LIETUVOS TEISĖS UNIVERSITETAS

Audrius Bakaveckas

LIETUVOS RESPUBLIKOS VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMA: PROBLEMOS IR SPRENDIMAI

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2002

Darbas parengtas 1998–2002 metais Lietuvos teisės universiteto Administracinės teisės ir proceso katedroje

Doktorantūros teisė suteikta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. kovo 7 d. nutarimu Nr. 175, pratęsta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. balandžio 14 d. nutarimu Nr. 457

Doktorantūros studijų komitetas

Pirmininkas ir darbo vadovas

Doc. dr. Algimantas DZIEGORAITIS (Lietuvos teisės universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01 S).

Nariai

1. Prof. habil. dr. Antanas BURKAUSKAS (Lietuvos teisės universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01 S); doktorantūros komiteto narys 1998–2001 metais.

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

3. Prof. habil. dr. Jūratė GALINAITYTĖ (Lietuvos teisės universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01 S); komiteto narė nuo 2001 m. gruodžio mėn.

4. Prof. habil. dr. Viktoras JUSTICKIS (Lietuvos teisės universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01 S).

5. Doc. dr. Algimantas URMONAS (Lietuvos teisės universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01 S).

Oponentai

1. Prof. habil. dr. Alfonsas VAIŠVILA (Lietuvos teisės universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01 S);

2. Doc. dr. Armanas ABRAMAVIČIUS (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01 S).

TURINYS

ĮVADAS.....3
I. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SAMPRATA
1. Vykdomosios valdžios požymiai 11
2. Vykdomosios valdžios funkcijos 18
3. Vykdomosios valdžios sąvoka 24
4. Administracinė teisė ir vykdomoji valdžia 26

II. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMA
1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos sąvoka 29
2. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymiai 31
3. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos formavimo principai 32
4. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūra 38

III. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS RAIDA ATKŪRUS NEPRIKLAUSOMYBĘ
1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimasis 42
2. Reformos ministerijų sistemoje 45
3. Kiti pertvarkymai centriniu ir teritoriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenimis.....50
4. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo gairės 52

IV. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS ELEMENTAI
1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymo juridiniai kriterijai 61
2. Respublikos Prezidento įgaliojimai vykdomosios valdžios srityje 73
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 77
4. Lietuvos Respublikos ministerijos 90
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigos 98
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetai ir komisijos 102
7. Lietuvos Respublikos įstaigos prie ministerijų 108
8. Lietuvos Respublikos apskričių viršininkų institucijos 111

V. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS TOBULINIMO TEISINIAI METODOLOGINIAI ASPEKTAI
1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos konstitucinių pagrindų tobulinimo būtinybė 117
2. Aukščiausiosios vykdomosios valdžios institucijos tobulinimo kryptys 119
3. Centrinių ir teritorinių vykdomosios valdžios institucijų struktūros klausimai 127
4. Vykdomosios valdžios institucijų vidinės organizacinės struktūros sutvarkymas.....133
5. Vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso klausimai 135
6. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos reformos strategija.....139

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI 144
LITERATŪRA 152
Autoriaus mokslinių publikacijų sąrašas.....173
Priedai 174

ĮVADAS

Bendra charakteristika ir temos aktualumas. 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos priimtame „Lietuvos Respublikos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme", taip pat ir 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucijoje) reglamentuota valstybės valdžios institucijų sistema grindžiama demokratinėms valstybėms būdinga valdžių padalijimo doktrina, kuri jose tiesiogiai neminima. Taigi kalbama apie valstybės valdžią, kuri šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse skirstoma į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Tačiau vienu svarbiausiu valstybės valdžios institutu esančios vykdomosios valdžios tolesniam legitiminių ir organizacinių pagrindų formavimui Lietuvoje neskirta pakankamai daug dėmesio. 1996 m. R. Darulis, vertindamas šalies valdymo reformų eigą, rašė, jog „kuriant naują, paremtą politiniais demokratijos ir ekonominės laisvės principais valstybės sąrangą, reikia iš esmės pertvarkyti tiek vykdomąją politinę valdžią, tiek ir administracinį bei ekonominį mechanizmus"[1]. Deja, praėjus 12 metų po nepriklausomybės atkūrimo šioje srityje nepadaryta pažanga – neparengta bei nepriimta nei vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos strategija (koncepcija, programa), nei kiti teisės aktai, tiesiogiai detalizuojantys ją ir jos institucijų sistemą. Kadangi Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos klausimas teoriniu ir praktiniu aspektais yra vienas sunkiausių, šios problemos sudėtingumas lėmė ir atitinkamus disertacinio tyrimo sunkumus, rašant šį darbą.

Pastaruoju metu teisininkai vis dažniau kelia teisinės valstybės idėjas, o tai verčia racionaliai įvertinti valstybėje atsiradusius kokybiškai naujus įvykius ir reiškinius. Šiandien Lietuva išgyvena gana sudėtingą ir prieštaringą socialinių, ekonominių ir teisinių pokyčių laikotarpį, susidurdama su anksčiau nepatirtomis problemomis. Vis labiau aiškėja strateginių krypčių, prioritetų nustatymo būtinumas, poreikis modeliuoti globalinius sprendimus ir jų padarinius. Viena tokių problemų yra vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimas ir efektyvus bei subalansuotas jos funkcionavimas, numatantis visus socialinius ir ekonominius padarinius. Galima teigti, jog optimalus vykdomosios valdžios institucijų sistemos modelis gali daryti įtaką integracijos į Europos Sąjungą būsimiems politiniams sprendimams. Europos komisijos 2001 m. reguliaraus pranešimo apie Lietuvos pažangą rengiantis narystei Europos Sąjungoje išvadose pasakyta, kad „nepertraukiamos pastangos reikalauja tolesnės viešojo administravimo reformų procesų pažangos, apimančios visus skirtingus administravimo

[1] Darulis R. Lietuvos valstybinio valdymo reforma: funkcinis požiūris // Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. – Vilnius, 1996. Nr. 3. P. 47.

sektorius, užtikrinant būtinas administravimo nepertraukiamumo ir stabilumo sąlygas"[2], todėl mūsų sąlygomis būtina išnaudoti visas potencialias galimybes. Tokia potencialia galimybe kaip tik ir laikytina moderni vykdomosios valdžios institucijų sistema ir jos struktūra.

Greitai ir be neigiamų padarinių pertvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą neįmanoma. Tam reikia laiko ir ilgalaikės lanksčios politikos, atsižvelgti į socialines ir administracines teisinio reguliavimo praktikos realijas, į nacionalines tradicijas ir ypatumus, taip pat į žmonių psichologiją bei pasaulio patirtį. Valstybės valdžios organizacija ir funkcionavimas visada labiausiai rūpėjo ne tik mūsų šalies vadovams, Seimo nariams, atitinkamoms valstybinėms struktūroms, bet ir mokslininkams, nes kiekviena valstybėje vykdoma reforma reikalauja mokslinio pagrindimo ir paaiškinimo.

Paskutinis dešimtmetis pagrįstas esminiu valstybės valdžios struktūros pasikeitimu. Lietuvos valstybės valdymo modernizavimas kaip svarbiausias uždavinys minimas trijuose (1999–2001 m.) Lietuvos Respublikos Prezidento V. Adamkaus metiniuose pranešimuose. Kadangi permainos daugiausia siejamos su vykdomosios valdžios institucijų sistema, todėl vykdomosios valdžios organizavimo ir jos institucijų steigimo bei veiklos problemos darbe analizuojamos detaliau, ieškant tinkamų sprendimų. Šios temos pasirinkimą lėmė tai, kad klausimai, susiję su vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimu, funkcionavimu bei tobulinimu, šiandien yra ypač aktualūs. Taigi vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisinio reguliavimo problemų nustatymas ir jų sprendimas gali būti traktuojama kaip aktuali ir svarbi visos Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo ir modernizavimo kryptis.

Darbo aktualumą nusakanti dalis siejama su vykdomosios valdžios globalizavimu. Neturint visavertės vykdomosios valdžios politikos nacionaliniu lygmeniu neįmanoma užtikrinti ir jos institucijų sistemos efektyvios veiklos. Nepaisant gana sparčios institucinės – evoliucinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos plėtros, lieka daugybė neatsakytų klausimų, susijusių tiek su vykdomosios valdžios institucijų sistemos projektavimu ir aiškia legitimacija, tiek ir su atskirų jos institucijų specifika bei jų evoliucijos krypties prognozavimu, todėl dabartinė Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos padėtis reikalauja metodologiškai pagrįsti problemos vertinimą, kuris leistų ištirti valdžių padalijimo doktrinos, politikos, įstatymų leidybos ir praktikos koreliaciją organizuojant vykdomosios valdžios institucijų sistemą bei užtikrinti jos funkcionavimą šiandien Lietuvos Respublikai istoriškai svarbiame socialinės, politinės ir ekonominės sistemų plėtros etape, nes šiandien ji veikia prieštaringai ir neefektyviai.

---

[2] Regular Report on Lithuania's Progress Towards Accession. – Brusels, 2001. Commission of the European Communities. P. 109.

Tiesiogiai formaliai nenustatyta vykdomosios valdžios institucijų sistema skatina atsirasti teisinį nihilizmą, neigiamai veikia pačios vykdomosios valdžios funkcionavimą. Tokia padėtis lemia poreikį ištirti Lietuvos (taip pat labai glaustai apžvelgti užsienio valstybių) vykdomosios valdžios institucijų sistemas, atskleisti jų struktūrą, kuri padėtų: iš institucijų įvairovės išskirti vykdomosios valdžios institucijas; susidaryti bendrą teisės aktuose įtvirtintos vykdomosios valdžios institucijų sistemos vaizdą; atskleisti atskirų vykdomosios valdžios institucijų steigimo ir funkcionavimo problemas. Visa tai leistų sukurti gerai apgalvotą ir pagrįstą vykdomosios valdžios institucijų sistemą, kuri galėtų garantuoti kokybišką ir efektyvų valstybės valdymą.

Atkūrus nepriklausomybę vykdomosios valdžios institucijų sistemos Lietuvoje apskritai niekas neanalizavo. Iki šiol šia tema neturime išsamesnių mokslinių tyrimų. Jų nebuvimas lėmė tai, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemai, jos struktūrai ir kūrimo pagrindams Lietuvoje nebuvo skirta pakankamai daug dėmesio. Galėtume paminėti tik pavienius Lietuvos bei užsienio šalių mokslininkus, kurie vienu ar kitu aspektu yra nagrinėję atskirus vykdomosios valdžios ir jos institucijų klausimus: M. Riomeris, P. Leonas, A. Pumputis, A. Šakočius, E. Šileikis, E. Nekrašas, A. Lukošaitis, I. L. Bačilo, D. M. Bachrachas, D. M. Ovsianko, V. M. Manochinas, J. S. Aduškinas, L. A. Bagišajevas, J. M. Kozlovas, K. S. Bielskij, B. V. Rosinskij, H. J. Abrahamas, J. Adleris, H. Barnetas, J. A. Corry, Y. Meny, A. Knappas, P. Wollas, A. B. Jacobinis, K. F. Warrenas ir kiti.

Tyrimo objektas. Disertacijos tyrimo objektas yra vykdomosios valdžios institucijos kaip viena iš valstybės valdžios institucijų rūšių ir kaip sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, taip pat valstybės valdžios ir vykdomosios valdžios funkciniai ryšiai Lietuvos teisinėje sistemoje.

Tyrimo dalykas. Tyrimo dalyką iš esmės apibūdina temos pavadinimas – Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai. Čia nagrinėjami santykiai, darantys įtaką vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir atskirų jos struktūrinių elementų organizavimui, veiklai, administraciniam – teisiniam statusui, jų tarpusavio ryšiams bei ryšiams su kitomis valstybės valdžios institucijomis, taip pat šios valdžios rūšies projekcijai valstybės valdžios sistemoje, kurių neištyrus neįmanoma sukurti ir užtikrinti stabilaus ir efektyvaus tiek vykdomosios, tiek ir visos valstybės valdžios funkcionavimo. Po 1990 m. kovo 11 d. valstybės valdžia organizuojama remiantis valdžių padalijimo principu. Tuo vadovaujantis mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose vėl pradėta vartoti kategorija „vykdomoji valdžia", todėl disertacijoje pirmiausia tiriami vykdomosios valdžios požymiai, funkcijos, formuluojama jos samprata bei santykis su administracine teise, kurią galima laikyti svarbiausiu vykdomosios valdžios „palydovu" teisės sistemoje, taip pat vykdomosios valdžios institucijų sistemai kaip socialiniam reiškiniui būdingi požymiai, principai ir struktūra. Antra sudėtinė dalyko tyrimo

dalis yra ta, kad nagrinėjama, kaip kūrėsi vykdomosios valdžios institucijų sistema nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2002 m. sausio 1 d. Dar vienas tyrimo aspektas yra tas, kad teisės aktų analizės pagrindu nustatoma vykdomosios valdžios institucijų sistema, apžvelgti kai kurie užsienio šalių vykdomosios valdžios institucijų sistemų aspektai bei detaliau analizuojama ją sudarančių Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų steigimo, funkcionavimo, organizacinės struktūros ir administracinio – teisinio statuso klausimai bei problemos. Taip pat bandoma apibrėžti vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos tobulinimo teisines kryptis.

Tyrimo tikslas. Pagrindinis šios daktaro disertacijos tikslas – sisteminiu požiūriu ištirti ir įvertinti vykdomosios valdžios esmę, jos sistemą, ją sudarančių vykdomosios valdžios institucijų organizavimo ir funkcionavimo problemas ir pasiūlyti galimus jų sprendimo būdus, taip pat suformuluoti jos teisines bei vadybines gerinimo prielaidas. Kitais žodžiais tariant, tai vienas iš tyrimų, kuriuo nušviečiama Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos padėtis, todėl šio darbo tikslas nebuvo pateikti racionalų ir optimalų vykdomosios valdžios institucijų sistemos modelį, nes tokio tikslo įgyvendinimas reikalautų kur kas didesnio masto tyrimo.

Tyrimo uždaviniai. Siekiant anksčiau minėto pagrindinio darbo tikslo buvo iškelti šie uždaviniai:

– išanalizuoti vykdomosios valdžios požymius, funkcijas, kurių pagrindu būtų galima pateikti vykdomosios valdžios kaip socialinio reiškinio sampratą ir jos santykius su administracine teise;

– suformuoti vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo pagrindus bei apibūdinti jos struktūrą;

– išnagrinėti ir empiriniais tyrimais atskleisti vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidą atkūrus nepriklausomybę;

– sisteminiu aspektu teoriškai ir praktiškai nustatyti bei ištirti Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemą, ją sudarančių institucijų steigimo ir funkcionavimo problemas bei ypatumus;

– suformuoti vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo teisinius metodologinius pagrindus (nustatyti vykdomosios valdžios institucijų teisinio reglamentavimo spragas bei suformuluoti tyrimu pagrįstas teorines ir praktines jų organizavimo ir veiklos tobulinimo rekomendacijas).

Hipotezė. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema kuriama ir pakeitimai jos struktūroje daromi, vadovaujantis objektyviais poreikiais ir laikantis teisės aktuose nustatytų reikalavimų.

Tyrimo šaltiniai. Vadovaujantis šio darbo tikslais panaudoti ne tik oficialūs šaltiniai – galiojantys teisės aktai, bet ir teoriniai darbai. Pagrindinis tyrimo šaltinis – Konstitucija,

Vyriausybės ir kiti vykdomosios valdžios institucijų administracinę – teisinę padėtį reglamentuojantys įstatymai bei teisės aktai ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinio Teismo) nutarimai ir išvados bei analizuojamos užsienio valstybių (Belgijos, Bulgarijos, Estijos, Graikijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, Prancūzijos, Rusijos, Suomijos ir kt.) konstitucijos, teisės ir tarptautiniai aktai. Darbe taip pat remiamasi Lietuvos ir kitų valstybių naujausiomis mokslinėmis publikacijomis ir moksline literatūra. Šaltinių sistemoje ypač daug dėmesio skiriama Lietuvos Respublikos nacionalinių teisės aktų, reglamentuojančių vykdomosios valdžios institucijas ir jų sistemą, analizei. Vertingas informacijos šaltinis yra ir konsultacijos su vykdomosios valdžios struktūromis: interviu su jų valstybės tarnautojais plačiai taikytini siekiant surinkti empirinę medžiagą arba patikslinti neaiškius aspektus.

Tyrimo metodika. Tiriant pasirinktą objektą labai svarbu pasirinkti tinkamą tyrimo metodiką, nes tai leidžia kiek įmanoma preciziškiau nustatyti vykdomosios valdžios institucijas, jas sisteminti ir analizuoti. Atliekant tyrimą daugiausia remiamasi šiais metodais: istoriniu, loginiu – analitiniu, sisteminės analizės, lingvistiniu ir lyginamuoju. Šių metodinių instrumentų kompleksinis taikymas turi didelę reikšmę tyrimo metu gautų apibendrinimų ir išvadų teisingumui bei patikimumui.

Ypač daug dėmesio skiriama istoriniam teisiniam metodui, nes jis padės atskleisti vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimąsi istoriniame kontekste – ištirti Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisinio reguliavimo raidą, atskleisti, kaip šis reguliavimas keitėsi įvairiais Lietuvos valstybės raidos laikotarpiais, nustatyti, kokios aplinkybės lėmė teisinio reguliavimo pokyčius. Chronologiniu požiūriu disertacijoje analizuojamas laikotarpis apima vykdomosios valdžios institucijų sistemos evoliuciją nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2002 m. sausio 1 d. Taikant šį metodą siekiama atskleisti galiojusių bei dar galiojančių teisės aktų esmę ir jų įtaką vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrai (parodyti, kaip keičiantis teisės aktams kinta ir vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūra), taip pat išsiaiškinti istorines sąlygas ir priežastis, dėl kurių teisės aktai, susiję su anksčiau minėta institucijų sistema, buvo priimti nauji, panaikinti arba papildyti ir pakeisti, bei kokių rezultatų buvo siekiama tais teisės aktais. Atsižvelgus į istorines aplinkybes vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidą atkūrus nepriklausomybę galima skirstyti į tam tikrus laikotarpius. Istorinis metodas daugiausiai taikomas trečiajame disertacijos skyriuje – „Vykdomosios valdžios institucijų sistemos raida atkūrus nepriklausomybę".

Loginis – analitinis, lingvistinis ir sisteminės analizės metodai kaip pagrindiniai taikytini aiškinantis Lietuvos Respublikos teisės aktų, reglamentuojančių vykdomosios valdžios institucijų sudarymą, funkcionavimą, teisinę padėtį ir nustatant bei struktūrizuojant

vykdomosios valdžios institucijų sistemą, darant apibendrinimus ir išvadas. Loginis – analitinis metodas kaip loginio mąstymo procesas taikomas siekiant sukonkretinti, suprasti abstraktų teisės aktuose įtvirtintų nuostatų arba nebaigtų įvardyti aplinkybių, susijusių su vykdomosios valdžios esme, jos sistema, ją sudarančių institucijų formavimu ir funkcionavimu, pobūdį bei teisės aktų taikymui praktikoje aiškinti, naujoms sąvokoms, apibendrinimams ir išvadoms formuluoti. Lingvistinis metodas darbe taikomas nagrinėjant anksčiau minėtos valdžios rūšies institucijų ir jos sistemos organizavimą, funkcionavimą ir administracinę – teisinę padėtį nustatančius teisės aktus įvairių kalbotyros sričių aspektais: gramatikos (kalbotyros srities, nagrinėjančios žodžių, žodžių junginių ir sakinių sandarą); semantikos (nagrinėjančios teisės aktų kalbos vienetų reikšmes, sisteminius tų reiškinių ryšius ir kaitą); sintaksės (nagrinėjančios sakinių ir žodžių sandarą); semiotikos (nagrinėjančios kalbą kaip ženklų sistemą). Kadangi teisės aktuose tiesiogiai nėra įtvirtinta vykdomosios valdžios institucijų sistema, svarbią reikšmę turi sisteminės analizės metodas. Šis metodas skatina sisteminį požiūrį į tyrimo objektą, bandant parodyti minėtą sistemą. Sisteminės analizės metodu nustatomas teisės aktų, reglamentuojančių vykdomosios valdžios institucijų sistemą ir jos struktūrą, loginis ryšys ir sąveika su tų pačių arba kitų teisės aktų normomis, dėl to išsiaiškinama minėta sistema bei jos struktūrinių elementų sisteminiai ryšiai.

Vienas gana plačiai taikomų disertacijos tyrimo metodų yra lyginamasis metodas. Šis metodas iš esmės taikomas trim aspektais: 1) teoriniu požiūriu lyginamos tam tikrais klausimais pateikiamos skirtingų teoretikų nuomonės, jos apibendrinamos ir formuluojamos išvados; 2) teisės aktų lygmeniu, kai analizuojami įvairių vykdomosios valdžios institucijų administracinį–teisinį statusą nusakantys elementai ir kiti aspektai; 3) empiriniu lygmeniu, kai tarpusavyje lyginami vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūriniai elementai, siekiant išryškinti tam tikrus bendruosius bruožus ir dėsningumus bei kiekvienos institucijos specifiką. Lyginamojo tyrimo metu gautos išvados yra lengviau apibendrinamos, nenukrypstama į ne tokius svarbius ir tik konkrečiam atvejui būdingus bruožus. Taikant šį metodą lyginamos Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos organizavimo, funkcionavimo ir administracinio – teisinio statuso aspektais, kurių apibendrinimai leidžia pateikti praktinio pobūdžio išvadas apie minėtų institucijų padėtį šalyje ir galimus jų pokyčius artimiausiu metu.

Autorius, pripažindamas teisinio tyrimo prioritetą, bet norėdamas įvairiapusiškiau nušviesti vykdomosios valdžios institucijų sistemą, nevengė pasinaudoti ir taikant politikos mokslų metodologiją gautais rezultatais.

Darbo vertė ir naujumas. Ribotas akademinis įdirbis ir pasirinktas konceptualus tyrimo aspektas jau savaime sudaro pagrindą darbo vertei ir naujumui. Vykdomosios valdžios, įskaitant ir jos institucijų sistemą, nagrinėjimas šiandien Lietuvoje lieka šešėlyje. Reikia pasakyti, jog

atkūrus nepriklausomybę moksliniame kontekste ji nebuvo analizuota. Viešojo administravimo sureikšminimas mokslinius vykdomosios valdžios tyrinėjimus nustūmė į antrą planą. Šis tyrimas pirmasis Lietuvoje, kuriuo bandoma sistemiškai išnagrinėti vieną iš valstybės valdžios rūšių bei iš teisinių pozicijų įvertinti jos institucijų sistemos esmę, kūrimą, funkcionavimą ir pasiūlyti jos bei ją sudarančių institucijų tobulinimo juridines kryptis. Teoriniai ir empiriniai tyrimai leidžia teoriškai apibendrinti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos modelį, atskleisti problemines sritis ir numatyti jų sprendimo būdus. Pasiekti moksliniai rezultatai padės kurti ar bent inicijuoti reikšmingas ir būtinas strategines nuostatas realiai tobulinant vykdomosios valdžios institucijų sistemą Lietuvoje. Taigi šis darbas bent iš dalies užpildo „akademinį vakuumą" vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos organizavimo ir funkcionavimo srityje, atskleidžia svarbiausias tendencijas ir bendrus dėsningumus, potencialias problemas ir strategines gaires joms spręsti.

Darbo praktinis taikymas. Darbe pateikta moksliškai pagrįsta ir empiriniais tyrimais iliustruota vykdomosios valdžios institucijų sistema bei jos funkcionavimo praktinė analizė, kuri galėtų būti naudinga ateityje tobulinant vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Taip pat suformuoti vykdomosios valdžios institucijų tobulinimo metmenis, kuriais vadovaujantis būtų galima nuosekliai ir kryptingai siekti strategiškai svarbaus tikslo – racionaliai, efektyviai ir ekonomiškai pertvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą bei užtikrinti vykdomosios valdžios institucijų sistemos stabilumą. Moksliniame darbe suformuluotos teorinės konstrukcijos, nuostatos ir išvados sudaro būtinas prielaidas nustatyti bendrą valstybės politiką ir strategiją vykdomosios valdžios institucijų sistemos atžvilgiu. Be to, autorius išreiškia viltį, kad darbas bus naudingas praktiniams darbuotojams bei bus naudojamas ir mokymo tikslais.

Tyrimo rezultatų aprobavimas. Darbas apsvarstytas Lietuvos teisės universiteto Administracinės teisės ir proceso katedroje. Kai kurie autoriaus pasiūlymai buvo įgyvendinti, rengiant administracinės teisės mokymo programą. Mokslinio darbo medžiaga ir tyrimo rezultatais remiamasi Lietuvos teisės universitete, dėstant administracinę teisę bei numatoma panaudoti mokomiesiems leidiniams rengti. Disertacinio tyrimo rezultatai buvo aprobuoti, skaitant pranešimą darbo tema mokslinėje konferencijoje „Administracinės teisės ir proceso aktualios problemos" (Lietuvos teisės universitetas, 2002 m. balandžio 26 d.), taip pat kai kurios disertacijos nuostatos paskelbtos moksliniuose straipsniuose.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, penkios dalys, išvados ir pasiūlymai. Pateikiamos 4 lentelės, 8 paveikslai, 3 priedai ir 7 iliustracijos. Jame apibendrinta mokslinė literatūra vykdomosios valdžios aspektu ir praktinės problemos. Pirmojoje dalyje pateikta medžiaga, skirta vykdomosios valdžios sampratai, jos požymiams ir funkcijoms bei santykiams su administracine teise apibrėžti. Antrojoje dalyje apibūdinamas tiesioginis šio darbo dalykas,

būtent, vykdomosios valdžios institucijų sistema ir jos formavimo pagrindai. Trečioji dalis skirta istorinei vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidai atkūrus nepriklausomybę ir pasitelkus empirinius tyrimus pateikiama vykdomosios valdžios institucijų sistemos dinamika 1990–2001 metais. Ketvirtojoje dalyje pateikiami vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymo teisiniai pagrindai, trumpa vykdomosios valdžios institucijų sistemos apžvalga užsienio valstybėse bei trumpos atskirų ją sudarančių institucijų charakteristikos. Penktoji dalis skirta vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo teisiniams metodologiniams pagrindams suformuoti.

Darbo pabaigoje pateikiamas naudotos literatūros ir autoriaus mokslinių publikacijų bei pranešimų mokslinėse konferencijose disertacijos tema sąrašas, apibendrinta ir iliustruota empirinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos tyrimo medžiaga.

I. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SAMPRATA

1. Vykdomosios valdžios požymiai

Pradedant nagrinėti vykdomąją valdžią pirmiausia reikėtų išsiaiškinti, kas yra valdžia ir kokia jos viešpatavimo prigimtis. Pasaulyje yra kelios teorijos, skirtingai aiškinančios valdžios esmę.

Labiausiai paplitęs valdžios apibrėžimas per sąvokas „valia" ir „įtikinimas". Tai paaiškinama tuo, jog kiekvienas aktyvus valdžios subjektas siekia, kad pavaldiniai elgtųsi pagal jo pageidavimus ir norus. Be to, nė viena valstybė, nė vienas valdžios turėtojas neapsieina be bausmių taikymo, prieš tai pabandęs įbauginti įtikinėjimais.

Bandymas apibrėžti valdžią per sąvoką „valia" dažnai susiduria su daugeliu prieštaringų ideologinių srovių. Pagal Ž. Ž. Ruso liaudies suvereniteto teoriją valia priklauso tautai, po to – valstybei, kuriai tauta tą valią deleguoja. Juridinis pozityvizmas nagrinėja valdžią kaip valstybės, valdovo valią. Pagal prievartos teoriją, sukurtą Liudviko Gumplovičiaus, valdžia yra viešpataujančios etninės grupės valia, kuri pergalės prieš kitą gentį atveju nustato viešpatavimo santykius ir sudaro visuomenės valdantįjį sluoksnį. Marksizmas mano, kad valdžia yra ekonomiškai viešpataujančios klasės valia. Teokratinės doktrinos teigia, kad valdžios šaltinis yra Dievo valia. Vadinasi, apibendrinant galima daryti išvadą, kad visos anksčiau minėtos teorijos iš principo skiriasi tik vienu bruožu – jos įvardija skirtingus valios subjektus, valdžios turėtojus[3].

Valdžios apibrėžimas per sąvoką „įtikinimas" dažnai tapatinamas su represijomis, tačiau toks jos apibūdinimas ginčytinas. Valdžia – tai porinė kategorija. Be subordinacijos ji neįsivaizduojama. Jeigu paliepimams nepaklūstama, vadinasi, valdžia neegzistuoja. Reikalavimas tik tada gali būti traktuojamas kaip valdžia, kada jis vykdomas.

Šiuolaikinė vadybos teorija valdžią sieja su galia (galėjimas daryti įtaką kitiems). J. A. F. Stoneris, R. E. Freemanas ir D. R. Gilbert'as rašo, jog „valdžia – tai galios forma, dažnai naudojama plačiau nurodyti žmonių sugebėjimą valdyti [...][4]. Jų nuomone, vadovų suformuotose organizacinėse struktūrose tiek vadovams, tiek ir darbuotojams reikia tarpusavio veiklos taisyklių, todėl šiuolaikinėje valdymo praktikoje galia arba formalia valdžia paversta galia pasitarnauja kaip tokių taisyklių pagrindas. Vadinasi, vadybos mokslas valdžia (formalia) laiko organizacijos teisės aktuose įteisintą galią, kurią pasitelkus plačiau reglamentuojami valdymo santykiai.

---

[3] Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. – Москва, 2000. С. 19.
[4] Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R. Vadyba. – Kaunas, 1999. P. 342.

Pats paprasčiausias yra formalus – teisinis valdžios paaiškinimas. „Valdžia apibrėžiama kaip įgaliojimų visuma, kurie suteikti valstybės institucijoms ir pareigūnams"[5]. „Valdžia – tai vertikali, hierarchinė veiksmų koordinacija, svarbiausia valdymo priemonė, užtikrinanti skirtingų žmonių valios ir veiksmų suderinamumą"[6]. Amerikos mokslininko P. Wollo nuomone, „Valdžia yra galėjimas daryti įtaką arba priversti kitus elgtis ypatingu, pageidaujamu būdu"[7]. Lietuvos mokslininkas A. Vaišvila rašo, jog „Valdžia yra gautų įgaliojimų objektyvizavimosi procesas kaip ir teisė. Kaip teisė prasideda nuo teisinės idėjos, o tampa realybe – praktiniu žmogaus elgesiu, tik virtusi teisės normomis ir teisiniais santykiais, taip ir valdžia prasideda įstatymų leidžiamąja (valdžios galimybe), o tampa realybe tik per vykdomosios valdžios, teismų ir policijos efektyvią veiklą"[8]. Rusų administracinės teisės teoretikas D. M. Ovsianko teigia, kad „teisiniu aspektu valdžia paprastai apibrėžiama kaip teisė, galimybė ir subjekto (institucijos, įstaigos, organizacijos, pareigūno, valdžios atstovo ir pan.) įgaliojimai priversti paklusti savo valiai kitus asmenis; vadovauti kitų asmenų veiksmams; pripažinimas vieno viešpataujančiuoju, valdančiuoju, o kito – valdomuoju"[9]. Prireikus valdžios turėtojo poveikis valdomajam užtikrinamas valstybės prievarta. Taip įgyvendinama valstybės valdžia, kuri išoriškai pasireiškia įvairiomis formomis valdymo objektų atžvilgiu.

Pagal D. N. Bachrachą „valstybės valdžia – tai socialinės valdžios rūšis, kuriai būdingi šie požymiai:

- ji laikoma socialinio valdymo priemone;
- ji nustato santykius tarp žmonių, jų organizacijų ir kolektyvų;
- šie santykiai užtikrina išskyrimą ir vyravimą vienos valios, susijusios su subjekto galimybe nukreipti kito žmogaus valią ir elgesį bei sujungti jų pastangas;
- ji įgyvendinama ypatingomis poveikio priemonėmis (teisės normomis, įtikinėjimu, prievartos ir pan.)"[10].

Kiekvienos šalies valstybės valdžios esmė ir struktūra juridiškai įtvirtinta Konstitucijoje ir įstatymuose. Ji įgyvendinama, remiantis įstatymų leidyba, valstybės aparatu, materialiniais ištekliais, finansinėmis lėšomis, įtikinimo ir prievartos mechanizmais. Demokratinė valstybės valdžia išreiškia gyventojų daugumos interesus ir įgyvendinama, vadovaujantis valdžių padalijimo, pagarbos žmogaus teisėms, vietos savivaldos pripažinimo, teisinės valstybės kūrimo ir kitais principais. Iš minėtų principų demokratinėse šalyse valstybės valdžios esmę bei jos

---

[5] Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. – Москва, 2000. С. 19.
[6] Бахрах Д. Н. Административное право Росии. – Москва, 2000. С. 3.
[7] Woll P. American Government. – New York: Random House, 1998. P. 7.
[8] Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius, 2000. P. 550.
[9] Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 1997. С. 7.
[10] Бахрах Д. Н. Административное право России. – Москва, 2000. С. 7.

įgyvendinimo procesą geriausiai atskleidžia valdžių padalijimo teorija, nes istorinė patirtis rodo, kad valstybės valdžią būtina padalinti.

Pasaulio visuomenei valdžių padalijimo principas žinomas nuo senų laikų. „Nors valdžių atskyrimo idėja siekia senovės graikų filosofiją, naujaisiais laikais ją propagavo Dž. Lokas ir vėliau prancūzų filosofas Š. Monteskjė, ir ji rado praktinę išraišką Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijoje"[11]. Jo esmė ta, kad valstybės valdžia priklauso tautai, ji viena ir nedaloma, savarankiška ir nepriklauso nuo kitos valdžios. Kadangi suvereniteto šaltiniu laikoma tauta, vadinasi, jai turi priklausyti ir visa valdžia. Konstitucijos 2 straipsnyje įtvirtinta, kad „Lietuvos valstybę kuria tauta. Suverenitetas priklauso Tautai"[12]. Tai reiškia, kad Tauta deleguoja valstybės valdžią valstybės valdžios institucijoms, kurios sudaro valstybės aparatą.

Įdomus ir svarbus Lietuvos teisinės minties istorijai ir tas faktas, jog dar XVI amžiuje Lietuvoje buvo kalbama apie valdžių padalijimą. Žymus to meto veikėjas, mokslininkas A. Volanas jau tada tvirtino, kad „įstatymai negali apsaugoti viešosios laisvės, jei nebus valdžios, kas juos vykdo"[13]. Išanalizavus jo teiginius darytina išvada, kad juose galima įžvelgti valdžių padalijimo idėjos užuomazgas, tik ji nebuvo pakankamai aiški, neturėjo tam tikrų sisteminių rėmų. Tos mintys tuo metu buvo naujos ir savalaikės, atspindėjo senovės graikų idėjas ir buvo šaukliai tų idėjų, kurios vėliau pasklido po Vakarų Europą. Ne veltui A. Vaišvila mano, kad „XVI a. Lietuvos teisinė doktrina besiremianti antikinės miestų demokratijos ir ankstyvosios krikščionybės humanizmo idėjomis, buvo įkūnijusi daugelį teisinės valstybės principų"[14]. Vėliau šį principą savo darbuose įtvirtino kitas žymus tarpukario Lietuvos teisininkas P. Leonas: „Kiekvienoje valstybėje esama trijų valdžios rūšių: a) įstatymų leidžiamoji valdžia; b) valdžia, kuri vykdo dalykus, priklausančius tautų teisei; c) valdžia, kuri vykdo dalykus, priklausančius civilinei teisei"[15]. Taip pat reikšmingos yra kito garsaus tarpukario Lietuvos mokslininko M. Riomerio mintys valdžių padalijimo doktrinos aspektu, kurią jis vadina valdžios funkciniu suskirstymu: „kartais yra kalbama apie valdžios ar valdžių suskirstymą. Bet mes žinome, kad valstybėje yra ir gali būti tik viena valdžia. Taigi, galima kalbėti apie valdžios funkcijų suskirstymą, arba, kitaip sakant funkcionalinį valdžios suskirstymą", kuris yra „toks: įstatymų leidimas, administracija ir teismas"[16].

---

[11] Slapper G. & Kelly D. The English Legal System. Fourth Edition. – London – Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999. P. 9.

[12] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 6.

[13] Volanas A. Rinktiniai raštai. – Vilnius, 1996. P. 168.

[14] Vaišvila A. Lietuvos istorinis įnašas kuriant teisinės valstybės koncepciją // Kriminalinė justicija. – Vilnius, 1997. Nr. 7–8. P. 190.

[15] Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius, 1995. P. 220.

[16] Valstybinė teisė. Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos / 1 dalis. – Kaunas, 1930. P. 218–223.

Kaip teigė Š. Monteskjė, „viskas pražūtų, jeigu viename ir tame pačiame asmenyje arba įstaigoje būtų sujungtos visos trys valdžios"[17]. J. Madison manymu, „[...] visų valdžių – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės – akumuliavimas vienose rankose [...] gali būti netgi teisingai aiškiai išreikštas tironijos apibrėžimu"[18]. Taigi siekiant išvengti valstybės valdžios sutelkimo vienose rankose, skiriamos trys valstybės valdžios rūšys: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė, kurios, anot J. H. Garvey ir T. A. Aleinikoffo „[...] turi būti radikaliai atskirtos, nes jei ta pati valdžia įgyvendins visas tris arba netgi dvi, gali būti neįmanoma ilgiau neperžengti įstatymų apribojimų"[19], todėl valdžių padalijimas objektyviai išreiškiamas nustatant valstybės institucijų specializaciją pagal veiklos rūšis, kurioms suteikiama atitinkama kompetencija. Pasak E. Jarašiūno, „Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, jog valdžių padalijimo principas reiškia, kad kiekvienai valdžios institucijai nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurią lemia tos valstybės valdžios institucijos vieta tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykis su kitų institucijų įgaliojimais. Taigi, kiekviena jų turi apibrėžtą veiklos sritį, vykdo tam tikras konstitucines funkcijas"[20]. Tokios pačios nuomonės buvo ir M. Riomeris, kuris rašė, jog „konstituciniai organai, tarp kurių konstitucija toliau suskirsto valdžios funkcijas, turi tiktai tiek galios ir tik tokios galios, kiek ir kokios konstitucijos nuostatai jųjų paveda"[21]. Tačiau valdžių padalijimo principo įtvirtinimas konstitucinėje justicijoje dar nereiškia, kad jis praktikoje yra tinkamai suderintas ir iš esmės atlieka savo funkcijas. Matyt, ne veltui A. Dziegoraitis teigia: „faktai tokie, kad harmoningas ir subalansuotas visų šių trijų valdžių kompetencijos nustatymas ir tinkamas pusiausvyros palaikymas valstybės praktikoje kol kas dėl daugelio priežasčių yra nesklandus (pavyzdžiui, Vyriausybė vis dažniau pasisavina įstatymo leidėjo funkciją ir t. t.)"[22].

Valstybės valdžios kartu yra savarankiškos ir nepriklausomos vykdydamos savo įgaliojimus. Pasak E. Vaitiekienės ir S. Vidrinskaitės, valdžios funkcijos (įstatymų leidyba, įstatymų vykdymas ir teismo funkcija) turi būti pavestos atskiroms, viena nuo kitos nepriklausomoms valstybės institucijoms, kurios viena kitą papildytų, kontroliuotų, varžytų, išlaikytų pusiausvyrą[23]. Vadinasi, nė viena iš valstybės valdžių negali vykdyti kitos funkcijų (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarime įtvirtinta, kad „Konstitucijoje tiesiogiai nustačius konkrečios valstybinės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios

---

[17] Leonas P. Teisės filosofijos istorija. – Kaunas, 1928. P. 192.

[18] Burns J., Peltason J. W., Cronin T. E. Government by the People. Thirteenth Edition. – New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1989. P. 23.

[19] Garvey J. H., Aleinikoff T. A. Modern Constitutional Theory: a Reader. Third Edition. – St. Paul: West Publishing Co., 1994. P. 295.

[20] Jarašiūnas E. Daktaro disertacija: valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje. – Vilnius, 1999. P. 64–65.

[21] Riomeris M. Lietuvos konstitucinė teisė / 1 dalis. – Kaunas, 1937. P. 201.

[22] Dziegoraitis A. Įstatymų karas (4) // Justitia. – Vilnius, 1998. Nr. 2. P. 6.

[23] Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. – Vilnius, 2001. P. 142–143.

institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti bei, kad tokie įgaliojimai negali būti apriboti ar pakeisti įstatymu"[24]), bet jos taip pat negali funkcionuoti viena nuo kitos atskirai. Amerikiečių mokslininkas H. B. Jacobinis pabrėžia, kad „valdžių atskyrimas nereiškia nesugriaunamos sienos tarp vykdomosios, įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžių"[25], todėl jos nuolat sąveikauja, sudarydamos bendrą valstybės aparatą.

Valdžių padalijimo principas – tai vienas iš svarbiausių ir esminių kiekvienos demokratinės valstybės egzistavimo pagrindų. Jo svarbą pabrėžė ir 1789 m. prancūzų „Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija", kurios 16 straipsnis tvirtino: „visuomenė, kurioje nėra užtikrintos žmonių teisės ir neįgyvendintas valdžių padalijimas, neturi konstitucijos"[26]. Valdžių padalijimo doktriną pripažįsta ir taiko visos demokratinės pasaulio valstybės. Ši doktrina susiformavo kaip atsvara vienose rankose sutelktai absoliučiai valstybės valdžiai, kuri lemia socialinį neteisingumą, diktatūrą, savivalę ir beteisiškumą. Būtent tai pabrėžta ir Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 1 d. nutarime: „Valdžių padalijimo principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra"[27]. Vadinasi, „Valdžių padalijimas – vienas iš organizacinių būdų išlaikyti valstybinę valdžią pavaldžią teisės reikalavimams visais jos (valdžios) veiklos atvejais"[28].

Bėgant laikui konstitucijose pradėtos minėti ir kitos valstybės valdžios rūšys. Daugelyje pagrindinių Lotynų Amerikos šalių įstatymų (1988 m. Brazilijos, 1991 m. Kolumbijos, 1999 m. Venesuelos) įtvirtinta ketvirtoji – rinkimų valdžia. Ja disponuoja rinkėjai, o organizaciškai įgyvendina rinkimų tribunolai – tai ypatingos rūšies institucijos, sujungiančios rinkimų komisijų ir teismų įgaliojimus rinkimų ginčų sprendimo klausimais, taip pat rinkiminiai registrai – institucijos, vedančios rinkėjų apskaitą. Moksliniuose darbuose kartais kalbama apie penktąją – kontrolinę valdžią. Terminas „kontrolinė valdžia"[29] arba jam artimi terminai vartojami Švedijos konstituciniuose dokumentuose, kai kurių konstitucijų projektuose, seniau – vienoje iš Alžyro konstitucijų. Yra ir kitų klasifikacijų: spaudos (žiniasklaidos) valdžia kaip ketvirtoji valdžia, bažnytinė valdžia, „trukdančioji" arba opozicijos valdžia. Nepaisant to, pasaulyje vis dėlto labiausiai paplitęs valstybės valdžios skirstymas į tris klasikines rūšis (įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę), nes politinės sistemos subjektų įgaliojimų mastas bei jų suteikimo forma neduoda pagrindo kitų anksčiau minėtų valdžių laikyti savarankiškomis valdžiomis[30].

---

[24] Valstybės žinios. 2002 m. sausio 18 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 186.

[25] Jacobini H. B. An Introduction to Comparative Administrative Law. – New York – Rome, 1991. P. 27.

[26] Хрестоматия по истории государства и право зарубежных стран / под ред. Черниловского З. М. – Москва, 1984. С. 209.

[27] Valstybės žinios. 1993 m. spalio 6 d. Nr. 51. Publikacijos Nr. 991.

[28] Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius, 2000. P. 543.

[29] Чиркин В. Е. Государственное управление. – Москва, 2001. С. 52.

[30] Vaišvila A., Mesonis G. Žmogaus teisės ir jų gintis. – Vilnius, 2000. P. 41.

Kuriant teisinę valstybę labai svarbu išsiaiškinti ne tik valstybės valdžios, bet ir kiekvienos jos rūšies, pirmiausia labiausiai sudėtingos ir mažiausiai Lietuvos mokslinėje literatūroje ištyrinėtos – vykdomosios valdžios[31] esmę. Valdžių padalijimo principas sudaro prielaidas naujam valdymo praktikoje socialiniam reiškiniui analizuoti, vadinamam vykdomoji valdžia. Ją nagrinėti reikėtų pradėti požymių ir funkcijų išskyrimu. Būtent požymių ir funkcijų visuma leis jį visapusiškai apibūdinti.

Minėtos valdžios požymius išsamiai analizuoja J. M. Kozlovas[32]. Jis skiria šiuos vykdomosios valdžios bruožus: vykdomoji valdžia traktuojama kaip savarankiška valstybės valdžios rūšis; ji nepriklausoma, bet tik funkcine ir kompetencijos prasmėmis; vykdomoji valdžia – neatskiriamas valstybės aparato, sukurto valdžių padalijimo doktrinos pagrindu, atributas (struktūros dalis); ji turi specifinį vykdomosios funkcijos pobūdį, nes daro atitinkamą poveikį asmenų veiklai, elgesiui bei priverčia savo valiai paklusti kitus; jos principinis požymis ir paskirtis yra ta, kad ji apibūdinama kaip ypatinga valstybės valdžios rūšis, kuri savo esme yra teisės taikomoji; ją įgyvendina specialūs subjektai, kuriems suteikiama vykdomojo pobūdžio kompetencija, t. y. vykdomoji valdžia turi teisės aktų nustatytą subjektinę išraišką; vykdomoji valdžia organizuojama ir įgyvendinama vadovaujantis konstitucija; vykdomosios valdžios realizacijos procesui būdingas organizacinis aspektas; jos tiesioginiame pavaldume randasi visi esminiai valstybės valdžios atributai: finansai, svarbiausios komunikacijos priemonės, įvairios paskirties jėgos struktūros ir t. t.

E. B. Platonovas[33] mano, kad vykdomajai valdžiai būdingi šie požymiai: universalumas (įgyvendinama nuolat ir apima svarbiausias viešojo valdymo (administravimo) sritis); prievarta

---

[31] Vykdomoji valdžia – viena iš trijų valstybės valdžios rūšių, antroji pagal reikšmę po įstatymų leidžiamosios. Apie ją jau buvo kalbama gilioje senovėje, iš dalies Aristotelio darbuose. Ypač aktyviai vykdomosios valdžios problemos teoriškai ir praktiškai pradėtos nagrinėti naujaisiais laikais nuo XVIII amžiaus (Š. L. Monteskjė „Įstatymų dvasia", 1748). Pagal valdžių padalijimo teoriją vykdomoji valdžia – tai teisės taikomoji valdžia, kuriai pavedama konstitucijos, parlamento priimtų įstatymų, t. y. įstatymų leidžiamosios valdžios vykdymo funkcija.

Svarbiausias vykdomosios valdžios uždavinys – įgyvendinti ją suformavusių jėgų valią ir politiką, kuri suteikė jai įgaliojimus įstatymams ir teisės normoms įgyvendinti. Vykdomosios valdžios izoliavimas ir besaikis jos stiprinimas veda prie demokratijos mažėjimo ir visuomeninio – politinio gyvenimo biurokratizavimo, o jos susilpnėjimas gali sukelti vykdomosios valdžios diskreditaciją ir netgi jos subyrėjimą.

Parlamentinėse monarchijose ir parlamentinėse respublikose vykdomoji valdžia paprastai sutelkta ministro pirmininko rankose. Būtent jis, kaip rinkimus laimėjusios politinės partijos lyderis, formuoja savo kabinetą (Didžioji Britanija), be parlamento pritarimo skiria ir atleidžia ministrus (Vokietija). Prezidentinėse respublikose (JAV, daugelyje Lotynų Amerikos valstybių) pagal jų konstitucijas vykdomoji valdžia priklauso prezidentui, kuris deleguoja ją pavaldžioms institucijoms ir pareigūnams. Vykdomajai valdžiai vadovaujanti institucija dažniausiai yra vyriausybė. Pusiau prezidentinėse respublikose vykdomoji valdžia gali priklausyti Vyriausybei arba ir prezidentui, ir vyriausybei (vadinamoji „dvigalvė" vykdomoji valdžia), bet jai vadovauja prezidentas. Kada pusiau prezidentinėse valstybėse egzistuoja „padalintas valdymas" (Prancūzija), jos branduoliu tampa vyriausybė, nors prezidentas išsaugo reikšmingą valdžios dalį, kurią jam suteikia konstitucija. Nors pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 2 straipsnio 1 dalį Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią Lietuvoje, kaip matysime toliau, Respublikos Prezidento vaidmuo joje taip pat reikšmingas.

[32] Административное право / под ред. Козлова Ю. А. и Попова Л. Л. – Москва, 1999. С. 24–28.

[33] Административное право России. Конспект лекций в схемах / редактор – состовитель Платонов Е. В. – Москва, 2000. С. 12.

(galimybė naudoti jėgą ir savarankiškai taikyti poveikio priemones); dalykiškumas (teisinių, informacinių, techninių ir organizacinių resursų turėjimas); organizacinis pobūdis.

A. A. Nikitina[34] vykdomąją valdžią apibūdina taip: tai savarankiška valstybės valdžios rūšis; poįstatyminė valdžia įstatymų leidžiamosios valdžios atžvilgiu; funkciniu ir kompetencijos aspektais nepriklausoma valdžia; jai būdingas teisės taikomasis pobūdis; įgyvendina specialūs subjektai, kuriems suteikta vykdomoji kompetencija; disponuoja esminiais valstybės valdžios atributais; išreiškia pagrindines valstybinės veiklos kryptis; tai socialinio valdymo priemonė; įgyvendinama įvairių visuomenės elementų atžvilgiu; užtikrinama atitinkamais metodais ir poveikio priemonėmis; yra universalaus pobūdžio, t. y. įgyvendinama visur ir nepertraukiamai; savo dispozicijoje turi materialinių, techninių ir kitų priemonių.

Mokslinėje literatūroje vykdomoji valdžia kartu apibrėžiama ir kaip administracinė valdžia. Anksčiau minėto rusų mokslininko D. N. Bachracho darbuose vartojama kategorija „administracinė (vykdomoji) valdžia"[35]. Šią kategoriją vartoja ir rusų mokslininkų – V. M. Manochinas, J. S. Aduškinas, Z. A. Bagišajevas – kolektyvas. Jų darbe sutinkama formuluotė „vykdomoji valdžia (arba kitaip – administracinė)"[36]. Sąvoka „vykdomoji arba administracinė valdžia"[37] taip pat vartojama E. Bondenheimerio, J. B. Oakley ir J. C. Love monografijoje. Toks šių kategorijų traktavimas kelia klausimą: ar sąvoka „administracinė valdžia" nėra tapati terminui „vykdomoji valdžia"?

Norint atsakyti į šį klausimą reikia išanalizuoti, kokie požymiai būdingi administracinei valdžiai. D. N. Bachrachas ją apibūdina taip: administracinei valdžiai būdingas antraeiliškumas, pavaldumas, priklausomybė nuo aukščiausios (įstatymų leidžiamosios) valdžios; kitas administracinės valdžios požymis – jos organizacinis pobūdis; ji yra universalaus pobūdžio laiko ir erdvės atžvilgiu, t. y. įgyvendinama visur, kur funkcionuoja žmonių kolektyvai; esminis administracinės valdžios požymis – jai tiesioginiai pavaldūs milžiniški įvairių išteklių kiekiai: teisiniai, informaciniai, ekonominiai, techniniai, ideologiniai, organizaciniai; administracinė valdžia tiesiogiai valdo krašto apsaugos pajėgas, policiją, valstybės saugumą bei specialias prievartos įstaigas; administracinė valdžia organizaciškai darni, jos žemesnieji lygmenys pavaldūs aukštesniesiems, ji dalijama į hierarchinius lygmenis; administracinės valdžios įgyvendinimas reikalauja didelio specialistų skaičiaus ir racionalaus darbo organizavimo; administracinė valdžia traktuojama kaip antrinė, lyginant su įstatymų leidžiamąja, nes atstovaujamoji valdžia nustato jos struktūrą, jos institucijų įgaliojimus; ji leidžia poįstatyminius

---

[34] Административное право в схемах / под ред. Никитина А. А. – Москва, 2000. С. 98.

[35] Бахрах Д. Н. Административное право России. – Москва, 2000. С. 7.

[36] Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. – Москва, 1996. С. 8.

[37] Bondenheimer E., Oakley J. B., Love J. C. An Introduction To The Anglo – American Legal System. Second Edition. – West Publishing Company, 1992. P. 14.

BIBLIOTEKA

teisės aktus, kurie tikslina, detalizuoja, įstatymą taiko konkrečiu atveju; teisinės valstybės sąlygomis pastebimai keičiasi administracinės valdžios veiklos mastas ir kontrolė (ji nepavaldi kitoms valdžioms, savarankiška, tačiau ją turi teisę kontroliuoti visos funkcionuojančios valstybės valdžios: ir parlamentas, ir teismai, ir kitos institucijos, nepriklausančios nė vienai iš trijų valstybės valdžios rūšių (pavyzdžiui, Valstybės kontrolė ir kt.)).

Kaip matyti, administracinė valdžia pasižymi tokiais pačiais požymiais kaip ir vykdomoji valdžia, tačiau D. N. Bachracho nuomone, administracinei valdžiai būdingi pirmi aštuoni požymiai, o paskutinieji du priklauso jos brandžiai atmainai – teisinės valstybės vykdomajai valdžiai. Tai suponuoja mintį, kad teisinės valstybės kūrimo procese administracinė valdžia transformuojama į vykdomąją valdžią, nes jos požymių įvairovė papildoma dviem naujais požymiais, būtent, ji tampa poįstatyminė ir kontroliuojama. V. S. Četverikovas pažymi, jog „vykdomoji valdžia netapati administracinei, nes ši – tai visų pirma neteisminės, t. y. administracinės prievartos realizavimas"[38]. Nors minėti autoriai iš dalies skirtingai apibūdina šias dvi kategorijas, tačiau vis dėlto galima daryti bendrą išvadą, jog terminas „administracinė valdžia" nėra tapatus sąvokai „vykdomoji valdžia".

Vienareikšmiškai reikia pripažinti, kad anksčiau išdėstyti vykdomosios valdžios požymiai turi daug panašumų. Atskirų mokslininkų pateikiami ją apibūdinantys bruožai nežymiai skiriasi semantikos prasme, tačiau beveik sutampa savo esme, todėl remiantis tuo, kas išdėstyta galima skirti šiuos bendrus vykdomosios valdžios požymius, kurie leidžia ją atriboti nuo kitų socialinių reiškinių: antraeiliškumas, savarankiškumas, organizuotumas, sistemingumas, universalumas, dalykiškumas, vykdomasis – tvarkomasis pobūdis, ją įgyvendina gausus tarnautojų skaičius, turi atitinkamą subjektinę išraišką, visuotinis privalomumas, poįstatyminė ir kontroliuojama valdžia.

2. Vykdomosios valdžios funkcijos

Norint visapusiškai ir objektyviai apibūdinti vykdomąją valdžią bei suformuluoti jos apibrėžimą nepakanka išskirti jos požymius ir juos išanalizuoti. Reikia pasakyti, kad pastaruoju metu teoretikai (K. S. Bielskij, V. P. Salnikovas, D. M. Bachrachas, D. M. Ovsianko, L. V. Truchanovičus) skiria ypač daug dėmesio vykdomosios valdžios funkcijų[39] moksliniam – teoriniam ir praktiniam tyrinėjimui. Tai lemia keletas priežasčių: pirma, visos pastangos teoriškai

[38] Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенные части: учебное пособие. – Москва, 2001. С. 11.

[39] Funkcija (lot. *functio* – atlikimas, veikla) suprantama kaip veikla, darbas. Kartais funkcijos traktuojamos kaip veiklos nukreipimas, jeigu kas nors daroma netinkamai. Funkcijos visada pirminės, o jų vykdymo struktūros – antrinės. Praktikoje dažnai pasitaiko negatyvių atvejų, kada pirmiausia sudaroma organizacinė struktūra, o tik tada nustatoma, kokias funkcijas ji turi įgyvendinti. Vykdomosios valdžios funkcijas įgyvendina atitinkamos vykdomosios valdžios institucijos priimdamos valdymo aktus.

teisingai išanalizuoti vykdomosios valdžios kategoriją ir ją apibrėžti neišsiaiškinus šios valdžios funkcijų gali būti nesėkmingos. Antra, administracinėje – teisinėje literatūroje vykdomosios valdžios funkcijų problema nėra visapusiškai moksliškai ir objektyviai išnagrinėta. Tai paaiškinama tuo, kad daugelis mokslininkų ir praktinių darbuotojų supaprastina šią problemą ir mano, jog pats šios valdžios pavadinimas tiesiogiai susijęs su jos funkcijomis: ši valdžia vykdo įstatymus. Įstatymų leidžiamoji valdžia atlieka koordinavimo ir kontrolės funkcijas, o vykdomoji valdžia – vykdomąją ir poįstatyminę. Tačiau įvairiapusiška vykdomosios valdžios veikla rodo, kad jos esmės neįmanoma sutalpinti į žodį „vykdymas". Trečia, teisingai teoriniu aspektu šio klausimo neišsprendus vykdomosios valdžios institucijoms ir pareigūnams sunku sudaryti tikslias ir ilgalaikes programas, nustatyti savo veiklos prioritetines kryptis, todėl šio klausimo nagrinėjimą reikėtų pradėti nuo vykdomosios valdžios funkcijų sąvokos.

Vykdomosios valdžios funkcijos – tai pagrindinės vykdomosios valdžios veiklos kryptys. „Kitaip tariant, vykdomosios valdžios funkcijomis laikomi ir tikslai, kuriuos valstybė kelia vykdomajai valdžiai, ir svarbiausios jos veiklos kryptys, ir teisinės priemonės (pareigos ir įgaliojimai), kurios naudojamos iškeltiems tikslams pasiekti"[40]. Kiekviena vykdomosios valdžios funkcija turi savo veiklos sferą ir dažniausiai įgyvendinama taikant atitinkamus metodus. Funkcijos atspindi vykdomosios valdžios turinį bei jos esmę. Vykdomosios valdžios struktūra ir ypatumai tokie, kad detali jų analizė duoda pagrindą kalbėti apie du jos funkcijų lygmenis – pagrindinį ir papildomą.

Pagrindinis vykdomosios valdžios funkcijų lygmuo apima svarbiausias jos funkcijas, turinčias visuotinę reikšmę visuomenės gyvenimui ir kylančias iš jos substancinės prigimties. Geneologiniu aspektu vykdomoji valdžia laikoma seniausia valdžia, nuo kurios vėliau atsiskyrė įstatymų leidžiamoji ir teisminė valdžios. Prūsų monarchijos šalininkas filosofas Hėgelis ir nuosaikiai konservatyvus rusų mokslininkas N. M. Korkunovas vienareikšmiškai pabrėžė, kad vykdomoji valdžia parodo valstybės esmę bei funkcinę paskirtį, todėl valstybės svarbiausia paskirtis – saugoti visuomenės vidinį ir išorinį pasaulį, užtikrinti jos gerovę – visa tai aiškiai ir turiningai turi būti įkūnijama jos funkcijose.

Pagrindinis lygmuo apima tris svarbiausias vykdomosios valdžios funkcijas. Pirmoji funkcija – viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo funkcija – nustato svarbiausias ją vykdančių institucijų veiklos kryptis. Tiesiogiai ši funkcija reglamentuota Konstitucijoje, Vyriausybės ir Policijos veiklos įstatymuose bei kituose teisės aktuose. Viešoji tvarka ir visuomenės saugumas sudaro visų asmenų normalaus socialinio gyvenimo bei valstybinių, nevyriausybinių ir privačių organizacijų veiklos pagrindą. Šios funkcijos nepakankamas

[40] Бельский К. С. О функциях испольнительной власти // Государство и право. – Москва, 1997. № 3. С. 15.

vykdymas pasireiškia administracinių nusižengimų, sanitarinių, ekologinių ir kitų taisyklių pažeidimų dažnėjimu, valstybės ir savivaldybių turto viešosiose vietose gadinimu ir pan. Vykdomosios valdžios viešosios tvarkos apsaugos ir visuomenės saugumo užtikrinimo funkcija vaidina svarbų vaidmenį, nes netinkamas jos vykdymas neigiamai veikia kitų valstybės veiklos sričių, būtent, ekonomikos, finansų, kultūros, švietimo, socialinio aprūpinimo valdymą ir pan.

Kitą nagrinėjamos funkcijos pusę sudaro nacionalinio saugumo užtikrinimas, kuris, vadovaujantis Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo 1 straipsnio 2 dalimi, apibrėžiamas kaip „Tautos ir valstybės laisvos ir demokratinės raidos sąlygų sudarymas, Lietuvos valstybės nepriklausomybės, jos teritorinio vientisumo ir konstitucinės santvarkos apsauga ir gynimas"[41]. Ji apima žmogaus ir piliečio teises, laisves ir asmens saugumą, valstybės nepriklausomybę, konstitucinę santvarką ir kitus nacionalinio saugumo objektus. Šią funkcijos pusę užtikrina valstybė, jos nacionalinio saugumo bei gynybos ir kitos institucijos, taip pat piliečiai, jų bendrijos ir organizacijos. Vykdomajai valdžiai įgyvendinant šią funkciją valstybė užtikrina, anot T. Hobso, „vidinę taiką ir apsisaugo nuo užsienio priešų"[42]. Panašiai pagrindines valstybės, įskaitant ir vykdomosios valdžios funkcijas, apibūdino jau anksčiau minėtas vienas didžiausių Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės XVI amžiaus antrosios pusės ir XVII amžiaus pradžios politikos veikėjų A. Volanas: sugebėti teisingai ir protingai valdyti taikos metu, o per karą – nepalaužiama ir išdidžia dvasia saugoti valstybę nuo visokių priešų puldinėjimų"[43].

Antroji pagrindinė vykdomosios valdžios funkcija – valdymas. Ji nustato šios valdžios institucijų įgaliojimus, vadovaujant ekonomikai, finansams, kultūrai, švietimui, sveikatos apsaugai, krašto gynybai bei vidiniams ir išoriniams valstybės reikalams. Konstitucijos 94 ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) įstatymo 22 straipsniuose nustatyti Vyriausybės įgaliojimai, susiję su valdymo funkcijų įgyvendinimu. Pavyzdžiui, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 3 ir 11 punktai gana aiškiai pabrėžia aukščiausios vykdomosios valdžios institucijos valdymo aspektą: Vyriausybė „koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą bei organizuoja valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose"[44]. Ministerijos ir kitos vykdomosios valdžios institucijos taip pat vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestas valdymo funkcijas. Vadinasi, Vyriausybės, ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų veikla yra valdymo pobūdžio, įgyvendinama nepertraukiamai vykdant įstatymus ir kitus teisės aktus.

Svarbia vykdomosios valdžios funkcija laikoma žmogaus teisių ir laisvių apsaugos funkcija. Žmogaus teisės ir laisvės yra aukščiausia vertybė, kurių apsauga – pagrindinė valstybės

[41] Valstybės žinios. 1997 m. sausio 8 d. Nr. 2. Publikacijos Nr. 16.
[42] Гоббс Т. Сочинения в двух томах. Том 2. – Москва, 1991. С. 618.
[43] Volanas A. Rinktiniai raštai. – Vilnius, 1996. P. 115.
[44] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.

ir jos institucijų pareiga. Ši funkcija įtvirtinta Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose, reguliuojančiuose atitinkamų vykdomosios valdžios veiklos sričių valdymą. Vykdomoji valdžia, įgyvendindama valstybės politiką, turi sudaryti sąlygas, užtikrinančias tinkamą žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Nors šią funkciją įgyvendina daugelis vykdomosios valdžios institucijų, tačiau vis dėlto svarbiausia žmogaus teisių apsaugos mechanizmo dalis yra policija. Kaip rašo S. Katuoka, „šiuolaikinėje visuomenėje klasikinė policijos veiklos funkcija – žmogaus teisių apsauga"[45]. Ji nurodyta kaip prioritetinė policijos veiklos kryptis ir Policijos veiklos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punkte: „policija užtikrina žmogaus teisių ir laisvių apsaugą"[46].

Antrąjį vykdomosios valdžios funkcijų lygmenį sudaro papildomos funkcijos, kurios artimai susijusios su pagrindinėmis funkcijomis. Antrojo lygmens vykdomosios valdžios funkcijos – teisėkūros, vykdomoji ir jurisdikcinė – įgyvendinamos kaip organizacinės – techninės funkcijos, vykdant šios valdžios rūšies pagrindines funkcijas.

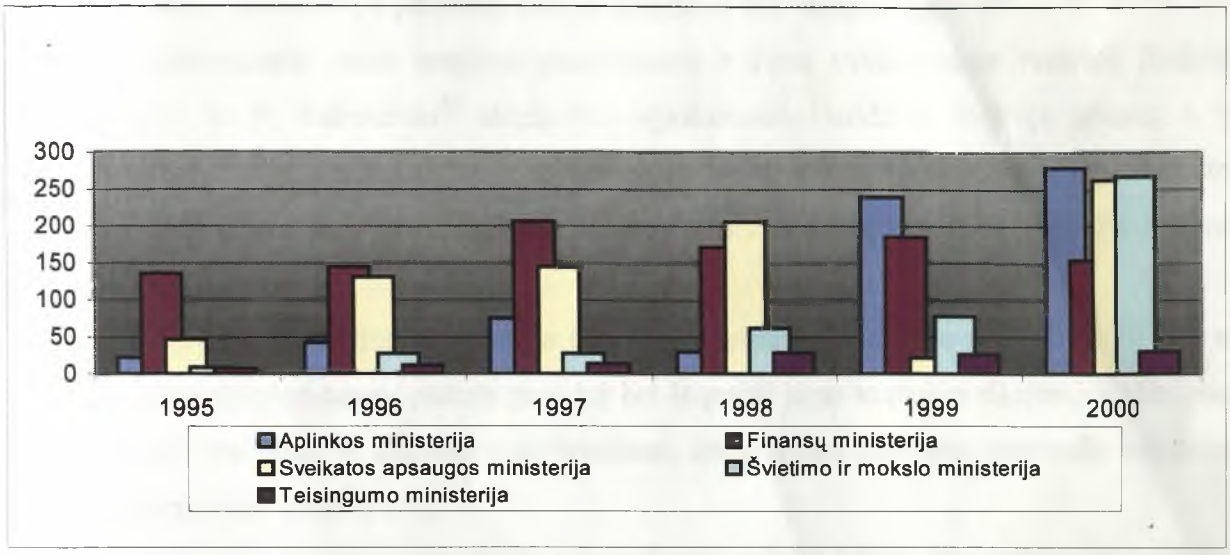
Vykdomosios valdžios papildoma funkcija pripažįstama teisėkūros funkcija, kuri pasireiškia šios valdžios rūšies institucijų valdymo aktų leidyba. Įstatymus priima Seimas, o poįstatyminius teisės aktus leidžia vykdomosios valdžios institucijos. Remiantis Konstitucijos 95 straipsnio bei Vyriausybės įstatymo 37 straipsnio 1 dalyse reglamentuotomis nuostatomis „Lietuvos Respublikos Vyriausybė valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus"[47]. Leisdamos poįstatyminius teisės aktus vykdomosios valdžios institucijos pagal savo kompetenciją faktiškai pratęsia įstatymų leidžiamosios valdžios veiklą. Tai matyti iš 1 lentelėje ir 1 paveiksle pateiktų duomenų. Tendencija tokia, jog pastaruoju metu daugumos vykdomosios valdžios institucijų leidžiamų valdymo aktų skaičius didėja aritmetine progresija.

1 lentelė. **Vykdomosios valdžios institucijų 1995–2000 metais priimti valdymo aktai**

Eil. nr.	*Institucijos pavadinimas*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
1.	Aplinkos ministerija	22	43	75	30	240	279
2.	Finansų ministerija	136	211	180	171	185	153
3.	Sveikatos apsaugos ministerija	47	131	145	206	220	262
4.	Švietimo ir mokslo ministerija	9	28	28	62	78	267
5.	Teisingumo ministerija	8	12	14	29	27	31
	Iš viso:	222	425	442	498	750	992

[45] Katuoka S. Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius, 1998. P. 65.
[46] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 27 d. Nr. 90. Publikacijos Nr. 2777.
[47] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 37.

1 paveikslas. **Vykdomosios valdžios institucijų 1995–2000 metais priimti valdymo aktai**



Kita, turinti svarbią praktinę reikšmę šios valdžios rūšies papildoma funkcija – vykdomoji. Ji pasireiškia tuo, kad vykdomosios valdžios institucijos užtikrina teisės normų, įtvirtintų įstatymuose ir poįstatyminiuose teisės aktuose, vykdymą. Vykdomosios valdžios institucijos savo įgaliojimais užtikrina teisės normų taikymą, o prireikus jas dar papildomai sukonkretina. Svarbiausiu teisės taikymo veiklos elementu pripažįstamas valdymo sprendimas – valdymo individualus aktas (žodinis arba rašytinis), adresuotas asmeniui ir išsprendžiantis konkrečią problemą. Vykdomosios valdžios teisės taikymas yra nuolatinė, kasdieninė, praktinė veikla, turinti organizacinį pobūdį. Šis aspektas apibūdina vykdomosios valdžios vykdomąją funkciją kaip funkciją, kuri tiesiogiai susijusi su kiekvienos pagrindinės vykdomosios valdžios funkcijos įgyvendinimu.

Išskirtinis vaidmuo vykdant vykdomosios valdžios pagrindines funkcijas tenka jurisdikcijai, kurią įgyvendina jos institucijos. „Vykdomosios valdžios jurisdikcinė funkcija suprantama kaip jos institucijų veikla, vykdoma taikant piliečiams ir valstybinio valdymo aparato darbuotojams administracines, drausmines ir materialines sankcijas už padarytus pažeidimus"[48]. Tokių jurisdikcinių poveikio priemonių sistema užtikrina operatyvų, objektyvų, efektyvų ir laiku vykdomą viešosios tvarkos arba žmogaus teises ir laisves pažeidusių asmenų nubaudimą. Svarbią reikšmę vykdomosios valdžios jurisdikcinė funkcija turi užtikrinant žmogaus teises ir laisves. Į šį jurisdikcinės funkcijos veiklos aspektą atkreipė dėmesį N. G. Sališčeva, kuri rašė: „Administracinė jurisdikcija – vienas iš svarbiausių ir efektyviausių piliečių

[48] Бельский К. С. О функциях испольнительной власти // Государство и право. – Москва, 1997. № 3. С. 20.

teisių apsaugos būdų"[49]. Vykdomosios valdžios jurisdikcinė funkcija užtikrina efektyvią viešosios tvarkos apsaugą, kokybiškesnį ir disciplinuotą viešojo valdymo (administravimo) institucijų darbą, operatyvią ir patikimą žmogaus teisių ir laisvių apsaugą.

Administracinės teisės teorijoje pateikiamos ir kitos vykdomosios valdžios funkcijų klasifikacijos. V. P. Salnikovas[50] skiria tris vykdomosios valdžios funkcijų grupes, t. y. kategorijas: bendrąsias, užtikrinančias ir specialiąsias. Bendrosioms funkcijoms priskiriamos šios funkcijos: organizavimas, koordinavimas, planavimas, prognozavimas, informacija, teisinis reguliavimas ir kontrolė.

Vykdomosios valdžios užtikrinimo funkcijoms pirmiausia reikėtų priskirti tas, kurios ne tiesiogiai, o tarpininkaudamos padeda pasiekti bei išspręsti joms keliamus tikslus ir uždavinius. (materialinis – techninis ir finansinis aprūpinimas, išteklių paskirstymas, personalo valdymas, įvairios aptarnavimo rūšys ir t. t.).

Specialiomis vykdomosios valdžios funkcijomis reikėtų laikyti šias: teisėkūros, valdymo, funkcijas užtikrinančias piliečių bei valstybės tarnautojų teisių ir laisvių socialinę – teisinę apsaugą, viešosios tvarkos palaikymo ir kt.

Rusų administracinės teisės teoretikai (D. M. Bachrachas[51] ir L. V. Truchanovičius[52]) dar skiria bendras vykdomosios valdžios funkcijas, kurios skirstomos į sistemą orientuojančias (prognozavimo, planavimo, norminio reguliavimo, metodinio vadovavimo), sistemos užtikrinimo (personalo, materialines – technines, finansines, organizacines – struktūrines, informacines, teisės taikymo užtikrinimo) ir sistemos operatyvaus vadovavimo (tiesioginės veiklos reguliavimo, apskaitos, kontrolės, įvertinimo ir poveikio priemonių taikymo) funkcijas.

D. M. Ovsianko[53] nuomone, vykdomosios valdžios struktūroms būdingos šios funkcijos: prognozavimas, planavimas, valdančiosios ir valdomosios posistemių organizavimas, teisinis reguliavimas, bendras vadovavimas ir operatyvinė – tvarkomoji veikla; išankstinė ir einamoji koordinacija; kontrolė; materialinių – finansinių ir kitokių priemonių apskaita; informacinis aprūpinimas ir informacinė – analitinė veikla; metodinis vadovavimas, materialinis – techninis, finansinis aprūpinimas ir t. t. Taigi, galima teigti, jog šių tyrinėtojų (V. P. Salnikovo, D. M. Bachracho ir L. V. Truchanovičiaus, D. M. Ovsianko) pateiktos vykdomosios valdžios funkcijų klasifikacijos iš dalies sutampa.

