MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**Audrius Bakaveckas, Algimantas Dziegoraitis,
Audronė Dziegoraitienė, Adolfas Gylys, Raimundas Kalesnykas,
Birutė Pranevičienė, Edmundas Rusinas, Stasys Šedbaras,
Algimantas Urmonas, Dainius Žilinskas**

LIETUVOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ

BENDROJI DALIS

Vadovėlis

Antroji laida

Vilnius 2005

UDK 342.9(474.5)(075.8)
Li227

2004 m. gruodžio 10 d. Nr. A-250
Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos Aukštųjų mokyklų bendrųjų vadovėlių leidybos komisijos rekomenduota

Vadovėlio autoriai:
Doc. dr. Audrius Bakaveckas – III skyriaus 1 poskyrio 1.1–1.8 skirsniai
Doc. dr. Algimantas Dziegoraitis – Įvadas, I skyriaus 1 poskyrio 1.5 ir 1.5.1 skirsniai
Audronė Dziegoraitienė – I skyriaus 2 poskyrio 2.5 skirsnis
Adolfas Gylys – III skyriaus 1 poskyrio 1.9, 1.10, 1.11 skirsniai
Doc. dr. Raimundas Kalesnykas – IV ir V skyriai
Edmundas Rusinas (kartu su doc. dr. Birute Pranevičiene) – I skyriaus 1 poskyrio 1.6 skirsnis
Stasys Šedbaras – III skyriaus 1 poskyrio 1.13–1.13.20 skirsniai
Doc. dr. Algimantas Urmonas – I skyriaus 1 poskyrio 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.4.1 skirsniai, 2 poskyrio 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 skirsniai, II skyrius, III skyriaus 1 poskyrio 1.14 skirsnis
Dr. Dainius Žilinskas – III skyriaus 1 poskyrio 1.12 skirsnis

Vadovėlio mokslinis redaktorius ir koordinatorius doc. dr. **Algimantas Dziegoraitis**

R e c e n z a v o :
Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos katedros vedėjas prof. habil. dr. **Alfonsas Vaišvila**
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros vedėjas prof. dr. **Antanas Marcijonas**

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros 2004 m. rugsėjo 13 d. posėdžio sprendimu (protokolo Nr. 1ATK-2) vadovėlis rekomenduotas spausdinti

Mykolo Romerio universiteto vadovėlių, monografijų, mokslinių, mokomųjų, metodinių bei kitų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2005 m. birželio 29 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-5) vadovėlį patvirtino spausdinti

Visos leidinio leidybos teisės saugomos. Šis leidinys arba kuri nors jo dalis negali būti dauginami, taisomi ar kitu būdu platinami be leidėjo sutikimo.

ISBN 9955-19-005-1

© Mykolo Romerio universitetas, 2005
© Audrius Bakaveckas, Algimantas Dziegoraitis, Audronė Dziegoraitienė, Adolfas Gylys, Raimundas Kalesnykas, Birutė Pranevičienė, Edmundas Rusinas, Stasys Šedbaras, Algimantas Urmonas, Dainius Žilinskas, 2005

TURINYS

ĮVADAS..... 8

I SKYRIUS

1. ADMINISTRACINĖ TEISĖ KAIP SAVARANKIŠKA TEISĖS ŠAKA..... 26
1.1. Konstitucinis ir socialinis valstybės vykdomosios valdžios vaidmuo..... 26
1.2. Įvadinės administracinės teisės sąvokos ir kategorijos bei jų komentarai..... 38
1.3. Administracinės teisės vieta Lietuvos teisinėje sistemoje..... 51
1.4. Administracinės teisės objektų sociologinio tyrimo programa.... 87
1.4.1. Administracinės teisės objektų tyrimas taikant sociologinius metodus..... 101
1.5. Administracinės teisės mokslo samprata, jo dalykas ir funkcijos.106
1.5.1. Administracinės teisės mokslas Lietuvoje 1918–1940 m. ...152
1.6. Administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, genezė. Pasaulio šalių administracinė teisė ir jos požymiai..... 159
2. ADMINISTRACINĖS TEISĖS NORMOS..... 172
2.1. Administracinis teisinis reguliavimo mechanizmas ir jo elementai.....172
2.2. Administracinės teisės normos..... 174
2.3. Administracinės teisės normų aiškinimo aktai..... 184
2.4. Administraciniai teisiniai santykiai..... 186
2.5. Administraciniai teisiniai režimai..... 192
2.5.1. Valstybinis valdymas ir administraciniai teisiniai režimai...193
2.5.2. Valstybinio ir administracinio teisinio reguliavimo santykis..... 195
2.5.3. Administracinių teisinių režimų prigimtis, samprata ir požymiai.....197
2.5.4. Administracinių teisinių režimų turinys.....202
2.5.5. Administracinių teisinių režimų klasifikacija..... 206
2.5.5.1. Ypatingosios valstybės padėties reguliavimas administraciniais teisiniais režimais..... 209
2.5.5.2. Legitimūs administraciniai teisiniai režimai..... 211
2.5.5.3. Funkciniai administraciniai teisiniai režimai..... 218

