

## IV. ADMINISTRACINĖ TEISĖ

### LIETUVOS RESPUBLIKOS MINISTERIJOS: JŲ STEIGIMO BEI VEIKLOS TEORINIAI IR PRAKTINIAI ASPEKTAI

**Dr. Audrius Bakaveckas**

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra  
Ateities g. 20, 2057 Vilnius  
Telefonas 271 45 45  
Elektroninis paštas atk@ltu.lt

*Pateikta 2003 m. balandžio 1 d.*

*Parengta spausdinti 2003 m. rugpjūčio 5 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėjas docentas dr. Algimantas Džiegoraitis ir šio Universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros lektorius dr. Raimundas Kalesnykas*

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

Ministerijų, kaip vienu iš svarbiausių centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūrą, administraciniai–teisiniai klausimai gana siaurai reglamentuoti įstatymuose, plačiau nenagrinėti ir Lietuvos mokslinėje literatūroje. Sprendžiant anksčiau minėtą problemą šiame straipsnyje analizuojama Lietuvos Respublikos ministerijų vidinė organizacinė struktūra, jų steigimo, funkcionavimo bei vykdomų funkcijų klausimai.

Centrinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro centrinės vykdomosios valdžios institucijos. Joms priskiriamos Lietuvos Respublikos ministerijos (toliau – ministerijos), atliekančios itin svarbų vaidmenį valstybės ir visuomenės gyvenime. Jos vykdo valdymo funkcijas, t. y. įgyvendina vykdomąją–tvarkomąją ir organizacinę veiklą, nukreiptą į įstatymų bei kitų teisės aktų vykdymą. Daugumoje pasaulio valstybių ministerijos yra seniai nusistovėjusios, tradicinės institucijos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, kurių, kaip rašo A. Junevičius, „skaičius ir pavadinimai įvairiose šalyse skirtingi“ [1, p. 282].

Užsienio šalyse svarbiausios valdymo institucijos vadinamos įvairiai. Dažniausiai jos vadinamos ministerijomis, tačiau yra ir kitokių pavadinimų. Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose pagrindinės valstybės valdymo institucijos vadinamos „departamentais“, o jų vadovai – „sekretoriais“. Švedijoje ir Norvegijoje centrinės valdymo institucijos vadinamos departamentais, o ministerijomis oficialiai vadinamos tik žinybos, tvarkančios užsienio reikalus. Kai kuriose Lotynų Amerikos valstybėse (Panamoje, Peru ir kt.) jos įvardijamos sekretoriais, o terminas *viešoji ministerija* tose šalyse vartojamas kalbant apie prokuratūrą. Didžiosios Britanijos teisės aktuose randama tik sąvoka *ministras*, o terminas *ministerija* nevartojamas [2]. Ministerijų konstitucinis – teisinis statusas ir faktinis vaidmuo valstybės valdyme įvairiais laikais ir įvairiose šalyse iš esmės skiriasi.

Vakarų Europos valstybėse ministerijos pradėtos steigti dar XVI amžiuje, o Lietuvoje – tik XX amžiaus pradžioje. Nors 1918 m. vasario 18 d. aktu buvo atkurtas Lietuvos valstybinumas, šalyje šeimininkavusi okupacinė kariuomenė dirbtinai stabdė visų valstybinių institucijų kūrimąsi. Impulsą steigti ministerijas davė 1918 m. lapkričio 2 d. priimti Lietuvos Valsty-

bės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai (pirmoji Lietuvos Konstitucija). Šiame teisės akte sąvoka *ministerijos* tiesiogiai nevartojama, kalbama tik apie „Ministrų Kabineta“ ir „ministerius“, iš kurių galima spręsti apie ketinimus įkurti minėtas institucijas. 1918 m. lapkričio 4 d. Lietuvos Valstybės Tarybos 10-ojo posėdžio protokole Nr. 104 įtvirtinta, kad Valstybės Taryba nutarė įsteigti devynias ministerijas: 1) užsienio reikalų, 2) švietimo, 3) teisingumo, 4) finansų, prekybos ir pramonės, 5) žemės ūkio ir valstybės turtų, 6) krašto apsaugos, 7) susisiekimo, 8) viešųjų darbų ir maitinimo, 9) vidaus reikalų [3]. Tą pačią dieną Valstybės Tarybos Prezidiumas įgaliojo profesorių Augustiną Voldemarą suformuoti pirmąjį atkurtos valstybės Ministrų Kabineta, kurio narius patvirtino 1918 m. lapkričio 11 dieną.

Jeigu palygintume bendrą ministerijų skaičių prezidentinėse ir parlamentinėse respublikose, atkreiptume dėmesį į tą faktą, kad prezidentinėse respublikose ministerijų mažiau. Tai paaiškina didesne valdymo centralizacija (prezidentas – vykdomosios valdžios vadovas) ir galimybe formuoti vyriausybę neskiriant ministrų postų atitinkamų parlamentinių frakcijų atstovams. Priešinga situacija yra parlamentinėse valstybėse, kuriose ministerijų skaičius svyruoja nuo 20 iki 40. Papildomos (valdymo požiūriu nereikalingos) ministerijos dažniausiai steigiamos formuojant koalicines vyriausybes [4].

