant projekte, kurio metu buvo atliktas Prokuratūros veiklos auditas ir sukurta Prokuratūros veiklos audito sistema. Tyrimų rezultatai buvo teigiamai įvertinti ne tik pačioje prokuratūroje, prokurorų, bet ir užsienio projekto partnerių, taip pat cituoti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės ataskaitose. Tyrimų pagrindu išanalizuota Prokuratūros vadybos problemos, remiantis pateiktais siūlymais ne tik suformuota vidaus veiklos audito sistema, bet ir įsteigti prokurorų padėjėjų etatai, pritrauktos projektinės investicijos Prokuratūros IT plėtotei.

Taip pat disertacijos autorė 2008 m. atliko stažuotę Generalinės prokuratūros Valdymo skyriuje nuo 2008 m. balandžio 3 d. iki 2008 m. rugpjūčio 1 d. Stažuotės metu atliktas disertacijoje pateikiamas tyrimas „Prokuratūros veiklos diagnostinis tyrimas“. 2011 metais Valstybinis studijų fondas skyrė stipendiją doktorantūros studijoms.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti Lietuvos Respublikos prokuratūros vadybą ir pasiūlyti nustatytų problemų sprendimo būdus ir priemones remiantis sisteminiu požiūriu ir užsienio šalių prokuratūrų praktika.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti vadybos turinį, nustatant atskirų mokslininkų išskirtus svarbiausius, sėkmingą veiklą lemiančius kriterijus ir veiksnius.
2. Išanalizuoti užsienio šalių patirtį tobulinant prokuratūrų vadybą.
3. Nustatyti prokuratūros vietą valdžių padalijimo kontekste, kaip vieną iš svarbiausių sėkmingos veiklos komponentų.
4. Atlikti prokuratūros darbuotojų nuomonių dėl vadybos taikymo prokuratūroje empirinį tyrimą, nustatant veiklos sritis kuriose būtini pokyčiai.
5. Atlikti ekspertinį tyrimą siekiant nustatyti vadybos problemų priežastis ir pasekmes, sudaryti vadybos problemų priežasčių – pasekmių diagramą.
6. Pateikti struktūrizuotą prokuratūros vadybos modelį.

Ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai.

H1: Lietuvos Respublikos prokuratūros vadybos tobulinimui įtakos turi diskutuotina prokuratūros vieta valdžių padalijime.

H2: Lietuvos Respublikos prokuratūros vadybos problemos sumažėtų plačiau taikant užsienio šalių patirtį.

H3: Lietuvos Respublikos prokuratūros vadybos sisteminius trūkumus didėle dalimi lemia ydinga informacijos srautų sistema.

Tyrimo metodologija.

Tyrimo teorinį pagrindą sudaro užsienio ir Lietuvos autorių moksliniai darbai vadybos, visuotinės kokybės vadybos, strateginio valdymo, viešojo administravimo, baudžiamosios teisės, baudžiamojo proceso, teisės istorijos, teisės filosofijos ir kitose mokslo srityse, įstatymai ir poįstatyminiai aktai, teisinė literatūra,

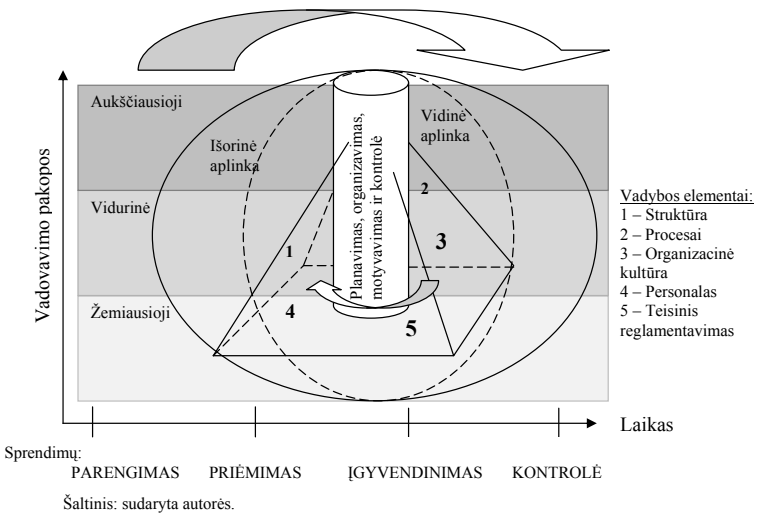
prokurorų praktinė veikla, statistiniai rodikliai, empirinių tyrimų metu surinkti duomenys.

Tyrimo metodologiją sudaro: (1) teoriniai metodai: sisteminė, lyginamoji analizė, dedukcija; (2) empiriniai metodai: literatūros, dokumentų turinio analizė, anketinė ir ekspertinė apklausa, atvejų analizės.

Siekiant pagrįsti atliktų teorinių tyrimų rezultatų reikšmę, atlikti kiekybiniai ir kokybiniai empiriniai tyrimai, t. y. vykdomos veikos diagnostinis tyrimas, nustatant problemines sritis remiantis prokuratūros darbuotojų nuomone, pateikta vadybinių – teisinių atvejų analizė, vertinant prokuratūros veiklos problematiškumą, atlikta ekspertinė apklausa vertinant nustatytą ir sudarytą Prokuratūros vadybos priežasčių – pasekmių diagramą, išskiriant pagrindines problemas ir įvertinant pasekmes.

Darbo struktūra.