---

[49] Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – Москва, 1970. С. 19.

[50] Административное право. Общая часть. Учебное пособие / под ред. Сальникова В. П. – Санкт Петербург, 2000. С. 10.

[51] Бахрах Д. М. Административное право. Краткие учебные курсы. – Москва, 2000. С. 89.

[52] Административное право России. Конспект лекций / автор – составитель Труханович Л. В. – Москва, 2001. С. 12.

[53] Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 1997. С. 10.

Pateiktos keturios vykdomosios valdžios funkcijų grupės, kategorijos visiškai arba iš dalies pripažįstamos Jungtinėse Amerikos Valstijose, Didžiojoje Britanijoje, Vokietijoje, Kinijoje, Rusijoje ir kai kuriose kitose šalyse. Vis dėlto reikia pabrėžti, kad kiekviena iš šių trijų funkcijų grupių minėtose valstybėse suprantama ir vertinama skirtingai, nes jos nesutampa tiek funkcijų skaičiumi, tiek paskirtimi.

Ar galima pateikti optimalią vykdomosios valdžios funkcijų klasifikaciją? Manytina, kad ne, nes nėra nusistovėjusio bendro šios valdžios rūšies funkcijų klasifikavimo. Viską lemia taikomas analizės metodas: kiekviena funkcija išsamiai nagrinėjant gali būti suskaidyta į keletą smulkesnių funkcijų, todėl dauguma autorių apsiriboja bendresne vykdomosios valdžios funkcijų charakteristika. M. Riomeris tvirtino, kad „Administracija apima viską, kas neįeina į teismą ir į įstatymų leidžiamąją funkciją. Taip, kad tiksliai klasifikuoti administracijos funkciją yra sunku"[54].

3. Vykdomosios valdžios sąvoka

Neatsitiktinai manoma, jog vykdomosios valdžios pavadinimas susijęs su tiesiogine jos paskirtimi – teisės aktų vykdymu. Kaip pažymi B. V. Rosinskij, įstatymų bei poįstatyminių normatyvinių teisės aktų įgyvendinimas vadinamas vykdymu ir nustato pagrindines vykdomosios valdžios veiklos kryptis, o tai ir sudaro jos pavadinimo pagrindą[55]. Tokios pat nuomonės yra mokslininkai B. N. Gabričidzė bei B. N. Černiavskij, kurie teigia, kad „pati nagrinėjamos valdžios misija – vykdomoji – byloja apie tai, kad jos uždavinys – vykdyti atstovaujamosios valdžios nurodymus įstatymų, įsakų ir kitų teisės aktų asmenyje"[56]. Todėl valdžia vadinama vykdomąja, o ją įgyvendinančios institucijos – vykdomosiomis. Kaip teigė P. Leonas, antroji valdžia vykdo taiką arba veda karą, priima ir siunčia pasiuntinius, saugoja ramybę, užtikrina saugumą, todėl pagrįstai vadinama valstybės vykdomąja valdžia[57].

Savo veikaluose terminą „vykdomoji valdžia" vartojo ir Š. Monteskjė, tačiau jo pasekėjas Ž. Ž. Ruso vietoj jo panaudojo antropomorfinius vaizdinius, lygindamas vykdomąją valdžią su paprastu vykdytoju: įstatymų leidžiamoji valdžia yra galva, o vykdomoji valdžia – rankos, kurios vykdo jos įsakymus. Prof. M. Riomeris savo darbuose vartojo terminą „administracija" arba „valdymas". Anot jo, „kiti administraciją labai dažnai vadina „vykdomąja funkcija" arba „vykdomąja valdžia". Toks pavadinimas yra netikslus, nes administracija ar valdymas yra daug platesnis negu tik įstatymų vykdymas; yra dalykų administracijoje, kurie nėra iš anksto numatyti

[54] Valstybinė teisė. Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos / 1 dalis. – Kaunas, 1930. P. 241.
[55] Россинский Б. В. Административное право. – Москва, 2000. С. 95.
[56] Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право Российской Федерации. – Москва, 2001. С. 20.
[57] Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius, 1995. P. 220.

ir kurie ištikus reikalui turi būti aprūpinti. Mes šią funkciją turėtume vadinti valdymu"[58]. Jungtinėse Amerikos Valstijose sąvoka „vykdomoji valdžia" paprastai susijusi su Prezidentu. Prancūzijos prezidentas Šarlis de Gollis atkakliai tvirtino, kad būdvardis „vykdomoji" susiįęs tik su Vyriausybe. Didžiojoje Britanijoje žodis „vykdomoji" dažniausiai reiškia ne tik pačią vyriausybę, bet ir jai pavaldžią administraciją[59].

Lietuvos Respublikos Konstitucija ir kiti teisės aktai nepateikia kategorijos „vykdomoji valdžia" apibrėžimo. Mokslinėje literatūroje teoretikai ją apibrėžia labai skirtingai. Minėtas rusų teoretikas D. N. Bachrachas vykdomąją valdžią apibūdina kaip „pilietinės visuomenės ir atskirų jos narių interesų užtikrinimo ir apsaugos instrumentą"[60]. Kitas rusų mokslininkas – A. B. Agapovas – pateikia tokį vykdomosios valdžios apibrėžimą: „Vykdomoji valdžia sudaro vientisą hierarchiškai pavaldžių valstybės institucijų sistemą, vykdančią vykdomąją – tvarkomąją veiklą įgyvendinant įstatymus ir poįstatyminius teisės aktus bei jų įgyvendinimo kontrolę"[61]. Pasak D. M. Ovsianko, „šiai valstybės valdžios rūšiai (vykdomajai valdžiai) priskirta organizacinė, vykdomoji – tvarkomoji veikla, kurią įstatymų pagrindu ir juos vykdant įgyvendina valstybės nustatytos institucijos ir pareigūnai, siekdami užtikrinti kasdieninį valstybės ir jos aparato funkcionavimą"[62]. J. M. Kozlovas mano, kad „Vykdomoji valdžia kaip ir valstybinis valdymas – tai ne atitinkamų valstybės institucijų sistema, o jų įgyvendinama tam tikros srities veikla, kurioje atsiranda, keičiasi ir pasibaigia administracinės teisės reguliuojami visuomeniniai santykiai"[63]. I. L. Bačilo teigia, kad vykdomoji valdžia – valstybės valdžios rūšis, išreikšta vykdomosios valdžios institucijų sistema, kuri įgyvendina visuomenės reikalų valdymą, užtikrina jos plėtrą įstatymų pagrindu ir savarankišką vykdomojo – tvarkomojo pobūdžio valstybinių valdymo įgaliojimų vykdymą[64]. A. Andriuškevičius vykdomąją valdžią apibrėžia instituciniu („vykdomoji valdžia yra visuma tam tikrų valstybės institucijų ir jų pareigūnų, kuriems pavesta vykdyti viešąjį valdymą"[65]) ir funkciniu („vykdomoji valdžia reiškia ne ką kita, kaip viešojo valdymo veiklą"[66]) aspektais. Anot S. Vancevičiaus, „vykdomoji valdžia yra antrinė valstybės valdžios šaka, esanti universali, dalykinė, organizacinė ir skirta įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymui užtikrinti"[67]. J. A. Corry ir H. J. Abrahamas rašo, jog „vykdomoji valdžia – tai įstatymų vykdymas arba atlikimas ir visokeriopos viešosios veiklos įgyvendinimas bei paslaugų

---

[58] Valstybinė teisė. Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos / 1 dalis. – Kaunas, 1930. P. 241.
[59] Meny Y., Knapp A. Government and Politics in Western Europe. – Oxford University Press, 1993. P. 231.
[60] Бахрах Д. Н. Административное право Росии. – Москва, 1993. С. 61.
[61] Агапов А. Б. Учебник административного права. – Москва, 1999. С. 9.
[62] Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 1997. С. 8.
[63] Административное право / под ред. Козлова Ю. М. и Попова Л. Л. – Москва, 1999. С. 27.
[64] Испольнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития // под ред. Бачило И. Л. – Москва, 1998. С. 31.
[65] Andriuškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai / Teisė.– Vilnius, 2001. Nr. 40. P. 40.
[66] Ten pat.
[67] Vancevičius S. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius, 2000. P. 69.

teikimas [...]"[68]. Pasak H. Barneto, „vykdomoji valdžia gali būti apibrėžiama kaip ta valstybės valdžios rūšis, kuri formuoja politiką ir yra atsakinga už jos įgyvendinimą"[69]. E. Bonderheimeris, J. B. Oakley ir J. C. Love rašo, kad „vykdomoji arba administracinė valdžia iš esmės yra valdžia, veikianti savo nuožiūra visuomenės naudai"[70]. D. Walkerio nuomone, „vykdomoji valdžia – tai valstybės valdžios šaka, susijusi su patikimu politikos ir teisės principų bei normų įgyvendinimu [...]"[71]. Šiuolaikiniuose anglų ir amerikiečių teisės žodynuose sąvoka „vykdomoji valdžia" („*the executive*" arba „*executive power*") paprastai apibrėžiama kaip „valdžios rūšis, kuriai pavesta vykdyti įstatymus"[72] kaip „valdžia, įgyvendinanti įstatymus"[73] arba kaip „valdžios administracinė šaka, kuri vykdo įstatymus"[74].

Minėtų mokslininkų suformuluoti apibrėžimai visapusiškai ir objektyviai neapibrėžia kategorijos „vykdomoji valdžia". Šių teoretikų pateikiamus sąvokos „vykdomoji valdžia" apibrėžimus galima traktuoti kaip jos apibrėžimus siaurąja prasme, nes dauguma jų paprastai siejami tik su viena jos vykdoma funkcija, kuri artimai susijusi su jos pavadinimu. Tačiau kaip rodo atlikta funkcijų analizė, vykdomosios valdžios funkcijų įvairovė gana didelė. Sąvokos „vykdomoji valdžia" apibrėžimas plačiąja prasme taip pat turėtų aprėpti ir vykdomosios valdžios požymius, todėl manyčiau, kad vykdomoji valdžia plačiąja prasme – tai funkciniu bei kompetencijos aspektais savarankiška ir nepriklausoma, antraeilė, universali, dalykinė, organizacinė, sisteminga, poįstatyminė, atstovaujamosios valdžios kontroliuojama valstybės valdžios rūšis, pasireiškianti vykdomosios valdžios institucijų veikla, įgyvendinant viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo, valdymo, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, teisėkūros, vykdymo ir jurisdikcinę funkcijas, kurių vykdymo ribas bei vykdomosios valdžios organizavimo ir funkcionavimo teisinius pagrindus nustato administracinės teisės normos.

4. Administracinė teisė ir vykdomoji valdžia

Valdžių padalijimo doktrinos evoliucijos procesas susiklostė taip, kad kiekviena iš šių valdžių siejama su atitinkama teisės šaka. Pažymėtina, jog su vykdomąja valdžia ypač glaudžiai susijusi administracinė teisė, kuri nustato šios valdžios rūšies teisinį reglamentavimą. Tai patvirtina ir mokslinėje literatūroje skirtingų mokslininkų pateikiami administracinės teisės apibrėžimai. Pavyzdžiui, J. A. Tichomirovas rašo, jog „Būtent administracinė teisė reguliuoja

---

[68] Corry J. A., Abraham H. J. Elements of Democratic Government. Fourth Edition. – New York: Oxford University Press, 1994. P. 91.

[69] Barnet H. Constitutional & Administrative Law. – London: Cavendish Publishing Limited, 1996. P. 121.

[70] Bondenheimer E., Oakley J. B., Love J. C. An Introduction To The Anglo–American Legal System. Second Edition. – West Publishing Company, 1992. P. 14.

[71] Walker D. M. The Oxford Companion To Law. – Oxford: Clarendom Press, 1980. P. 449.

[72] Ivamy Hardy E. R. Law Dictionary. Eleventh Edition. – London: Buterworthes, 1993. P. 101.

[73] West's Law & Commercial Dictonary in Five Languages. – St. Paul: West Publishing Company, 1985. P. 574.

[74] Oran D. Law Dictionary For Nonlawyers. Second Edition. – New York: West Publiching Company, 1985. P. 117.

specialaus aparato – vykdomosios valdžios institucijų – organizavimą ir veiklą [...]"[75]. Panašiai mano ir kitas rusų mokslininkas A. P. Korenevas: „Administracinė teisė yra viena iš pagrindinių teisės sistemos šakų, nes ji skirta reguliuoti įvairius visuomeninius santykius pačioje įvairiapusiškiausioje socialinėje srityje – vykdomosios valdžios veiklos srityje"[76]. Anglų konstitucinės ir administracinės teisės tyrinėtojas J. Adleris irgi teigia, kad „Administracinė teisė siejama su vykdomąja valdžia ir gali būti skirstoma į konkrečias sritis, pavyzdžiui, sveikatos apsaugą, apsirūpinimą būstu, švietimą"[77]. Taigi administracinė teisė yra viena iš pagrindinių valstybės teisės sistemos šakų, kuri reglamentuoja pačios gausiausios valdžios rūšies – vykdomosios valdžios institucijų, jų sistemos sudarymo bei funkcionavimo principus ir teisinius pagrindus, taip pat nustato jų administracinį – teisinį statusą, asmenų teises ir pareigas santykiuose su vykdomosios valdžios institucijomis bei jų atstovais.

Paskutiniajame XX amžiaus dešimtmetyje įvykę socialiniai pokyčiai turėjo atitinkamą poveikį ir administracinės teisės reguliuojamiems visuomeniniams santykiams. Sumažėjo tiesioginis kai kurių viešojo gyvenimo sferų valstybinis reguliavimas, visų pirma ekonominių procesų. Vykdomos ekonominės reformos, orientavimasis į rinkos santykių plėtrą turėjo įtakos pačių valdymo santykių reguliavimo formų pasikeitimui. Esminių politinių ir socialinių – ekonominių reformų, susijusių su rinkos santykių plėtra, privatizacijos, vietos savivaldos plėtros bei kiti procesai reikalauja ne tik valstybės paramos ir apsaugos, bet ir valstybinio reguliavimo, todėl administracinės teisės vaidmuo ne tik išlieka, bet tampa vis reikšmingesnis.

Administracinės teisės, kaip vykdomosios valdžios teisinio „palydovo", paskirtis išsaugoma ir valstybės institutų reorganizavimo etape. Negalima tvirtinti, kad bendrame kontekste sumažėjo jos mastas. Priešingai – pastebima tendencija išplėsti poįstatyminių administracinės teisės normų bazę Vyriausybės ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų lygmeniu (žr. 1 lentelę ir 1 paveikslą). Staigus valstybinio sektoriaus sumažinimas (ypač ekonomikos sferoje) nereiškia administracinio – teisinio reguliavimo atsisakymo. Keičiasi jos turinys, metodai, tačiau administracinė teisė nepraranda vieno iš svarbiausių visuomeninių santykių teisinio reguliatoriaus vaidmens. Apie tai liudija, pavyzdžiui, įvairių programų rengimas, teritorijos administracinė reforma, regioninė politika ir pan. Būtina pabrėžti aktyvų administracinės teisės vaidmenį, stiprinant teisinio režimo apsaugos mechanizmą nuo pažeidimų vykdomosios valdžios funkcionavimo sferoje, dėl to tobulinami administracinės atsakomybės ir administracinio proceso institutai (pavyzdžiui, 1999 m. sausio 14 d. Seimo buvo priimti Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos ir Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymai, kuriais remiantis įsteigiami administraciniai teismai ir administracinių ginčų

[75] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – Москва, 1998. С. 53.
[76] Коренев А. Р. Административное право России. Часть 1. – Москва, 1997. С. 3.
[77] Adler J. Conctitutional and Administrative Law. Second Edition. – London: Macmillan Press LTD,1994. P.14.

komisijos. Dėl to administracinis procesas papildytas viešojo valdymo (administravimo) ir ikiteismine viešojo valdymo (administravimo) bylų teisenomis).

Šiuolaikinė administracinė teisė glaudžiai susijusi su viena iš valstybės valdžios rūšių. Vykdomoji valdžia, kaip ir bet koks valstybės valdžios pasireiškimas, reikalauja atitinkamo teisinio reguliavimo, kurio paieškos neišvengiamai siejamos su administracine teise. Ji praktiškai įgyvendinama per visuomeninius santykius, kuriuos reguliuoja administracinės teisės normos. Administracinė teisė nustato vykdomosios valdžios pasireiškimo ribas išorėje. Tokia nuostata liudija tai, kad ir šiuolaikinėmis sąlygomis administracinio – teisinio reguliavimo tiesioginis objektas – vykdomojo pobūdžio veikla.

Kaip jau minėta anksčiau, administracinė teisė kartu su konstitucine, baudžiamąja ir civiline teise yra viena iš pagrindinių Lietuvos teisės sistemos šakų. Tai pirmiausia paaiškinama tuo, kad administracinė teisė – „tai būtent ta teisės šaka, kuri reguliuoja visuomeninius santykius, atsirandančius įgyvendinant vykdomąją valdžią (kartais ji vadinama administracine valdžia)"[78], kuri yra viena iš Lietuvos Respublikos valstybės valdžios rūšių. Taigi vykdomoji valdžia yra svarbiausias anksčiau minėtos Lietuvos teisės šakos reguliavimo pagrindas.

[78] Козлов Ю. М. Административное право. – Москва, 2001. С. 5.

II. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMA

1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos sąvoka

Norint suformuluoti kategorijos „vykdomosios valdžios institucijų sistema" apibrėžimą pirmiausia reikėtų išsiaiškinti žodžio „sistema"[79] etimologinę reikšmę. Kadangi šiais sisteminio požiūrio laikais terminas „sistema" vartojamas daugelyje mokslų ir išsamiai apibrėžiamas daugybėje monografijų, mokslinių publikacijų ir įvairių žodynų, todėl netikslinga jį plačiau analizuoti minėta prasme. Iš karto pereisime prie sąvokos „vykdomosios valdžios institucijų sistema" trumpo apibūdinimo ir apibrėžimo.

Reikia pabrėžti, jog šią valstybės valdžios rūšį įgyvendinančių ir jos sistemą sudarančių institucijų atžvilgiu vis dėlto nėra nusistovėjusio bendro pavadinimo. Šiuo klausimu atliktas vykdomosios valdžios institucijų sistemų pavadinimų lyginamasis tyrimas – palygintos žymių administracinės teisės teoretikų vadovėliuose ir Lietuvos teisės aktuose pateiktos traktuotės. Vykdomosios valdžios institucijų sistema įvairių autorių darbuose traktuojama skirtingai, t. y. turi ne vienodus pavadinimus: vienais atvejais kaip „valstybės vykdomosios valdžios aparatas" (V. M. Manochinas, J. S. Aduškinas, L. A. Bagišajevas), kitais atvejais – kaip „administracinė valdžia" ir valstybės aparato posistemė, kaip valstybinė administracija (D. N. Bachrachas), trečia Lietuvos Respublikos teisės aktų kontekste tokia pačia prasme vartojama sąvoka „valstybės (valstybinis) valdymas arba valstybės valdymo institucijos", ketvirta, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme su minėta sąvoka gali būti tapatinamas terminas „valstybinio administravimo subjektai", nes struktūriniu aspektu ją iš esmės sudaro vykdomosios valdžios institucijos.

Sąvokos „sistema" etimologinė analizė rodo, kad ji gali būti vartojama ne su visomis valstybės valdžios institucijų rūšimis. Kadangi ji apibrėžiama kaip bendros funkcijos susietų institucijų visuma, žodis „sistema" paprastai vartojamas tik tam tikro valstybės institucijų spektro požiūriu. Pavyzdžiui, sąvoka „sistema" vargu ar gali būti vartojama Lietuvos valstybės mastu įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos atžvilgiu (Seimo), nes ji funkcionuoja tik viena, o tai neleidžia kalbėti apie jų visumą kaip sistemą.

---

[79] Tarptautinių žodžių žodynas jį apibrėžia taip: „Sistema (gr. *systema* – sandara, junginys) – tai planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, organizacija; reiškinių sąsaja, išskirianti juos iš aplinkos kaip savarankišką vientisą darinį; bendros funkcijos susietų organų visuma; organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma". Dabartinės lietuvių kalbos žodynas ją apibūdina panašiai: „Sistema – tai ko nors išdėstymas, tvarka, visuma, darinys, organizacinių atžvilgiu susietų įstaigų ar vienetų visuma". Amerikiečių teisės žodyne žodis „sistema" (*system*) reiškia „tvarkingą darinį arba detalių, dalių, arba elementų išdėstymą į visumą; speciali kombinacija pagal tam tikrą racionalų principą. Bet koks metodiškas dalių išdėstymas". Taigi šiuose žodynuose pateiktos žodžio „sistema" charakteristikos suponuoja mintį, jog sistema gali būti apibrėžiama kaip organizaciškai susietų vienetų (dalių, elementų) visuma.

Kiek kitaip šis klausimas spręstinas vykdomosios valdžios institucijų aspektu. Nors mūsų Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose nevartojama kategorija „vykdomosios valdžios institucijų sistema", tačiau valdymo moksle ir administracinėje teisėje ji taikoma seniai. Įvairi vykdomosios valdžios institucijų kompetencija, skirtingi jų teritoriniai veiklos mastai yra pakankamai rimtas pagrindas kalbėti apie šių institucijų sistemą.

Funkcionuodamos atskirai vykdomosios valdžios institucijos nepajėgtų atlikti vykdomajai valdžiai skirtų funkcijų bei įgyvendinti jai keliamų tikslų, todėl jos turi nuolat tarpusavyje sąveikauti: viena kitą papildyti, plėtoti, garantuoti viena kitos veiksmingumą, būti logiškai sujungtos bendro tikslo. Atsižvelgiant į tai jos jungiamos į vientisą sistemą, kur vykdomosios valdžios institucijos suvienijamos abipusės priklausomybės ir organizuotai nukreipiamos strateginiam vykdomosios valdžios tikslui – vykdyti įstatymus ir kitus teisės aktus. Visos kartu jos sudaro valstybės vykdomosios valdžios institucijų sistemą (vykdomosios valdžios aparatą).

Tačiau problema ta, kad vienareikšmio vykdomosios valdžios institucijų sistemos apibrėžimo neįmanoma rasti nei Lietuvos Respublikos teisės aktuose, nei mokslinėje literatūroje, taip pat jis nesusiformavo ir praktikoje. Užsienio šalių mokslininkai savo darbuose pateikia įvairias jos sąvokas. Pasak I. L. Bačilo, „vykdomosios valdžios institucijų sistema – valstybės valdžios institucijų visuma, kurioms suteikta kompetencija valstybinio valdymo sferoje, finansiniai, materialiniai, informaciniai ir kiti ištekliai, būtini jų veiklos metodams ir formoms įgyvendinti, kurie konstituciškai nustatyti šiai valdžios rūšiai"[80]. J. M. Kozlovas teigia, kad „vykdomosios valdžios institucijų sistema laikoma jų visuma ir tarpusavio ryšių sistema kompetencijos tarp jų atribojimo pagrindu"[81]. D. M. Ovsianko ją apibūdina taip: „vykdomosios valdžios institucijų sistema laikomas vertikalus pavaldžių institucijų ryšys kompetencijos tarp jų paskirstymo pagrindu"[82]. V. S. Četverikovas mano, kad „vykdomosios valdžios institucijų sistema – tai tarpusavyje priklausomų ir susijusių valstybės institucijų visuma, sudarančių vienovę kasdieniniame ir operatyviame vykdomosios valdžios įgyvendinimo procese"[83]. Taigi ji atspindi kompetencijos ir įgaliojimų paskirstymą tarp subjektų, kurie organizuojami vykdomosios valdžios funkcijoms įgyvendinti.

Vykdomosios valdžios institucijų sistema sudaroma ir funkcionuoja veikiant atitinkamiems socialiniams, ekonominiams, administraciniams ir teisiniams veiksniams. Tie

---

[80] Испольнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития // под ред. Бачило И. Л. – Москва, 1998. С. 31.

[81] Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. – Москва, 1998. С. 137.

[82] Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 2000. С. 57.

[83] Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенные части: учебное пособие. – Москва, 2001. С. 42.

veiksniai tiesiogiai daro įtaką lygmenų kiekiui vykdomosios valdžios institucijų sistemoje ir institucijų skaičiui juose, jų veiklos trukmei ir t. t. Tokie veiksniai yra: administracinis teritorinis suskirstymas, ūkinės ir socialinės sferų techninė – ekonominė struktūra, centralizacija ir decentralizacija, vykdoma įgyvendinant vykdomąją valdžią bei tarpšakinė koordinacija.

2. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymiai

Kiekvienos socialinės sistemos esmė baigiasi sujungiant du pradus: ją sudarančių dalių vienybę (pavyzdžiui, teisės normų, teisinių santykių ir t. t.) ir tų komponentų įvairovę bei skirtumus. Vykdomosios valdžios institucijų sistema taip pat kuriama, remiantis šiais dviem pradais. Joje sujungtos institucijos su vienoda, t. y. valdymo kompetencija, tačiau kartu skiriasi tos kompetencijos mastu bei pobūdžiu, teritoriniais veiklos mastais, sudarymo tvarka ir pan.

Vykdomosios valdžios institucijų sistema, sujungusi valdymo institucijas, sudaro ne tų institucijų aritmetinę sumą, o įgyja savo naujų požymių, kurie leidžia ją atriboti nuo kitų socialinių sistemų. Kokie tie požymiai? Teisės aktų analizė leidžia skirti šiuos anksčiau minėtą sistemą apibūdinančius požymius:

Pirma, vykdomosios valdžios institucijų sistema yra tam tikrais organizacinis – teisiniais ryšiais susijusi su kitomis valstybės valdžios institucijomis, sprendžiant vykdomosios valdžios institucijų organizavimo ir veiklos klausimus (pavyzdžiui, Seimas dalyvauja formuojant Vyriausybę, steigia bei naikina ministerijas, kiekvienais metais tvirtina valstybės biudžetą, nustato asignavimus vykdomosioms valdžios institucijoms ir pan.).

Antra, svarbus vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymis yra žemesniųjų sistemos institucijų pavaldumas aukštesniosioms institucijoms. Pastarosios gali įpareigoti pavaldžias institucijas, nurodyti, kaip jos turi dirbti, būtent, kaip turi išspręsti vieną arba kitą klausimą ir t. t. Šioje sistemoje ypatingą vietą užima Vyriausybė, kuriai yra pavaldžios visos vykdomosios valdžios institucijos. Kitos vykdomosios valdžios institucijos, išskyrus tas, kurioms suteikti tarpšakinio pobūdžio įgaliojimai, gali duoti privalomus nurodymus tik jų sistemose funkcionuojančioms institucijoms. Taigi vienos vykdomosios valdžios institucijos pavaldžios tik Vyriausybei (pavyzdžiui, ministerijos, Vyriausybės įstaigos), o kitoms būdingas dvejopas pavaldumas, t. y. yra pavaldžios Vyriausybei ir tiesiogiai tai institucijai, kurios reguliavimo sričiai jos priskirtos (pavyzdžiui, įstaigos prie ministerijų ir pan.).

M. Riomeris tai vadino organų hierarchizacija. „Kai kalbame apie organų „hierarchizaciją", mes tuo pareiškiame, kad tarp atskirų organų yra tam tikras nelygybės ryšys, kuris reiškiasi tuo, kad vyresnieji šios hierarchijos organai prižiūri žemesniųjų veikimą ir priežiūros tvarka gali žemesniesiems duoti nurodymus ir įsakymus dėlei jų veikimo, vadinasi, kištis į jų darbą jų kompetencijos srity, be to, gali sudrausti žemesniuosius už netinkamą

veikimą, dažnai gali šalinti žemesniųjų kompetencijų vykdytojus (taip sakant organų personalą)"[84].

Trečia, specifinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymis, susijęs su vidiniais sistemos santykiais, yra žemesniųjų sistemos institucijų steigimas ir jų veiklos organizavimas, o tai nebūdinga kitoms valstybės valdžios rūšims. Pavyzdžiui, Vyriausybė, kaip aukščiausia vykdomosios valdžios institucija, steigia, reorganizuoja ir likviduoja arba teikia pasiūlymus dėl steigimo, reorganizavimo ir panaikinimo visų kitų jai pavaldžių vykdomosios valdžios institucijų.

Ketvirta, vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymis yra tas, kad ji sudaroma, vadovaujantis atitinkamais principais, kurių reikšmė jos kūrimui bus nagrinėjama kitoje šio skyriaus dalyje.

3. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos formavimo principai

Principu (lot. *principum*[85] – pradžia, pagrindas) paprastai laikoma pagrindinė idėja, nuostata ir požiūris, besiremiantis objektyviais procesų ir reiškinių gamtoje bei visuomenėje raidos dėsningumais. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos principai – tai pagrindinės idėjos bei nuostatos, kuriomis remiantis nustatoma, sudaroma ir funkcionuoja vykdomosios valdžios institucijų sistema.

Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema kuriama ir funkcionuoja, remiantis tam tikrais principais. Kitaip tariant, tai teisės normos, kurios organizaciniu aspektu užtikrina sistemos vienybę ir vientisumą. Galima skirti dvejopus vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudarymo principus: teisinius ir organizacinius. Teisiniams principams priskiriami demokratiškumo, teisėtumo, vientisumo, teisinio reguliavimo, viešumo bei centralizacijos ir decentralizacijos derinimo, o organizaciniams – objektyvumo, funkcijų ir įgaliojimų skirstymo, mokslinis, vienvaldiškumo derinimo su kolegialumu, teritorinis ir ekonomiškumo principai. Dauguma iš jų įtvirtinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose ir pabrėžia mūsų valstybėje funkcionuojančios vykdomosios valdžios demokratinį pobūdį.

Pateikta vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo principų sistema yra sąlygiška, nes ir kiti teisės aktai tiesiogiai jos nereglamentuoja. Kai kurie – teisėtumo, demokratiškumo ir viešumo – principai kaip vieni iš svarbiausių reglamentuoti Vyriausybės įstatymo 4 straipsnyje. Kiti išvedami iš teisės aktų turinio. Ši principų klasifikacija sudaro galimybę naujai pažvelgti į šią problemą, taip pat į principų sistemą, jų specifiką ir pobūdį, kurie

[84] Riomeris M. Valstybė / 2 dalis. – Vilnius, 1995. P. 356–357.
[85] Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 2001. P. 601.

būdingi būtent vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimui. Toliau paanalizuosime šiuos principus ir jų įtaką vykdomosios valdžios institucijų sistemos formavimui.

Teisiniai principai: *1. Demokratiškumo principas.* Jis įtvirtintas Konstitucijos 1 straipsnyje: „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika"[86]. Tai konstitucinis, platus ir gilus pradas, lemiantis ne tik vykdomosios valdžios institucijų sistemą, bet ir visos šiuolaikinės Lietuvos valstybės organizacinės – teisinės struktūros pobūdį ir specifiką.

Kaip šis principas pasireiškia kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą? Tauta yra suvereniteto turėtoja ir vienintelis valdžios šaltinis. Ji įgyvendina savo valdžią tiesiogiai ir per valstybės valdžios institucijas, nes Seimas formuoja Vyriausybę bei steigia ir naikina ministerijas. Vykdomosios valdžios institucijų sudarymo ir veiklos kontrolę vykdo tiek atstovaujamoji valdžia, tiek tauta. Šis principas įgyvendinamas iš esmės dviem pagrindinėmis formomis: tiesiogiai – organizuojant referendumus, susirinkimus, konferencijas, įgyvendinant peticijos teisę (pavyzdžiui, kolektyvinį piliečių kreipimąsi dėl vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo ir pan.); atstovaujamąja – per renkamas valstybės valdžios institucijas (šiuo atveju Seimą). Jeigu šiuo principu nebūtų vadovaujamasi kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą, ji funkcionuotų neefektyviai, spręstų tik kai kurių asmenų uždavinius ir problemas.

2. Teisėtumo principas. Šis principas vykdomosios valdžios kontekste analizuotinas dviem aspektais: kaip vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo ir kaip vykdomosios valdžios institucijų sistemos veiklos pagrindas.

Teisėtumo principas labai glaudžiai susijęs su Konstitucijoje reglamentuotais demokratiškumo ir valdžių padalijimo principais. Tai universalus principas, be kurio demokratinėje valstybėje negalėtų būti įgyvendinti daugelis kitų vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo principų. Kaip pažymi A. Vaišvila, „[...] jis yra demokratijos pagrindas. Demokratijos stiprumas – tai pirmiausiai teisėtumo tvirtumas"[87]. Visi jie sudaro savotišką trikampį: demokratiškumas – valdžių padalijimas – teisėtumas.

Anksčiau minėtas principas ypač svarbus kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Jo esmė ta, jog visa vykdomosios valdžios institucijų sistema turi būti sudaroma, vadovaujantis Konstitucija ir įstatymais, kurių pagrindu ji funkcionuoja. Minėti teisės aktai yra tas instrumentas, kurio padedama tauta steigia (netiesiogiai) vykdomosios valdžios institucijas ir nustato jų įgaliojimų bei valdžios mastą.

Teisėtumo principui, kaip vykdomosios valdžios institucijų sistemos veiklos svarbiausiai nuostatai, būdinga tai, kad visos vykdomosios valdžios institucijos ir valstybės tarnautojai lygūs

[86] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 6.
[87] Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius, 2000. P. 128.

prieš įstatymus bei savo veikloje privalo laikytis Konstitucijos ir kitų teisės aktų. Jokia vykdomosios valdžios institucija negali priimti teisės akto tais klausimais, kurie Konstitucijos arba įstatymų nėra priskirti jos kompetencijai. Reikiamos valdžios daugumoje valdymo sričių nebuvimas – tai visų pirma teisėtumo principo nesilaikymo padarinys. Dėl šios priežasties ypač daug dėmesio vykdomosios valdžios institucijų funkcionavimo sferoje turi būti skiriama teisėtumo užtikrinimui. Kaip rašo D. M. Ovsianko, „teisėtumo laikymasis – svarbiausia vykdomosios valdžios institucijų veiklos efektyvumo, rezultatyvumo sąlyga"[88]. Jo užtikrinimas vykdomosios valdžios sferoje sudaro atskirą administracinės teisės institutą. Be pačių vykdomosios valdžios institucijų, teisėtumą šioje sferoje padeda užtikrinti ir kitos institucijos: teismai, Seimo kontrolieriai, Administracinių ginčų komisijos ir t. t.

3. Vientisumo principas. Vienas iš šiuolaikinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo ir veiklos principų yra tas, kad vykdomosios valdžios institucijos sudaro vientisą vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Tai reiškia, kad vykdomosios valdžios institucijų sistema kuriama, vadovaujantis Konstitucija ir bendraisiais principais, kuriuos nustato atitinkami įstatymai. Visas vykdomosios valdžios institucijas pagal tikslinę paskirtį ir santykius su kitomis valstybės valdžios institucijomis jis sujungia į vieną darinį.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos vientisumas taip pat reiškia ir Vyriausybės sprendimų privalomumą visoms sistemą sudarančioms institucijoms. Šios sistemos vientisumą šakiniu ir tarpšakiniu lygmeniniu užtikrina ministerijos ir kitos vykdomosios valdžios institucijos. Jos garantuoja vykdomosios valdžios institucijų sistemos vientisumą atitinkamose valdymo srityse.

4. Teisinio reguliavimo principas. Tiek atskiros vykdomosios valdžios institucijos, taip ir visa vykdomosios valdžios institucijų sistema reikalauja atitinkamo ir efektyvaus teisinio reguliavimo, t. y. tam tikro teisinio pagrindo buvimo.

Pradinės nuostatos šiuo klausimu įtvirtintos pačioje Konstitucijoje, o dinamiškas reguliavimas, susijęs su vykdomosios valdžios institucijų sistema – įstatymuose bei daugelyje kitų teisės aktų.

Pavyzdžiui, Konstitucijoje nepakankamai aiškiai nustatyti vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso pagrindai: 5 straipsnyje netiesiogiai įtvirtintas valdžių padalijimo principas; VI ir VII skirsniai atitinkamai reglamentuoja Respublikos Prezidento ir Vyriausybės teisinius statusus. Kituose įstatymuose ir teisės aktuose įtvirtintos teisės normos, nustatančios kitų vykdomosios valdžios institucijų teisinę padėtį (pavyzdžiui, Vyriausybės įstatymas, Apskrities valdymo įstatymas, ministerijų ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų nuostatai), taip pat teritorinių vykdomosios valdžios institucijų vidinę organizacinę struktūrą

[88] Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 1997. С. 14.

(Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimas Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo").

Anksčiau minėtais teisės aktais netiesiogiai nustatoma vykdomosios valdžios institucijų sistema, jų teisinė padėtis, organizavimo tvarka ir kompetencijos teisiniai pagrindai.

5. Viešumo principas. Ši principą lemia Konstitucijos dvasia ir turinys. Jis apima visas tris valstybės valdžios rūšis, įskaitant ir vykdomosios valdžios institucijas. Viešumo principui būdingas ne tik informacijos atvirumas ir jos prieinamumas, bet ir vykdomosios valdžios institucijų ir jos pareigūnų atskaitomybė klausimais, susijusiais su piliečių interesais. Visi teisės norminiai aktai, susiję su žmogaus ir piliečio teisėmis, laisvėmis ir pareigomis, negali būti vykdomosios valdžios institucijų taikomi, jeigu nebuvo oficialiai paskelbti. Tiesą sakant, be atvirumo, viešumo negalima rimtai kalbėti apie demokratinę ir teisinę valstybę.

Pagal viešumo principą bet kokie pasikeitimai vykdomosios valdžios institucijų sistemoje yra vieši ir laisvai prieinami visuomenei. Vykdomosios valdžios institucijų steigimas turi būti aiškus ir suprantamas gyventojams. Turi būti jiems sudaromos sąlygos gauti visą informaciją, kas ir kodėl daroma. Pertvarkant vykdomosios valdžios institucijų sistemą gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su atitinkamų institucijų priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimą bei veiklą. Apie numatomas reformas ir jų eigą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje visuomenė taip pat informuojama per žiniasklaidą, informacija pateikiama kompiuterinėse laikmenose. Šis principas padeda užtikrinti visuomenės pasitikėjimą vykdomosios valdžios ir apskritai valstybės institucijomis.

6. Centralizacijos ir decentralizacijos principas[89]. Jis turi didelę įtaką visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimui. Kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą būtina protingai ir apgalvotai derinti centralizaciją ir decentralizaciją.

Siekiant efektyviai valdyti visuomeninius procesus (ekonominius, politinius, socialinius), organizuojant valdymą neišvengiamai būtina taikyti tiek centralizacijos, tiek ir decentralizacijos

---

[89] Visas valstybes, atsižvelgiant į jų valdymo sistemas, sąlygiškai galima skirstyti į tris tipologines grupes: centralizuotas, kada vietinės valdžios institucijos yra tarsi centrinės vyriausybės tęsinys; decentralizuotas, kada reikšmingi įgaliojimai suteikti vietos valdžiai, ir valstybės, užimančios padėtį tarp pirmos ir antros grupės, t. y. „pusiau centralizuotos". Valstybės institucijų grupę su centralizuota valdymo sistema iš esmės sudaro mažos valstybės, pavyzdžiui, Graikija, Airija, Islandija, Liuksemburgas, Portugalija. Decentralizuotoms priskiriamos labiau didesnės, tarp kurių Italija, Ispanija, Prancūzija. Tarpinę padėtį užima Didžioji Britanija, Olandija ir Skandinavijos šalys. Pagal savo valstybinį – teisinį statusą decentralizuotų valstybių teritoriniai vienetai (istorinės žemės, provincijos, departamentai) artimesni federacinės valstybės subjektams nei tiesiogiai centrui pavaldūs administraciniai rajonai arba sritys centralizuotose valstybėse. Minėtų valdymo sistemų skirtumai pasireiškia tuo, kad federacinėse valstybėse jas sudarančios valstybės – dalys išsiskiria kaip valstybės suvereniteto „bendrasavininkiai", tuo tarpu decentralizuotose unitarinėse valstybėse istorinės žemės ir provincijos turi didelę autonomiją, savo vietos savivaldos institucijas, savo biudžetą, o centrinės vyriausybės politikai daro ribotą įtaką. „Pusiau centralizuotose" valstybėse vietos valdžios institucijos daugeliu klausimų (sveikatos apsaugos, švietimo, policijos, statybos, komunalinio ūkio) yra savarankiškos, o kitais (mokesčių administravimo, finansų, įmonių licencijavimo, socialinio aprūpinimo ir kt.) visiškai priklauso nuo centrinės valdžios.

elementus. Tai apskritai leidžia užtikrinti efektyvų vykdomosios valdžios institucijų sistemos valdymą.

Centralizacijos principas vykdomosios valdžios institucijų sistemoje reiškia žemesniųjų institucijų pavaldumą aukštesniosioms, remiantis sistemos vientisumu, bei vadovavimą žemesniosioms institucijoms iš centro. „Centralizacija – tai didžiosios dalies valstybės funkcijų priskyrimas centrinių vykdomosios valdžios institucijų kompetencijai"[90].

Decentralizavimas reiškia įstatymų leidybos tvarka nustatymą kompetencijos ir įgaliojimų vienai arba kitai institucijai, kuriuos jos turi įgyvendinti savarankiškai, nesikišant į jų veiklą aukštesniosioms institucijoms. Decentralizacijos procese kompetencija ir įgaliojimai yra lyg ir atskirti, nes jie beveik nepriklausomi nuo aukštesniųjų vykdomosios valdžios institucijų valdymo įgaliojimų.

Ypatinga decentralizavimo forma laikoma vykdomosios valdžios institucijų savo įgaliojimų dalies delegavimas pavaldžioms institucijoms valdymo efektyvumo tikslais bei siekiant juos priartinti prie valdymo objektų, pavyzdžiui, Vyriausybės steigiamoms teritorinėms vykdomosios valdžios institucijoms (apskričių viršininkų institucijoms). Šiuo atveju decentralizacija įgyvendinama dekoncentruojant įgaliojimus, perduodant juos iš aukštesniųjų (centrinių) žemesniosioms institucijoms. Antai C. Walteris ir R. McKeonas teigia, kad decentralizacija negali būti painiojama su dekoncentracija, kuri paprasčiausiai yra būdas palengvinti centrinės valdžios administracinių funkcijų naštą, perduodant jas vykdyti į centrinių institucijų valdymo srities vietinį lygmenį[91]. Įgyvendinant dekoncentruotus įgaliojimus rimtą poveikį gali daryti aukštesnioji institucija. Panašių institucijų sudarymas pasitarnauja kaip patogi organizacinė – teisinė priemonė, sprendžiant nacionalinius ir teritorinius uždavinius, kurių pagrindu valdymo sunkumai perkeliami iš centro į vietas.

Organizaciniai: *1. Objektyvumo principas.* Kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą būtina atlikti jos faktinės būklės ir raidos procesų bei reiškinių, sąlygų, egzistuojančių socialinėje aplinkoje, analizę, įvertinti demografinių, geografinių ir kitų veiksnių jai daromą įtaką, o, taip pat atsižvelgti į visuomenės ir gamtos sąveikos dėsningumus. Vis dėlto objektyvūs įstatymai be žmonių sąmoningos veiklos negali užtikrinti vykdomosios valdžios institucijų sistemos valdymo efektyvumo. Taigi šio principo turinį sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidos dėsningumų tyrimas ir mokslinis jų apibrėžtumas siekiant, užtikrinti optimalų valdymą.

---

[90] Административное право России. Конспект лекций / автор – составитель Труханович Л. В. – Москва, 2001. С. 38.

[91] Walter C. & McKeon R. Introduction to Frensh Law. – London: Cavendish Publishing Limited, 1995. P. 123–124.

2. *Funkcijų ir įgaliojimų skirstymo principas.* Kiekvienai vykdomosios valdžios institucijai suteikti aiškūs, tik jai būdingi įgaliojimai, o kartu nustatyta ir jos kompetencija, t. y. funkcijos, teisės ir pareigos, kurios turi būti juridiškai tiksliai reglamentuotos atitinkamuose teisės aktuose. Kiekviena vykdomosios valdžios institucija turi savo teisinį statusą (uždavinius, funkcijas ir įgaliojimus bei teises ir pareigas), kuris užfiksuojamas įvairiuose teisės aktuose: pavyzdžiui, Vyriausybės įgaliojimai įtvirtinti Konstitucijoje, Vyriausybės ir daugelyje kitų įstatymų; ministerijų ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų – nuostatuose ir t. t. Vykdomosios valdžios institucijų funkcijų ir įgaliojimų apibrėžtumas, jų suderinimas nepaprastai svarbus jos sistemos optimaliai organizacinei sandarai. Taip išvengiama funkcijų ir įgaliojimų dubliavimo instituciniu lygmeniu.

3. *Mokslinis principas.* Šis principas apima mokslinių metodų taikymą ir informacijos apie vykdomosios valdžios institucijų sistemą surinkimo, apdorojimo priemones bei jos apibendrinimą ir analizę, taip pat vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros ir veiklos aktualių problemų atskleidimą, prioritetinių jos tikslų ir uždavinių suformavimą, jų sprendimo efektyvių būdų ir priemonių nustatymą. Šio principo įgyvendinimas užtikrina vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros tobulinimą ir jos veiklos mokslinį organizavimą.

4. *Vienvaldiškumo derinimo su kolegialumu principas.* Jis labiausiai susijęs su vykdomosios valdžios institucijų sistemos veikla. Šio principo esmė ta, kad svarbiausius valstybės valdymo klausimus vykdomosios valdžios institucijos sprendžia kolegialiai, pavyzdžiui, Vyriausybės posėdžiuose; ministerijose ir kitose vykdomosios valdžios institucijose sudaromos kolegijos ir kitos patariamosios institucijos, kurios svarsto atitinkamos valdymo srities strateginius klausimus. Kasdieniniai ir operatyvinio valdymo klausimai sprendžiami vienvaldiškai, pavyzdžiui, Ministro Pirmininko, ministrų ir t. t.

5. *Teritorinis principas.* Šis principas padeda užtikrinti kompleksinę valdymo šakų ir sričių plėtrą tiek visoje šalies teritorijoje, tiek atskiruose administraciniuose teritoriniuose vienetuose, atsižvelgiant į vietos tradicijas ir ypatumus. Be to, teritorinis principas lemia vykdomosios valdžios institucijų sistemą, struktūrą, išdėstymą ir teritorines veiklos ribas. Unitarinėse valstybėse vykdomoji valdžia priklauso jos centrinėms institucijoms (prezidentui, vyriausybei, ministerijoms ir kt.), o federacinėse ją sudaro du lygmenys: federalinės vykdomosios valdžios institucijos ir federacijos subjektų vykdomosios valdžios institucijos, kurios pagal vertikalę pavaldžios federalinei vykdomajai valdžiai.

6. *Ekonomiškumo principas.* Vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizacijai ir veiklai svarbią reikšmę turi ir ekonomiškumo principas. Ši sistema turi būti kuriama ir funkcionuoti taip, kad valdymo tikslų ir uždavinių įgyvendinimas pareikalautų mažiausių finansinių, materialinių išteklių ir laiko sąnaudų. Efektyvumo kriterijai gali būti uždavinių

sprendimo laikas, išlaidos, atsiperkamumo laikas ir kt. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos ekonomiškumo principas turėtų būti grindžiamas moksliškai pagrįstų sprendimų suformavimu, jų palyginimu ir pasirinkimu geriausio. Kadangi vykdomosios valdžios vykdymo mechanizmas daugiastruktūriškas ir pasižymi dideliu tarnautojų skaičiumi, kurie kasdien vykdo jo funkcijas, todėl išlaidos tokio mechanizmo išlaikymui apsunkina valstybės biudžetą. Dėl to nuolat įgyvendinamos organizacinės – teisinės priemonės, nukreiptos į valstybės lėšų ekonomiją valdymo sferoje. Nuo 1990 m. iki šiandien ne kartą buvo reformuojama vykdomosios valdžios institucijų sistema, siekiant taupyti valdymui skirtas valstybės biudžeto lėšas. Vis dėlto šios reformos laukto rezultato nedavė. 1990 m. centriniu lygmeniu funkcionavo 26 vykdomosios valdžios institucijos, o 2001 m. – 121 ir atitinkamai padaugėjo valstybės valdymui valstybės biudžete skiriamų asignavimų.

Gyvenime minėtų principų nelabai laikomasi. Kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą iš dalies nesivadovaujama moksliniu, objektyvumo, ekonomiškumo principais bei nevisiškai įgyvendinamas funkcijų ir įgaliojimų skirstymo principas, nes nepavyksta išvengti funkcijų dubliavimo ar net vienodų rūšių bei giminiškas funkcijas vykdančių institucijų steigimo. Iš teisinių principų nepakankamai gerai užtikrintas teisinio reguliavimo principo įgyvendinimas – neišspręsti konstituciniai ir teisiniai vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos legitimacijos klausimai.

4. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūra

Struktūriniu aspektu vykdomosios valdžios institucijų sistema yra valstybės valdžios rūšis, jos rūšis valdžių padalijimo struktūroje. Ši posistemė turi tam tikrą struktūrinę sandarą, apimančią lygmenis (sandarą pagal hierarchinę vertikalę), grandis (vienodų giminiškų (organizacinių – teisinių formų) institucijų darinius), vykdomosios valdžios institucijų rūšis. Vykdomosios valdžios institucija laikoma pirminiu ir pagrindiniu nagrinėjamos sistemos struktūriniu vienetu. Institucija kaip struktūrinis vienetas turi sudėtingą vidinę struktūrą, apimančią struktūrinius padalinius, taip pat ir valstybės tarnautojus kaip specialų valstybės valdžios institutą.

I. L. Bačilo, apibūdindamas vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrą, skiria jos pagrindinius struktūros elementus, antrines sistemos struktūras ir struktūrinių vienetų tipus. Pagrindiniu struktūros elementu laikoma vykdomosios valdžios institucija. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos antrinėms struktūroms jis priskiria institucijų grupes sistemoje pagal organizacines – teisines formas, t. y. vadinamąsias grandis. Be vykdomosios valdžios institucijų grandžių, jis mini ir šių institucijų tipus. Pagal savo esmę – tai institucijų lygmenys sistemoje, t. y. didžiausi vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros elementai.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro dalys, kurias kaip, minėta anksčiau, priimta vadinti lygmenimis. Sistema sudaroma remiantis suvienijamų institucijų bendrumu, o jos skirstymas į lygmenis grindžiamas skirtinga institucijų kompetencija, formavimo tvarka, institucijų struktūra, teritoriniais veiklos mastais bei kai kuriais kitais pagrindais. Iš visų minėtų kriterijų esminiais laikomi tik du: kompetencija ir teritorinis veiklos mastas, nes tik jie tiesiogiai išreiškia institucijos veiklos valdymo pobūdį. Kiti požymiai pripažįstami organizaciniais ir nėra tiesiogiai susiję su valdymo įgaliojimų įgyvendinimu.

Šie abu požymiai tarpusavyje artimai susiję. Institucijos veiklos teritorinis mastas nustato ir jos kompetencijos apimtį. Kita vertus, kompetencijos apimtis gali apibrėžti institucijos teritorinį veiklos mastą.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu laikoma tokia institucijų grupė, kuri turi bendrą pagal savo apimtį kompetenciją ir apimą vienodą teritorinės veiklos mastą. Kartais lygmenį gali sudaryti ir viena vykdomosios valdžios institucija (pavyzdžiui, Vyriausybė).

Remiantis anksčiau minėtais požymiais skiriami šie Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros lygmenys: aukščiausiasis, centrinis ir teritorinis. Aukščiausiajam vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniui priskiriama Vyriausybė, kuriai pavaldūs visi kiti lygmenys. Tai bendros kompetencijos institucija, šalies teritorijoje vadovaujanti visoms arba daugumai valdymo šakų ir sričių bei užtikrinanti šalies ekonominę, socialinę ir kultūrinę raidą.

1992 m. Konstitucija, taip pat ir kiti teisės aktai nepaliečia vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir struktūros klausimų. Šiandien nėra įstatymo, specialiai skirto tiek visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos, tiek ir centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūroms. Per pastaruosius dešimt metų centrinis vykdomosios valdžios institucijų lygmuo ne kartą buvo reformuotas, siekiant nustatyti racionalią jo struktūrą, sumažinti valdymo išlaidas bei padidinti jo vaidmenį vykdomosios valdžios įgyvendinimo procese. Dabar neformaliai pastarasis lygmuo skirstomas į 4 grandis, kurias sudaro ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai ir komisijos bei įstaigos prie ministerijų. Centriniam vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniui nepriskiriami apskričių viršininkai (jos sudaro savarankišką lygmenį) ir savivaldybių institucijos.

Šiuo metu Lietuvos Respublikoje funkcionuoja keletas anksčiau minėtų centrinių vykdomosios valdžios institucijų organizacinių – teisinių formų. Tai pats gausiausias institucijų skaičiumi ir formomis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo.

Paprastai centrinio lygmens institucijoms suteikiama speciali kompetencija, ir jos vykdo šakines, tarpšakines arba koordinacines funkcijas bei disponuoja teise įgyvendinti savo įgaliojimus visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje. Centrinės vykdomosios valdžios institucijos

tiesiogiai pavaldžios Vyriausybei (kai kurios Vyriausybės pavedimu pavaldžios ministrams) ir veikia įstatymų bei Vyriausybės priimtų teisės aktų pagrindu. Jų veiklos teisinis pagrindas paprastai yra specialūs nuostatai.

Centrinio lygmens institucijų nuostatus tvirtina Vyriausybė, išskyrus įstaigas prie ministerijų, nes Vyriausybė gali pavesti juos tvirtinti ministrui, kurio valdymo sričiai ji priskirta. Vyriausybė taip pat nustato centrinių vykdomosios valdžios institucijų didžiausią leistiną etatų skaičių, išskyrus kai kurias įstaigas prie ministerijų, taip pat jų išlaikymui iš biudžeto skirtus asignavimus. Ji taip pat skiria jų vadovus, įgyvendina jų veiklos kontrolę ir turi teisę panaikinti jų ir visų joms pavaldžių institucijų teisės aktus.

Vertinant vykdomosios valdžios institucijų sistemą hierarchiniu aspektu žemiausią jos struktūros lygmenį sudaro teritorinės vykdomosios valdžios institucijos. Teritorinio lygmens institucijos – tai vykdomosios valdžios institucijų sistemos žemiausi struktūriniai elementai, kurie įgyvendina valdžią tam tikrame administraciniame teritoriniame vienete (apskrityje) ir tiesiogiai pavaldūs Vyriausybei. Tai apskričių viršininkų institucijos, nors tiesiogiai jokiame teisės akte nenustatyta, kad jos priskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemai.

Teritorinių vykdomosios valdžios institucijų vykdoma veikla įgyvendinama kelių savivaldybių teritorijoje. Jų veiklai vadovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija (šiuo atveju Vidaus reikalų ministerija), bendradarbiaudama su kitomis centrinėmis vykdomosios valdžios institucijomis. Teritorinio lygmens institucijų veikla grindžiama Konstitucija, Apskrities valdymo bei kitais įstatymais ir teisės aktais.

Teritorinio lygmens vykdomosios valdžios institucijų sudarymo tvarka priskiriama Vyriausybės kompetencijai. Jų vadovus pareigoms skiria ir iš jų atleidžia Vyriausybė. Savo įgaliojimams vykdyti jie formuoja administracijas, kurių didžiausią leistiną etatų skaičių, tipinę organizacinę struktūrą ir darbo užmokesčio fondą tvirtina Vyriausybė. Jos finansuojamos iš valstybės biudžeto lėšų. Vyriausybė joms taip pat skiria patalpas ir sudaro būtinas sąlygas dirbti.

Reikia pasakyti, jog teisės aktuose nėra nustatyta sąvokų „vykdomosios valdžios institucijų sistema" ir „vykdomosios valdžios institucijų struktūra" koreliacija. Nei Konstitucijoje, nei kituose teisės aktuose abu šie terminai nevartojami.

Norint suprasti, ką reiškia sąvokos „vykdomosios valdžios institucijų sistema" ir „vykdomosios valdžios institucijų struktūra" pirmiausia reikėtų išsiaiškinti žodžių „sistema" ir „struktūra" semantinę prasmę. Kadangi žodžio „sistema" etimologinė reikšmė jau nustatyta, dabar paanalizuosime tik žodžio „struktūra" semantinę prasmę. Tarptautinių žodžių žodynas jį apibrėžia taip: „Struktūra (lot. *structura*) – daikto dalių tarpusavio išsidėstymas, ryšys; sandara;

objekto arba reiškinių sistemos sandara, atsieta nuo jų kilmės, funkcijų, elementų, požymių"[92]. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas pateikia tokį šios sąvokos apibūdinimą: „Struktūra – sandara"[93]. Taigi darytina išvada, jog abu žodynai pateikia panašias žodžio „sistema" ir „struktūra" reikšmes.

Vadovaujantis pagrįsta ir plačiai specialiojoje literatūroje paplitusia koncepcija, atsižvelgiant į minėtų sąvokų ypatumus ir jų filologinę semantiką vykdomosios valdžios institucijų sistema – tai jų visuma ir tarpusavio ryšiai, o struktūra – jų vidinė organizacija. Sistemos turinys atskleidžiamas per ją sudarančių organizacinių ir funkcinių elementų struktūrą. Terminai „sistema" ir „struktūra" yra subordinuoti. Sistema yra ją sudarančių struktūrinių vienetų vienybės ir vientisumo suvienijimo rezultatas.

[92] Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 1985. P. 468.
[93] Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius, 1993. P. 739.

III. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS RAIDA ATKŪRUS NEPRIKLAUSOMYBĘ

1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimasis

Naujas Lietuvos valstybingumo raidos etapas prasidėjo Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai 1990 m. kovo 11 d. priėmus istorinės reikšmės dokumentą „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo"[94]. Kartu įvyko ir esminių pokyčių valstybės valdymo sistemoje. Paskelbusi nepriklausomos Lietuvos Respublikos atkūrimą tuometinė Aukščiausioji Taryba ėmėsi ir visos valstybės valdymo institucijų sistemos reformos darbų. Tą pačią dieną buvo priimtas ir kitas ne mažiau reikšmingas dokumentas – „Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas". Tai laikinoji Lietuvos Respublikos Konstitucija, kuri iš esmės pakeitė valstybės valdžios organizavimo legitiminį pagrindą, palyginti su 1978 m. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Konstitucija. Nepaisant to, kad šalies valdymo sistema turėjo visus vykdomosios valdžios atributus (Ministrų Tarybą, ministerijas, valstybinius komitetus ir t. t.), ji netiesiogiai įtvirtino valdžių padalijimo principą (2 straipsnio 2 dalis), iš esmės pakeitė Vyriausybės formavimo tvarką ir jos įgaliojimus. Reikia pažymėti, jog šio teisės akto 11 skirsnis skirtas tik vienai vykdomąją valdžią įgyvendinančiai institucijai (Vyriausybės teisinio statuso pagrindams reglamentuoti) ir visiškai nepateikia jokios vykdomosios valdžios institucijų sistemos sampratos.

Anksčiau minėto „Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio įstatymo" 100 straipsnyje buvo reglamentuota, kad „Vyriausybės sudėtį, kompetenciją ir veiklos principus nustato Vyriausybės įstatymas"[95]. Vadinasi, turėjo būti priimtas specialus teisės aktas, nustatantis šios vykdomosios valdžios institucijos teisinę padėtį. 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimu Nr. I–7 „Dėl Lietuvos TSR Ministrų Tarybos pareiškimo"[96] Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Aukščiausioji Taryba nutarė priimti Lietuvos TSR Ministrų Tarybos pareiškimą dėl savo įgaliojimų grąžinimo naujai išrinktai Lietuvos TSR Aukščiausiajai Tarybai bei pavesti Lietuvos TSR Ministrų Tarybai toliau vykdyti savo įgaliojimus, kol Respublikos Aukščiausioji Taryba sudarys naują Vyriausybę.

Kitų valstybės valdymo institucijų likimas taip pat buvo išspręstas tą pačią dieną. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą Nr. I–8 „Dėl buvusių Lietuvos TSR

---

[94] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. kovo 16 d. Nr. 11; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 222.

[95] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys / 1 dalis. – Vilnius, 1991. P. 52.

[96] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 218.

sąjunginio – respublikinio pavaldumo valstybės valdymo organų statuso pakeitimo"[97], kuriuo nustatė, kad visos buvusios Lietuvos TSR sąjunginio – respublikinio pavaldumo ministerijos, valstybiniai komitetai ir žinybos pavaldžios tik Lietuvos Respublikai.

Gana operatyviai buvo parengtas ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 22 d. aprobuotas Vyriausybės įstatymo projektas. Šis įstatymas jau netiesiogiai įtvirtino Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Pagal 1990 m. kovo 22 d. priimtą Vyriausybės įstatymo redakciją vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudarė du lygmenys: Vyriausybė kaip aukščiausia vykdomosios valdžios institucija (Vyriausybės įstatymo 1 straipsnio 1 dalis: „ji yra aukščiausias Lietuvos valstybės valdymo organas"[98]) ir ministerijos kaip centrinės vykdomosios valdžios institucijos (Vyriausybės įstatymo 21 straipsnio 1 dalis: „Lietuvos Respublikos ministerijos yra centriniai vykdomosios valdžios organai"[99]). Kartu prie centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens taip pat reikėtų priskirti ir valstybines inspekcijas bei tarnybas, kurios paminėtos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnyje.

Tolesni pasikeitimai vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūroje susiję su 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija. Naujoji Konstitucija taip pat įtvirtino vieną iš kertinių demokratinės valstybės pamatų – valdžių padalijimo principą. Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje netiesiogiai reglamentuota tradicinė valdžių padalijimo principo konstrukcija, lyginant su Laikinuoju Pagrindiniu Įstatymu, leidžia daryti prielaidą, jog vykdomąją valdžią įgyvendina ir Respublikos Prezidentas.

Konstitucijos priėmimas sudarė būtinas teisines prielaidas pradėti naują – sisteminį vykdomosios valdžios institucijų kūrimą. Konstitucija tapo šio proceso pagrindu, nes joje įtvirtintos svarbiausios vykdomosios valdžios institucijos bei apibrėžta Vyriausybės kompetencija. Iš esmės Konstitucijoje nebuvo visiškai suprojektuota vykdomosios valdžios institucijų sistema, tiesiogiai jas išvardijant.

Be Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nurodytų Respublikos Prezidento ir Vyriausybės institucijų, joje taip pat paminėtos ministerijos bei savo pavadinimu nauja institucijų grupė – Vyriausybės įstaigos. Be šių institucijų, Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad „Aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė"[100]. Tik priėmus Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą paaiškėja, kad čia omenyje turėta apskrities valdytojo (vėliau apskrities viršininko) institucija

---

[97] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. kovo 31 d. Nr. 9. Publikacijos Nr. 225.

[98] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys / 1 dalis. – Vilnius, 1991. P. 74.

[99] Ten pat. P. 81.

[100] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 48.

kaip teritorinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo. Taigi sisteminiu – struktūriniu aspektu Konstitucija nustatė tris vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenis (Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, ministerijos ir Vyriausybės įstaigos, apskritys), kurie funkcionuoja ir šiandien. Konstitucijos nuostatoms įgyvendinti buvo priimti atitinkami įstatymai bei kiti teisės aktai, kurie detalizavo atitinkamas vykdomosios valdžios institucijas.

Pradėdami analizuoti atskirų vykdomosios valdžios institucijų sistemos grandžių plėtrą trumpai paminėsime svarbiausius Vyriausybės raidos aspektus. 1990 m. kovo 17 d. Aukščiausioji Taryba paskyrė K. D. Prunskienę pirmąja nepriklausomos Lietuvos Respublikos (po 1940 m.) Ministre Pirmininke. 1991 m. sausio 8 d. ji buvo priversta atsistatydinti, nes susikirto Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės požiūris dėl perėjimo prie laisvosios rinkos kainų. Atsistatydinus K. D. Prunskienės vadovaujamai Vyriausybei trumpiausiai – vos tris dienas – Vyriausybei vadovavo netikėtai 1991 m. sausio 13–osios naktį iš Vilniaus paslaptingai dingęs A. Šimėnas. Nežinia kur esant Ministrui Pirmininkui ir jam negalint vykdyti savo pareigų 1991 m. sausio 13 d. Aukščiausioji Taryba vietoj jo Ministru Pirmininku paskyrė G. Vagnorių ir sudarė trečiąją Vyriausybę, kuri funkcionavo 19 mėnesių – nuo 1991 m. sausio 13 d. iki 1992 m. liepos 21 d. Aukščiausiajai Tarybai 1992 m. liepos 17 d. pareiškus nepasitikėjimą Ministru Pirmininku G. Vagnoriumi ir jam atsistatydinus 1992 m. liepos 21 d. buvo sudaryta ketvirtoji Vyriausybė, kuriai vadovavo A. Abišala. Ši Vyriausybė savo įgaliojimus vykdė daugiau nei 4 mėnesius, kol 1992 m. gruodžio 2 d. buvo sudaryta B. Lubio vadovaujama penktoji Vyriausybė. Ji funkcionavo 3 mėnesius.

Ilgiausiai – nuo 1993 m. kovo 8 d. iki 1996 m. vasario 8 d., t. y. iš viso 35 mėnesius – dirbo šeštoji – A. Šleževičiaus Vyriausybė. Ministras Pirmininkas atsistatydino dėl atsiimto indėlio iš bankrotą patyrusio Lietuvos akcinio inovacinio banko. 1996 m. kovo 11 d. Seimas pritarė M. Stankevičiaus septintosios Vyriausybės programai, kuri dirbo 9 mėnesius.

Vyriausybių keitimosi lavina prasidėjo 1999 m. pavasarį, kai beveik pustrečių metų aštuntajai Vyriausybei vadovavęs G. Vagnorius dėl Rusijos finansų krizės Lietuvai patyrus nuostolių 1999 m. gegužės 3 d. atsistatydino, nes prieš tai Prezidentas pareiškė politinį nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ir paragino Seimą apsispręsti dėl jo kandidatūros. 1999 m. gegužės 12 d. Respublikos Prezidentas teikė Seimui R. Pakso kandidatūrą vadovauti devintajai Vyriausybei, kuriai Seimas pritarė gegužės 18 d. 1999 m. spalio 27 d. R. Paksas kartu su visa Vyriausybe staiga atsistatydino, atsisakęs pasirašyti sutartį su JAV bendrove „Williams International". Vėliau po poros dienų Seimui buvo teikiama svarstyti jau A. Kubiliaus kandidatūra. A. Kubilius dešimtajai Vyriausybei vadovavo metus – 1999 m. spalio 29 d. jis buvo paskirtas Ministru Pirmininku, o 2000 m. spalio 19 d. įgaliojimus grąžino Prezidentui.

Po 2000 m. spalio 8 d. įvykusių rinkimų į Seimą spalio 23 d. Lietuvos Respublikos Prezidentas vėl pateikė Seimui R. Pakso kandidatūrą vadovauti jau koalicinei vienuoliktajai Vyriausybei. Deja, ir ši Vyriausybė dirbo neilgai. Iširus valdančiajai daugumai jau 2001 m. liepos 12 d. buvo suformuota dvyliktoji, A. M. Brazausko vadovaujama, Vyriausybė, kuri funkcionuoja ir šiandien.

2. Reformos ministerijų sistemoje

Nustatant naują Vyriausybės modelį reorganizuojamas ir centrinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo. Lietuvos Respublikos Vyriausybei iki 1990 m. birželio mėn. 1 d. buvo pavesta pertvarkyti iki šiol veikusias ministerijas ir žinybas pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo nustatytą ministerijų ir tarnybų sąrašą bei pavaldumą. Tuo metu funkcionavo 18 ministerijų (Ekonomikos ministerija; Energetikos ministerija; Finansų ministerija; Krašto apsaugos ministerija; Kultūros ir švietimo ministerija; Materialinių išteklių ministerija; Miškų ūkio ministerija; Pramonės ministerija; Prekybos ministerija; Ryšių ministerija; Statybos ir urbanistikos ministerija; Susisiekimo ministerija; Socialinės apsaugos ministerija; Sveikatos apsaugos ministerija; Teisingumo ministerija; Užsienio reikalų ministerija; Vidaus reikalų ministerija; Žemės ūkio ministerija). Visoms veikiančioms vykdomosios valdžios struktūroms buvo pavesta vykdyti savo funkcijas tol, kol bus atlikti nustatyti pertvarkymai. Per vienuolika dienų po šio įstatymo priėmimo buvo paskirti nauji ministrai, išskyrus Krašto apsaugos ministrą, ir pirmoji nepriklausomos Lietuvos Respublikos Vyriausybė (po 1940 m.) pradėjo savo veiklą.

Pirmieji pertvarkymai pagal valdžių padalijimo principą naujai sukurtos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pradėti iškart, atkūrus nepriklausomybę. 1990 m. balandžio 3 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą Nr. I–108 „Dėl pakeitimų Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme"[101]. Iš ministerijų sąrašo buvo išbraukta Krašto apsaugos ministerija. Tuo pačiu įstatymu Vyriausybei buvo pavesta įsteigti Krašto apsaugos departamentą prie Vyriausybės ir paskirti jo direktorių. Taigi ministerijų skaičius sumažėjo iki 17.

1991 m. vasario 28 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba panaikino Lietuvos Respublikos pramonės ministeriją[102] ir nustatė, kad pramonės įmonių steigėjo funkcijas vykdo Lietuvos Respublikos ekonomikos ministerija, o jų materialinio ir kito aprūpinimo funkcijas – Lietuvos Respublikos materialinių išteklių ministerija. Atitinkamai pakoreguotas ir Vyriausybės

[101] Lietuvos aidas. 1990 m. balandžio 6 d. Nr. 16; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 m. balandžio 20 d. Nr. 11. Publikacijos Nr. 347.

[102] Lietuvos aidas. 1991 m. kovo 5 d. Nr. 45; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991 m. kovo 20 d. Nr. 8. Publikacijos Nr. 223.

įstatymo 25 straipsnis – iš ministerijų sąrašo išbraukta Lietuvos Respublikos pramonės ministerija.

Reikia pasakyti, jog didesnės reformos ministerijų sistemoje atliktos 1991 m. rudenį. 1991 m. spalio 3 d. Aukščiausioji Taryba nutarė įsteigti Krašto apsaugos, Ryšių ir informatikos, Tarptautinių ekonominių santykių bei panaikinti Prekybos ir Ryšių ministerijas[103]. Tačiau faktiškai buvo įsteigta tik viena nauja ministerija – Tarptautinių ekonominių santykių ministerija. Kiti pertvarkymai daugiau susiję su ministerijų arba tam tikrų institucijų pavadinimų pakeitimu, nežymiai išplečiant joms priskirtas vykdyti funkcijas. Panaikintos Prekybos ministerijos funkcijos perduotos vykdyti Materialinių išteklių ministerijai, kuri pavadinta Prekybos ir Materialinių išteklių ministerija. Dėl informacinės infrastruktūros kūrimo papildytos Ryšių ministerijos funkcijos ir jos pavadinimas pakeistas į Ryšių ir informatikos ministerijos. Naujai įsteigta Krašto apsaugos ministerija perėmė iki šiol funkcionavusio Krašto apsaugos departamento funkcijas ir materialinę – techninę bazę. Atlikus nustatytus pertvarkymus ministerijų skaičius išliko tas pats – 17.

Įsteigtai Prekybos ir materialinių išteklių ministerijai nebuvo lemta ilgai funkcionuoti. 1992 m. liepos 30 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą Nr. I–2814 „Dėl Lietuvos Respublikos prekybos ir materialinių išteklių ministerijos pertvarkymo į Lietuvos Respublikos pramonės ir prekybos ministeriją"[104]. Šiuo atveju faktiškai buvo pakeistas tik ministerijos pavadinimas, nes jos vykdomos funkcijos išliko tos pačios. Po šio pertvarkymo ministerijų skaičius taip pat nepakito.

1993 m. sausio 5 d. Seimas, atsižvelgdamas į Vyriausybės siūlymą, panaikino Lietuvos Respublikos tarptautinių ekonominių santykių ministeriją. Ministerijų skaičius sumažėjo iki 16.

Priėmus Konstituciją buvo parengta ir 1994 m. gegužės 19 d. priimta nauja Vyriausybės įstatymo redakcija. Svarbiausi pertvarkymai numatomi atlikti centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu. 1994 m. gegužės 31 d. įstatymu Nr. I–486 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo įgyvendinimo" Vyriausybei iki 1994 m. liepos 1 d. buvo pasiūlyta pertvarkyti veikusias ministerijas ir Vyriausybės įstaigas pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo nuostatas[105].

Pagal šį įstatymą buvo numatyta įsteigti dvi naujas ministerijas – panaikinti Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamentą ir jo pagrindu įsteigti Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos ministeriją, taip pat įsteigti Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministeriją bei reorganizuoti Lietuvos Respublikos kultūros ir švietimo ministeriją į Lietuvos Respublikos kultūros ministeriją ir Lietuvos Respublikos švietimo ir

[103] Valstybės žinios. 1991 m. spalio 20d. Publikacijos Nr. 792.
[104] Valstybės žinios. 1992 m. rugpjūčio 31 d. Nr. 24. Publikacijos Nr. 700.
[105] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 773.

mokslo ministeriją, o Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ministeriją – į Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministeriją. Įvykdžius reformą centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu funkcionavo daugiausiai ministerijų per visus nepriklausomybės metus – 19 ministerijų.