Pastaraisiais metais ministerijų vaidmuo vykdomosios valdžios institucijų sistemoje sumažėjo. Ankstesnė jų monopolinė padėtis griauinama steigiant specialias institucijas prie valstybės vadovo prezidentinėse respublikose arba prie vyriausybės parlamentinėse respublikose. Jos nepavaldžios ministerijoms ir neįeina į jų sistemas. Panaši padėtis būdinga ir Lietuvai, nes nuo 1996 m. pastebima ministerijų skaičiaus mažėjimo tendencija – nuo 19 iki 13. Be to, atitinkamos institucijos funkcionuoja prie Respublikos Prezidento (pvz., Heraldikos komisija, Konkurencijos taryba ir kt.), prie Seimo (pvz., Genocido ir rezistencijos tyrimo centras, Valstybinė lietuvių kalbos komisija ir kt.) ir prie Vyriausybės (pvz., Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos).

Žodis „ministerija“ (lot. *ministerium* – tarnavimas, tarnyba) gali būti traktuojamas dviem aspektais, turinčiais skirtingas prasmes. Pirmiausia ministerija suprantama kaip centrinė vykdomosios valdžios institucija, vadovaujanti tam tikros valdymo srities (administracinės–politinės, socialinės–kultūrinės ar ūkinės) įstaiga. Antra, žodis „ministerija“ siejamas su ministerijos sistema, kurią sudaro centrinis aparatas ir jos valdymo srityje funkcionuojančios įstaigos.

Ministerijos – tai pagrindinė centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandis po Vyriausybės, formuojama viešajam valdymui (administravimui) svarbiausiose viešojo gyvenimo srityse organizuoti. Jos vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestų sričių valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką, taip pat koordinuoja bei kontroliuoja 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 priimdama įstatymą steigia ir panaikina Seimas [5]. 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.

Administracinės teisės literatūroje pateikiama įvairių ministerijų klasifikacijų. Atsižvelgiant į jų funkcijų ir įgaliojimų ypatumus skiriamos šakinio ir tarpšakinio valdymo ministerijos. Šakinės kompetencijos ministerijos įgyvendina įvairias valdymo funkcijas, susijusias su atitinkamos valdymo srities funkcionavimu ir plėtra. Jos dalyvauja formuojant valstybės politiką ir užtikrina jos vykdymą tam tikroje valdymo srityje bei rengia ir įgyvendina tikslines jos plėtros programas.

Tarpšakinės<sup>1</sup> ministerijos, be šakinio valdymo, vykdo koordinavimo ir valstybinio reguliavimo funkcijas keliuose valdymo srityse (pvz., Finansų ministerija, Ūkio ministerija ir kt.), t. y. turi atitinkamus įgaliojimus nepavaldžių objektų atžvilgiu.

<sup>1</sup> 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 pavaldūs kelių ministerijų ar

Nors dauguma ministerijų laikomos šakinio valdymo institucijomis, tačiau daugumai šiuolaikinių ministerijų būdingas šakinių ir tarpšakinių (koordinavimo) funkcijų ir įgaliojimų suderinamumas. Tiksliau tariant, ministerijų negalima laikyti tik šakinio valdymo institucijomis, nors jų veikla iš esmės yra šakinio pobūdžio. Ministerijos kartu atlieka ir joms pavestų valstybės valdymo sričių koordinatoriaus vaidmenį, taip įgyvendindamos ir tarpšakines funkcijas. Beveik visų ministerijų nuostatuose įtvirtinta tarpšakinė (koordinavimo) veikla, susijusi su atitinkamos ministerijos valdymo sritimi.

Pagal valdymo sritis ministerijas galima skirstyti į tris grupes:

- 1) ministerijas, funkcionuojančias administracinėje–politinėje valdymo srityje (Krašto apsaugos ministerija, Teisingumo ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Užsienio reikalų ministerija);
- 2) ministerijas, funkcionuojančias socialinėje–kultūrinėje valdymo srityje (Kultūros ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija);
- 3) ministerijas, funkcionuojančias ūkio valdymo srityje (Aplinkos ministerija, Finansų ministerija, Susisiekimo ministerija, Ūkio ministerija, Žemės ūkio ministerija).

Kiekvienos šalies ministerijų sistema priklauso nuo įvairių nacionalinių, istorinių, politinių, geografinių ir kitų veiksnių. Ministerijų skaičių iš esmės nulemia objektyvūs valstybės valdymo poreikiai, tačiau kai kuriais atvejais lemiamą vaidmenį turi ir subjektyvūs veiksniai, susiję su politine konjunktūra. Dėl to ministerijos dažniausiai steigiamos valdžioje esančios politinės partijos iniciatyva, būtinybe suteikti ministrų postus koalicijos partneriams, siekiant įgyvendinti priešrinkiminius pažadus ir pan.