Pirmoje darbo dalyje atskleidžiamas sisteminio požiūrio, kaip analizės metodo konstruojant ir modeliuojant vadybos tobulinimo gaires, svarba. Pateikiama literatūros šaltinių sisteminė analizė: lyginamuoju, deduciniu metodų pagalba analizuojami disertacijai svarbūs vadybos terminai ir metodai. Teorijos metodų pagrindu išskirti sisteminiai elementai, svarbūs prokuratūros veiklos valdymui – struktūra, procesai, personalas, organizacinė kultūra, apibrėžtos vadybos funkcijos – planavimas, organizavimas, motyvavimas ir kontrolė (1 pav.). Aptariamas viešojo sektoriaus išskirtinumas, šio sektoriaus institucijų vadybos tobulinimo teorija ir patirtis taikant veiklos kokybės metodus.

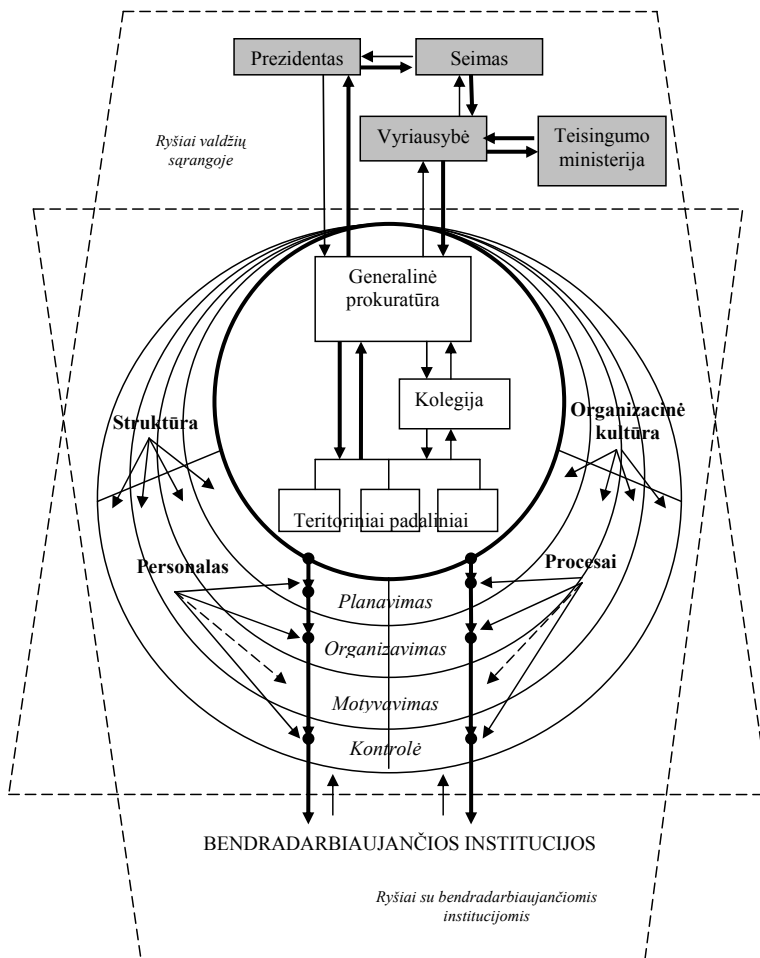


1 pav. Sisteminė vadyba

Antroje darbo dalyje remiantis Prokuratūros veiklą reglamentuojančiais teisės aktais aprašyta statinė ir dinaminė prokuratūros būseną, pateiktos nuorodos į vadybos problematiką lemiančius veiksniai: istorinio vystymosi raidą įtakojusią dabartinį struktūrinį valdymo modelį; abejotiną vietą valdžių padalijime; atotrūkį nuo ES šalių prokuratūrų veiklos vystymosi, požiūrio į veiklos integruotą tobulinimą kartu su teisei valdžiai priklausančiais institutais; teisinėje erdvėje prasilenkiančius strateginio valdymo aspektus; vykdomos veiklos kontrolės sistemiškumo trūkumas; vadybinės terminijos problematika įgyvendinant įstatymu nustatytas prokuratūros veiklos funkcijas.

Trečioje darbo dalyje pateikiama TOPP anketavimo metodu atlikto tyrimo „Prokuratūros būklės diagnozavimas“ rezultatai. Tyrimas padėjo nustatyti prokuratūros problemines vadybos sritis, pateikti siūlymus dėl prokuratūros veiklos tobulinimo.

Ketvirtoje darbo dalyje, remiantis kitų autorių tyrimų rezultatais, užsienio šalių prokuratūrų veiklos tobulinimo patirtimi ir atlikto veiklos diagnostiniu tyrimu, vadybinių – teisinių atvejų analize, ekspertine apklausa nustatyta ir sudaryta vadybos problemų priežasčių – pasekmių diagrama (kitais „žuvies griaučių“), siekiant įvertinti pokyčių galimybes prokuratūroje. Siekiant patvirtinti arba paneigti pateiktus Prokuratūros vadybos problemų priežasčių – pasekmių diagramos teiginius atlikta ekspertinė apklausa. Jos metu buvo apklausti 7 Prokuratūros darbuotojai, turintys ilgesnę nei 5 m. darbo patirtį. Respondentų buvo prašoma pritarti arba paneigti priežasčių – pasekmių diagramos teiginius, o taip pat pateikti savo siūlymus dėl galimų problemų sprendimo variantų. Pateiktas struktūrizuotas prokuratūros vadybos modelis (2 pav.).



Šaltinis: sudaryta autorės.