Svarbūs pertvarkymai centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu sietini su 1996 m. gruodžio 6 d. priimtu Lietuvos Respublikos Europos reikalų ministerijos, Ūkio ministerijos, Žemės ir miškų ūkio ministerijos įsteigimo, Ekonomikos ministerijos, Energetikos ministerijos, Miškų ūkio ministerijos, Pramonės ir prekybos ministerijos, Žemės ūkio ministerijos panaikinimo ir Vyriausybės įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymu[106]. Įsteigtai Ūkio ministerijai pavedamos vykdyti tos funkcijos, kurias anksčiau įgyvendino panaikintos Ekonomikos, Energetikos bei Pramonės ir prekybos ministerijos. Žemės ūkio ministerijai perduotos vykdyti Miškų ūkio ministerijos funkcijos ir atitinkamai pakeistas pavadinimas į Žemės ir miškų ūkio ministeriją. Dėl vykstančių integravimosi į Europos Sąjungą procesų, buvo įsteigta Europos reikalų ministerija.

1997 m. rudenį Vyriausybė vėl ėmėsi pertvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Įvykius paspartino naujai išrinktas Respublikos Prezidentas, kuris nuolat ragino vengti nereikalingo funkcijų dubliavimo. Galiausiai buvo nuspręsta įvykdyti Vyriausybės struktūros reformą, sumažinant ministerijų skaičių nuo septyniolikos iki dvylikos. Ji turėjo būti atliekama dviem etapais. Pirmajame etape ministerijų planuota sumažinti trimis, o antrajame – dar dviem.

Numatyta Vyriausybės struktūros reforma užsitęsė iki 1998 m. pavasario. Ji pradėta įgyvendinti reorganizuojant Žemės ir miškų ūkio bei Aplinkos apsaugos ministerijas. Vyriausybė, siekdama kuo geriau valdyti šalies gamtos išteklius, 1998 m. kovo 30 d. priėmė nutarimą Nr. 366 „Dėl kai kurių Žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo Aplinkos apsaugos ministerijai ir Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie Aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo"[107], kuriuo Aplinkos apsaugos ministerijai perduodamas miškų valstybinio valdymo koordinavimas, steigiamas Miškų ir saugomų teritorijų departamentas prie Aplinkos apsaugos ministerijos (reorganizuojant Žemės ir miškų ūkio ministerijos Miškų ūkio departamentą ir Generalinę miškų urėdiją prie Žemės ir miškų ūkio ministerijos), reorganizuojama Valstybinė miškų inspekcija prie Žemės ir miškų ūkio ministerijos (prijungiant prie Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos prie Aplinkos apsaugos ministerijos). Atitinkamai pakoreguoti ir šių ministerijų pavadinimai – į Žemės ūkio ministerijos ir Aplinkos ministerijos.

[106] Valstybės žinios. 1996 m. gruodžio 18 d. Nr. 122. Publikacijos Nr. 2864.
[107] Valstybės žinios. 1998 m. balandžio 15 d. Nr. 35. Publikacijos Nr. 939.

Vykdant reformą ypač daug diskusijų kilo dėl Europos reikalų ministerijos funkcionavimo tikslingumo. 1998 m. balandžio 28 d. Seimas priėmė „Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymą", kuriuo po kelis mėnesius trukusių dvejonių galiausiai panaikino Europos reikalų ministeriją ir pasiūlė vietoj jos prie Vyriausybės įsteigti instituciją, atsakingą už Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą klausimų sprendimą[108]. Kartu Seimas panaikino Statybos ir urbanistikos bei Ryšių ir informatikos ministerijas. Statybos ir urbanistikos ministerijos funkcijos išskaidytos Aplinkos, Finansų, Kultūros, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijoms, o Ryšių ir informatikos ministerija padalinta į dvi dalis: ryšių sektorius teko Susisiekimo ministerijai, o informatikos – Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijai. Taigi Vyriausybėje liko 14 ministerijų iš anksčiau buvusių 17.

Paskutinį kartą reforma ministerijų lygmeniu buvo vykdoma 2000 m. rudenį. Siekiant efektyviau naudoti valstybės vidaus reikalams tvarkyti skiriamas lėšas bei optimizuoti ir modernizuoti valstybės vidaus reikalų valdymo sistemos struktūrą ir funkcijų atlikimą 2000 m. spalio 17 d. buvo priimtas „Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymas"[109]. Vyriausybei iki 2000 m. lapkričio 15 d. pasiūlyta patvirtinti panaikinamos Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos funkcijų, teisių, pareigų ir turto perdavimo reorganizuotai Vidaus reikalų ministerijai ir kitoms valstybės institucijoms tvarką. Pagal Vyriausybės 2000 m. lapkričio 8 d. nutarimu Nr. 1388 patvirtintą planą dauguma Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų funkcijų (valstybės tarnybos organizavimo, viešojo administravimo, regioninės ir vietos savivaldos plėtros, informatikos bei tarptautinių ryšių ir Europos integracijos srityse) perduodamos vykdyti reorganizuotai Vidaus reikalų ministerijai. Kai kurios funkcijos pavestos vykdyti ir kitoms valstybės institucijoms: Aplinkos ministerijai – butų ir komunalinio ūkio paslaugų valstybinio reguliavimo, Lietuvos standartizacijos departamento, Valstybinės metrologijos tarnybos ir Nacionalinio akreditacijos biuro steigėjo, valstybės ir savivaldybių turto efektyvaus naudojimo politikos vykdymo; Teisingumo ministerijai – dalyvavimo organizuojant asmens duomenų teisinę apsaugą bei Lietuvos metrologijos inspekcijos steigėjo; Ūkio ministerijai – turizmo valstybinis reguliavimas. Įvykdžius reformą ministerijų sumažėjo iki 13.

Kaip matyti iš 2 lentelės bei 2 ir 3 paveikslų daugiausia ministerijų funkcionavo 1994 ir 1995 metais – 19. Net penkerius metus (1990–1992 ir 1996–1997 metais) ministerijų buvo tiek pat – 17. Per vienuolika nepriklausomybės metų ministerijų lygmeniu atliktos aštuonios reformos (įsteigta 13, panaikinta 18 ministerijų), neskaitant tų, kurios susijusios su ministerijų

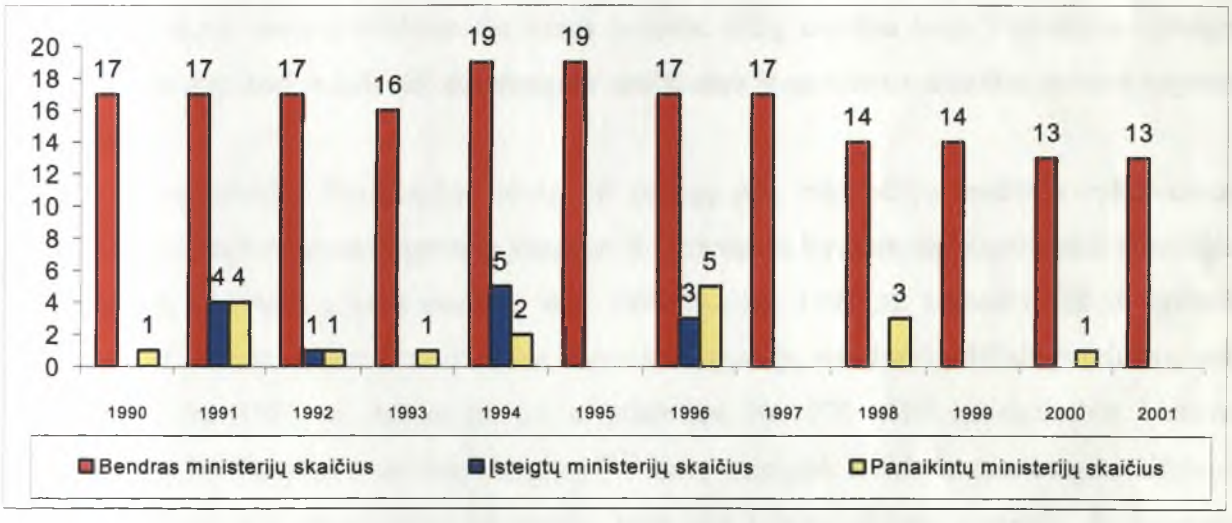
[108] Valstybės žinios. 1998 m. gegužės 1 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1132.
[109] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 25 d. Nr. 89. Publikacijos Nr. 2754.

vadovų pasikeitimais ir vidinės organizacinės struktūros pertvarkymais. Iki 1995 m. reforma buvo vykdoma kiekvienais metais. Dėl to ministerijų padaugėjo nuo 17 iki 19. Nuo 1995 m. reforma atliekama kas antri metai, ir pastebima ministerijų mažėjimo tendencija – nuo 19 iki 13. Stabilios politikos nebuvimą ministerijų skaičiaus ir paskirties atžvilgiu patvirtina dažnos jų sistemos reformos. Dėl to vienos vykdomosios valdžios institucijos organizacinė – teisinė forma keičiama kita (pavyzdžiui, ministerijos pertvarkomos į Vyriausybės įstaigas ir atvirkščiai). Pokyčius, įvykusius ministerijų lygmeniu, labai akivaizdžiai parodo 2 ir 3 paveikslai.

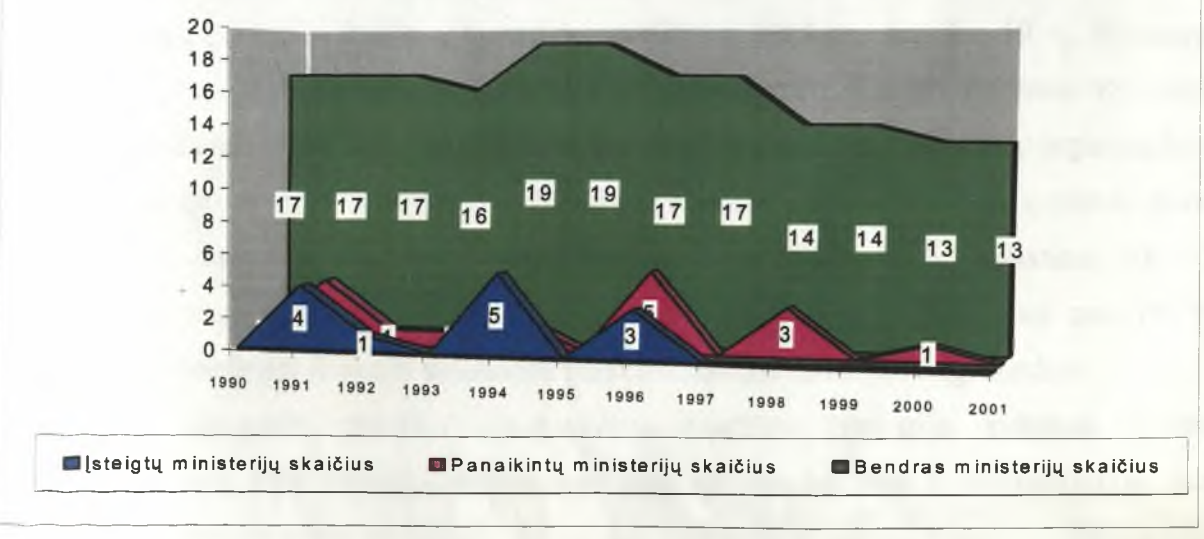
2 lentelė. **Ministerijų skaičiaus dinamika 1990–2001 metais**

Metai	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bendras ministerijų skaičius	17	17	17	16	19	19	17	17	14	14	13	13
Įsteigtų ministerijų skaičius		4	1		5	3						
Panaikintų ministerijų skaičius	1	4	1	1	2		5		3		1	

2 paveikslas. **Ministerijų skaičiaus dinamika 1990–2001 metais**



3 paveikslas. **Ministerijų skaičiaus dinamika 1990–2001 metais**



3. Kiti pertvarkymai centriniu ir teritoriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenimis

Kartu reformuojama ir kita centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens sudedamoji dalis – Vyriausybės įstaigos. Atkūrus nepriklausomybę (1990 m. kovo 22 d. Vyriausybės įstatymo 22 straipsnis) valstybinius komitetus pakeitė valstybinės tarnybos ir inspekcijos, o 1992 m. spalio 25 d. priimtoje Konstitucijoje jos įvardijamos kaip Vyriausybės įstaigos.

Anksčiau minėtas 1994 m. gegužės 19 d. priimtas Vyriausybės įstatymas nustatė, jog Vyriausybės įstaigas sudaro departamentai, tarnybos ir inspekcijos, kurie pavaldūs Vyriausybei. 1998 m. balandžio 28 d. Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas nustatė teisę steigti įvairių rūšių Vyriausybės įstaigas, t. y. įtvirtino, kad Vyriausybės įstaigoms priskiriami departamentai, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos, inspekcijos, agentūros ir kitos įstaigos. Be to, pagal abu anksčiau minėtus įstatymus prie ministerijų taip pat gali būti steigiamos įstaigos – departamentai, tarnybos ir inspekcijos. Vadinasi, centrinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo buvo papildytas dar viena panašia rūšių aspektu kaip Vyriausybės įstaigos institucijų grupe, kuri sukėlė tik dar daugiau neaiškumų ir painiavos anksčiau minėto lygmens struktūroje.

Be ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu šiandien funkcionuoja Vyriausybės komitetai ir komisijos. Vyriausybės komitetai pradėti sudaryti nuo 1999 m., kai 1998 m. balandžio 28 d. priėmus Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymą buvo nustatytas jų steigimo juridinis pagrindas, nors Vyriausybė dar 1997 m. balandžio 16 d. nutarimu Nr. 371 „Dėl specializuotų Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų steigimo"[110] buvo įsteigusi Teisės ir teisėsaugos, Užsienio politikos, Finansų ir Ekonomikos komitetus, nors tam nebuvo teisinio pagrindo. Jie paprastai vykdo patariamąsias arba koordinavimo funkcijas.

Pirmą kartą Vyriausybės komisijos paminėtos 1994 m. gegužės 19 d. Vyriausybės įstatyme ir Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 patvirtintame Vyriausybės darbo reglamente. Iki 1999 m. pradžios jos buvo sudaromos paprastai organizaciniams klausimams spręsti ir įstatymų projektams rengti. Kadangi jų sudarymo tvarką nustato minėtas Vyriausybės darbo reglamentas, Vyriausybės 1999 m. spalio 27 d. nutarimu Nr. 1188 patvirtintoje naujoje jo redakcijoje dalinai keitėsi ir jų veiklos pobūdis, nes nuo 1999 m. Vyriausybės komisijos iš esmės steigiamos tik koordinavimo funkcijoms įgyvendinti.

Dėl daugybės centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu funkcionuojančių kitų institucijų neįmanoma paminėti visų reformų ir reorganizacijų, kurios

[110] Valstybės žinios. 1997 m. balandžio 23 d. Nr. 34. Publikacijos Nr. 852.

buvo įvykdytos. Dalis reformų susijusios su naikinamomis arba reorganizuojamomis ministerijomis, dėl to keičiamas jų pavadinimas, pavaldumas arba įsteigiama nauja Vyriausybės įstaiga ar įstaiga prie ministerijos. Vykdant valdymo reformas kai kurių ministerijų departamentai kaip vidinės organizacinės struktūros (ministerijos administracijos padaliniai) buvo pertvarkyti į įstaigas prie ministerijų ir kitas biudžetines įstaigas. Čia ypač pasižymėjo Vidaus reikalų ministerija – buvo įsteigtas Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. Nuo 1990 m. iki 2002 m. sausio 1 d. Vyriausybės įstaigų padaugėjo nuo 3 iki 14, o įstaigų prie ministerijų – nuo 6 iki 43.

Įgyvendindamas jau minėtą Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje reglamentuotą nuostatą 1994 m. gruodžio 15 d. Seimas priėmė „Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą" (toliau – Apskrities valdymo įstatymas), kuriuo netiesiogiai įsteigė trečią vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį – apskrities valdytojo (vėliau viršininko) instituciją.

Apskričių steigimas tikslingumo aspektu sukėlė daug ginčų visuomenėje ir tarp specialistų. Jas kuriant siekta dekoncentruoti valdymą, priartinti valdymą prie vietos sąlygų, sumažinti valdymo išlaidas. Valdymas iš tiesų buvo iš dalies dekoncentruotas, tačiau abejotina, ar pagerėjo valdymo kokybė. Atrodo, viskas aišku ir suprantama, kai gremėzdiškas valdymo modelis transformuojamas į paprastesnį ir tobulesnį, o ne atvirkščiai. Įsteigtas naujas vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo kuriamas ministerijų ir savivaldybių sąskaita. Pirmajame etape dalį savo funkcijų apskritims turėjo atiduoti savivaldybės, o vėliau (antrajame etape) ir ministerijos. Ypač sunkiai vyko derybos dėl Apskrities valdymo įstatymu nustatytų ministerijų funkcijų perdavimo apskritims. Tendencija tokia, jog laipsniškai ūkio valdymas ir konkrečių programų vykdymas turėjo būti perduotas apskritims, o ministerijos privalėjo rūpintis priskirtos valdymo srities politikos vykdymo ir strategijos įgyvendinimo, jai pavaldžių įstaigų veiklos koordinavimo, metodinio vadovavimo ir kontrolės funkcijomis. Apskrities reformą prognozuota baigti iki 1998 m. sausio 1 d. Šiandien vis dėlto belieka konstatuoti, jog apskričių steigimo pradžioje numatyti tikslai nėra pasiekti, nes ne visos ministerijos joms perdavė planuotas funkcijas. Tai patvirtina ir Vyriausybės 1995 m. spalio 23 d. nutarimas Nr. 1378 „Dėl Lietuvos Respublikos ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų funkcijų perdavimo apskričių valdytojams programos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui"[111], kurios Seimas taip ir nepatvirtino.

3 lentelėje ir 4 paveiksle pateikiami empiriniais tyrimais surinkti duomenys, parodantys Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų, įstaigų prie ministerijų bei apskričių viršininkų institucijų skaičiaus didėjimą 1990–2001 metais. Iš duomenų lentelėje ir iš kreivės

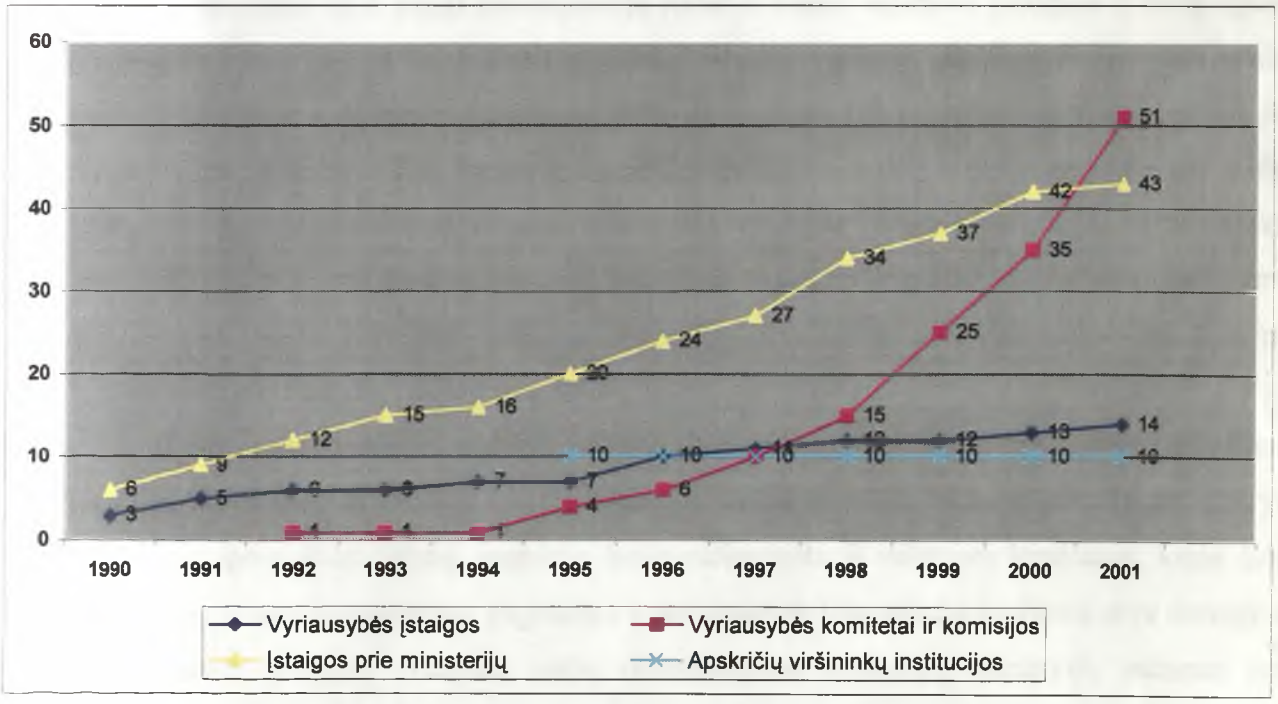
[111] Valstybės žinios. 1995 m. lapkričio 2 d. Nr. 89. Publikacijos Nr. 1999.

paveiksle darytina išvada, jog pastaraisiais metais (nuo 1998 m.) sparčiausiai daugėjo kvazivaldymo struktūrų (Vyriausybės komitetų ir komisijų). Laipsniškai daugėjo įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų. Mažiausiai nuo įsteigimo momento pakito apskričių viršininkų institucijų skaičius.

3 lentelė. **Centrinių ir teritorinių vykdomosios valdžios institucijų skaičiaus dinamika 1990–2001 metais**

Eil. Nr.	Institucijos pavadinimas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.	Vyriausybės įstaigos	3	5	6	6	7	7	10	11	12	12	13	14
2.	Vyriausybės komitetai ir komisijos	–	–	1	1	1	4	6	10	15	25	35	51
3.	Įstaigos prie ministerijų	6	9	12	15	16	20	24	27	34	37	42	43
4.	Apskričių viršininkų institucijos	–	–	–	–	–	10	10	10	10	10	10	10
5.	**Iš viso**	**9**	**14**	**19**	**22**	**24**	**41**	**50**	**58**	**71**	**84**	**110**	**118**

4 paveikslas. **Centrinių ir teritorinių vykdomosios valdžios institucijų skaičiaus dinamika 1990 – 2001 metais.**



4. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo gairės

Pastaraisiais metais ypač daug dėmesio skiriama vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimui. Regioninės politikos formavimas ir įgyvendinimas, rinkos santykių bei socialinė – ekonominė šalies raida reikalauja naujų valdymo formų ir efektyvių sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo būdų, todėl visos Vyriausybės bando pertvarkyti ir vykdomosios

valdžios institucijų sistemą. Toliau aptarsime įvykdytas ir numatomas įvykdyti svarbiausias jos sistemos reformas.

Siekdama spartinti šalies valdymo sistemos struktūrinę reformą ir didinti valdymo efektyvumą ir ekonomiškumą Vyriausybė 1999 m. gruodžio 3 d. priėmė nutarimą Nr. 1361 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos"[112]. Juo sukuriama komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti (žinoma kaip Saulėlydžio komisija, taikant JAV komisijų pavyzdį). Pagrindinis jos uždavinys – teikti Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybės valdymo sistemos struktūrinės reformos, jos krypčių ir terminų, finansinių ir materialinių išteklių taupymo, racionalesnio jų naudojimo ir valstybės institucijų veiklos funkcijų pagrindimo.

Kaip rodo atlikta analizė, centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu funkcionuoja nemažai Vyriausybei ir ministerijoms pavaldžių institucijų, todėl išskirtinis dėmesys turėjo būti kreipiamas į tas ministerijas, kuriose pavaldžių institucijų daugiausia. Vyriausybė 2001 m. balandžio 4 d. nutarimu Nr. 364 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnio tobulinimo"[113] įpareigojo ministrus, Vyriausybės įstaigų vadovus ir apskričių viršininkus iki 2001 m. balandžio 18 d. pagal kompetenciją sudaryti visose valstybės įstaigose ir institucijose, Vyriausybės įstaigose ir apskrities viršininko administracijose atitinkamos pavestos srities valstybės valdymo tobulinimo grupes, iki 2001 m. gegužės 7 d. patvirtinti jų veiklos planus bei iki 2001 m. gegužės 15 d. pateikti komisijai pasiūlymus dėl atitinkamos pavestos srities valstybės valdymo tobulinimo: tolesnio atitinkamų valstybės įstaigų ir institucijų veiklos ar tam tikrų funkcijų vykdymo tikslingumo, šių funkcijų atsisakymo ar perdavimo kitiems subjektams, prireikus, kai kurių valstybės įstaigų ir institucijų likvidavimo arba reorganizavimo, taip pat administracinių procedūrų supaprastinimo.

Nors pagal komisijos sudarytą veiklos planą atliktos kelios reformos (rinkos priežiūros institucijų reforma ir kt.), tačiau galima teigti, jog komisijos veikla nebuvo pakankamai efektyvi dėl keletos priežasčių. Pirma, komisija buvo suformuota iš valstybės tarnautojų, kurie šioje komisijoje dirba visuomeniniais pagrindais ir turi daugybę kitų reikalų, susijusių su jų tiesioginiu darbu. Antra, reforma vykdoma pačių reformuojamų institucijų iniciatyva, sudarant jose valstybės valdymo tobulinimo grupes, kurios teikia pasiūlymus dėl reformų. Šiuo atveju nevisiškai įvertintas tas veiksnys, jog valstybės institucijos priešinsis naujovėmis ir nebus suinteresuotos „susinaikinti", todėl manytina, kad komisija nuėjo lengviausiu keliu, pasirinkdama ne tą veiklos modelį.

---

[112] Valstybės žinios. 1999 gruodžio 8 d. Nr. 104. Publikacijos Nr. 3006.
[113] Valstybės žinios. 2001 m. balandžio 6 d. Nr. 30. Publikacijos Nr. 975.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos reformos aspektu verta dėmesio ir vienuoliktosios Vyriausybės programa, kuri, deja, nebuvo įgyvendinta. Ji 2001 m. vasario 9 d. priėmė nutarimą Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo"[114], kuriame 2002 m. per I–II ketvirčius siūloma Vyriausybės struktūros pertvarkymo projekte numatyti tikslų ir funkcijų paskirstymą, taip pat pereinamojo laikotarpio pradžioje palikti 13 ministerijų, o vėliau jų skaičių sumažinti iki 12 bei palikti galimybę toliau mažinti ministerijų skaičių, taip pat tobulinti ministerijoms pavaldžių institucijų valdymo organizavimą, aiškiai apibrėžti valdymo lygmenis, minėtų institucijų teisinį statusą ir vietą valdymo sistemoje.

Įgyvendindama savo programą ši Vyriausybė 2001 metais pradėjo mažiausiai nuo įsteigimo reformuotą trečiojo vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens – apskričių valdymo reformą. Dar prieš steigiant apskritis (1994 m.) buvo suabejota jų reikalingumu ir manoma, kad iš tokios pseudoreformos nieko gero neišeis. Kaip pastebėjo Gotfridas Ektis, „dabar ir apskričių steigimo šalininkai, ir „apskritizavimo" koncepcijos rengėjai pripažįsta, kad grįžimas prie ikikarinio Lietuvos administracinio teritorinio suskirstymo – anachronistinis ir, be to, valstybei brangiai atsieinantis žingsnis"[115].

Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonėse buvo siūloma sumažinti antrojo lygio administracinių – teritorinių vienetų skaičių, siekiant tvarkyti valstybės reikalus šiuolaikinių demokratinių valstybių pavyzdžiu bei įteisinti penkis antrojo lygio atstovaujamuosius administracinius – teritorinius vienetus, atitinkančius Europos Sąjungos regionų politikos reikalavimus. Įgyvendindama šią nuostatą Vyriausybė 2001 m. balandžio 26 d. priėmė nutarimą Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano"[116]. Ši reforma perskirstė funkcijas tarp valstybės valdymo ir savivaldybių institucijų bei buvo atsisakyta netikslingų funkcijų vykdymo. Jos metu dalis 1995 m. iš savivaldybių paimtų funkcijų ir įgaliojimų kartu su finansiniais asignavimais buvo grąžintos savivaldybėms (pavyzdžiui, savivaldybėms perduotos visos su žemės ūkiu susijusios funkcijos bei leidimų išdavimas statyti ir griauti statinius).

Kaip matyti iš pavadinimo, nutarimą sudarė trys dalys: apskričių valdymo reformos koncepcija, apskričių teritorinės reformos kryptys ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių planas.

---

[114] Valstybės žinios. 2001 m. vasario 4 d. Nr. 14. Publikacijos Nr. 437.
[115] Ektis G. Apskritys valdžią nuo žmonių tik atitolina // Lietuvos rytas. – Vilnius, 2000. Nr. 275. P. 4.
[116] Valstybės žinios. 2001 m. gegužės 2 d. Nr. 37. Publikacijos Nr. 1250.

Vertinant apskričių reformos koncepciją valdymo kontekste negalima įžvelgti esminių valdymo tobulinimo permainų. Ji buvo pagrįsta funkcijų perskirstymu, nors kai kurių klausimų (švietimo, sveikatos priežiūros) kompetencija išliko išskaidyta ir apskritims, ir savivaldybėms. Didžioji dalis apskričių perduodamų funkcijų atiteko savivaldybėms, keletas – ministerijoms (Kultūros ministerijai ir Žemės ūkio ministerijai) bei valstybės įmonei – Valstybės turto fondui. Pats apskrities valdymo modelis išlieko nepakitęs, nors, autoriaus nuomone, reikalauja esminės reformos (apie tai – 4 dalyje). Taigi koncepcija pagrįsta tik daliniu funkcijų, o ne visos apskrities viršininko institucijos valdymo sistemos pertvarkymu.

Antrojoje dalyje buvo nustatytos trys alternatyvios apskričių reformos kryptys: apskričių sujungimas, apskričių reorganizavimas į regionus ir apskričių reorganizavimas į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus. Pagal pirmą dalį apskritys sujungiamos, nekeičiant esamų savivaldybių ribų. Ekonomiškai silpnesnė apskritis prijungiama prie ekonomiškai stipresnės, siekiant silpniau išvystytoms teritorijoms suteikti ekonominės plėtros impulsą. Pagal antrą dalį teritorijos administracinis suskirstymas derinamas su šalies regionine struktūra. Ši reformos alternatyva grindžiama regiono plėtrą ir tvarkymą lemiančio teritorinio potencialo bendrumu. Pagal trečiąją dalį ji nukreipta į Lietuvos Respublikos teritorijos administracinį suskirstymą, paremtą regiono etninės kultūros identiteto ir istorijos bendrumu.

Trečiojoje nutarimo dalyje – apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plane – buvo numatoma informuoti visuomenę apie patvirtintas Apskričių teritorinės reformos kryptis, surengti apskričių lyginamąją viešosios nuomonės apklausą ir sužinoti viešąją nuomonę apie rengiamą apskričių teritorinę reformą, spausdinti medžiagą ir nuolat teikti informaciją centrinei ir regioninei spaudai, taip pat specialioms radijo ir televizijos laidoms bei visose apskrityse organizuoti seminarus – diskusijas Apskričių teritorinės reformos krypčių klausimais.

2001 m. liepos 5 d. Respublikos Prezidento dekretu Nr. 1412 „Dėl Vyriausybės sudėties"[117] buvo sudaryta nauja Vyriausybė, o 2001 m. liepos 12 d. Seimas nutarimu Nr. IX–455 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo"[118] pritarė jos programai. Kartu su nauja Vyriausybe keitėsi ir valstybės valdymo reformų kryptys. Naujos Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarime Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo"[119] 2001 metų IV ketvirtyje numatoma priimti modernesnį Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų struktūros bei veiklos organizavimo modelį, o 2002 metų II ketvirtyje – parengti Vyriausybės įstatymo tobulinimo

[117] Valstybės žinios. 2001 m. liepos 11 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 2150.
[118] Valstybės žinios. 2001 m. liepos 18 d. Nr. 62. Publikacijos Nr. 2244.
[119] Valstybės žinios. 2001 m. spalio 10 d. Nr. 86. Publikacijos Nr. 2015.

projektą, kuriame ketinama numatyti centrinės viešojo administravimo sistemos institucinę struktūrą, institucijų veiklos organizavimą ir tarpusavio koordinavimą, užtikrinti veiklos perimamumą ir tęstinumą keičiantis Vyriausybėms, ministrų atsakomybę už jiems pavestas valdymo sritis bei parengti vykdomosios valdžios įvairių institucijų sprendimų priėmimo procedūras, atskirti centrinės, regioninės ir vietinės valdžios funkcijas, o per 2002 m. II ketvirtį – 2004 metus atlikti kai kurių centrinių valdymo institucijų auditą, optimizuoti (decentralizuoti ir dekoncentruoti) kai kurias centrinio valdymo institucijų vykdomas funkcijas ir parengti atitinkamų teisės aktų projektus.

Kaip matyti, naujos Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonės valstybės valdymo srityje skiriasi nuo ankstesnės. Jose nieko nekalbama apie ministerijų ir apskričių skaičiaus mažinimą. Labiausiai pabrėžiama centrinės viešojo administravimo sistemos institucinė sandara ir valdymo institucijų vykdomos funkcijos. Be to, naujoji Vyriausybė sustabdė Saulėlydžio komisijos veiklą ir pakoregavo minėtą apskričių valdymo reformos koncepciją, pripažindama netekusiu galios ankstesnės Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimo Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos krypčių ir Apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano" 2.3 punktą – apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių planą[120]. Neaišku, kodėl nepripažintas netekusiu galios ir minėto nutarimo 2.2 punktas – apskričių teritorinės reformos kryptys. Jis nėra ir nebus vykdomas, nes Vyriausybės programoje ir jos įgyvendinimo priemonėse nenumatyta sumažinti apskričių skaičių. Taigi iš vienuoliktosios Vyriausybės patvirtinto nutarimo įgyvendinta tik viena dalis – perpaskirstytos funkcijos. Neaišku, ar antra dalis bus įgyvendinama, o trečioji pripažinta netekusia galios. Vadinasi, atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, paaiškėja, kad Vyriausybės 2001–2004 metų programa ir jos įgyvendinimo priemonės nėra nukreiptos į vykdomosios valdžios, kaip savarankiškos valdžios rūšies, paskirties, jos institucijų sistemos ir struktūros pertvarkymą.

Reikėtų paminėti ir Vyriausybės 2001 m. spalio 15 d. protokolinį sprendimą Nr. 48 „Dėl vykdomo bei numatomo vykdyti įstaigų prie ministerijų likvidavimo, reorganizavimo ar pertvarkymo"[121], kuriuo ji pasiūlė ministerijoms likviduoti jų įsteigtas viešąsias įstaigas, kurios neteikia paslaugų jų įstatuose nustatytose veiklos srityse arba kurių veiklos terminas yra pasibaigęs, pertvarkyti iš valstybės biudžeto lėšų visiškai arba iš dalies išlaikomas ministerijų mokymo centrus, kurie teikia mokamas paslaugas, į viešąsias įstaigas bei pertvarkyti iš valstybės biudžeto išlaikomas įstaigas prie ministerijų, kurios vykdo ūkinę – komercinę veiklą, į valstybės įmones ar viešąsias įstaigas. Tuo pačiu sprendimu Vidaus reikalų ministerija įpareigojama

[120] Valstybės žinios. 2001 m. rugsėjo 14 d. Nr. 79. Publikacijos Nr. 2760.
[121] Publikacijų nėra.

rengiamame Vyriausybės įstatymo naujos redakcijos projekte nustatyti ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų įstaigų valdymo sričių nustatymo ir jų steigimo teisinius pagrindus bei rengiamame Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekte standartizuoti centrinių valstybinio administravimo subjektų vidaus administravimo struktūrą ir aiškiai apibrėžti jų teisinį statusą. Tačiau labai abejotina, ar šiuo protokoliniu sprendimu įtvirtintos nuostatos bus įgyvendinamos, nes yra nemažai tam trukdančių priežasčių (pavyzdžiui, nenustatyta atsakinga institucija, neaišku, kas atliks sprendime nurodytų institucijų veiklos įvertinimą, ar nereikėtų tokius sprendimus įforminti įstatyme arba Vyriausybės nutarime ir pan.).

Taip pat negalima pamiršti pastaruoju metu įvykdyto svarbiausių vykdomosios valdžios institucijų pertvarkymo. 2002 m. balandžio 16 d. Seimas priėmė „Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 31–1, 44–1 straipsniais įstatymą"[122], kuriuo iš dalies keičiama Vyriausybės vidinė organizacinė struktūra ir iš esmės pertvarkoma ministerijų vadovybė. Siekdamas garantuoti didesnį šių institucijų veiklos stabilumą ir objektyvumą skiriant į pareigas minėtame įstatyme nurodytus valstybės tarnautojus, Respublikos Prezidentas jį vetavo ir su pasiūlymais grąžino Seimui tobulinti. Į minėtus pasiūlymus nebuvo atsižvelgta.

Šio įstatymo priėmimu buvo siekiama užtikrinti Vyriausybės ir ministerijų veiklos stabilumą keičiantis Vyriausybėms. Tačiau abejotina, ar tai pavyko pasiekti, nes jame galima įžvelgti nemažai teisinio reguliavimo spragų, kurios egzistavo anksčiau ir kurių minėtas įstatymas taip pat nepašalino: neapibrėžti kriterijai, kuriais remiantis nustatomas Ministro Pirmininko ir ministrų politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų bei ministerijų sekretorių skaičius, taip pat nepakankamai užtikrintas įstatyme nurodytų aukščiausių karjeros valstybės tarnautojų priėmimo į valstybės tarnybą objektyvumo principas. Įstatymas realybėje tik pakeitė kai kurių valstybės tarnautojų pareigybių pavadinimus (pavyzdžiui, Vyriausybės sekretorius į Vyriausybės kancleris), kitų – hierarchinę padėtį atitinkamų institucijų organizacinėse struktūrose (pavyzdžiui, atsisakius viceministrų (išskyrus vieną) pareigybių įvedama ministerijų sekretorių pareigybė). Vadinasi, valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo požiūriu šis įstatymas jokių naujovių nepasiūlė, o atvirkščiai – tik padidino hierarchinius valdymo lygius (ministerijose naujai įvedama valstybės sekretoriaus pareigybė), lėtinančius sprendimų priėmimą ir didinančius ministerijų vadovybės narių skaičių.

Kiekviena Vyriausybė savo programoje ir jos įgyvendinimo priemonėse numatydavo pertvarkyti ir valstybės valdymą. Ieškant efektyvaus ir racionalaus valdymo modelio daugiausia buvo numatoma ir reformuojamas centrinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo, t. y. ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų. Reformas turbūt lemdavo tai,

[122] Valstybės žinios. 2002 m. balandžio 19 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1527.

kad šiuo lygmeniu funkcionuoja gausiausia vykdomosios valdžios institucijų sistemos grupė, kuri formuoja ir įgyvendina valstybės valdymo politiką visose svarbiausiose viešojo valdymo (administravimo) srityse.

Reikia pasakyti, jog visi esminiai pertvarkymai vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vienaip ar kitaip susiję su politiniais pokyčiais. Atliktas reformas iš esmės lėmė Vyriausybių kaita bei Respublikos Prezidento rinkimai. Mažinant ministerijų skaičių lygiagrečiai daugėjo Vyriausybės įstaigų ir atvirkščiai. Pavyzdžiui, 1998 m. panaikinus Europos reikalų ministeriją buvo įsteigtas Europos komitetas. Jam, kaip ir buvusiai ministerijai, skirti 65 etatai (nors funkcijų sumažėjo nuo 36 iki 23) bei priskirtos vykdyti analogiškos funkcijos. Be to, šios reorganizacijos tikslais įsteigtas Europos teisės departamentas prie Vyriausybės su 24 etatais, tačiau faktiškai užimti tik dešimt. Priminsime, kad centrinių vykdomosios valdžios institucijų organizacinių – teisinių formų keitimas neapsiriboja pateiktu pavyzdžiu (1990 m. balandžio 3 d. Krašto apsaugos ministerija buvo reorganizuota į Krašto apsaugos departamentą, o 1991 m. spalio 3 d. vėl buvo panaikintas minėtas departamentas ir įsteigta Krašto apsaugos ministerija ir t. t.).

Per paskutinį dešimtmetį neįvyko jokių reikšmingų poslinkių, stiprinant mokslinius vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos organizavimo ir funkcionavimo pagrindus. Trūkumai, pastebėti analizuojant ją 1990–2001 metais, išlieka nepakitę ir šiandien. Per pastaruosius trejus metus didelių permainų vykdomosios valdžios institucijų sistemoje įvyko kiekybiniu atžvilgiu: 1998 m. ją sudarė 86 institucijos, o 2001m. – 132. Buvo ne tik steigiamos naujos institucijos, bet ir sujungiamos bei skaidomos jau funkcionuojančios institucijos arba keičiama jų organizacinė – teisinė forma. Šis procesas nuolat papildomas vadovybės keitimu, ypač ministerijose, Vyriausybės įstaigose ir apskričių viršininkų institucijose. Vargu ar būtų galima surasti vykdomosios valdžios institucijų, kurios per tokį trumpą laiką nepatyrė įvairaus pobūdžio pertvarkymų.

Pasikeitimai vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vyksta nuolat: jos reorganizuojamos, kuriamos naujos, keičiama vadovybė, pertvarkoma vidinė organizacinė struktūra ir t. t. Dažna Vyriausybių ir kitų vykdomosios valdžios institucijų vadovybės kaita kaip destabilizuojantis veiksnys, daro įtaką ne tik tam tikros institucijos, bet ir visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimo kokybei ir efektyvumui. Bet koks institucijų pertvarkymas, o tuo labiau nepertraukiamas jų tobulinimas reiškia, kad jos dirbtinai tam tikram laikotarpiui pašalinamos iš vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir nevykdo savo funkcijų, taip pat demoralizuojami valstybės tarnautojai. Kaip rodo atlikti tyrimai, be didelių pastangų galima rasti pavyzdžių, kai 3 metų laikotarpiu tam tikros vykdomosios valdžios institucijos buvo kelis kartus pertvarkomos.

Reikia pasakyti, jog vykdomosios valdžios institucijų sistema nuo pat 1990 m. kovo 11 d. pergyvena nuolatinių permainų laikotarpį. Valdymo reformos – nesibaigiantis procesas mūsų valstybėje. Pradėtos reformos dažniausiai neužbaigiamos (nėra tęstinumo) dėl politinių permainų, o vėl pradedamos naujos. Be to, reikia aiškiai suvokti, kad visi bandymai spręsti sudėtingas ekonomines arba socialines problemas kuriant vis naujas ir naujas institucijas bei ekonominiais motyvais ir moksliniais tyrimais nepagrindus vykdoma valdymo reformų politika laukiamo efekto neduos. Taip pat gana sunku paskaičiuoti, kiek tokios reformos kainavo mūsų valstybės biudžetui, o dar sudėtingiau teigiamai įvertinti jų naudą, nes dabartinė socialinė – ekonominė situacija per daug vaizdinga, kad dar reikėtų papildomai ką nors komentuoti.

Kaip jau minėta anksčiau, reformų būtinumą lemia Vyriausybės programa ir ja vadovaujantis parengtas jos įgyvendinimo priemonių planas, t. y. visos reformos susijusios su atskirų partijų intuicija arba nuomone apie valstybės valdymą. Aišku, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemos esminė reforma – tai ne trumpalaikis ir dinamiškas procesas: jis reikalauja tam tikro laiko, etapų, stadijų, todėl neturint vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo strategijos (programos, koncepcijos), pagrįstos įvairiapusiška analize ir nepriklausomos nuo politinių procesų, neįmanoma užtikrinti vykdomosios valdžios institucijų sistemos stabilumo.

Apibendrinant vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidą po nepriklausomybės atkūrimo pažymėtina, jog atlikto tyrimo pagrindu ją galima skirstyti į tris laikotarpius. Pirmasis laikotarpį prasidėjo 1990 m kovo 11 d. ir tęsėsi iki 1992 m. spalio 25 d., t. y. iki Konstitucijos priėmimo. Šis laikotarpis svarbus tuo, kad jame buvo priimti nauji teisės aktai, kuriais remiantis Lietuvos valstybės valdžios sistema organizuota demokratinėms ir teisinėms valstybėms būdinga ir pasaulyje plačiai taikoma valdžių padalijimo doktrina. Nors Laikinasis Pagrindinis Įstatymas įtvirtino valdžių padalijimo principą, tačiau jame nebuvo reglamentuota vykdomosios valdžios institucijų sistema (išskyrus Vyriausybę). 1990 m. kovo 22 d. priimto Vyriausybės įstatymo nuostatų loginė analizė leidžia daryti prielaidą, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudarė du lygmenys: aukščiausiasis (Vyriausybė) ir centrinis (ministerijos, valstybinės tarnybos ir inspekcijos).

Antras etapas apima laikotarpį nuo 1992 m. spalio 25 d. iki 1994 m. gegužės 19 d. Tautos referendumu priimta Konstitucija pakoregavo Laikinojoje Konstitucijoje įtvirtintą valdžių padalijimo principą, papildydama valstybės valdžios sistemą Respublikos Prezidento institucija. Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies, 94 straipsnio ir 123 straipsnio analizė rodo, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro trys lygmenys, nors tiesiogiai joje tai nereglamentuota: aukščiausiasis (Vyriausybė), centrinis (ministerijos ir Vyriausybės įstaigos) ir aukštesnysis arba teritorinis (aukštesniosios valdymo institucijos).

Trečiasis laikotarpis prasidėjo nuo 1994 m gegužės 19 d., kai buvo priimtas naujos redakcijos Vyriausybės įstatymas. Jame kaip ir Konstitucijoje nebuvo tiesiogiai reglamentuota vykdomosios valdžios institucijų sistema. Šis įstatymas tik sukonkretino konstitucines nuostatas, nurodydamas, kokias ministerijas bei Vyriausybės įstaigas gali steigti Vyriausybė. Jo ypatumas tas, kad minėtas įstatymas išplėtė centrinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį, priskirdamas šiai institucijų grupei įstaigas prie ministerijų ir Vyriausybės komisijas . 1998 m. balandžio 18 d. priimtas Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas[123] ir jo pagrindu Vyriausybės 1999 m. spalio 27 d. nutarimu patvirtinta nauja Vyriausybės darbo reglamento redakcija vėl išplėtė centrinių vykdomosios valdžios institucijų lygmenį, papildydama jį – Vyriausybės komitetais.

Išnagrinėjus vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidą atkūrus nepriklausomybę, kitoje šios disertacijos dalyje analizuojami vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymo juridiniai kriterijai ir apibūdinami ją sudarantys struktūriniai elementai.

[123] Valstybės žinios. 1998 m. gegužės 1 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1132.

IV. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS ELEMENTAI

1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymo juridiniai kriterijai

Sisteminiu aspektu vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymo ir organizavimo normatyvinis pagrindas yra Konstitucija. 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu priimta Konstitucija iš esmės nustatė naują mūsų valstybei valstybės valdžios sistemą. Jos 5 straipsnio 1 dalyje netiesiogiai įtvirtinta tradicinė valdžių padalijimo doktrina: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas"[124]. Kaip pažymi G. Mesonis, „Šios teisės normos struktūra leidžia teigti, jog Konstitucijos skiriamos trys valdžios – įstatymų leidžiamoji (Seimas), vykdomoji (Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė) ir teisminė (Teismas). Toks valdžios šakų išskyrimas kartoja klasikinį, dar Š. Monteskje suformuluotą, valdžių padalijimo principą[125]. Panašiai mano ir S. Stačiokas: „Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtino valdžių padalijimo principą, kaip vieną svarbiausių demokratinės valdžios įgyvendinimo būdų"[126].

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Konstitucija taip pat tiesiogiai nereglamentuoja institucijų, kurios įgyvendina atitinkamą valstybės valdžios rūšį, nepateikia vykdomosios valdžios institucijų sistemos, o įtvirtina tik aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų – Seimo (Konstitucijos V skirsnis), Respublikos Prezidento (Konstitucijos VI skirsnis), Vyriausybės (Konstitucijos VII skirsnis) bei teismų (Konstitucijos VIII ir IX skirsniai) teisinio statuso pagrindus. Taigi galima konstatuoti, kad pakankamai detalaus vykdomosios valdžios institucijų sisteminio – struktūrinio apibrėžimo Konstitucijoje nėra.

Vadovaujantis anksčiau minėta G. Mesonio nuomone bei lingvistiniu teisės normų aiškinimo metodu Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies analizė leidžia aiškiai tvirtinti, kad Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė siejami su vykdomąja valdžia. Tai patvirtina ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai". Šio nutarimo konstatuojamojoje dalyje pasakyta: „[...] Respublikos Prezidentas, būdamas vykdomosios valdžios dalis [...] ir „Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje Vyriausybė [...] užima išskirtinę vietą"[127]. Kad Vyriausybė priskiriama vykdomosios valdžios

---

[124] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 6.

[125] Mesonis G. Daktaro disertacija: Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius, 2000. P. 99.

[126] Stačiokas S. Lietuvos nacionaliniai interesai ir valdžių tarpusavio sąveika // Lietuvos nacionaliniai interesai ir jos politinė sistema. – Vilnius, 1995. P. 68.

[127] Valstybės žinios. 1998 m. sausio 14 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 99.

PREZ

institucijų sistemai, abejonių nekyla, tačiau nevisiškai aiški Respublikos Prezidento padėtis vykdomosios valdžios, o ypač jos institucijų sistemos, atžvilgiu.

Ši problema analizuotina Respublikos Prezidento statuso kontekste. Jo statusą nustato Konstitucija. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentare pasakyta, kad „Respublikos Prezidentas pagal Konstitucijos 77 straipsnį yra valstybės vadovas, bet kartu nėra vykdomosios valdžios galva kaip, pavyzdžiui, JAV. Prezidentas, kaip leidžia teigti jo vykdomų funkcijų ir įgaliojimų analizė, yra valstybės stabilumo garantas ir užtikrina darnų valstybės valdžios institucijų funkcionavimą ir sąveiką [...]"[128]. Pasak L. Talat – Kelpšos, „Teisiniu požiūriu Prezidentas yra valstybės vadovas ir nevadovauja Vyriausybei"[129]. Vadinasi, jis nėra jos formalus vadovas, tačiau faktiškai ją įgyvendina bei tiesioginio ir netiesioginio (per Vyriausybę) poveikio formomis aktyviai veikia vykdomosios valdžios institucijų veiklą.

Respublikos Prezidentas įgyvendina valstybės valdžią kaip valstybės vadovas, iškildamas virš įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių (nors apie tai Konstitucijoje tiesiogiai neminima), nes disponuoja atitinkamais įgaliojimais kiekvienoje anksčiau minėtų valdžių veikimo sferoje, bei „Prezidentas yra daugiau moderatorius, kuris savo autoritetu gali redukuoti konfliktines situacijas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios"[130]. Įdomi ir E. Šileikio nuomonė apie Respublikos Prezidento vietą valdžių padalijimo doktrinos aspektu: „Respublikos Prezidentas, būdamas susijęs tiek su įstatymų leidžiamąja, tiek su vykdomąja ir teismine valdžia, nėra klasikinė (įprasta) vykdomosios valdžios institucija, t. y. priskirtinas specifinei – „mišriajai" ar „ketvirtajai" – valdžiai"[131]. Vadinasi, remiantis tuo, kas išdėstyta, galima teigti, kad Respublikos Prezidentas, būdamas vykdomosios valdžios dalis, organizaciškai nėra priskiriamas jokiai valstybės valdžios institucijų sistemai. Be to, jo įgaliojimų svarba ir pobūdis leidžia priskirti jį prie ypatingų vykdomosios valdžios subjektų, galinčių daryti įtaką visų svarbiausių viešojo gyvenimo – administracinės – politinės, ūkio ir socialinės – kultūrinės – sferų valdymui.

Kadangi Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas, vadinasi, teisingai suprasti konkrečios konstitucinės normos prasmę galima tik aiškinant ją su kitomis tos pačios Konstitucijos normomis. Jos VII skirsnis „Lietuvos Respublikos Vyriausybė" skirtas tik vienai vykdomosios valdžios institucijai ir iš dalies nepateikia jokios vykdomosios valdžios institucijų sistemos sampratos. Pagal Konstitucijos 91 straipsnį Vyriausybei priskiriami ministrai, o

[128] Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras / 1 dalis. – Vilnius, 2001. P. 32.

[129] Talat - Kelpša L. Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // Politologija. – Vilnius, 1996. Nr. 1. P. 96.

[130] Hollstein A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? // Politologija. – Vilnius, 1999. Nr. 2. P. 34.

[131] Šileikis E. Valstybės vadovo statusas: teoriniai ir praktiniai klausimai / Teisė. – Vilnius, 2001. Nr. 38. P. 96.

remiantis jos 94 straipsnio 3 punktu, ji taip pat koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą. Tai leidžia teigti, jog vykdomosios valdžios institucijų sistema užsibaigia ministerijomis ir Vyriausybės įstaigomis. Vis dėlto taip nėra. Tikrovėje šių institucijų sistema yra gana sudėtinga ir šiandien nelengva ją tiksliai apibrėžti. Taigi Konstitucijos sisteminė ir loginė analizė leidžia šiame skirsnyje įžvelgti tik preliminarią vykdomosios valdžios institucijų sistemą, kurią be anksčiau minėtos – Vyriausybės, papildytų ministerijos ir Vyriausybės įstaigos.

Be Konstitucijos valstybės institucijų skirstymą pagal valstybės valdžios rūšis nustato ir kiti teisės aktai. Vienas tokių teisės aktų, kuriame formaliai nurodytos institucijos, įgyvendinančios atitinkamą valstybės valdžios rūšį, yra 1999 m. liepos 1 d. priimtas Valstybės tarnybos įstatymas. Šio įstatymo 2 straipsnio 21 dalyje reglamentuota, kad vykdomosios valdžios institucijos yra Vyriausybė, ministerija, apskrities viršininkas, valdyba (meras)[132]. Tokia nuostata sukelia šiek tiek neaiškumų nustatant, kokios institucijos sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemą, ją lyginant su Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies ir kitų skirsnių nuostatomis.

Analizuojant vykdomosios valdžios institucijų sistemą tikslinga paminėti ir vieną iš svarbiausių (po Konstitucijos) teisės aktų, kuris nustato vykdomosios valdžios institucijų steigimo ir veiklos pagrindus – „Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymą". Nors šiame teisės akte taip pat tiesiogiai neįtvirtinta vykdomosios valdžios institucijų sistema, tačiau jo analizė (Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 7, 8, 11 ir 15 punktai, 26 straipsnio 3 dalies 7, 10 ir 11 punktai, 27 straipsnis bei šio įstatymo aštuntasis skirsnis) suponuoja prielaidą, kad jai priskiriama Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai ir komisijos, įstaigos prie ministerijų bei apskričių viršininkų institucijos.

Kitas teisės aktas, kuris sietinas su vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymu – „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas". Jo 3 straipsnio 4 dalyje pateikta viešojo administravimo subjektų sąvoka, kuri sietina su praktiniu vykdomosios valdžios įgyvendinimu: „viešojo administravimo subjektai – institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas"[133]. Kadangi, be institucijų, įstaigų ir tarnybų, valstybės tarnautojus šis apibrėžimas taip pat sieja su vykdomąja valdžia, kyla klausimas: ar jie nėra vykdomosios valdžios subjektai ir jų nereikėtų įtraukti į vykdomosios valdžios institucijų sistemą?

Iš to, kas išdėstyta, išplaukia, jog šiuo metu dėl elementaraus aiškumo nebuvimo galima skirti keturias vykdomosios valdžios institucijų sistemos rūšis: pirma – Vyriausybė, ministerijos ir Vyriausybės įstaigos; antra – Vyriausybė, ministerijos, apskričių viršininkai ir savivaldybių

[132] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 30 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 2130.
[133] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 19 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1945.

valdybos (merai); trečia – Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komisijos ir komitetai, įstaigos prie ministerijų bei apskričių viršininkų institucijos; ketvirta – Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komisijos ir komitetai, įstaigos prie ministerijų, apskričių viršininkai ir savivaldybių valdybos (merai) bei valstybės tarnautojai.

Vertinant anksčiau nurodytas vykdomosios valdžios institucijų sistemas formaliu aspektu abejonių kyla dėl savivaldybės institucijų (valdybos, mero) ir valstybės tarnautojų kaip sudėtinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalių. Remiantis Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies, X skirsnio ir kitų įstatymų nuostatų sistemine ir logine analize, minėtos savivaldybės institucijos vis dėlto nėra valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomąją valdžią, institucijos, nors jų administracijos struktūros ir atitinkami pareigūnai be išlygų įgyvendina svarbias vykdomojo ir tvarkomojo pobūdžio funkcijas. „Taigi valstybė pripažįsta vietos savivaldą savarankišku valdymo lygmeniu, tautai priklausančios valdžios savarankiška įgyvendinimo forma"[134]. Tai patvirtina Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje reglamentuotas valdžių padalijimo principas („Valstybės valdžią vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas"[135]), jos 120 straipsnio 2 dalis („Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai"[136]), Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 2 dalis („Vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitiems valdymo organams"[137]) bei Vietos savivaldos įstatymo 38 straipsnio 2 dalis („Savivaldybės nėra pavaldžios jokioms valstybės institucijoms"[138]). Vadinasi, jos nėra valstybės formuotės (dariniai), todėl ir nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis, nes „Konstitucijoje savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu"[139].

Atitinkamos nuostatos reikėtų laikytis ir valstybės tarnautojų atžvilgiu. Mokslinėje literatūroje valstybės tarnautojai, kaip ir vykdomosios valdžios institucijos, traktuojami kaip administracinės teisės subjektai. Jie yra valdymo ir kitų valstybės funkcijų vykdymo, valstybės institucijų kompetencijos įgyvendinimo subjektai, t. y. vykdo vykdomąsias ir tvarkomąsias funkcijas visose valstybinę valdžią įgyvendinančiose institucijose. Kadangi vykdomosios valdžios praktinė įgyvendinimo forma (išraiška) yra viešasis valdymas (administravimas), vadinasi, ją įgyvendinant valstybės tarnautojai tampa viešojo valdymo (administravimo), o ne vykdomosios valdžios subjektais. Taigi valstybės tarnautojai yra vykdomosios valdžios

---

[134] Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – Москва, 1999. С. 94.
[135] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 6.
[136] Ten pat. P. 47.
[137] Valstybės žinios. 1999 m. spalio 1 d. Nr. 82. Publikacijos Nr. 2418.
[138] Valstybės žinios. 1994 m. liepos 20 d. Nr. 55. Publikacijos Nr. 1049; Valstybės žinios. 2000 m. spalio 27 d. Nr. 91. Publikacijos Nr. 2832.
[139] Valstybės žinios. 2002 m. sausio 18 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 186.

institucijų sudėtinė dalis, užtikrinanti tų institucijų funkcionavimą. Tai suponuoja mintį, kad ne visi administracinės teisės subjektai gali būti vykdomosios valdžios subjektais.

Kita vertus, vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro valstybės institucijų, kurios teisinėje literatūroje dar vadinamos vykdomosios valdžios subjektais, visuma. Atitinkamai jie visi kartu sudaro tam tikrus viešojo valdymo (administravimo) sistemos lygmenis. Tačiau ne visi viešojo valdymo (administravimo) subjektai gali būti vykdomosios valdžios subjektais jos konstitucine prasme. Priešingu atveju vadovaujantis anksčiau minėta Viešojo administravimo įstatymo nuostata tokiais reikėtų pripažinti įmones, nevyriausybines organizacijas ir vietos savivaldos institucijas, t. y. tokias viešojo valdymo (administravimo) sistemos institucijas, kurios yra už valdžių padalijimo principo galiojimo ribų, nes pagal Konstituciją jos nelaikytinos institucijomis, įgyvendinančiomis vykdomąją valdžią, nors vykdo vykdomąsias – tvarkomąsias funkcijas. Vadinasi, viešojo valdymo (administravimo) sistema apima daug daugiau įvairių subjektų nei vykdomosios valdžios institucijų sistema.

Kai kurie administracinės teisės teorijos autoriai (B. Rosinskis), teigia, kad „vykdomuosius ir tvarkomuosius įgaliojimus, be atitinkamų valstybinių ir municipalinių institucijų bei jų pareigūnų, taip pat įgyvendina įmonių, įstaigų, kitų organizacijų (įskaitant ir nevyriausybines) administracija [...]"[140]. Vykstant privatizacijai, vietos savivaldos plėtrai ir mažėjant tiesioginiam kai kurių viešojo gyvenimo sferų valstybiniam valdymui vykdomoji ir tvarkomoji subjektų veiklos reikšmė, kurie formaliai nėra vykdomosios valdžios elementai, laipsniškai didėja, todėl, anot jo, kalbant apie vykdomosios valdžios institucijų sistemą į ją „kartu su vykdomosios valdžios institucijomis reikėtų įtraukti tas institucijas ir pareigūnus, kurie įgyvendina vykdomąsias ir tvarkomąsias funkcijas savivaldybių institucijose bei įmonių, įstaigų, organizacijų administraciją"[141]. NVO

Realiausia vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudėtis netiesiogiai įtvirtinta Konstitucijoje ir preliminariai detalizuota Vyriausybės įstatyme. Ją, be Konstitucijoje nurodytų Vyriausybės, ministerijų ir Vyriausybės įstaigų, sudarytų anksčiau minėtos Vyriausybės komisijos ir komitetai, įstaigos prie ministerijų bei apskričių viršininkų institucijos.

Nors Vyriausybės komisijas ir komitetus sudaro Vyriausybė, tačiau abejonių kyla dėl jų įtraukimo į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Šiuo atveju atkreiptinas dėmesys į Vyriausybės komisijų ir komitetų funkcionavimo laiką. Jie skirstomi į laikinuosius ir nuolatinius. Vyriausybės laikinieji komitetai ir laikinosios komisijos sudaromi atitinkamiems organizaciniams klausimams spręsti (pavyzdžiui, Vyriausybės 2000 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 687 „Dėl valstybinės įmonės valstybinės radijo dažnių tarnybos reorganizavimo komisijos

[140] Россинский Б. В. Административное право. Словарь – справочник. – Москва, 2000. С. 229.
[141] Россинский Б. В. Административное право. Учебно–практическое пособие. – Москва, 2001. С. 15.

sudarymo"[142], Vyriausybės 1998 m. spalio 16 d. nutarimas Nr. 1243 „Dėl komisijos Baltijos jūros valstybių III konferencijai organizuoti sudarymo"[143], Vyriausybės 2001 m. birželio 18 d. nutarimas Nr. 736 „Dėl organizacinio komiteto pasaulio orientavimosi sporto veteranų čempionatui 2001 metais Lietuvoje surengti sudarymo"[144] ir pan.). Kadangi jos įgyvendina organizacinius klausimus ir nevykdo vykdomosios valdžios funkcijų, Vyriausybės laikinuosius komitetus ir laikinąsias komisijas netikslinga įtraukti į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Taigi pagal vykdomas funkcijas vykdomosios valdžios institucijų sistemai iš dalies galima priskirti tik Vyriausybės nuolatinius komitetus ir nuolatines komisijas. Tai valdymo pobūdžio funkcijas vykdančios Vyriausybės sudaromos koordinavimo institucijos, kurios savo esme nepriskiriamos vykdomosios valdžios institucijoms. Apie jas kaip vykdomosios valdžios institucijas galima kalbėti tik sąlygiškai, t. y. logiškai suvokiant jų priklausomybę šiai valdžiai arba jų priskyrimą vykdomosios valdžios institucijoms lemia tai, jog jas sudaro aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija ir kad jos paprastai vykdo valdymo (koordinavimo, kontrolės) funkcijas.

Organizaciniu aspektu nuolat funkcionuojančia pripažįstama bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucija – Vyriausybė. Kitos šios sistemos institucijos (specialios kompetencijos) mažiau stabilios (pavyzdžiui, ministerijos, Vyriausybės įstaigos), nes gali apskritai nustoti egzistuoti arba funkcionuoti (pavyzdžiui, likviduojama arba reorganizuojama). Taip pat nereikėtų pamiršti ir kitų vykdomosios valdžios institucijų struktūrinių padalinių, jų teritorinių skyrių bei valstybės tarnautojų vaidmens įgyvendinant vykdomąją valdžią.

Reikia pažymėti, jog išanalizavus teisės aktus (Konstituciją, Vyriausybės ir kitus įstatymus) negalima vienareikšmiškai atsakyti į klausimą, kokia institucija turi teisę tvirtinti vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Šitas klausimas Lietuvos Respublikos teisės aktuose apskritai nereglamentuojamas.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, bei remiantis galiojančia Konstitucija ir jos pagrindu priimtu Vyriausybės įstatymu vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro šios institucijos ir lygmenys:

1) Vyriausybė (aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija);
2) Ministerijos (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
3) Vyriausybės įstaigos (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
4) Vyriausybės komisijos ir komitetai (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
5) Įstaigos prie ministerijų (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
6) Apskričių viršininkų institucijos (teritorinės vykdomosios valdžios institucijos).

---

[142] Россинский Б. В. Административное право. Словарь – справочник. – Москва, 2000. С. 229.
[143] Valstybės žinios. 1998 m. spalio 21 d. Nr. 92. Publikacijos Nr. 2563.
[144] Valstybės žinios. 2001 m. birželio 22 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 1873.

Išsiaiškinę, kokia yra Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistema palyginimui trumpai apžvelgsime penkių užsienio valstybių šios valdžios rūšies institucijų sistemas. Keturios iš jų yra Europos valstybės, būtent: Didžioji Britanija, Prancūzija, Vokietija ir Estija; penktoji – Jungtinės Amerikos Valstijos. Priežastys, lėmusios tokį pasirinkimą, yra aiškios. Didžioji Britanija, Prancūzija, Vokietija, Estija ir Jungtinės Amerikos Valstijos pristato keturias skirtingas vykdomosios valdžios institucijų sistemų organizavimo tradicijas.

Formaliai aukščiausia vykdomoji valdžia Didžiojoje Britanijoje priklauso Karūnai, t. y. monarchui (šiuo metu – karalienei), kuri vadovauja visai vykdomajai valdžiai[145]. Šią sistemą sudaro centrinės ir teritorinės vykdomosios valdžios institucijos. Centrinės vykdomosios valdžios institucijoms, be Karūnos, priskiriamas Ministras Pirmininkas, kabinetas, Vyriausybė, Slaptoji taryba, vyriausybės departamentai, agentūros ir korporacijos. Dauguma centrinių vykdomosios valdžios institucijų turi sau pavaldžius savarankiškus teritorinius skyrius. Tai teritorinės vykdomosios valdžios institucijos.

Vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos ypatumus lemia rašytinės konstitucijos nebuvimas, kurioje būtų įtvirtinta aukščiausių vykdomosios valdžios institucijų kompetencija ir funkcijos, tačiau tai nereiškia, kad šioje šalyje nėra stabilių valstybės institucijų struktūrų[146]. Šiuos klausimus reguliuoja atskiri, nekodifikuoti teisės aktai, pavyzdžiui, 1937 m. Aktas dėl Karūnos ministrų[147], 1964 m. Aktas dėl Karūnos ministrų[148], 1975 m. Aktas dėl Karūnos ministrų[149], Vyriausybės nutarimai, precedentai, taip pat nerašytiniai šaltiniai – konstituciniai susitarimai. Taigi Didžiojoje Britanijoje nėra vientiso įstatymo, kuris nustatytų vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos sudarymą bei jų struktūrą ir kompetenciją.

Prancūzijos Konstitucijos reikšmingiausias bruožas, tiesiogiai susijęs su vykdomosios valdžios institucijų sistema, yra griežtas valdžių padalijimas[150]. Jos vykdomosios valdžios institucijų sistemos aukščiausia institucija yra prezidentas, kuris yra svarbiausias ne tik šalies politinio mechanizmo, bet ir vykdomosios valdžios vadovas. Jis vykdo funkcijas, kurios parlamentinėse valstybėse priklauso ministrui pirmininkui.

Prancūzijos vykdomosios valdžios institucijų sistemai priskiriama Vyriausybė, ministerijos, centriniai departamentai, dauguma įvairių žinybų ir organizacijų. Prefektūros ir ministerijų vietiniai (teritoriniai) padaliniai sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemos

---

[145] Foulkes D. Administrative Law. Eighth Edition. – London: Butterworths, 1995. P. 14.

[146] Конституции государств Европы. Том 1. – Москва, 2001. С. 489.

[147] Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. – Москва, 1999. С. 280-281.

[148] Ten pat. C. 282.

[149] Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. Т. 2. – Москва, 1996. С. 317.

[150] Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные концепции. – Москва, 2002. С. 219.

teritorinį lygmenį. Taip pat nėra specialaus įstatymo, kuris reguliuotų Vyriausybės veiklą. Jos teisinį statusą nustato pagrindinis šalies įstatymas, t.y. Konstitucija (20–23 straipsniai[151]).

Vokietijoje taip pat nėra vientiso teisės akto, kuris reglamentuotų vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Klausimai, susiję su ministerijų organizacija ir veikla, bei ministrų teisinė padėtis įtvirtinta šiuose teisės aktuose: 1949 m. „Vokietijos Federatyvinės Respublikos Pagrindiniame Įstatyme"[152], Bundestago reglamente, 1951 m. Federalinės Vyriausybės reglamente ir kituose įstatymuose. Pagrindiniame įstatyme nėra specialaus skyriaus, skirto federalinėms ministerijoms ir ministrams. Atskiros nuostatos šiuo klausimu įtvirtintos VI skyriuje „Federalinė Vyriausybė" (62, 64, 65, 65a, 66, 69 straipsniai), X skyriuje „Finansai" (114 straipsnis), V skyriuje „Federalinis Prezidentas" (58 straipsnis). Jame taip pat nėra skyriaus ir apie kitas vykdomosios valdžios institucijas. Jų sudarymo, organizacijos ir kompetencijos klausimus reguliuoja specialūs įstatymai.

Taigi galima išskirti tris vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenis. Pirmąjį lygmenį sudaro Federacijos institucijos (Vyriausybė, ministerijos, įvairios kitos centrinės žinybos); antrasis lygmuo – žemių vykdomosios valdžios institucijos (žemių vyriausybės, ministerijos); trečiasis lygmuo – apygardų vykdomosios valdžios institucijos (žemių vyriausybių įgaliotiniai). Jų teisinį statusą nustato žemių konstitucijos ir įstatymai.

Teigiamą JAV įtaką pasaulinei praktikai lėmė tai, jog jos Konstitucijoje visame pasaulyje pirmiausia buvo įtvirtintas valdžių padalijimo principas, kuris nustatė aukščiausių Federacijos ir valstijų institucijų tarpusavio santykius. JAV Konstitucija Jungtinių Amerikos Valstijų Kongresui, sudarytam iš Atstovų rūmų ir Senato, priskiria įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimus (I straipsnis), JAV Prezidentui – vykdomosios valdžios įgyvendinimą (II straipsnis), Aukščiausiajam Teismui ir kitiems teismams – Jungtinių Valstijų teisminės valdžios įgyvendinimą (III straipsnis).

Pagal Konstituciją „federacijos vykdomajai valdžiai vadovauja prezidentas"[153]. Be jo, federalinę vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro ministerijos (14 departamentų), Prezidento vykdomasis aparatas – prezidento vykdomoji valdyba (valdybos, tarybos, tarnybos – iš viso 9), nepriklausomos agentūros, biurai, korporacijos, tarnybos ir Centrinis bankas[154]. Valstijose vykdomąją valdžią įgyvendina valstijų gubernatoriai, kurie disponuoja didele nepriklausomybe ir savo statusu primena JAV Prezidentą.

---

[151] Blaustein A. P. & Flanz C. H. Constitutions Of The Countries Of The World. France. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. P. 28–29.

[152] Blaustein A. P. & Flanz C. H. Constitutions Of The Countries Of The World. Germany. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. P. 13.

[153] An Outline Of American Government. - United States Information Agency, 1990. P. 56.

[154] Warren K. F. Administrative Law in the Political System. Third Edition. – New Jersey: Prentice Hall, Upper Sadlle River, 1996. P. 79.

Kitokia ir artimiausių mūsų kaimynų estų vykdomosios valdžios institucijų sistema. Estijos vykdomosios valdžios institucijų sistemą remiantis Estijos Respublikos Konstitucija, netiesiogiai nustatė 1992 m. priimtas Respublikos Vyriausybės įstatymas. Po trejų metų šis įstatymas buvo pakeistas nauju Respublikos Vyriausybės įstatymu. Naujo įstatymo 1 straipsnio 1 ir 2 dalys deklaruoja, kad „Respublikos Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią vadovaudamasi Konstitucija ir įstatymais bei vykdo savo funkcijas tiesiogiai arba per vyriausybės agentūras"[155]. Pagal anksčiau minėtą įstatymą vykdomąją valdžią įgyvendinančios agentūros suskirstytos į dvi kategorijas: Vyriausybės agentūras ir valstybines agentūras, administruojamas ir valdomas Vyriausybės agentūrų. Pagrindinė valstybės finansuojamų Vyriausybės agentūrų funkcija yra įgyvendinti vykdomąją valdžią. Kitaip tariant, šias agentūras sudaro: Valstybės kanceliarija, ministerijos, departamentai ir inspekcijos, taip pat jų regioninės įstaigos bei apskrities valdytojo (viršininko) institucijos. Visos jos yra atskaitingos Vyriausybei arba atitinkamam ministrui, kuris vadovauja arba koordinuoja jų veiklą ir jas prižiūri. Naujasis Vyriausybės įstatymas reorganizavo vykdomosios valdžios institucijų sistemą, kurią šiandien sudaro 26 agentūros ir 11 inspekcijų (vietoj buvusių 36 agentūrų ir 10 inspekcijų).

Antroji kategorija – valstybinės agentūros, kurios taip pat finansuojamos iš valstybės biudžeto. Jas administruoja Vyriausybės agentūros. Tačiau pagrindinė šių agentūrų funkcija – ne įgyvendinti vyriausybinę vykdomąją valdžią, o užtikrinti Vyriausybės agentūrų darbą arba vykdyti kitas valstybės funkcijas kultūros, švietimo, socialinėje ir kitose sferose.