Remiantis Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 1 dalimi Lietuvos Respublikos 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, Švietimo ir mokslo ministerija, Vidaus reikalų ministerija bei Teisingumo ministerija [6].

---

kitų vykdomosios valdžios institucijų reguliavimui. 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 abi atitinka ministerijų ir kitų vykdomosios valdžios institucijų veiklą, jų specializaciją.

Tarpšakinių institucijų veikla nustatyta atitinkamoje srityje ir yra 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 kitas ministerijas. Tarpšakinius uždavinius vykdo ir Vyriausybės įstaigos (pvz., 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 srityse. Tačiau jų įgaliojimai dažnai viršija tam tikros ministerijos kompetencijos ribas: jos įgyvendina funkcinę kontrolę ir priežiūrą kitų, nepavaldžių, organizacijų atžvilgiu pagal savo ministerijos kompetenciją (pvz., 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, neatsižvelgdama į jų žinybinį pavaldumą, nuosavybės formas, energetikos įrenginių galią ir t. t.).

Ministerija savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, įstatymais, tarptautinėmis sutartimis, Vyriausybės nutarimais bei kitais teisės aktais. Ministerijų teisinės padėties pagrindai labai siaurai reglamentuoti 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 konkreči ministerija. Pavyzdžiui, Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 291 patvirtintų Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų 1 punkte nustatyta, kad „Vidaus reikalų ministerija vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestas vidaus reikalų srities valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką“ [7]. Taigi ministerijos nuostatai – tai jungtinis norminis aktas, patvirtintas Vyriausybės nustatyta tvarka, reglamentuojantis jos tikslus, uždavinius, funkcijas, teises, darbo organizavimą bei veiklos kontrolę.

Be nuostatų, ministerijos darbo tvarką reglamentuoja ir ministerijos darbo reglamentas. Jį savo įsakymu tvirtina ministras. Tai taip pat norminis teisės aktas, apimantis svarbiausias administracines procedūras: ministerijos struktūrinių padalinių ir kolegijos darbo tvarką, ministerijos veiklos organizavimą, ministerijos gaunamų raštų registravimą ir paskyrimą vykdyti, įvairių dokumentų pasirašymą, teisės aktų rengimą, derinimą, vizavimą ir ministro įsakymų skelbimą, Vyriausybės nutarimų pasirašymo bei visuomenės informavimo tvarkas, piliiečių ir kitų asmenų prašymų nagrinėjimą bei interesantų priėmimą, tarnybines komandiruotes, kvalifikacijos kėlimą, atostogų suteikimo tvarką, reikalų perdavimą keičiantis ministru, viceministru, ministerijos valstybės sekretoriui, ministerijos sekretoriui, ministerijos administracijos padalinių vadovams ir kitiems valstybės tarnautojams, antspaudo saugojimą ir naudojimą, archyvo tvarkymą, tarnybinių lengvųjų automobilių ir tarnybinių mobiliųjų telefonų naudojimą.

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 trejopą statusą: jis vadovauja ministerijai ir vykdo 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; trečia, pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 60 straipsnio 2 dalį ministrais gali būti skiriami ir Seimo nariai, t. y. jie gali suderinti Seimo nario mandatą ir Vyriausybės nario bei ministro darbą.

Be minėtų išlygų, Konstitucija ir Vyriausybės įstatymas jiems kartu nustato ir tam tikrus draudimus: ministrai negali užimti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų, dirbti verslo, komercijos ar kitokiose privačiose įstaigose ar įmonėse, taip pat gauti kitą atlyginimą, išskyrus jam nustatytą pagal pareigas Vyriausybėje, taip pat darbo užmokestį už kūrybinę veiklą. Interpretuodamas šią nuostatą Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatavo, kad ministrai negali tuo pat metu vykdyti funkcijų įgyvendindami valstybės valdžią (šiuo atveju vykdomąją) ir būti savivaldybių tarybų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, nariai [8].

Pretendentams ministro pareigybei užimti galiojantys teisės aktai nenustato amžiaus cenzos, išsilavinimo ir nekelia jokių kitų reikalavimų, todėl skiriant ministrus profesinės kvalifikacijos nėra laikomos svarbiausiu kriterijumi. Ministras – profesionalūs politikai, todėl finansų ministru ne visada tampa buvęs finansininkas, užsienio reikalų – diplomatas, krašto apsaugos – karys ir pan. Tačiau kartais pasitaiko ir išimčių, kai ministrais skiriami asmenys, anksčiau nieko bendra neturėję su politika, esantys atitinkamos valdymo srities profesionalai (žinovai) ar specialistai.

Ministrai dažniausiai yra vienos politinės partijos ar politinių partijų koalicijos nariai. Taigi „ministras apibrėžiamas kaip politiškai paskirtas ministerijos vadovas“ [9, p. 15], kuris pagal Lietuvos Respublikos valstybės politiką, teisėjų ir kitų valstybės pareigūnų įstatymą priskiriamas politikų kategorijai, t. y. gali būti laikomas aukščiausio lygio valstybės politiku.