II SKYRIUS

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TURINYS IR PAGRINDINIAI PRINCIPAI....222
1.1. Viešojo valdymo (administravimo) sąvoka ir esmė....222
1.1.1. Valstybės valdymas....223
1.1.2. Valstybės valdymas ir jo administravimas....225
1.1.3. Valstybės ir įstaigų administravimas....227
1.1.4. Viešojo administravimo esmė....228
1.1.5. Viešojo administravimo turinys....230
1.2. Administracinės teisės principai....232
1.3. Atskirų administracinės teisės principų taikymo ypatumai....240
1.3.1. Konstitucinio teisinės valstybės principo taikymas....240
1.3.2. Subsidiarumo principo turinys ir jo taikymo problemos....243
1.3.3. Proporcingumo principo taikymas administracinėse bylose....245
1.3.4. Informavimo principas....250

III SKYRIUS

1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SUBJEKTAI....253
1.1. Bendri administracinės teisės subjektų bruožai....253
1.2. Vykdomosios valdžios institucijų sistema....263
1.3. Lietuvos Respublikos Prezidentas....287
1.4. Lietuvos Respublikos Vyriausybė....298
1.5. Lietuvos Respublikos ministerijos....314
1.6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigos....328
1.7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos....333
1.8. Lietuvos Respublikos įstaigos prie ministerijų....339
1.9. Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai. Regioninė plėtra....343
1.10. Lietuvos Respublikos apskričių viršininkų institucijos....349
1.11. Lietuvos Respublikos savivaldybių institucijos....352
1.12. Lietuvos Respublikos piliečiai ir užsieniečiai....371
1.13. Valstybės tarnyba ir valstybės tarnautojai....376
1.13.1. Valstybės tarnybą reglamentuojančių teisės aktų sistema....378
1.13.2. Pagrindiniai valstybės tarnybos principai....381
1.13.3. Valstybės tarnautojo sąvoka ir valstybės tarnautojų klasifikacija....386

1.13.4. Valstybės tarnautojų teisnumas ir veiksnumas..... 394
1.13.5. Pagrindinės priėmimo į valstybės tarnybą taisyklės.....397
1.13.6. Valstybės tarnautojų pareigos..... 407
1.13.7. Valstybės tarnautojų teisės..... 409
1.13.8. Apribojimai, taikomi valstybės tarnautojams.....412
1.13.9. Valstybės tarnautojų karjera.....416
1.13.10. Valstybės tarnautojų darbo užmokestis.....422
1.13.11. Valstybės tarnautojų atostogos.....425
1.13.12. Valstybės tarnautojų socialinės garantijos.....429
1.13.13. Valstybės tarnautojų skatinimas.....433
1.13.14. Valstybės tarnautojų tarnybinė atsakomybė..... 435
1.13.15. Valstybės tarnautojų materialinė atsakomybė..... 442
1.13.16. Valstybės tarnautojų administracinė atsakomybė..... 445
1.13.17. Valstybės tarnautojų baudžiamoji atsakomybė.....447
1.13.18. Valstybės tarnautojų mokymas.....451
1.13.19. Valstybės tarnybos valdymas..... 455
1.13.20. Valstybės tarnautojo statuso praradimas..... 456
1.14. Nevyriausybinių organizacijų sąvoka, esmė ir vieta visuomenėje..... 464