Estijoje taip pat nėra įstatymo, kuris reglamentuotų vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos organizavimą. Atitinkamos nuostatos šiuo klausimu įtvirtintos Konstitucijoje (86–101 straipsniai) bei atskirų vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrų organizavimo ir kiti aspektai nustatyti Respublikos Vyriausybės įstatyme (3 ir 4 skyriai).

Estijos teisės teoretikai iki šiol diskutuoja, ar Respublikos Prezidentas, ar Respublikos Vyriausybė yra aukščiausia vykdomosios valdžios institucija. „Respublikos Prezidentas neturi visiškos vykdomosios valdžios, nes didžiąją jos dalį tikrovėje įgyvendina Vyriausybė, kuriai vadovauja ministras pirmininkas"[156]. Vadinasi, aukščiausia vykdomosios valdžios institucija Estijoje, kaip ir Lietuvoje, yra Vyriausybė.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, teigtina, kad anksčiau minėtos valstybės taip pat neturi vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos kūrimo įstatymo, tačiau pastebėtina, jog vykdomosios valdžios organizavimo klausimai daug detaliau reglamentuoti jų Konstitucijose, įstatymuose ir kituose teisės aktuose.

---

[155] Government of the Republic Act. http://www.riik.ee/en/valitsus.

[156] Galligan D. J. and Smilov D. M. Administrative Law In Central And Eastern Europe 1996–1998. – Budapest: Central European University Press, 1999. P. 78.

Pateiktuose paveiksluose pavaizduota šiandieninė Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema. Statistiniu aspektu ypač įdomi 4 lentelė ir 5 paveikslas, kuriuose aritmetine išraiška ir procentais nurodytas vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudarančių subjektų santykis. Kaip matyti, daugiausia institucijų sutelkta centriniame vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenyje – 121 arba 81 proc. visų institucijų, o mažiausiai – aukščiausiame ir teritoriniame lygmenyje – atitinkamai 1 ir 10. Bendras vykdomosios valdžios institucijų skaičius yra 132. Be to, nepriskaičiuojamos institucijos, kurios savo esme yra vykdomosios valdžios, tačiau pagal Konstitucijos ir Vyriausybės įstatymo nuostatas negali būti įtrauktos į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, nes steigiamos remiantis ne Vyriausybės įstatymo nuostatomis, o įvairiais kitais juridiniais pagrindais.

Kitame skyriuje atskirai paanalizuosime, kokios savybės ir ypatumai būdingi kiekvienai anksčiau minėtai Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijai.

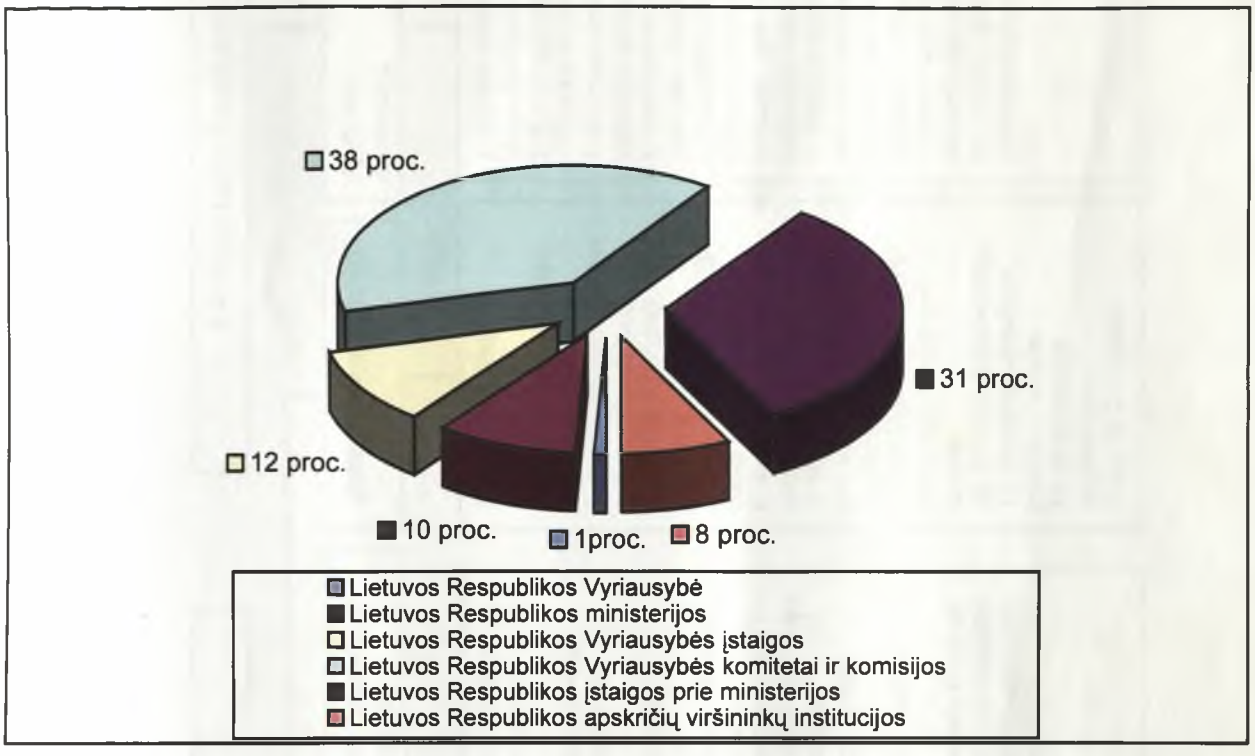
5 paveikslas. **Vykdomosios valdžios institucijų sistema**



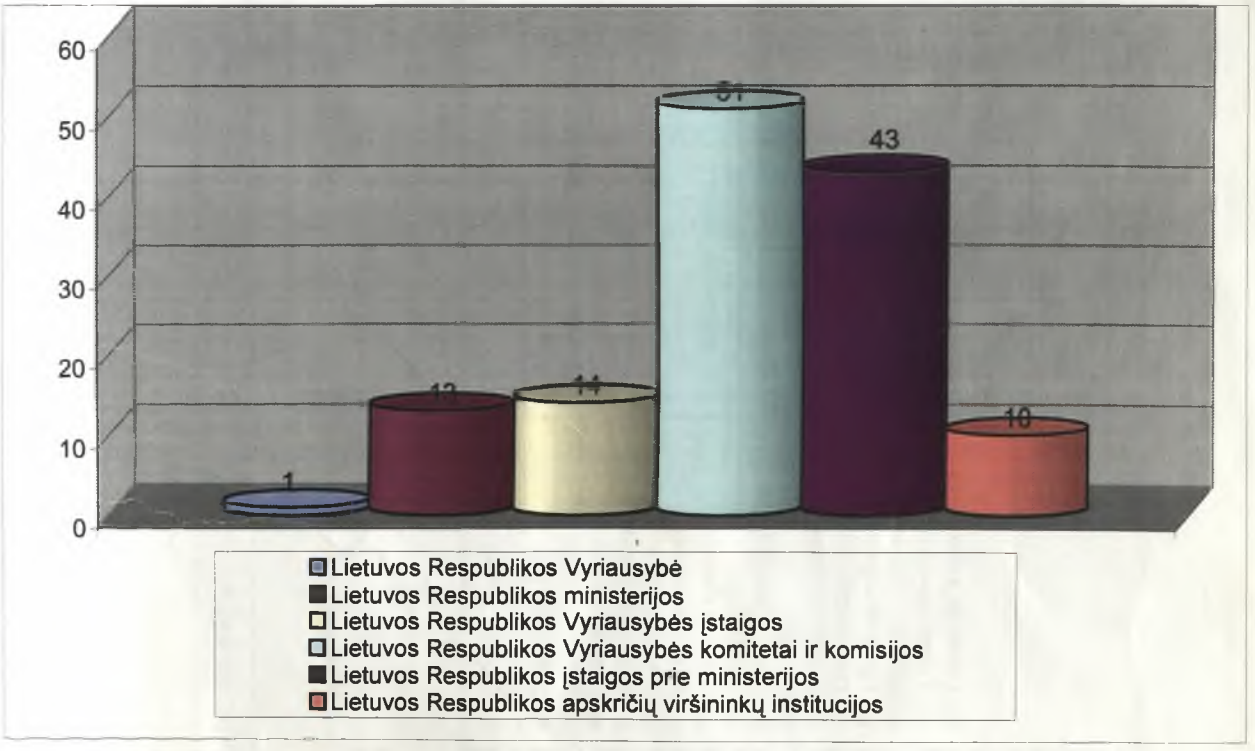
4 lentelė. **Vykdomosios valdžios institucijų skaičius**

Eil. Nr.	Institucijos pavadinimas	Skaičius
1.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	1
2.	Lietuvos Respublikos ministerijos	13
3.	Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigos	14
4.	Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetai ir komisijos	51
5.	Lietuvos Respublikos įstaigos prie ministerijos	43
6.	Lietuvos Respublikos apskričių viršininkų institucijos	10
	Iš viso	132

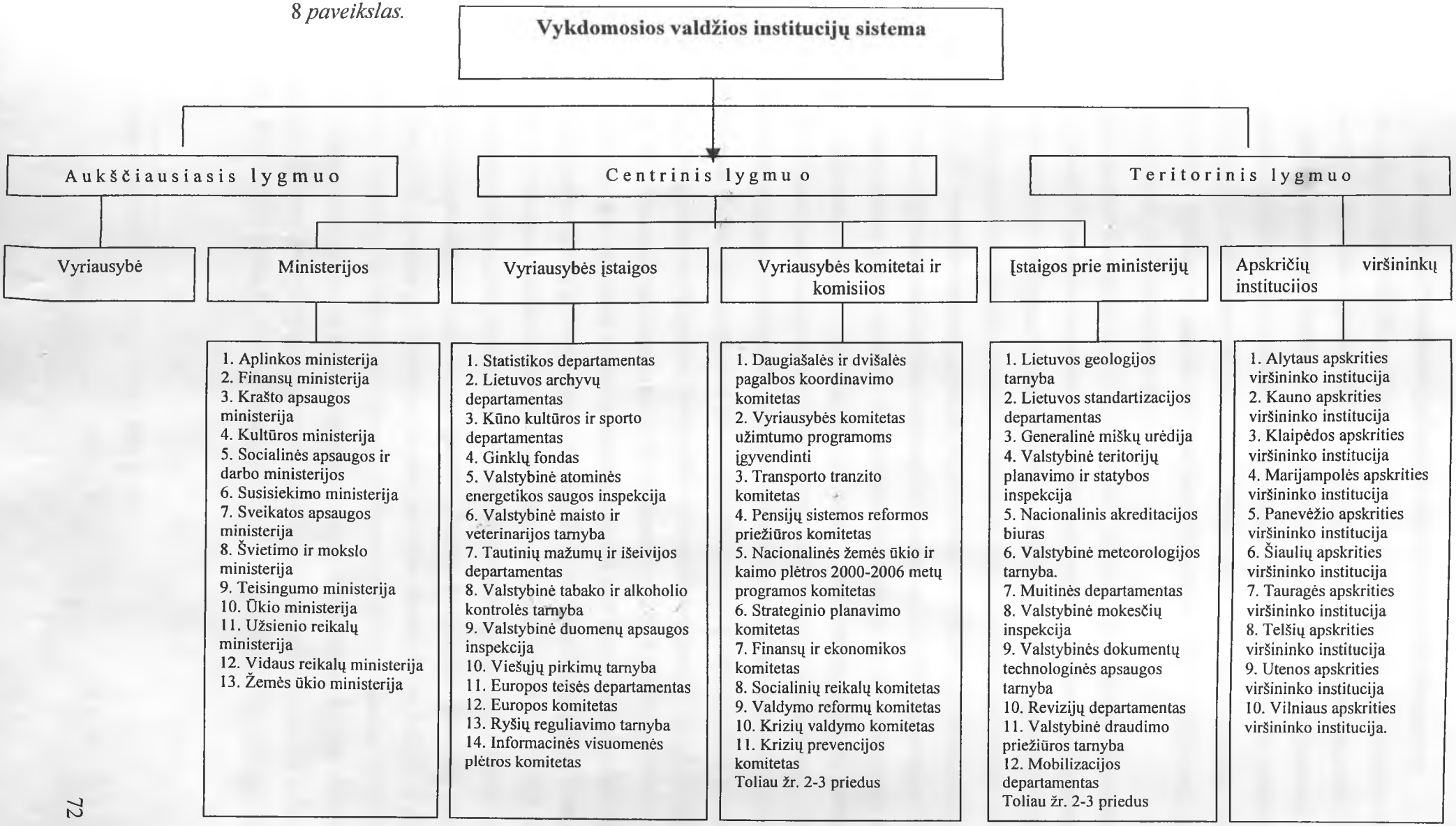
6 paveikslas. **Vykdomosios valdžios institucijų skaičiaus santykis sistemoje**



7 paveikslas. **Vykdomosios valdžios institucijų skaičius**



8 paveikslas.



2. Respublikos Prezidento įgaliojimai vykdomosios valdžios srityje

Nors pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas nėra vykdomosios valdžios vadovas, tačiau jo vaidmuo, funkcijos ir įgaliojimai šioje srityje gana reikšmingi ir įvairiapusiški. Apie tai įtikinamai liudija Konstitucija, įstatymai ir Respublikos Prezidento teisės aktai (dekretai).

Konstitucijos VI skirsnyje „Respublikos Prezidentas" reglamentuoti jo teisinio statuso pagrindai. Kituose Konstitucijos skirsniuose ir straipsniuose taip pat įtvirtintos normos ir nuostatos, kurios išplečia ir papildo Respublikos Prezidento veikos legitiminį pagrindą (pavyzdžiui, 5, 58, 65, 68 ir kiti straipsniai).

Vadovaujantis Konstitucijos 77 straipsnio 1 dalimi „Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas"[157], nors šios nuostatos nei Konstitucija, nei kiti įstatymai nedetalizuoja. Kaip valstybės vadovas jis yra žmogaus bei piliečių teisių ir laisvių, daugiausia įgyvendinamų viešojo valdymo (administravimo) sferoje, garantas, užtikrina koordinuotą valstybės valdžios institucijų funkcionavimą ir bendradarbiavimą, sprendžia pagrindinius valstybės vidaus ir užsienio politikos klausimus, kuriuos įgyvendinant aktyviai dalyvauja ir vykdomosios valdžios institucijos.

Administracinės teisės subjektu Respublikos Prezidentas tampa penkeriems metams remiantis visuotinais, lygiais ir tiesioginiais rinkimais. Prieš pradėdamas eiti pareigas jis prisiekia. Konstitucija suteikia Respublikos Prezidentui plačius įgaliojimus, tiesiogiai susijusius su vykdomosios valdžios organizavimu ir funkcionavimu. Vykdomosios valdžios srityje jis turi šiuos įgaliojimus: Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį; priima Vyriausybės atsistatydinimą ir prireikus paveda jai toliau eiti pareigas arba vienam iš ministrų paveda eiti Ministro Pirmininko pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė; taip pat priima ministrų atsistatydinimą ir gali pavesti jiems eiti pareigas, kol bus paskirtas naujas ministras; Vyriausybei atsistatydinus ne vėliau kaip per 15 dienų teikia Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą; kartu su Vyriausybe vykdo vidaus ir užsienio politiką; Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus; nustatyta tvarka skiria ir atleidžia įstatymų numatytus valstybės pareigūnus (Lietuvos Respublikos generalinį prokurorą, policijos generalinį komisarą, Specialiųjų tyrimų tarnybos direktorių ir kt.), t. y. asmenis, aktyviai dalyvaujančius užtikrinant teisėtumą vykdomosios valdžios sferoje; teikia Seimui valstybės kontrolieriaus, Lietuvos banko valdybos pirmininko kandidatūrą bei gali teikti Seimui siūlymą pareikšti nepasitikėjimą jais; įstatymo nustatyta tvarka teikia Lietuvos Respublikos pilietybę; Vyriausybės teikimu skiria ir atšaukia Lietuvos Respublikos diplomatinius atstovus

[157] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 29.

užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų; priima užsienio diplomatinių atstovų įgaliojamuosius ir atšaukiamuosius raštus; teikia diplomatinius rangus ir specialius vardus.

Respublikos Prezidentas vadovauja Valstybės gynimo tarybai, Seimo pritarimu skiria ir atleidžia kariuomenės vadą ir saugumo tarnybos vadovą bei suteikia aukščiausius karinius laipsnius. Būdamas vyriausiasis valstybės ginkluotųjų pajėgų vadas, Respublikos Prezidentas ginkluoto užpuolimo, kuriuo kėsinamasi į valstybės suverenumą ar teritorijos vientisumą, atveju priima sprendimus gynybos nuo ginkluotos agresijos, karo padėties įvedimo, taip pat mobilizacijos klausimais ir pateikia šiuos sprendimus tvirtinti artimiausiam Seimo posėdžiui.

Išanalizavus Respublikos Prezidento įgaliojimus vykdomosios valdžios sferoje galima teigti, jog jis šioje sferoje turi plačiausius įgaliojimus, lyginant su kitomis valstybės valdžios rūšimis. Tačiau daugumos svarbiausių įgaliojimų minėtoje srityje Respublikos Prezidentas negalėtų savarankiškai įgyvendinti be Seimo pritarimo ir palaikymo, t. y. kai kuriuos įgaliojimus neformaliai dalijasi su Seimu. Daugiausiai laisvės vykdydamas įgaliojimus vykdomosios valdžios sferoje Respublikos Prezidentas turi užsienio politikos srityje. Čia „jis yra centrinė figūra"[158], nes kiti politikos dalyviai yra tiesiogiai arba netiesiogiai nuo jo priklausomi. Vadinasi, Respublikos Prezidentas, vykdydamas savo įgaliojimus vykdomosios valdžios sferoje, yra priklausomas nuo daugumos Seime. Tai pabrėžia ir A. Lukošaitis: „[...], ar racionalu turėti visuotiniuose rinkimuose renkamą prezidentą su „neaiškiomis" jo galiomis, kurias lemia ne tik Konstitucijos normos, bet ir kiti veiksniai?"[159].

Kitose valstybės valdžios srityse jis disponuoja daug siauresniais įgaliojimais: įstatymų leidžiamosios valdžios – turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę Seime bei pasirašo ir skelbia Seimo priimtus įstatymus arba grąžina juos Seimui Konstitucijos 71 straipsnyje nustatyta tvarka; teisminės valdžios – teikia Seimui skirti Aukščiausiojo teismo teisėjų kandidatūras, o paskyrus visus Aukščiausiojo Teismo teisėjus, vieną jų teikia Seimui skirti Aukščiausiojo Teismo pirmininku; Seimo pritarimu skiria Apeliacinio teismo teisėjus bei apygardų ir apylinkių teismų teisėjus ir pirmininkus, keičia jų darbo vietas; taip pat teikia Seimui trijų Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras, o paskyrus visus Konstitucinio Teismo teisėjus iš jų teikia kandidatūrą Seimui skirti Konstitucinio Teismo pirmininku.

Respublikos Prezidentas turi teisę imtis iniciatyvos, sprendžiant valstybės valdymo klausimus. Konkrečių jo bendradarbiavimo su Vyriausybe formų, sprendžiant šios srities klausimus, Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai nenustato. Bendro pobūdžio nuostata minėtu klausimu įtvirtinta Vyriausybės darbo reglamento 133 punkte: „Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas ir ministrai (Vyriausybei, Ministrui Pirmininkui ar ministrams

[158] Nekrašas E. Legislature and the executive in foreign policy making. – Vilnius, 1994. P. 16.

[159] Lukošaitis A. Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieškos // Politologija. – Vilnius. Nr. 2. P. 52.

pavaldūs, atskaitingi ar atsakingi tarnautojai) kartu su Respublikos Prezidentu (taip pat jam pavaldžiais asmeninio ar politinio pasitikėjimo Prezidentūros tarnautojais, atsakingais ir atskaitingais tarnautojais) nagrinėja ir sprendžia valstybės valdymo klausimus Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko suderintais bendradarbiavimo būdais ir formomis"[160]. Taip Respublikos Prezidentas daro įtaką Vyriausybės ir visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos veiklai. Tačiau jis negali pakeisti vykdomosios valdžios institucijų, kurios sudaro šios valdžios institucijų sistemos savarankiškus lygmenis.

Respublikos Prezidentas – vienasmenė institucija. Išskirtinį vaidmenį organizuojant Respublikos Prezidento darbą atlieka jo suformuoti jį aptarnaujantys padaliniai. Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymo 13 straipsnio 4 dalyje reglamentuota, kad „Respublikos Prezidentas savo rezidencijos, jį aptarnaujančių padalinių struktūros, etatų ir vidaus darbo organizavimo klausimais leidžia potvarkius"[161]. Tačiau minėtas įstatymas nesukonkretina aptarnaujančių padalinių.

Respublikos Prezidento instituciją aptarnauja įvairios paskirties aptarnaujantys padaliniai, kurių tikslas – užtikrinti Respublikos Prezidento veiklą ir sudaryti sąlygas jam vykdyti Konstitucijos priskirtus įgaliojimus. Respublikos Prezidentui vykdyti suteiktus įgaliojimus padeda 19 aptarnaujančių padalinių. Šiuose padaliniuose dirba 113 valstybės tarnautojų, iš kurių 21 skiriami politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu.

Pastaraisiais metais įstatymuose ir Respublikos Prezidento instituciją aptarnaujančių padalinių veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose pradėta vartoti Prezidentūros sąvoka. Ji įtvirtinta Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 22 dalyje ir Respublikos Prezidento kanceliarijos vadovo 1999 m. gruodžio 9 d. patvirtintos Piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų ir skundų nagrinėjimo bei gyventojų priėmimo Lietuvos Respublikos Prezidentūroje tvarkos pavadinime ir jos nuostatose.

Nevisiškai aiškus Respublikos Prezidento instituciją aptarnaujančių padalinių, arba Prezidentūros, organizacinis – teisinis statusas. Problemos esmė ta, kad Valstybės tarnybos įstatymo anksčiau nurodytame straipsnyje Respublikos Prezidentą aptarnaujantys padaliniai, arba Prezidentūra, traktuojama kaip valstybės įstaiga. Konstitucijos 67 straipsnio 5 punkte įtvirtinta, kad Seimas „steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vadovus"[162]. Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 29 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. vasario 25 d. nutarimo „Dėl V. Nikitino atleidimo iš generalinio prokuroro

[160] Valstybės žinios. 1994 m. rugpjūčio 17 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 1238; Valstybės žinios. 1999 m. spalio 29 d. Nr. 92. Publikacijos Nr. 2693.
[161] Valstybės žinios. 1993 m. vasario 20 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 89.
[162] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 25.

pareigų" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai" konstatuota: „Teisės doktrinoje valstybės institucija paprastai traktuojama kaip valstybės įstaiga, per kurią įgyvendinama valstybės valdžia. Taigi valstybės institucija yra valstybės funkcijų įgyvendinimo mechanizmo sudedamoji dalis"[163]. Vadinasi, Respublikos Prezidentą aptarnaujantys padaliniai, arba Prezidentūra, negali būti priskirta prie valstybės įstaigų, nes neįgyvendina valstybės valdžios, o atlieka tik pagalbinio, aptarnaujančio pobūdžio funkcijas, kitaip tariant, yra aparatas, aptarnaujantis valstybės vadovą. Deja, tokia pati situacija būdinga ir kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų organizacinėms valdymo struktūroms (Seimo ir Vyriausybės kanceliarijoms).

Be to, verta paanalizuoti ir Respublikos Prezidento instituciją aptarnaujančių padalinių, arba Prezidentūros, vidinę organizacinę struktūrą. Respublikos Prezidento potvarkio, kuriuo būtų detalizuota jo instituciją aptarnaujančių padalinių, arba Prezidentūros, struktūra rasti ir gauti nepavyko, todėl ją analizuodami naudosimės interneto tinklapyje pateikta informacija ir Piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų nagrinėjimo bei gyventojų priėmimo Lietuvos Respublikos Prezidentūroje tvarka. Taigi jokio teisės akto, kuriame būtų reglamentuota Respublikos Prezidento instituciją aptarnaujančių padalinių, arba Prezidentūros, organizacinė struktūra bei jų teisinis statusas, nėra.

Respublikos Prezidentą aptarnaujančius padalinius, arba Prezidentūrą, sudarančius struktūrinius vienetus galima klasifikuoti į grupes: Prezidento patarėjų grupės atskirais klausimais, kurias iš esmės sudaro asmeninio (politinio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai: jų yra keturios – Prezidento patarėjai, patarėjai Nacionalinio saugumo ir užsienio politikos, Ekonomikos bei Socialinės politikos klausimais; departamentai – Teisės departamentas; tarnybos – Prezidento spaudos tarnyba; Prezidento priimamasis ir įvairūs skyriai (Personalo, Transporto, Ūkio, Vertimų, Informacinių sistemų skyriai, buhalterija ir kiti padaliniai), kuriuos sudaro karjeros valstybės tarnautojai[164].

Įdomi ir specifinė Prezidentūros kanceliarija, kuriai nebūdinga klasikinė kanceliarijos struktūra. Ją sudaro Malonės ir Pilietybės grupės, biblioteka, archyvas ir Ordinų reikalų grupė. Joms vadovauja kanceliarijos vadovas. Be to, jis tvarko apdovanojimo reikalus, Respublikos Prezidento dovanų, suvenyrų bei pastatų interjero ir statybos reikalus, atstovauja Prezidentūrai, palaikant santykius su heraldikos komisija bei vykdo kitas įstatymuose nustatytas funkcijas.

Vykdydamas savo įgaliojimus Respublikos Prezidentas leidžia dekretus, kurie daro įtaką vykdomosios valdžios ir kitų institucijų funkcionavimui. Jie yra poįstatyminio pobūdžio ir negali prieštarauti įstatymams. Dauguma jo dekretų turi valdymo pobūdį, ir jų turinį dažniausiai sudaro administracinės teisės normos. Pavyzdžiui, dekretas dėl Lietuvos Respublikos Ministro

[163] Valstybės žinios. 1998 m. balandžio 24 d. Nr. 39. Publikacijos Nr. 1044.
[164] http://www.president.lt

Pirmininko pavadavimo, dekretas dėl pirmojo karininko laipsnio suteikimo ir pan. Respublikos Prezidento dekretai Konstitucijos 85 straipsnyje nurodytais valdymo klausimais turi būti kontrasignuojami Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro, kuriam tenka visa atsakomybė už akto turinį.

Visa, kas išdėstyta, rodo tai, kad valstybės vadovo funkcijos ir įgaliojimai vykdomosios valdžios sferoje gana svarbūs. Tai pabrėžia ir P. Čiočys, teigdamas, jog „[...] prezidento funkcijos siejasi su visomis trimis valdžiomis [...], bet vis dėlto jo pagrindiniai uždaviniai ir įgaliojimai susiję su vykdomąja valdžia"[165]. Suteiktais įgaliojimais jis užtikrina nepertraukiamą vykdomosios valdžios funkcionavimą. Nors Respublikos Prezidentui Konstitucija paveda vykdyti svarbius įgaliojimus anksčiau minėtoje sferoje, tačiau jis pats tiesiogiai nevadovauja šią valstybės valdžios rūšį įgyvendinančioms institucijoms. Jis nustato bendrąsias vidaus ir užsienio politikos kryptis, tuo tarpu kasdieniniu vykdomosios valdžios įgyvendinimu rūpinasi Vyriausybė.

3. Lietuvos Respublikos Vyriausybė

Svarbiausią vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje užima Vyriausybė[166]. Ji yra aukščiausioji valstybės valdžios vykdomoji institucija Lietuvos Respublikoje, įgyvendinanti vykdomąją valdžią šalyje ir vadovaujanti šios sistemos institucijoms bei koordinuojanti jų veiklą. Vyriausybės galias ir jos veiklos teisinį pagrindą apibrėžia Konstitucija (91–101 straipsniai[167]) ir Lietuvos Respublikos Seimo 1994 m. gegužės 19 d. priimtas Vyriausybės bei kiti įstatymai ir teisės aktai.

Vyriausybės veikla nukreipta į jai priskirtų įgaliojimų įgyvendinimą: Konstitucijos, įstatymų, tarptautinių susitarimų ir Respublikos Prezidento dekretų įgyvendinimo organizavimą bei jų vykdymo sistemingą kontrolę. Vyriausybė – kolegiali, bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucija[168]. Pagal Vyriausybės įstatymo 1 straipsnį „Vyriausybę sudaro

---

[165] Čiočys P. Teisės pagrindai. – Vilnius, 2000. P. 75.

[166] Vyriausybė – tai aukščiausia kolegiali vykdomosios valdžios institucija, kuriai priskiriami ministerijų (kai kuriose šalyse ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų) vadovai. Dažniausiai ji traktuojama kaip ministrų taryba arba ministrų kabinetas, nors yra ir kitų pavadinimų. Pavyzdžiui, Norvegijoje, Suomijoje ir Švedijoje vyriausybė oficialiai vadinama Valstybine taryba, Šveicarijoje – Federaline taryba, tačiau kokios nors ypatingos prasmės šie pavadinimai neturi. Tarp kitko, ministrų kabinetas būdingas visoms valdymo formoms ir gali turėti tiek aukščiausiosios vykdomosios valdžios, tiek ir valstybės vadovo patariamosios institucijos statusą. Skirtingas ir ministrų kabineto kolegialumo laipsnis. Vyriausybės statusą ir faktinį vaidmenį, jos formavimo ir veiklos tvarką lemia politinis režimas ir politinė praktika, susiklostę atitinkamoje valstybėje.

[167] Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992. P. 36–39.

[168] Bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucijomis vadinamos institucijos, įgyvendinančios viešąjį valdymą (administravimą) visose valdymo srityse ir visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje arba tam tikrame teritoriniame administraciniame vienete esančių visų valdymo objektų atžvilgiu, nepaisant jų organizacinių – teisinių ir nuosavybės formų. Šiai vykdomosios valdžios institucijų kategorijai galima priskirti Vyriausybę ir apskričių viršininkų institucijas.

Ministras Pirmininkas ir ministrai"[169]. Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas.

Vyriausybės formavimas – sudėtingas procesas, kuriam būdingas politinis aspektas. Jis ypatingas tuo, kad formuojant Vyriausybę kaip kolegialią instituciją, dalyvauja dvi Lietuvos Respublikos aukščiausios valdžios institucijos – Respublikos Prezidentas ir Seimas. Esminis vaidmuo sudarant Vyriausybę vis dėlto tenka Seimui, nors iš pirmo žvilgsnio atrodo atvirkščiai. Vadinasi, „ji priklausoma tiek nuo Prezidento, tiek gerokai didesniu mastu nuo Seimo"[170].

Vyriausybės formavimo procesas prasideda Ministro Pirmininko kandidatūros parinkimu, tačiau nei Konstitucija, nei Vyriausybės įstatymas nenustato kandidato į Ministrus Pirmininkus parinkimo procedūros. Praktikoje susiformavo tvarka, kai Respublikos Prezidentas teikia Seimui pretendento į Ministrus Pirmininkus kandidatūrą, atsižvelgdamas į politinių partijų ar politinių partijų koalicijos siūlymus, sudarančios Seime daugumą, nes kitaip nebus suformuota valstybės funkcionavimą užtikrinanti vykdomosios valdžios institucija. Kaip pabrėžta anksčiau minėtame Konstitucinio Teismo nutarime, „Respublikos Prezidentas gali Seimui siūlyti bet kokią Ministro Pirmininko kandidatūrą, tačiau jeigu jai nepritars Seimo dauguma, toks siūlymas nesukels teisinių padarinių ir Vyriausybė nebus pradėta formuoti"[171].

Apsvarstęs ir suderinęs siūlomo Ministro Pirmininko kandidatūrą su Seime daugumą sudarančią politine partija ar politinių partijų koalicija bei išklausęs kitų politinių partijų nuomonę Respublikos Prezidentas teikia ją Seimui. Gavęs Respublikos Prezidento teikimą dėl Ministro Pirmininko kandidatūros Seimas artimiausiame posėdyje suteikia galimybę jam pristatyti pretendentą. Klausimai Respublikos Prezidentui po to, kai jis pristato Ministro Pirmininko kandidatūrą, neužduodami. Pristačius kandidatūrą žodis suteikiamas pretendentui, po kurio jis atsako į Seimo narių klausimus. Tada Ministro Pirmininko kandidatūra svarstoma Seimo frakcijose. Jos turi teisę su pretendentu suderintu laiku pakviesti jį į savo posėdžius ir užduoti jam klausimų. Frakcijos privalo apsvarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą ne vėliau kaip per dvi darbo dienas.

Kitas Seimo posėdis sprendimui dėl pateiktos kandidatūros priimti turi būti surengtas ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo Ministro Pirmininko kandidatūros pristatymo dienos. Šiame posėdyje pirmiausia išklausomos frakcijų išvados, pradedant didžiausia ir baigiant mažiausia frakcija. Paskui rengiama diskusija, kurios pabaigoje pretendentui suteikiamas žodis ir galimybė dar kartą atsakyti į Seimo narių klausimus. Respublikos Prezidentui suteikta teisė atšaukti pristatytą Ministro Pirmininko kandidatūrą bet kuriuo metu iki balsavimo dėl pritarimo jai

[169] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772; Valstybės žinios. 1998 m. gegužės 1 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1131.

[170] Hollstein A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? // Politologija. – Vilnius, 1999. Nr. 2. P. 34.

[171] Valstybės žinios. 1998 m. sausio 14 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 99.

pradžios. Ministro Pirmininko kandidatūrai laikoma pritarta, jeigu už ją balsavo dauguma posėdyje dalyvaujančių Seimo narių[172].

Pagal Konstituciją ir Vyriausybės įstatymą Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu atleidžia Respublikos Prezidentas. Juridiškai tai nustatyta, tačiau tokia Respublikos Prezidento teisė nėra detalizuota ir netaikoma praktikoje. Per vienuolika nepriklausomybės metų pasikeitė vienuolika Vyriausybių, kurių Ministrai Pirmininkai arba visa Vyriausybė paprastai atsistatydindavo. Teoriškai atleisti Ministrą Pirmininką įmanoma, bet praktiškai neįmanoma dėl trijų priežasčių. Pirma, nesukonkretina Ministro Pirmininko atleidimo tvarka. Taip pat neaišku, ar atleidus Ministrą Pirmininką Vyriausybė privalo atsistatydinti. Antra, Ministro Pirmininko atsistatydinimo procedūra paprastesnė, nes nereikia gauti Seimo pritarimo – Vyriausybės atsistatydinimą priima Respublikos Prezidentas. Trečia, etikos aspektu atsistatydinimas yra garbingesnis užimamų pareigų netekimo būdas (savo valia, noru) nei atleidimas iš pareigų, be to, juo neabejotinai išreiškiama pagarba valstybės vadovo institucijai. Vadinasi, Respublikos Prezidentas savo iniciatyva gali atleisti Ministrą Pirmininką, tačiau praktikoje tai kol kas nelabai taikoma. Be to, neturint Seimo daugumos pritarimo toks Respublikos Prezidento sprendimas nesukeltų teisinių padarinių.

Paskirtas Ministras Pirmininkas privalo suformuoti Vyriausybę. Remiantis Konstitucijos 92 straipsnio 2 dalimi ministrus skiria ir atleidžia Ministro Pirmininko teikimu Respublikos Prezidentas. Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pristato Seimui sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę ir pateikia svarstyti jos programą. Ministrai taip pat skiriami, atsižvelgiant į Seimo daugumos nuomonę, nes priešingu atveju Seimo dauguma gali pareikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku, atskiru ministru, visa Vyriausybe arba du kartus iš eilės nepritarti Vyriausybės programai, Dėl to ji privalėtų atsistatydinti. Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių balsų dauguma pritaria jos programai. Taigi Vyriausybė gali pradėti funkcionuoti ir vykdyti užsibrėžtą veiklos programą tik turėdama Seimo pritarimą.

Konstitucija nenustato Vyriausybės funkcionavimo laiko, tačiau įtvirtina dvi jos veiklos pasibaigimo formas – atsistatydinimą ir įgaliojimų grąžinimą. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad nėra pagrindo sąvokas „Vyriausybės atsistatydinimas" ir „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas" laikyti tapačiomis. Jos susijusios su skirtingomis teisinėmis situacijomis, kurios lemia ir skirtingus teisinius padarinius"[173].

---

[172] Valstybės žinios. 1994 m. vasario 25 d. Nr. 15. Publikacijos Nr. 249; Valstybės žinios. 1994 m. kovo 2 d. Nr. 16; Valstybės žinios. 1999 m. sausio 13 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 97.

[173] Valstybės žinios. 1998 m. sausio 14 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 99.

Vyriausybės įgaliojimų grąžinimą ir atsistatydinimą sukonkretina Vyriausybės įstatymas. Skirtumas tarp šių sąvokų yra tas, kad įgaliojimų grąžinimas dar nereiškia Vyriausybės veiklos pasibaigimo (išskyrus vieną atvejį), o Vyriausybei atsistatydinus jos veikla galutinai pasibaigia.

Koks tai atvejis? Po Seimo rinkimų Vyriausybė turi grąžinti įgaliojimus ir kartu privalo atsistatydinti. Šiuo atveju įgaliojimų grąžinimas yra pirmas žingsnis į privalomą, Konstitucijoje įsakmiai nurodytą Vyriausybės atsistatydinimą. Akivaizdu, kad po Seimo rinkimų nebelieka subjekto, iš kurio Vyriausybė gavo pasitikėjimą veikti, todėl ji privalo atsistatydinti. Vyriausybė pirma grąžina įgaliojimus, o atsistatydina tik po to, kai sudaroma nauja Vyriausybė.

Be to, įgaliojimų grąžinimas siejamas su Respublikos Prezidento arba Seimo įgaliojimų pasibaigimu. Vyriausybė taip pat privalo grąžinti įgaliojimus, kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų. Ji įgaliojimus grąžina Respublikos Prezidentui, kuris paveda jai eiti pareigas, kol Vyriausybė iš naujo gaus Seimo įgaliojimus arba kol bus sudaryta nauja Vyriausybė. Taigi galima teigti, jog įgaliojimų grąžinimas po Respublikos Prezidento rinkimų arba pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų yra tik formalumas, nes esant Seime tai pačiai daugumai nauja Vyriausybė nebus pradėta formuoti.

Vyriausybės atsistatydinimas – tai politinio pobūdžio atsakomybė, kai Vyriausybė už bendrą savo veiklą atsako solidariai. Tokiu atveju atsistatydina visa Vyriausybė. Jos solidarinės atsakomybės atvejai reglamentuoti Konstitucijoje (101 straipsnyje) ir Vyriausybės įstatyme (9 straipsnio 1 dalyje). Vyriausybės atsistatydinimą priima Respublikos Prezidentas. Apie tai Respublikos Prezidentas informuojamas rašytiniu pranešimu, kuris prieš tai paskelbiamas Vyriausybės posėdyje. Vyriausybė taip pat gali atsistatydinti Ministro Pirmininko siūlymu priimdama nutarimą, kurį Ministras Pirmininkas tą pačią dieną įteikia Respublikos Prezidentui. Ji laikoma atsistatydinusia nuo Respublikos Prezidento dekreto įsigaliojimo dienos. Prireikus Respublikos Prezidentas paveda Ministrui Pirmininkui toliau eiti pareigas arba vienam iš ministrų gali pavesti eiti Ministro Pirmininko pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė.

Kiekviena valstybės valdžios institucija yra traktuojama kaip visuomenės naudingų tikslų pasiekimo priemonė, o Vyriausybė laikoma svarbiausiu konstitucinių normų vykdymo, pagrindinių valstybės vidaus ir užsienio politikos krypčių įgyvendinimo instrumentu. Jos vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje, kartu ir reikšmę, įgyvendinant vykdomąją valdžią, nusako jos kompetencija. Būdama aukščiausia vykdomosios valdžios institucija, Vyriausybė disponuoja plačiais įgaliojimais visose viešojo valdymo (administravimo) srityse.

Teisės aktais Vyriausybei suteiktus įgaliojimus galima skirstyti į dvi grupes: bendruosius ir specialiuosius. Bendrieji įgaliojimai reglamentuoti Konstitucijoje bei Vyriausybės įstatyme ir juos Vyriausybė įgyvendina visose viešojo valdymo (administravimo) srityse. Specialieji yra susiję su atskiromis valdymo sritimis ir jie paprastai įtvirtinti atitinkamuose įstatymuose.

Vienas iš pagrindinių bendrųjų Vyriausybės įgaliojimų – ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų veiklos koordinavimas bei kontrolė. Minėtos institucijos pavaldžios Vyriausybei ir jai atskaitingos už joms pavestų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimą atitinkamoje valdymo srityje. Vyriausybė tvirtina ministerijų ir Vyriausybės įstaigų nuostatus, nustato jų etatų skaičių ir asignavimų dydį jų išlaikymui valstybės biudžete, įstatymo nustatyta tvarka organizuoja valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose, turi teisę panaikinti ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Respublikos Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ir Ministro Pirmininko potvarkiams.

Vyriausybė teikia Seimui siūlymus dėl ministerijų steigimo ir panaikinimo, steigia, reorganizuoja ir likviduoja Vyriausybės įstaigas bei steigia įstaigas prie ministerijų ir gali pavesti ministerijoms vykdyti visas ar dalį steigėjo funkcijų, o prireikus sudaryti nuolatines arba laikinąsias komisijas ir komitetus.

Prie bendrų Vyriausybės įgaliojimų dar galima priskirti šiuos: Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų bei ilgalaikių valstybinių programų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus, įgyvendina Vyriausybės programą, kuriai pritarė Seimas, rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei nustato Konstitucija ir įstatymai.

Specialieji Vyriausybės įgaliojimai pasireiškia įvairiose viešojo valdymo (administravimo) sferose: ekonomikos; biudžeto, finansų, kreditų ir pinigų politikos; socialinėje; mokslo, kultūros ir švietimo; aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo; piliečių teisių ir laisvių, teisėtumo bei kovos su nusikalstamumu užtikrinimo; nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos; užsienio politikos ir tarptautinių santykių.

Ekonomikos sferoje Vyriausybė reguliuoja ekonominius procesus; sudaro sąlygas laisvai verslo plėtrai, prognozuoja Lietuvos Respublikos socialinę – ekonominę raidą, rengia ir įgyvendina prioritetinių ekonomikos šakų plėtros programas; remdamasi įstatymais disponuoja valstybės turtu, nustato jo valdymo ir naudojimo tvarką; nustato valstybės investicijų politiką ir imasi priemonių jai įgyvendinti; valdo bendruosius muitinės reikalus; imasi priemonių Lietuvos gamintojų bei paslaugų teikėjų interesams apsaugoti ir t. t.

Biudžeto, finansų, kreditų ir pinigų politikos sferoje Vyriausybė rengia ir teikia Seimui valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą; organizuoja valstybės biudžeto vykdymą ir teikia Seimui jo įvykdymo apyskaitą; taip pat teikia Seimui Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo biudžetų rodiklių patvirtinimo įstatymo projektus bei jų įvykdymo apyskaitas; užtikrina valstybės

biudžetinės sistemos tobulinimą; vadovauja finansinei veiklai su užsienio valstybėmis; valdo valstybės vidaus ir užsienio skolą; leidžia vertybinius popierius; tobulina ir reguliuoja mokesčių administravimo politiką; nustato konkretų valstybės rinkliavos objektų sąrašą, jų mokėjimo tvarką ir dydžius; vykdo valiutos reguliavimą ir valiutos kontrolę ir t. t.

Socialinėje sferoje Vyriausybė užtikrina bendros socialinės politikos įgyvendinimą, konstitucinių piliečių teisių ir laisvių socialinėje srityje įgyvendinimą, tobulina socialinį aprūpinimą; rengia nedarbo mažinimo ir likvidavimo programas ir užtikrina jų vykdymą; imasi priemonių užtikrinti piliečių teisę į sveikatos apsaugą; rengia valstybinės socialinės politikos kryptis; tobulina socialinės ir sveikatos apsaugos sistemas; tvarko sveikatinimo reikalus ir reguliuoja sveikatinimo veiklą; tvirtina ir užtikrina valstybinių sveikatos programų vykdymą; nustato ministerijų, Vyriausybės įstaigų ar kitų valstybės institucijų kompetenciją sveikatinimo veiklos klausimais; užtikrina tarpžinybinės sveikatinimo veiklos koordinavimą valstybės lygiu; rengia ir teikia Seimui svarstyti sveikatinimo veiklos įstatymų ir kitų teisės aktų projektus; steigia valstybines tarnybas ir inspekcijas ar kitas valstybės institucijas ir vykdo jų steigėjo funkcijas; rūpinasi, kad Lietuvos valstybės sienos ir teritorija būtų apsaugotos nuo užkrečiamųjų ligų įvežimo, jų paplitimo; užtikrina turizmo, sanatorijų bei kurortų plėtrą ir t. t.

Mokslo, kultūros ir švietimo sferoje Vyriausybė rengia ir įgyvendina valstybines mokslo plėtros priemones; nustato mokslo laipsnių, pedagoginių vardų suteikimo ir nostrifikavimo tvarką; tvirtina doktorantūros ir habilitacijos bei valstybinių mokslo ir studijų fondo valdybos ir veiklos nuostatus, kvalifikacinius bakalauro, magistro arba kitų kvalifikacinių laipsnių suteikimo reikalavimus; organizuoja valstybinių mokslo programų sudarymą ir jų vykdymą; paskirsto biudžetines subsidijas mokslo ir studijų institucijoms, asignavimus valstybinėms mokslo programoms, mokslo ir studijų fondams, mokslo ir studijų infrastruktūrai bei kitoms mokslo ir studijų reikmėms; tvirtina valstybinių mokslo institutų statutus; nustato kvalifikacinius reikalavimus aukštosioms mokykloms ir mokslo institutams; išduoda licencijas nevalstybinėms aukštosioms mokykloms steigti; teikia Seimui steigti valstybines aukštąsias mokyklas; vykdo aukštųjų mokyklų valstybinį reguliavimą, užtikrina kultūros plėtojimą ir t. t.

Aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo sferoje Vyriausybė įgyvendina aplinkos apsaugos valstybės politiką; tvirtina aplinkos apsaugos strategijos veiksmų programą; valstybines gamtos išteklių naudojimo ir aplinkos apsaugos programas ir schemas; formuoja valstybės institucijų, įgyvendinančių aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo politiką, sistemą; koordinuoja valstybės ir vietos savivaldos institucijų veiklą aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje; sudaro ir įgyvendina Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo tarpvalstybines sutartis ir t. t.

Piliečių teisių ir laisvių, teisėtumo ir kovos su nusikalstamumu užtikrinimo sferoje Vyriausybė dalyvauja rengiant ir vykdant valstybinę politiką valstybės, visuomenės ir asmens saugumo užtikrinimo srityje; įgyvendina teisėtumo, piliečių teisių ir laisvių užtikrinimo, nuosavybės ir viešosios tvarkos apsaugos, kovos su nusikalstamumu ir kitais pavojingais visuomenei reiškiniais priemones, užtikrina teisėsaugos institucijų kadrų politikos ir materialinės – techninės bazės plėtrą bei stiprinimą; imasi priemonių užtikrinti teismų ir kvaziteisminių institucijų veiklą ir t. t.

Nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos sferoje Vyriausybė saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę ir garantuoja valstybės saugumą, viešąją tvarką bei koordinuoja ministerijų ir kitų valstybės įstaigų, įgyvendinančių šias garantijas, veiklą; vadovauja visų nacionalinio saugumo priemonių įgyvendinimui bei piliečių rengimui pilietiniam pasipriešinimui; rengia ir teikia Seimui tvirtinti ilgalaikių valstybinių nacionalinio saugumo stiprinimo projektus ir vadovauja jų įgyvendinimui; yra atsakinga už strateginį nacionalinio saugumo planavimą ir įgyvendina specialių ekonominio saugumo užtikrinimo veiksmų programą; yra atsakinga už valstybinės informacijos valdymo ir jos apsaugos sistemos užtikrinimo sukūrimą ir funkcionavimą; užtikrina, kad visos civilinės valstybės institucijos ir Lietuvos infrastruktūros objektai būtų parengti privalomiems gynybos bei civilinės saugos uždaviniams vykdyti; teikia Seimui metinę ataskaitą apie nacionalinio saugumo sistemos plėtrą; atsako Seimui už ginkluotojų pajėgų tvarkymą ir vadovavimą joms; priima sprendimus dėl kariuomenės aprūpinimo, ginkluotės įsigijimo ir krašto apsaugos materialinės bazės plėtros; tvirtina valstybės, kariuomenės mobilizacinį ir gynybos planus bei atsako už valstybės mobilizacinio plano įgyvendinimą; tvirtina ministerijų, Vyriausybės įstaigų, savivaldybių bei apskričių viršininkų sudarytus mobilizacinius planus ir skiria joms valstybines mobilizacines užduotis; nustato materialinių ir finansinių išteklių mobilizacinio rezervo kiekį, kaupimo, atnaujinimo, apskaitos ir panaudojimo tvarką bei subjektus, kurie tai atlieka; mobilizacijai ir mobilizaciniam rezervo rengimui organizuoti bei kontroliuoti įsteigia nuolatinę instituciją arba paveda šį darbą atlikti kuriai nors ministerijai ir t. t.

Užsienio politikos ir tarptautinių santykių sferoje Vyriausybė kartu su Respublikos Prezidentu vykdo užsienio politiką; užmezga diplomatinius santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybinėmis bei tarptautinėmis organizacijomis; atsižvelgdama į Seimo Užsienio reikalų komiteto rekomendacijas teikia Respublikos Prezidentui siūlymus dėl Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų skyrimo bei atšaukimo; įgyvendina valstybinį reguliavimą ir valstybinę kontrolę tarptautinio ekonominio, finansinio ir investicinio bendradarbiavimo sferoje; rengia ir įgyvendina priemones moksliniam

– techniniam ir kultūriniam bendradarbiavimui su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis plėtoti ir kt.

Vykdydama savo įgaliojimus Vyriausybė priima atitinkamus teisės aktus. Remdamasi Konstitucija, įstatymais ir Respublikos Prezidento dekretais Vyriausybė leidžia nutarimus ir užtikrina jų vykdymą.

Vyriausybės nutarimus galima klasifikuoti į dvi grupes: norminio (kuriuose nustatomos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos) ir nenorminio (kuriuose nėra nustatomos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos) pobūdžio. Priimtus nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir atitinkamos valdymo srities ministras. Kai nutarimas apima kelias valdymo sritis, jį pasirašo Ministras Pirmininkas ir ministras, vadovaujantis nutarimą pateikusiai ministerijai ar vizavęs projektą. Vyriausybės nutarimus, kuriais keičiami ar pildomi anksčiau priimti nutarimai, pasirašo Ministras Pirmininkas ir tos valdymo srities ministras, kuris buvo pasirašęs ankstesnįjį nutarimą, nepaisant to, kas pateikė Vyriausybei svarstyti naująjį nutarimo projektą. Nutarimai pasirašomi per 3 darbo dienas nuo jų priėmimo, jeigu Vyriausybė nenustato kitaip.

Įstatymų nustatytais atvejais Vyriausybė leidžia bendrus su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis nutarimus. Jiems paprastai suteikiamas dvigubas numeris.

Vyriausybės nutarimai, išskyrus tuos, kuriuose yra valstybės ar tarnybinę paslaptį sudarančių žinių, skelbiami „Valstybės žiniose". Nenorminio pobūdžio Vyriausybės nutarimai šiuos aktus pasirašiusių asmenų nuožiūra „Valstybės žiniose" gali būti neskelbiami. Nepaisant to, ar šie aktai paskelbti „Valstybės žiniose", jie turi būti išsiunčiami juose minimoms valstybės institucijoms, įmonėms, įstaigoms ir organizacijoms, juridiniams bei fiziniams asmenims. Vyriausybės nutarimus oficialiai skelbti „Valstybės žiniose" pateikia Vyriausybės kancleris. Skelbtini Vyriausybės nutarimai turi būti pateikti „Valstybės žinių" redakcijai ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo jų pasirašymo. Jie taip pat per tris dienas nuo įsigaliojimo dienos turi būti paskelbti ir interneto tinklapyje.

Skiriasi ir anksčiau minėtų Vyriausybės nutarimų įsigaliojimo tvarka. Norminio pobūdžio Vyriausybės nutarimai įsigalioja kitą dieną po to, kai jie Ministro Pirmininko ir atitinkamo ministro pasirašyti paskelbiami „Valstybės žiniose", jeigu pačiuose nutarimuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Nenorminio pobūdžio Vyriausybės nutarimai įsigalioja jų pasirašymo dieną, nors jie ir paskelbti „Valstybės žiniose", jeigu pačiuose nutarimuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data.

Ministras Pirmininkas jo kompetencijai priskirtais organizaciniais, personaliais ir kitais klausimais leidžia potvarkius arba priima operatyvius sprendimus – pavedimus, įforminamus rezoliucijomis. Jo potvarkiai įforminami jų pasirašymo dieną ir ne vėliau kaip kitą darbo dieną

išsiunčiami juos vykdyti nurodytiems adresatams. Ministro Pirmininko potvarkiai įsigalioja jų pasirašymo dieną, atsižvelgiant į tai, ar jie bus paskelbti „Valstybės žiniose", jeigu pačiuose potvarkiuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data.

Vyriausybė turi teisę priimti ir ne teisinio pobūdžio aktus. Jos nuomonė ar pavedimas ministerijai, Vyriausybės įstaigai, apskrities viršininkui gali būti įforminami protokolo įrašais. Protokoluose įforminti sprendimai prireikus siunčiami atitinkamiems adresatams kaip protokolo išrašai.

Formuojant Vyriausybės veiklos kryptis reikšmingas vaidmuo tenka Vyriausybės programai. Pagal Vyriausybės darbo reglamento 41 punktą Vyriausybės programa apibrėžiama kaip „teisinis dokumentas, atitinkamai Vyriausybei visą jos įgaliojimų laiką privalomas veiklos planas, kuriame išdėstytos tam tikro laikotarpio Vyriausybės veiklos gairės ir kuriam yra pritaręs Seimas"[174]. Kitaip tariant, tai Vyriausybės veiklos pagrindinės strateginės kryptys bei tikslai. Vyriausybės programos rengimui vadovauja Ministras Pirmininkas, o ją rengia Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai. Kitos vykdomosios valdžios institucijos (ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai, taip pat Vyriausybės kanceliarija) paskirtiems ministrams jų prašymu teikia medžiagą, kurios reikia Vyriausybės programai parengti ir atitinkamai prisideda prie jos rengimo. Iš tikrųjų Vyriausybės programa yra atskiros politinės partijos ar politinių partijų koalicijos, sudarančios Vyriausybę, nuostatų rinkinys. Po to, kai Seimo posėdyje dalyvaujančių balsų dauguma patvirtinama Vyriausybės programa, naujai sudaryta Vyriausybė pradeda savo veiklą. Taigi Vyriausybės programa reikalinga Vyriausybės veiklai pradėti, o jos programos turinys parodo būsimas Vyriausybės veiklos strategines kryptis, tikslus ir priemones tikslams pasiekti.

Seimui pritarus Vyriausybės programai per tris mėnesius Vyriausybė parengia ir patvirtina konkrečias priemones šiai programai vykdyti. Tai atskiras mechanizmas, kurį sudaro preciziškos programos įgyvendinimo priemonės, numatant detalius veiksmus, atsakingus vykdytojus ir atlikimo terminus. Jos kartu nustato ir tam tikrų vykdomosios valdžios institucijų, logiškai atitinkančių tam tikrą Vyriausybės programos dalį, veiklos kryptis. Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių rengimui vadovauja Ministras Pirmininkas arba Ministro Pirmininko vyriausiasis patarėjas Ministro Pirmininko pavedimu, o rengia Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai.

Be Vyriausybės programos, jos veiklos organizavimui pakankamai daug dėmesio skiria ir Vyriausybės įstatymas. Jo 24 straipsnyje reglamentuoti Ministro Pirmininko įgaliojimai. Jis atstovauja Vyriausybei ir vadovauja jos veiklai, sprendžia Vyriausybės veiklos organizavimo klausimus; kviečia Vyriausybės posėdžius ir jiems pirmininkauja, pasirašo posėdžio darbotvarkę;

[174] Valstybės žinios. 1994 m. rugpjūčio 17 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 1238.

Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir atleidžia iš pareigų Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, Vyriausybės kanclerį, Vyriausybės įstaigų vadovus bei skiria jiems tarnybines nuobaudas ir juos skatina; sudaro Vyriausybę ir teikia jos sudėtį tvirtinti Respublikos Prezidentui; teikia siūlymus Respublikos Prezidentui dėl ministrų skyrimo ir atleidimo; sudaro Vyriausybės delegacijas oficialiems vizitams į kitas šalis, taip pat dalyvauti tarptautiniuose kongresuose, konferencijose, sesijose; suteikia įgaliojimus derėtis ir pasirašyti Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis; suteikia įgaliojimus atstovauti Vyriausybei Konstituciniame Teisme ir kituose teismuose; vykdo kitas pareigas, kurias Ministrui Pirmininkui paveda Konstitucija ir kiti įstatymai.

Ministras Pirmininkas su savo kolegomis kitais ministrais gali pradėti vykdyti savo pareigas tik tada, kai Vyriausybės veiklos programai pritaria Seimas. Tai asmuo, kuriam pavaldūs, atskaitingi ir atsakingi ministrai. Jis formuoja Vyriausybės vykdomą valstybės valdymo politiką ir yra už ją tiesiogiai atskaitingas ir atsakingas Seimui. Nepaisant egzistuojančio Vyriausybės kolegialumo, Ministras Pirmininkas užima išskirtinę padėtį tarp kitų Vyriausybės narių, kuri pasižymi tuo, kad jo atsistatydinimas kartu reiškia ir visos Vyriausybės veiklos pabaigą.

Pagrindinė Vyriausybės veiklos organizacinė forma yra posėdžiai, kurie vyksta Vyriausybės rūmuose kartą per savaitę, paprastai trečiadieniais, Ministro Pirmininko paskirtu laiku. Posėdis laikomas teisėtu, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė Vyriausybės narių. Juose Vyriausybė sprendžia svarbiausius valstybės valdymo klausimus, visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus. Vyriausybės nariai, negalintys dalyvauti posėdyje, privalo apie tai informuoti Ministrą Pirmininką ir gauti jo sutikimą. Jie gali raštu pateikti svarstomais klausimais savo nuomonę, kuri turi būti paskelbta posėdyje.

Vyriausybės posėdžiuose, be Vyriausybės narių, dalyvauja Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai ir Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojai, taip pat Vyriausybės įstaigų ir kitų valstybės institucijų vadovai, apskričių viršininkai bei Vyriausybės atstovai. Asociacijų, profesinių sąjungų, visuomeninių, politinių ar kitokių nevalstybinių organizacijų atstovų dalyvavimo Vyriausybės posėdžiuose klausimus sprendžia Ministras Pirmininkas. Pavyzdžiui, Vyriausybės posėdžiuose kaip nevyriausybinė organizacija nuolat dalyvauja Lietuvos savivaldybių asociacija, kuriai atstovauja savivaldybių merai ir jos administracija.

Kai svarstomi su valstybės paslaptimis susiję projektai, Vyriausybė juos nagrinėja neformaliai vadinamuosiuose uždaruose posėdžiuose. Juose gali dalyvauti tik asmenys, turintys leidimą dirbti darbą, susijusį su valstybės paslaptimis, taip pat ir tie asmenys, kuriems įstatymas, reglamentuojantis valstybės paslaptis ir jų apsaugą, suteikia teisę susipažinti su valstybės

paslaptimis pagal jų pareigas. Medžiaga posėdžiams pateikiama ir priimti sprendimai įforminami vadovaujantis darbo su valstybės paslaptimis nustatyta tvarka.

Vyriausybės posėdžių organizavimo tvarką nustato Vyriausybės darbo reglamentas, patvirtintas Vyriausybės 1994 m. spalio 27 d. nutarimu Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo", kurio nauja redakcija patvirtinta Vyriausybės 1999 m. spalio 27 d. nutarimu Nr. 1188 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo"[175]. Darbo reglamente detaliai reglamentuota Vyriausybės posėdžio darbotvarkės sudarymo, teikiamų teisės aktų projektų bei priimamų sprendimų įvertinimo tvarkos ir kiti klausimai.

Vyriausybės spaudos tarnyba po kiekvieno Vyriausybės posėdžio turi parengti ir paskelbti oficialų pranešimą visuomenės informavimo priemonėms apie posėdyje priimtus sprendimus ir jų esmę. Be to, Vyriausybei teikiamų svarbesnių ir kitų aktualiausių teisės aktų projektai skelbiami „Interneto" tinkle. Čia taip pat skelbiami priimti Vyriausybės nutarimai, Ministro Pirmininko potvarkiai, ministrų, Vyriausybės įstaigų vadovų įsakymai ir kiti įsakymais patvirtinti norminio pobūdžio teisės aktai.

Paskutiniaisiais XX amžiaus metais Vyriausybės, taip pat ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veikla pradėta organizuoti taikant naują valstybės vadybos formą – strateginį planavimą. Nuo 2000 m. spalio mėn. vykdomosios valdžios institucijų veikla organizuojama remiantis strateginiais veiklos planais. Taip siekiama pagerinti valdymo efektyvumą bei padidinti minėtų institucijų veiklos produktyvumą. Ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginiai veiklos planai rengiami vadovaujantis Vyriausybės programa, kuriai Seimas pritaria, derinamais su Valstybės ilgalaikės raidos strategija. Ministerijų strateginiai veiklos planai kartu nustato ir jų reguliavimo sričiai priskirtų įstaigų prie ministerijų veiklos organizavimo pagrindines kryptis.

Reikia pabrėžti, kad strateginis planavimas iš dalies vykdomas tik ministerijose ir Vyriausybės įstaigose. Pastarosios institucijos įgyvendina tik trumpalaikį ir vidutinį (3 metų trukmės) strateginį planavimą. Šie planai apima pagrindinių institucijos veiklos tikslų, programų, uždavinių, priemonių jiems įgyvendinti bei rezultatų vertinimo kriterijų nustatymą. Nors tai gana konkretūs planai, tačiau prireikus jie gali būti koreguojami (pavyzdžiui, atsižvelgiant į Vyriausybės programos pasikeitimus). Trumpalaikiai arba operatyviniai planai yra glaudžiai susiję su biudžetu, nes yra tiksliai apibrėžti tradiciniu vienerių biudžetinių metų terminu ir privalo būti pagrįsti faktinėmis numatomomis jiems įgyvendinti finansinėmis lėšomis.

[175] Valstybės žinios.1994 m.rugpjūčio 17 d. Nr. 63. Publikacijos Nr. 1238.

Svarbus vaidmuo užtikrinant Vyriausybės veiklą ir jos priimtų sprendimų įgyvendinimą bei kontrolę tenka Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams ir Vyriausybės kanceliarijai[176].

Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriami valstybės tarnautojai atsakingi Ministrui Pirmininkui ir tiesiogiai pavaldūs Ministro Pirmininko vyriausiajam patarėjui. Pastarasis koordinuoja jų veiklą. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus skiria į pareigas ir atleidžia iš jų bei jų funkcijas tvirtina Ministras Pirmininkas. Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų paskirtis – padėti Ministrui Pirmininkui, kaip Vyriausybės vadovui, suformuoti politines nuostatas ir prioritetus, priimti ir įgyvendinti sprendimus. Jie neskaidomi į struktūrinius vienetus, nes Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus sudaro Ministro Pirmininko patarėjai atskirais klausimais ir atstovas spaudai, kurių skaičius po kiekvieno Vyriausybės pasikeitimo Ministro Pirmininko potvarkiu nustatomas iš naujo. Vadinasi, Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičių savo iniciatyva nustato Ministras Pirmininkas.

Vyriausybės kanceliarija aptarnauja Vyriausybę ir Ministrą Pirmininką. Ji sudaro sąlygas Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui vykdyti savo funkcijas. Jos organizacinė struktūra sudėtingesnė ir ji skirstoma į struktūrinius padalinius. Vyriausybės kanceliariją sudaro departamentai (pavyzdžiui, Teisės ir teisėtvarkos bei Bendrųjų reikalų departamentai), skyriai (pavyzdžiui, Strateginio planavimo, Biudžeto ir finansų, Aplinkos, Kaimo plėtros ir kiti skyriai), Vyriausybės spaudos tarnyba ir Vyriausybės priimamasis. Vyriausybės kanceliarijai vadovauja Vyriausybės kancleris, kurį pareigoms skiria ir iš jų atleidžia Ministras Pirmininkas. Vyriausybės kancleris yra atsakingas ir pavaldus Ministrui Pirmininkui. Vyriausybės kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojai yra tiesiogiai pavaldūs Vyriausybės kancleriui. Vyriausybės kanceliarijos organizacinę struktūrą ir nuostatus tvirtina Vyriausybė Vyriausybės kanclerio teikimu.

Pagal Konstituciją Vyriausybė turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, todėl viena iš pagrindinių Vyriausybės veiklos krypčių yra naujų įstatymų bei jau galiojančių įstatymų pakeitimų ir papildymų projektų rengimas ir teikimas svarstyti ir tvirtinti Seimui. Ši jos veiklos sritis ypač reikšminga, nes būtent taip Vyriausybė gali įgyvendinti savo programą. Vykdydama

[176] Neaiškus Vyriausybės kanceliarijos pavadinimas. Ją sudaro įvairūs struktūriniai padaliniai, kurie vykdo skirtingas funkcijas, o tai neatitinka tradicinės žodžio „kanceliarija" semantinės reikšmės. Tarptautinių žodžių žodyne žodis „kanceliarija" (lot. *cancellaria*) reiškia raštinę, įstaigos skyrių, kuriame atliekama raštvedyba, tvarkomi reikalų raštai. Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne šis žodis apibrėžiamas kaip įstaigos skyrius, kur tvarkomi raštai, reikalų raštai , t. y. raštinė. Be to, Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 12 straipsnyje įtvirtinta, jog tarptautiniai žodžiai vartojami tik tada, kai nėra šių žodžių atitikmenų lietuvių kalboje. Kitose vykdomosios valdžios institucijose šis žodis paprastai vartojamas jo tiesiogine prasme, todėl reikėtų apmąstyti galimybę jį pakeisti kitu.

šią veiklą Vyriausybė teikia Seimui įstatymų, o prireikus ir kitų Seimo teisės aktų projektus. Įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų projektus Vyriausybė teikia Seimui savo nutarimais. Projektus paprastai rengia ir teikia Vyriausybei ministerijos bei Vyriausybės įstaigos, vadovaudamosi Vyriausybės veiklos programa ir jos įgyvendinimo priemonių planu. Vadinasi, Vyriausybei suteikta teisė rengti ir teikti Seimui tvirtinti įstatymų projektus ne ką mažiau svarbi siekiant vykdyti Vyriausybės programą, nes ji inicijuoja ir rengia tokius įstatymų projektus, kurie sudarytų galimybę ją įgyvendinti.

Be įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų projektų, Vyriausybė Seimo Pirmininko ar Seimo valdybos prašymu teikia Seimui išvadas dėl Seime svarstomo projekto. Gavęs tokį prašymą Ministras Pirmininkas gali perduoti įstatymo projektą ministerijoms arba Vyriausybės įstaigoms, kad jos pareikštų savo nuomonę. Vyriausybės išvadų projektas svarstomas Vyriausybės posėdyje. Priimtas sprendimas įforminamas protokolu ir pateikiamas Seimui per dvi savaites nuo prašymo pateikti išvadas gavimo dienos.

Ministras Pirmininkas arba ministrai turi atsiskaityti Seime atitinkamai už Vyriausybės ar savo veiklą, taip pat per Vyriausybės valandą atsakyti į Seimo narių klausimus. Rašytiniai klausimai ir paklausimai registruojami Vyriausybės kanceliarijoje ir perduodami atitinkamam Vyriausybės nariui.

Ypatingi Vyriausybės santykiai ir su savivaldybėmis. Kadangi savivaldybės nepavaldžios jokioms valstybės institucijoms, Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus ir sprendimus. Vyriausybė taip pat teikia savivaldybėms rekomendacijas socialinės apsaugos, sveikatos, švietimo ir kultūros plėtojimo bei kitais klausimais.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima skirti šiuos Vyriausybę apibūdinančius požymius bei suformuluoti jos apibrėžimą:

1. Jos formavimo tvarką ir įgaliojimus nustato Konstitucija, Vyriausybės įstatymas ir specialūs įstatymai;

2. Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią ir vadovauja šios valdžios rūšies institucijoms;

3. Tai bendros kompetencijos institucija;

4. Vyriausybė – kolegiali institucija;

5. Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą savo veiklą.

Vyriausybė[177] – Respublikos Prezidento ir Seimo sudaroma aukščiausioji, kolegiali vykdomosios valdžios institucija, kuri organizuoja valstybės vadovo priimtų dekretų ir Seimo

[177] Kiekvienas bandymas atsakyti į klausimą, kas yra vyriausybė, visų pirma susijęs su klausimu, kaip ji atsirado. Tai labai sunkiai išsprendžiama problema. Ankstyvuosiuose rašytiniuose šaltiniuose, kuriems apie 5500 metų, yra

įstatymų įgyvendinimą, ir valstybės valdžios institucijų sistemoje užima hierarchinį lygmenį po Respublikos Prezidento ir Seimo.

4. Lietuvos Respublikos ministerijos

Antrą vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro centrinės vykdomosios valdžios institucijos. Joms priskiriamos Lietuvos Respublikos ministerijos (toliau – ministerijos). Daugumoje pasaulio valstybių jos yra seniai nusistovėjusios, tradicinės institucijos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, kurių, kaip rašo A. Junevičius, „ skaičius ir pavadinimai įvairiose šalyse skirtingi"[178].

Ministerijos – tai pagrindinė centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandis po Vyriausybės, kurios formuojamos organizuoti viešąjį valdymą (administravimą) svarbiausiose viešojo gyvenimo sferose. Jos vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestų sričių valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką, taip pat koordinuoja kitų šios srities vykdomosios valdžios institucijų veiklą. Palyginti su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis, ministerijų ypatumas yra tas, jog jų vadovai (ministrai) yra Vyriausybės nariai.

Pagal Konstitucijos 67 straipsnio 8 punktą Lietuvos Respublikos ministerijas Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Seimas. Ši konstitucinė nuostata suteikia teisę kiekvienai naujai Seime daugumą turinčiai politinei partijai arba politinių partijų koalicijai ir Vyriausybei steigti naujas, pervadinti, reorganizuoti arba likviduoti funkcionuojančias ministerijas.

Atsižvelgiant į jų funkcijų ir įgaliojimų ypatumus skiriamos šakinio ir tarpšakinio valdymo ministerijos. Šakinės kompetencijos ministerijos įgyvendina įvairias valdymo funkcijas, susijusias su atitinkamos valdymo šakos funkcionavimu ir plėtra. Jos dalyvauja formuojant valstybės politiką ir užtikrina jos vykdymą tam tikroje valdymo šakoje bei rengia ir įgyvendina tikslines jos plėtros programas.

---

rašoma apie Urartu miesto – valstybės Tigro ir Eufrato (dabartinio Irako teritorijoje) valdovus dvasininkus. Iš šių šaltinių aišku, kad Vyriausybė ir valdininkija egzistuoja jau labai seniai. Visuomenei reikia socialinės organizacijos, o socialinei organizacijai reikalinga vyriausybė, nors ir elementari.

Kiekviena socialinė grupė, nors ir maža, turi savo valdymo struktūrą. Didesnės politinės struktūros, pavyzdžiui tauta – valstybė, turi visą jų sistemą. Tai yra organizuotos bendruomenės, kurios užima didelę teritoriją ir užtikrina joje valdžią, saugumą, teisėtvarką bei teisėtumą. Terminas „valstybė" nebūtinai taikytinas dideliam politiniam vienetui. Dažnai jis vartojamas ir valdymo prasme, todėl ne visada juos galima atskirti. Pavyzdžiui, septynioliktajame amžiuje Prancūzijos karalius Liudvikas XIV sakydavo „Valstybė – tai aš" ir jis buvo visiškai teisus, nes jis atstojo vyriausybę.

Kiekvienu atveju vyriausybę galima apibrėžti kaip valstybės instituciją, kuri įgyvendina vykdomąją valdžią ir užtikrina saugumą pagal įstatymus bei papročius. Tai leidžia taikiai paskirstyti visuomenės išteklius. Tačiau, be abejo, vyriausybė veikia ne viena, nes ji būtų nepajėgi įgyvendinti jai keliamus tikslus ir uždavinius, todėl ji formuoja sau pavaldžias institucijas, kurių visuma sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemą.

[178] Junevičius A. Vykdomosios valdžios institucijos // Šiuolaikinė valstybė. – Kaunas, 1999. P. 282.

Tarpšakinės[179] ministerijos, be šakinio valdymo, vykdo koordinavimo ir valstybinio reguliavimo funkcijas keliose valdymo šakose (pavyzdžiui, Finansų ministerija, Ūkio ministerija ir kt.), t. y. turi atitinkamus įgaliojimus nepavaldžių objektų atžvilgiu.

Pagal Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 1 dalį ministerijų sistemą sudaro 13 ministerijų: Aplinkos ministerija, Finansų ministerija, Krašto apsaugos ministerija, Kultūros ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Susisiekimo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Teisingumo ministerija, Ūkio ministerija, Užsienio reikalų ministerija, Vidaus reikalų ministerija ir Žemės ūkio ministerija. Dauguma šių institucijų jau egzistuoja ne vieną dešimtį metų. Tai Finansų ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Susisiekimo ministerija, Vidaus reikalų ministerija bei Teisingumo ministerija.