2 pav. Prokuratūros vadybos modelis (siūlomas)

IŠVADOS

1. Disertacijos metu atliktos mokslinių šaltinių analizės rezultatai leidžia teigti, kad:

1.1. Sisteminis mąstymas suteikia galimybę į organizaciją žiūrėti iš platesnės perspektyvos. Sisteminis mąstymas siūlo ne identifikuoti problemą, kaip atskirą,

izoliuotą įvykį, o nustatyti problemos struktūrą ir ieškoti įtakos taškų, kurie darytų poveikį visai sistemai.

1.2. Priklausomai nuo įvairių organizacijos parametrų – organizacijos tipo (pelno siekianti ar visuomeninė, kt.), valdymo objekto (žmonės, resursai, technika, kt.), jos tikslų (suteikti paslaugą, ar prekę, ar tarpinį produktą, kt.), struktūros (horizontali ar vertikali, ar kt.), sudėtingumo ir kt., organizacijoje vykdoma veikla gali būti apibūdinama tiek per valdymo funkcijų (planavimo, organizavimo, motyvavimo, kontrolės ar / ir kitų), tiek ir per valdymo ciklo (sprendimų priėmimo, įgyvendinimo ir kontrolės) elementus.

1.3. Organizacijos, kaip sistemos valdymas – tai informacinis procesas, kai vienas sistemos posistemis (valdančioji dalis, valdančioji posistemė, valdymo subjektas) reguliuoja kitą posistemį (valdomąją dalį, valdomąją posistemę, valdymo objektą), siekdamas tikslo įgyvendinimo. Organizacijos valdomą aplinką sudaro organizacijos struktūra, procesai, personalas ir organizacinė kultūra – būtent tokios sisteminės aplinkos, jos turinio vertinimo, kaip disertacijos pagrindinės ašies, ir buvo laikomasi visame darbe.

1.4. Tik sisteminis visos veiklos valdymas užtikrina veiklos planavimo ir organizavimo nuoseklumą, leidžia tinkamai vadovauti procesams ir juos koordinuoti, laiku prognozuoti būtinus pokyčius. Organizacijų veiklos tobulinimo kontekste norint sukurti veiksmingą organizacijos vadybą, pirmiausia reikia tiksliai ir aiškiai įvertinti esamą padėtį. Toks vertinimas suteikia tam tikrą atskaitos tašką ir padeda suprasti visos sistemos problemas.

2. Analizuojant ES šalių prokuratūrų veiklą nustatyta:

2.1. Prokuratūros institucijos dažniausiai yra teisminės sistemos dalis, tačiau nepriklausomos nuo teismų įgyvendinant funkcijas; jos centralizuotos ir vertikalios organizuotos; veikia tiek pagal teismų sistemos teritorinį – administracinį suskirstymą (pvz., Švedijos, Suomijos, Italijos, Ispanijos, Portugalijos prokuratūros), tiek pagal šalies (regiono) administracinį suskirstymą (pvz., Vokietijos), o taip pat ir pagal nusikaltimų tyrimų specifikaciją (specializuoti padaliniai) (pvz., Italijoje, Švedijoje, Danijoje); prokuratūros institucijose aiški hierarchinė struktūra, pagrįsta įstatymiškai reglamentuotu, komandiniu darbo organizavimu; dažniausiai priskiriama teisminei sistemai, todėl finansuojama iš šalies Teisingumo ministerijos biudžeto (kaip Suomijos, Švedijos, Danijos prokuratūros); įstatymiškai reglamentuotas prokurorų nepriklausomumas tiriant nusikaltimus.

2.2. ES šalyse, kuriose prokuratūra yra vykdomosios valdžios dalis, prokuratūros institucijos vadovas atskaitingas Parlamentui. Tačiau, kaip taisyklė, tokiais atvejais, prokuratūros vadovas neturi atskirų įgaliojimų vykdant funkcijas. Jis atsakingas tik už atskirų prokuratūros politikos formavimo klausimų vystymą.

2.3. Generalinis prokuroras skiriamas tiek Prezidento, Vyriausybės teikimu (kaip Suomijoje ir Portugalijoje), tiek Vyriausybės (kaip Švedijoje), ar Karalienės

(kaip Danijoje, Jungtinėje Karalystėje) pasiūlius teisingumo ministrui. Tokia mišri veiklos organizavimo sistema tiesiogiai nurodo į prokuratūros nepriklausomumą atskiriant veiklos kontrolę nuo finansavimo.

2.4. Kaip parodė užsienio šalių prokuratūrų vykdytų reformų veiklos analizė, Italijos Bolzano prokuratūra, veiklos optimizavimo reformos pasėkoje įsidedę ES ISO 9001:2000 standartą, Danijos Karalystės prokuratūra, vykdydama administravimo reformą, paremtą Švedijos ir Norvegijos pavyzdžiais, sėkmingai įgyvendino struktūrines reformas, pasitvirtino strateginį veiklos planą. Vertinant užsienio šalių prokuratūrų vykdytų reformų patirtį yra galimybės prognozuoti analogiškų pokyčių rezultatus ir pasekmes bei klaidas.

3. Vertinant Lietuvos Respublikos prokuratūros vadybinę veiklą ir veiksnius, turinčius jai įtaką, nustatyta:

3.1. Lietuvoje teisės mokslininkai, praktikai diskutuoja dėl prokuratūros vietos valstybės valdžių sąraangoje, o tai, kaip pastebima šaltiniuose, gali lemti visą seką kitų, veiklos organizavimo problemų.