Ministras sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus ir yra tiesiogiai atsakingas už jam pavestą valdymo sritį bei Vyriausybės programos įgyvendinimą ministe-

rijos kompetencijai priskirtais klausimais, taip pat vykdo kitas įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatytas funkcijas, t. y. „valdžios reiškėjas, turintis prerogatyvas ir vykdamas pareigas atitinkamoje valdymo srityje, yra ministras, o ministerija, kaip valstybinė įstaiga, padeda ministrui vykdyti savo funkcijas“ [10, p. 95]. Kitaip tariant, ministras yra politinis veikėjas, kuris, įgyvendindamas Vyriausybės politiką, jai atstovauja Seime bei dalyvauja kituose politiniuose renginiuose.

Ministrą pareigoms skiria ir iš jų atleidžia Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Dažniausiai jis skiriamas tam pačiam laikui kaip ir kiti Vyriausybės nariai. Tačiau kartais atskiri ministrai gali būti atleisti ir pakeisti naujais kandidatais nepasibaigus Vyriausybės kadencijai (pvz., atsistatydina, jam pareiškiamas nepasitikėjimas, atleidžiamas arba Respublikos Prezidento nebeskiriamas Vyriausybei grąžinus įgaliojimus). Jeigu ministro veikla neatitinka Vyriausybės įgyvendinamos politikos nuostatų, siūlymą jį atleisti Respublikos Prezidentui gali teikti ir Ministras Pirmininkas. Ministrui netekus pareigų ministerijos reikalų perdavimo tvarką kitam ministrui nustato Vyriausybės darbo reglamento 174–176 punktai<sup>1</sup>.

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 ministro atsakomybė ne visada sukonkretinama. Pavyzdžiui, Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai nenurodo ministro atskaitomybės ir atsakomybės formų Respublikos Prezidentui, nors praktikoje ji egzistuoja. Vadinas, tai galima laikyti teisinio reguliavimo trūkumu.

Ministro veiklos sritį nustato Konstitucija, Vyriausybės įstatymas, specialūs įstatymai ir atitinkamos ministerijos nuostatai, todėl klausimų diapazonas, priskirtas jo kompetencijai ir kuriuos įgyvendindamas jis įgaliotas priimti poįstatyminius teisės aktus, dažnai yra platus ir įvairiapusiškas. Visi ministerijoje priimami svarbiausi sprendimai 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 (nuostatus, taisykles, instrukcijas, įvairias tvarkas bei reglamentus) ir tikrina, kaip jie vykdomi; teikia Vyriausybei ministerijos metines veiklos ataskaitas, tikrina, kaip vykdoma Vyriausybės programa, jos įgyvendinimo priemonės ir ministerijos strateginiai veiklos planai, ir Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą; tvirtina ministerijos administracijos struktūrą ir pareigybių sąrašą bei administracijos padalinių nuostatus; teikia Vyriausybei įstatymų ir kitų teisės aktų projektus; Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir atleidžia iš pa-

---

<sup>1</sup> Respublikos Prezidentui priėmus ministro atsistatydinimą arba Ministro Pirmininko teikimu atleidus ministrą ir Vyriausybei gavus Respublikos Prezidento dekretą dėl naujo ministro paskyrimo, buvęs ministras (arba ministras, pavaduojantis kitą ministrą), dalyvaujant Vyriausybės kanceliarijos atitinkamo struktūrinio padalinio vadovui, Ministro Pirmininko potvarkyje nurodytu laiku turi perduoti reikalus naujam ministrui. Surašomas reikalų perdavimo aktas. Reikalų perdavimo ir priėmimo akte turi būti svarbiausi duomenys, apibūdinantys faktinę ministerijos būklę (be kita ko, jos struktūrą, valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičių, jai pavaldžias ir jos reguliavimo sričiai priskirtas įmones, įstaigas bei organizacijas, gautų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų panaudojimą, buhalterinės apskaitos ir atskaitomybės būklę, įstatymų, Vyriausybės nutarimų, tiesiogiai susijusių su ministerija, Vyriausybės, Ministro Pirmininko pavedimu ar Ministro Pirmininko pavedimu – Vyriausybės kanclerio pavedimų vykdymą).

Reikalų perdavimo ir priėmimo akto formą nustato Vyriausybės kancleris. Jį pasirašo tiek Vyriausybės kancleris, tiek juos perimantis asmuo, taip pat Vyriausybės kanceliarijos atitinkamo struktūrinio padalinio vadovas. Jeigu reikalus perduodantis ar juos perimantis asmuo nesutinka su kuriais nors reikalų perdavimo ir priėmimo akto skyriais (punktais), jis tai nurodo raštu, pasirašydamas aktą. Reikalų perdavimo priėmimo aktą tvirtina Ministras Pirmininkas. Jis surašomas dviem egzemplioriais, kurių vienas paliekamas atitinkamoje ministerijoje, o kitas perduodamas Vyriausybės kanceliarijai.

reigų ministerijos valstybės tarnautojus, įstaigų prie ministerijos vadovus; nustato ministerijos valstybės sekretoriaus, ministerijos sekretorių administravimo sritis bei vykdo kitas jam įstatymų ir Vyriausybės nutarimų suteiktas funkcijas. 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.