IV SKYRIUS

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO FORMOS.....475
1.1. Viešojo administravimo formos samprata..... 475
1.2. Viešojo administravimo formų rūšys..... 478
1.2.1. Teisinės viešojo administravimo formos 479
1.2.2. Neteisinės viešojo administravimo formos.....481
2. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEISĖS AKTAI.....483
2.1. Viešojo administravimo teisės aktų samprata ir pagrindiniai požymiai..... 483
2.2. Viešojo administravimo teisės aktų teisinė reikšmė.....488
2.3. Viešojo administravimo teisės aktų skirtumas nuo kitų teisės aktų ir dokumentų.....489
2.3.1. Viešojo administravimo teisės akto ir įstatymo santykis.....490
2.3.2. Viešojo administravimo teisės aktų ir teisminių institucijų leidžiamų teisės aktų skirtumai..... 492
2.3.3. Viešojo administravimo teisės aktai ir nevyriausybinių organizacijų leidžiami teisės aktai..... 494
2.3.4. Viešojo administravimo teisės aktų ir civilinių sutarčių skirtumai.....495

2.3.5. Viešojo administravimo teisės aktų ir dokumentų, turinčių juridinę reikšmę, skirtumai....496
2.4. Viešojo administravimo teisės aktų sistema ir klasifikacija....496
2.5. Viešojo administravimo teisės aktams keliami reikalavimai ir jų nesilaikymo padariniai....501
2.6. Viešojo administravimo teisės aktų leidybos procedūra ir jos stadijos....505
3. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO METODAI....511
3.1. Viešojo administravimo metodų samprata....511
3.2. Viešojo administravimo metodų rūšys....514
3.2.1. Bendrieji viešo administravimo metodai....515
3.2.2. Specialieji viešojo administravimo metodai....520
3.3. Administracinių ir ekonominių metodų derinimas viešojo administravimo srityje....522

V SKYRIUS

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEISĖTUMO UŽTIKRINIMAS..525
1.1. Teisėtumo užtikrinimo viešajame administravime samprata....525
1.1.1. Teisėtumo užtikrinimo viešajame administravime sąvoka ir būdai....527
1.2. Kontrolės, vykdymo tikrinimo ir priežiūros santykis....528
2. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KONTROLĖ....532
2.1. Viešojo administravimo kontrolės sąvoka ir pagrindiniai principai....532
2.2. Viešojo administravimo kontrolės rūšys....534
2.3. Lietuvos Respublikos Prezidento vykdoma viešojo administravimo institucijų kontrolė....537
2.4. Lietuvos Respublikos Seimo (parlamentinė) vykdoma viešojo administravimo institucijų kontrolė....539
2.4.1. Seimo kontrolieriai ir jų administracinis teisinis statusas...541
2.4.2. Kitos Seimo steigiamos kontrolės institucijos ir jų administracinis teisinis statusas....544
2.5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdoma kontrolė....549
2.6. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė ir jos administracinis teisinis statusas....552
2.6.1. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės kompetencija....553
2.6.2. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės institucijų struktūra, jų įgaliojimai ir atskaitomybė....555

2.6.3. Valstybės auditas: samprata, rūšys, valstybinis reguliavimas ir veiklos organizavimas..... 558
3. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ VYKDOMA ADMINISTRACINĖ PRIEŽIŪRA..... 563
3.1. Viešojo administravimo institucijų vykdomos administracinės priežiūros sąvoka ir požymiai.....564
3.2. Viešojo administravimo institucijų vykdomos administracinės priežiūros rūšys.....565
3.3. Valstybinių inspekcijų, policijos kontrolės ir priežiūros funkcijos viešojo administravimo srityje..... 568
4. TEISMO KONTROLINĖS FUNKCIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SRITYJE.....570
4.1. Teismo kontrolinių funkcijų formos ir jų vykdymo ypatumai viešojo administravimo srityje.....571
4.1.1. Bendrosios kompetencijos teisimų kontrolinių funkcijų formos ir jų vykdymo ypatumai viešojo administravimo srityje.....573
4.1.2. Specializuotų teismų kontrolinių funkcijų formos ir jų vykdymo ypatumai viešojo administravimo srityje..... 578
4.1.2.1. Pareiškimai ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą..... 579
4.1.2.2. Atskiroji teismo nutartis..... 582
4.1.3. Konstitucinis Teismas ir viešojo administravimo institucijų kontrolė..... 584
5. PILIEČIŲ IR KITŲ ASMENŲ PRAŠYMŲ, PAREIŠKIMŲ, PASIŪLYMŲ IR SKUNDŲ NAGRINĖJIMAS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO IR KITOSE INSTITUCIJOSE..... 590
5.1. Pagrindinės sąvokos..... 591
5.2. Administracinė procedūra ir jos vykdymo tvarka.....592
5.3. Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose tvarka..... 595
5.3.1. Piliečių ir kitų asmenų, atvykusių į viešojo administravimo instituciją, aptarnavimo tvarka.....597
5.3.2. „Vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba.....599
5.3.3. Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo telefonu viešojo administravimo ir kitose institucijose tvarka.....601