Ministerija savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, įstatymais, tarptautinėmis sutartimis, Vyriausybės nutarimais bei kitais teisės aktais. Ministerijų teisinės padėties pagrindai įtvirtinti 1994 m. gegužės 12 d. priimtame Vyriausybės įstatyme, o jų uždavinius, funkcijas, teises ir pareigas detalizuoja konkrečios ministerijos nuostatai, kuriuos tvirtina Vyriausybė. Jų nuostatuose pirmiausia nurodoma sritis (šaka), kurios valdymą ir koordinavimą vykdo konkreti ministerija. Pavyzdžiui, Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 291 patvirtintų Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų 1 punkte nustatyta, kad „Vidaus reikalų

---

[179] Daugumos ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų veikla pasireiškia už jų valdymo sričių (šakų) ribų, t. y. jos vadovauja įvairių profilių valdymo objektams arba tie patys objektai yra kelių ministerijų ar kitų vykdomosios valdžios institucijų reguliavimo sferoje. Kitais žodžiais tariant, kai kurios ministerijos ir kitos vykdomosios valdžios institucijos disponuoja tarpšakinio (tarpžinybinio) pobūdžio įgaliojimais, įgyvendina tam tikras funkcijas objektų, neįeinančių į minėtų institucijų sistemas, atžvilgiu. Šios funkcijos gali būti koordinuojančios arba įpareigojančios, tačiau jos abi atitinka ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų veiklą, jų specializaciją.

Tarpšakinių institucijų veikla nustatyta atitinkamoje sferoje, kuri platesnė nei šakinių. Pavyzdžiui, Aplinkos ministerija įgyvendina aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo, teritorijų planavimo, statybos ir būsto, taip pat ekologinės ekspertizės funkcinį reguliavimą. Koordinavimo veiklą vykdo ir Finansų ministerija, nes pinigų naudojimas – vienas iš svarbiausių valstybės egzistavimo pagrindų. Taigi tarpšakinio valdymo subjektai yra įvairios institucijos (ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir kt.), jeigu jiems pagal jų nuostatus pavestos vykdyti tokios funkcijos. Šakinės ir tarpšakinės koordinacijos esmė ta, kad koordinuojami objektai organizaciškai nepavaldūs koordinavimo subjektams. Kartu koordinuojančios institucijos gali taikyti tokių objektų atžvilgiu privalomas poveikio priemones. Tai – funkcinis reguliavimas (terminas „reguliavimas", o ne „valdymas" šiuo atveju tiksliau išreiškia subjekto ir objekto santykius).

Prie tarpšakinių ministerijų galima priskirti Aplinkos ministeriją, Finansų ministeriją, Ūkio ministeriją ir kt. Tarpšakinius uždavinius vykdo ir Vyriausybės įstaigos (pavyzdžiui, Statistikos departamentas teikia valstybės valdžios ir valdymo institucijoms statistinę informaciją, koordinuoja oficialiąją statistiką tvarkančių įstaigų veiklą, derina statistinių tyrimų ir statistinės atskaitomybės formas ir metodikas).

Svarbus tarpšakinio reguliavimo ir valdymo elementas yra valstybinės kontrolės ir priežiūros funkcijas įgyvendinančios vykdomosios valdžios institucijos. Lietuvoje funkcionuoja daugybė specializuotų valstybinės kontrolės institucijų. Beveik visos jos turi teisę skirti administracines nuobaudas nepavaldžioms institucijoms, įstaigoms, įmonėms, organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams.

Kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos ir inspekcijos dažniausiai sudaromos ir veikia atitinkamų ministerijų reguliavimo sferose. Tačiau jų įgaliojimai dažnai viršija tam tikros ministerijos kompetencijos ribas: jos įgyvendina funkcinę kontrolę ir priežiūrą kitų, nepavaldžių organizacijų atžvilgiu pagal savo ministerijos kompetenciją (pavyzdžiui, Darbo inspekcijos veikla pagal kompetenciją apima Lietuvos Respublikos įmones, įstaigas ir organizacijas, akcines bendroves, ūkines bendrijas ir žemės ūkio bendroves, neatsižvelgiant į jų pavaldumo ir nuosavybės formas; Energetikos valstybinė inspekcija fizinių ir juridinių asmenų valstybinę priežiūrą ir kontrolę vykdo visoje šalies teritorijoje, neatsižvelgiant į jų žinybinį pavaldumą, nuosavybės formas, energetikos įrenginių galią ir t. t.).

ministerija vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestas vidaus reikalų srities valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką"[180].

Nuo 2001 m. spalio mėn. ministerijų veikla organizuojama vadovaujantis Vyriausybės aprobuotais viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais, kuriuose apibūdinami pagrindiniai ministerijos tikslai, uždaviniai ir būdai jiems įgyvendinti. Pagal Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 10 dalį „ministerijos strateginiai veiklos planai rengiami vadovaujantis Vyriausybės programa, kuriai Seimas pritaria, ir derinamais su Valstybės ilgalaikės raidos strategija"[181]. Kaip jau minėta anksčiau, šiandien ši nuostata įgyvendinta tik iš dalies, nes nėra parengta ir aprobuota Valstybės ilgalaikės raidos strategija, į kurią turėtų būti atsižvelgiama rengiant ministerijų strateginius veiklos planus. Kadangi nėra Valstybės ilgalaikės raidos strategijos, ar nepraranda prasmę ministerijų strateginiai veiklos planai? Be to, neaišku, kaip glaudžiai tiek Valstybės ilgalaikės raidos strategija, tiek ministerijų strateginiai veiklos planai susiję su Vyriausybės programa, t. y. kiek juose bus statinių nuostatų, kurios išliks Vyriausybėms keičiantis. Ar pasikeitus Vyriausybėms neatsitiks taip, jog jie bus iš esmės koreguojami pagal naujai suformuotą Vyriausybės programą?

Ministerija yra vienvaldiškumo principu sudaryta institucija. Jai vadovauja ministras, kurio statusas, palyginti su kitų vykdomosios valdžios institucijų vadovais, yra išskirtinis. Tai politinė pareigybė, kurią užimdamas asmuo įgyja dvejopą statusą: viena vertus, jis vadovauja ministerijai ir įgyvendina jam priskirtas funkcijas kaip jam patikėtos valstybės valdymo srities vadovas, kita vertus, jis kartu yra ir Vyriausybės kaip kolegialios institucijos narys, todėl vykdo ir jos kompetencijai priskirtus įgaliojimus, o tai nebūdinga kitiems vykdomosios valdžios institucijų vadovams. Ministrai dažniausiai yra vienos politinės partijos ar politinių partijų koalicijos nariai. Be to, jie gali suderinti Seimo nario mandatą ir Vyriausybės nario bei ministro darbą. Taigi „ministras apibrėžiamas kaip politiškai paskirtas ministerijos vadovas"[182].

Ministras sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus ir yra tiesiogiai atsakingas už jam pavestą valdymo sritį bei Vyriausybės programos įgyvendinimą ministerijos kompetencijai priskirtais klausimais, taip pat vykdo kitas įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatytas funkcijas, t. y. „valdžios reiškėjas, turintis prerogatyvas ir vykdantis pareigas atitinkamoje valdymo srityje, yra ministras, o ministerija, kaip valstybinė įstaiga, padeda ministrui vykdyti savo funkcijas"[183]. Jį pareigoms skiria ir iš jų atleidžia Respublikos Prezidentas

---

[180] Valstybės žinios. 2001 m. kovo 21 d. Nr. 24. Publikacijos Nr. 794.

[181] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772; Valstybės žinios. 1998 m. gegužės 1 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1131.

[182] Ministries at Work. Published by The Royal Norvegian Ministry of Government Administration. – Trondheim, 1994. P. 15.

[183] Administrative Justice In The European Democracies // ed. by Galligan D. J., Richard H. Langan II and Constance S. Nicandrou. – Centre for Socio – Legal Studies University of Oxford, 1998. P. 95.

Ministro Pirmininko teikimu. Paprastai ministras skiriamas tam pačiam laikui kaip ir kiti Vyriausybės nariai. Tačiau kartais atskiri ministrai gali būti atleisti ir pakeisti naujais kandidatais nepasibaigus Vyriausybės kadencijai (pavyzdžiui, atsistatydina, jam pareiškiamas nepasitikėjimas arba atleidžiamas). Jeigu ministro veikla neatitinka Vyriausybės įgyvendinamos politikos nuostatų, siūlymą jį atleisti Respublikos Prezidentui taip pat gali teikti ir Ministras Pirmininkas.

Vadovaudamas jam pavestai valdymo sričiai ministras yra atsakingas Seimui (per Vyriausybės valandą Seime atsiskaito už savo veiklą, taip pat atsako į Seimo narių rašytinius klausimus ir paklausimus), Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldus Ministrui Pirmininkui (teikia ataskaitas, kaip vykdoma Vyriausybės programa bei jos įgyvendinimo priemonės ir Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą). Ministras Pirmininkas atskaitingas tik Seimui, o ministrai atsakingi Seimui, Respublikos Prezidentui ir Ministrui Pirmininkui. Tai suponuoja mintį, jog ministrui, kaip Vyriausybės nariui be kolektyvinės politinės atsakomybės, taikoma ir individuali politinė atsakomybė. Tačiau pažymėtina, kad ši pastaroji ministro atsakomybė ne visada sukonkretinama. Pavyzdžiui, Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai nenurodo ministro atskaitomybės ir atsakomybės formų Respublikos Prezidentui, nors praktikoje ji egzistuoja. Vadinasi, tai galima traktuoti kaip teisinio reguliavimo trūkumą.

Ministro veiklos sferą nustato Konstitucija, Vyriausybės įstatymas, specialūs įstatymai ir atitinkamos ministerijos nuostatai, todėl klausimų diapazonas, kuris priskirtas jo kompetencijai ir kuriuos įgyvendindamas jis įgaliotas priimti poįstatyminius teisės aktus, paprastai platus ir įvairiapusiškas. Visi ministerijoje priimami sprendimai paprastai derinami su juo ir formaliai įforminami ministro vardu. Jo kompetencijai priskirtais klausimais ministras sprendimus priima autonomiškai be kitų Vyriausybės narių pritarimo. Ministras, remdamasis Konstitucija, įstatymais, Vyriausybės nutarimais ir potvarkiais bei juos vykdydamas, leidžia įsakymus ir įsakymais patvirtintus kitus teisės aktus, tikrina, kaip jie vykdomi; teikia Vyriausybei ministerijos veiklos ataskaitas; tvirtina ministerijos administracijos struktūrą ir pareigybių sąrašą bei administracijos padalinių nuostatus; teikia Vyriausybei įstatymų ir kitų teisės aktų projektus; skiria ir atleidžia iš pareigų ministerijos valstybės tarnautojus, įstaigų prie ministerijos vadovus. Seimo komiteto, komisijos ar frakcijos kvietimu ministras ar ministro įgaliotas tarnautojas privalo dalyvauti komiteto, komisijos ar frakcijos posėdyje ir informuoti, kaip vykdomi įstatymai ir kiti Seimo priimti teisės aktai, teikti paaiškinimus kitais svarstomais klausimais.

Ministerijos veikloje ministro vienvaldiškumas derinamas su kolegialumu, nes svarbiausiais valdymo politikos klausimais priimti sprendimus jam padeda joje sudaroma kolegija, kuri yra ministro patariamoji institucija. Kolegijos nariai yra ministras (kolegijos pirmininkas), viceministras, ministerijos valstybės sekretorius ir ministerijos sekretoriai. Į jos

sudėtį gali būti įtraukti kiti ministerijos struktūrinių padalinių ir kitų institucijų atstovai. Į kolegijos posėdžius taip pat gali būti kviečiami ministerijų, valstybės ir kitų institucijų bei organizacijų atstovai ir mokslininkai šiems sutikus. Kolegijos narių skaičių ir personalinę sudėtį bei darbo reglamentą tvirtina ministras. Jis taip pat teikia klausimus svarstyti kolegijai.

Kolegija svarsto pagrindinius, strateginius ministerijos veiklos klausimus, svarbiausiųjų ministro įsakymų ir kitų teisės aktų projektus, išklauso ministerijos struktūrinių padalinių, departamentų, tarnybų ir inspekcijų prie ministerijos, kitų jai pavaldžių įstaigų bei organizacijų ir jos reguliavimo sričiai priskirtų valstybinių įmonių vadovų ataskaitas, svarsto, kaip parenkami ir ugdomi darbuotojai, kaip tikrinamas sprendimų vykdymas. Kolegijos sprendimai ministrui vykdyti neprivalomi, nors jie pakankamai autoritetingi. Sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių jos narių balsų dauguma. Balsams pasiskirsčius po lygiai sprendžiamąjį balsą turi bei posėdžio protokolą ir kolegijos sprendimus pasirašo kolegijos pirmininkas. Jie paprastai įgyvendinami ministro įsakymais. Kolegijos posėdžiai šaukiami ne rečiau kaip kartą per ketvirtį.

Kiekviena ministerija turi savo vadovybę, ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus ir administraciją[184]. Tokia vidinė organizacinė struktūra[185] būdinga visoms ministerijoms. Vadovybę sudaro ministras, viceministras, ministerijos valstybės sekretorius ir ministerijos sekretoriai. Ministerijos viceministrą skiria ir atleidžia ministras. Tai politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamas sekantis aukščiausias po ministro ministerijos valstybės tarnautojas, kurio įgaliojimai baigiasi kartu su ministro įgaliojimais. Jis tiesiogiai atsakingas ministrui, kuris vertina viceministro kompetenciją ir nustato įgaliojimus.

Viceministras nėra vienintelis politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamas ministerijos valstybės tarnautojas. Be jo, ministrui įgyvendinti jam priskirtos valstybės valdymo srities politiką padeda ministro patarėjai, padėjėjai, referentai ir atstovas spaudai. Juos skiria ir iš pareigų atleidžia ministras. Minėti valstybės tarnautojai priimami be konkurso ministro pasirinkimu jo įgaliojimų laikotarpiui. Ministro patarėjai, padėjėjai, referentai ir atstovas spaudai užtikrina ministro darbo organizavimą – padeda ministrui suformuoti politines nuostatas ir prioritetus, priimti sprendimus ir juos įgyvendinti bei yra jam tiesiogiai atsakingi ir pavaldūs. Skirtingose ministerijose jų skaičius yra nevienodas. Pavyzdžiui, sveikatos apsaugos ministras turi 2 patarėjus ir atstovą spaudai, ūkio ministras – 3 patarėjus ir referentą, susisiekimo ministras – 4 patarėjus ir referentą, socialinės apsaugos ir darbo ministras – vieną patarėją, 1 padėjėją, 1

---

[184] Lotynų kalbos žodis „*administratio*" – „administracija" – yra žodžių „tvarkymas", „vadovavimas" sinonimas. Tarptautinių žodžių žodynas žodį „administracija" apibrėžia kaip: 1) valstybės valdymo institucijų sistema; 2) organizacijos, įmonės, įstaigos vadovaujantis personalas; 3) atsakingieji rengėjai, tvarkytojai. Taigi administracija – tai aparatas, institucijos, visuma asmenų, kurie vadovauja žmonių veiklai.

[185] Organizacinė struktūra – tai rėmai, kuriuos vadovai sukuria, kad paskirstytų ir koordinuotų organizacijos narių darbą. Plačiau žr.: Stoner J. A. F., Freeman R. E. , Gilbert D. R. Vadyba. – Kaunas, 1999. P. 308.

referentą bei atstovą spaudai ir t. t. Taigi pateiktas pavyzdys leidžia aiškiai teigti, jog nėra teisiškai nustatytas jų skaičius ministerijose, nes ši teisė suteikiama ministrui.

Ministerijos administracijai vadovauja ministerijos valstybės sekretorius per ministerijos sekretorius. Tai aukščiausias karjeros ministerijos valstybės tarnautojas, kurį skiria ir atleidžia iš pareigų ministras bei yra pastarajam tiesiogiai pavaldus. Ministerijos sekretoriai taip pat yra karjeros valstybės tarnautojai, tiesiogiai pavaldūs ministerijos valstybės sekretoriui ir atsakingi ministrui. Jie vykdo Vyriausybės įstatymo nustatytas ir ministro pavestas funkcijas ministro jiems priskirtose administravimo srityse. Ministerijų sekretorių skaičiaus nustatymo ministerijose mechanizmas teisiškai yra nesureguliuotas, nes tokia teisė neformaliai suteikta ministrui savo nuožiūra spręsti šį klausimą. Atskirose ministerijose jų skaičius yra įvairus, todėl visiškai neaišku, kokie kriterijai lemia ministerijų sekretorių skaičių atitinkamoje ministerijoje, nes Lietuvos Respublikos teisės aktai šio klausimo nereglamentuoja.

Ministerijos administracijos organizacinę struktūrą sudaro departamentai, skyriai ir kiti padaliniai. Be jų, kai kurių ministerijų (pavyzdžiui, Socialinės apsaugos ir darbo, Susisiekimo, Švietimo ir mokslo, Teisingumo, Žemės ūkio ir kt.) administracijų struktūras sudaro sekretoriatai, sektoriai, valdybos, tarnybos, poskyriai ir pan. Įdomiausia tai, jog tie patys organizaciniai vienetai atitinkamose ministerijose turi skirtingus pavadinimus. Pavyzdžiui, daugumoje ministerijų kaip administracijos struktūrinis vienetas nurodyta Vidaus audito tarnyba, kuri kitose ministerijose traktuojama kaip Vidaus audito skyrius (pavyzdžiui, Švietimo ir mokslo ministerija).

Administraciniu – teisiniu aspektu neaiški administracijos padalinių organizavimo tvarka. Bendro teisės akto, kuris detalizuotų ministerijų administracijų struktūrų formavimo tvarką, nėra. Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 2 dalyje reglamentuota bendro pobūdžio nuostata, jog „ministerijos administraciją sudaro departamentai, skyriai ir kiti padaliniai". Administracijos struktūrą ir pareigybių sąrašą, neviršijant darbo užmokesčiui nustatytų lėšų, tvirtina ministras. Vadinasi, ministerijoms suteikta teisė savarankiškai spręsti organizacinės valdymo struktūros klausimus, o ministro įgaliojimai šioje sferoje turi diskrecinį pobūdį.

Stambiausias ministerijos administracijos organizacinis struktūrinis vienetas yra departamentas. Jų skaičius įvairiose ministerijose vidutiniškai svyruoja nuo 5 iki 7. Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos administracijų struktūros neskirstomos į departamentus. Jas sudaro tik skyriai. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje atvirkščiai – administraciją iš esmės sudaro tik departamentai. Daugiausiai departamentų turi Lietuvos Respublikos finansų ministerija (11) ir Vidaus reikalų ministerija (10). Kitose ministerijose departamentų skaičius kinta nuo 5–7

(Švietimo ir mokslo ministerijoje, Teisingumo ministerijoje, Žemės ūkio ministerijoje, Ūkio ministerijoje, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje ir t. t.).

Atlikta analizė rodo, kad kiekvienoje ministerijoje nusistovėjusi sava departamentų kūrimo tvarka. Juos paprastai sudaro skyriai ir kiti padaliniai, kurių skaičius siekia nuo 1 iki 8. Lietuvos Respublikos finansų (Nacionalinio fondo, Fiskalinės politikos, Apskaitos metodologijos ir Teisės departamentai), Susisiekimo (Kelių ir kelių transporto bei Vandens transporto departamentai), Teisingumo ir kai kuriose kitose ministerijose departamentai neskirstomi į skyrius ar kitus struktūrinius padalinius. Juose dirba nuo 7 iki 10 valstybės tarnautojų, tuo tarpu, kai kurių ministerijų skyrius taip pat sudaro nuo 3 iki 10 darbuotojų.

Ministerijų ypatumas yra tas, kad jų kompetencijai priskirtų funkcijų įgyvendinimą užtikrina gausi joms pavaldžių institucijų grupė. Ministerijoms suteikta teisė steigti ne tik įmones, viešąsias įstaigas, bet ir tarnybas, inspekcijas ir departamentus. Pavyzdžiui, Vyriausybės 1998 m. liepos 24 d. nutarimo Nr. 926 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo" 6.9 punkte įtvirtinta, jog „Sveikatos apsaugos ministerija, vykdydama jai pavestus uždavinius, steigia, reorganizuoja ir likviduoja jai pavaldžias sveikatos priežiūros bei farmacijos įmones, įstaigas ar tarnybas ir vykdo jų steigėjo funkcijas, steigia sveikatinimo veiklos sąlygų kontrolės valstybines tarnybas bei valstybines inspekcijas, vykdo jų steigėjo funkcijas"[186].

Atitinkamos nuostatos reglamentuotos visų ministerijų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose, todėl atskirų ministerijų reguliavimo srityse funkcionuoja nuo kelių iki keliolikos arba keliasdešimt įvairių institucijų ir organizacijų (įmonių, viešųjų įstaigų, departamentų, tarnybų, inspekcijų, agentūrų, centrų, biurų ir pan.), kurios skiriasi steigimo tvarka ir organizacine – teisine forma. Vienos iš jų steigiamos remiantis Vyriausybės įstatymu, kitos – remiantis specialiais įstatymais (pavyzdžiui, Farmacijos departamentas prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos, Nacionalinės akreditacijos biuras prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos ir t. t.), trečios – pagal Biudžetinių įstaigų įstatymą, ketvirtos – vadovaujantis Viešųjų įstaigų įstatymu. Šiuo atveju pabrėžtina tai, kad pagal Vyriausybės įstatymą (22 straipsnio 8 punktą ir 30 straipsnio 1 dalį) įstaigas prie ministerijų (departamentus, tarnybas ir inspekcijas) gali steigti tik Vyriausybė, pavesdama ministerijoms vykdyti visas ar dalį įstaigų prie ministerijų steigėjo funkcijų. Tačiau ministerijos dažniausiai tiesiogiai steigia anksčiau minėtas institucijas ir vykdo jų steigėjo funkcijas, o tai neatitinka Vyriausybės įstatyme nustatytos jų steigimo tvarkos. Taigi dėl šios priežasties ministerijos sistema institucinės sandaros aspektu yra sudėtingiausia, išsišakojusi ir įvairiomis įstaigomis „apaugusi" vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros sudėtinė dalis, įgyvendinanti valdymą,

[186] Valstybės žinios. 1998 m. liepos 29 d. Nr. 67. Publikacijos Nr. 1961.

valstybinį reguliavimą, kontrolę, apskaitą ir priežiūrą ministerijų kompetencijai priskirtose srityse.

Ministerija įgyvendina valstybės politiką atitinkamoje valdymo šakoje arba sferoje. Jokiame teisės akte sistemiškai nenustatytos valstybės valdymo šakos arba sritys bei kriterijai, kuriais remiantis valstybės valdymas skirstomas į tam tikras sritis. Vyriausybės įstatymo 29 straipsnyje nurodyti tik ministerijų pavadinimai, tačiau neįtvirtintos valdymo šakos arba sritys bei jų identifikavimo kriterijai, todėl atitinkamų ministerijų vykdomos funkcijos iš esmės skiriasi. Kaip pažymi A. Šakočius, „ministerijų teisinio statuso neapibrėžtumas teisės aktais suteikia galimybę Vyriausybei skirstyti valdymo sritis, naudojantis diskrecija. Vyriausybės įstatyme ministerijos tik išvardijamos, o jų valstybinio valdymo srities, vadinasi, ir funkcijų sistemos, nustatymas pavedamas Vyriausybei"[187]. Pavyzdžiui, pagal ministerijų nuostatuose išdėstytas funkcijas vykdomų funkcijų įvairove ypač išsiskiria Vidaus reikalų ministerija, kurios funkcijos skirstomos į aštuonias administravimo sritis ir bendrai jungia 50 funkcijų, Susisiekimo ministerija – išskirtos penkios administravimo sritys ir 95 funkcijos bei Ūkio ministerija – keturios administravimo sritys ir 72 įgyvendinamos funkcijos. Kitų ministerijų funkcijos į konkrečias administravimo sritis neskirstomos: Aplinkos ministerija atlieka 68, Finansų ministerija – 38, Krašto apsaugos ministerija – 19, Kultūros ministerija – 24, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija – 38, Sveikatos apsaugos ministerija – 27, Švietimo ir mokslo ministerija – 24, Teisingumo ministerija – 42, Užsienio reikalų ministerija – 20, Žemės ūkio ministerija – 47 funkcijas. Taigi tam tikrose ministerijose svarbiausia jų administracinio – teisinio statuso sudėtinė dalis – kompetencija – pagal vykdomų funkcijų ir suteiktų teisių mastą iš esmės skiriasi.

Kaip matyti, atskirų ministerijų įgyvendinami uždaviniai, funkcijos ir joms suteiktos teisės labai skiriasi, todėl sunku logiškai paaiškinti jų vykdomų funkcijų apimties santykį su atitinkamai ministerijai nustatytų etatų skaičiumi. Pavyzdžiui, daugiausia funkcijų priskirta vykdyti Susisiekimo ministerijai, tačiau jai nustatytas didžiausias leistinas 165 etatų skaičius. Finansų ministerija jai priskirtoje valstybės valdymo sferoje vykdo 38 funkcijas, tačiau jai nustatytas didžiausias iš visų ministerijų leistinas 316 etatų skaičius. Krašto apsaugos ministerijai priskirta vykdyti 19 funkcijų, o nustatytas 275 etatų skaičius. Vidaus reikalų ministerija vykdo 50 funkcijų, turėdama 280 etatų, Teisingumo ministerijoje 42 funkcijoms vykdyti skirti 140 etatai. Šiuo atveju visiškai neaišku, kokiais kriterijais vadovaujantis nustatomos valdymo sferos ir jose įgyvendinamos funkcijos, nors I. A. Vasilenko mano, kad „nėra absoliutaus kriterijaus,

[187] Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis Administravimas. – Kaunas, 1999. P. 271.

kuris leistų tiksliai paskirstyti kompetenciją tarp ministerijų ir kitų valstybinių institucijų"[188]. Vadinasi, nustatant ministerijų teises, funkcijas ir kitus teisinio statuso elementus nėra griežtai laikomasi lygybės principo.

5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigos

Antrą centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens institucijų grandį sudaro Vyriausybės įstaigos. Tai institucijos[189], skirtos ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti. Dažniausiai tai funkcinės kompetencijos institucijos, kurioms suteikti tarpšakiniai valdymo įgaliojimai vykdyti valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją, kontrolę bei kitas tarpšakines funkcijas. Šiai vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrai priklauso departamentai, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos, agentūros, inspekcijos bei kitos įstaigos. Departamentai ir komitetai įgyvendina funkcinį reguliavimą atitinkamoje veiklos srityje, taip pat valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją jų kompetencijai priskirtais klausimais. Jų veiklos sritį atspindi Vyriausybės įstaigos rūšis (pavyzdžiui, Statistikos departamento nuostatų 1 punkte nustatyta, jog „Statistikos departamentas yra oficialiosios statistikos įstaiga, įgyvendinanti bendrą valstybės politiką statistikos metodologijos ir organizavimo sferoje"[190]).

Tarnybos, agentūros ir inspekcijos paprastai vykdo specialias kontrolės, priežiūros, apskaitos, leidimų, valstybinio reguliavimo ir kitas funkcijas nustatytose sferose (pavyzdžiui, Ryšių reguliavimo tarnybos nuostatų 1 punkte įtvirtinta, kad „Ryšių reguliavimo tarnyba yra savarankiška Vyriausybės įstaiga, vykdanti Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymu, kitais Lietuvos Respublikos įstatymais ir teisės aktais pavestas telekomunikacijų veiklos reguliavimo funkcijas [...]"[191]). Nedidindama valstybės valdymui atitinkamų metų biudžete skirtų lėšų anksčiau minėtas Vyriausybės įstaigas Vyriausybė gali steigti, reorganizuoti ir likviduoti.

Vyriausybės įstaigai vadovauja vadovas: departamentui, komitetui – generalinis direktorius; tarnybai, fondui – direktorius; inspekcijai – viršininkas. Departamentų, komitetų, tarnybų ir inspekcijų vadovus paprastai skiria pareigoms ir atleidžia iš jų Ministras Pirmininkas, išskyrus Ryšių reguliavimo tarnybos direktorių, kurį penkeriems metams skiria ir atleidžia

---

[188] Василенько И. А. Административно – государственное управление в странах запада. – Москва, 2000. С. 94.

[189] Praktiškai visose šalyse kuriamos įvairios institucijos (agentūros, biurai, komisijos), įgyvendinančios valdymo funkcijas tose srityse, kurios nepriskiriamos ministerijoms. Dėl jų gausos faktiškai neįmanoma jas sugrupuoti pagal kokius nors kriterijus (pavyzdžiui, vien tik JAV preliminariai funkcionuoja virš 10 000 nepriklausomų agentūrų). Kartu su šiomis institucijomis, turinčiomis iš esmės tuos pačius įgaliojimus kaip ir ministerijos, egzistuoja koordinavimo funkcijas vykdančios institucijos, t. y. vadinamosios kvazivaldymo struktūros.

[190] Valstybės žinios. 2001 m. kovo 16 d. Nr. 23. Publikacijos Nr. 769.

[191] Valstybės žinios. 2000 m. liepos 14 d. Nr. 57. Publikacijos Nr. 1687.

Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Nors Vyriausybės įstatymo 24 straipsnio 2 dalies 3 punkte įtvirtinta bendra Vyriausybių įstaigų vadovų skyrimo ir atleidimo tvarka (skiria ir atleidžia Ministras Pirmininkas), tačiau visiškai neaišku, kodėl Telekomunikacijų įstatymo[192] 5 straipsnio 4 dalyje reglamentuota nuostata nesuderinta su minėta Vyriausybės įstatymo nuostata. Tai suformuoja koaliziją. Praktikoje taip pat pasitaiko atvejų, kai vienam departamentui arba komitetui vadovauja generalinis direktorius (pavyzdžiui, Lietuvos archyvų departamentas, Statistikos departamentas, Europos komitetas ir kt.), o kitam – direktorius (pavyzdžiui, Kūno kultūros ir sporto departamentas bei Informacinės visuomenės plėtros komitetas). Vyriausybės įstaigų vadovai nėra Vyriausybės nariai.

Vyriausybės įstaigų vadovai yra pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Jie sprendžia įstaigos kompetencijai priskirtus klausimus, taip pat vykdo įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatytas funkcijas. Vyriausybės įstaigos vadovas gali turėti pavaduotoją (pavaduotojus), kurį (kuriuos) jis skiria ir atleidžia iš pareigų. Jų skaičių, vadovaudamasis diskrecija, nustato Vyriausybės įstaigos vadovas. Įgyvendindamas jam suteiktus įgaliojimus Vyriausybės įstaigos vadovas leidžia įsakymus ir įsakymu patvirtintus kitus teisės aktus, tikrina, kaip jie vykdomi bei yra asmeniškai atsakingas už Vyriausybės įstaigai pavestų uždavinių sprendimą.

Vyriausybės įstaigos savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, įstatymais, tarptautinėmis sutartimis, Respublikos Prezidento dekretais, Vyriausybės nutarimais, Ministro Pirmininko potvarkiais ir kitais teisės aktais. Pastaraisiais metais Vyriausybės įstaigų kaip ir ministerijų veikla taip pat pradėta organizuoti, remiantis Vyriausybės aprobuotais strateginiais veiklos planais, derinamais su Vyriausybės programa ir Valstybės ilgalaikės raidos strategija.

Gana skirtinga Vyriausybės įstaigų patariamųjų institucijų kūrimo tvarka. Daugumoje jų, kaip ir ministerijose, sudaromos vadovų patariamosios institucijos – kolegijos (pavyzdžiui, Statistikos departamente, Valstybinėje maisto ir veterinarijos tarnyboje ir kt.). Jas sudaro Vyriausybės įstaigos vadovas (kolegijos pirmininkas), jo pavaduotojas (pavaduotojai) ir kiti jai pavaldžių ir nepavaldžių institucijų valstybės tarnautojai. Į kolegijos posėdžius gali būti kviečiami ministerijų ir kitų institucijų bei organizacijų atstovai ir mokslininkai jiems sutikus. Svarstyti klausimus kolegijai teikia Vyriausybės įstaigos vadovas, kuris taip pat nustato jos narių skaičių ir personalinę sudėtį bei tvirtina darbo reglamentą.

Reikia pasakyti, jog taip pat yra Vyriausybės įstaigų, kuriose patariamosios institucijos nesudaromos (Europos teisės departamente, Tautinių mažumų ir išeivijos departamente, Valstybinėje tabako ir alkoholio kontrolės tarnyboje, Ginklų fonde).

---

[192] Valstybės žinios. 1998 m. birželio 19 d. Nr. 56. Publikacijos Nr. 1548.

Vyriausybės įstaigų sistemą sudaro 14 Vyriausybės įstaigų: Statistikos departamentas, Kūno kultūros ir sporto departamentas, Ginklų fondas, Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas, Lietuvos archyvų departamentas, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba, Europos teisės departamentas, Europos komitetas, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Ryšių reguliavimo tarnyba, Informacinės visuomenės plėtros komitetas ir Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija. Vyriausybės įstaigų sistemoje vyrauja departamentai (5), tarnybos (4), komitetai (2) ir inspekcijos (2). +1 fondas

Kaip matyti, Vyriausybės įstaigų sistemą sudaro įvairių rūšių įstaigos (departamentai, tarnybos, inspekcijos, fondai, komitetai), kurios skiriasi vadovo skyrimo ir atleidimo tvarka bei vykdomomis funkcijomis. Dauguma iš jų įgyvendina valstybinio reguliavimo ir tarpšakinio koordinavimo, kitos – ūkines–komercines, ekspertines – konsultacines funkcijas, todėl kyla abejonių, ar tas institucijas, kurios vykdo ūkines – komercines arba ekspertines – konsultacines funkcijas, galima traktuoti kaip Vyriausybės įstaigas, nes jos jokių vykdomosios valdžios, įskaitant ir valdymo, funkcijų nevykdo. Pavyzdžiui, Ginklų fondo nuostatų 1 punkte įtvirtinta, kad „Ginklų fondas yra Vyriausybės įstaiga, turinti išimtinę teisę aprūpinti valstybės institucijas ir kitus juridinius asmenis ginklais, šaudmenimis, sprogmenimis, kovine technika ar specialiosiomis priemonėmis, taip pat išimtinę teisę parduoti fiziniams asmenims pistoletus (revolverius) savigynai ir šių ginklų šaudmenis"[193]. Pavyzdžiui, Europos teisės departamento nuostatų 6 punkte nustatyta funkcijų analizė leidžia tvirtinti, jog visos funkcijos, susijusios su išvadų, pasiūlymų ar konsultacijų teikimu apie tai, ar įstatymai, tarptautinių sutarčių ir Vyriausybės nutarimų projektai atitinka Europos Sąjungos teisės reikalavimus.

Įdomi ir Vyriausybės įstaigų organizacinė valdymo struktūra. Vyriausybės įstaigose egzistuoja didelė organizacinių struktūrų įvairovė. Jokio teisės akto, kuris nustatytų jų organizacinių struktūrų skirstymą į padalinius, nėra, išskyrus Ginklų fondo įstatymą. Jo 6 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, jog Ginklų fonde sudaromos Ginklavimo bei Mokslo ir gamybos valdybos[194]. Pagal Vyriausybės įstaigų veiklą reglamentuojančius nuostatus jų organizacines struktūras ir pareigybių sąrašus tvirtina Vyriausybės įstaigų vadovai. Vadinasi, Vyriausybės įstaigų organizacinių struktūrų projektavimo teisė suteikiama įstaigos vadovui. Taigi esant tokiai neapibrėžtai situacijai jose yra daug struktūrinių padalinių, kurie vienoje Vyriausybės įstaigoje skiriasi nuo struktūrinių padalinių kitoje.

Vyriausybės įstaigų organizacinė struktūra susideda iš vadovybės ir administracijos. Vadovybę sudaro įstaigos vadovas ir pavaduotojas (pavaduotojai), o administraciją –

[193] Valstybės žinios. 1996 m. spalio 23 d. Nr. 102. Publikacijos Nr. 2332.
[194] Valstybės žinios. 1996 m. liepos 26 d. Nr. 71. Publikacijos Nr. 1717.

departamentai (pavyzdžiui, Europos komitetas), skyriai, sekretoriatai, biurai, tarnybos, grupės, valdybos ir poskyriai. Organizacinės struktūros įvairove labiausiai pasižymi Statistikos departamentas, kurį sudaro skyriai, tarnybos, grupės ir biuras. Dažniausiai Vyriausybės įstaigų administracijų struktūrą sudaro tik skyriai (pavyzdžiui, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba ir kt.). Kai kurių Vyriausybės įstaigų (pavyzdžiui, Europos teisės departamento) administracijos neskirstomos į organizacinius struktūrinius padalinius, nes jose dirba nedaug valstybės tarnautojų.

Nuo pat valstybės susikūrimo pradžios vadovams rūpėjo, kiek žmonių ir struktūrinių padalinių galima efektyviai valdyti. Deja, ir šiandien šiam klausimui Lietuvoje neskiriama pakankamai daug dėmesio. Steigiamos Vyriausybės įstaigos, kurių administraciją sudaro keletas valstybės tarnautojų. Tokiai įstaigai vadovauja vadovas, kuris turi du pavaduotojus. Pavyzdžiui, Europos teisės departamente dirba 7 valstybės tarnautojai, kuriems vadovauja generalinis direktorius ir du jo pavaduotojai. Europos komiteto generalinis direktorius turi tris pavaduotojus. Kiekvienąs iš jų koordinuoja vieno departamento veiklą (kartu su departamento direktoriumi ir skyrių viršininkais), kuriuose dirba nuo 11 iki 22 valstybės tarnautojų.

Specifinė ir Vyriausybės įstaigų steigimo tvarka. Vienodų jų steigimo teisinių kriterijų nėra. Vienas Vyriausybės įstaigas steigia Vyriausybė, vadovaudamasi specialiais įstatymais (pavyzdžiui, Statistikos departamentas, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Ginklų fondas, Ryšių reguliavimo tarnyba ir kt.), kitos steigiamos panaikinus ministerijas (pavyzdžiui, 1998 m. balandžio 28 d. panaikinus Europos reikalų ministeriją buvo įsteigtas Europos komitetas bei Teisės biuras prie Europos reikalų ministerijos, 1998 m. birželio 5 d. reorganizuotas į Europos teisės departamentą[195]), trečios steigiamos, remiantis Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių planu (pavyzdžiui, įgyvendindama Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių, patvirtintų Vyriausybės 2001 m. vasario 9 d. nutarimu Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo" IV skyriaus „Informacinės visuomenės plėtra" 2 punktą, Vyriausybė nuo 2001 m. liepos 1 d. įsteigė Informacinės plėtros komitetą[196]) bei kitais pagrindais.

Iš tikrųjų kai kurios Vyriausybės įstaigos kaip ir ministerijos steigia įvairias joms pavaldžias įstaigas, nors Vyriausybės įstatymas joms nesuteikia tokios teisės. Pavaldžios įstaigos paprastai steigiamos, remiantis Biudžetinių įstaigų įstatymu. Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus įsakymais buvo įsteigtos 54 pavaldžios įstaigos, vykdančios jai priskirtas funkcijas: 10 apskričių valstybinių maisto ir veterinarijos tarnybų, 4 miestų valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, 34 rajonų valstybinės maisto ir veterinarijos

[195] Valstybės žinios. 1998 m. birželio 10 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 1476.
[196] Valstybės žinios. 2001 m. gegužės 25 d. Nr. 44. Publikacijos Nr.1550.

tarnybos, Nacionalinė veterinarijos laboratorija, Valstybinė maisto produktų inspekcija, Pasienio ir transporto valstybinė veterinarijos tarnyba, Lietuvos valstybinė veterinarijos preparatų inspekcija, Maisto ir veterinarijos audito tarnyba bei Kauno maisto ir veterinarijos tęstinio mokymo centras.

Pagal valdymo paskirtį ir administracinį – teisinį statusą Vyriausybės įstaigos mažai kuo skiriasi nuo ministerijų. Kai kurios iš jų funkcionuoja atitinkamose valdymo srityse, o tai prieštarauja jų organizacinei paskirčiai, nes tam tikrose valdymo srityse valdymo politiką įgyvendina ministerijos, o Vyriausybės įstaigos steigiamos funkciniu pagrindu. Pavyzdžiui, Lietuvos archyvų departamentas formuoja ir įgyvendina valstybės politiką ir strategiją raštvedybos ir archyvų klausimais[197]. Be to, Vyriausybės įstaigų vykdomų funkcijų apimtis nėra siauresnė už ministerijų. Pavyzdžiui, daugiausiai funkcijų vykdo Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (49 funkcijas), Statistikos departamentas (28 funkcijas), Valstybinė geodezijos ir kartografijos tarnyba (25 funkcijas) ir pan. Kita vertus, ministerijos taip pat vykdo koordinuojančią veiklą, kuri būdinga ir Vyriausybės įstaigoms. Visa tai Vyriausybės įstaigas priartina prie ministerijų. Iš dalies tai patvirtina ir paplitusi praktika pertvarkyti ministerijas į Vyriausybės įstaigas ir atvirkščiai. Vadinasi, darytina išvada, jog Vyriausybės įstaigos sudaromos pagal ministerijų modelį. Taip mažinamas ministerijų vaidmuo vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūroje, nes Vyriausybės įstaigos nepriskiriamos jų reguliavimo sričiai ir joms nepavaldžios.

6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetai ir komisijos

Šiai centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandžiai priskiriami Vyriausybės nuolatiniai komitetai ir nuolatinės komisijos (toliau – Vyriausybės komitetai ir komisijos). Kaip jau minėta anksčiau, tai Vyriausybės kuriamos koordinacinės institucijos, kurių sąlyginį priskyrimą vykdomosios valdžios institucijoms lemia tas faktas, kad jas sudaro Vyriausybė arba logiškai suvokiama apie jų priklausomybę šios valdžios institucijoms bei tai, jog dauguma jų paprastai vykdo valdymo funkcijas (koordinuoja, kontroliuoja).

Vyriausybė komitetus gali sudaryti iš ministrų. Tai kolegialios patariamosios institucijos, kurios svarsto aktualius, prioritetinius ar ginčytinus (nesuderintus) atitinkamos valdymo srities klausimus ir teikia išvadas bei pasiūlymus teisės aktų projektų rengėjams ir Vyriausybei.

Ministro Pirmininko pavedimu Vyriausybės komitetuose svarstomi svarbiausi įstatymų ir norminių Vyriausybės nutarimų projektai, kurie yra įtraukti į Vyriausybės posėdžio darbotvarkę, taip pat teisės aktų projektų, apimančių kelių ministrų valdymo sritis, derinimo metu iškilę nesutarimai. Ministrai gali siūlyti svarstyti komitete ir rengiamų teisės aktų koncepcijas, kitus

[197] Valstybės žinios. 2002 m. vasario 13 d. Nr. 5. Publikacijos Nr. 590.

probleminius klausimus. Atitinkamą klausimą aptarti Vyriausybės komitete prireikus taip pat gali siūlyti Vyriausybės kanceliarijos ir Ministro Pirmininko paskirti politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai.

Vyriausybės komitetų posėdžius šaukia, jų vietą ir laiką nustato bei jiems pirmininkauja jų pirmininkai. Posėdis laikomas teisėtu, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė Vyriausybės komitetų narių. Juose, be narių, dalyvauja suinteresuotų ministerijų atstovai (ministrai ar jų įgalioti viceministrai ir kiti asmenys). Komiteto sprendimai priimami bendru posėdyje dalyvavusių jo narių sutarimu. Vyriausybės komitetų sprendimai įforminami protokolais, kuriuos pasirašo jo pirmininkas. Jie išsiunčiami visiems komiteto nariams ir kitoms suinteresuotoms institucijoms bei pridedami prie Vyriausybės posėdžiui teikiamo svarstyti klausimo.

Vyriausybės komitetų priimti sprendimai Vyriausybei yra rekomenduojamojo pobūdžio. Vyriausybės posėdyje svarstant komitete aptartą teisės akto projektą šio komiteto pirmininkas trumpai informuoja apie svarstymo rezultatus.

Vyriausybės komitetus techniškai aptarnauja Vyriausybės kanceliarija. Ji ne vėliau kaip prieš 3 dienas iki komiteto posėdžio komiteto nariams ir kitiems į posėdį kviečiamiems asmenims išsiunčia posėdžio medžiagą bei komiteto pirmininko pasirašytą posėdžio darbotvarkę.

Neformaliai Vyriausybės komitetų sistemą sudaro dvi jų grupės. Pirmajai grupei priskiriami Vyriausybės 2001 m. nutarimu Nr. 1187 „Dėl nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios"[198] sudaryti 4 komitetai: Strateginio planavimo, Finansų ir ekonomikos, Socialinių reikalų bei Valdymo reformų. Kiekvienas ministras yra bent vieno komiteto narys, o kai kurie iš jų dviejų, trijų ar net kelių (pavyzdžiui, socialinės apsaugos ir darbo ministras, ūkio ministras ir kt.) komitetų nariai. Iš minėtų komitetų daugiausiai narių turi Strateginio planavimo komitetas, kuriam pirmininkauja Ministras Pirmininkas. Kitus komitetus sudaro 5 nariai. Jie sudaromi, atsižvelgiant į Vyriausybės įstatymo ir jos darbo reglamento nuostatas.

Antrajai grupei priklauso Vyriausybės komitetai, kurie savo struktūra ir vykdomomis funkcijomis neatitinka Vyriausybės įstatymo ir jos darbo reglamento nuostatų. Tai Vyriausybės komitetas užimtumo didinimo programoms įgyvendinti,[199] Daugiašalės ir dvišalės pagalbos koordinavimo komitetas[200], Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komitetas, Transporto tranzito komitetas, Pensijų sistemos reformos

[198] Valstybės žinios. 2001 m. spalio 3 d. Nr. 84. Publikacijos Nr. 2945.
[199] Valstybės žinios. 1999 m. balandžio 2 d. Nr. 30. Publikacijos Nr. 860.
[200] Valstybės žinios. 1995 m. kovo 17 d. Nr. 24. Publikacijos Nr.551; Valstybės žinios. 2000 m. gruodžio 22 d. Nr. 109. Publikacijos Nr. 3481.

komitetas[201] ir Krizių prevencijos komitetas[202]. Jie vykdo koordinavimo, priežiūros ar prevencijos funkcijas, o jų nariai yra įvairių vykdomosios valdžios institucijų ir nevyriausybinių organizacijų atstovai (pavyzdžiui, Vyriausybės 2001 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 357 „Dėl nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komiteto sudarymo"[203], Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 20 d. Nr. 1032 „Dėl transporto tranzito komiteto sudarymo"[204] ir kt.). Visi jie įsteigti skirtingu laiku, todėl kai kurie šiandien nefunkcionuoja arba nefunkcionavo nuo sudarymo momento (pavyzdžiui, Vyriausybės komitetas užimtumo didinimo programoms įgyvendinti). Juridiniu aspektu pabrėžtina, kad tokių komitetų sudarymas neatitinka Vyriausybės įstatymo ir jos darbo reglamento nuostatų bei kai kuriais atvejais apskritai neaiškūs jų formavimo teisiniai pagrindai (pavyzdžiui, Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komitetas). Vadinasi, formaliai nustatyta tik viena Vyriausybės komitetų rūšis, tačiau realiai funkcionuoja dvi.

Vadovaujantis Vyriausybės įstatymo 39 straipsniu darytina prielaida, jog svarbiausia Vyriausybės komitetų paskirtis – suderinti teisės aktų projektų, apimančių kelių ministrų valdymo sritis, derinimo metu iškilusius nesutarimus. Taigi pagal Vyriausybės įstatymo ir darbo reglamento nuostatas, Vyriausybės komitetų nariais gali būti tik ministrai. Šie komitetai turėtų būti sudaromi teisės aktų projektų derinimo metu iškilusiems nesutarimams suderinti.

Vyriausybė komisijas gali sudaryti iš Vyriausybės narių, valstybės valdymo, savivaldybių tarnautojų, mokslininkų ir specialistų. Prireikus į komisijos posėdžius kviečiami suinteresuotų ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir organizacijų, taip pat politinių ir nevyriausybinių organizacijų atstovai. Komisijos darbui vadovauja Vyriausybės skiriamas ministras arba kitas asmuo (komisijos pirmininkas), išskyrus Valstybinę lošimų priežiūros komisiją, kurios pirmininką komisijos nariai išsirenka iš savo tarpo. Vadinasi, Vyriausybės komisijas, kitaip negu nei Vyriausybės komitetus, gali sudaryti įvairių vykdomosios valdžios ir kitų institucijų bei organizacijų atstovai, ir jos steigiamos Vyriausybės iniciatyva.

Atskirai taip pat reikėtų paminėti tas komisijas, kurias Vyriausybė steigia remdamasi atitinkamais įstatymais (pavyzdžiui, Valstybinę lošimų priežiūros komisiją, Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją, Mokestinių ginčų komisiją ir kt.). Jos savo struktūra ir vykdomomis funkcijomis iš esmės skiriasi nuo anksčiau minėtų (kurias Vyriausybė sudaro vadovaudamasi Vyriausybės įstatymu ir darbo reglamentu). Tokios komisijos paprastai vykdo kontrolės, priežiūros ar jurisdikcines funkcijas ir joms suteikta teisė priimti kitoms valstybės institucijoms privalomus sprendimus.

---

[201] Valstybės žinios. 2000 m. liepos 19 d. Nr. 58. Publikacijos Nr. 1726.
[202] Valstybės žinios. 2002 m. sausio 16 d. Nr. 4. Publikacijos Nr. 103.
[203] Valstybės žinios. 2001 m. balandžio 4 d. Nr. 29. Publikacijos Nr. 936.
[204] Valstybės žinios. 1999 m. rugsėjo 24 d. Nr. 80. Publikacijos Nr. 2364.

Atliktas teisės aktų, reglamentuojančių Vyriausybės komisijų veiklą, tyrimas rodo, kad visas jas organizacinės – teisinės formos atžvilgiu galima skirstyti į keturias kategorijas: Vyriausybės komisijas (pavyzdžiui, Vyriausybės peticijų komisija), valstybines komisijas (pavyzdžiui, Valstybinė lošimų priežiūros komisija), komisijas prie Vyriausybės (pavyzdžiui, Mobilizacijos komisija prie Vyriausybės) ir tiesiog komisijas (pavyzdžiui, Komisija privalomam registruoti turtui įvertinti). Kaip matyti, funkcionuoja keturios grupės Vyriausybės komisijų, kurios skiriasi ne tik organizacinėmis – teisinėmis formomis, bet ir visais kitais aspektais (steigimo pagrindais, struktūra, įgyvendinamomis funkcijomis, veiklos formomis ir t. t.). Visoms anksčiau minėtoms komisijoms bendra tai, kad jas sudaro Vyriausybė, nors ir vadovaudamasi skirtingais teisiniais pagrindais. Taigi yra įvairių Vyriausybės komisijų, kurios steigiamos ne pagal Vyriausybės įstatymo ir Vyriausybės darbo reglamento nuostatas. Tokia padėtis susiklosto todėl, kad nėra pakankamai aiškiai ir tiksliai apibrėžti jų steigimo juridiniai kriterijai bei jų administracinis – teisinis statusas.

Vyriausybės komisija – tai kolegiali vykdomosios valdžios institucija, vykdanti tarpšakinio koordinavimo, kontrolės, priežiūros ar jurisdikcines funkcijas. Pavyzdžiui, Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nuostatų 4 punkte įtvirtinta, jog „svarbiausias priežiūros komisijos tikslas – teisės aktų nustatyta tvarka prižiūrėti ir kontroliuoti azartinių lošimų veiklos organizavimą [...]"[205]. Lietuvos integracijos į Šiaurės Atlanto Sutarties Organizaciją (NATO) koordinavimo komisija yra Vyriausybės sudaroma tarpžinybinė institucija, svarstanti strateginius Lietuvos Respublikos pasirengimo narystei NATO klausimus, nustatanti pasirengimo jai planą, koordinuojanti Lietuvos Respublikos ministerijų, Vyriausybės įstaigų bei kitų valstybės institucijų, susijusių su jo įgyvendinimu, veiklą[206]. Valstybinė sveikatos reikalų komisija prie Vyriausybės yra institucija, koordinuojanti sveikatos politikos priemonių planavimą ir vykdymą ministerijose, kitose Vyriausybės įstaigose bei sveikatinimo veiklos įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimą[207]. Mokestinių ginčų komisijos svarbiausias uždavinys yra objektyviai išnagrinėti mokesčių mokėtojo skundą ir priimti teisėtą bei pagrįstą sprendimą[208].

Pagrindinė Vyriausybės komisijų veiklos forma yra posėdžiai. Jiems vadovauja komisijos pirmininkas, o jo nesant – jo pavaduotojas arba vienas iš pirmininko paskirtų komisijos narių. Komisijų sprendimai jų kompetencijai priskirtais klausimais priimami kolegialiai, posėdyje dalyvaujančių komisijos narių balsų dauguma. Balsams pasiskirsčius po lygiai lemia komisijos pirmininko balsas. Apskritai, Vyriausybės komisijos svarstomais klausimais priima nutarimus, išskyrus keletą, kurių sprendimai įforminami posėdžių protokolais.

---

[205] Valstybės žinios. 2001 m. birželio 22 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 1875.
[206] Valstybės žinios. 1999 m. gegužės 5 d. Nr. 39. Publikacijos Nr. 1228.
[207] Valstybės žinios. 1996 m. spalio 11 d. Nr. 98. Publikacijos Nr. 2247; Valstybės žinios. 2000 m. gegužės 5 d. Nr. 37. Publikacijos Nr. 1040.
[208] Valstybės žinios. 1998 m. gruodžio 9 d. Nr. 108. Publikacijos Nr. 2967.

Vyriausybės komisiją sudaro jos pirmininkas, sekretorius ir nariai, kurie nėra etatiniai darbuotojai ir už darbą jiems nemokama, išskyrus Valstybinę lošimų priežiūros komisiją, Mokestinių ginčų komisiją, Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją. Paprastai komisijas ūkiškai ir techniškai aptarnauja Vyriausybės kanceliarija arba ministerijos bei Vyriausybės įstaigos, kurių vadovai ar kiti tarnautojai paskirti komisijų pirmininkais.

Kai kurių komisijų (Valstybinės lošimų priežiūros komisijos, Mokestinių ginčų komisijos, Administracinių ginčų komisijos ir kt.) funkcijoms atlikti formuojamos etatinių darbuotojų administracijos. Jų struktūrą ir pareigybes, neviršijant Vyriausybės nustatyto metinio darbo apmokėjimo fondo, tvirtina tų komisijų pirmininkai.

Prie Vyriausybės bei kitų vykdomosios valdžios institucijų sudaromos ir įvairios tarybos (pavyzdžiui, Privalomojo sveikatos draudimo taryba prie Vyriausybės[209], Gyventojų registro taryba[210], Statistikos taryba prie Statistikos departamento[211] ir kitos). Vertinant jas pavadinimų kontekste manytina, jog tai visiškai skirtingos institucijos nei Vyriausybės komitetai ir komisijos. Tačiau jų nuostatų analizė suponuoja priešingą nuomonę, nes, sprendžiant iš jų vykdomų funkcijų, sunku nustatyti jų esminius skirtumus. Jų vykdomos funkcijos leidžia aiškiai teigti, kad tarybos kaip ir Vyriausybės komitetai bei komisijos iš esmės įgyvendina ekspertines, konsultacines ar koordinavimo funkcijas. Jas taip pat sudaro Vyriausybė, tačiau jų ypatumas yra tas, kad jos steigiamos vadovaujantis ne Vyriausybės, o atitinkamais įstatymais (pavyzdžiui, Švietimo, Aukštojo mokslo, Bibliotekų ir kitais), Seimo nutarimais (pavyzdžiui, įgyvendindama Seimo 1996 m. birželio 27 d. nutarimą Nr. I–1413 „Dėl Valstybinės jaunimo politikos koncepcijos"[212] Vyriausybė nutarė įsteigti Valstybinę jaunimo reikalų tarybą) bei atitinkamomis programomis (pavyzdžiui, vadovaudamasi Nacionalinės kokybės programa Vyriausybė įsteigė Kokybės tarybą). Realiai jos vykdo vykdomosios valdžios funkcijas, tačiau sudaromos remiantis skirtingais teisiniais pagrindais (jų steigimas Vyriausybės įstatyme nepriskirtas Vyriausybės kompetencijai), todėl jos formaliai nepriskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemai.

Atskirai reikėtų paminėti Nacionalinę vartotojų teisių apsaugos tarybą prie Teisingumo ministerijos. Tai vienintelė taryba, kuri jos nuostatuose traktuojama kaip valstybės įstaiga. Tai patvirtina ir jos vykdomos funkcijos, nes jai suteikti valstybės institucijoms būdingi įgaliojimai (pavyzdžiui, priima teisės aktus, atlieka vartotojų skundų neteisminį nagrinėjimą, taiko poveikio priemones ir pan.).

Taryba – tai kolegiali institucija. Daugumą jų techniškai aptarnauja tos institucijos, kurių reguliavimo sferose jos funkcionuoja, kitose sudaromi sekretoriatai, kuriuos sudaro etatiniai

---

[209] Valstybės žinios. 1996 m. spalio 4 d. Nr. 93. Publikacijos Nr. 2194.
[210] Valstybės žinios. 1992 m. liepos 31 d. Nr. 21. Publikacijos Nr. 630.
[211] Valstybės žinios. 2001 m. kovo 16 d. Nr. 23. Publikacijos Nr. 769.
[212] Valstybės žinios. 1996 m. gruodžio 4 d. Nr. 116. Publikacijos Nr. 2732.

valstybės tarnautojai (pavyzdžiui, Valstybinė jaunimo reikalų taryba, Kokybės taryba, Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos taryba, ir Lietuvos invalidų reikalų taryba prie Vyriausybės). Tarybos nariai savo pareigas atlieka visuomeniniais pagrindais, išskyrus Nacionalinę vartotojų teisių apsaugos tarybą.

Pagrindinė organizacinė tarybos darbo forma – posėdžiai, kurie rengiami ne rečiau kaip kartą per mėnesį (kai kuriems nustatyti kiti terminai). Sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma ir paprastai įforminami nutarimais. Kai kurių tarybų sprendimus adresatai privalo vykdyti.

Daugumos tokių komitetų, komisijų ir tarybų steigimas rodo tai, kad devalvuojami ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimai. Iš esmės tai galima traktuoti kaip netiesioginį funkcijų paėmimą iš tam tikrų vykdomosios valdžios institucijų ir jų perdavimą laikinai ir dažnai neatsakingai veikiančioms anksčiau minėtoms vykdomosios valdžios struktūroms. Kiek atstovaujami bebūtų Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos, jų priimami teisės aktai negali būti prilyginami vykdomosios valdžios institucijų teisės aktams, nors, kaip rodo atlikta analizė, tokių atvejų būna (pavyzdžiui, Valstybinių pensijų įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „antrojo laipsnio valstybinę pensiją skiria Lietuvos Respublikos pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinių pensijų skyrimo komisija"[213]). Esama ir tokių komisijų, kurių vykdomos funkcijos pakankamai plačios, tačiau joms nesuteikiamos teisės priimti kokius nors sprendimus ar rekomendacijas. Taip pat yra komisijų, tarybų, kurios kvalifikuojamos kaip „valstybės įstaigos arba institucijos". Jos priima analogiškus teisės aktus ir joms suteikti panašūs įgaliojimai kaip ir kitoms vykdomosios valdžios institucijoms (pavyzdžiui, Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos taryba ir kt.). Drąsiai galima teigti, jog tos Vyriausybės komisijos ir tarybos prie Vyriausybės bei kitų vykdomosios valdžios institucijų, kurių nariai, administracijos darbuotojai yra etatiniai valstybės tarnautojai ir jos vykdo koordinavimo, kontrolės ar priežiūros funkcijas sudaromos ir veikia analogiškai kaip Vyriausybės įstaigos bei įstaigos prie ministerijų (pavyzdžiui, Valstybinė lošimų priežiūros komisija, Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos taryba prie Teisingumo ministerijos ir t. t.). Vienintelis kriterijus, leidžiantis jas atriboti nuo minėtų institucijų yra tas, kad jos yra kolegialios institucijos.

Apibendrinant reikia pažymėti, jog tai gana nestabili ir įvairiais aspektais paini centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens sudėtinė dalis, kurios statusas įstatymais labai siaurai sureguliuotas. Tai institucijos, kurios turėtų užtikrinti centrinių vykdomosios valdžios institucijų nepakankamai vykdomas koordinavimo funkcijas. Kaip rodo praktika, tų komitetų, komisijų ir tarybų, kurias techniškai aptarnauja atitinkamos vykdomosios valdžios

[213] Valstybės žinios. 1994 m. gruodžio 30 d. Nr. 101. Publikacijos Nr. 2018.

institucijos, t. y. kurios neturi savo sekretoriatų, veikla nėra efektyvi, nes jie dažniausiai funkcionuoja tik formaliai, o jų posėdžiai nevyksta, todėl jų veiklos efektyvumas yra minimalus arba lygus nuliui. Dažna to priežastis ta, kad sudarant šias institucijas kaip jų nariai nurodomi konkretūs asmenys. Pasikeitus vadovams (pirmininkams) ar kitiems asmenims jos nustoja funkcionuoti. Reikėtų atsisakyti įvardyti konkrečius asmenis (narius), nes visiškai pakanka nurodyti pareigybę ir instituciją. Taip būtų išsaugotas Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų prie Vyriausybės bei kitų vykdomosios valdžios institucijų veiklos tęstinumas, dėl vienokių ar kitokių priežasčių pasikeitus jos nariams. Vadinasi, iš esmės reikėtų spręsti šių struktūrų steigimo ir funkcionavimo tikslingumo klausimą. Be to, kvazivaldymo vykdomosios valdžios institucijos deformuoja jos sistemą, taip pat trukdo jai efektyviai dirbti.

7. Lietuvos Respublikos įstaigos prie ministerijų

Ketvirtą centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandį sudaro įstaigos prie ministerijų. Tai funkcinės kompetencijos institucijos, kurios vykdo valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją, priežiūrą, kontrolę bei kitas tarpšakines funkcijas, priskirtas atitinkamų ministerijų reguliavimo sričiai. Prie ministerijų gali būti įsteigti departamentai, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos ir inspekcijos.

Įstaigas prie ministerijų steigia Vyriausybė, priimdama nutarimą. Dažniausiai, steigėjo funkcijos pavedamos vykdyti atitinkamai ministerijai, kurios reguliavimo sričiai priskiriama įsteigta įstaiga. Įstaigų prie ministerijų veiklą per šių įstaigų vadovus koordinuoja ministras. Jos yra Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijos, esančios tam tikros ministerijos sistemos sudėtyje bei turinčios finansinį, materialinį ir administracinį – teisinį savarankiškumą.

Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalyje konkrečiai nurodyta, kokias įstaigas prie ministerijų Vyriausybė gali steigti (departamentus, tarnybas ir inspekcijas). Įgyvendinant šią nuostatą praktikoje jos nesilaikoma, nes, be anksčiau minėtų departamentų, tarnybų ir inspekcijų prie ministerijų, Vyriausybė, vadovaudamasi kitais įstatymais, steigia agentūras ir biurus, nors Vyriausybės įstatyme jos nenustatytos. Tai pasireiškia teisinio reguliavimo spraga, dėl to Vyriausybė dirbtinai plečia įstaigas prie ministerijų. Kitą vertus, Vyriausybei kaip viešosios teisės subjektui netaikomas principas, kad viskas, kas tiesiogiai neuždrausta įstatymo, leidžiama. Taikomas principas, kad viskas, kas tiesiai neleista įstatymo, uždrausta. Vadinasi, Vyriausybė gali steigti tik tokių organizacinių – teisinių formų ir pavadinimų institucijas, kurių steigimas yra reglamentuotas Vyriausybės įstatyme.

Įstaigai prie ministerijos vadovauja įstaigos vadovas: departamentui, tarnybai, agentūrai, biurui – direktorius, inspekcijai – viršininkas. Inspekcijai gali vadovauti ir vyriausiasis valstybinis inspektorius (pavyzdžiui, Darbo inspekcijai vadovauja vyriausiasis darbo

inspektorius). Juos skiria ir iš pareigų atleidžia ministras Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Įstaigų prie ministerijų veiklą koordinuoja ministras per šių įstaigų vadovus, kurie jam yra tiesiogiai pavaldūs ir asmeniškai atsako už įstaigai pavestų uždavinių ir funkcijų vykdymą. Jie taip pat gali turėti pavaduotojus, kuriuos į pareigas skiria ir iš jų atleidžia įstaigų vadovai, tai suderinę su ministerija, kurios reguliavimo sričiai priskirta jų vadovaujama įstaiga.

Būtina paminėti Policijos departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos, kuriam būdinga išskirtinė vadovo skyrimo, atleidimo ir atskaitomybės tvarka, palyginti su kitų įstaigų prie ministerijų vadovais. Policijos departamentui vadovauja generalinis komisaras, kurį pagal Policijos veiklos įstatymo 12 straipsnio 5 dalį „vidaus reikalų ministro siūlymu ir Vyriausybės teikimu penkerių metų kadencijai skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas"[214]. Jis tiesiogiai pavaldus vidaus reikalų ministrui bei atskaitingas Respublikos Prezidentui. Tuo tarpu vadovaujantis Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio 3 dalies 11 punktu įstaigų prie ministerijų vadovus skiria ir atleidžia iš pareigų ministras Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Vadinasi, Vyriausybės įstatymas be jokių išlygų nustato bendrą įstaigų prie ministerijų vadovų skyrimo ir atleidimo iš pareigų tvarką. Kadangi Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos turi įstaigos prie ministerijos statusą (steigėjas Vyriausybė), tai suponuoja mintį, jog šios dvi nuostatos prieštarauja viena kitai.

Įstaigoms prie ministerijų, kaip ir Vyriausybės įstaigoms, būdingos tokios pačios organizacinės valdymo struktūros. Daugumą jų sudaro vadovybė ir administracijos. Keleto įstaigų prie ministerijų struktūrą sudaro valdybos arba centrinis aparatas (pavyzdžiui, Revizijų departamentas, Valstybinė darbo inspekcija) ir teritoriniai skyriai.

Vadovybę sudaro įstaigos vadovas ir jų pavaduotojai, o administraciją – struktūriniai padaliniai (skyriai, poskyriai, grupės ir kt.), kuriems vadovauja padalinio vadovai. Administracijos struktūriniams padaliniams taip pat priskiriami teritoriniai padaliniai, kurie išdėstyti pagal Lietuvos Respublikos administracinį teritorinį suskirstymą. Vienos įstaigos prie ministerijų turi teritorinius padalinius tik apskrityse (pavyzdžiui, Lietuvos metrologijos inspekcija), o kitos apskrityse ir savivaldybėse (pavyzdžiui, Valstybinė mokesčių inspekcija), tačiau yra ir tokių, kurios teritorinių padalinių neturi (pavyzdžiui, Teismų departamentas). Jų administracijų struktūras ir pareigybių sąrašus, neviršydamas darbo užmokesčiui nustatytų lėšų, tvirtina įstaigos vadovas. Struktūrinių padalinių vadovai tiesiogiai pavaldūs įstaigos vadovui arba jų padalinį kuruojančiam įstaigos vadovo pavaduotojui. Struktūrinio padalinio vadovas atsako už padalinio uždavinių ir užduočių sprendimą, padalinio darbo planavimą, organizavimą ir kontrolę bei kitų jam pavestų funkcijų vykdymą.

---

[214]Valstybės žinios. 2000m. spalio 27d. Nr. 90. Publikacijos Nr. 2777; Valstybės žinios. 2000 m. lapkričio 24d. Nr. 101.

Įstaigose prie ministerijų sudaromos patariamosios institucijos, kurioms būdingi ne tik skirtingi pavadinimai, bet ir diferencijuota jų sudarymo tvarka. Nepaisant to, visi jų priimami pasiūlymai yra tik patariamojo arba rekomendacinio pobūdžio, t. y. įstaigos prie ministerijos vadovas arba kitos vykdomosios valdžios institucijos vadovas neprivalo jų vykdyti.

Daugelyje įstaigų prie ministerijų sudaromos patariamosios institucijos – kolegijos (pavyzdžiui, Muitinės departamentas ir kt.). Jas sudaro įstaigos vadovas (kolegijos pirmininkas) ir jo pavaduotojai. Narių teisėmis kolegijoje gali dalyvauti atitinkamos ministerijos atstovas, teritorinių padalinių vadovai, taip pat administracijos darbuotojai ir kiti asmenys. Kolegijos svarsto svarbiausius įstaigos kompetencijai priskirtus klausimus.

Kitose įstaigose prie ministerijų kaip patariamosios institucijos sudaromos tarybos (pavyzdžiui, Standartizacijos departamentas, Akreditacijos biuras, Valstybinė metrologijos tarnyba, Generalinė miškų urėdija ir kt.), kurios svarsto strateginius ir tarpšakinius klausimus. Jų personalinę sudėtį ir nuostatus tvirtina įstaigos vadovas (gali tvirtinti ir ministras).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, gana sunku atriboti įstaigas prie ministerijų nuo Vyriausybės įstaigų. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad negalima įžvelgti jokių esminių jų skirtumų, todėl kyla klausimas: kokiais požymiais remiantis įstaigas prie ministerijų galima atriboti nuo Vyriausybės įstaigų?

Svarbiausias jų atribojimo kriterijus yra jų funkcionavimo sfera. Įstaigos prie ministerijų steigiamos ministerijų kompetencijai priskirtoms funkcijoms vykdyti, o Vyriausybės įstaigos – ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti. Taip pat skiriasi jų vadovų skyrimo tvarka: įstaigų prie ministerijų vadovus skiria ir atleidžia atitinkamas ministras (išskyrus Policijos departamentą prie VRM), o Vyriausybės įstaigų – Ministras Pirmininkas (išskyrus Ryšių reguliavimo tarnybą). Skirtinga ir jų pavaldumo tvarka: įstaigų prie ministerijų vadovai tiesiogiai pavaldūs ministrui, o Vyriausybės įstaigų – Ministrui Pirmininkui. Nors daugumos įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų rūšys sutampa (departamentai, tarnybos, inspekcijos, agentūros), tačiau kai kurios rūšys yra būdingos tik Vyriausybės įstaigoms (pavyzdžiui, komitetai, fondai).

Įstaigų prie ministerijų administracinį – teisinį statusą nustatančiuose teisės aktuose jos traktuojamos kaip biudžetinės įstaigos, vykdomosios valdžios institucijos, valstybės įstaigos, viešojo administravimo įstaigos, valstybės valdymo institucijos, viešojo administravimo biudžetinės įstaigos, valstybinės priežiūros ir kontrolės įstaigos ir pan. Reikia pabrėžti tai, jog Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 8 punkte, 26 straipsnio 3 dalies 10 ir 11 punktuose bei 30 straipsnio pavadinime vartojama sąvoka „įstaigos prie ministerijų". Kadangi jų nuostatuose nenurodyta tiksli jų organizacinė – teisinė forma, susiduriama su problema, atribojant įstaigas prie ministerijų nuo kitų joms pavaldžių identiškų rūšių biudžetinių įstaigų, kurių steigėja yra ne

Vyriausybė, o ministerija. Ši problema plačiau išanalizuota atlikto empirinio tyrimo apibendrinime (žr. 1–3 priedus ir 1–7 iliustracijas).

Įstaigos prie ministerijų taip pat yra biudžetinės įstaigos, todėl svarbiausias jų atribojimo kriterijus nuo kitų ministerijoms pavaldžių įstaigų yra jų steigimo tvarka. Kaip jau minėta anksčiau, įstaigas prie ministerijų steigia Vyriausybė, o steigėjo funkcijos pavedamos vykdyti atitinkamai ministerijai. Kitų ministerijai pavaldžių įstaigų steigėjas yra ministerija.

Įstaigų prie ministerijų sistemą sudaro 43 įstaigos (žr. 3 priedą ir 1–7 iliustracijas). Kiekvienais metais jų daugėja. Be to, įstaigų prie ministerijų pasenę nuostatai nebeatitinka šiandienos įstatymų. Atskirų ministerijų reguliavimo srityse funkcionuoja įstaigos, kurias, atsižvelgiant į vykdomas funkcijas, būtų tikslinga sujungti. Pavyzdžiui, Krašto apsaugos ministerijos sistemoje veikia Mobilizacijos departamentas ir Karo prievolės administravimo tarnyba. Nors minėtos įstaigos skiriasi steigimo tvarka, steigėjais ir skirtingos jų organizacinės – teisinės formos, tačiau glaudžiai susijusios jų vykdomos funkcijos. Išanalizavus jų nuostatuose įtvirtintas funkcijas teigtina, jog abi šios institucijos vykdo panašias funkcijas, kurias galėtų įgyvendinti ir viena įstaiga. Mobilizacijos departamento veikla iš esmės nukreipta į materialinių išteklių kaupimą karo padėčiai, o Karo prievolės administravimo tarnybos – į žmogiškųjų išteklių rengimą karo padėčiai. Be to, vertinant jas personalo aspektais, jose dirba nedaug valstybės tarnautojų (Mobilizacijos departamente 19, Karo prievolės administravimo tarnyboje – 25). Dėl to vienam vadovui tenka 2 – 3 vykdytojai.

Kita vertus, Krašto apsaugos ministerijos ir Vidaus reikalų ministerijos sistemose funkcionuoja įstaigos prie ministerijų ir kitos įstaigos, kuriose valstybės tarnyba grindžiama statutiniais pagrindais, nors jų valstybės tarnautojai tiesiogiai jokių karinių funkcijų nevykdo (pavyzdžiui, Civilinės saugos departamentas, Mobilizacijos departamentas, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas ir kt.).