Taigi kaip matyti iš ministro statuso, jis vykdo tiek politinio, tiek administracinio pobūdžio funkcijas: kaip Vyriausybės narys jis disponuoja politine valdžia, o kaip ministerijos vadovas – administracinio pobūdžio įgaliojimais.

Nuo 2001 m. ministerijų veikla organizuojama vadovaujantis Vyriausybės aprobuotais viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais, kuriuose apibūdinami pagrindiniai ministerijos tikslai, uždaviniai ir būdai jiems įgyvendinti. Strateginis planavimas vykdomas remiantis Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 patvirtinta Strateginio planavimo metodika, nustatančia strateginio planavimo sistemą, strateginio planavimo ir biudžeto pagal programas sudarymo principus, taip pat institucijos strateginio veiklos plano rengimo tvarką bei strateginių planų struktūrą [11].

Pagal Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 10 dalį ministerijų strateginiai veiklos planai rengiami vadovaujantis Vyriausybės programa, kuriai pritaria Seimas, ir derinami su Valstybės ilgalaikės raidos strategija, todėl kiekvienų biudžetinių metų pradžioje Vyriausybė, atsižvelgdama į Lietuvos pasirengimo Europos Sąjungos narystei ir Vyriausybės programos bei Valstybės ilgalaikės raidos strategijos prioritetus, išnagrinėja ir patvirtina strateginius tikslus, taip pat nustato fiskalinės politikos gaires jiems įgyvendinti, po kurių prasideda strateginio planavimo procesas ministerijų lygmeniu. Ministerijose strateginiams veiklos planams rengti gali būti sudaroma strateginio planavimo grupė arba strateginio planavimo funkcija pavedama vykdyti ministerijos administracijos atitinkamam struktūriniam padaliniiui. Iš tikrųjų kai kuriose ministerijose anksčiau minėtiems planams rengti ministro įsakymu sudaromos strateginio planavimo grupės iš ministerijos valstybės tarnautojų (pvz., Finansų ministerijoje, Sveikatos apsaugos ministerijoje, Švietimo ir mokslo ministerijoje bei kt.), o kitose (pvz., Krašto apsaugos ministerijoje, Susisiekimo ministerijoje ir kt.) ši funkcija pavedama įgyvendinti vienam arba keliems ministerijos administracijos struktūriniais padaliniais. Ministerijų parengti strateginiai veiklos planai teikiami tvirtinti Vyriausybei.

Remiantis Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 11 dalimi ministerijos strateginiai veiklos planai rengiami vieneriems, trejiems, penkeriems ir dešimčiai metų. Praktikoje kol kas apsirobojama tik vienerių ir trejų metų ministerijų strateginių veiklos planų rengimu. Vadinasi, šiandien ši nuostata įgyvendinta tik iš dalies, nes nėra rengiami ministerijų penkerių ir dešimties metų strateginiai veiklos planai.

Pasikeitus Vyriausybei ministerijos per tris mėnesius nuo Seimo pritarimo naujos Vyriausybės programai dienos turi parengti arba atnaujinti savo strateginius veiklos planus ir pateikti juos aprobuoti Vyriausybei. Įsteigus naują ministeriją jos strateginis ilgalaikės veiklos planas pateikiamas tvirtinti Vyriausybei per tris mėnesius nuo įsteigimo dienos.

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, svarbiausių 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 įgyvendinami ministro įsakymais. Kolegijos posėdžiai šaukiami ne rečiau kaip kartą per ketvirtį.

Vakarų valstybėse kolegijos funkcijas įgyvendina artimiausi ministro patarėjai ir padėjėjai (vadinamasis ministro kabinetas), kuriuos jis pasirenka pats. Juridiškai tokia struktūra kaip kolegija nesudaroma. Daugelyje postsocialistinių valstybių kolegijas tvirtina vyriausybės, o jų priimami sprendimai įforminami ministro įsakymais (jeigu jis su jais sutinka). Nesutarimo tarp kolegijos ir ministro atveju ginčijamą klausimą nagrinėja Vyriausybė [12].

Kiekviena ministerija turi savo vadovybę, ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus ir administraciją<sup>1</sup>. Tokia vidinė organizacinė struktūra<sup>2</sup> 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. Vyriausybės įstatymo 31 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas viceministro įgaliojimų<sup>3</sup> sąrašas nėra baigtinis, nes ministras gali jam pavesti vykdyti ir kitas funkcijas. Jis tiesiogiai atsakingas ministrai, kuris vertina viceministro kompetenciją.