LITERATŪRA.....603

ĮVADAS

Lietuvos Respublikos Seimas 1998 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. VIII–810 pritarė Teisinės sistemos reformos metmenų (toliau – Metmenys) naujai redakcijai ir pasiūlė Vyriausybei iki 1998 m. gruodžio 1 d. patvirtinti Metmenų įgyvendinimo programą[1]. Tačiau Metmenyse iš daugybės šalies valdymo institucijų buvo numatyta pertvarkyti pagal teisinės valstybės modelį tik dviejų – Vidaus reikalų ir Teisingumo ministerijos – funkcijas. Antai Vidaus reikalų ministerija turėjo būti laipsniškai pertvarkoma į civilinę, strateginio ir metodinio vadovavimo vidaus reikalų sistemai instituciją, formuojančią nusikalstamumo prevencijos, viešosios tvarkos ir saugumo užtikrinimo, civilinės ir gaisrinės saugos (kartu su Krašto apsaugos ministerija), valstybinės sienos apsaugos, migracijos ir emigracijos politiką. Metmenyse numatyta, kad vidaus reikalų sistemos funkcijas ministerija įgyvendins per Policijos, Pasienio, Mokesčių policijos, Migracijos, Priešgaisrinės apsaugos departamentus, Specialiųjų tyrimų tarnybą ir jų struktūrinius bei kitus padalinius. Metmenyse taip pat nustatyta, kad kita – Teisingumo ministerija – yra atsakinga už teisingumo sistemos institucijų (Apeliacinio, apygardų ir apylinkių teismų, prokuratūros, advokatūros, notariato ir kt.) organizacinį metodinį vadovavimą, darbo sąlygų sudarymą, šių institucijų organizacinės veiklos priežiūrą ir koordinavimą, teisingumo vykdymo nepriklausomumo užtikrinimą. Metmenys nubrėžė ir Lietuvos teisės sistemos kūrimo kryptis ir pirmą kartą atkurtoje nepriklausomoje Lietuvoje nustatė, kad Lietuvos teisė bus kuriama laikantis europietiškos tradicijos, Lietuvos istorinės patirties, dabartinių teisės standartų, derinant skirtingus teisinio reguliavimo metodus kodifikuojama viešoji (Baudžiamasis, Baudžiamojo proceso, Administracinių teisės pažeidimų ir Administracinio proceso kodeksai) ir privatinė (Civilinis (Komercinis), Civilinio proceso kodeksai)) teisė. Taigi šalies administracinėje teisėje atsirado administracinio proceso kategorija, nes šiuo metu galiojantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas[2] bei kiti teisės aktai nustatė administracinių bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką. Dabar nagrinėdami bylas administraciniai teismai vadovaujasi šio įstatymo, taip pat Civilinio proceso kodekso normomis (kai šis įstaty-

[1] Valstybės žinios. 1998. Nr. 61–1736.
[2] Valstybės žinios. 2000. Nr. 85–2566.

mas jas tiesiogiai nurodo), o atskirų administracinių bylų kategorijų teiseną reglamentuoja ir kiti įstatymai. Taigi šalies teisės sistemoje buvo suformuoti procesiniai teisiniai administracinių teisės pažeidimų bylų dėl valdymo institucijų ir valdininkų priimtų sprendimų teisėtumo pagrindai. Bylose dėl valdymo institucijų ir valdininkų priimtų sprendimų teisėtumo buvo įtvirtinta ir ikiteisminio nagrinėjimo stadija – administracinių ginčų komisijų sistema.