Analogiška padėtis būdinga ir kitoms ministerijoms. Pavyzdžiui, funkciniu aspektu viena įstaiga galėtų funkcionuoti, įgyvendindama Metrologijos inspekcijos prie Teisingumo ministerijos ir Metrologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos funkcijas. Taigi funkciniu bei valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo aspektais iš esmės reikėtų įvertinti prie ministerijų funkcionuojančių įstaigų tikslingumą.

8. Lietuvos Respublikos apskričių viršininkų institucijos

Vyriausybė formuoja ne tik centrines vykdomosios valdžios institucijas. Vykdomoji valdžia įgyvendina savo funkcijas bei įgaliojimus ir per teritorines struktūras, todėl savarankišką vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro apskričių viršininkų institucijos. Tai bendros kompetencijos teritorinės vykdomosios valdžios institucijos, kurios užtikrina valdymą

aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose – apskrityse. Remiantis Konstitucijos 123 straipsnio ir Vyriausybės įstatymo 35 straipsnio 1 dalimis „Vyriausybė valdymą apskrityse – Lietuvos Respublikos aukštesniajame administraciniame vienete – organizuoja per apskrities viršininką, ministerijas bei Vyriausybės įstaigas"[215].

Pradedant kalbėti apie teritorines vykdomosios valdžios institucijas reikia pasakyti, kad jų atžvilgiu nėra nusistovėjusi bendra terminologija: vienuose teisės aktuose vartojama sąvoka „apskrities viršininkas" (pavyzdžiui, Apskrities valdymo įstatyme[216], Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme[217], Laukinės gyvūnijos įstatyme[218] ir kt.), kituose – „apskrities viršininko administracija" (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatyme[219], Branduolinės energijos įstatyme[220], Geodezijos ir kartografijos įstatyme[221] ir t. t.), trečiuose – „apskrities viršininko institucija", „apskričių institucijos" arba „apskrities valdymo institucijos" (pavyzdžiui, Turizmo įstatyme[222]). Taip pat neaiškus ir anksčiau minėtų kategorijų institucionalizacijos mechanizmas, kuris, vadovaujantis galiojančiais teisės aktais, gali būti įvairiai traktuojamas (ar apskrities viršininko skyrimą ir atleidimą iš pareigų galima tapatinti su apskrities viršininko institucijos įsteigimu ir panaikinimu arba ar apskrities viršininko institucijos įsteigimas sutampa su apskrities kaip teritorinio administracinio vieneto įsteigimu), nes jokiame teisės akte tai nėra tiesiogiai reglamentuota. Vadinasi, tai yra teisinio reguliavimo spraga, nes nei Vyriausybės įstatyme, nei Apskrities valdymo įstatyme, nei Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų įstatyme nėra tiksliai ir aiškiai nustatyti apskričių viršininkų institucijų steigimo teisiniai pagrindai ir tvarka.

Apskrities viršininko institucijai vadovauja apskrities viršininkas (1996 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymu žodžiai „apskrities valdytojas" pakeisti į „apskrities viršininkas"). Jį skiria pareigoms ir iš jų atleidžia Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu. Apskrities viršininku gali būti skiriamas Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį išsilavinimą. Jis turi pavaduotoją, kurį taip pat skiria ir atleidžia Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu. Pretendentui į apskrities viršininko pavaduotojus taikomi tokie pat reikalavimai kaip ir apskrities viršininkui. Jeigu apskrities teritorijoje yra daugiau kaip 500 tūkst. gyventojų, apskrities viršininkas turi du pavaduotojus (pavyzdžiui, Vilniaus ir Kauno apskritys). Dėl

---

[215] Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.
[216] Valstybės žinios. 1994 m. gruodžio 30 d. Nr. 101. Publikacijos Nr. 2015.
[217] Valstybės žinios. 2000 m. spalio 31 d. Nr. 92. Publikacijos Nr. 2883.
[218] Valstybės žinios. 1997 m. lapkričio 28 d. Nr. 108. Publikacijos Nr. 2726; Valstybės žinios. 2001 m. gruodžio 29 d. Nr. 110. Publikacijos Nr. 3988.
[219] Valstybės žinios. 2000 m. rugpjūčio 4 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 1987.
[220] Valstybės žinios. 1996 m. gruodžio 11 d. Nr. 119. Publikacijos Nr. 2771.
[221] Valstybės žinios. 2001 m. liepos 8 d. Nr. 62. Publikacijos Nr. 2126.
[222] Valstybės žinios. 1998 m. balandžio 03 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 852.

apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo arba atleidimo iš pareigų Vyriausybė priima nutarimą.

Trejus metus (1998–2001) egzistavo apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo ir atleidimo iš pareigų tvarkos problema, nes skirtingi įstatymai tai reglamentavo nevienodai. Vadovaujantis Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 14 punktu juos skiria ir iš pareigų atleidžia Vyriausybė. Tuo tarpu pagal anksčiau galiojusią Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 5 dalį, apskričių viršininkų pavaduotojus skirdavo pareigoms ir iš jų atleisdavo Ministras Pirmininkas apskrities viršininko teikimu. Realiai skiriant į pareigas ir atleidžiant iš jų buvo vadovaujamasi Vyriausybės įstatymu, tačiau neaišku, kodėl. Esant koalizijai vis dėlto reikėtų taikyti specialiojo įstatymo nuostatas. Tik 2001 m. lapkričio 27 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10, 13, 16, 18, 19 straipsnių ir IV skyriaus pavadinimo pakeitimo įstatymą[223], kuriuo apskričių viršininkų pavaduotojų skyrimo ir atleidimo tvarką suderino su Vyriausybės įstatymo nuostatomis.

Be to, apskrities viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo ir atleidimo tvarkai būdingas politinis aspektas, kuris Apskrities valdymo įstatyme nėra reglamentuotas. Remiantis Valstybės tarnybos įstatymu apskričių viršininkai yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, priimti į valstybės tarnybą jį pasirinkusio valstybės politikų įgaliojimų laikotarpiui[224]. To paties įstatymo 56 straipsnio 14 punkte nustatyta, jog valstybės tarnautojas praranda valstybės tarnautojo statusą, kai „pasibaigia politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją pasirinkusio valstybės politiko įgaliojimai ar kadencija, arba valstybės tarnautojas praranda valstybės politiko pasitikėjimą, arba kai panaikinama politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigybė"[225]. Vadinasi, vienas iš apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų atleidimo iš pareigų pagrindų yra siejamas su Vyriausybės įgaliojimų pasibaigimo momentu, kada jie automatiškai (be jokio sprendimo) praranda valstybės tarnautojo statusą ir turėtų būti atleidžiami iš valstybės tarnybos. Kitais dviem atvejais (praradus pasitikėjimą arba panaikinus politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybę) apskričių viršininkai ir jų pavaduotojai gali būti atleisti iš valstybės tarnybos Vyriausybės sprendimu.

Praktikoje egzistuojanti apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų atleidimo tvarka skiriasi nuo įstatyme nustatytos tvarkos. Naujoji Vyriausybė įgauna įgaliojimus veikti, o ankstesnė netenka įgaliojimų, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma pritaria jos programai. Vadinasi, pasikeitus Vyriausybei kartu formaliai nutrūksta ir apskričių viršininkų bei jų pavaduotojų įgaliojimai. Pavyzdžiui, dvyliktosios Vyriausybės programa patvirtinta Seimo

[223] Valstybės žinios. 2001 m. gruodžio 12 d. Nr. 104. Publikacijos Nr. 3702.
[224] Valstybės žinios. 1999 m. liepos 30 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 2130; Valstybės žinios. 1999 m. gruodžio 9 d. Nr. 105.
[225] Ten pat.

2001 m. liepos 12 d. nutarimu Nr. IX–455 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos"[226], kuris įsigaliojo nuo priėmimo momento. Nuo šios datos įgaliojimų netenka ir vienuoliktosios Vyriausybės paskirti apskričių viršininkai ir jų pavaduotojai. Tačiau tik 2001 m. liepos 26 d. nauja Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 933 „Dėl apskričių viršininkų atleidimo"[227], kuriuo nuo 2001 m. liepos 27 d. iš valstybės tarnybos atleidžia ankstesnės Vyriausybės paskirtus apskričių viršininkus. Taigi nuo vienuoliktosios Vyriausybės įgaliojimų netekimo iki apskričių viršininkų atleidimo praėjo 15 dienų.

Tuo tarpu Vyriausybės 2002 m. kovo 18 d. nutarimo Nr. 366 „Dėl atleidimo iš valstybės tarnybos tvarkos" 34 punkte nustatyta, kad politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas, pasibaigus jį pasirinkusio valstybės politiko įgaliojimams ar kadencijai, atleidžiamas iš valstybės tarnybos tą pačią dieną, kai pasibaigia jį pasirinkusio valstybės politiko įgaliojimai ar kadencija[228]. Kadangi nei Valstybės tarnybos įstatyme, nei Apskrities valdymo įstatyme nėra aiškiai nustatytas apskričių viršininkų įgaliojimų pasibaigimo momentas, kyla abejonių, ar apskričių viršininkai iki naujų apskričių viršininkų paskyrimo vadovauja apskričiai teisėtai, nes jų įgaliojimai baigiasi kartu su ankstesnės Vyriausybės įgaliojimais. Vadinasi, juridiškai (nei Vyriausybės įstatyme, nei Apskrities valdymo įstatyme, nei Valstybės tarnybos įstatyme, nei anksčiau minėtame Vyriausybės nutarime) nėra visiškai tiksliai sureguliuotas apskričių viršininkų įgaliojimų pasibaigimo momentas, o tai suponuoja problemą praktikoje.

Apskrities viršininkui Apskrities valdymo įstatymas suteikia plačius įgaliojimus įvairiose valdymo srityse, būtent: švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, farmacijos, teritorijos planavimo, paminklotvarkos, žemėtvarkos, žemės ūkio, gamtos išteklių naudojimo, aplinkos apsaugos ir kitose. Be minėto įstatymo, jo įgaliojimai išdėstyti ir sukonkretinti daugelyje kitų teisės aktų (pavyzdžiui, Civilinės saugos, Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo bei kituose įstatymuose). Įgyvendindamas jo kompetencijai priskirtus klausimus apskrities viršininkas leidžia įsakymus ir kitus teisės aktus bei tikrina, kaip jie vykdomi.

Priskirtoms funkcijoms vykdyti apskrities viršininkas formuoja administraciją ir jai vadovauja. Pagal Apskrities valdymo įstatymo 18 straipsnio 3 dalį „apskrities viršininko administracijos struktūrą ir jos nuostatus tvirtina apskrities viršininkas pagal Vyriausybės patvirtintus apskrities viršininko administracijos tipinę struktūrą ir jos tipinius nuostatus"[229]. Tai reiškia, kad apskrities viršininkui suteikta teisė pačiam projektuoti savo administracijos struktūrą ir tvirtinti jos nuostatus.

---

[226] Valstybės žinios. 2001 m. liepos 18 d. Nr. 62. Publikacijos Nr. 2244.
[227] Publikacijų neužregistruota.
[228] Valstybės žinios. 2002 m. kovo 22 d. Nr. 30. Publikacijos Nr. 1076.
[229] Valstybės žinios. 1994 m. gruodžio 30 d. Nr. 101. Publikacijos Nr. 2015.

Vadovaudamasi anksčiau minėto įstatymo nuostata Vyriausybė 2002 m. kovo 27 d. priėmė nutarimą Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo", kuriuo nustatoma visoms apskričių viršininkų institucijoms vienoda administracijos struktūra. Pagal ją apskrities viršininko administraciją sudaro vadovybė ir struktūriniai padaliniai. Vadovybę sudaro apskrities viršininkas, jo pavaduotojas (–jai) ir apskrities sekretorius. Prie struktūrinių padalinių priskiriami departamentai (Žemės tvarkymo, Apskaitos ir finansų, Socialinių reikalų ir švietimo, Civilinės saugos, Regioninės plėtros ir Teisės), tarnybos (Apskrities gydytojo tarnyba, kaimo reikalų tarnyba, Vidaus audito tarnyba), inspekcijos (Valstybinė švietimo inspekcija, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija) ir departamentams bei tarnyboms nepriskirtas Personalo ir ūkio skyrius. Be to, dauguma apskrities viršininko administracijos padalinių turi savo struktūrinius „filialus" apskritį sudarančiose savivaldybėse.

Tačiau šiuo atveju susiduriama su problema – kokiais kriterijais remiantis nustatoma apskričių viršininkų administracijos struktūra? Pabrėžtina, jog ši problema nėra teisiškai sureguliuota. Jau minėtame Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo" 2 punkte nustatyta, „kad apskrities viršininkas, tvirtindamas apskrities viršininko administracijos struktūrą, priklausomai nuo apskrities dydžio, gyventojų skaičiaus, administracijos darbo masto gali nustatyti ją mažesnę už Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą tipinę apskrities viršininko administracijos struktūrą"[230]. Tai patvirtina ir Vyriausybės 1998 m. sausio 13 d. nutarimu Nr. 34 „Dėl etatų skaičiaus ministerijose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigose ir kitose valstybės institucijose bei įstaigose"[231] nustatytas didžiausias leistinas apskrities viršininkų administracijų etatų skaičius. Nors Vilniaus apskritis teritorijos atžvilgiu ir gyventojų skaičiumi (845 tūkst. gyventojų) yra didžiausia, tačiau jos viršininko administracijai skirtos 408 pareigybės, Kauno apskrities viršininko administracijai (760 tūkst. gyventojų) – 417 pareigybių, o mažiausiai Tauragės apskrities viršininko administracijai (130 tūkst. gyventojų) – 183 pareigybės. Administracijos pareigybių sąrašą, neviršydamas nustatyto metinio darbo apmokėjimo fondo, tvirtina apskrities viršininkas. Kadangi nėra pareigybių nustatymo metodikos, todėl visiškai neaišku, kokiais kriterijais remiantis nustatomas pareigybių poreikis atitinkamai apskrities viršininko administracijai. Vyriausybė, tvirtindama tipinę apskrities viršininko administracijos struktūrą, turėtų nustatyti ir pareigybių poreikio metodiką.

Pagal Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 22 dalį apskrities viršininko administracija traktuojama kaip valstybės įstaiga. Tokia nuostata nėra tiksli, nes ji nevykdo

[230] Valstybės žinios. 2002 m. kovo 29 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 1217.

[231] Valstybės žinios. 1998 m. sausio 21 d. Nr. 7 Publikacijos Nr. 137; Valstybės žinios. 2001 m. balandžio 13 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 1070.

vykdomosios valdžios funkcijų ir nepriklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai, o atlieka tik pagalbinio pobūdžio funkcijas – padeda apskrities viršininkui įgyvendinti jo kompetencijai priskirtus įgaliojimus.

Kartu su apskričių viršininkų institucijomis apskrityse funkcionuoja centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritoriniai padaliniai ir joms pavaldžios valdymo įstaigos bei organizacijos, kurios nepavaldžios apskrities viršininkui. Dar 1994 m. steigiant apskritis buvo siekiama decentralizuoti valdymą – ūkio valdymą perduoti apskritims, o ministerijoms pavesti rūpintis patikėtos valdymo srities politika ir strategija. Tačiau ministerijos priešinosi funkcijų perdavimui ir šios nuostatos nepavyko visiškai įgyvendinti, todėl šiandien apskrityse egzistuoja daug įvairių centrinėms vykdomosios valdžios institucijoms pavaldžių padalinių, įstaigų ir organizacijų.

Taip pat kyla apskričių viršininkų atsakomybės ir atskaitomybės problema. Remiantis Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 4 dalimi „apskrities viršininkas atskaitingas Vyriausybei ir nustatyta tvarka jos įgaliotai institucijai"[232]. Nors minėtas įstatymas nustato dvigubą atskaitomybę (Vyriausybei ir jos įgaliotai institucijai), tačiau nesukonkretintos atsiskaitymo formos ir nedetalizuota pati tvarka. Faktiškai apskričių viršininkai Vyriausybei ir jos įgaliotai institucijai jokių rašytinių ataskaitų apie savo veiklą neteikia. Minėta įstatymo nuostata egzistuoja tik formaliai, nes praktikoje neįgyvendinama.

Problemiškas ir apskričių viršininkų atskaitomybės įgyvendinimo praktinis aspektas. Problemos esmė ta, jog pasikeitus Vyriausybei paprastai tyliai ir be jokių ataskaitų Vyriausybė iš pareigų atleidžia ir apskričių viršininkus. Atsakomybės už nuveiktus ar nenuveiktus darbus pareikalauti nebėra kam – Vyriausybės, kuri tuos apskričių viršininkus skyrė, nebėra, o naujajai rūpi kuo greičiau į savo vietas pasodinti savuosius.

Apskrities viršininko institucija yra vienintelė institucija vykdomosios valdžios institucijų sistemoje (neskaitant ministerijų), kuriai vadovauja politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamas vadovas. Tokia apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo tvarka yra ydinga, nes daro neigiamą įtaką šio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens funkcionavimui. Siekiant užtikrinti valdymo stabilumą ir darną teritoriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu reikėtų vengti jų vadovų skyrimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu.

[232] Valstybės žinios. 2001 m. gruodžio 30 d. Nr. 112. Publikacijos Nr. 4088.

V. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS TOBULINIMO TEISINIAI METODOLOGINIAI ASPEKTAI

1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos konstitucinių pagrindų tobulinimo būtinybė

Šalyje vykstant valstybingumo ir socialinės raidos permainoms pastaruosius vienuolika metų mokslinius vykdomosios valdžios institucijų sistemos problemų nagrinėjimus ištiko nepelnytas ir savotiškas sąstingis. Apskritai šios srities tyrinėjimai išgyvena akivaizdžią stagnaciją, nes šiandien neturime jokių išsamesnių vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos tyrinėjimų. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos formavimo ir pertvarkymų politizavimas mokslinius tyrimus šioje srityje nustūmė į antrą vietą. Objektyvių ir subjektyvių veiksnių konfliktas kuriant valstybingumą stiprina vykdomosios valdžios, taip pat ir jos procesų sąveikos su kitomis valstybės valdžios rūšimis ir institucijomis krizę.

1993 m. gruodžio 14 d. Seimas priėmė nutarimą Nr. I–331 „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo", kuriame pabrėžiama, kad Lietuvoje funkcionuojanti teisinė sistema neatitinka Europos šalių teisės standartų, o iš dalies – valdžių pasidalijimo principo"[233]. Nuo šio nutarimo priėmimo praėjus penkeriems metams, per kuriuos nebuvo pasiekta norimų rezultatų teisinės sistemos reformų srityje, 1998 m. birželio 25 d. Seimas priėmė naują Teisinės sistemos reformos metmenų redakciją[234]. Nuostabą kelia tai, kad nei pirmojoje, nei vėlesnėje Teisinės sistemos reformos metmenų redakcijose visiškai nekalbama apie valdžių padalijimo principą kaip vieną iš svarbiausių demokratinės valstybės funkcionavimo pagrindų. Metmenyse visas dėmesys sutelktas į teisėkūros ir teisines institucijas, paliekant nuošalyje valdžių padalijimo doktriną. Šiandien aiškiai matyti, jog nesant deramo valstybės dėmesio anksčiau minėtai doktrinai, užsibrėžto tikslo – teisinės valstybės sukūrimo – pasiekti neįmanoma.

Šią problemą reikėtų spręsti papildant Teisinės sistemos reformos metmenis. Juose valstybės valdžiai būtina skirti atskirą skyrių (panašiai kaip prokuratūrai, notariatui, advokatūrai ir t. t.), kuriame būtų nustatytos aiškios valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomąją, modernizavimo kryptys: numatyta aiškiau reglamentuoti valstybės valdžios ir jos struktūros ne tik konstitucinius, bet ir kitus atskirų valdžių rūšių legitimacijos klausimus, ypač daug dėmesio skiriant vykdomosios valdžios paskirties, jos institucijų sistemos ir jų administracinio – teisinio statuso nustatymui.

Abiejose Teisinės sistemos reformos metmenų redakcijose, kaip teisingai yra pastebėjęs ir taikliai apibūdinęs S. Stačiokas, pasigendama Konstitucijos, kaip pagrindinės teisinės sistemos

[233] Valstybės žinios. 1993 m. gruodžio 18 d. Nr. 70. Publikacijos Nr. 1311.
[234] Valstybės žinios. 1998 m. liepos 8 d. Nr. 61. Publikacijos Nr. 1736.

ašies ir šios reformos įvardytuose tiksluose iškreipiama Konstitucijos įtvirtintų esminių vertybių esmė. Autorius taip pat minėjo, kad Konstitucijos kaip teisės sistemos pagrindo ignoravimas yra svarbiausia teisinės painiavos, teisinio nestabilumo, kartu ir akivaizdaus teisinio nihilizmo priežastis[235].

Teisinės sistemos reformos metmenų kontekste svarbią reikšmę turi vykdomosios valdžios institucijų sistemos konstituciniai pagrindimo klausimai. Kaip teigia V. Piesliakas, „[...] rengdami teisinės sistemos reformą, privalome remtis Konstitucija, kuri buvo parengta nesant teisinės reformos modelio"[236].

Konstitucijoje tiesiogiai neįtvirtinta valdžių padalijimo doktrina bei kaip savarankiškos valstybės valdžios rūšys nėra išskirta nė viena valstybės valdžia. Visos jos pateikiamos kaip institucijos, kurias apibūdina atitinkami Konstitucijos skirsniai. Konstitucijos V skirsnis „Seimas" pakankamai aiškiai reglamentuoja jo sudėtį ir kitus Seimo kaip atstovaujamosios bei įstatymų leidžiamosios institucijos teisinės padėties klausimus. Konstitucijos VII skirsnis „Lietuvos Respublikos Vyriausybė" netiesiogiai skirtas tik vienai vykdomosios valdžios institucijai ir visiškai nereglamentuoja vykdomosios valdžios kaip savarankiškos valdžios rūšies paskirties ir struktūros.

Tam yra svari priežastis – Respublikos Prezidento teisinės padėties neaiškumas vykdomosios valdžios atžvilgiu, todėl Konstitucijoje būtina aiškiau ją reglamentuoti. Taip pat reikėtų kuo skubiau priimti naujos redakcijos Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymą. Jame reikėtų diferencijuoti Konstitucijoje įtvirtintus jo įgaliojimus valdžių padalijimo doktrinos požiūriu, aiškiai ir tiksliai nustatant jo įgaliojimus kiekvienos valstybės valdžios rūšies aspektu. Tai leistų pabrėžti ypatingą Respublikos Prezidento padėtį minėtos valdžios atžvilgiu. Būtina išspręsti ir Respublikos Prezidento kaip institucijos organizacinės struktūros klausimą, nes įvairūs teisės aktai skirtingai ją traktuoja (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Prezidento įstatyme ji įvardijama kaip aptarnaujantys padaliniai, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos ir kituose teisės aktuose – kaip Prezidentūra). Lietuvos Respublikos Prezidento įstatyme turėtų būti nustatyta jo institucijos detali vidinė organizacinė struktūra, nurodant, kokie struktūriniai vienetai (padaliniai) ją sudaro.

Mokslininkai pabrėžia valdžių padalijimo principo, valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomosios, institucijų sistemos nepilnas konstitucines charakteristikas, o tai suponuoja mintį, kad juos reikėtų iš pagrindų detalizuoti, todėl negalima paneigti to, kad Konstitucijoje būtinas skirsnis apie vykdomąją valdžią Lietuvos Respublikoje, kuriame reikėtų pabrėžti šios valdžios

---

[235] Stačiokas S. Lietuvos teisės sistema: raida ir perspektyvos / Justitia. – Vilnius, 1996. Nr. 4. P. 6–7.

[236] Piesliakas V. Teisinės sistemos reforma Lietuvoje: problemos ir perspektyvos / Justitia.– Vilnius, 1997. Nr. 5. P. 3.

rūšies funkcinę paskirtį bei nustatyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudarančių institucijų lygmenis (struktūrą) bei jų tolesnio statuso legitimacijos pagrindus.

Prieš teikiant Konstitucijos pataisas, susijusias su vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos legitimacija Lietuvos Respublikoje, būtina atlikti institucijų, sudarančių šią valdžios rūšį ir įgyvendinančių vykdomosios valdžios funkcijas, sistemos sudėties ir teisinės padėties nuostatų auditą (pavyzdžiui, valdymo arba valdymo ir teisinį). Neabejotinai reikia supaprastinti vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudėtį ir jos ryšius su kitomis valstybės valdžios rūšimis bei detalizuoti vykdomosios valdžios institucijų funkcijas įstatymų lygmeniu. Tinkamai neįvertinus vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudėties ir jų paskirties vykdomosios valdžios institucijų sistemoje neįmanoma kvalifikuotai teisiškai išspręsti vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso ir jų efektyvaus funkcionavimo klausimų.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, jog konstituciniu lygmeniu reikėtų aiškiau įtvirtinti valstybės valdžios padalijimo doktrinos struktūrinės schemos klasifikaciją į tris klasikines jos rūšis: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę, taip pat plačiau reglamentuoti jų paskirtį ir struktūrą bei tiksliau nustatyti Respublikos Prezidento padėtį anksčiau minėtų valdžių atžvilgiu. Pavyzdžiui, išsamiai valdžių padalijimo principas nustatytas 1831 m. Belgijos ir 1975 m. Graikijos Konstitucijose. Belgijos Konstitucijos III dalyje pavadinimu „Valdžios" įtvirtinti valstybės valdžios organizavimo pagrindai bei atskiroms valdžioms skirti tam tikri skirsniai: 1 skirsnis – parlamentas; 2 skirsnis – karalius ir ministrai; 3 skirsnis – teisminė valdžia[237]. Taip pat detaliai valstybės valdžių organizavimas bei veikla reglamentuota Graikijos Respublikos Konstitucijoje (26–100 straipsniai[238]). Ne taip plačiai, tačiau tiesiogiai valdžių padalijimo doktrina įtvirtinta 1993 m. Rusijos Federacijos (10 ir 11 straipsniai[239]), Lenkijos Respublikos (10 straipsnis[240]), 1991 m. Bulgarijos Respublikos (8 straipsnis[241]) ir 1919 m. Suomijos Respublikos Konstitucijose (1 straipsnis[242]).

2. Aukščiausiosios vykdomosios valdžios institucijos tobulinimo kryptys

Būdama svarbiausia vykdomosios valdžios įgyvendinimo institucija, Vyriausybė iki šiol tebėra savotiškoje teisinėje padėtyje. Įstatymų leidėjas teisiškai nenustatė aiškaus Vyriausybės kaip „aukščiausiosios vykdomosios valdžios institucijos" vaidmens vykdomosios valdžios

---

[237] Blaustein A. & Flanz Gisbert H. Constitutions Of The World. Binder II. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. P. 4–15.

[238] Constitution de la Grece. Edition du service des etudies de la chamber des deputes. – Athenes, 1992. P. 35–89.

[239] Конституция Российской Федерации. – Москва, 1993. С. 7.

[240] Blaustein A. & Flanz G. Constitutions Of The World. Binder XV. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. P. 5.

[241] Ten pat. Binder III. P. 88.

[242] Ten pat. Binder VI. P. 1.

realizavimo procese. Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme nieko nepasakyta apie tai, kad Vyriausybė vadovauja vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Todėl rengiant naujos redakcijos Vyriausybės įstatymo koncepciją, tiksliau ir aiškiau turėtų būti išdėstyti toliau nurodyti klausimai:

Detalizuotina Vyriausybės formavimo tvarka, nes jai derėtų suteikti daugiau aiškumo. Dabar galiojančiame Vyriausybės įstatyme kartojama Konstitucijos 92 straipsnio 1 dalies nuostata, jog Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas. Tai suponuoja mintį, jog parenkant Ministro Pirmininko kandidatūrą ir toliau formuojant Vyriausybę lemiamas vaidmuo tenka Respublikos Prezidentui. Tačiau praktikoje nusistovėjusi tvarka rodo, kad yra atvirkščiai – Ministro Pirmininko kandidatūros parinkimą ir Vyriausybės formavimą lemia Seime daugumą turinti politinė partija arba politinių partijų koalicija. Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme nedetalizuotos Ministro Pirmininko kandidatūros parinkimo ir jo atleidimo iš pareigų Respublikos Prezidento iniciatyva procedūros, todėl Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo projektas turėtų sukonkretinti ir išplėtoti minėtą Konstitucijoje įtvirtintą nuostatą.

Vyriausybės įstatyme tiesiogiai nenustatytas Vyriausybės funkcionavimo laikas. Jos veiklos pasibaigimas siejamas su atsistatydinimu arba įgaliojimų grąžinimu. Minėtas įstatymas nepateikia sąvokų „Vyriausybės atsistatydinimas" ir „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas", kurios nėra identiški teisiniai veiksmai ir sukelia skirtingus teisinius padarinius, apibrėžimų. Vadovaujantis Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 10 straipsnio 2 dalimi „teisės akto turinys turi būti logiškas, glaustas ir aiškus"[243], todėl Vyriausybės įstatymo tobulinimo projekte sąvokas „Vyriausybės atsistatydinimas" ir „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas" tikslinga traktuoti kaip Vyriausybės veiklos pasibaigimo formas ir pateikti jų apibrėžimus, pagal kuriuos jas būtų galima atriboti. Be to, kaip minėta anksčiau, Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas po Respublikos Prezidento rinkimų arba pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų yra tik formalumas (esant Seime tai pačiai daugumai nauja Vyriausybė nebus pradėta formuoti), todėl reikėtų apmąstyti galimybę Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme jų atsisakyti kaip nereikalingų procedūrų, nesukeliančių jokių teisinių padarinių.

Konstitucijos 94 ir Vyriausybės įstatymo 22 straipsniuose nepaminėti Vyriausybės įgaliojimai šalies ekonomikos, technologijų, gamybos bei rinkos plėtros srityse. Daugiausiai dėmesio skiriama valstybės biudžetui, atskirų pareigūnų skyrimo bei institucijų steigimo nustatymui. Kokius įgaliojimus Vyriausybė turi nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos, gamtos išteklių naudojimo, aplinkos apsaugos, mokslo bei kitose sferose, taip pat kokiais tikslais vykdoma finansų, kreditų ir pinigų politika, kokios ekonominės politikos kryptis įgyvendina

[243] Valstybės žinios. 1995 m. gegužės 17 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 991.

Vyriausybė nei Konstitucijoje, nei Vyriausybės įstatyme nenurodyta. Vyriausybės įgaliojimus šiose srityse paprastai reglamentuoja atitinkami įstatymai (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų, Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos ir kiti įstatymai), todėl jos kompetencija labai pakrikusi, nevientisa ir silpnai išplėtota. Egzistuoja daug įstatymų, kuriuose įgaliojimai išmėtyti. Akivaizdu, jog trūksta vientiso teisės akto, kuriame Vyriausybės įgaliojimai būtų išsamiai detalizuoti.

Kadangi Vyriausybė, palyginti su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis, turi plačiausius įgaliojimus šioje srityje, koreguotina jos kompetencija, ją skirstant į bendrąją, įgyvendinamą visose viešojo valdymo (administravimo) srityse, ir specialiąją, vykdomą atskirose viešojo valdymo (administravimo) sferose: ekonomikos, biudžeto, finansų, kreditų ir pinigų politikos, socialinėje, mokslo, kultūros, švietimo, aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo, nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos, užsienio politikos ir tarptautinių santykių. Ji turėtų apimti bent tris svarbiausias viešojo valdymo (administravimo) sferas: administracinę – politinę, socialinę – kultūrinę ir ūkinę.

Platesnio teisinio reguliavimo reikalauja ir Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu, Seimu ir vietos savivaldos institucijomis. Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu ir Seimu reglamentuoti Vyriausybės įstatyme ir Vyriausybės darbo reglamente (V–VI skyriai). Pastarajame teisės akte santykiai su minėtomis institucijomis išdėstyti daug detaliau nei Vyriausybės įstatyme, tačiau loginiu ir sisteminiu aspektu daugumos iš jų neaiškus ryšys su šiuo įstatymu, t. y. kai kurios nuostatos jame nereglamentuos. Taigi Vyriausybės įstatyme turėtų būti nustatyti bent jau tokių santykių pagrindai.

Kalbant apie Lietuvos Respublikos Prezidento instituciją reikia pasakyti, kad teisinio reguliavimo kontekste jam reikėtų suteikti teisę koordinuoti vykdomosios valdžios institucijų veiklą, nustatyti jo funkcijas bei prezidentinės kontrolės formas anksčiau minėtoje srityje, nes „Prezidento kontrolė per daug silpna ir sporadiška"[244]. Kita vertus, Lietuvos Respublikos Prezidentui tenka pernelyg daug vykdomajai valdžiai priskirtinų įgaliojimų, o tai neišvengiamai siaurina Vyriausybės funkcijas. Jo veiklos pakoregavimas leistų valstybės vadovui spręsti strateginius valstybės užsienio politikos, vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimo ir jų tarpusavio santykių klausimus. Vyriausybė turėtų sutelkti savo pastangas ir spręsti pagrindinius ekonominius ir socialinius uždavinius, vadovauti vykdomosios valdžios institucijoms, koordinuoti ir kontroliuoti jų veiklą.

[244] Stoškus K. Teisingumo krizė ir valstybės modernizacijos galimybės // Valstybės kūrimo drama: krizė ir vizijos. – Vilnius, 2000. P. 129.

Seimo ir Vyriausybės santykiai nėra tinkamai suderinti įstatymų leidybos procese. Nors Vyriausybė teikia pasiūlymus dėl įstatymų leidimo ir Seimo sesijos darbų programos projektų, tačiau ją tvirtina Seimo valdyba. Tai, kad nėra nustatytos prioritetinės kryptys, nėra bendro įstatymų leidimo plano, o Seimo narių tiesiogiai teikiami įstatymų projektai nebuvo aprobuoti Vyriausybėje ir suderinti su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis, veda prie to, jog komplikuojamas įstatymų taikymas praktikoje, nes vykdomosios valdžios institucijos nespėja nustatytu laiku parengti ir priimti jų įgyvendinimui reikalingus poįstatyminius teisės aktus, todėl Vyriausybė turi ieškoti konstruktyvesnių su Seimu bendradarbiavimo formų, rengiant ir tvirtinant Seimo sesijos darbotvarkę. Be to, daugelyje valstybių, „vyriausybė įgyja dideles galimybes daryti įtaką parlamento darbotvarkei ir netgi kontroliuoti ją, nes vyriausybės teikiami įstatymų projektai parlamentuose yra svarstomi pirmiausia"[245]. Pavyzdžiui, Vyriausybė 2001 m. balandžio 24 d. nutarimu Nr. 467 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3, 4, 5, 7, 8 ir 9 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui" pateikė Seimui svarstyti ir aprobuoti anksčiau minėtą įstatymo projektą, tačiau jis ir šiandien dar nepriimtas[246].

Atskirai reikia nagrinėti Vyriausybės ir kitų vykdomosios valdžios bei vietos savivaldos institucijų santykių klausimus. Vyriausybės įstatyme nėra įtvirtintų jokių nuostatų, kurios nustatytų Vyriausybės ir savivaldybių bendradarbiavimą, išskyrus tai, kad Vyriausybė ir kitos vykdomosios valdžios institucijos teikia rekomendacijas savivaldybėms atitinkamais klausimais ir per Vyriausybės atstovus kontroliuoja, kaip jos laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus ir sprendimus. Kiek plačiau šie santykiai reglamentuoti naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatyme, tačiau nepakankamai išsamiai. Daugelyje Europos Sąjungos valstybių, turinčių senas vietos savivaldos tradicijas, minėti bendradarbiavimo klausimai aiškiai nustatyti[247].

2000 m. spalio 12 d. Seimo priimtame Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo 38 straipsnio 9 dalyje įtvirtinta, jog „Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos interesams

---

[245] Vitkus G. Politologija. – Vilnius, 1998. P. 167.

[246] Publikacijų neužregistruota.

[247] Europos Sąjungos šalyse skiriami įvairūs bendradarbiavimo tarp centrinių vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų modeliai. Šalyse su sudėtingais bendradarbiavimo modeliais vietos savivaldos institucijoms derybose su centrinėmis vykdomosios valdžios institucijomis paprastai atstovauja jų asociacijos. Tai būdinga tokioms valstybėms kaip Danija, Suomija, Olandija, Portugalija ir Švedija. Kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse centrinių vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo modelius nustato įstatymai. Dar kitose valstybėse bendradarbiavimas pagrįstas derybų tradicijomis. Dauguma Europos Sąjungos valstybių turi seniai nusistovėjusią konsultacinių susitarimų ir derybų tarp centrinės ir vietinės valdžių institucijų finansų, ekonomikos ir ūkio srityse tvarką. Europos Sąjungos valstybėse su federaline valdymo sistema centrinių vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo modeliai reglamentuojami netgi jų konstitucijų. Kaip pavyzdį galima pateikti Daniją, kurioje naudojamas sudėtingas centrinės ir vietinės valdžių bendradarbiavimo modelis. Minėtoje valstybėje taikomas balansavimo, arba pusiausvyros išlaikymo, modelis. Juo remiantis ministerijos ir kitos centrinės vykdomosios valdžios institucijos yra įpareigotos vesti derybas su vietinės ar regioninės valdžios asociacijomis dėl lėšų poreikio nustatymo kiekvienam rengiamam teisės akto projektui įgyvendinti.

bei pozicijoms derinti šalių susitarimu sudaroma dvišalė komisija"[248]. Vadovaudamasi šia nuostata Vyriausybė ir Lietuvos savivaldybių asociacija 2000 m. birželio 2 d. bendru susitarimu sudarė dvišalę komisiją savivaldybių probleminiams klausimams, kurių jos negali išspręsti be valstybės institucijų pagalbos, taip pat klausimams, kylantiems dėl santykių tarp valstybės ir savivaldybių institucijų, nagrinėti bei teikti nurodytais klausimais suderintas išvadas ir pasiūlymus Vyriausybei ir patvirtino jos nuostatus. Kaip pažymėta Europos Tarybos Europos regionų ir vietos valdžios kongreso Institucinio komiteto ataskaitoje apie demokratiją vietose ir regionuose Lietuvoje „šių konsultacijų pagrindus ir tvarką reikėtų nustatyti įstatymais arba nutarimais"[249].

Pastaruoju metu daug diskutuojama apie centrinės, regioninės ir vietos valdžios funkcijų atskyrimą. Tuo remdamasi Vyriausybė 2001–2004 metų programoje numatė išplėsti savivaldybių teises, deleguodama joms vykdyti atitinkamas valstybės funkcijas. Kadangi nėra aiškios funkcijų paskirstymo strategijos, kokias funkcijas perduoti savivaldybėms lemia valdžioje esančios politinės partijos arba politinių partijų koalicijos nuostata. Perduodant funkcijas susiduriama su problema – nėra nustatyta funkcijų perdavimo tvarka, todėl teisiškai reikėtų sureguliuoti įgaliojimų (funkcijų) ir visų būtinų išteklių jiems įgyvendinti, perdavimo procedūras bei funkcijų paskirstymo tarp centrinės, regioninės ir vietos valdžios kriterijus, t. y. reikia nustatyti perduodamų valstybės funkcijų savivaldybėms mechanizmą. Be to, svarbu suderinti ir nustatyti vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų santykius, sprendžiant vietinės reikšmės klausimus, taip pat siekti, kad savivaldybės ir vietos gyventojai iš tikrųjų dalyvautų svarstant ir sprendžiant valstybinius reikalus.

Viena iš aktualiausių problemų – iki šiol teisiškai nesureguliuoti Vyriausybės ir kitų vykdomosios valdžios institucijų santykiai. Šiame kontekste neišspręsti centrinių vykdomosios valdžios institucijų metodinio vadovavimo, koordinavimo, kontrolės, priimamų teisės aktų panaikinimo, jų tarpusavio bendradarbiavimo klausimai bei neapibrėžtos šių institucijų veiklos reguliavimo ribos.

Tobulintinas Seimo priimtų įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo bei vykdymo kontrolės mechanizmas, nes svarbiausia lieka visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos principinė orientacija į įstatymų vykdymą. Nors Vyriausybė per ministrus, Vyriausybės įstaigų vadovus ir apskričių viršininkus kontroliuoja, kaip ministerijose, Vyriausybės įstaigose ir apskričių viršininkų administracijose įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės nutarimai ar kiti teisės aktai, tačiau tokia kontrolės forma akivaizdžiai nėra pakankamai veiksminga. Taikant teisės aktus dažnai pasitaiko atvejų, kai nuo įstatymo ar

[248] Valstybės žinios. 1994 m. liepos 20 d. Nr. 55. Publikacijos Nr. 1049; Valstybės žinios. 2000 m. spalio 27 d. Nr. 91. Publikacijos Nr. 2832.

[249] Report on local an regional democracy in Lithuania. – Strasbourg, 2001. P. 13.

Vyriausybės priimto teisės akto įsigaliojimo momento jis negali būti vykdomas, nes Vyriausybė arba centrinės vykdomosios valdžios institucijos nustatytu laiku nepriima jų įgyvendinimui reikalingų lydimųjų teisės aktų. Jie juridiškai laikomi įsigalioję, tačiau realiai praktikoje negali būti taikomi. Tokių teisės aktų įsigaliojimo – nuo juridinio iki faktinio – laikotarpis užsitęsia nuo kelių mėnesių iki kelių metų. Pavyzdžiui, Seimas 2000 m. kovo 28 d. priėmė Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymą, kurio 21 straipsnyje nustatė, jog „šis įstatymas įsigalioja nuo 2001 m. sausio 1 d."[250]. To paties įstatymo 22 straipsniu Vyriausybei arba jos įgaliotai institucijai ir Teisingumo ministerijai pavedama iki 2000 m. spalio 1 d. patvirtinti daugelį anksčiau minėto įstatymo įgyvendinimui reikalingų teisės aktų. Tik praėjus mėnesiui nuo juridinio įstatymo įsigaliojimo anksčiau minėtos institucijos patvirtino jam įgyvendinti praktikoje būtinus teisės aktus. 2000 m. birželio 8 d. Seimas priėmė Karo padėties įstatymą. Šio įstatymo 37 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „laikino paėmimo ir rekvizicijos, taip pat laikinai paimtų daiktų grąžinimo ar teisingo atlyginimo už juos, atšaukus karo padėtį, tvarką nustato Vyriausybė"[251], o jo 40 straipsnyje – Vyriausybei pasiūloma per 6 mėnesius nuo šio įstatymo įsigaliojimo priimti ar parengti teisės aktus, reikalingus šiam įstatymui įgyvendinti. Deja ir šiandien, t. y. praėjus 2 metams nuo įstatymo įsigaliojimo ši tvarka dar nėra parengta ir patvirtinta.

Remiantis tuo, kas išdėstyta, tikslinga išplėsti ir detaliau reglamentuoti Vyriausybės kontrolinius įgaliojimus įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo ir vykdymo bei kitais jos kompetencijai priskirtais klausimais. Tam reikėtų Vyriausybėje arba prie Vyriausybės kaip struktūrinį padalinį įsteigti savarankišką kontrolės instituciją su plačiais įgaliojimais šioje sferoje. Pavyzdžiui, Vengrijos vyriausybės vadovo įstaiga atlieka įstatymų bei vyriausybės priimtų sprendimų vykdymo praktikoje kontrolę ir monitoringą, kas du mėnesiai paruošdama ataskaitą apie jų įgyvendinimą[252].

Vyriausybės įstatymo 44–1 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Vyriausybės kanceliarija yra Vyriausybės įsteigta biudžetinė įstaiga, padedanti vykdyti Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas. Tai suponuoja mintį, kad Vyriausybės kanceliarija gali būti traktuojama kaip savarankiška įstaiga, nors vykdo aptarnaujančio, pagalbinio pobūdžio funkcijas. Tai tipiška Vyriausybės ir Ministro Pirmininko darbo organizavimo parengiamoji institucija, todėl ją reikėtų priskirti prie Vyriausybės kaip institucijos vidinės organizacinės struktūros.

Loginiu ir valstybės vadybos aspektais nesuvokiama, kad institucija gali neturėti organizacinės valdymo struktūros, nes jos funkcijas vykdo speciali biudžetinė įstaiga. Kita vertus, struktūriniu – sisteminiu požiūriu susidarytų gana keista padėtis: vienoje vykdomosios valdžios institucijoje kaip organizacinis – struktūrinis vienetas funkcionuoja kita biudžetinė

[250] Valstybės žinios. 2000 m. balandžio 12 d. Nr. 30. Publikacijos Nr. 827.
[251] Valstybės žinios. 2000 m. birželio 28 d. Nr. 52. Publikacijos Nr. 1482.
[252] Public Administration in Hungry. Hungarian Institute of Public Administration. – Budapest, 1994. P. 17.

įstaiga, kuri sudaro sąlygas, kad sėkmingai būtų įgyvendinti pagrindinės institucijos uždaviniai ir funkcijos, t. y. atlieka pagalbinio pobūdžio funkcijas.

Savotiška ir pati Vyriausybės kanceliarijos struktūra. Ją sudaro 2 departamentai ir 13 savarankiškų skyrių. Departamentai į skyrius neskirstomi. Juose dirba 8–11 valstybės tarnautojų. Skyrių paprastai sudaro 1–9 darbuotojai. Kaip matyti, departamentai valstybės tarnautojų skaičiumi prilygsta kai kuriems skyriams. Sunku paaiškinti, kokiais kriterijais remiantis nustatomas skyriuje dirbančių valstybės tarnautojų skaičius, kai daugelyje jų dirba nuo 1 iki 3 darbuotojų – tik vedėjas, vedėjas ir konsultantas arba du konsultantai (pavyzdžiui, Kaimo plėtros, Viešojo administravimo ir savivaldybių, Informacinės visuomenės, Darbo ir socialinių reikalų, Nacionalinio saugumo ir kituose skyriuose). Be to, Vyriausybės organizacinei struktūrai įtakos turi ir dažna Vyriausybių kaita. Dėl to ji reorganizuojama. Vyriausybės įstatyme nėra reglamentuota jos detali struktūra. Vyriausybės kanceliarijos struktūrą tvirtina Vyriausybė, tačiau neaišku, kokiais kriterijais remiantis ir kas nustato Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičių, todėl Vyriausybės įstatyme reikėtų daug aiškiau nustatyti jos organigramą, kuriai Vyriausybių kaitos darytų kiek įmanoma mažiau įtakos.

Vyriausybės įstatyme gana siaurai reglamentuotas ir Vyriausybės programos rengimo procesas. Svarbiausias kiekvienos naujai suformuotos Vyriausybės uždavinys – parengti ir pateikti Seimui tvirtinti valstybės reikalų tvarkymo artimiausiam laikotarpiui programą. Respublikos Prezidento paskirtas Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pateikia ją svarstyti Seimui. Paprastai Vyriausybės programos pagrindą sudaro rinkimus laimėjusios politinės partijos arba politinių partijų koalicijos programinės nuostatos, todėl neužtikrinamas ankstesnės Vyriausybės veiklos tęstinumas (ypač reformų klausimais). Be to, kiekvienos Vyriausybės programa skiriasi ir savo struktūra. Taip pat nevisiškai aiškus kitų vykdomosios valdžios ir savivaldybių institucijų, nevyriausybinių organizacijų ir pilietinės visuomenės vaidmuo ją rengiant.

Taip pat reikėtų sutrumpinti 3 mėnesių terminą, per kurį po Seimo pritarimo Vyriausybės programai ji privalo parengti ir patvirtinti konkrečias priemones tai programai įgyvendinti. Toks ilgas laikotarpis neigiamai veikia vykdomosios valdžios institucijų (daugiausiai centrinių) funkcionavimą, nes Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių projekto rengimo metu jų veiklą apima savotiškas sąstingis. Siekiant užtikrinti vykdomosios valdžios institucijų funkcionavimo efektyvumą ir ekonomiškumą bei įgyvendinimo priemonių stabilumą būtina apmąstyti galimybę, ar nevertėtų sutrumpinti Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių rengimo laiką.

Akivaizdu, jog Vyriausybės įstatyme reikėtų nustatyti Vyriausybės programos struktūrą ir plačiau reglamentuoti jos rengimo procesą. Vyriausybės programos nuostatos būna gana

abstrakčios, todėl verta spręsti, kiek detali turėtų būti pati programa, o ne priemonių planas jai įgyvendinti. Kadangi Vyriausybės programa tvirtinama 4 metams, galbūt tikslinga Seimui peržiūrėti ją kiekvienais metais ir atsižvelgiant į valstybės socialinę – ekonominę raidą nustatyti jos veiklos prioritetines gaires ateinantiems metams. Taip pat turėtų būti išspręstas ankstesnės Vyriausybės pradėtų darbų ir reformų tęstinumo klausimas.

Praktikoje nevisiškai įgyvendinta Vyriausybės įstatyme įtvirtinta strateginio planavimo idėja. Ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginės veiklos planai rengiami vadovaujantis Vyriausybės programa ir Valstybės ilgalaikės raidos strategija, kuri šiandien dar nėra parengta ir patvirtinta. Vadinasi, Vyriausybės įstatyme reglamentuota nuostata, jog Vyriausybė rengia Valstybės ilgalaikės raidos strategiją ir teikia ją tvirtinti Seimui, kol kas egzistuoja tik formaliai.

Atkūrus nepriklausomybę šalyje buvo atsisakyta penkiamečio planavimo. Vyriausybė 2001 m. gruodžio 5 d. nutarimu Nr. 1463 „Dėl valstybės ilgalaikės strategijos rengimo koncepcijos"[253] pritarė strateginio planavimo idėjai. Kadangi nėra strateginį valdymą arba planavimą reglamentuojančių teisės aktų, pirmiausia būtina parengti ir pateikti Seimui tvirtinti Strateginio valdymo arba planavimo įstatymo projektą, kuris detalizuotų visą strateginio planavimo sistemą (o nereglamentuoti tai Vyriausybės įstatyme), taip pat pakoreguoti jau galiojančią strateginio planavimo metodiką. Kol nėra Valstybės ilgalaikės raidos strategijos, praranda prasmę ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginės veiklos planai, nes jie turėtų būti rengiami derinant juos su Valstybės ilgalaikės raidos strategija. Be to, neaišku, kodėl strateginis valdymas arba planavimas netaikomas apskričių viršininkų institucijoms.

Konstitucijos 96 ir Vyriausybės įstatymo 5 straipsniuose pabrėžiama kolektyvinė visos Vyriausybės atskaitomybė ir atsakomybė už įgyvendinamą valstybės valdymo politiką. Kaip teigia A. Pumputis, tai „politinė atsakomybė, kuri gali būti įgyvendinama įvairiais būdais"[254]. Šiuose teisės aktuose nustatyta tik Vyriausybės solidarinė atskaitomybė ir atsakomybė už bendrą savo veiklą. Nieko neminima apie Vyriausybės atskaitomybę ir atsakomybę valstybės vadovui. Taigi Vyriausybė, kaip kolegiali institucija, už bendrą savo veiklą atskaitinga ir atsakinga tik Seimui, kuris atlieka jos parlamentinę kontrolę, nors Respublikos Prezidento vaidmuo ją formuojant taip pat gana reikšmingas. Tai irgi galima vertinti kaip teisinio reguliavimo spragą, atskleidžiančią vyraujančią Seimo padėtį Vyriausybės vykdomos valstybės valdymo politikos aspektu. Be to, ataskaitos rengimo procesas taip pat teisiškai nesureguliuotas, nenustatyta jos struktūra.

Iš tikrųjų anksčiau minėtuose teisės aktuose neįtvirtinta, kad Vyriausybei taikomos kokios nors teisinės atsakomybės formos už savo veiklą. Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje

---

[253] Valstybės žinios. 2001 m. gruodžio 7 d. Nr. 103. Publikacijos Nr. 3672.

[254] Lietuvos konstitucinė teisė // Pumputis A. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. – Vilnius, 2001. P. 766.

nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Civilinio proceso kodekso 136^3 straipsnyje pasakyta, kad „administraciniai teismai nagrinėja bylas dėl žalos, padarytos fiziniam asmeniui ar organizacijai neteisėtais valstybės ar vietos savivaldos institucijų, įstaigų, tarnybų bei jų pareigūnų ir valdininkų veiksmais ar neveikimu viešojo valdymo srityje, atlyginimo"[255], tačiau ją sudėtinga įgyvendinti, nes Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog „ administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti [...] Vyriausybės (kaip kolegialios institucijos) veiklos [...]"[256]. Turint omenyje Vyriausybės konfliktus su juridiniais ir fiziniais asmenimis labai svarbu, kad būtų aiškiai užtikrintos jų konstitucinės teisės kreiptis į teismą su pareiškimais dėl Vyriausybės veiksmų, kuriais gali būti pažeistos Konstitucijoje ir įstatymuose pripažintos jų teisės bei laisvės.

Įstatymais reguliuojant Vyriausybės įgaliojimus būtina patikslinti ir pagrįsti jos kaip kolegialios vykdomosios valdžios institucijos vaidmenį, visiškai atsakančios už savo veiksmus tautai iš vienos pusės, o iš kitos pusės – įtvirtinti Vyriausybės kaip institucijos nepriklausomybę nuo kitų valstybės valdžių, įgyvendinant jai patikėtus įgaliojimus viešojo valdymo (administravimo) sferoje. Vyriausybės įstatymo naujos redakcijos ir kartu vykdomosios valdžios organizavimo įstatymo priėmimas yra svarbiausia visos Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos sutvarkymo priemonė. Naujos redakcijos Vyriausybės įstatymas turėtų būti skirtas Vyriausybės, o ne visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisinio statuso pagrindams reglamentuoti.

3. Centrinių ir teritorinių vykdomosios valdžios institucijų struktūros klausimai

Centrinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro šakinės, tarpšakinės ir funkcinės paskirties vykdomosios valdžios institucijos. Jų struktūrinė sudėtis gana marga. Ji apima ministerijas, Vyriausybės įstaigas, Vyriausybės komitetus ir komisijas bei įstaigas prie ministerijų. Dauguma centrinių vykdomosios valdžios institucijų turi savo teritorinius padalinius.

Reikia pasakyti, jog nėra specifinių kriterijų moksliškai ir teisiškai pagrįstų centrinių vykdomosios valdžios institucijų sistemai formuoti, o mokslininkų pasiūlomi kriterijai ne visada priimami ir jų laikomasi. Toliau paanalizuosime centrinio ir teritorinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenų struktūrinės sandaros problemas ir jų sprendimo būdus.

Pradėsime nuo svarbiausių centrinių vykdomosios valdžios institucijų – Lietuvos Respublikos ministerijų. Kaip jau minėta anksčiau, tai vienvaldiškumo principu sudarytos

[255] Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. – Vilnius, P. 19.

[256] Valstybės žinios. 1999 m. vasario 3 d. Nr. 13. Publikacijos Nr. 308; Valstybės žinios. 2000 m. spalio 11 d. Nr. 85. Publikacijos Nr. 2566.

savarankiškos vykdomosios valdžios institucijos, turinčios administracijas, dirbančias pagal joms priskirtą kompetenciją.

Pagal savo paskirtį ministerija yra šakinio valdymo institucija. Vis dėlto dauguma šių institucijų savo esme yra tarpšakinės, nes pagal joms priskirtą valstybės valdymo sritį turi tam tikrus įgaliojimus pavaldžių institucijų ir kitų valdymo objektų atžvilgiu. Ministerijose paplitusi praktika administracijos struktūrinius padalinius reorganizuoti į savarankiškas vykdomosios valdžios institucijas – įstaigas prie ministerijų (pavyzdžiui, Susisiekimo ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Žemės ūkio ministerija ir kt.). Jos traktuojamos kaip centrinės vykdomosios valdžios institucijos ir kartu yra atitinkamos ministerijos sistemos dalis. Taip sukuriamas gana keistas hierarchijos ir pavaldumo modelis: viena centrinė vykdomosios valdžios institucija yra kitos centrinės vykdomosios valdžios institucijos sistemoje, t. y. modelis institucija institucijoje vis dažniau pritaikoma praktiškai, nors funkciškai tai pateisinama. Organizaciniu aspektu vis dėlto būtina įvertinti tokios konstrukcijos racionalumą. Be to, taip padidinamas atitinkamos ministerijos vaidmuo, įgyvendinant valstybės politiką jai priskirtoje valstybės valdymo sferoje, bei atliekamas vykdomosios valdžios institucijų susmulkinimas, kurios įtraukiamos į ministerijų sistemą ir priskiriamos jų reguliavimo sričiai.

Sprendžiant ministerijoms priskirtų valdymo sferų ir jose vykdomų funkcijų problemas reikėtų vadovautis pasaulio praktikoje taikomu visuomeninės veiklos šakų sisteminimu. Čia kalbama apie valstybinį klasifikatorių, kuris skirstytų ūkio šakas ir užtikrintų jų suderinamumą. Šios klasifikacijos taikymas leistų visą socialinio – ekonominio valdymo sferą susisteminti preliminariai į 15–17 stambių kompleksų, kurie savo ruožtu būtų sisteminami į visuomeninės veiklos šakas ir pošakius. Pavyzdžiui, mūsų artimiausi kaimynai lenkai, jau 1997 m. rugsėjo 4 d. priėmė Vyriausybės administravimo sričių įstatymą, kuris apibrėžia Vyriausybės administravimo sričių mastą ir nustato ministrų kompetenciją bei atsakomybę konkrečiose valstybės valdymo srityse. Šiuo įstatymu Lenkijoje visas valstybės administravimas suskirstytas į 27 sritis[257].

Beveik visų ministerijų sistemose funkcionuoja daugybė joms pavaldžių institucijų. Susidaro įspūdis, jog ministerijų sistemas sudaro dviejų rūšių įstaigos – įstaigos prie ministerijų ir kitos įstaigos (departamentai, tarnybos, inspekcijos, viešosios įstaigos, centrai, fondai ir kt.), kurios faktiškai įgyvendina vykdomosios valdžios funkcijas, bet formaliai nepriskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemai, nes steigiamos remiantis ne Vyriausybės įstatymu (steigėja nėra Vyriausybė), o kitais teisiniais pagrindais. Šį klausimą reikėtų sureguliuoti teisiškai, priimti teisės aktą, kuris nustatytų bendrus visų įstaigų prie ministerijų steigimo kriterijus.

[257] Polish Constitutional Law. Bureau of Research Chancelery of the Sejm. – Warsaw, 2000. P. 503.

Iš esmės reikėtų peržiūrėti ir Vyriausybės įstaigų sistemą. Remiantis Vyriausybės įstatymu jos steigiamos ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti. Vyriausybės įstaigų priimamus sprendimus privalo vykdyti visos vykdomosios valdžios institucijos arba tik tos valdymo sferos institucijos, kurios tiesiogiai susijusios su Vyriausybės įstaigos paskirtimi.

Funkciniu aspektu praktikoje egzistuoja labai įvairių Vyriausybės įstaigų. Kartais sunku paaiškinti, kuo, pavyzdžiui, skiriasi Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija prie Vyriausybės nuo Energetikos valstybinės inspekcijos prie Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos arba pasakyti, ar tikslingas valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo požiūriu Vyriausybės įstaigų funkcionavimas, kuriose dirba nedaug valstybės tarnautojų (pavyzdžiui, Europos teisės departamentas, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija ir kt.), taip pat ar pagrįstai kaip Vyriausybės įstaigos traktuojamos tos institucijos, kurios įgyvendina ūkines – komercines (pavyzdžiui, Ginklų fondas) arba ekspertines – konsultacines (pavyzdžiui, Europos teisės departamentas) funkcijas. Reikėtų atkreipti dėmesį į tas Vyriausybės įstaigas, kurios savo kompetencija ir darbuotojų skaičiumi lenkia net ministerijas (pavyzdžiui, Statistikos departamentas, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba). Taip pat būtina realiai spręsti klausimą dėl Vyriausybės įstaigoms pavaldžių įstaigų steigimo, nes Vyriausybės įstatyme šis klausimas nėra reglamentuotas.

Vyriausybės įstaigų sistemai logiška priskirti būtų tik tas centrines vykdomosios valdžios institucijas, kurios įgyvendina valstybės politiką šalies mastu (ekonominę, antimonopolinę, mokestinę, socialinę, informacinę, mokslinę – techninę ir pan.), taip pat institucijas, vykdančias funkcijas, susijusias su daugeliu arba visomis šakinėmis ir tarpšakinėmis vykdomosios valdžios institucijomis.

Trečia centrinė vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens organizacinė – teisinė forma yra Vyriausybės komitetai ir komisijos. Tai nepastoviausia ir teisiškai neapibrėžta anksčiau minėto lygmens struktūros dalis. Dažnai sudaromi nauji komitetai ir komisijos, keičiama ir atnaujinama jų sudėtis, jie likviduojami, išskyrus tuos, kuriuos Vyriausybė sudaro, remdamasi ne Vyriausybės, o kitais įstatymais. Daugumai Vyriausybės komitetų ir komisijų būdinga koordinavimo paskirtis, kitos vykdo jurisdikcines, patariamąsias, analitines, ekspertines, konsultacines ir priežiūros funkcijas, bet kartu yra ir tokių, kurioms suteikiami valstybės institucijų įgaliojimai ir teisė priimti kitoms institucijoms privalomus sprendimus (pavyzdžiui, Administracinių ginčų komisija, Mokestinių ginčų komisija, Valstybinė lošimų priežiūros komisija ir kt.). Taigi dauguma iš jų kompensuoja pagrindinių vykdomosios valdžios institucijų nepakankamai vykdomų koordinavimo funkcijų trūkumus.

Šiai vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūrinei daliai priskiriama gana daug funkcionuojančių Vyriausybės komitetų ir komisijų, kurie skiriasi steigimo tvarka ir

nevienodu teisiniu statusu. Praktikoje vieni Vyriausybės komitetai sudaromi tik iš ministrų, o kitų nariais gali būti įvairių institucijų atstovai. Panaši padėtis ir Vyriausybės komisijų atveju. Vienos komisijos steigiamos Vyriausybės iniciatyva (vadovaujantis Vyriausybės įstatymu), o kitų steigimas konkrečiai nurodytas atitinkamuose įstatymuose (pavyzdžiui, Mokesčių administravimo, Azartinių lošimų, Peticijų ir kituose įstatymuose). Vyriausybės iniciatyva steigiamos komisijos paprastai atlieka koordinavimo funkcijas, o kitų įstatymų pagrindu – jurisdikcines, priežiūros ir kitas funkcijas bei joms suteikiamos teisės priimti kitoms institucijoms ir ūkio subjektams privalomus sprendimus. Kai kurios tokios komisijos savo funkcijoms atlikti steigia administracijas, kurių darbuotojai yra valstybės tarnautojai. Pasitaiko atvejų, kada jos etatų skaičiumi viršija Vyriausybės įstaigas arba įstaigas prie ministerijų.

Reikėtų paminėti dar vieną grupę komisijų, kurias sudaro Respublikos Prezidentas arba Seimas. Jos taip pat vykdo vykdomosios valdžios funkcijas, tačiau formaliai nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrinė dalis, nes jos pavaldžios Lietuvos Respublikos Prezidentui arba Seimui (pavyzdžiui, Valstybinė paminklosaugos komisija, Vertybinių popierių komisija, Vyriausioji rinkimų komisija ir kt.).

Seimas Vyriausybei įstatymais ir kitais teisės aktais paveda steigti ir tarybas. Tokia praktika yra neigiama, nes Vyriausybė privalo steigti vienodas funkcijas vykdančias institucijas, besiskiriančias tik organizacine – teisine forma. Be to, tokių institucijų steigimas nenustatytas Vyriausybės įstatyme, todėl svarbu priimti vykdomosios valdžios organizavimo įstatymą, kuriame būtų aiškiai reglamentuota vykdomosios valdžios institucijų sistema ir taip būtų išspręsta minėta problema.

Vyriausybės, ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios struktūrų „apaugimas" komitetais, komisijomis bei tarybomis veda prie vienų institucijų hipertrofijos ir bazinių institucijų realaus vaidmens mažinimo, todėl jiems reikėtų skirti ypač daug dėmesio, nes jie reikalauja specialaus tyrimo. Atlikus išsamią analizę būtų galima parengti atitinkamus jų steigimo normatyvinius pagrindus. Kur kas veiksmingesnė vykdomosios valdžios institucijų koordinavimo funkcijos užtikrinimo forma – ministerijų ir Vyriausybės įstaigų atliekamo koordinavimo stiprinimas. Tai leistų sumažinti Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų prie Vyriausybės arba kitų vykdomosios valdžios institucijų skaičių. Taip pat reikėtų spręsti komisijų ir tarybų, kurios savo funkcine paskirtimi ir vidine organizacine struktūra yra artimos Vyriausybės įstaigoms arba įstaigoms prie ministerijų, reorganizavimo klausimus. Be to, dauguma iš jų funkcionuoja tik formaliai, todėl būtina realiai įvertinti jų veiklos efektyvumą bei įstatymais aiškiau nustatyti steigimo ir veiklos pasibaigimo tvarkas.

Centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens sudėtinė dalis yra ir tokios institucijos kaip įstaigos prie ministerijų – departamentai, tarnybos ir inspekcijos. Čia būtina

pabrėžti keturis dalykus. Pirmiausia reikėtų išspręsti tokių rūšių ministerijų sistemose veikiančių institucijų steigimo klausimus, nes vienas iš jų steigia Vyriausybė pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 8 punktą, pavesdama ministerijoms vykdyti visas ar dalį įstaigų prie ministerijų steigėjo funkcijų, o kitas – ministerijos, vadovaudamosi atitinkamais įstatymais (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos energetikos, Lietuvos Respublikos karo prievolės ir kitais įstatymais). Antra, vertinant įstaigas prie ministerijų pavadinimų ir funkciniu aspektais abejonių kyla dėl kai kurių jų funkcionavimo tikslingumo, pavyzdžiui, dėl Valstybinės metrologijos tarnybos prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos ir dėl Lietuvos metrologijos inspekcijos prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos ir t. t. Trečia, be departamentų, tarnybų ir inspekcijų, įgyvendindama Seimo priimtus specialius įstatymus, Vyriausybė prie ministerijų steigia agentūras, biurus ir kitokių pavadinimų institucijas. Pagal Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalį ji turi teisę steigti departamentus, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančias tarnybas ir inspekcijas, todėl steigiant kitokių rūšių institucijas susiduriama su problema: ar Vyriausybė gali steigti institucijas, kurių steigimas nepriskirtas jos kompetencijai, o reglamentuojamas kituose įstatymuose, taip pat ar negalima įžvelgti tokių teisės aktų koalizijos. Ketvirta, be anksčiau minėtų, ministerijų sistemose ypač paplitusi tokia institucijų kategorija kaip centrai, kurie jų nuostatuose dažniausiai traktuojami kaip valstybės ar valstybinės įstaigos. Jos funkcionuoja beveik visų ministerijų sistemose. Daugiausiai jų veikia prie Sveikatos apsaugos ministerijos ir prie Švietimo ir mokslo ministerijos. Iš tikrųjų jie įgyvendina ministerijų valdymo sritims priskirtas funkcijas, tačiau formaliai nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis, nes daugeliu atvejų nevisiškai aiškus jų steigimo juridinis pagrindas. Dažniausiai jos steigiamos vadovaujantis Biudžetinių įstaigų įstatymu. Tačiau toks teisinis steigimo pagrindas nėra pakankamas, nes, pavyzdžiui, visos vykdomosios valdžios institucijos kartu yra ir biudžetinės įstaigos. Minėtas įstatymas sudaro sąlygas ministerijoms steigti įvairias institucijas, kurios nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrinė dalis, dėl to neįmanoma išvengti dubliavimo ir paralelizmo. Reikėtų kuo skubiau pripažinti jį netekusiu galios ir vietoje jo priimti vykdomosios valdžios organizavimo įstatymą.

Ši paskutinė centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūros sudėtinė dalis reikalauja, kad būtų nustatyta aiškesnė funkcinė paskirtis, tikslesni jų steigimo pagrindai ir veiklos metodai, jų santykių su ministerijomis apibrėžimas, Vyriausybės įstaigomis ir kitomis vykdomosios valdžios institucijomis bei jų institucijų sistemos funkcionavimas ir veiklos reglamentavimas įstatymų lygmeniu.

Svarbų vaidmenį vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vaidina centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritoriniai padaliniai, kurie yra atskirų jos sferų centralizuoto valdymo sudėtinės dalys. Tai teritoriniai Mokesčių inspekcijos, Statistikos departamento,

Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, Darbo inspekcijos bei kitų panašių institucijų padaliniai. Iš esmės reikėtų spręsti teritorinių struktūrų, organizuotų administraciniu teritoriniu principu, funkcionavimo būtinumą, todėl valdymo aspektu pirmiausia reikėtų atsakyti į klausimą, ar reikalingi daugumos centrinių vykdomosios valdžios institucijų „filialai" (teritoriniai padaliniai). Kadangi valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose Vyriausybė organizuoja per apskričių viršininkų institucijas, valdymo efektyvumo aspektu galbūt tikslinga tas funkcijas, kurias vykdo centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritoriniai padaliniai, perduoti apskričių viršininkų institucijoms.

Sudėtinga ir teritorinių vykdomosios valdžios – apskričių viršininkų institucijų sistemos struktūra. Pagal Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą Lietuvos Respublikos teritorija suskirstyta į 10 apskričių, kuriose valdymą Vyriausybė organizuoja per apskričių viršininkų institucijas[258]. Nei minėtas įstatymas, nei kiti teisės aktai nenustato skirstymo, būtent, į dešimt apskričių kriterijų. To taip pat neįmanoma paaiškinti, remiantis demografiniais, etniniais, ekonominiais ir teritoriniais požymiais.

2000 m. liepos 20 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymą. Šio įstatymo 6 ir 15 straipsnių 1 dalyse nustatyta, jog „pagrindinis teritorinis vienetas – regionas, kuriame įgyvendinama nacionalinė regioninė politika, yra apskrities teritorija bei regiono plėtros institucijos funkcijas vykdo apskrities viršininkas ir jo administracija"[259]. Taigi galioja du teisės aktai, kurie tą pačią teritoriją bei tą pačią instituciją traktuoja skirtingai. Toks įstatymų nesuderinamumas skatina visuomenės nepagarbą jiems ir iš esmės nulemia teisinio nihilizmo atsiradimą[260].

Pastaruoju metu pastebima tendencija, kad laipsniškai didėja apskrities viršininko institucijos įgaliojimai atitinkamose viešojo valdymo (administravimo) sferose. Pirminėje Apskrities valdymo įstatymo redakcijoje apskričių viršininkų institucijoms buvo priskirta vykdyti 41 funkcija, o pagal dabar galiojančią redakciją jie vykdo 47 funkcijas, t. y. jų padaugėjo 6 funkcijom. Tai paaiškinama tuo, kad priimant naujus įstatymus plečiasi ir jų funkcijų įvairovė. Dėl to Apskrities valdymo įstatymas buvo koreguojamas funkcijų skaičiaus didinimo linkme. Pagal Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarimą Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo" 2001 metų IV ketvirtyje buvo parengtos kai kurių apskričių viršininkų funkcijų perdavimo savivaldybėms priemonės.

---

[258] Valstybės žinios. 1994 m. rugpjūčio 5 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1183.

[259] Valstybės žinios. 2000 m. rugpjūčio 4 d. Nr. 66. Publikacijos Nr. 1987.

[260] Žilinskas D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai pagrindai / Jurisprudencija,– Vilnius, 2000. Nr. 17. P. 108.

Be Apskrities valdymo įstatyme išvardintų funkcijų, apskričių viršininkų institucijos vykdo ir kitas įstatymuose ir Vyriausybės nutarimuose nustatytas funkcijas (pavyzdžiui, Civilinės saugos, Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo bei kituose įstatymuose). Išanalizavus kituose teisės aktuose įtvirtintas funkcijas susidaro įspūdis, jog kai kurias apskričių viršininkų įgyvendinamas funkcijas galima traktuoti kaip tarpininkavimo tarp centrinės ir vietinės valdžios užtikrinimo funkcijas. Pavyzdžiui, Civilinės saugos įstatymo 13 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad apskrities viršininkas „gauna iš visų į apskritį įeinančių rajonų (miestų) savivaldybių informaciją, reikalingą civilinės saugos užduotims vykdyti"[261], kuri dažniausiai apibendrinama ir pateikiama Civilinės saugos departamentui prie Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos. Taip pat dubliuojami apskrities viršininkų ir savivaldybių įgaliojimai civilinės saugos sferoje, pavyzdžiui, abi institucijos perspėja valstybės institucijas, ūkio subjektus, gyventojus apie ekstremalios situacijos grėsmę, informuoja apie jos pobūdį, išplitimo tikimybę, būtinus gyventojų veiksmus. Be to, kai kurie apskričių viršininkų administracijos struktūriniai padaliniai išdėstyti savivaldybėse (pavyzdžiui, žemės reformos vykdymo, žemėtvarkos, geodezijos, statinių statybos ir eksploatavimo valstybinės priežiūros ir kt.).

Reikėtų iš esmės peržiūrėti apskričių funkcijas. Tas funkcijas, kurias savivaldybėse arba seniūnijose įgyvendina apskričių viršininkų administracijos struktūriniai padaliniai arba kurias vykdo ir savivaldybės ir apskritys, tikslinga perduoti vykdyti savivaldybėms. Respublikos Prezidentas savo metiniuose pranešimuose ne kartą yra pabrėžęs, jog „neleistina, kad apskritys augtų prisiimdamos ar dubliuodamos savivaldybių funkcijas. Manau, kad joms būtina perduoti didžiąją dalį apskričių funkcijų, o pačias apskritis pertvarkyti į nedideles iš savivaldybių atstovų sudaromas regionų plėtros institucijas"[262]. Valdymo stabilumo užtikrinimui turėtų pasitarnauti apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo tvarkos pakeitimas. Jie turėtų būti priskiriami ne politinio (asmeninio), o karjeros valstybės tarnautojų pogrupiui. Tai leistų išvengti anksčiau minėtų jų skyrimo ir atleidimo problemų keičiantis Vyriausybėms.