3.2. Vertinant Lietuvos prokuratūros valdymo struktūros formavimą būtina pastebėti, kad iki šių dienų nėra išsamių studijų kurios pateiktų konkrečias išvadas, pasiūlymus bei rekomendacijas, nurodančias kodėl buvo vieni ar kiti struktūriniai keitimai, kokių pagrindų suformuotas ar išformuotas vienas ar kitas padalinys, kokios buvo daromos klaidos, nulėmusius vienus ar kitus padarinius. Sisteminis požiūris į organizaciją nurodo, kad, norint pakeisti jau esamą struktūrą, reikia susieti visos organizacijos elementus bei sistemos procesus į vieną visumą, perprasti organizacijos užsibrėžtus pagrindinius tikslus, užduotis, funkcijas, įvertinti esančias problemas kaip visumą ir kaip atskirų procesų dalį.

3.3. Lietuvoje 100.000 gyventojų tenka 25,7 prokuroro, o tai yra nuo 2 iki 7 kartų daugiau nei ES šalyse. Didelis prokurorų skaičius yra būdingas postkomunistinėms valstybėms. Tokį sąlyginai didesnį skaičių, nei ES šalių – senbuvų narių, gali lemti skirtinga vykdomų funkcijų apimtis, skirtingi prokuroro darbo organizavimo metodai.

3.4. Prokuratūros asignavimai sudaro apie 0,6 proc. Lietuvos nacionalinio biudžeto. Daugiau nei 50 proc. gaunamų biudžetinių asignavimų prokuratūra panaudoja darbo užmokesčiui. Tuo tarpu investicijoms ir projektams – 12 proc., prekėms ir paslaugoms – 8 proc.

3.5. Prokuratūros veiklos kontrolė daugiaplanė, tačiau jai trūksta sisteminio apibendrinimo, leidžiančio identifikuoti sisteminės veiklos spragas ir nustatyti veiklos gaires: generalinis prokuroras už veiklą atsiskaito Prezidentui ir Seimui, prokurorų proceso veiklą kontroliuoja aukštesnysis prokuroras ir teismas, už strateginio veiklos plano vykdymą prokuratūra turi atsiskaityti vykdomosios valdžios grandžiai – Vyriausybei, generalinės prokuratūros ir teritorinių prokuratūrų ūkinę ir finansinę veiklą kontroliuoja generalinis prokuroras, vidaus audito skyrius ir

Valstybės kontrolė, dėl administracinės veiklos procesų ir procedūrų pažeidimų ir jų tobulinimo pasisako vidaus audito skyrius ir Valstybės kontrolė, prokuratūros veiklos prioritetus nustato ir prokuratūros parlamentinę kontrolę atlieka Lietuvos Respublikos Seimas.

3.6. Lietuvos Respublikos prokuratūros vadybos tiriamoji analizė rodo, kad prokuratūra netaiko mums žinomų, pasaulyje priimtinių veiklos gerinimo, tobulinimo, kokybės vertinimo modelių principų ir metodų, tokių kaip bendrojo vertinimo modelio (BVM), subalansuotos veiklos vertinimo sistemos (BSC), nėra įsidiegusi ISO 9000 serijos standartų, ar Europos kokybės valdymo fondo (EFQM) idealaus modelio. Kokybės vadybos metodų sisteminis taikymas leidžia tobulinti institucijos vadybą: į jų visumą reikia žiūrėti kaip į galimybę įvertinti vykdomą veiklą sistemiškai ir išsamiai, planuoti institucijos ateitį naudojantis efektyviausiais šiuo metu žinomais vadybos metodais. Kokybės vadyba turi būti integruota į bendrą organizacijos vadybą.

3.7. Prokuratūros vadyba – kompleksinė veikla. Tam, kad prokuratūros vadyba būtų nuosekli ir dinamiška, visų pirma būtina vadovautis ir galiojančiais teisės aktais, kaip nedaloma, vientisa sistema, sisteminiam valdymui užtikrinti. Visi norminiai teisės aktai turi funkcionuoti kaip vientisa sistema, kuriai būdingi tam tikri požymiai: suderinamumas, abipusė sąveika, hierarchiškumas, specializacija, diferenciacija. Tai leidžia saugoti viešosios teisės principą „leidžiama tai, kas nustatyta įstatymu“.

3.8. Vadybinių terminų atitikimas turiniui ir formai kelia pagrįstų abejonių – ar įstatymuose neteisingai taikomas prokuroro vykdomos veiklos funkcijos turinys, ar turiniui suteikiamas neteisingas vykdomos veiklos funkcijos pavadinimas. Konstitucija, numatydama prokuroro funkcijas jas apibrėžia tik tiek, kad jis – organizuoja ikiteisminį tyrimą, jam vadovauja, palaiko valstybinį kaltinimą, gina asmens, visuomenės ir valstybės teises bei teisėtus interesus. Tuo tarpu jau Prokuratūros įstatymas, o toliau ir Prokuratūros ir prokurorų kompetencijos nuostatai jau plačiau apibrėžia Konstitucijoje nustatytas prokuroro funkcijas baudžiamosiose bylose, praplėsdamas jas iki „kontroliavimo“ ir „koordinavimo“ funkcijų įgalinant patį prokurorą jas vykdyti jam nepavaldžių institucijų ir pareigūnų atžvilgiu. Paprastai tokia veikla vadyboje apibrėžiama kaip bendradarbiavimas.

3.9. Nors ir įstatymiškai prokurorui suteiktos visos galimybės vadovauti, organizuoti, koordinuoti ikiteisminį procesą, jį kontroliuoti tam tikrais etapais, tačiau, kaip pastebi atskiri tyrėjai, ir, kaip rodo praktika, 2003 m. įsigalioję nauji baudžiamąjį procesą reglamentuojantys įstatymai susiaurino prokuroro galias ir įtaką, o atskirais atvejais net apribojo prokuroro poveikio svertus tiek ikiteisminio tyrimo pareigūnams, tiek siekiant visapusiškai užtikrinti visuomenės interesų apsaugą.