Viceministras nėra vienintelis politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamas ministerijos valstybės tarnautojas. Be jų, ministrai įgyvendinti jam priskirtos valstybės valdymo srities politiką padeda ministro patarėjai, padėjėjai, referentai ir atstovai spaudai. Juos skiria ir iš pareigų atleidžia ministras. Minėti valstybės tarnautojai priimami be konkurso ministro pasirinkimu jo įgaliojimų laikotarpiui. Ministro patarėjai, padėjėjai, referentai ir atstovai spaudai užtikrina ministro darbo organizavimą – padeda ministrai 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 – 3 patarėjus, 2 padėjėjus ir referentą, socialinės apsaugos ir darbo ministras – du patarėjus, 1 referentą bei atstovą spaudai ir t. t. Taigi pateiktas pavyzdys leidžia aiškiai teigti, jog nėra teisiškai nustatytas jų skaičius ministerijose, nes ši teisė suteikiama ministrai.

Ministerijos administracijai vadovauja ministerijos valstybės sekretorius per ministerijos sekretorius. Tai aukščiausias karjeros ministerijos valstybės tarnautojas, vykdomas administracines funkcijas<sup>4</sup> (Vyriausybės įstatymo 31–1 str. 2 d.). Jį skiria ir atleidžia iš pareigų ministras, kuriam yra tiesiogiai pavaldus. Ministerijos valstybės sekretorius užtikrina ministerijos darbo nepertraukiamumą ir tęstinumą keičiantis ministrams.

---

<sup>1</sup> Lotynų kalbos žodis *administratio* – „administracija“ – yra žodžių „tvarkymas“, „vadavimas“ sinonimas. Tarptautinių žodžių žodynas žodį „administracija“ apibrėžia kaip: 1) valstybės valdymo institucijų sistema; 2) organizacijos, įmonės, įstaigos vadovaujantį personalą; 3) atsakinguosius rengėjus, tvarkytojus. Taigi administracija – tai aparatas, institucijos, visuma asmenų, kurie vadovauja žmonių veiklai.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Viceministras kontroliuoja, ar ministerijos rengiami teisės aktai ir programų projektai atitinka ministro politines nuostatas jam pavestose valdymo srityje; koordinuoja ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų veiklą; ministro pavedimu atstovauja ministrai pristatydamas bei aptardamas ministro politines nuostatas ir sprendimus visuomenei, Seimo komitetuose, Vyriausybės posėdžiuose; dalyvauja derinant ministerijos rengiamų teisės aktų ir programų projektus su suinteresuotomis institucijomis; atlieka kitas ministro jam pavestas funkcijas.

<sup>4</sup> Ministerijos valstybės sekretorius koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, užtikrina, kad įgyvendinant strateginius veiklos planus optimaliai būtų valdomi ir panaudojami finansiniai, materialiniai, intelektiniai ir informacijos ištekliai; kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą; organizuoja ir koordinuoja ministerijos strateginių planų rengimą ir jų įgyvendinimą; koordinuoja Ministro Pirmininko ir Vyriausybės pavedimų vykdymą, vadovaudamasis ministerijos strateginiais veiklos planais ir Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonėmis užtikrina ministerijos rengiamų sprendimų suderinamumą; koordinuoja ir kontroliuoja teisės aktų bei programų projektų rengimą ir derinimą; organizuoja ministerijos administracijos nuostatų, ministerijos padalinių nuostatų ir valstybės tarnautojų pareigybių sąrašo, pareigybių aprašymo bei ministro įsakymų projektų rengimą; ministro pavedimu Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir iš jų atleidžia ministerijos valstybės tarnautojus; vykdo kitas ministro jam pavestas funkcijas.

Ministerijos sekretoriai taip pat yra karjeros valstybės tarnautojai, tiesiogiai pavaldūs ministerijos valstybės sekretoriui ir atsakingi ministrui. Jie vykdo Vyriausybės įstatymo nuostatas ir ministro pavestas funkcijas ministro jiems priskirtose administravimo srityse: organizuoja ir kontroliuoja programų, atitinkančių ministerijos strateginius tikslus bei Vyriausybės programos nuostatas, rengimą ir įgyvendinimą; vadovaudamiesi ministerijos strateginiais tikslais bei Vyriausybės programos nuostatomis organizuoja teisės aktų projektų rengimą ir derinimą; organizuoja ir kontroliuoja Ministro Pirmininko ir Vyriausybės, ministro ir ministerijos valstybės sekretoriaus pavedimų vykdymą; pagal savo kompetenciją užtikrina priimtų teisės aktų įgyvendinimą bei vykdo kitas ministrų jiems pavestas funkcijas. Ministerijos valstybės sekretorius ir ministerijų sekretoriai nėra atleidžiami iš pareigų keičiantis ministrui (atsistatydinus ar pasibaigus įgaliojimų laikui). Jų atleidimo iš pareigų juridinius pagrindus nustato Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas.

Ministerijų sekretorių skaičiaus nustatymo ministerijose mechanizmas teisiškai yra nereguluotas, nes tokia teisė neformaliai suteikta ministrui savo nuožiūra spręsti šį klausimą. Atskirose ministerijose jų skaičius yra skirtingas, todėl visiškai neaišku, kokie kriterijai lemia ministerijų sekretorių skaičių atitinkamoje ministerijoje, nes Lietuvos Respublikos teisės aktai šio klausimo nereglamentuoja.