4. Vykdomosios valdžios institucijų vidinės organizacinės struktūros sutvarkymas

Vykdomosios valdžios institucijų vidinės organizacinės struktūros problema nėra nauja valdymo moksle, tačiau būtent šiandien jų organizacinės struktūros klausimai nėra tinkamai išspręsti. Jos dažniausiai traktuojamos kaip administracijos, kurias sudaro departamentai, skyriai ir kiti įvairūs padaliniai. Kiekvienos vykdomosios valdžios institucijos administracija savo struktūra skiriasi nuo tapačios institucijos administracijos struktūros. Tos pačios rūšies institucijų

[261] Valstybės žinios. 1998 m. gruodžio 31 d. Nr. 115. Publikacijos Nr. 3230.
[262] Adamkus A. Trys metiniai pranešimai. – Vilnius, 2001. P. 12, 101.

struktūriniuose padaliniuose dirba ne tik skirtingas valstybės tarnautojų skaičius, tačiau jie skiriasi savo struktūra ir vykdomų funkcijų spektru. Reikia konstatuoti, kad vykdomosios valdžios institucijų administracijų struktūra nėra teisiškai reglamentuota, išskyrus tai, jog Vyriausybė 1998 m. sausio 13 d. priėmė nutarimą Nr. 34 „Dėl etatų skaičiaus ministerijose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigose ir kitose valstybės institucijose bei įstaigose", kuriuo nustatė didžiausią leistiną etatų skaičių, tačiau visiškai neaišku, kokie veiksniai jį lemia.

Vyriausybė 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonėse 2003 m. II ketvirtyje numatė standartizuoti valdymo institucijų vidinę struktūrą. Įgyvendinant numatytą priemonę vykdomosios valdžios institucijų organizacinės struktūros projektavimas turėtų būti grindžiamas funkcine analize. Svarbiausiu dokumentu čia turėtų tapti konkrečios institucijos arba jos sistemos funkcijų klasifikatorius, kuriuo remiantis turėtų būti suvienodinta (unifikuota) visų vykdomosios valdžios institucijų vidinė struktūra. Gaila, bet šitas vykdomosios valdžios institucijų organigramų tobulinimo principas mūsų valstybėje dar kol kas nesulaukė reikiamo dėmesio ir netaikomas praktikoje. Vyriausybės įstatymas bendrais bruožais nustato tik ministerijų administracijų struktūras, o Apskrities valdymo įstatymas – apskričių viršininkų administracijų struktūras. Visų kitų vykdomosios valdžios institucijų sistemos vidinės organizacinės struktūras bendrais bruožais reglamentuoja jų nuostatai, todėl egzistuoja organizacinių struktūrų vienetai įvairiais pavadinimais ir tarnautojų skaičiumi.

Ypač reikėtų pabrėžti departamentus kaip struktūrinius administracijų padalinius. Šiuo atveju svarbus su departamentų veiklos mastu siejamas požymis. Jis turėtų būti sudaromas koordinuoti ir reguliuoti stambias valdymo, ekonominės arba socialinės – ekonominės veiklos sferas bei spręsti bendro pobūdžio valstybinės reikšmės problemas. Pabrėžtina tai, jog daugelio praktinių darbuotojų teigimu, tai yra bereikalingas valdymo lygmuo, sukuriantis papildomų problemų, t.y. – sulėtinantis sprendimų priėmimą. Anot jų, administracijos turėtų būti dalijamos tik į skyrius, nes šiandien egzistuoja per daug sudėtinga vidinė hierarchinė struktūra.

Pagal vadybos teoriją parinkti tinkamą valdymo modelį organizacinėje struktūroje svarbu dėl keleto priežasčių. Pirma, valdymo mastas gali paveikti darbo santykius atskirame konkrečiame organizaciniame struktūriniame vienete. Per „platus" mastas gali reikšti, kad vadovai aprėpia per daug, o darbuotojams vadovaujama per mažai arba jie per mažai kontroliuojami. Per „siauras" valdomumo mastas yra neveiksmingas, nes vadovai nepanaudojami tinkamai. Be to, esant „siauram" valdymo mastui mažėja valdymo ekonomiškumas ir efektyvumas, nes didėja valdymo išlaidos.

Antra, kontrolės mastas gali paveikti sprendimų priėmimo greitį tuo atveju, kai būtina įtraukti daugelį organizacijos hierarchijos lygių. Dėl „siauro" valdomumo masto susidaro „aukšta hierarchija" su daugeliu valdymo lygių tarp aukščiausio ir žemiausio lygio vadovų. Ilga

komandų grandinė sulėtina sprendimų priėmimą, o tai trūkumas greitai kintančioje aplinkoje. Platus valdomumo mastas priešingai, sukuria „plokščias" hierarchijas su mažiau valdymo lygių nuo viršaus iki apačios.

Dėl šių priežasčių vykdomosios valdžios institucijose paplitęs reiškinys, kada vienam vadovui tenka 2–3 (kartais net mažiau) vykdytojai. Pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamentą sudaro 2 skyriai, kuriuose dirba 16 valstybės tarnautojų: vienas direktorius, vienas jo pavaduotojas, 2 skyrių vedėjai, vienas skyriaus vedėjo pavaduotojas ir 11 vykdytojų. Dėl to vienam vadovui tenka 2 vykdytojai. Dar „geriau" suprojektuota Tautinių mažumų ir išeivijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidinė organizacinė struktūra. Jį sudaro 6 struktūriniai padaliniai, kuriuose dirba 23 valstybės tarnautojai: vienas generalinis direktorius, du jo pavaduotojai, šeši skyrių viršininkai ir 14 vykdytojų, t. y. bendrame kontekste vienam vadovui tenka mažiau nei du vykdytojai. Panaši padėtis ir kitose vykdomosios valdžios institucijose. Taip sukuriama „aukšta hierarchija" su daugeliu valdymo lygių, ne tik lėtinančių sprendimų priėmimą, bet ir didinančių valdymo išlaidas, todėl reikėtų pasirinkti optimalų vidinės organizacinės struktūros modelį, kuris užtikrintų efektyvų ir ekonomišką vykdomosios valdžios institucijų funkcionavimą, nes šiandien jų organigramų projektavimas vyksta chaotiškai. Be to, šiuolaikinė vadybos teorija ir praktika rodo, kad geriausių darbo organizavimo ir efektyvaus valdymo rezultatų pasiekiama, kai vienam vadovui tenka vadovauti nuo 7 iki 11 pavaldinių arba vykdytojų.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina prielaida, jog būtina speciali institucija, sprendžianti ne tik vykdomosios valdžios institucijų vidinės organizacinės, bet ir jos sistemos struktūros problemas. Dabartiniu metu kiekviena institucija savo vidinę organizacinę struktūrą projektuoja ir tvirtina savarankiškai. Steigiant naujas ir reorganizuojant jau funkcionuojančias vykdomosios valdžios institucijas nėra reikiamo įvertinimo valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo aspektais.

Vykdomosios valdžios institucijų struktūros, įskaitant ir vidinę organizacinę, problemų apžvalga – tai tik vienas iš analizės aspektų, kuris būtinas rengiant esmines naujoves vykdomosios valdžiuos institucijų sistemoje. Ne mažiau svarbi ir teisinės padėties vykdomosios valdžios institucijų analizė.

5. Vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso klausimai

Konstitucijos nuostatos vykdomosios valdžios institucijų sistemos aspektu gana lakoniškos. Jos nepateikia vykdomosios valdžios institucijų esmės, jų sistemos struktūros, be to,

joje nėra ir išsamaus jų administracinio – teisinio[263] statuso apibrėžimo. Šie klausimai sprendžiami pasitelkus teisės normas, išmėtytas po daugelį teisės aktų. Silpnoji vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso vieta yra atsakomybės už jų veiklos neigiamus padarinius nebuvimas.

Kaip rodo atlikta vykdomosios valdžios institucijų teisės aktų analizė, aktualiausia yra centrinių vykdomosios valdžios institucijų administracinio – teisinio statuso problema. Ministerijų, Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų teisinę padėtį aiškiausiai reglamentuoja jų nuostatai. Juos paprastai tvirtina Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. Vis dėlto negalima tvirtinti, kad tai yra pakankamas anksčiau minėtų institucijų organizavimo ir veiklos teisinis pagrindas. Iki šiol nėra priimti įstatymai, kurie nustatytų bendrus valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomąją, organizavimo principus. Neturime ir specialaus vykdomosios valdžios institucijų įstatymo, nors netiesiogiai teisės normas, turinčias principinės reikšmės vykdomosios valdžios institucijų teisinei padėčiai, be kita ko, įtvirtina Vyriausybės įstatymas. Reikia pažymėti, jog šiame įstatyme siaurai reglamentuoti atskirų vykdomosios valdžios institucijų (ministerijų, Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų) teisinio statuso klausimai. Tai vienintelis įstatymas, kuris nustato jų steigimo tvarką, nes visi teisinės padėties klausimai įtvirtinti vykdomosios valdžios institucijų nuostatuose, todėl kyla jų juridinio pagrindo problema. Be to, vienodų organizacinių – teisinių formų vykdomosios valdžios institucijų nuostatai skiriasi ne tik vykdomų uždavinių, funkcijų ir suteiktų teisių įvairove ir mastu, bet ir savo struktūra, todėl tikslinga parengti ir patvirtinti tipinius arba pavyzdinius jų nuostatus. Pavyzdžiui, nepaisant to, kad Prancūzijoje nėra vientiso įstatymo, reglamentuojančio vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizaciją ir veiklą, atskirų vykdomosios valdžios institucijų statutai pasižymi vienodumu. Tokią situaciją lemia tai, kad, atsižvelgiant į nusistovėjusias administracinės teisės tradicijas, Vyriausybės dekretai, nustatantys šios valdžios rūšies organizaciją ir įgaliojimus, jau dešimtis metų operuoja tais pačiais struktūros modeliais ir bendra terminologija, apibūdinant jų organizacines struktūras[264].

Kiek plačiau įstatymų lygmeniu nustatyti apskričių viršininkų institucijų teisinio statuso klausimai, tačiau ir čia neišvengta spragų. Nėra pakankamai tiksliai ir aiškiai įtvirtinta apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų įgaliojimų pasibaigimo ir jų atleidimo iš pareigų tvarka, taip pat neįtvirtintos ir jų atsakomybės bei atskaitomybės Vyriausybei ir tautai formos. Nors apskrities

---

[263] Rusų administracinės teisės teoretikai D. M. Bachrachas ir J. M. Kozlovas teigia, jog vykdomosios valdžios institucijų administracinis–teisinis statusas susideda iš trijų blokų: 1) tikslinio, apimančio jų veiklos tikslus, uždavinius, funkcijas ir principus; 2) organizacinio–struktūrinio, kuris apima teisinius nurodymus, reglamentuojančius jų sudarymo, reorganizavimo ir likvidavimo tvarką, vidinę struktūrą, linijinį bei funkcinį pavaldumą, pagrindines jų veiklos formas; 3) kompetenciją, t. y. teisės aktais nustatytų teisių ir pareigų visumą.

[264] Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. – Москва, 1994. С. 102.

viršininko įgaliojimams reglamentuoti skirta didžioji Apskrities valdymo įstatymo dalis, tačiau jo kompetencija išlieka „išbarstyta" ir po kitus įstatymus, todėl ateityje neišvengiamai reikėtų keisti ir papildyti Apskrities valdymo įstatymą.

Svarbiausias vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso trūkumas yra neišsamus funkcijų ir įgaliojimų apibrėžimas. Vienuose teisės aktuose vykdomosios valdžios institucijų pagrindinėms veiklos kryptims apibūdinti vartojama „funkcijų" sąvoka (pavyzdžiui, ministerijų nuostatai ir t. t.), kituose – terminas „įgaliojimai" (pavyzdžiui, Vyriausybės, Apskrities valdymo ir kiti įstatymai). Taigi nėra bendros terminologijos, ir dėl to atsiranda problema.

Administracinės teisės teorijoje nusistovėjo dvejopas požiūris į šios problemos sprendimą. Vienas jų vykdomosios valdžios įgaliojimus traktuoja kaip privalomus valdymo įgaliojimus – tai jų būtinas ir svarbiausias atributas. Kiekviena institucija veikia valstybės vardu, kuriai suteikti valdymo įgaliojimai, įgyvendinami įstatymų bei kitų teisės aktų pagrindu, ir jos leidžia privalomus vykdyti teisės aktus. Valdymo įgaliojimai užtikrinami įvairiais metodais, įskaitant ir valstybės prievartą. Kitu požiūriu vykdomosios valdžios įgaliojimai traktuojami kaip vykdomosios valdžios institucijų kompetencijos sudėtiniai elementai arba funkcijos.

Ši problema spręstina analizuojant vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimus per valdymo funkcijų prizmę. Valdymo institucijų funkcijos nagrinėjamos kaip jų valdymo (subjekto) poveikis, kuris nukreiptas į valdymo objektą, siekiant jį aprūpinti įvairaus pobūdžio informacija, ištekliais ir tikslų įgyvendinimo priemonėmis. Jos susiskaido į veiksmus ir operacijas, kurias galima klasifikuoti ir pagal valdymo įtakos galią.

Kiekvienai viešojo valdymo (administravimo) sferai kaip vykdomosios valdžios institucijų veiklos objektui priskiriama atitinkama funkcija, kurią sudaro bendrieji ir specialieji įgaliojimai. Įgaliojimai yra institucijos elgesio priemonė, jos uždavinių ir funkcijų vykdymo savarankiškumo, konkrečių sprendimų rūšių ir kitų valdymo veiksmų išraiška.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, visas teisės aktuose išdėstytas vykdomosios valdžios institucijų funkcijas pagal jų turinį galima skirstyti į: a) vadovaujančias funkcijas – įgaliojimai „vadovauja", „nukreipia", „sprendžia", „apibrėžia", „tvirtina"; b) reguliuojančias funkcijas – įgaliojimai „reguliuoja", „nustato", „užtikrina"; c) analitines funkcijas – įgaliojimai „tiria", „rengia", „studijuoja", „nagrinėja", „vertina"; d) organizacines funkcijas – įgaliojimai „organizuoja", „koordinuoja", „derina", „instruktuoja", „padeda", „steigia", „skiria", „atleidžia", „reorganizuoja", „likviduoja"; e) kontrolines funkcijas – įgaliojimai „tikrina", „išklauso", „kontroliuoja". Kiekvienas įgaliojimas dar gali būti skirstomas į smulkesnius, pavyzdžiui, įgaliojimą „sprendžia" galima išreikšti kaip sprendimų priėmimą „savarankiškai", „kolegialiai", „suderinus", „iš anksto". Vadinasi, sąvokos „funkcijos" ir „įgaliojimai" nėra tapačios. Pastarieji yra funkcijų sudėtinės dalys, kurių visuma sudaro atitinkamos funkcijos turinį.

Sprendžiant vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso tobulinimo problemas visais šios valstybės valdžios institucijų sistemos lygmenimis būtina kompleksiškai įvertinti sferų, funkcijų, įgaliojimų, atsakomybės ir visų kitų vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso komponentų suderinamumo klausimus.

Reikia pabrėžti, jog vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso problema yra svarbiausia šios valdžios rūšies organizavimo ir veiklos tobulinimo kontekste. Apibrėžiant vykdomosios valdžios institucijų administracinį – teisinį statusą kompetencija ir kitos tų struktūrų teisinės charakteristikos turėtų būti nustatomos atsižvelgiant į valdymo šakų ypatumus, taip pat turėtų būti įgyvendinamas visų centrinių vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso suderinamumas. Šiame kontekste būtina: stiprinti vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos juridinius pagrindus (tobulinti galiojančius ir priimti naujus įstatymus); nustatyti institucijos paskirtį, organizacinę – teisinę formą ir jos vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje; legitimizuoti jų steigimo tvarką, tikslus, uždavinius ir funkcijas; suteikti institucijai atitinkamas teises ir nustatyti atsakomybę už teisėtumo pažeidimus jų veikloje; reglamentuoti institucijos organizacinės struktūros kūrimo tvarką ir sprendimų priėmimo procesą; nustatyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą; tiksliau apibrėžti centrinių vykdomosios valdžios institucijų ir jų reguliavimo sričiai priskirtų institucijų sudarymo tvarką; priimti reikalingus naujus teisės aktus, taip pat atitinkamai papildyti ir pakeisti kai kuriuos jau galiojančius; nustatyti vykdomosios valdžios institucijų tarpusavio ryšius, taip pat ryšius su Respublikos Prezidentu; nustatyti vykdomosios valdžios institucijų įgyvendinamų įstatymų ir kitų teisės aktų kontrolės mechanizmą; ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų nuostatuose būtina tiksliai nustatyti jų tarpusavio santykius pagal vertikalę, klausimų derinimo, koordinavimo ir bendro sprendimo būdus.

Taip turėtų būti sprendžiamas vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo uždavinys funkciniu aspektu, todėl svarbu ne tik atskirai nustatyti kiekvienos institucijos teisinį statusą (tai daroma ir šiandien, nors ir ne visiškai nuosekliai), bet ir suderinti jį su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis.

Rengiant vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos organizavimo ir funkcionavimo tobulinimo priemonių planą reikia numatyti, kad teisės aktams, apibrėžiantiems visų vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrų teisinį statusą, būtų taikoma vienoda rengimo metodika.

Pastaruoju metu vykdomosios valdžios institucijų sistemoje funkcionuoja daug vienodų rūšių institucijų, kurios skiriasi organizacine – teisine forma. Pavyzdžiui, populiariausi pavadinimai yra departamentai, tarnybos ir inspekcijos. Visos jos gali turėti trejopą organizacinę – teisinę formą: Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos ir kitos įstaigos, kurios

steigiamos remiantis atitinkamais įstatymais. Kita vertus, tos pačios rūšies institucijos jų nuostatuose traktuojamos labai įvairiai: kaip valstybės įstaigos, valstybinės įstaigos, biudžetinės įstaigos, Vyriausybės įstaigos, vykdomosios valdžios, viešojo administravimo, valstybės valdymo institucijos ir pan. D. Žilinskas pažymi, kad „dabar Lietuvoje vartojant sąvokas, apibrėžiančias valstybės reikalus, yra didelė painiava. Įvairiuose įstatymuose, kituose teisės aktuose ir teisės literatūroje vartojami įvairūs terminai (valstybinė valdžia, valstybės valdžia, valstybinės valdžios organai, vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas, valstybės valdymas, valstybės valdymo organai, valstybės institucijos, valdžios įstaigos, viešasis valdymas, viešasis administravimas, administracinės institucijos ir pan.), kurių galutinės reikšmės ir tarpusavio santykio niekas kol kas tiksliai nenustatė"[265]. Taigi nėra aiškiai nustatyti vykdomosios valdžios institucijų teisinio kvalifikavimo kriterijai.

Rengiant vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimą reglamentuojančius įstatymus ir juos priimant šios valdžios rūšies įvairių struktūrų teisinio kvalifikavimo klausimai, ypač jų vykdomos funkcijos ir įgaliojimai turi sulaukti atitinkamo dėmesio ir turi būti tinkamai išspręsti. Neišvengiama visų vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenų moksliškai pagrįsta kvalifikacija, jų sudarymo ir teisinio statuso nustatymo kriterijų išaiškinimas ir jų įtvirtinimas. Vėliau gali būti revizuojami ir atnaujinami institucijų, priklausančių vykdomosios valdžios institucijų sistemai, nuostatai.

Taigi tikslinga priimti ne vieną Vyriausybės įstatymą, kuris tiesiogiai nenustato vykdomosios valdžios institucijų sistemos, jos struktūrinių elementų funkcijų ir teisių, o keletą atskirų ir sistemiškai susijusių įstatymų: Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios organizavimo, Valstybės valdymo (administravimo) sričių bei Lietuvos Respublikos įgaliojimų tarp vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų paskirstymo ir perdavimo įstatymus, kurie įtvirtintų atskirus vykdomosios valdžios statuso elementus. Šių įstatymų priėmimas suteiktų daugiau aiškumo nustatant įgaliojimus vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Apibrėžiant ir derinant vykdomosios valdžios institucijų sistemos teisinį statusą besąlygiškai turėtų būti laikomasi kompleksiškumo ir teisėtumo reikalavimų.

6. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos reformos strategija

Rengiant mūsų Valstybės ilgalaikės raidos strategiją artimiausiems keletui metų būtina nustatyti tikslias valstybės valdžios tobulinimo kryptis, nes nedidinant jos funkcionavimo efektyvumo neįmanoma sėkmingai spręsti iškilusių naujų politinių, ekonominių ir socialinių uždavinių. Vienu svarbiausių valstybės institutų esanti vykdomoji valdžia turi užtikrinti nuolatinį

[265] Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? Kai kurie probleminiai Lietuvos administracinės teisės sampratos aspektai // Justitia. – Vilnius, 2000. Nr. 1. P. 36.

ir specializuotą valstybės reikalų valdymą. Deja, bet šiandien dar nepavyko pasiekti visiškai pagrįsto jos institucijų sudarymo ir užtikrinti jos efektyvų bei ekonomišką funkcionavimą. Tai rodo šios valdžios rūšies bei valdymo situacijos analizė.

Galima teigti, jog centriniu ir teritoriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenimis vykdomos valdymo reformos buvo stichinio pobūdžio, nes įgyvendinamos remiantis Vyriausybės programa, o ne atitinkama strategija, kuri būtų pagrįsta ekonominiais skaičiavimais ir moksliniais tyrimais. To rezultatas – vykdomosios valdžios institucijos nepajėgios veiksmingai tvarkyti valstybės reikalų ir laiku užkirsti kelią neigiamiems reiškiniams ekonomikoje bei kitose viešojo valdymo (administravimo) sferose pasireikšti. Tai lemia šie veiksniai:

Pirma, reikia pripažinti, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemos formalus neapibrėžtumas privedė prie to, jog nepakankamai kvalifikuotai organizuota šios valdžios rūšies institucijų sistema.

Antra, tiesiogine prasme blogai organizuota jų vykdoma valdymo veikla. Akivaizdu, jog trūksta naujų įstatymų ir nuostatų, kurie naujai reglamentuotų vykdomosios valdžios institucijų statusą. Jų nebuvimas ar nemokėjimas įgyvendinti jau galiojančius teisės aktus privedė prie biurokratinių reiškinių, korupcijos didėjimo ir vykdomosios valdžios institucijų struktūrų dubliavimo bei jų gausėjimo.

Trečia, labai sumažėjo viešojo valdymo (administravimo) mokslinis potencialas. Išblėsęs valdymo mokslo interesas turėjo įtakos mokslinių tyrinėjimų šioje srityje sumažėjimui. Vyrauja supaprastintas požiūris į valdymo uždavinių sprendimą ir vykdomosios valdžios institucijų steigimo konjunktūriškumas. Be to, praktikoje netaikomos mokslinio prognozavimo vykdomosios valdžios sferoje galimybės arba jeigu jos ir taikomos, jomis nesiremiama: veikiant lobistiniams interesams jos iš esmės pakoreguojamos.

Apibūdinta šalies vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo ir veiklos situacija pasirodė bloga, todėl būtina ją reformuoti, t. y. kurti vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo strategiją (programą, koncepciją), siekiančią tam tikrų tikslų ir numatančią nuoseklius veiksmus jiems pasiekti.

Kokius vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo modelius galima taikyti Lietuvos Respublikoje? Kritinės padėties vykdomosios valdžios sferoje pripažinimas reikalauja tiksliai nustatyti veiksmų kryptis. Klausimo esmė ta, kokią strategiją laikyti labiausiai pagrįsta. Tam reikėtų įvertinti jos galimus variantus, kurie gali būti:

Variantas „A" – pakeitimai vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūroje daromi tik susidarius kritinei padėčiai.

Variantas „B" – reformos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vykdomos, atsižvelgiant į rinkimus laimėjusios politinės partijos ar politinių partijų koalicijos pozicijas

eilinių rinkimų metu ir po jų (Vyriausybės programa). Tai veda prie nuolatinių konjunktūrinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkymų. Tai šiandien ir būdinga Lietuvai.

Variantas „C" – įvykdoma plataus masto vykdomosios valdžios institucijų sistemos reforma su esminėmis permainomis vykdomosios valdžios institucijų formavime ir veikloje.

Variantas „D" – tobulinti vykdomosios valdžios institucijų sistemą reikėtų laipsniškai, pradedant nuo aukščiausio arba žemiausio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens, atsižvelgiant į sprendžiamus politinius ir socialinius – ekonominius uždavinius. Neišvengiamai būtina mažinti vykdomosios valdžios institucijų skaičių centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūroje, nustatyti tikslias šį lygmenį sudarančių vykdomosios valdžios institucijų organizacines – teisines formas ir aiškius jų steigimo juridinius pagrindus. Tai leistų užtikrinti visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos racionalų funkcionavimą. Lietuvai integruojantis į Europos Sąjungą reikėtų peržiūrėti ir teritorinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį, nes daugelyje Europos Sąjungos valstybių valdymas šiuo lygmeniu organizuotas atstovaujamuoju principu. Lietuvos valstybei siekiant narystės bei Europos Sąjungos standartų atitikimo teritorinį vykdomosios valdžios institucijų organizavimą tikslinga plėtoti šia linkme. Tokia strategija yra labiau pagrįsta, nes užtikrintų valstybinį stabilumą ir kartu padėtų dinamiškai spręsti dabartinius ir būsimus valdymo uždavinius.

Vykdomosios valdžios institucijų sistema yra svarbi valstybės reikalų valdymo sritis. Reikėtų naujai apsvarstyti vykdomosios valdžios padėtį ir vaidmenį mūsų valstybėje. Dėl to šiandien būtina įveikti sureikšmintą požiūrį į viešąjį valdymą (administravimą) bei supaprastintą požiūrį į vykdomąją valdžią ir jos institucijų sistemą. Būtina pagaliau suvokti, kad vykdomoji valdžia vis dėlto yra viešojo valdymo (administravimo) pagrindas, todėl tvarkyti valstybės valdymą reikėtų pradėti nuo vykdomosios valdžios, o ne nuo viešojo valdymo (administravimo). „Valstybė – tai sudėtinga socialinė sistema, kur vykdomoji valdžia yra sudėtinė dalis vienos jos posistemių"[266].

Būtina nuosekliai stiprinti vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Čia daugiausiai reikšmės turi vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros, tipologijos ir jos formavimo mokslinis apibrėžimas. Jų griežtas klasifikavimas pagal funkcijas, įgaliojimus, struktūrą ir sprendimų priėmimo tvarką leis tiksliau vykdomosios valdžios institucijų kompetenciją susieti su funkcijų klasifikatoriais. Taip pat reikėtų užtikrinti jos vientisumą ir sustiprinti visų jos elementų tarpusavio ryšius.

Per pastaruosius metus Vyriausybė, ministerijos ir Vyriausybės įstaigos „apaugo" pavaldžiomis įstaigomis ir kvazivaldymo struktūromis – komitetais, komisijomis, tarybomis ir t.

---

[266] Исполнительная власть: организация и взаимодействие / ответственный ред. Тихомиров Ю. А. – Москва, 2000. С. 11.

t. Modelis „institucija prie institucijos" arba „institucija institucijoje" vis dažniau pritaikomas praktikoje. Tai veda prie valdymo išlaidų didėjimo bei jų atsakomybės mažėjimo ir laiko praradimo, sprendžiant atitinkamus viešojo valdymo (administravimo) klausimus. Reikia išanalizuoti tikrąjį tokių struktūrų poreikį ir nustatyti aiškią jų steigimo tvarką bei kitas teisines charakteristikas.

Opi išlieka vykdomosios valdžios institucijų funkcijų ir įgaliojimų problema. Didelę reikšmę turi teisingas vykdomosios valdžios funkcijų ir įgaliojimų nustatymas, jų suderinimas bei taikymas praktikoje. Dėl to būtina išspręsti nemažai uždavinių:

– tipinių funkcijų klasifikatorių pagrindu būtina peržiūrėti visų vykdomosios valdžios institucijų ir jų struktūrinių padalinių nuostatus bei pareigybines instrukcijas. Ypač daug dėmesio reikėtų skirti naujoms funkcijoms ekonominėje sferoje: prognozavimui, norminiam reguliavimui, informaciniam aprūpinimui ir kt.;

– pageidautina tęsti dekoncentracijos ir decentralizacijos procesą, „išlaisvinant" centrines vykdomosios valdžios institucijas nuo konkrečių operatyvinių, ūkinių klausimų ir kartu didinti teritorinių vykdomosios valdžios institucijų atsakomybę už jų priimtus sprendimus bei atsisakyti centrinėms vykdomosios valdžios institucijoms pavaldžių įstaigų (teritorinių padalinių) teritoriniuose administraciniuose vienetuose, jų funkcijas perduoti vykdyti apskričių viršininkų institucijoms arba/ir savivaldybėms;

– nustatyti lanksčias tarpusavio įgaliojimų delegavimo tvarkas tarp įvairių vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenų bei funkcijų ir visų būtinų išteklių joms įgyvendinti perdavimo kitoms vykdomosios valdžios institucijoms arba/ir savivaldybėms procedūras. Vyriausybė galėtų patvirtinti jų delegavimo ar perdavimo nuostatus ir tipinius susitarimus.

– reikia įveikti tokius neigiamus reiškinius kaip vienų institucijų kišimasis į kitų kompetenciją, funkcijų dubliavimą, neveikimą ar sprendimų nepriėmimą.

Būtina sutvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizavimo ir veiklos procedūras, nes valstybės aparato darbo efektyvumas priklauso nuo darnaus jo veiklos organizavimo. To neįvertinimas praktikoje sudaro prielaidas biurokratizmui atsirasti, gaištamas laikas priimant sprendimus, valstybės tarnautojų veiksmai tampa nesistemingi.

Vykdomoji valdžia kaip viena valstybės valdžios rūšių disponuoja dideliu savarankiškumu ir didele veikimo erdve. Ji dar nevisiškai suvokė savo naują statusą, todėl daug pastangų ir jėgų sunaudojama konfliktams spręsti su kitomis valdžiomis bei vietos valdžia. Dėl to susilpnėja vykdomosios valdžios poveikis visuomeniniams procesams.

Minėtų priemonių įgyvendinimas leistų numatyti visų vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenų tarpusavio santykių, vykdomosios valdžios santykių su Respublikos Prezidentu ir įstatymų leidžiamąja bei vietos valdžiomis pagerinimą. Valdymo racionalizacijos

sąskaita pradėtų kilti valdymo uždavinių sprendimo kokybė ir supaprastėtų vykdomosios valdžios institucijų sistema. Tai, be abejo, sulauks ir visuomenės palaikymo.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Atliktas vykdomosios valdžios institucijų sistemos tyrimas leidžia suformuluoti teorines ir praktines išvadas bei pasiūlymus, kurie reikšmingi tobulinant šios valdžios rūšies sistemos struktūrą, kuriant naują vykdomosios valdžios institucijų sistemos modelį, taip pat teikiant pasiūlymus dėl vykdomosios valdžios struktūrų organizavimo ir funkcionavimo efektyvumo gerinimo.

Gautų tyrimo rezultatų pagrindu daromos šios išvados:

1. Vykdomosios valdžios sąvokos turinys geriausiai atskleidžiamas per požymių ir funkcijų prizmę. Formuluojant vykdomosios valdžios apibrėžimą būtina remtis konceptualiu šios sąvokos aiškinimo aspektu, kur vykdomoji valdžia suprantama siauraja ir plačiaja prasmėmis. Siaurąja prasme ji traktuojama kaip valdžia, įgyvendinanti įstatymus. Tačiau šiuolaikinėmis vykdomosios valdžios organizavimo ir funkcionavimo sąlygomis ją reikia suprasti plačiau, siejant su visomis viešojo gyvenimo sritimis, su žmogaus teisių ir laisvių apsauga, taip pat viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimu, todėl plačiaja prasme ji apibrėžiama kaip funkciniu požiūriu savarankiška ir nepriklausoma, antrinė, universali, dalykinė, organizacinė, sisteminga, poįstatyminė, atstovaujamųjų institucijų kontroliuojama valstybės valdžios rūšis, pasireiškianti vykdomosios valdžios institucijų veikla įgyvendinant viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo, valdymo, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, teisėkūros, vykdymo ir jurisdikcinę funkcijas, kurių vykdymo ribas bei vykdomosios valdžios organizavimo ir funkcionavimo teisinius pagrindus nustato administracinės teisės normos.

2. Funkcionuodamos atskirai vykdomosios valdžios institucijos nepajėgtų atlikti vykdomajai valdžiai skirtų funkcijų bei įgyvendinti jai keliamų tikslų, todėl jos organizuojamos į vientisą sistemą, kur vykdomosios valdžios institucijos suvienijamos abipusės priklausomybės ir nukreipiamos strateginiam vykdomosios valdžios tikslui siekti – įstatymams ir kitiems teisės aktams vykdyti. Jų visuma sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemą, kuri kuriama remiantis tam tikrais kriterijais, leidžiančiais ją atriboti nuo kitų socialinių sistemų: tam tikrais organizaciniais – teisiniais ryšiais; žemesniųjų institucijų pavaldumu aukštesniosioms institucijoms arba organų hierarchizacija; žemesniųjų institucijų steigimu ir jų veiklos organizavimu; sudaroma remiantis teisiniais (demokratiškumo, teisėtumo, vientisumo, teisinio reguliavimo, viešumo, centralizacijos ir decentralizacijos) ir organizaciniais (objektyvumo, funkcijų ir įgaliojimų paskirstymo, moksliniu, vienvaldiškumo derinimo su kolegialumu, teritoriniu, ekonomiškumo) principais.

3. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrą sudaro sudėtinės dalys, t. y. vadinamieji lygmenys. Sistemos skirstymas į lygmenis grindžiamas dviem esminiais požymiais:

vykdomosios valdžios institucijų kompetencija ir teritoriniu veiklos mastu, nes jie tiesiogiai pabrėžia institucijų veiklos valdymo pobūdį. Remiantis minėtais požymiais skiriami trys Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūriniai lygmenys: aukščiausiasis, centrinis ir teritorinis. Centrinį lygmenį sudaro tam tikros grandys, kurios susideda iš vienodos organizacinės – teisinės formos institucijų.

4. Išnagrinėjus vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidą atkūrus nepriklausomybę galima ją skirstyti į tris laikotarpius. Pirmasis apima 1990 m. kovo 11 d.–1992 m. spalio 25 d. laikotarpį, kuris nustato naujus valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomosios valdžios institucijų sistemą, organizavimo legitiminius pagrindus; antrasis – nuo 1992 m. spalio 25 d. iki 1994 m. gegužės 19 d. nustatė šiandien funkcionuojančios vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrą; trečiasis – nuo 1994 m. gegužės 19 iki šių dienų, kai pasitelkus Vyriausybės įstatymą plečiamas centrinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrų skaičius.

5. Analizuodamas vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidą autorius pastebi, jog visus svarbiausius pertvarkymus vykdomosios valdžios institucijų sistemoje lemia valstybėje vykstantys politiniai procesai. Reformas iš esmės lemia Vyriausybių programos, t. y. visos reformos susijusios su atskirų politinių partijų intuicija arba nuomone apie valstybės valdymą. Dėl to dažna Vyriausybių kaita kaip destabilizuojantis veiksnys veikia visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimo kokybę ir efektyvumą. Bet koks institucijų pertvarkymas, o tuo labiau nepertraukiamas jų tobulinimas reiškia, kad jos dirbtinai tam tikram laikui pašalinamos iš vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir nevykdo savo funkcijų, taip pat demoralizuojami valstybės tarnautojai. Aišku, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemos esminė reforma – tai ne trumpalaikis ir dinamiškas procesas: jis reikalauja tam tikro laiko, etapų, stadijų, todėl neturint vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo strategijos (koncepcijos, programos), pagrįstos įvairiapusiška analize ir nepriklausomos nuo politinių procesų, neįmanoma užtikrinti jos efektyvaus, stabilaus ir darnaus funkcionavimo.

6. Konstitucijos VII ir X skirsnių sisteminė ir loginė analizė leidžia daryti prielaidą, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo institucijos (apskričių viršininkų institucijos). Tačiau minėtomis institucijomis ji neužsibaigia. Nustatant ją tikslinga vadovautis ir vienu svarbiausiu po Konstitucijos teisės aktu – Vyriausybės įstatymu, kuris nustato vykdomosios valdžios institucijų organizavimo ir veiklos juridinius pagrindus. Pagal šį įstatymą, be Konstitucijoje nurodytų Vyriausybės, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių viršininkų institucijų, ją papildytų Vyriausybės komitetai ir komisijos bei įstaigos prie ministerijų. Savivaldybės institucijos (valdyba, meras) nėra valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomąją valdžią, institucijos, todėl nepriskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemai, nes

Konstitucijoje savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu. Taigi Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose aiškaus ir tikslaus vykdomosios valdžios institucijų sisteminio – struktūrinio apibrėžimo nėra.

7. Nors Respublikos Prezidentas nepriskiriamas vykdomosios valdžios institucijų sistemai, tačiau jam Konstitucija šioje sferoje priskiria plačius ir reikšmingus įgaliojimus, palyginti su jo įgaliojimais kitose valstybės valdžios srityse. Respublikos Prezidentui Konstitucija suteikia svarbius įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje – suteiktais įgaliojimais užtikrina vykdomosios valdžios nepertraukiamą funkcionavimą, tačiau jis pats tiesiogiai nevadovauja šią valstybės valdžios rūšį įgyvendinančioms institucijoms. Respublikos Prezidentas nustato bendrąsias vidaus ir užsienio politikos kryptis, tuo tarpu kasdieninį vykdomosios valdžios įgyvendinimą vykdo Vyriausybė. Kadangi Vyriausybei priklauso daugiausia įgaliojimų šioje srityje, vadinasi, ji ir yra svarbiausia institucija įgyvendinant vykdomąją valdžią.

8. Vyriausybė – tai aukščiausioji, kolegiali, bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucija šalyje, vadovaujanti šios sistemos institucijoms bei koordinuojanti jų veiklą. Jos veiklos pagrindinis teisinis dokumentas yra Vyriausybės programa, o veiklos organizacinė forma – posėdžiai. Vyriausybę nusako šie požymiai: jos formavimo tvarką ir įgaliojimus nustato Konstitucija, Vyriausybės įstatymas ir specialūs įstatymai; Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią ir vadovauja šios valdžios rūšies institucijoms; tai bendros kompetencijos institucija; Vyriausybė – kolegiali institucija; Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą savo veiklą.

9. Centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu funkcionuoja keturių organizacinių – teisinių formų institucijos, kurių kiekviena sudaro savarankišką valdymo grandį: ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai ir komisijos bei įstaigos prie ministerijų. Ministerija traktuojama kaip pagrindinė šios valdžios rūšies lygmens grandis po Vyriausybės, kuri steigiama tam, kad organizuotų viešąjį valdymą (administravimą) jai priskirtoje valstybės valdymo srityje. Vyriausybės įstaigos – tai pagal ministerijų modelį sudaromos funkcinės kompetencijos institucijos, kurioms suteikti tarpšakiniai valdymo įgaliojimai vykdyti valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją, kontrolę ir kitas tarpšakines funkcijas. Vyriausybės komitetai ir komisijos – tai kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, kurios įgyvendina patariamąsias, tarpšakinio koordinavimo, kontrolės priežiūros ar jurisdikcines funkcijas. Įstaigos prie ministerijų – tai Vyriausybės steigiamos ministerijų reguliavimo sritims priskirtoms funkcijoms įgyvendinti skirtos institucijos, pavedant ministerijoms vykdyti visas ar dalį steigėjo funkcijų.

10. Vykdomoji valdžia vykdo savo funkcijas bei įgaliojimus ir per teritorines struktūras, todėl savarankišką vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro apskričių

viršininkų institucijos. Tai bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucijos, kurios užtikrina valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose – apskrityse.

11. Nagrinėdamas vykdomosios valdžios institucijų sistemos elementų formavimo, funkcionavimo, vidinės organizacinės struktūros ir teisinio statuso aspektus disertantas daro išvadą, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemos formalus neapibrėžtumas privedė prie to, kad nepakankamai kvalifikuotai organizuota šios valdžios rūšies institucijų sistema. Akivaizdu, jog trūksta naujų įstatymų ir nuostatų, kurie naujai reglamentuotų vykdomosios valdžios institucijų organizavimą ir kitas jų teisines charakteristikas. Jų nebuvimas ar nemokėjimas įgyvendinti jau galiojančius teisės aktus privedė prie vykdomosios valdžios struktūrų dubliavimo ir gausėjimo. Išblėsęs valdymo mokslo interesas turėjo reikšmės mokslinių tyrinėjimų šioje srityje sumažėjimui, todėl šiandien vyrauja supaprastintas požiūris į valdymo uždavinių sprendimą ir vykdomosios valdžios institucijų steigimo konjunktūriškumas. Taip pat teisiškai nesureguliuoti Vyriausybės ir kitų vykdomosios valdžios institucijų santykiai, neišspręsti vykdomosios valdžios institucijų organizacinės struktūros, metodinio vadovavimo, veiklos koordinavimo, nedetalizuoti priimamų teisės aktų panaikinimo, jų tarpusavio bendradarbiavimo klausimai bei neapibrėžtos šių institucijų veiklos reguliavimo ribos.

Atsižvelgdamas į anksčiau išdėstytas išvadas autorius teikia šiuos pasiūlymus:

1. Teisinės sistemos reformos metmenyse valstybės valdžiai būtina skirti atskirą skyrių (panašiai kaip prokuratūrai, notariatui, advokatūrai ir t. t.), kuriame būtų nustatytos aiškios valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomąją, tobulinimo kryptys: numatyta aiškiau reglamentuoti valstybės valdžios ir jos struktūros ne tik konstitucinius, bet ir kitus atskirų valdžių rūšių legitimacijos klausimus, ypač daug dėmesio skiriant vykdomosios valdžios paskirties, jos institucijų sistemos ir jų administracinio – teisinio statuso nustatymui.

2. Kadangi Konstitucijoje tiesiogiai neįtvirtinta valdžių padalijimo doktrina bei kaip savarankiška valstybės valdžios rūšis nėra išskirta nė viena valstybės valdžia, konstituciniu lygmeniu reikėtų aiškiai nustatyti valstybės valdžios padalijimo struktūrinę schemą į tris klasikines jos rūšis: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę bei plačiau reglamentuoti jų paskirtį ir struktūrą. Taip pat reikėtų kuo skubiau priimti naujos redakcijos Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymą. Jame reikėtų išskirti Konstitucijoje įtvirtintus jo įgaliojimus valdžių padalijimo doktrinos požiūriu, aiškiai ir tiksliai nustatant jo įgaliojimus kiekvienos valstybės valdžios rūšies aspektu. Tai leistų pabrėžti ypatingą Respublikos Prezidento padėtį minėtos valdžios atžvilgiu. Būtina išspręsti ir Respublikos Prezidento kaip institucijos organizacinės struktūros klausimus, nes įvairūs teisės aktai ją traktuoja skirtingai (įvardijami kaip aptarnaujantys padaliniai arba Prezidentūra). „Lietuvos Respublikos Prezidento įstatyme" turėtų

būti nustatyta jo institucijos detali vidinė organizacinė struktūra, nurodant, kokie struktūriniai vienetai (padaliniai) ją sudaro.

3. Detalizuotina Vyriausybės formavimo tvarka, nes Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme nekonkretizuotos Ministro Pirmininko kandidatūros parinkimo ir jo atleidimo iš pareigų Respublikos Prezidento iniciatyva procedūros. Minėtuose teisės aktuose nieko nepasakyta ir apie tai, kas vadovauja vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Taip pat tikslintina Vyriausybės kompetencija, nes ji labai išdarkyta, pakrikusi, nevientisa (galioja daug teisės aktų po kuriuos ji išmėtyta), ją skirstant į bendrąją (įgyvendinamą visose viešojo valdymo (administravimo) srityse) ir specialiąją (vykdomą atskirose viešojo valdymo (administravimo) srityse), kuri apimtų bent šias tris svarbiausias ir tradicines viešojo gyvenimo sritis: administracinę – politinę, ūkinę ir socialinę – kultūrinę.

4. Platesnio teisinio reguliavimo reikalauja ir Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu, Seimu ir savivaldybėmis. Respublikos Prezidentui, teisinio reguliavimo kontekste reikėtų suteikti teisę kontroliuoti vykdomosios valdžios institucijų veiklą ir nustatyti prezidentinės kontrolės formas šioje sferoje. Bendradarbiaujant su Seimu nėra reikiamo suderinamumo įstatymų leidybos procese, todėl Vyriausybė turi ieškoti konstruktyvesnių bendradarbiavimo su Seimu formų rengiant ir tvirtinant Seimo sesijos darbotvarkę. Konsultacijų su vietos savivaldos institucijomis tvarką reikėtų nustatyti įstatymu. Taip pat nėra nustatyta funkcijų perdavimo tvarka, todėl reikėtų teisiškai sureguliuoti įgaliojimų (funkcijų) ir visų būtinų išteklių jiems įgyvendinti perdavimo procedūras bei funkcijų paskirstymo tarp centrinių, teritorinių ir vietinės valdžios kriterijus, t. y. nustatyti lankstų perduodamų funkcijų savivaldybėms arba kitoms vykdomosios valdžios institucijoms mechanizmą.

5. Tobulintinas Seimo ir Vyriausybės priimamų teisės aktų vykdymo kontrolės mechanizmas, nes jų įgyvendinimas praktikoje užsitęsia nuo kelių mėnesių iki kelių metų (pavyzdžiui, „Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatymo" nuostatos, reglamentuojančios mobilizacinių planų rengimą, neįgyvendintos netgi praėjus 5,5 metų laikotarpiui, t. y. neparengti visų lygių mobilizaciniai planai). Tikslinga išplėsti ir detaliai reglamentuoti Vyriausybės kontrolinius įgaliojimus įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo ir vykdymo bei kitais jos kompetencijai priskirtais klausimais. Tuo tikslu prie Vyriausybės reikėtų įsteigti savarankišką kontrolės instituciją su plačiais įgaliojimais šioje srityje, ar pavesti tai daryti jau funkcionuojantiems Vyriausybės kanceliarijos padaliniams.

6. Spręstinas Vyriausybės kaip institucijos vidinės organizacinės struktūros klausimas. Nei Vyriausybės įstatyme, nei Vyriausybės kanceliarijos nuostatuose nėra reglamentuota detali jos struktūra. Jeigu Vyriausybės kanceliarijos struktūrą tvirtina Vyriausybė, neaišku, kokiais kriterijais remiantis ir kas nustato Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo

valstybės tarnautojų skaičių, todėl Vyriausybės įstatyme reikėtų daug aiškiau nustatyti jos organigramą, kuriai Vyriausybių kaitos darytų kuo mažesnę įtaką.

7. Gana siaurai teisiškai sureguliuotas ir Vyriausybės programos rengimo procesas. Reikėtų sutrumpinti 3 mėnesių terminą, per kurį po Seimo pritarimo Vyriausybės programai pastaroji privalo parengti ir patvirtinti konkrečias priemones jai įgyvendinti. Toks ilgas laikotarpis neigiamai veikia vykdomosios valdžios institucijų funkcionavimą (labiausiai centrinių), nes Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių projekto rengimo metu jų veiklą apima savotiškas sąstingis. Reikėtų nustatyti jos struktūrą ir plačiau reglamentuoti jos rengimo procesą bei spręsti, kiek detali turėtų būti pati programa. Galbūt tikslinga Seimui ją peržiūrėti kiekvienais metais ir atsižvelgiant į valstybės socialinę – ekonominę raidą nustatyti jos veiklos prioritetines gaires ateinantiems metams.

8. Kaip rodo atlikta analizė, iš dalies neįgyvendinta strateginio planavimo idėja, nes šiandien dar neparengta (nuo 2000 m. spalio mėn.) Valstybės ilgalaikės raidos strategija. Kadangi nėra strateginį planavimą arba valdymą reglamentuojančio įstatymo, pirmiausia būtina parengti ir teikti Seimui Strateginio planavimo arba Valdymo įstatymo projektą, kuris detalizuotų visą strateginio planavimo sistemą (to nereglamentuoti Vyriausybės įstatyme), taip pat pakoreguoti ir galiojančią strateginio planavimo metodiką.

9. Iš esmės reikėtų peržiūrėti Vyriausybės įstaigų sistemą, nes kai kurios iš jų nevykdo valdymo funkcijų arba jose dirba nedidelis valstybės tarnautojų skaičius. Logiška būtų priskirti Vyriausybės įstaigų sistemai tik tas centrines vykdomosios valdžios institucijas, kurios įgyvendina valstybės politiką šalies mastu (ekonominę, antimonopolinę, mokestinę, socialinę, informacinę ir pan.), o taip pat įstaigas, vykdančias tokias funkcijas, kurios susijusios su daugeliu arba visomis šakinėmis ir tarpšakinėmis vykdomosios valdžios institucijomis.

10. Vyriausybės, ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios struktūrų „apaugimas" komitetais, komisijomis bei tarybomis veda prie vienų institucijų hipertrofijos ir bazinių institucijų realaus vaidmens mažinimo, todėl jiems reikėtų skirti ypač daug dėmesio, nes modelis „institucija prie institucijos" arba „institucija institucijoje" įgauna vis didesnį praktinio pritaikymo mastą. Tai veda prie valdymo išlaidų didėjimo bei jų atsakomybės mažėjimo ir laiko praradimo sprendžiant atitinkamus viešojo valdymo (administravimo) klausimus. Kur kas produktyvesnė vykdomosios valdžios institucijų koordinavimo funkcijos užtikrinimo forma – ministerijų ir Vyriausybės įstaigų koordinavimo vaidmens didinimas. Tai leistų sumažinti Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų prie Vyriausybės arba kitų vykdomosios valdžios institucijų skaičių. Taip pat reikėtų spręsti komisijų ir tarybų, kurios savo funkcine paskirtimi ir vidine organizacine struktūra yra artimos Vyriausybės įstaigoms arba įstaigoms prie ministerijų, reorganizavimo klausimus. Be to, dauguma iš jų funkcionuoja tik formaliai, todėl būtina įvertinti

jų veiklos efektyvumą, išanalizuoti realų tokių struktūrų poreikį, įstatymiškai nustatyti aiškias jų steigimo ir veiklos pasibaigimo tvarkas bei kitas teisines charakteristikas.

11. Įstaigos prie ministerijų reikalauja aiškesnės funkcinės paskirties, tikslesnio jų steigimo pagrindų, teisinio reguliavimo ir veiklos metodų nustatymo, jų santykių su ministerijomis apibrėžimo, Vyriausybės įstaigomis ir kitomis vykdomosios valdžios institucijomis bei jų institucijų sistemos funkcionavimo ir veiklos reglamentavimo. Įstatymų lygmeniu reikėtų nustatyti aiškius visų įstaigų prie ministerijų steigimo kriterijus ir išspręsti kitus minėtus klausimus.

12. Būtina iš esmės peržiūrėti apskričių viršininkų institucijų funkcijas. Tas funkcijas, kurias savivaldybėse įgyvendina apskričių viršininkų administracijos struktūriniai padaliniai arba kurias vykdo ir savivaldybės ir apskritys (apskritys dažniausiai atlieka tarpininkavimo funkcijas), tikslinga perduoti vykdyti savivaldybėms. Valdymo stabilumui užtikrinti turėtų padėti apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo tvarkos pakeitimas. Jie turėtų būti priskiriami ne politinio (asmeninio), o viešojo administravimo įstaigų vadovų valstybės tarnautojų pogrupiui. Tai leistų išvengti jų skyrimo ir atleidimo problemų keičiantis Vyriausybėms.

13. Sprendžiant vykdomosios valdžios institucijų organizavimo ir vidinės organizacinės struktūros klausimus būtina speciali institucija, sprendžianti ne tik vykdomosios valdžios institucijų vidinės organizacinės, bet ir visos jos sistemos struktūros problemas. Dabartiniu metu kiekviena institucija savo vidinę organizacinę struktūrą projektuoja ir tvirtina savarankiškai. Steigiant naujas ir reorganizuojant jau funkcionuojančias vykdomosios valdžios institucijas nėra reikiamo jų įvertinimo valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo aspektais.

14. Tikslinga priimti ne vieną Vyriausybės įstatymą, kuris tiesiogiai nenustato vykdomosios valdžios institucijų sistemos bei jos struktūrinių elementų funkcijų ir teisių, o keletą atskirų ir sistemiškai susijusių įstatymų: Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios organizavimo, Valstybės valdymo (administravimo) sričių bei Lietuvos Respublikos įgaliojimų tarp vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos institucijų paskirstymo ir perdavimo įstatymus. Šių įstatymų priėmimas išspręstų vykdomosios valdžios institucijų sistemos neapibrėžtumą, leistų kompleksiškai įvertinti valdymo sričių, funkcijų, įgaliojimų, atsakomybės ir kitų vykdomosios valdžios institucijų administracinio – teisinio statuso komponentų suderinamumo klausimus. Tipinių funkcijų klasifikatorių pagrindu būtina peržiūrėti visų vykdomosios valdžios institucijų ir jų struktūrinių padalinių nuostatus, taip pat ir pareigybines instrukcijas.

15. Vykdomosios valdžios institucijų sistemą tikslinga tobulinti laipsniškai, pradedant aukščiausiu arba žemiausiu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu. Neišvengiamai būtina mažinti vykdomosios valdžios institucijų skaičių centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūroje, nustatant tikslias šį lygmenį sudarančių vykdomosios

valdžios institucijų organizacines – teisines formas ir aiškius jų steigimo juridinius pagrindus. Tai leistų užtikrinti visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos racionalų funkcionavimą. Lietuvai integruojantis į Europos Sąjungą reikėtų peržiūrėti ir teritorinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį, nes daugelyje Europos Sąjungos valstybių valdymas šiuo lygmeniu organizuotas atstovaujamuoju principu. Lietuvos valstybei siekiant narystės bei Europos Sąjungos standartų atitikimo teritorinų vykdomosios valdžios institucijų organizavimą tikslinga plėtoti šia linkme. Tokia strategija yra labiau pagrįsta, nes užtikrintų valstybinį stabilumą ir kartu padėtų dinamiškai spręsti šiuolaikinius ir perspektyvinius valdymo uždavinius.

16. Pageidautina tęsti dekoncentracijos ir decentralizacijos procesą „iškraunant" centrines vykdomosios valdžios institucijas nuo konkrečių – operatyvinių, ūkinių klausimų ir kartu didinti teritorinių vykdomosios valdžios institucijų atsakomybę už jų priimtus sprendimus bei atsisakyti centrinėms vykdomosios valdžios institucijoms pavaldžių įstaigų (teritorinių padalinių) teritoriniuose administraciniuose vienetuose, perduodant jų funkcijas vykdyti apskričių viršininkų institucijoms arba/ir savivaldybėms.

LITERATŪRA

I. Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo" // skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990–03–31. Nr. 9–224.

2. Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992.

3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1999–02–03. Nr. 13–308; Valstybės žinios. 2000–10–11. Nr. 85–2566.

4. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas // skelbta: Lietuvos Aidas. 1992–01–30. Nr. 20; Valstybės žinios. 1992–02–30. Nr. 5–75.

5. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1994–12–30. Nr. 101–2015.

6. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10, 13, 16, 18, 19 straipsnių ir IV skyriaus pavadinimo pakeitimo įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 2001–12–12. Nr. 104–3702.

7. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 2001–12–30. Nr. 112–4088.

8. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. įstatymas Nr. I–8 „Dėl buvusių Lietuvos TSR sąjunginio – respublikinio pavaldumo valstybės organų statuso pakeitimo"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990–03–16. Nr. 9–225.

9. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. liepos 30 d. įstatymas Nr. I–2814 „Dėl Lietuvos Respublikos prekybos ir materialinių išteklių ministerijos pertvarkymo į Lietuvos Respublikos pramonės ir prekybos ministeriją"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992–08–31. Nr. 24–700.

10. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. – Vilnius, 2001.

11. Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1998–12–31. Nr. 115–3230.

12. Lietuvos Respublikos ginklų fondo įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1996–07–26. Nr. 71–1717.

13. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1995–05–17. Nr. 41–991.

14. Lietuvos Respublikos karo padėties įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 2000–06–28. Nr. 52–1482.

15. Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1996–12–04. Nr. 116–2695.

16. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1997–01– 08. Nr. 2–16.

17. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 2000–10–27. Nr. 90–2777; Valstybės žinios. 2000–11–24. Nr. 101.

18. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 2000–08–04. Nr. 66–1987.

19. Lietuvos Respublikos Seimo 1991 m. spalio 3 d. įstatymas Nr. I – 1858 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo" // skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991–10–20. Nr. 29–792.

20. Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. balandžio 6 d. įstatymas I–119 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos" // skelbta: Lietuvos Aidas. 1993 m. balandžio 9 d. Nr. 67; Valstybės žinios. 1993 m. balandžio 30 d. Nr. 12. Publikacijos Nr. 296.

21. Lietuvos Respublikos Seimo 1994 m. gegužės 19 d. įstatymas Nr. I–486 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo įgyvendinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1994–06–08. Nr. 43–773.

22. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // skelbta: Valstybės žinios. 1994–02–25. Nr. 15–249; Valstybės žinios. 1994–03–02. Nr. 16; Valstybės žinios. 1999–01–13. Nr. 5–97.

23. Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1994–08–17. Nr. 63–1231; Valstybės žinios. 1998–12–23. Nr. 112–3099.

24. Lietuvos Respublikos Europos reikalų ministerijos, Ūkio ministerijos, Žemės ir miškų ūkio ministerijos įsteigimo, Ekonomikos ministerijos, Energetikos ministerijos, Miškų ūkio ministerijos, Pramonės ir prekybos ministerijos, Žemės ūkio ministerijos panaikinimo ir Vyriausybės įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1996–12–18. Nr. 122–2864.

25. Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1998–06–19. Nr. 56–1548.

26. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1994–08–05. Nr. 60–1183.

27. Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 2000–04–12. Nr. 30–827.

28. Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 2000–10–25. Nr. 89–2754.

29. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1999–07–30. Nr. 66–2130.

30. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1999–07–09. Nr. 60–1945.

31. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1994–07–20. Nr. 55–1049; Valstybės žinios. 2000–10–27. Nr. 91–2832.

32. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1994–06–08. Nr. 43–773; Valstybės žinios. 1998–05–01. Nr. 41–1131.

33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 1998–05–01. Nr. 41–1132.

34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 31–1, 44–1 straipsniais įstatymas // skelbta: Valstybės žinios. 2002–04–19. Nr. 41–1527.

35. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Aktas „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990–03–16. Nr. 11; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990–03–31. Nr. 9–222.

36. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. nutarimas Nr. I–7 „Dėl Lietuvos TSR Ministrų Tarybos pareiškimo"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990–03–31. Nr. 9–218.

37. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 17 d. nutarimas Nr. I–35 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko paskyrimo"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990–03–31. Nr. 9–246.

38. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. balandžio 3 d. nutarimas Nr. I–108 „Dėl pakeitimų Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme"// skelbta: Lietuvos Aidas. 1990–04–06. Nr. 16; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990–04–20. Nr. 11–347.

39. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 8 d. nutarimas Nr. I–920 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministrės Pirmininkės pareiškimo"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991–01–20. Nr. 2–44.

40. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 sausio 10 d. nutarimas Nr. I–929 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991–01–31. Nr. 3–52.

41. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 13 d. nutarimas Nr. I–937 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1991–01–31. Nr. 3–59.

42. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. liepos 14 d. rezoliucija „Dėl interpeliacijos Ministrui Pirmininkui G. Vagnoriui"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992–08–10. Nr. 22–637.

43. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. liepos 21 d. nutarimas Nr. I–2769 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992–08–10. Nr. 22–646.

44. Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. I–331 „Dėl teisinės reformos metmenų ir jų įgyvendinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1993–12–18. Nr. 70–1311.

45. Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. VIII–810 „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–08. Nr. 61–1736.

46. Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas Nr. IX–455 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–07–18. Nr. 62–2244.

47. Lietuvos Respublikos Prezidento 1992 m. gruodžio 2 d. dekretas Nr. 3 „Dėl B. Lubio paskyrimo Ministru Pirmininku"// skelbta: Valstybės žinios. 1999–12–31. Nr. 36–100.

48. Lietuvos Respublikos Prezidento 1993 m. kovo 10 d. dekretas Nr. 11 „Dėl A. Šleževičiaus paskyrimo Ministru Pirmininku"// skelbta: Valstybės žinios. 1993–03–31. Nr. 9–210.

49. Lietuvos Respublikos Prezidento 2001 m. liepos 5 d. dekretas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–07–11. Nr. 60–2150.

50. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. spalio 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. birželio 10 d. nutarimo neįrašyti į sesijos darbų programą nutarimo „Dėl Seimo nario K. Bobelio įgaliojimų nutraukimo" projekto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai"// skelbta: Valstybės žinios. 1993–10–06. Nr. 51–991.

51. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat Lietuvos

Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo" 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1.2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai"// skelbta: Valstybės žinios. 1995–11–02. Nr. 89–2007.

52. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–01–14. Nr. 5–99.

53. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos žemės ūkio ekonominių santykių reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai // skelbta: Valstybės žinios. 2002–01–18. Nr. 5–186.

54. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gegužės 29 d. nutarimas Nr. 408 „Dėl Lietuvos Respublikos gyventojų registro tarybos ir jos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1992–07–31. Nr. 21–630.

55. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. spalio 21 d. nutarimas Nr. 786 „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992–11–20. Nr. 32–1004.

56. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1994–08–17. Nr. 63–1238.

57. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 23 d. nutarimas Nr. 1314 „Dėl Revizijų departamento prie Finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1994–12–30. Nr. 101–2040.

58. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 363 „Dėl Daugiašalės ir dvišalės pagalbos koordinavimo komiteto" // skelbta: Valstybės žinios. 1995–03–17. Nr. 24–551; Valstybės žinios. 2000–12–22. Nr. 109–3481.

59. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. spalio 23 d. nutarimas Nr. 1378 „Dėl Lietuvos Respublikos ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų funkcijų perdavimo apskričių

valdytojams programos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui"// skelbta: Valstybės žinios. 1995–11–02. Nr. 89–1999.

60. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. sausio 31 d. nutarimas Nr. 161 „Dėl Komisijos privalomam registruoti turtui įvertinti nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–02–07. Nr. 11–292.

61. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 24 d. nutarimas Nr. 618 „Dėl Užimtumo tarybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų ir Trišalių komisijų prie Lietuvos darbo biržos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–05–31. Nr. 51–1227.

62. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. 683 „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–06–19. Nr. 57–1352.

63. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 1012 „Dėl Kūno kultūros ir sporto departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–08–30. Nr. 82–1982.

64. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugsėjo 24 d. nutarimas Nr. 1105 „Dėl draudimo reikalų tarybos prie Finansų ministerijos likvidavimo ir Valstybinės draudimo priežiūros tarnybos prie Finansų ministerijos įsteigimo bei jos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–09–27. Nr. 91–2135.

65. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugsėjo 30 d. nutarimas Nr. 1136 „Dėl Privalomojo sveikatos draudimo tarybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–10–04. Nr. 93–2194.

66. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. spalio 7 d. nutarimas Nr. 1167 „Dėl Valstybinės jaunimo reikalų tarybos nuostatų ir Valstybinio jaunimo fondo įstatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–10–11. Nr. 98–2245.

67. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. spalio 7 d. nutarimas Nr. 1171 „Dėl Valstybinės sveikatos reikalų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–10–11. Nr. 98–2247; Valstybės žinios. 2000–05–05. Nr. 37–1040.

68. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1209 „Dėl Lietuvos Respublikos ginklų fondo nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–10–23. Nr. 102–2332.

69. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. lapkričio 6 d. nutarimas Nr. 1281 „Dėl Prašymų stoti kitos valstybės karinėn tarnybon ar dirbti pareigūnu valstybinėje tarnyboje

nagrinėjimo komisijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–11–13. Nr. 109–2481.

70. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. lapkričio 13 d. nutarimas Nr. 1319 „Dėl Valstybinės tarptautinių studijų komisijos sudėties ir nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–11–21. Nr. 112–2550.

71. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 420 „Dėl Lietuvos invalidų reikalų tarybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo" // skelbta: Valstybės žinios. 1997–05–09. Nr. 40–973.

72. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 371 „Dėl specializuotų Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų įsteigimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1997–04–23. Nr. 34–852.

73. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 3 d. nutarimas Nr. 555 „Dėl Kokybės tarybos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1997–06–06 Nr. 50–1210.

74. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugpjūčio 1 d. nutarimas Nr. 886 „Dėl Lietuvos bibliotekų tarybos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1997–08–08. Nr. 74–1920.

75. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 19 d. nutarimas Nr. 1031 „Dėl Valstybinės geodezijos ir kartografijos tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1997–09–24. Nr. 87–2205.

76. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 10 d. nutarimas Nr. 18 „Dėl Mobilizacijos komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–01–14. Nr. 5–92.

77. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 13 d. nutarimas Nr. 34 „Dėl etatų skaičiaus ministerijose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigose ir kitose valstybės institucijose bei įstaigose" // skelbta: Valstybės žinios. 1998–01–21. Nr. 7–137; Valstybės žinios. 2001–04–13. Nr. 32–1070.

78. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 366 „Dėl kai kurių Žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo Aplinkos apsaugos ministerijai ir Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie Aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–04–15. Nr. 35–939.

79. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 5 d. nutarimas Nr. 599 „Dėl Teisės biuro prie Europos reikalų ministerijos reorganizavimo" // skelbta: Valstybės žinios. 1998–06–10. Nr. 53–1476.

80. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 30 d. nutarimas Nr. 811 „Dėl Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–08. Nr. 61–1758.

81. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 30 d. nutarimas Nr. 893 „Dėl Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–08. Nr. 61–1760.

82. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 9 d. nutarimas Nr. 851 „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–15. Nr. 63–1816; Valstybės žinios. 1998–07–29. Nr. 67.

83. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 17 d. nutarimas Nr. 892 „Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–24. Nr. 66–1916.

84. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 21 d. nutarimas Nr. 914 „Dėl Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–29. Nr. 67–1952.

85. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 23 d. nutarimas Nr. 921 „Dėl Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–29. Nr. 67–1957.

86. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 23 d. nutarimas Nr. 924 „Dėl Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–29. Nr. 67–1959.

87. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 24 d. nutarimas Nr. 926 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–29. Nr. 67–1961.

88. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 1020 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–08–14. Nr. 72–2105.

89. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugpjūčio 27 d. nutarimas Nr. 1034 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko aparato nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–09–02. Nr. 77–2178.

90. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimas Nr. 1088 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–09–16. Nr. 81–2267.

91. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimo Nr. 1117 „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–09–23. Nr. 83–2324.

92. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1120 „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo" // skelbta: Valstybės žinios. 1998–09–23. Nr. 83–2327.

93. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimas Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–09–25. Nr. 84–2353.

94. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1155 „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–09–30. Nr. 85–2378.

95. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. spalio 16 d. nutarimas Nr. 1243 „Dėl komisijos Baltijos jūros valstybių III konferencijai organizuoti sudarymo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–10–21. Nr. 92–2563.

96. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. lapkričio 24 d. nutarimas Nr. 1370 „Dėl Regioninių problemų ir tautinių mažumų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės reorganizavimo į .Tautinių mažumų ir išeivijos departamentą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir šio departamento nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–12–02. Nr. 105–2914.

97. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1396 „Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo" // skelbta: Valstybės žinios. 1998–12–09. Nr. 108–2967.

98. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 344 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės komiteto užimtumo didinimo programoms įgyvendinti sudarymo" // skelbta: Valstybės žinios. 1999–04–02. Nr. 30–860.

99. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 491 „Dėl Lietuvos integracijos į Šiaurės Atlanto sutarties organizaciją (NATO) koordinavimo komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo ir šios komisijos sudėties nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1999–05–05. Nr. 39–1228.

100. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. liepos 3 d. nutarimas Nr. 803 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 11 d. nutarimo Nr. 975 „Dėl Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo departamento prie Krašto apsaugos ministerijos įsteigimo dalinio pakeitimo, departamento reorganizavimo ir jo nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1999–07–09. Nr. 60–1901.

101. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 20 d. nutarimas Nr. 1032 „Dėl Tranzito komiteto sudarymo"// skelbta: Valstybės žinios. 1999–09–24. Nr. 80–2364.

102. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 1098 „Dėl Lietuvos Respublikos peticijų komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1999–10–08. Nr. 84–2498.

103. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1361 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos" // skelbta: Valstybės žinios. 1999–12–08. Nr. 104–3006.

104. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. vasario 4 d. nutarimas Nr. 122 „Dėl Krašto apsaugos ministerijos Civilinės saugos departamento reorganizavimo į Civilinės saugos departamentą prie Krašto apsaugos ministerijos ir šio departamento nuostatų patvirtinimo" // skelbta: Valstybės žinios. 2002–02–09. Nr. 12–306.

105. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. vasario 17 d. nutarimas Nr. 178 „Dėl Švietimo tarybos"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–02–23. Nr. 15–397.

106. 2000 m. vasario 28 d. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos įsakymas Nr. 17 „Dėl Įvaikinimo tarnybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–03–17. Nr. 23–599.

107. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gegužės 2 d. nutarimas Nr. 497 „Dėl Valstybinės psichikos sveikatos komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–05–10. Nr. 38–1058.

108. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 687. Publikacijų nėra.

109. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. birželio 28 d. nutarimas Nr. 744 „Dėl Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–06–30. Nr. 53–1537.

110. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. birželio 18 d. nutarimas Nr. 745 „Dėl Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos prie Ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–06–30. Nr. 53–1538.

111. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. liepos 10 d. nutarimas Nr. 798 „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos nuostatų ir Ryšių reguliavimo Tarnybos tarybos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–07–14. Nr. 57–1687.

112. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. liepos 12 d. nutarimas Nr. 813 „Dėl Pensijų reformos priežiūros komiteto sudarymo ir jo nuostatų patvirtinimo" // skelbta: Valstybės žinios. 2000–07–19. Nr. 58–1726.

113. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. liepos 28 d. nutarimas Nr. 888 „Dėl Nacionalinės subalansuotos plėtros komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–08–02. Nr. 65–1950.

114. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1095 „Dėl Aukštojo mokslo tarybos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–09–20. Nr. 79–2392.

115. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 18 d. nutarimas Nr. 50 „Dėl Nacionalinės vartotojų teisių apsaugos tarybos prie Teisingumo ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–01–24. Nr. 7–198.

116. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 9 d. nutarimas Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–02–04. Nr. 14–437.

117. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 273 „Dėl Nuolatinės tarpžinybinės komisijos vidaus audito sistemos valstybiniame sektoriuje koordinuoti sudėties, jos nuostatų patvirtinimo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. vasario 13 d. nutarimo Nr. 179 „Dėl valstybinio sektoriaus vidaus kontrolės sistemos diegimo programos (priemonių) pripažinimo netekusiu galios"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–03–14. Nr. 22–735.

118. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. 285 „Dėl Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų, Statistikos tarybos sudėties ir Statistikos tarybos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–03–16. Nr. 23–769.

119. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 291 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–03–21. Nr. 24–794.

120. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 21 d. nutarimas Nr. 320 „Dėl Valstybinio turizmo departamento prie Ūkio ministerijos nuostatų ir Turizmo tarybos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–03–08. Nr. 26–855.

121. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 kovo 30 d. nutarimas Nr. 357 „Dėl Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komiteto sudarymo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–04–04. Nr. 29–936.

122. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 4 d. nutarimas Nr. 364 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnio tobulinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–04–06. Nr. 30–975.

123. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 „Dėl Apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos krypčių ir Apskričių

teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–05–02. Nr. 37–1250.

124. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 22 d. nutarimas Nr. 599 "Dėl Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo" // skelbta: Valstybės žinios. 2001–05–25. Nr. 44–1550.

125. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 18 d. nutarimas Nr. 736 „Dėl organizacinio komiteto pasaulio orientavimosi sporto veteranų čempionatui 2001 metais Lietuvoje surengti sudarymo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–06–22. Nr. 53–1873.

126. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 739 „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–06–22. Nr. 53–1875.

127. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 5 d. nutarimas Nr. 844 „Dėl informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–07–11. Nr. 60–2155.

128. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1074 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimo Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano" 2.3 punkto pripažinimo netekusiu galios" // skelbta: Valstybės žinios. 2001–09–14. Nr. 79–2760.

129. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimas Nr. 1187 „Dėl nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–10–03. Nr. 84–2945.

130. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–10–10. Nr. 86–2015.

131. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 5 d. nutarimas Nr. 1463 „Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos rengimo koncepcijos"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–12–07. Nr. 103–3672.

132. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. sausio 9 d. nutarimas Nr. 19 „Dėl Krizių prevencijos komiteto sudarymo ir jo nuostatų patvirtinimo" // skelbta: Valstybės žinios. 2002–01–16. Nr. 4–103.

133. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 8 d. nutarimas Nr. 197 „Dėl Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2002–02–13. Nr. 15–590.

134. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 18 d. nutarimas Nr. 366 „Dėl atleidimo iš valstybės tarnybos tvarkos" // skelbta: Valstybės žinios. 2002–03–22. Nr. 30–1076.

135. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimas Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2002–03–29. Nr. 32–1217.