3.10. Lietuvos prokuratūroje negalime taikyti absoliučios užsienio šalių partitės analogijos diegiant vadybos priemones: visų pirma, jau pati prokuratūros,

kaip organizacijos valdoma aplinka turi savo specifiškumą, visų antra – svarbu, kokia teisės sistema veikia valstybėje (kontinentinėje ikiteisminiam tyrimui vadovauja prokuroras, anglosaksiškose šalyse – policija), visų trečia, skiriasi ES šalių valdymo forma – vyrauja respublikos, federacijos ir monarchijos. Todėl manome, kad nėra galimybės taikyti nei vieno mums žinomo kokybės modelio ir principo neadaptavus jų pagal Lietuvos prokuratūros sistemos veiklos specifiką bei neatsižvelgus į jos santykį su kitais valstybės valdymo sistemos dalyviais.

4. Disertacijos metu atliktų empirinių tyrimų analizės rezultatai leidžia teigti, kad:

4.1. Prokuratūros sistemai skiriamas nepakankamas sisteminės vadovos dėmesys: struktūros gremėzdiškumas ir ne funkcionalumas įtakoja veiklos koordinavimo ir kontrolės problemas, trukdo savalaikiai identifikuoti aplinkos pokyčius, laiku ir kokybiškai prie jų prisitaikyti, ar taikyti tinkamiausias, optimaliausias valdymo strategijas, optimaliai paskirstyti darbo krūvį. Nesugebėjimas pasiekti susitarimų tarp aukštesnio ir žemesnio lygio vadovų, personalo ir vadovybės gali įtakoti įvairaus pobūdžio prokuratūros veiklos krizes: vadovavimo, politinės įtakos, prokuratūros įvaizdžio, personalo kaitos.

4.2. Prokuratūros sistema apibūdinama kaip nelaksti, ji sunkiai adaptuojasi prie išorės aplinkos pokyčių, neanalizuojama vidinė aplinka, todėl laiku neįmanoma prognozuoti ar net nustatyti problemas, laiku jas šalinti ir tinkamai projektuoti veiklos kryptis. Nepakankamas aukščiausių vadovų lygmens dėmesys veiklos valdymo problemoms sąlygoja neidentifikuotus veiklos prioritetus ir tikslus, netinkamą ir neefektyvą veiklos koordinavimą, netolygų darbo pasiskirstymą tarp teritorinių padalinių. Todėl prokuratūros veiklos plėtros metu gali susidaryti vairaus pobūdžio krizės: vadovavimo – dėl nuolatinės aukščiausio lygio vadovų kaitos; biurokratizmo – dėl nesugebėjimo pasiekti susitarimų tarp aukštesnio ir žemesnio lygio vadovų, personalo ir vadovybės; politinės įtakos – dėl nesuvaldomo, nuolatinio politikų kišimosi į prokuratūros veiklą; prokuratūros įvaizdžio; personalo kaitos, teisėkūros proceso ir veiklos administravimo sistemos nesuderinamumas teisinio reglamentavimo lygmenyje gali sukelti nenumatytas ar net nepageidaujamas pasekmes visuomenei: gali būti skatinamas teisinis nihilizmas, nepagarba teisei, teisinės valstybės valdymo principams ir siekiams. Tačiau ateityje viešojo administravimo raidai įtaką darys ne tik modernių kiekybinės analizės priemonių naudojimas, bet ir organizacijos kultūrą sąlygojančių vertybių kaita. Nuo vertybių priklauso, kaip organizacija reaguoja į aplinką, o tokia reakcija atsispindi ir mokymosi procese.

4.3. Atlikus „Prokuratūros veiklos diagnostinį“ tyrimą apklausos rezultatai rodo, kad optimistiškiausiai veiklą vertino valstybės tarnautojai, vidutiniškai – kitas personalas, o pesimistiškiausiai – prokurorai.

4.4. Skirtingos respondentų grupės – prokurorai, valstybės tarnautojai ir kitas personalas iš 8 veiklos sričių išskyrė praktiškai identišką veiklos sritį,

apibūdindami jas kaip „problemė“: labai problemė – (4) prokuratūros darbuotojų motyvacija; vidutiniškai problemė – (5) prokuratūros darbuotojų tarpusavio pagalba, (6) prokuratūros vadovų lyderiavimas, (7) prokuratūros darbuotojų požiūris į permainas, (2) prokuratūros struktūra; mažiausiai problemė – (1) prokuratūros svarbiausi darbai, (3) prokuratūros darbuotojų santykiai, (8) prokuratūros veiklos rezultatų vertinimas“.

4.5. Atsižvelgiant į tai, kad respondentų nuomonės sutapo dėl (4) Prokuratūros darbuotojų motyvacijos srities klausimų vertinimo ir kardinaliai išsiskyrė dėl (6) Prokuratūros vadovų lyderiavimo bei (5) Prokuratūros darbuotojų tarpusavio pagalbos, kur buvo pateikti labiau neigiami nei teigiami vertinimai dėl teisingo darbo apmokėjimo, galimybės būti paaukštinam ir turėti daugiau atsakomybės, darbo rezultatų vertinimo (ypač prokurorų veikloje), vadovų vadovavimo stiliaus, priemonių ir informacijos disponavimu siekiant gerai atlikti darbą, ir pan., darytina prielaida, kad prokuratūroje nėra personalo politikos, kas gali įtakoti ne tik lojalumą organizacijai ir motyvaciją dirbti efektyviau, bet ir institucijos pasitikėjimo visuomenėje lygį, galimybes pritraukti naujus kompetentingus darbuotojus, aiškiai nubrėžti sąlygas, leidžiančias atidžiau įvertinti, išsaugoti ir sėkmingiau pasitelkti jau dirbančius darbuotojus.