Ministerijos funkcijos paskirstomos tarp jos administracijos struktūrinių padalinių. Kiekvienas departamentas, skyrius ar kitas struktūrinis organizacinis vienetas skirtas vykdyti atitinkamą ministerijos funkciją. Ministerijos kompetencija tarsi susideda iš jos struktūrinių padalinių kompetencijos. Jų vykdomos funkcijos taip pat gali būti pavedamos vykdyti ir ministerijos sistemoje veikiančioms įstaigoms.

Ministerijos administracijos organizacinę struktūrą sudaro departamentai (juos gali sudaryti skyriai), savarankiški skyriai (neįeinantys į atitinkamo departamento sudėtį) ir kiti padaliniai. Be jų, kai kurių ministerijų (pvz., 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 (pvz., Švietimo ir mokslo ministerija). Ministerijos administracijos padaliniai savo darbą organizuoja vadovaudamiesi ministro įsakymu patvirtintais administracijos padalinių nuostatais.

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, neviršydamas darbo užmokesčiui nustatytų lėšų, tvirtina ministras. Vadinasi, ministerijoms suteikta teisė savarankiškai spręsti organizacinės valdymo struktūros klausimus, o ministro įgaliojimai šioje srityje yra diskrecinio pobūdžio.

Didžiausias ministerijos administracijos organizacinis struktūrinis vienetas yra departamentas. Jų skaičius įvairiose ministerijose vidutiniškai svyruoja nuo 5 iki 7. Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos administracija neskirstoma į departamentus, nes ją sudaro tik skyriai. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos administracijos struktūroje yra tik vienas departamentas. Tuo tarpu Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje atvirkščiai – administraciją iš esmės sudaro tik departamentai. Daugiausiai departamentų turi Lietuvos Respublikos finansų ministerija – 11, Vidaus reikalų ministerija – 9 ir Teisingumo ministerija – 8. Kitose ministerijose departamentų skaičius kinta nuo 5–7 (Švietimo ir mokslo 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 dažniausiai 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“ [13].

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 (pvz., 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 str. 8 punktą ir 30 str. 1 d.) 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 minėtas institucijas ir vykdo jų steigėjo funkcijas, o tai neatitinka Vyriausybės įstatyme nustatytos jų steigimo tvarkos. Taigi dėl šios priežasties ministerijos sistemos institucinės sandaros aspektu yra sudėtingiausia, išsišakojusi ir įvairiomis įstaigomis „apaugusi“ vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros sudėtinė dalis, įgyvendinanti valdymą, valstybinį reguliavimą, kontrolę, apskaitą ir priežiūrą ministerijos kompetencijai priskirtoje valdymo srityje.

Ministerija įgyvendina valstybės politiką atitinkamoje valdymo šakoje arba srityje. Jokiam teisės akte sistemiskai 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“ [14, p. 271]. Pavyzdžiui, pagal ministerijų nuostatuose išdėstytas funkcijas vykdomų funkcijų įvairovė ypač išsiskiria Vidaus reikalų ministerija, kurios funkcijos skirstomos į aštuonias administravimo sritis (visuomenės saugumas, valstybės tarnybos valdymo sritis, viešojo administravimo sritis, regioninės plėtros sritis, vietos savivaldos plėtros sritis, informatikos sritis, tarptautinių ryšių ir Europos integracijos sritis) ir bendrai jungia 50 funkcijų, Susisiekimo ministerija – išskirtos penkios administravimo sritys (oro transporto sritis, vandens transporto sritis, kelių transporto sritis, geležinkelio valdymo sritis, pašto ir ryšių sritis) ir 95 funkcijos bei Ūkio ministerija – keturios administravimo sritys (bendrosios ekonominės (makroekonominės), politikos įgyvendinimo sritis, ūkio sektorių politikos formavimo sritis, užsienio ekonominės politikos formavimo ir įgyvendinimo sritis) ir 72 įgyvendinamos funkcijos. Kitų ministerijų funkcijos į konkrečias administravimo sritis neskirstomos: Aplinkos ministerija atlieka 68, Finansų ministerija – 37, 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 įgyvendinamų uždavinių, funkcijų ir suteiktų teisių mastą iš esmės skiriasi.

Kaip matyti, atskirų ministerijų vykdomi uždaviniai, funkcijos ir joms suteiktos teisės labai skiriasi, todėl sunku logiškai paaiškinti jų vykdomų funkcijų apimtį santykiu su atitinkamai ministerijai nustatytu etatų skaičiumi. Pavyzdžiui, daugiausia funkcijų priskirta vykdyti Susisiekimo ministerijai, tačiau jai nustatytas didžiausias leistinas 165 etatų skaičius. Finansų ministerija jai priskirtoje valstybės valdymo srityje vykdo 37 funkcijas, tačiau jai nustatytas didžiausias iš visų ministerijų leistinas 331 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 skirta 140 etatų. Šiuo atveju visiškai neaišku, kokiais kriterijais vadovaujantis nustatomos valdymo srities ir jose vykdomos funkcijos, nors I. A. Vasilenko mano, kad „nėra absoliutaus kriterijaus, kuris leistų tiksliai paskirstyti kompetenciją tarp ministerijų ir kitų valstybinių institucijų“ [15, p. 94]. Vadinasi, nustatant ministerijų teises, funkcijas ir kitus teisinio statuso elementus nėra griežtai laikomasi lygybės principo.