Globalūs socialiniai pokyčiai XX a. pabaigoje iš esmės pakeitė administracinės teisės raidą, jos esmę bei turinį Lietuvoje bei posovietiniame Rytų Europos regione. Sovietų Sąjungoje ir nuo jos visiškai priklausomose vadinamosiose liaudies demokratijos šalyse (Lenkijoje, buvusioje Čekoslovakijoje, Rumunijoje, VDR, Vengrijoje ir kt.) visus politinius ir teisinius institutus totalitarinio režimo sąlygomis absoliučiai kontroliavo šių šalių komunistų partijos. Lietuvos Respublikos Konstitucijos, priimtos 1992 m. spalio 25 d. referendume, preambulėje nurodyta, kad lietuvių tauta siekia atviros, teisingos, darnios, pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės. Tuo tikslu šalyje daugmaž sėkmingai vykdomos reformos politikos, teisės, ekonomikos, kultūros, švietimo ir kitose srityse, kuriami nauji teisinės vertybinės orientacijos kriterijai, formuojasi jų taikymo praktika ir kt. Šioje mūsų šalies valstybingumo stiprinimo praktikoje ypač didelį vaidmenį vaidina administracinė teisė. Tačiau vadinamosios konkretizuotos konstitucijos tobulinimas reikiamu metu, atsižvelgiant į politinius, socialinius pokyčius ir interesus, veiksmingų teisės aktų leidyba galima tik kruopščiai parengus mokslinį šios pamatinės teisės šakos raidos modelį, suderintą su nacionaline teisės sistema, šios sistemos reformos pozityviais rezultatais ir tarptautiniais teisės aktais, ypač su Romoje 2004 m. spalio 29 d. susirinkusių 25 Europos Sąjungos valstybių ir vyriausybių vadovų patvirtinta sutartimi dėl Europos Sąjungos Konstitucijos. Šią Konstituciją sudaro keturios dalys, kuriose išdėstyta Europos Sąjungos konstitucinė sąranga, pagrindinių teisių chartija, politikos kryptys ir funkcijos, bendrosios ir baigiamosios nuostatos, garantuojančios asmens pagrindinių teisių ir laisvių apsaugą. 2004 m. lapkričio 11 d. Europos Sąjungos Konstituciją patvirtino Lietuvos Seimas 84 nariams balsavus „už“, 4 – „prieš“ ir 3 susilaikius (šiai ypač reikšmingai ir unikaliai tarptautinei sutarčiai ratifikuoti reikėjo ne mažiau kaip 57 balsų). Konstitucija nurodo, kad konkretūs Europos Sąjungos priimti teisės aktai turi viršenybę valstybių narių teisės atžvilgiu (muitai, vidaus rinkai būtinos konkurencijos taisyklės, pinigų politika, jūrų biologinių išteklių apsauga, bendra prekybos politika, išorės sienų apsauga ir kt.).

Vykdydama teisinę reformą bei siekdama nustatyti svarbiausias mūsų visuomenės socialines bei kitas reikmes, įstatymų leidybos tendencijas,

1993 ir 1998 m. Teisingumo ministerija parengė „Teisinės sistemos reformos metmenis“. Nors Seimas jas aprobavo, tačiau 1993 m. gruodžio 14 d. priėmė nutarimą „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“[3] (toliau – Metmenys), kuriame pripažino, kad šalyje veikianti teisinė sistema neatitinka Europos šalių teisės standartų, o iš dalies ir valdžių padalijimo principų. Taigi Metmenų autoriai, užuot parengę visapusiškai pagrįstą teisinę doktriną, daugiausia dėmesio skyrė tik įstatymų leidybos klausimams. Todėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir jos ginamų pamatinių vertybių ignoravimas Metmenyse tapo viena iš pagrindinių teisinio nihilizmo ir nestabilumo priežasčių[4]. Teisininkas E. Jarašiūnas, pagrįstai kritikuodamas paviršutiniškai parengtą Metmenų tekstą ir koncepciją, rašė, kad kol kas negali pasakyti, į kokią teisę mes einame, nes nekeičiant pačios teisės esmės sampratos pageidaujama kryptimi reformuoti šalies teisinę sistemą neįmanoma[5].