4.6. Analizuojant atlikto tyrimo rezultatus bei pasitelkus kitų šaltinių analizę buvo sudaryta priežasčių – pasekmių (žuvies kaulų) diagrama. Siekiant patvirtinti arba paneigti problemų priežastis bei pašios diagramos teigiamiems pokyčiams teiginius, jos pagrindu buvo parengta ir atlikta ekspertinė apklausa. Kaip nurodė respondentai, labiausiai reikia pokyčių šiose veiklos srityse (pagal eiliškumą): 1 – sistemų ir procesų (būtina tobulinti strateginį valdymą, darbo užduočių paskirstymą), 2 – organizacinės kultūros, 3 – personalo (keičiant atrankos, motyvavimo sistemas), 4 – struktūrinių (apjungiant struktūras, funkcijas, bet išsaugant darbo vietas), 5 – veiklos reglamentavimo.

5. Prokuratūros vadybinis modelis orientuoja prokuratūrą į nuoseklią, sistemingą vadybinę veiklą, per svarbiausius sisteminės vadybos elementus (struktūra, procesai, personalas, organizacinė kultūra), pagrįstą veiklos reglamentavimu, užtikrinant valstybės keliamų tikslų, visuomenės poreikių įgyvendinimą, vykdamas nuolatytas vadybos funkcijas (planavimą, organizavimą, motyvavimą ir kontrolę).

PASIŪLYMAI IR PRAKTINĖS REKOMENDACIJOS

1. Veiklos organizavimo problemas reikia spręsti piramidės principu: pradedant nuo prokuratūros vietos valdžių sąraigoje nustatymo, veiklos prioritetų nustatymo, veiklos strateginių gairių ir planų patvirtinimo, tolygaus veiklos funkcijų, darbo krūvio paskirstymu tarp teritorinių padalinių, baigiant veiklos kontrolės sistemos suformavimu ir įgyvendinimu.

2. Vertinant užsienio šalių patirtį, o būtent – Italijos ir Danijos prokuratūrų reformų, manome, kad jų metu taikyti teisiniai ir vadybiniai principai, kokybės vadybos pažangos metodai ir naujovės galėtų prisidėti ir prie Lietuvos prokuratūros veiklos tobulinimo: detalus pasiruošimas valdymo reformai apskaičiuojant ir įvertinant reformos sąnaudas, nuolat informuojant darbuotojus apie planuojamus darbus, sumažintų darbuotojų nepasitenkinimą pokyčiais, nesumažintų darbingumo ir motyvacijos; aukščiausio lygio prokuratūros veiklos kontrolę vykdančių institucijų (Prezidento, Vyriausybės) politinis pritarimas išgrynintų reformos tikslą, sąlygotų palankesnę institucinę mikroklimatą vykdant pokyčius, nenumatytos klaidos ir darbo trūkumai, atsiradę vykdant reorganizacijas nebūtų labai stipriai kritikuojami, lengvai šalinami; veiklos centralizacija sumažintų vadovaujančio lygmens vadovų skaičių, kas sąlygotų mažesnes sąnaudas, padidintų atsakomybę, palengvintų veiklos koordinavimą; sutarčių (kontraktų) sistema su prokuratūros vadovais užtikrintų numatytų tikslų ir uždavinių įgyvendinimą, motyvuotų siekti optimalių darbo rezultatų, apsaugotų nuo netinkamo ir neteisingo darbinės veiklos vertinimo; darbo krūvių apskaita leistų tinkamai, optimaliai organizuoti teritorinių prokuratūrų darbą, apsaugotų darbuotojus nuo darbo perkrovų, didintų motyvaciją darbui; glaudus bendradarbiavimas su ikiteisminio tyrimo institucijomis (policija) užtikrintų bylų kokybę, padėtų išvengti klaidų, taip pat padėtų tiek prokurorams, tiek ikiteisminio tyrimo pareigūnams (pvz., policijai) kelti kvalifikaciją, kai kuriais atvejais – specializuotis tiriant tam tikrus, tam laikotarpiui labiau būdingus, nusikaltimus; prokurorų rotacija, ypač pradėjusių dirbti, padėtų optimaliai išnaudoti kvalifikacijos kėlimo metodus, susirasti tinkamą darbo nišą pagal turimus gebėjimus ir įgytus įgūdžius; veiklos apskaitos elektroninės dokumentacijos įvedimas paspartintų dalyvių komunikacinius procesus, užtikrintų kontrolę, padidintų galimybę keistis turima patirtimi, paspartintų jaunesnių prokuratūros darbuotojų kvalifikacinį tobulėjimą; socialinės garantijos, tokios kaip kompensacija už nuotolį nuo darbo vietos, nesudarytų finansinių ir psichologinių problemų rotuojant darbuotojus, taip pat juos motyvuoja tinkamiausio darbo baro paieškai; ES ISO 9000 šeimos kokybės standartų diegimas optimizuotų veiklos procesus, nustatytų ryšius ir veiklos modelius, padedančius tiksliai ir optimaliai atlikti darbus, įgyvendinti numatytus tikslus ir uždavinius.