136. 1992 m. vasario 11 d. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos įsakymas „Laikini Valstybinės Ligonių Kasos nuostatai". Publikacijų neužregistruota.

137. 1995 m. rugsėjo 22 d. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos įsakymas Nr. 103 „Dėl Valstybinės dokumentų technologinės apsaugos tarnybos prie Finansų ministerijos nuostatų tvirtinimo" // skelbta: Valstybės žinios. 1995–09–19. Nr. 80–1850.

138. 1996 m. vasario 6 d. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos įsakymas Nr. 20 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos nuostatų tvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–02–19. Nr. 14–382.

139. 1996 m. liepos 1 d. Lietuvos Respublikos energetikos ministerijos įsakymas Nr. 171 „Dėl Energetikos valstybinės inspekcijos prie Energetikos ministerijos nuostatų"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–07–30. Nr. 72–1735.

140. 1996 m. spalio 30 d. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos įsakymas Nr. 330 „Dėl Valstybinės geležinkelio inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1996–11–13. Nr. 109–2491.

141. 1997 m. liepos 29 d. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 110 „Dėl Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1997–09–24. Nr. 87–2212.

142. 1997 m. lapkričio 13 d. Lietuvos Respublikos statybos ir urbanistikos ministro įsakymas Nr. 249 „Dėl Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1997–11–26. Nr. 107–2699.

143. 1998 m. vasario 10 d. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos įsakymas Nr. 52 „Dėl Valstybinės vidaus vandenų laivybos inspekcijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–05–08. Nr. 43–1190.

144. 1998 m. kovo 23 d. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos įsakymas Nr. 154 „Dėl Valstybinės medicininio audito inspekcijos prie Sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–04–10. Nr. 34–914.

145. 1998 m. gegužės 1 d. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos įsakymas Nr. 222 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos 1995 m. rugsėjo 4 d. įsakymo Nr. 451 „Dėl Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos prie Sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–05–13. Nr. 44–1220.

146. 1998 m. liepos 10 d. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 171 „Dėl Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–17. Nr. 64–1861.

147. 1998 m. liepos 14 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos įsakymas Nr. 126 „Dėl Lietuvos geologijos tarnybos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1998–07–24. Nr. 66–1927.

148. 1998 m. gruodžio 15 d. Lietuvos Respublikos ūkio ministro įsakymas Nr. 417 „Dėl įmonių bankroto valdymo departamento prie Ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo" // skelbta: Valstybės žinios. 1999–01–13. Nr. 5–132.

149. 1999 m. liepos 23 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. 229 „Dėl miškų ir saugomų teritorijų departamento nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1999–08–04. Nr. 67–2168.

150. 1999 m. gruodžio 13 d. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymas Nr. 447 „Dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 1999–12–22. Nr. 108–3157.

151. 2000 m. rugsėjo 15 d. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos įsakymas Nr. 509 „Dėl Valstybinės visuomenės sveikatos priežiūros tarnybos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–09–22. Nr. 80–2432.

152. 2000 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos įsakymas Nr. 367 „Dėl Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–12–20. Nr. 108–3468.

153. 2000 m. gruodžio 18 d. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos įsakymas Nr. 733 „Dėl Farmacijos departamento prie Sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2000–12–22. Nr. 109–3491.

154. 2001 m. vasario 28 d. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos įsakymas Nr. 146 „Dėl Valstybinės akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnybos prie Sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–03–14. Nr. 22–743.

155. 2001 m. balandžio 18 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. 211 „Dėl Lietuvos standartizacijos departamento prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–06–15. Nr. 51–1787.

156. 2001 m. balandžio 18 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. 212 „Dėl Valstybinės metrologijos tarnybos prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo" // skelbta: Valstybės žinios. 2001–06–15. Nr. 51–1788.

157. 2001 m. balandžio 18 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. 213 „Dėl Nacionalinio akreditacijos biuro prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo" dalinio pakeitimo // skelbta: Valstybės žinios. 2001–06–15. Nr. 51–1789.

158. 2001 m. gegužės 28 d. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos įsakymas Nr. 182 „Dėl biudžetinės įstaigos Civilinės aviacijos administracijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–06–01. Nr. 47–1636.

159. 2001 m. liepos 9 d. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas Nr. 139 „Dėl Lietuvos metrologijos inspekcijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–07–11. Nr. 60–2157.

160. 2001 m. liepos 12 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos įsakymas Nr. 380 „Dėl Generalinės miškų urėdijos prie Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo"// skelbta: Valstybės žinios. 2001–07–19. Nr. 63–2306.

II. Tarptautiniai teisės aktai

1. Декларация прав человека и гражданина // Хрестоматия по истории государства и право зарубежных стран / под ред. З. М. Черниловского. – Москва, 1984.

2. Europos vietos savivaldos chartija // skelbta: Valstybės žinios. 1999–10–01. Nr. 82–2418.

III. Užsienio šalių įstatymai bei kiti teisės aktai

1. Акт о министрах Короны 1937 г. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. – Москва, 1999.

2. Акт о министрах Короны 1964 г. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. – Москва, 1999.

3. Акт о министрах Короны 1975 г. Хрестоматия по всеобщей истории государстба и права. Т. 2. – Москва, 1996.

4. Blaustein A. & Flanz G. Constitutions Of The World. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. Binder II.

5. Blaustein A. & Flanz G. Constitutions Of The World. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. Binder III.

6. Blaustein A. & Flanz Gisbert H. Constitutions Of The World. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. Binder VI.

7. Blaustein A. & Flanz Gisbert H. Constitutions Of The World. – New York: Oceana Publications, Inc., 1994. Binder VII.

8. Blaustein A. & Flanz Gisbert H. Constitutions Of The World. – New York: Ocea Publications, Inc., 1994. Binder XV.

9. The Constitution of the Kingdom of Norway. http: // od dep.no/odin/engelsk/norway system/.

10. Constitution de la Grece. Edition du service des etudies de la chamber des deputes. Athenes, 1992.

11. The Constitution of the United States. – California Bicentennial of the U. Constitution, 1991.

12. Government of the Republic Act. http://www.riik.ee/en/valitsus (Estonia).

13. Конституция Российской Федерации. – Москва, 1993.

14. Polish Constitutional Law. Bureau of Research Chancelery of the Sejm. – Warsa 2000.

SPECIALIOJI LITERATŪRA

1. Adamkus A. Trys metiniai pranešimai. – Vilnius, 2001.

2. Adler J. Constitutional and Administrative Law. – London, 1994.

3. Administrative Justice In The New European Democracies / Edited by Galligan De J., Richard H. Langan II and Constance S. Nicandrou. – Centre for Socio – Legal Stud University of Oxford, 1998.

4. American Government. – United States Information Agency, 1990.

5. Andriuškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai / Teisė Vilnius, 2001. Nr. 40.

6. Barnet H. Constitutional & Administrative Law. – London: Cavendish Publis Limited, 1996.

7. Black's Law Dictionary. Sixth Edition. – St. Paul: West Publishing Co., 1990.

8. Bondenheimer E., Oakley J. B., Love J. C. An Introduction To The Anglo American Legal System. Second Edition. – West Publishing Company, 1992.

9. Burns J. M., Peltason J. W., Cronin T. E. Government By The People. Thirtee Alternate Edition. – New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1989.

10. Čiočys P. Teisės pagrindai. – Vilnius, 2000.

11. Corry J. A., Abraham H. J. Elements Of Democratic Government. Fourth Edition New York: Oxford University Press, 1964.

12. Craig F. F. Administrative Law. Fourth Edition. – London, Sweet & Maxwell, 199

13. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius, 1993.

14. Darulis R. Lietuvos valstybinio valdymo reforma: funkcinis požiūris // Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. – Vilnius, 1996. Nr. 3.

15. Dziegoraitis A. Įstatymų karas (4) // Justitia.– Vilnius, 1998. Nr. 2.

16. Ektis G. Apskritys valdžią nuo žmonių tik atitolina. // Lietuvos rytas. Nr. 275. – Vilnius, 2000.

17. Fisher L. The Politics of Shared Power: Congress and the Executive. Fourth Edition. – Texas A & M University Press, 1998.

18. Foulkes D. Administrative Law. Eighth Edition. – London, Butterworths.1995.

19. Galligan D. J. and Smilov D. M. Administrative Law In Central And Eastern Europe 1996–1998. – Budapest, Central European University Press, 1999.

20. Garvey J. H., Aleinikoff T. A. Modern Constitutional Theory: a Reader. Third Edition. – St. Paul: West Publiching Co., 1994.

21. Hollstein A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? // Politologija. – Vilnius, 1999. Nr. 2.

22. Irving S. Constitutional and Administrative Law. Third Edition. – Pitman Publishing, 1996.

23. Ivamy Hardy E. R. Law Dictionary. Eleveth Edition. – London, Buterworthes,1993.

24. Jacobini H. B. An Introduction to Comparative Administrative Law. – New York–Rome, 1991.

25. Jarašiūnas E. Daktaro disertacija: valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje. – Vilnius, 1999.

26. Junevičius A. Vykdomosios valdžios institucijos // Šiuolaikinė valstybė. – Kaunas, 1999.

27. Katuoka S. Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius, 1998.

28. Lawer M., Shepsle K. A. Cabinet Ministries and Parliamentary Government. – Cambridge University Press, 1994.

29. Leonas P. Teisės filosofijos istorija. – Kaunas, 1928.

30. Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius, 1995.

31. Lietuvos konstitucinė teisė // Pumputis A. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. – Vilnius, 2001.

32. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys / 1 dalis. – Vilnius, 1991.

33. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras / 1 dalis. – Vilnius, 2000.

34. Meny Y., Knapp A. Government and Politics in Western Europe. – Oxford University Press, 1993.

35. Mesonis G. Daktaro disertacija: Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius, 2000.

36. Ministries at Work. Published by the Royal Norvegian Ministry of Government Administration. – Trondheim, 1994.

37. Oran D. Law Dictionary For Nonlawyers. Second Edition. – New York: West Publishing Company, 1985.

38. Piesliakas V. Teisinės sistemos reforma Lietuvoje: problemos ir perspektyvos // Justitia. – Vilnius, 1997. Nr. 5.

39. Public Administration in Hungry. Hungarian Institute of Public Administration. – Budapest, 1994.

40. Regular Report on Lithuania's Progress Towards Accession. – Brussels, 2001. Commission of the European Communities.

41. Report on local an regional democracy in Lithuania. – Strasbourg, 2001.

42. Riomeris M. Lietuvos konstitucinė teisė / 1 dalis. – Kaunas, 1937.

43. Riomeris M. Valstybė / 2 dalis. – Vilnius, 1995.

44. Slapper G. & Kelly D. The English Legal System. Fourth Edition. – London–Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999.

45. Smith S., Brasier R. Constitutional and Administrative Law. Seventh Edition – London: Penguin Group,1994.

46. Stačiokas S. Lietuvos nacionaliniai interesai ir valdžių tarpusavio sąveika // Lietuvos nacionaliniai interesai ir jos politinė sistema. – Vilnius, 1995.

47. Stačiokas S. Lietuvos teisės sistema: raida ir perspektyvos / Justitia. – Vilnius, 1996. Nr. 4.

48. Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R. Vadyba. – Kaunas, 1999.

49. Stoškus K. Teisingumo krizė ir valstybės modernizacijos galimybės // Valstybės kūrimo drama: krizė ir vizijos. – Vilnius, 2000.

50. Sueur A. P. & Herberg J. W. Constitutional and Administrative Law – London: Cavendish Publishing Limited, 1995.

51. Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis Administravimas. – Kaunas, 1999.

52. Šileikis E. Valstybės vadovo statusas: teoriniai ir praktiniai klausimai // Teisė – Vilnius, 2001. Nr. 38.

53. Talat – Kelpša L. Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // Politologija. – Vilnius, 1996. Nr. 1.

54. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 1985.

55. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius, 2001.

56. Templeman L., Molan M. T. Administrative Law. Textbook. Second Edition. – London, 1999.

57. The Central Government Sector in Sweden. Swedish Agency for Government Employers. – Stockholm, 1996.

58. Vaišvila A. Lietuvos istorinis įnašas kuriant teisinės valstybės koncepciją. Pirmasis straipsnis. Teisinės valstybės idėja XVI–XVII amžiaus Lietuvos teisinėje doktrinoje // Kriminalinė justicija. – Vilnius, 1997. Nr. 7–8.

59. Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius, 2000.

60. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius, 2000.

61. Vaišvila A., Mesonis G. Žmogaus teisės ir jų gintis. – Vilnius, 2000.

62. Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. – Vilnius, 2001.

63. Valstybinė teisė. Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos / 1 dalis. – Kaunas, 1930.

64. Vancevičius S. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius, 2000.

65. Vitkus G. Politologija. – Vilnius, 1998.

66. Volanas A. Rinktiniai raštai. – Vilnius, 1996.

67. Wade H. W. & Forsyth C. F. Administrative Law.– London: Seventh Edition Calendon Press, 1994.

68. Walker D. M. The Oxford Companion To Law. – Oxford: Clarendon Press, 1980.

69. Walter C. & McKeon R. Introduction to Frensh Law. – London: Cavendish Publishing Limited, 1995.

70. Warren K. F. Administrative Law in the Political System. Third Edition – New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1996.

71. West's Law & Commercial Dictionary in Five Languages. – St. Paul: West Publishing Company, 1985.

72. Woll P. American Government. – New York: Random House, 1998.

73. Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? Kai kurie probleminiai Lietuvos administracinės teisės sampratos aspektai // Justitia. – Vilnius, 2000. Nr. 1.

74. Žilinskas D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai // Jurisprudencija. – Vilnius, 2000. Nr. 17 (9).

75. Агапов А. Б. Учебник административного права. – Москва, 1999.

76. Административное право в схемах // под ред. Никитина А. А. – Москва, 2000.

77. Административное право зарубежных стран // под ред. Козырина А. Н. – Москва, 1996.

78. Административное право России. Конспект лекций в схемах // редактор – составитель Платонов Е. В. – Москва, 2000.

79. Административное право России. Конспект лекций // автор – составитель Труханович Л. В. – Москва, 2001.

80. Административное право. Общая часть. Учебное пособие / под ред. Сальникова В. П.– Санкт – Петербург, 2000.

81. Административное право / под ред. Козлова Ю. М. и Попова Л. Л. – Москва, 1999.

82. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. – Москва, 1998.

83. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. – Москва, 2000.

84. Бахрах Д. Н. Административное право России. – Москва, 1993.

85. Бахрах Д. Н. Административное право России. – Москва, 2000.

86. Бахрах Д. Н. Административное право. Краткие учебные курсы. – Москва, 2000.

87. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – Москва, 1997. № 3.

88. Василенько И. А. Административно – государственное управление в странах запада. – Москва, 2000.

89. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право Российской Федерации. – Москва, 2001.

90. Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – Москва, 2002.

91. Гоббс Т. Сочинения в двух томах. Том 2. – Москва, 1991.

92. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития // под ред. Бачило И. Л. – Москва, 1998.

93. Исполнительная власть: организация и взаимодействие/ ответственный ред. Тихомиров Ю. А. – Москва, 2000.

94. Исполнительная власть: сравнительно – правовое исследование / ответ. ред. Малаков В. В. – Москва, 1995.

95. Конституции государств Европы. Том 1. – Москва, 2001.

96. Конституции государств Европы. Том 2. – Москва, 2001.

97. Конституции государств Европы. Том 3. – Москва, 2001.

98. Коренев А. Р. Административное право России.– Москва, 1997. Часть 1.

99. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – Москва, 1999.

100. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. – Москва, 1996.

101. Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 1997.

102. Овсянко Д. М. Административное право. – Москва, 2000.

103. Правительство, министерства и ведомство в зарубежных странах. – Москва, 1994.

104. Россинский Б. В. Административное право. – Москва, 2000.

105. Россинский Б. В. Административное право. Словарь – справочник. – Москва, 2000.

106. Россинский Б. В. Административное право. Учебно – практическое пособие. – Москва, 2001.

107. Салисщева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – Москва, 1970.

108. Тихомиров Ю. А. Курс административного право и процесса. – Москва, 1998.

109. Четвериков В. С. Административное право России. Общая и особенные части: Учебное пособие. – Москва, 2001.

110. Чиркин В. Е. Государственное управление. – Москва, 2001.

AUTORIAUS MOKSLINĖS PUBLIKACIJOS DISERTACIJOS TEMA

1. Bakaveckas A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 2001. T. 21 (13). P. 131–137.

2. Bakaveckas A. Vykdomosios valdžios sąvoka, požymiai, funkcijos ir santykis su administracine teise // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 2002. T. 24 (16). P. 29 – 42.

3. Bakaveckas A. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos raida atkūrus nepriklausomybę // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 2002. T. 26 (18) (įteikta spaudai).

PRANEŠIMAI DISERTACIJOS TEMA MOKSLINĖSE KONFERENCIJOSE

1. Bakaveckas A. Apskričių viršininkų institucijos: jų organizavimo ir veiklos problemos (Mokslinė konferencija „Administracinės teisės ir proceso aktualios problemos". Vilnius, Lietuvos teisės universitetas, 2002 m. balandžio 26 d.).

Priedai

Priedas Nr.1

Atlikto empirinio tyrimo pagrindas, metodika ir apibendrinimas

Rašant disertaciją buvo atliekamas empirinis tyrimas. Buvo tirta centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūros (išskyrus ministerijas) skaičiaus dinamika 1990–2001 metais, kuriuo bandyta išsiaiškinti jų kiekybę, kokybę ir steigėjus. Jis vykdytas 2001 m. birželio – gruodžio mėn. ir 2002 m. sausio – kovo mėn. Jį atliekant remtasi teisinės duomenų bazės LITLEX, tiriamų institucijų interneto tinklapiuose pateikta informacija bei raštu (2001 m. liepos 3 d. Lietuvos teisės universiteto raštai Nr. 21–01–33–107 ir Nr. 21–01–33–108 „Dėl informacijos pateikimo") buvo kreiptasi į ministerijas ir Statistikos departamentą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės prašant duomenų apie jų valdymo srityse funkcionuojančius departamentus, tarnybas, inspekcijas ir kitas institucijas, jų įsteigimo bei panaikinimo datas. Taip pat panaudoti duomenys, kurie gauti interviu metodu iš anksčiau nurodytų institucijų darbuotojų lankymosi jose metu. Minėtos priemonės leido atlikti institucijų kiekybinę, kokybinę analizę ir nustatyti jų steigėjus. Ministerijų darbuotojų išreikštos mintys atsakant į lankymosi metu jiems pateiktus klausimus papildė kiekybinio ir kokybinio tyrimo rezultatus ir palengvino jų analizę bei interpretacijas.

Visas šiame darbe pristatomas Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų tyrimas skirstomas į du etapus:

I tyrimo etapas (2001 m. birželio – gruodžio mėn.)

- išsiaiškinti ir nustatyti, kokias vykdomosios valdžios institucijas būtina tirti;
- išanalizuoti teisės aktus, reglamentuojančius jų steigimo teisinius pagrindus ir administracinį – teisinį statusą.

II tyrimo etapas (2002 m. sausio – kovo mėn.)

- atlikti kiekybinį Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų tyrimą;
- išsiaiškinti jų kokybę (organizacines – teisines formas) steigimo datas, juridinius pagrindus ir nustatyti steigėjus;
- daromi atlikto empirinio tyrimo apibendrinimai.

I ir II tyrimo etapuose tiriama įstaigų situacija prie Vyriausybės ir ministerijų, t. y. dviejų svarbiausių vykdomosios valdžios institucijų sistemose. Ministerija, tyrėjo nuomone,

traktuojama kaip daugiausiai įstaigų steigimui ir plėtrai įtakos turinti institucija, nes daro kryptingą poveikį jų veiklai plačiu spektru – veikia daugelį jų teisinių charakteristikų (ministrai skiria įstaigų vadovus, tvirtina nuostatus ir pan.). Tikslas – įvertinti skirtingų ministerijų sistemose funkcionuojančių departamentų, tarnybų, inspekcijų ir kitų institucijų (kurių steigėja yra Vyriausybė) jų teisės aktuose nurodytas organizacines – teisines formas ir nustatyti steigėjus. Tai nusako jų vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje.

Tiriama prie Vyriausybės ir 13 ministerijų sistemose funkcionuojančios įstaigos. Visose ministerijose apklausa buvo vykdoma naudojant standartinius, vienodus klausimus, kurie sudaryti darbo autoriaus, bendradarbiaujant su darbo vadovu. Šio darbo autorius asmeniškai organizavo apklausą ir lankėsi anksčiau minėtose institucijose. Klausimai vienu metu buvo išsiuntinėti visoms ministerijoms ir Statistikos departamentui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Gavęs jų atsakymus autorius lankėsi šiose institucijose, kur papildomai tikslindavo atsiradusius neaiškumus. Darbuotojų apklausa užtrukdavo nuo 1 – 2 valandų.

Tyrimo duomenys rinkti 2001 metais. Paskutinis XX amžiaus dešimtmetis buvo intensyvių socialinių principų kaitos visuomenėje laikotarpis visais aspektais. Visą šį laiką taip pat buvo diskutuojama ir sprendžiami valstybės valdymo klausimai. Ypač jie aktualizuojami pasikeitus Vyriausybėms arba įvykus kitoms politinėms permainoms. Tačiau reformos paprastai apsiriboja 1 ar 2 ministerijų ir Vyriausybės įstaigų panaikinimu arba pertvarkymu, o visos sistemos modelis išlieka nepakitęs, nors reikalinga esminė reforma. Laiko atžvilgiu vykdomosios valdžios institucijų sistemoje įvykę pokyčiai gali būti vertinami tik neigiamai, nes ši sistema išgyvena nuolatinių pertvarkymų laikotarpį. Tai neigiamai atsiliepia jos funkcionavimui. Kita vertus, ji nukreipta į laipsnišką jos gausėjimą. Pavyzdžiui, 1999–2001 metais buvo įsteigtos 2 Vyriausybės įstaigos, 9 įstaigos prie ministerijų, 9 Vyriausybės komitetai ir 26 Vyriausybės komisijos, t. y. per 3 metus vykdomosios valdžios institucijų sistema padidėjo 11 institucijų ir 35 „kvazivaldymo" institucijom, neskaitant tų, kurias ministerijos steigia tiesiogiai (jų 1999–2001 metais jos įsteigė 11). Per pastaruosius 3 metus jokių departamentų, inspekcijų ir tarnybų nebuvo įsteigta Finansų ministerijos, Kultūros ministerijos, Susisiekimo ministerijos bei Švietimo ir mokslo ministerijos sistemose.

I empirinio tyrimo etapas (2001 m. birželio – gruodžio mėn.)

Šio etapo tyrimo tikslas – nustatyti funkcionuojančių Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų skaičių. Minėtų institucijų pasirinkimą empirinio tyrimo objektu lėmė tai, kad kai kurių vykdomosios valdžios institucijų, sudarančių jų sistemą, skaičius yra žinomas, nes tiksliai nustatomas tam tikrais įstatymais (pavyzdžiui, Vyriausybė – 1 (Konstitucijos VII skirsnis ir Vyriausybės įstatymas), ministerijų – 13 (Vyriausybės įstatymo 29 straipsnis), apskričių viršininkų institucijų – 10 („Lietuvos

Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų" įstatymo 5 straipsnis). Tuo tarpu Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų skaičius nei tiksliai, nei preliminariai nėra nustatytas jokiuose teisės aktuose.

Siekiant surinkti informaciją apie ministerijų sistemose funkcionuojančias institucijas 2001 m. liepos 3 d. Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto raštais Nr. 21–01–33–107 ir Nr. 21–01–33–108 „Dėl informacijos pateikimo" buvo kreiptasi į ministerijas ir Statistikos departamentą prie Vyriausybės. Minėtuose raštuose buvo suteikiama trumpa informacija apie tyrimą ir pateikti trys atviro tipo klausimai:

1) nurodyti visas Vyriausybės įstaigas (departamentus, tarnybas, inspekcijas, komitetus, fondus ir kitas įstaigas), funkcionavusias anksčiau ir funkcionuojančias dabar prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2002 m. liepos mėn.);

2) nurodyti visas įstaigas (departamentus, tarnybas, inspekcijas, agentūras, centrus, fondus ir kt.), funkcionavusias anksčiau ir funkcionuojančias dabar prie Lietuvos Respublikos ministerijų (nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2001 m. liepos mėn.);

3) nurodyti jų steigimo (jeigu panaikinta, taip pat ir panaikinimo) tikslias datas (nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2002 m. liepos mėn.).

Vėliau, norint išsiaiškinti, kokios institucijos sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemą, bei kokios įstaigos turėtų konkrečiai funkcionuoti Vyriausybės ir ministerijų sistemose atlikta teisės aktų, reglamentuojančių jų steigimo juridinius pagrindus ir administracinį – teisinį statusą, loginė ir sisteminė analizė. Pagrindiniai teisės aktai, kuriais remtasi atliekant tyrimą buvo Konstitucija, Vyriausybės įstatymas, specialieji įstatymai, Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų, įstaigų prie ministerijų bei kitų ministerijų sistemose funkcionuojančių įstaigų (departamentų, inspekcijų ir tarnybų) nuostatai.

II empirinio tyrimo etapas (2002 m. sausio – kovo mėn.)

Atsakydamos į anksčiau minėtus klausimus ministerijos pateikė duomenis apie įvairias jų reguliavimo srityse veikiančias institucijas. Įvertindami juos galime teigti, jog jų sistemose šiandien funkcionuoja šios įstaigos: 1) departamentai, 2) tarnybos, 3) inspekcijos, 4) viešosios įstaigos, 5) centrai, 6) institutai, 7) biurai, 8) agentūros, 9) direkcijos, 10) valdybos, 11) administracijos, 12) kasos, 13) biržos, 14) urėdijos.

Nustačius vykdomosios valdžios institucijų sistemą apsispręsta dėl tolesnio įstaigų tyrimo, nes dėl didelio jų skaičiaus ministerijų sistemose neįmanoma atlikti objektyvios analizės (pavyzdžiui, vien tik pagal 2001 m. liepos 20 d. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos raštą Nr. 23–06–45 „Dėl informacijos" jos sistemoje funkcionuoja 161 įvairi organizacinės teisinės formos įstaiga). Dėl šios priežasties nuspręsta tirti tik tas institucijas,

kurios priklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai, t. y. Vyriausybės įstaigas, Vyriausybės komitetus ir komisijas, bei įstaigas prie ministerijų.

Atsižvelgiant į tai, kad ministerijų pateikta informacija nebuvo visiškai tiksli, o kai kurios iš vis nepateikė informacijos (pavyzdžiui, Ūkio ministerija), siekiant išsamiai atlikti tyrimą papildomai lankytasi ministerijose, bendrauta su jos darbuotojais (daugiausia ministerijų sekretoriais ir personalo tarnybų viršininkais) ir detaliai analizuoti jų institucionalizacijos bei veiklą reglamentuojantys teisės aktai, t. y. buvo tiriama tokiais aspektais: a) kokios institucijos turi funkcionuoti ministerijų sistemose; b) kokia yra tikroji situacija, ir kaip ji įgyvendinama; c) lyginamos atskirų ministerijų sistemos (žr. 1-3 priedus).

Išsiaiškinus tiriamų institucijų teisines charakteristikas atliktas kiekybinis ir kokybinis tyrimas. Kiekybinio tyrimo metu išanalizuota internete, LITLEX, ministerijų ir jų darbuotojų pateikta informacija. Buvo nustatytas įstaigų prie Vyriausybės, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų skaičius. Kiekybinio tyrimo rezultatus daugiau galima komentuoti papildomai atlikus kokybinį tyrimą. Kokybinio tyrimo metu svarbiausia buvo nustatyti įstaigos organizacinę – teisinę formą.

Pagal Konstituciją ir Vyriausybės įstatymą Vyriausybė gali steigti Vyriausybės įstaigas, Vyriausybės komitetus ir komisijas bei įstaigas prie ministerijų. Jų administracinį – teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose vartojamos įvairios jas apibrėžiančios organizacinės – teisinės formos: jos traktuojamos kaip vykdomosios valdžios institucijos, vykdomosios valdžios biudžetinės įstaigos, biudžetinės įstaigos, koordinavimo institucijos, patariamieji organai, ginčų sprendimo institucijos, valstybinės įstaigos, viešojo administravimo biudžetinės įstaigos, valstybės institucijos, valstybės valdymo institucijos, valstybinės organizacijos ir t. t. Pavyzdžiui, iš 14 Vyriausybės įstaigų, funkcionuojančių prie Vyriausybės, truputį daugiau nei pusės (8) nuostatuose tiksliai ir aiškiai įvardyta jų organizacinė – teisinė forma. Tuo tarpu nė vienos ministerijų sistemose veikiančios įstaigos nuostatuose nėra nurodyta tiksli jų anksčiau minėta forma, kuri nustatyta Vyriausybės įstatyme (žr. 2 priedą). Taigi vienareikšmiškai galima teigti, kad minėtų įstaigų nuostatuose įtvirtinta organizacinių – teisinių formų įvairovė neatitinka Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme reglamentuotų organizacinių – teisinių formų.

Dėl jų nuostatuose vartojamų organizacinės – teisinės formų įvairovės jų neįmanoma tiksliai apibrėžti, todėl pagrindiniu atrankos kriterijumi pasirinktas jų steigimo juridinis pagrindas ir steigėjas. Pasirinktos visos ministerijos (išskyrus Užsienio reikalų ministeriją), nes joms priskirtose valdymo srityse jos visos įgyvendina skirtingų funkcijų skaičių, t. y. siekiama apimti kuo daugiau įstaigų. Kitas galimas atrankos kriterijus – įstaigos rūšis (departamentas, tarnyba, inspekcija ir kt.) – atmestas kaip nepakankamai aiškiai išreikštas nes pagal jį neįmanoma nustatyti jo organizacinės – teisinės formos ir steigėjo.

Kalbant apie Vyriausybės komitetus ir komisijas reikia pasakyti, jog čia pateikiami duomenys tik apie nuolatinius Vyriausybės komitetus ir nuolatines komisijas, nes tik jos laikomos vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros dalimi. Tai gausiausia institucijų grupė vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, kurios vykdo įvairias funkcijas, nors vyrauja koordinavimo institucijos – net 35 iš 51. To priežastis ta, kad teisės aktuose nustatyta tik jų sudėtis, o įstatymų lygmeniu nėra reglamentuota jų paskirtis, todėl, kaip rodo tyrimas, jos kuriamos įvairioms funkcijoms vykdyti.

Daugiausia problemų kilo nustatant įstaigų prie ministerijų skaičių. Ministerijoms priskirtose valdymo srityse funkcionuoja gana daug įvairių rūšių ir organizacinių – teisinių formų įstaigų. Kadangi dėl šios priežasties neįmanoma atlikti išsamaus, objektyvaus ir visapusiško tyrimo, šiuo atveju pagrinde buvo pasirinktos tik įstaigos prie ministerijų (departamentai, tarnybos ir inspekcijos), nes vadovaujantis Vyriausybės įstatymo logine analize tik jos priskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemai.

Pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 8 dalį Vyriausybė steigia įstaigas prie ministerijų ir paveda ministerijoms vykdyti visas ar dalį įstaigų prie ministerijų steigėjo funkcijų. To paties Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad prie ministerijų gali būti Vyriausybės steigiami departamentai, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos ir inspekcijos. Vadinasi, formaliai tik Vyriausybė gali steigti nurodytų rūšių (departamentus, tarnybas ir inspekcijas) įstaigas prie ministerijų, pavesdama ministerijai, kurios reguliavimo sričiai priskirta įsteigta įstaiga, vykdyti visas ar dalį įstaigų prie ministerijos steigėjų funkcijų. Be to, reikia pažymėti, jog išimtinė teisė tik Vyriausybei steigti įstaigas prie ministerijų įtvirtinta 1998 m. balandžio 28 d. Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatyme.

Kaip rodo atliktas tyrimas ir jo pagrindu priede Nr. 2 pateikti duomenys, realybėje susiklostė visiškai kitokia situacija nei nustatyta Vyriausybės įstatyme. Visų ministerijų sistemose funkcionuoja nuo 2 iki 11 įstaigų, kurios traktuojamos kaip departamentai, tarnybos ir inspekcijos, agentūros, biurai ir pan. Tačiau vertinant jas steigimo požiūriu iš jų tik truputį daugiau nei pusę (43 iš 76) galima traktuoti kaip įstaigas prie ministerijų, nes jas steigia Vyriausybė, o steigėjo funkcijos arba dalis funkcijų pavedamos vykdyti ministerijoms, t. y. steigiamos remiantis Vyriausybės įstatymo nuostatomis. Kitą dalį likusių departamentų, inspekcijų, tarnybų ir kitų įstaigų steigia ministerijos, remiantis Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų arba specialiais įstatymais.

Taip susiklosto gana keista situacija. Tos įstaigos (departamentai, tarnybos ir inspekcijos), kurias tiesiogiai steigia ministerijos, sisteminiu požiūriu nepriskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemai, nes jų steigėjas yra ministerija ir jos steigiamos remiantis skirtingais teisiniais pagrindais, nors funkcine prasme jos vykdo tas pačias funkcijas

(reguliavimo, kontrolės, apskaitos ar priežiūros) kaip ir Vyriausybės steigiamos įstaigos prie ministerijų. Vadinasi, šiandien ministerijų sistemose funkcionuoja dvi kategorijos vienodas funkcijas atitinkamose srityse reguliuojančių departamentų tarnybų ir inspekcijų, tačiau formaliai jos skiriasi steigimo tvarka ir organizacine – teisine forma. Galiausiai, minėtos situacijos paaiškinimas gali būti tik vienas – nėra aiškiai nustatyti įstaigų prie ministerijų steigimo kriterijai ir nesugebama tiksliai įgyvendinti jau galiojančius teisės aktus.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina prielaida, kad vykdomosios valdžios institucijų sistema gali būti skirstoma į dvi rūšis: formalią ir neformalią. Formali ta, kurios nustatymo juridinis pagrindas yra Konstitucija ir Vyriausybės įstatymas, o neformali – tai ir ministerijų sistemose funkcionuojantys departamentai, ir tarnybos, ir inspekcijos, kurių tiesioginiai steigėjai yra ministerijos. Taip nekontroliuojamai plečiamos vykdomosios valdžios institucijos, todėl neįmanoma išvengti funkcijų dubliavimo ir teisinio nihilizmo.

Priedas Nr. 2

Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų dinamika 1990–2001 metais

Eil. nr.	Institucijos pavadinimas (rūšis)	Įsteigimo data	Panaikinimo data	Organizacinė – teisinė forma	Steigėjas
	I. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (Vyriausybės įstaigos)				
1.	Statistikos departamentas	1990–03–18		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
2	Lietuvos archyvų departamentas	1990–04–18		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
3.	Kūno kultūros ir sporto departamentas	1990–06–08		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
4.	Lietuvos Respublikos ginklų fondas	1991–08–08		Vyriausybės įstaiga	LR Vyriausybė
5.	Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija	1991–11–01		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
6.	Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba	1992–02–05		Vyriausybės įstaiga	LR Vyriausybė
7.	Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas	1994–03–25		Vyriausybės įstaiga	LR Vyriausybė
8.	Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba	1996–06–12		Vykdomosios valdžios biudžetinė įstaigą	LR Vyriausybė
9.	Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija	1996–10–25		Vyriausybės įstaiga	LR Vyriausybė
10	Viešųjų pirkimų tarnyba	1996–12–19		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
11	Europos teisės departamentas	1997–02–24		Vyriausybės įstaiga	LR Vyriausybė
12	Europos komitetas	1998–05–12		Vyriausybės įstaiga	LR Vyriausybė
13	Ryšių reguliavimo tarnyba	2000–05–30		Vyriausybės įstaiga	LR Vyriausybė
14	Informacinės visuomenės plėtros komitetas	2001–07–01		Vyriausybės įstaiga	LR Vyriausybė
	II.Vyriausybės komitetai ir komisijos				
1.	Daugiašalės ir dvišalės pagalbos koordinavimo komitetas	1995–03–13		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
2.	Vyriausybės komitetas užimtumo programoms įgyvendinti	1999–03–30		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
3.	Transporto tranzito komitetas	1999–09–20		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
4.	Pensijų sistemos reformos priežiūros komitetas	2000–07–12		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
5.	Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komitetas	2001–03–30		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
6.	Strateginio planavimo komitetas	2001–10–01		Patariamasis organas	LR Vyriausybė

7.	Finansų ir ekonomikos komitetas	2001–10–01		Patariamasis organas	LR Vyriausybė
8.	Socialinių reikalų komitetas	2001–10–01		Patariamasis organas	LR Vyriausybė
9.	Valdymo reformų komitetas	2001–10–01		Patariamasis organas	LR Vyriausybė
10.	Krizių valdymo komitetas	2001–11–27		Krizių valdymo sistemos institucija	LR Vyriausybė
11.	Antidopingo komisija	1992–06–10		Kontrolės institucija	LR Vyriausybė
12.	Tarpžinybinė komisija valstybės sienos apsaugos kompleksinės sistemos projekto kūrimui ir įgyvendinimui	1995–01–13		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
13.	Vyriausybinė narkotikų kontrolės institucija	1995–02–28		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
14.	Valstybinė sveikatos reikalų komisija	1996–10–07		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
15.	Valstybinė tarptautinių studijų komisija	1996–11–23		Klausimų svarstymo institucija	LR Vyriausybė
16.	Mobilizacijos komisija	1997–07–04		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
17.	Lietuvos nacionalinė UNESCO komisija	1997–07–11		Vykdomoji institucija	LR Vyriausybė
18.	Išeivijos integravimosi į Lietuvos gyvenimą koordinacinė komisija	1997–08–14		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
19.	Nuolatinė komisija tarptautinėms ekonominio ir prekybinio bendradarbiavimo ir laisvosios prekybos sutartims vykdyti	1997–11–24			LR Vyriausybė
20.	Koordinavimo komisija	1998–01–10		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
21.	Nuolatinė nevyriausybinių organizacijų komisija	1998–05–25		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
22.	Nuolatinė informacinės visuomenės komisija	1998–05–28		Informacinės visuomenės kūrimo institucija	LR Vyriausybė
23.	Mokestinių ginčų komisija	1998–12–03		Valstybės institucija – biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
24.	Operatyvinė komisija	1998–12–08		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
25.	Komisija kovai su kontrabanda koordinuoti	1999–02–10		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
26.	Lietuvos integracijos į Šiaurės Atlanto sutarties organizaciją (NATO) koordinavimo komisija	1999–04–29		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
27.	Vyriausioji administracinių ginčų komisija	1999–05–03		Ginčų sprendimo institucija	LR Vyriausybė
28.	Apskričių administracinės ginčų komisijos	1999–05–20		Ginčų nagrinėjimo institucija	LR Vyriausybė
29.	Peticijų komisija	1999–10–04		Kreipimosi nagrinėjimo institucija	LR Vyriausybė
30.	Komisija biologinės įvairovės išsaugojimo klausimams nagrinėti	1999–12–13		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
31.	Komisijos nacionaliniam veiksmų prieglobsčio srityje planui parengti ir jo įgyvendinimui koordinuoti	1999–12–15		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė

32.	Ekstremalių situacijų komisija	2000–02–04		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
33.	Karo prievolininkų prašymų atlikti alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą nagrinėjimo komisija	2000–02–23		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
34.	Komisija nacionalinės energetikos strategijos nuostatų, susijusių su Ignalinos atomine elektrine, įgyvendinimui koordinuoti	2000–02–29		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
35.	Moterų ir vyrų lygių galimybių komisija	2000–03–07		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
36.	Paslapčių apsaugos koordinavimo komisija	2000–04–10		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
37.	Komisija valstybės institucijų, pagal savo kompetenciją sprendžiančių su religinių, ezoterinių ar dvasinių grupių veikla susijusius klausimus, veiklai koordinuoti	2000–04–14		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
38.	Valstybinė psichikos sveikatos komisija	2000–05–02		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
39.	Nacionalinė subalansuotos plėtros institucija	2000–07–28		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
40.	Nuolatinė tarpžinybinė komisija nemokių įmonių problemoms spręsti	2000–10–12		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
41	Saugaus eismo komisija	2001–02–05		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
42.	Informacinės visuomenės plėtros komisija	2001–02–27		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
43.	Nuolatinė tarpžinybinė komisija vidaus audito sistemos kūrimui valstybiniame sektoriuje koordinuoti	2001–03–09		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
44.	Lietuvos ekonominės programos priežiūros komisija	2001–04–13		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
45.	Tarpžinybinė koordinacinė komisija nacionalinio Šengeno ACQUIS priėmimo veiksmų plano parengimui ir įgyvendinimui koordinuoti	2001–04–13		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
46.	Valstybinė lošimų priežiūros komisija	2001–06–19		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
47.	Nuolatinė komisija verslo sąlygų gerinimo klausimams spręsti	2001–10–29		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
48.	Nacionalinė civilinės aviacijos saugumo komisija	2001–11–12		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
49.	Švietimo ir mokslo komisija	2001–11–20		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė
50.	Pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinių pensijų skyrimo komisija	2001–11–26		Prašymų skirti pirmojo ir antrojo laipsnio valstybinę pensiją nagrinėjimo institucija	LR Vyriausybė
51.	Valstybinė paskolų komisija	2001–12–14		Koordinavimo institucija	LR Vyriausybė

II. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos					
1.	Vandens išteklių departamentas	1990–03–11		Biudžetinė įstaiga	LR AM
2.	Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba	1990–03–11		Valstybinė įstaiga	LR AM
3.	Lietuvos geologijos tarnyba	1991–03–11		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
4.	Lietuvos standartizacijos departamentas	1995–05–02		Viešojo administravimo – biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
5.	Generalinė miškų urėdija	1996–11–19		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
6.	Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija	1996–02–01		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
7.	Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija	1997–02–01		Biudžetinė įstaiga	LR AM
8.	Nacionalinės akreditacijos biuras	1998–01–01		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
9.	Valstybinė metrologijos tarnyba	1998–01–01		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
10.	Miškų ir saugomų teritorijų departamentas	1998–06–01	2002–01–01	Biudžetinė įstaiga	LR AM
11.	Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba	2001–12–28		Biudžetinė įstaiga	LR AM
III. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos					
1.	Muitinės departamentas	1990–10–11		Valstybės institucija	LR Vyriausybė
2.	Valstybinė mokesčių inspekcija	1995–07–01		Valstybės institucija	LR Vyriausybė
3.	Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnyba	1995–08–28		Specifinė uždara valstybinė institucija	LR Vyriausybė
4.	Revizijų departamentas	1995–01–01		Valstybinė įstaiga	LR Vyriausybė
5.	Valstybinė draudimo priežiūros tarnyba	1996–10–14		Juridinis asmuo	LR Vyriausybė
IV. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos					
1.	Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas	1997–07–25		Valstybės institucija	LR KAM
2.	Centralizuota finansų ir turto tarnyba	1998–02–09		Biudžetinė įstaiga	LR KAM
3.	Mobilizacijos departamentas	1998–07–01		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
4.	Ryšių ir informacinių sistemų tarnyba	1999–12–01		Biudžetinė įstaiga	LR KAM
5.	Ūkio tarnyba	2000–02–09		Biudžetinė įstaiga	LR KAM
6.	Įsigijimų tarnyba	2000–02–09		Valstybės institucija	LR KAM

7.	Civilinės saugos departamentas	2000–02–04		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
8.	Statybos ir remonto tarnyba	2000–03–27		Biudžetinė įstaiga	LR KAM
9.	Karo prievolės administravimo tarnyba	2001–05–28		Krašto apsaugos sistemos institucija	LR KAM
V. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos					
1.	Kultūros vertybių apsaugos departamentas	1990–05–24		Valstybės valdymo institucija	LR Vyriausybė
2.	Valstybinė kalbos inspekcija	2002–01–07		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
VI. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos					
1.	Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba	1990–03–07		Fondą administruojanti centrinė institucija	LR Vyriausybė
2.	Respublikinė darbo birža	1990–12–29		Valstybinė organizacija	LR Vyriausybė
3.	Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba	1991–02–06		Valstybinė darbo rinkos profesinio mokymo organizavimo, profesinio orientavimo, konsultavimo, koordinavimo ir priežiūros bei metodinio vadovavimo institucija	LR SADM
4.	Valstybinė darbo inspekcija	1990–04–25		Valstybinė kontrolės įstaiga	LR Vyriausybė
5.	VŠĮ Technikos priežiūros tarnyba	1992–12–16		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
6.	Vaikų teisių apsaugos tarnyba	1994–05–13	2001–03–01	Valstybinė įstaiga	LR Vyriausybė
7.	Socialinių įstaigų priežiūros ir audito departamentas	1997–02–25		Valstybės valdymo ir audito įstaiga	LR SADM
8.	Garantinio fondo administracija	1998–09–07		Valstybės įstaiga	LR Vyriausybė
9.	Įvaikinimo tarnyba	2000–04–01		Juridinis asmuo	LR SADM
VII. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos					
1.	Lietuvos automobilių kelių direkcija	1991–03–01		Valstybės viešojo administravimo biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
2.	Valstybinė vidaus vandenų laivybos inspekcija	1992–05–19		Savarankiška biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
3.	Lietuvos valstybinė tiltų inspekcija	1992–06–22	2001–04–01	Savarankiškas padalinys	LR Vyriausybė

4.	Transporto investicijų direkcija	1993–01–12		Valstybės institucija	LR Vyriausybė
5.	Civilinės aviacijos administracija	1993–01–12		Biudžetinė įstaiga	LR SM
6.	Valstybinė geležinkelio inspekcija	1993–05–10		Savarankiška valstybės institucija	LR Vyriausybė
7.	Valstybinė kelių transporto inspekcija	1993–05–01		Savarankiška valstybinė institucija	LR Vyriausybė
8.	Kelių eismo saugumo fondas	1995–08–21	2001–01–01	Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
VIII. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos					
1.	Valstybinė ligonių kasa	1991–02–11		Valstybės institucija	LR Vyriausybė
2.	Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba	1995–09–04		Biudžetinė įstaiga	LR SAM
3.	Valstybinė teismo psichiatrijos ir narkologijos tarnyba	1996–11–01		Biudžetinė įstaiga	LR SAM
4.	Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba	1996–06–30		Valstybės valdymo institucija	LR SAM
5.	Valstybinė medicininio audito inspekcija	1997–02–10		Valstybės kontrolės įstaiga	LR SAM
6.	Farmacijos departamentas	1999–12–21		Valstybės valdymo institucija	LR SAM
7.	Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba	2000–05–15		Valstybinė – biudžetinė įstaiga	LR SAM
IX. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos					
1.	Mokslo ir studijų departamentas	1997–12–31	2002–04–01		LR Vyriausybė
X. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos					
1.	Teisės institutas	1991–11–23		Mokslo įstaiga	LR Vyriausybė
2.	Valstybinis patentų biuras	1991–04–12		Vykdomosios valdžios institucija	LR TM
3.	Lietuvos metrologijos inspekcija	1996–11–29		Viešojo administravimo įstaiga	LR Vyriausybė
4.	Centrinė hipotekos įstaiga	1998–01–01		Hipotekos registro tvarkymo įstaiga	LR Vyriausybė
5.	Teismų departamentas	1998–06–15		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
6.	Kalėjimų departamentas	2000–09–01		Teisingumo ministerijai pavaldi įstaiga	LR TM

	XI. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos				
1.	Valstybinis turizmo departamentas	1992–08–14		Valstybės įstaiga	LR Vyriausybė
2.	Lietuvos ūkio institutas	1993–05–01	2002–05–01	Valstybinė mokslo įstaiga	LR ŪM
3.	Energetikos valstybinė inspekcija	1995–01–01		Valstybinė priežiūros ir kontrolės įstaiga	LR ŪM
4.	Įmonių bankroto valdymo departamentas	1999–01–01		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
5.	Valstybinė ne maisto produktų inspekcija	2000–07–01		Valstybės valdymo institucija	LR Vyriausybė
	XIII. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos				
1.	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas	1990–05–29		VRM ministerijos padalinys	LR VRM
2.	Tardymo departamentas	1991–05–06		Vidaus reikalų ministerijos padalinys	LR VRM
3.	Migracijos departamentas	1992–05–21		Viešojo administravimo institucija	LR VRM
4.	Vadovybės apsaugos departamentas	1993–05–18		Biudžetinė įstaiga	LR VRM
5.	Informatikos ir ryšių departamentas	1994–04–28		Vykdomosios valdžios institucija	LR VRM
6.	Valstybės sienos apsaugos tarnyba	1994–07–18		Valstybės institucija – biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
7.	Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba	1997–02–04		Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba	LR Vyriausybė
8.	Sveikatos priežiūros tarnyba	1997–07–06		Biudžetinė įstaiga	LR VRM
9.	Turto valdymo ir ūkio departamentas	2000–01–01		Vidaus reikalų ministerijos padalinys	LR VRM
10.	Gyventojų registro tarnyba	2000–05–18		Biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė
11.	Policijos departamentas	2001–01–29		Policijos įstaiga	LR Vyriausybė
12.	Asmens dokumentų išrašymo centras	2002–01–01		Įstaiga prie Vidaus reikalų ministerijos	LR Vyriausybė
	XIV. Įstaigos prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos				
1.	Nacionalinė žemės tarnyba	1997–12–01		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
2.	Žemės ir maisto ūkio integracijos į Europos Sąjungą departamentas	1998–12–01		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
3.	Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros tarnyba	1999–10–05		Vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
4.	Nacionalinė mokėjimo agentūra	1999–11–11		Vykdomosios valdžios institucija–biudžetinė įstaiga	LR Vyriausybė

5.	Žuvininkystės departamentas	2000–04–11		Savarankiška vykdomosios valdžios institucija	LR Vyriausybė
6.	Valstybinė sėklų ir grūdų tarnyba	2000–07–01		Valstybės įstaiga	LR Vyriausybė

Pastaba: vienintelės Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos reguliavimo sferoje nėra funkcionuojančių įstaigų prie ministerijų. Lietuvos Respublikos diplomatines atstovybes, kurios yra tiesiogiai pavaldžios Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijai, steigia Vyriausybė.

Priedas Nr. 3

Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų bei įstaigų prie ministerijų skaičius ir steigėjai

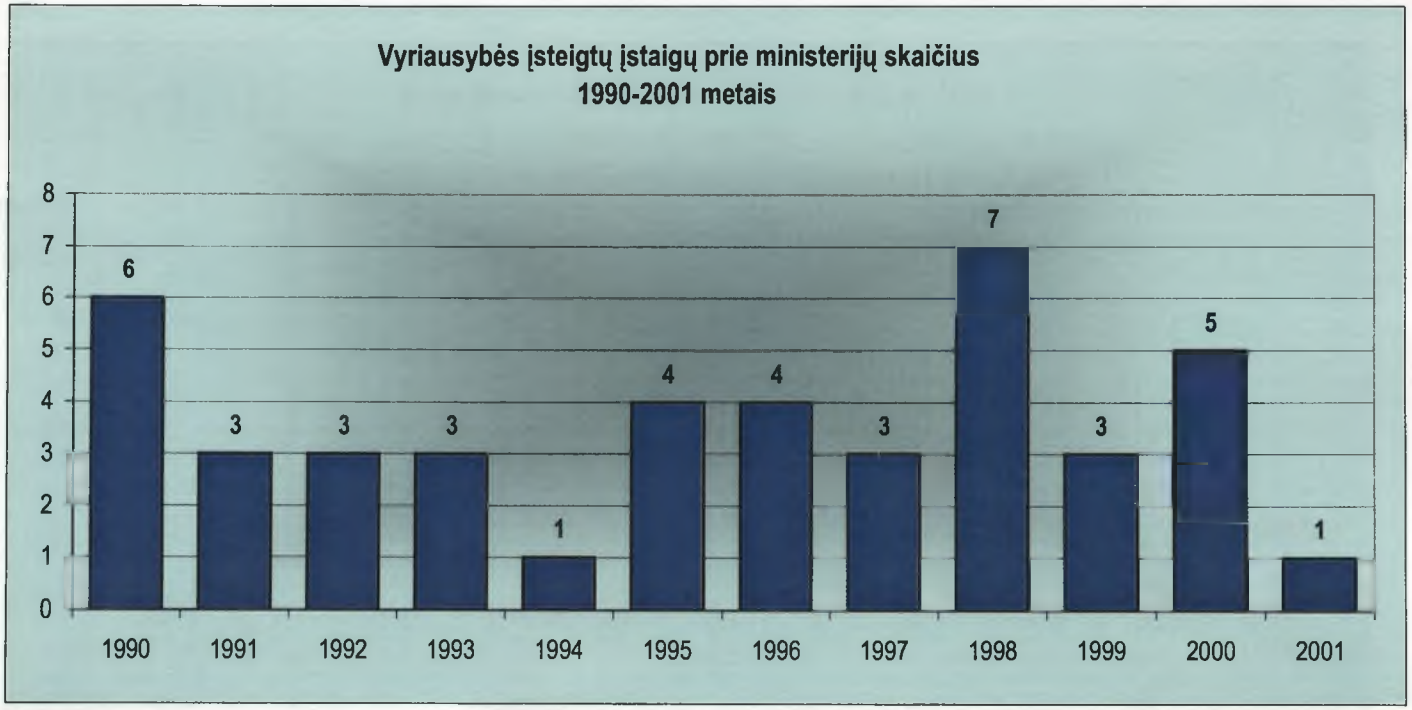
Eil. nr.	Institucijos pavadinimas	Steigėjas Vyriausybė												Steigėjas ministerija											
		Metai																							
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I.	*Vyriausybės įstaigos*																								
	1. Departamentai	3				1			1																
	2. Inspekcijos		1			1																			
	3. Tarnybos			1				2				1													
	4. Komitetai									1			1												
	5. Fondai		1																						
II.	*Vyriausybės komitetai ir komisijos*																								
	1. Komitetai						1				2	1	6												
	2. Komisijos			1			2	2	4	5	7	9	11												
III.	*Aplinkos ministerija*																								
	1. Departamentai							1						1								1			
	2. Inspekcijos								1												1				
	3. Tarnybos		1								1			1											1
	4. Biurai										1														
	5. Fondai								1																
IV.	*Finansų ministerija*																								
	1. Departamentai	1					1																		
	2. Inspekcijos						1																		
	3. Tarnybos						1	1																	
V.	*Krašto apsaugos ministerija*																								
	1. Departamentai									1		1									1				
	2. Tarnybos																					1	1	3	1
VI.	*Kultūros ministerija*																								
	1. Departamentai	1																							

| | | |

XIV.	*Žemės ūkio ministerija*																								
	1. Agentūros										1														
	2. Departamentai									1		1													
	3. Tarnybos								1		1	1													
XV.	*IŠ VISO:*																								
	1. Administracijos									1						1									
	2. Agentūros										1														
	3. Biurai									1					1										
	4. Biržos	1																							
	5. Departamentai	2		1			2		1	3	1	2	1	3	1	1	1	1			2	1	1	2	
	6. Direkcijos		1		1																				
	7. Inspekcijos	1		1	2		1	2				1						1			2				
	8. Institutai	1														1									
	9. Įstaigos									1															
	10. Kasos		1																						
	11. Tarnybos		1	1		1	1	1	2	1	1	2		1	1			1	2		1	1	5	2	
	12.Urėdijos							1																	
	13. Valdybos	1																							
		6	**3**	**3**	**3**	**1**	**4**	**4**	**3**	**7**	**3**	**5**	**1**	**4**	**3**	**1**	**3**	**1**	**2**	**2**	**4**	**2**	**2**	**7**	**2**
	Bendras skaičius	**43**												**33**											

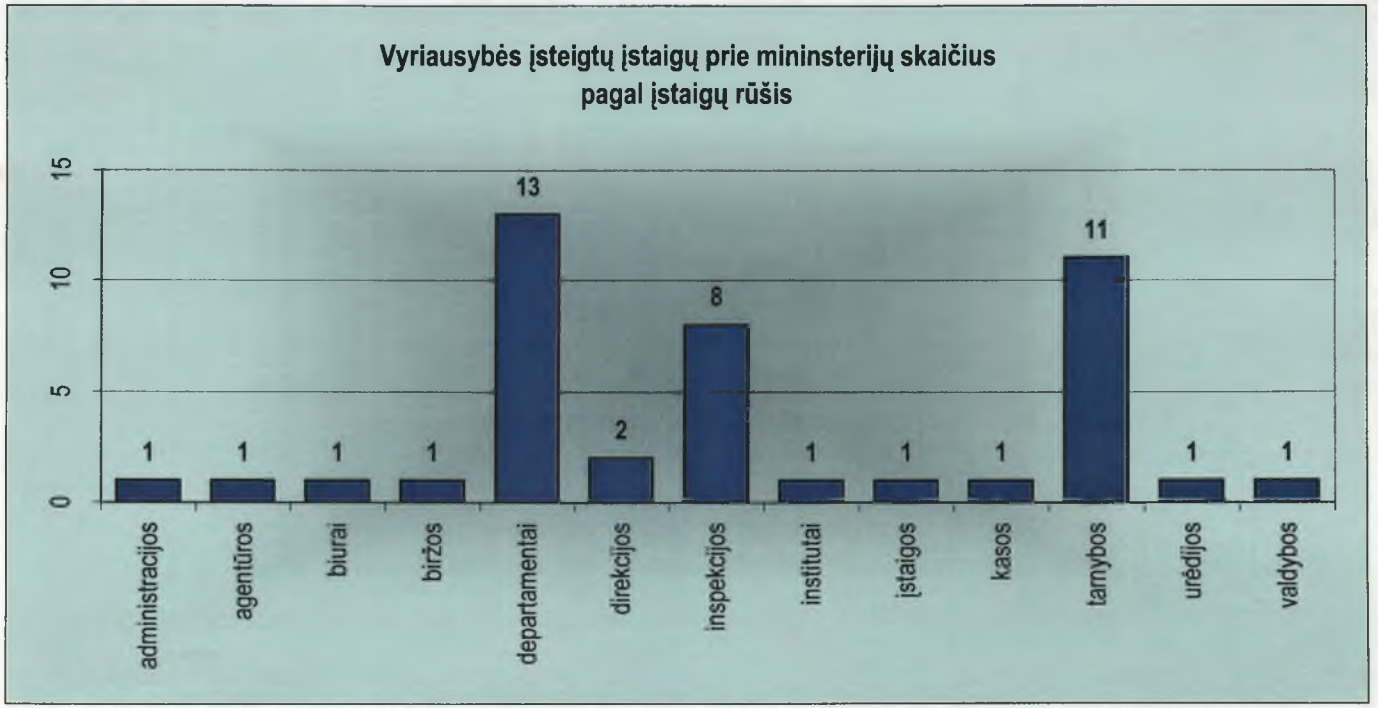
Metai	skaičius
1990	6
1991	3
1992	3
1993	3
1994	1
1995	4
1996	4
1997	3
1998	7
1999	3
2000	5
2001	1
Iš viso	**43**

Iliustracija nr.1



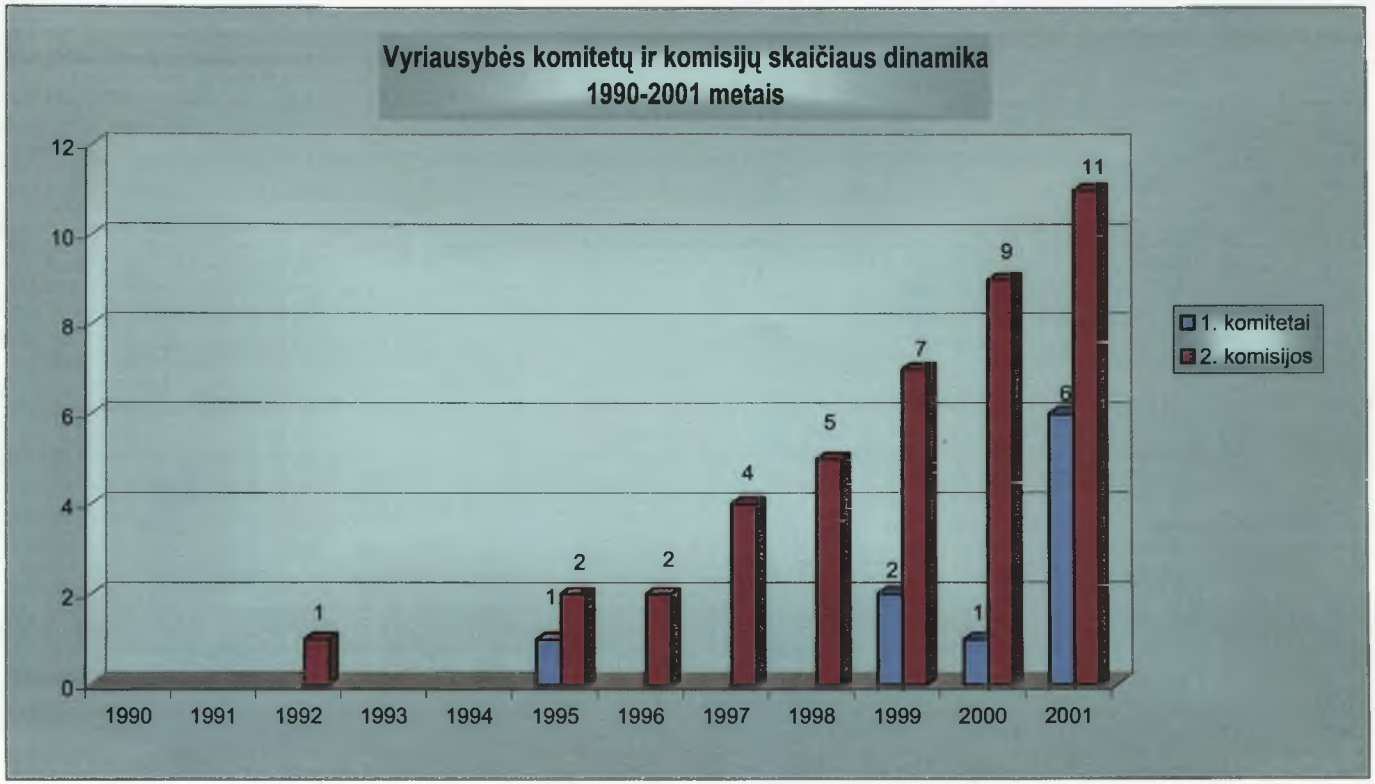
Įstaigos rūšis	Skaičius
administracijos	1
agentūros	1
biurai	1
biržos	1
departamentai	13
direkcijos	2
inspekcijos	8
institutai	1
įstaigos	1
kasos	1
tarnybos	11
urėdijos	1
valdybos	1
Iš viso	**43**

Iliustracija nr.2



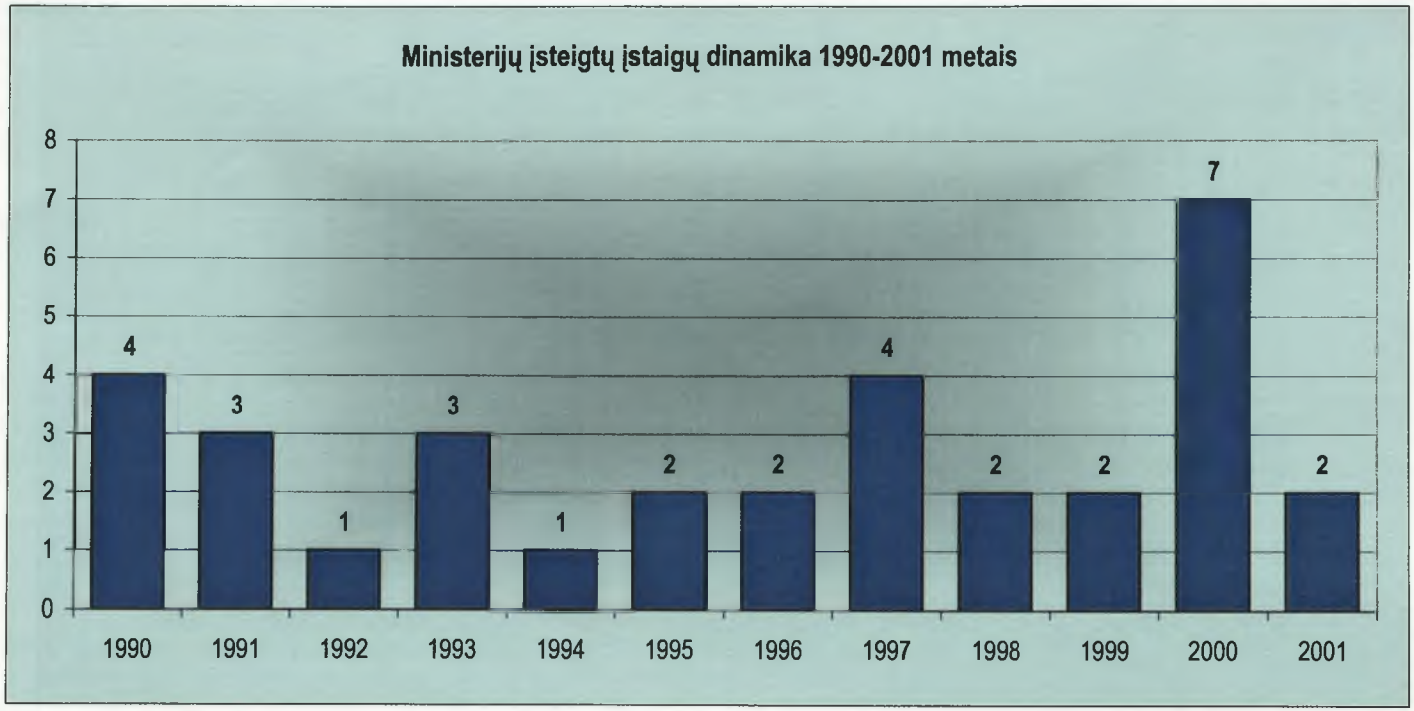
Metai	komitetai	komisijos
1990		
1991		
1992		1
1993		
1994		
1995	1	2
1996		2
1997		4
1998		5
1999	2	7
2000	1	9
2001	6	11
Iš viso	**10**	**41**

Iliustracija nr.3



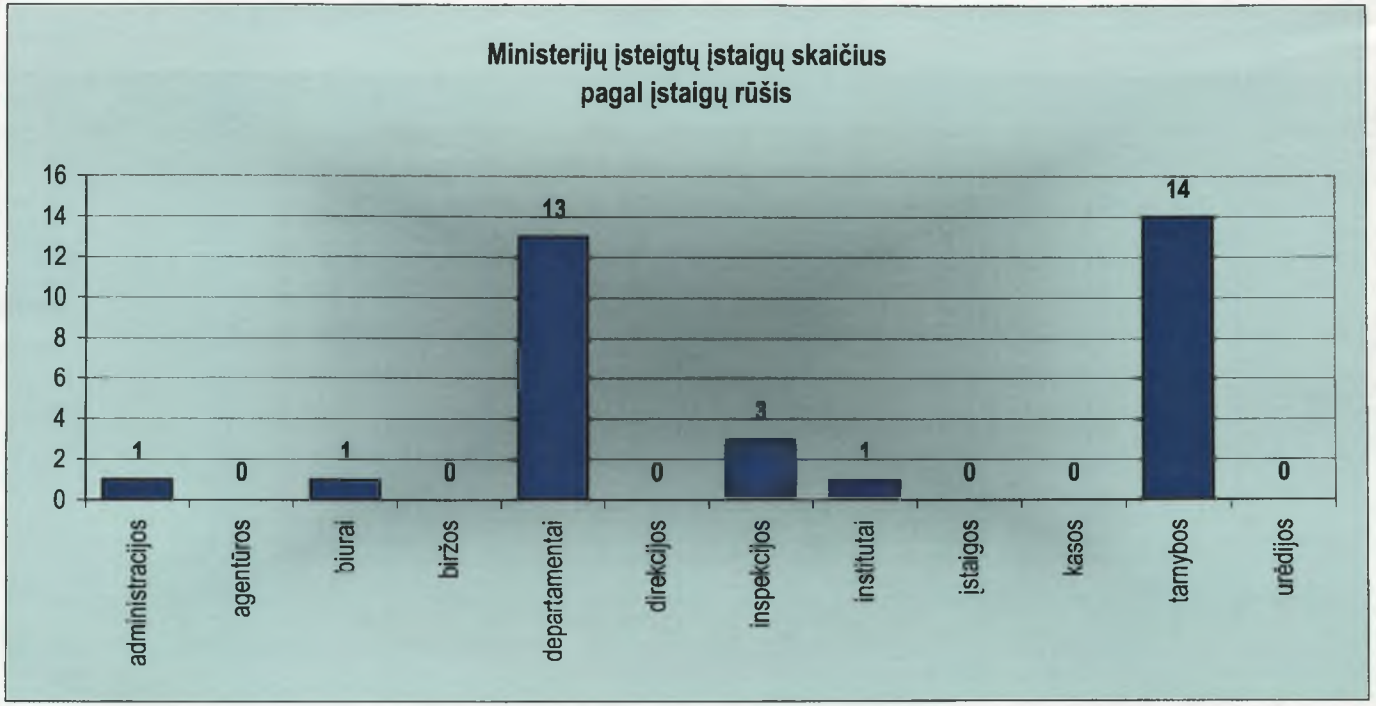
Metai	Skaičius
1990	4
1991	3
1992	1
1993	3
1994	1
1995	2
1996	2
1997	4
1998	2
1999	2
2000	7
2001	2
Iš viso	**33**

Iliustracija nr.4

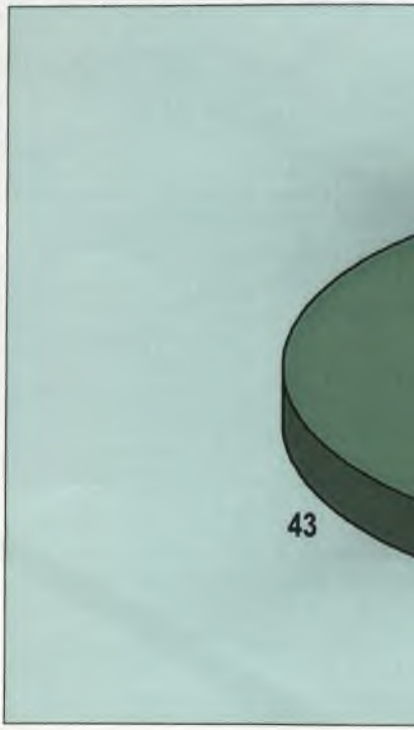


Įstaigos rūšis	Skaičius
administracijos	1
agentūros	0
biurai	1
biržos	0
departamentai	13
direkcijos	0
inspekcijos	3
institutai	1
įstaigos	0
kasos	0
tarnybos	14
urėdijos	0
valdybos	0
Iš viso	**33**

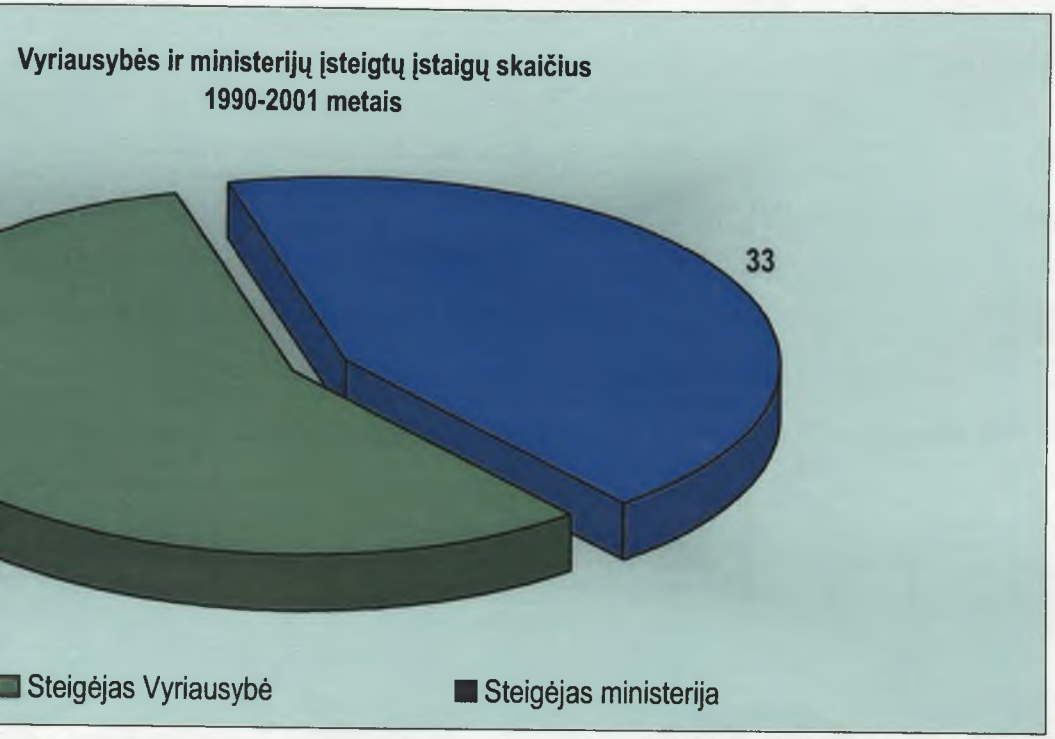
Iliustracija nr.5



Steigėjas	Skaičius
Steigėjas Vyriausybė	43
Steigėjas ministerija	33
Iš viso	76



Iliustracija nr.6



	Vyriausybė	ministerijos
administracijos	1	1
agentūros	1	0
biurai	1	1
biržos	1	0
departamentai	13	13
direkcijos	2	0
inspekcijos	8	3
institutai	1	1
įstaigos	1	0
kasos	1	0
tarnybos	11	14
urėdijos	1	0
valdybos	1	0
Iš viso	**43**	**33**

Iliustracija nr.7