## Išvados

1. Pagal suteiktų įgaliojimų pobūdį ministerija yra antroji institucija vykdomosios valdžios institucijų sistemoje (po Vyriausybės), organizuojanti viešąjį valdymą (administravimą) svarbiausiose viešojo gyvenimo srityse.

2. Ministerijai vadovauja ministras, atsakingas už Vyriausybės programos įgyvendinimą ministerijos kompetencijai priskirtais klausimais, ir ją įgyvendindamas jis disponuoja tiek politinio, tiek administracinio pobūdžio įgaliojimais.

3. Juridiškai detalai nėra nustatyta ministerijų vidinė organizacinė struktūra, todėl ji gana įvairi. Ministerijas sudarantys departamentai, skyriai ir kiti struktūriniai padaliniai skiriasi juose dirbančių darbuotojų skaičiumi, nes vidinę organizacinę struktūrą tvirtina ministras, vadovaudamasis diskrecija. Taip pat nėra nustatyti juridiniai kriterijai, kuriais remiantis nustatomos ministerijų valdymo sritys.

4. Nėra bendro įstatymo, kuris įtvirtintų ministerijų teisinės padėties ypatumus, todėl įstatymuose labai glaustai reglamentuotas ministerijų teisinis statusas. Sisteminiu aspektu svarbiausios nuostatos įtvirtinamos jų nuostatuose.



## LITERATŪRA

1. **Junevičius A.** Vykdomosios valdžios institucijos // Šiuolaikinė valstybė. – Kaunas, 1999.
2. **Административное** право зарубежных стран. Учебник / Под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. – Москва, 2003.
3. **Lietuvos** valstybės tarybos protokolai 1917–1918. – Vilnius, 1991.
4. **Правительство**, министерство и ведомство в зарубежных странах. – Москва, 1994.
5. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. – Vilnius, 1992.
6. **Valstybės** žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772; **Valstybės** žinios. 1998 m. gegužės 1 d. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1131.
7. **Valstybės** žinios. 2001 m. kovo 21 d. Nr. 24. Publikacijos Nr. 794.
8. **Valstybės** žinios. 2003 m. vasario 25 d. Nr. 19.
9. **Ministries** at Work. Published by The Royal Norwegian Ministry of Government Administration. – Trondheim, 1994.
10. **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.
11. **Valstybės** žinios. 2002 m. birželio 12 d. Nr. 57. Publikacijos Nr. 2312 (metodika).
12. **Чиркин В. Е.** Государственное управление. – Москва, 2001.
13. **Valstybės** žinios. 1998 m. liepos 29 d. Nr. 67. Publikacijos Nr. 1961.
14. **Šakočius A.** Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis administravimas. – Kaunas, 1999.

15. **Василенко И. А.** Административно-государственное управление в странах запада. – Москва, 2000.



***Ministries of the Republic of Lithuania: the Theoretical and Practical Aspects of their Establishment and Activities***

***Dr. Audrius Bakaveckas***  
*Law University of Lithuania*

***SUMMARY***

*In the article one of the most important principal structures of the executive authorities is discussed upon. Ministries performs control functions entrusted to them according to provisions of laws and other legal norms and implement the state policy in this sphere, also coordinate activities of other executive authorities in the said sphere. In comparison with other executive authorities, their peculiarity is the following: their heads are members of the Government. Taking into account the peculiarities of functions and powers, ministries are divided into branch and inter-branch control ministries.*

*A ministry is directed by the Minister whose status is exclusive in comparison with heads of other executive institutions: he (she) is the Head of the Ministry and simultaneously a member of the Government; in addition, a ministry is entitled to combine the mandate of a member of Seimas with the activities of a member of the Government and the Minister. It is a political office.*

*The procedure of organization of activities of secretaries of ministries, public officers of the range of the Minister's political (personal) confidence (except of vice-ministers) and subdivisions of administration is unclear in administrative and legal aspects. No legal norm on a regulation of the number of the above-mentioned public officers and a formation of structures of administration exist. According to the Article 26 Part 3 paragraph 8 of the Law on Government, a minister is entitled to settle self-dependently organizational problems of governing structures and the powers of a ministry in this sphere are of a discrete character, so each ministry applies own "methods" of establishing the number of secretaries of ministries and public officers of the range of the Minister's political (personal) confidence (except of vice-ministers) as well as a formation of their departments and other subdivisions.*

*On an assessment of systems of ministries, it should be noted that many institutions controlled by the ministries operate in the spheres of their regulation. In the opinion of the author, systems of ministries, in the aspect of institutional composition, are most complicated, branched out and "overgrown" with various institutions constituent parts of the structure of the system of executive authorities that implement governing, state regulation, control, accounting and supervision in the spheres of the competence entrusted to the ministries.*