3. Taip pat manome, kad šie Italijos ir Danijos Karalystės prokuratūrų reformų metu ir po jų įgyvendinimo nustatyti trūkumai gali padėti išvengti klaidų vykdant Lietuvos prokuratūros veiklos valdymo tobulinimo reformą: neplanuota, neaprašyta, nepaskelbta, impulsyviai ir chaotiškai vykdoma reforma gali sukelti veiklą kontroliuojančių institucijų (Prezidento, Seimo, atskirais atvejais ir Vyriausybės) politinį nepasitenkinimą, visuomeninį ažiotažą per visuomenės informavimo priemones, darbuotojų susierzinimą, darbinės motyvacijos praradimą, veiklos rezultatų mažėjimą ir kokybės blogėjimą, didėjant vykdomos veiklos klaidų skaičiui, kuris pakartotinai sukelia visuomenės nepasitenkinimą jau visa sistema; įgyvendinant reformas stebimas didelis politikų noras kištis į prokurorų vykdomą veiklą, reguliuoti procesus; pirmaisiais metais po reformos stebimas bendras produktyvumo nuosmukis iki 12 proc.; darbo vietų perkėlimas sąlygojo buitines ir psichologines problemas (Danijos prokuratūroje fiksuotas vienas suicido atvejis; dalis Danijos prokurorų turi nuvažiuoti 70–80 km, kad pasiektų darbo vietą, tačiau šios išlaidos kompensuojamos); įvertinus pasekmes galima imtis prevencijos priemonių didesnę dėmesį skiriant vykdomų reformų informacijos sklaidai, priimamų sprendimų skaidrumui; bendradarbiavimo trūkumas su ikiteisminio tyrimo institucijomis (policija) mažina bylų kokybę, didina nutrauktų bylų skaičių, tuo pačiu didina visuomenės nepasitenkinimą teisėsaugos sistema; centralizavus specializuotų bylų, būdingų konkrečiam laikotarpiui (ekonominių, tarptautinių nusikaltimų, kt.) tyrimą gali pagerėti tokių sudėtingų bylų tyrimas, tačiau, kaip parodė Danijos Karalystės prokuratūros praktika, taip pat gali pablogėti nesudėtingų bylų tyrimas; prokurorų specializacijos stoka mažesnėse apylinkėse sumažina sudėtingesnių bylų tyrimo efektyvumą, sumažina motyvaciją; komunikacijos trūkumas tarp prokurorų ir ikiteisminio tyrimo institucijų nepadedą formuoti bendros praktikos, kuri galėtų būti talpinama informacinėje erdvėje (pvz., prokuratūros duomenų bazėje); įgyvendinant reformas būtinas nuolatinis vykdomų pokyčių auditas.

4. Kaip parodė priežasčių – pasekmių diagrama ir ekspertų apklausa, siekiant Prokuratūros vadybinės veiklos tobulinimo svarbu: parengti veiklos prioritetų nustatymo kriterijus, numatant kasmetinį jų pokytį, ir, bendradarbiaujant su ikiteisminio tyrimo institucijomis siekti kas met išspręsti vis naujas vadybines ir teises problemas tam tikroje, prioritetais nustatytoje veiklos srityje; parengti prokuratūros veiklos planavimo koncepciją, remiantis ja – veiklos planavimo metodiką; parengti ilgalaikę veiklos strategiją atsižvelgiant į kintančius veiklos prioritetus; nustatyti veiklos vertinimo ir kontrolės sistemas: mechanizmus, įgyvendinančius subjektus, periodiškumą, atsakomybę; praplėsti Prokuratūros kolegijos įgaliojimus; peržiūrėti, atnaujinti, patikslinti ir pakeisti personalo mokymo ir kvalifikacijos kėlimo gaires, papildant jas bendrosios, socialinės ir darbo psichologijos kursais; suderinti pavestų vykdyti funkcijų ir administracinę struktūrą

santykį, tuo tikslu: periodiškai vykdyti darbo krūvio tyrimus, nustatyti darbo kvotas, tenkančias 1 prokurorui, įvertinti sąnaudas, tenkančias prokuratūros administravimui ir pavestų funkcijų įgyvendinimui, nustatyti darbo vietos sukūrimo sąnaudas, tenkančias 1 prokuratūros darbuotojui: prokurorui, valstybės tarnautojui, darbuotojui pagal darbo sutartį; įvertinti ES šalių patirtį įgyvendinant prokurorines funkcijas ir sukuriant prokuroro darbo kabinetą (nustatant, kiek ir kokio aptarnaujančio personalo reikia 1 prokurorui funkcijoms atlikti).

5. Siūlome į prokuratūros vadybos modelį įvesti papildomą dalyvį – Teisingumo ministeriją, kuri, valdydama sistemine vadybine informaciją apie formuojamą teisinę valstybės politiką, įvestų aiškumo, kryptingumo ir konkretumo įgyvendinant valstybės nustatytus prokuratūrai tikslus. Taip pat siūlome sumažinti išorinių prokuratūros veiklą reguliuojančių ryšių skaičių, kas labiau padidintų prokuratūros institucijos nepriklausomumą, konkrečiau apibrėžtų santykį su vykdomąja ir įstatymų leidžiamąja valdžia, apjungtų kontrolės rezultatus vertinant ne fragmentinius, bet visos sistemos veiklos procesus ir rezultatus. Sisteminiam valdymui užtikrinti tikslinga sustiprinti prokuratūros kolegijos vaidmenį, kuri gali tapti svarbiausiu įrankiu konsoliduojant pajėgumus strateginiams sprendimams priimti ir realizuojant pokyčius. Tikslinga prokuratūros vadybą orientuoti per svarbiausius sisteminės vadybos elementus (struktūra, procesai, personalas, organizacinė kultūra), vykdant vadybos funkcijas (planavimą, organizavimą, motyvavimą ir kontrolę).

MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

1. Černiauskiene N. Sisteminiis viešojo sektoriaus institucijų veiklos valdymo tobulinimas taikant kokybės vadybos metodus. Vadybos mokslas ir studijos – kaimo verslų ir jų infrastruktūros plėtrai. Kaunas: Lietuvos žemės ūkio universitetas. 2011, Nr. 3 (27), ISSN 1822-6760. P. 49 – 57.

2. Černiauskiene N. Strateginis planavimas Lietuvos Respublikos prokuratūroje. Tarpdisciplininis diskursas socialiniuose moksluose – 2, Socialinių mokslų doktorantų ir jaunųjų mokslininkų konferencijos straipsnių rinkinys, Kauno technologijos universitetas, Sociologijos katedra. Kaunas: Technologija. 2009, ISSN 2029-3224. P. 17 – 23.

3. Černiauskiene N. Bendradarbiavimo procesai teisėsaugos organizacijų vidinėje aplinkoje Tarptautinė mokslinė konferencija „Šiuolaikinės tarporganizacinės sąveikos formos“. Šiuolaikinės tarporganizacinės sąveikos formos viešajame sektoriuje. Vilnius: Mokslo darbai. 2006, ISBN 9955-19-044-2. P. 99 – 106. Ir pranešimas konferencijoje.

4. Černiauskiene N. Аудит деятельности прокуратуры Литовской Республики, Статьи студентов (*lt. Lietuvos Respublikos prokuratūros veiklos auditas*), Latvijas policijas akadēmija, Rīga 2005, ISBN – 9984-655-95-4. P. 51 – 76.

5. Černiauskiene N. Prokuratūros veiklos auditas. Teisinės minties šventė – 2004, Studentų tarptautinių mokslinių konferencijų pranešimai, Vilnius: Lietuvos teisės universitetas (MRU). ISBN 9955-563-58-3. P. 269 – 273.

CURRICULUM VITAE

Nendrė Černiauskienė gim. 1976 m. spalio 21 d., Vilniuje

Kontaktai: nendrec@yahoo.com

Išsilavinimas:

1982–1994	Vilniaus 41-oji vidurinė mokykla
1994–1998	Lietuvos policijos akademija, teisės bakalauro laipsnis
1998–2000	Lietuvos teisės akademija, teisės magistro laipsnis
2004–2011	doktorantūros studijos – Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03 S), Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, Strateginio valdymo katedra

Mokslinės stažuotės ir stipendijos:

2008.04.03–2008.08.01	Stazuotė Lietuvos Respublikos generalinės prokuratūros Valdymo skyriuje, Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro 2008-04-04 d. įsakymas Nr. P-291.
2011	Valstybinis studijų fondo stipendija doktorantūros studijoms

Darbo patirtis:

2000	Lietuvos Respublikos Seimo nario padėjėja, Nacionalinio saugumo ir gynimo komitete
Nuo 2000	Mykolo Romerio universiteto lektorė, Politikos ir vadybos fakultetas, Strateginio valdymo katedra
Nuo 2003	Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos vyr. specialistė

Projektai ir konsultacinė veikla:

- 2002–2003 Darbo grupės narys Prokuratūros kompetencijos laikiniesiems nuostatams parengti, Generalinio prokuroro 2003-05-06 įsakymas; Darbo grupės narys pagal Projekto FEU LIT 0182 „Teismų sektorius IV: Parama Generalinei prokuratūrai, gerinant jos gebėjimus“ veiklos krypties E) Parama kuriant Generalinės prokuratūros veiklos vidaus audito sistemos pagrindus; Ekspertas FEU-Programos „Vietos pasirengimo narystei institucija Lietuvoje“ Projekte LPA LIT 0033 „Parama kuriant Generalinės prokuratūros vidaus veiklos audito sistemą“.
- 2004 Darbo grupės narys Nacionalinio saugumo strategijai parengti, LR Ministro pirmininko potvarkis, 2004-06-29 Nr. 144.
- 2004–2005 Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos pokyčių darbo grupės pirmininko pavaduotoja, dalyvauta atliekant tyrimą „Specialiųjų tyrimų tarnybos darbo efektyvumo didinimas“, STT direktoriaus 2004-11-24 d. įsakymas Nr. 2-197.
- 2006–2007 Ekspertas projekte BPD 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 2.4 priemonės „Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimo“, Nr. BPD 2004-ESF-2.4-03-05/0086, paramos sutarties Nr. ESF/204/2.4.0-03-308/BPD-94/PEST-7, „E-aplankas – neformaliuoju ir savaiminiu būdu įgytų žinių ir įgūdžių registras“ sukūrimas, modelio išbandymas.
- 2007 Ekspertas projekte „Efektyvios MRU magistrantų praktikos/doktorantų stažuotės įgyvendinimo sistemos sukūrimas“, ES paramos sutarties Nr. ESF/2004/2.5.0-03-426/BPD-195/PES-8).
- 2008 Ekspertas tyrime „Teisingumo ministerijos veiklos efektyvumo didinimas“. Užsakovas – Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerija.
- 2010–2011 Ekspertas TACIS Nacionalinės veiksmų programoje 2006 – „Parama Azerbaidžano Respublikos generalinės prokuratūros antikorupcijos departamentui“, Dvynių sutartis AZ08/PCA/JH/04, Sutarties Nr. 204-728: 4.2 – 4.4. dalys: Train the trainers.