Būtinumą parengti naują modernią ir konceptualią nacionalinės teisės sampratą ir ją įgyvendinti teisinės kūrybos praktikoje pabrėžė E. Kūris. Jis motyvuotai rašė, kad „Lietuvos teisės desovietizavimas įmanomas tik desovietizavus pačią Lietuvos visuomenę ir joje susiklosčiusią teisės sampratą, t. y. iš esmės reformavus tai, ką jurisprudencija ir teisės sociologija vadina visuomenės teisės tradicija“[6]. Pagaliau A. Vaišvila pažymėjo, kad atsiribojęs nuo sovietinės ideologijos ir reformavę šalies teisėsaugos struktūras vis dėlto dar nelikvidavome sovietinės ideologijos esmės – normatyvizmo ir etatizmo, t. y. metodologinių sovietinės teisės pagrindų[7]. Neigiama normatyvizmo įtaka pasireiškė tuo, kad ypač sureikšmino teisės aktus, organinius įstatymus (kodeksus) visiškai ignoruodama teisės šerdį – teisines koncepcijas ir idėjas, jų genezę ir paskirtį, socialinę ir teisinę reikšmę. Todėl teisus buvo Seimo Pirmininkas V. Landsbergis, dar 1997 m. gruodžio 4 d. Lietuvos teisės akademijoje (dabar – Mykolo Romerio universitetas) vykusioje mokslinėje konferencijoje kviesdamas šalyje vykdomą teisinę reformą plėtoti kaip teisingumo sampratos reformą. Pasak pranešėjo, pagrindinis teisinės reformos Lietuvoje uždavinys turi būti ne teisėsaugos

---

[3] Valstybės žinios. 1993. Nr. 70–1311.

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

[5] Jarašiūnas E. Reformuosime seną ar kursime naują teisę? // Lietuvos aidas. 1993. Nr. 246. P. 6.

[6] Kūris E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija // Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius, 1993. P. XI–XVII.

[7] Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius, 2000. P. 43.

struktūrų kaitaliojimas, o teisingumo, kaip humanitarinės, dvasinės, moralinės kategorijos, pertvarkymas[8].

Glaustai aptartos teisinės sistemos reformos kūrimo problemos ir spragos pastebimos ir nūdienos socialinėje teisinėje praktikoje. Valstybinė orientacija į žmogų (žmogus – tikslas, o ne priemonė), toli gražu netapo „kategoriškuoju imperatyvu“ rengiant ir tobulinant jau veikiančius teisės aktus (įstatymus), susijusius su teismų veikla, ypač su administracine praktika, nors čia priimtas vienas kitas ganėtinai pažangus įstatymas, pavyzdžiui, Administracinių bylų teisenos įstatymas, iš dalies – Viešojo administravimo įstatymas. Taigi Lietuvos administracinės teisės pagrindinis tikslas – tarnauti žmogaus ir visuomenės interesams socialinėje praktikoje – bus pasiektas tik maksimaliai sutvarkius jos specifinio teisinio reguliavimo mechanizmą, atsižvelgiant į skirtingą administraciniais teisiniais santykiais susijusių subjektų (asmenų) savarankiškumo arba priklausomybės santykį, administracinių teisės aktų teisinį savitumą bei jų taikymo sritis, originalų – tik administracinei teisei būdingą teisinio reguliavimo metodą, t. y. konkretaus teisinio poveikio žmonių (asmenų) elgesiui būdų ir priemonių sistemą[9]. Galima teigti, kad tik teisingų, kokybiškų ir pažangių įstatymų leidyba bei tikslus, teisėtas jų taikymas praktikoje gali užtikrinti pamatinių mūsų visuomenės vertybių apsaugą ir įgyvendinimą, ekonominę, kultūrinę ir kitokią pažangą, žmonių saugumą bei valstybės konstitucinių vertybių stabilumą[10].

---

[8] Brasaitė A. Teisinės sistemos reforma: nepateisinti lūkesčiai ir šviesios perspektyvos // Justitia. 1997. Nr. 6. P. 2.

[9] Pvz., prof. A. Vaišvila vadovėlyje „Teisės teorija“ rašo, kad teisinio reguliavimo metodas atsako į klausimą, kaip ir kiek reguliuojami visuomeniniai santykiai (Vilnius: Justitia, 2000. P. 159).

[10] Pažymėtina, kad Prancūzijoje dar 1979 m. liepos 11 d. buvo priimtas įstatymas dėl administracinių aktų motyvacijos ir santykių dėl valdymo organų ir visuomenės gerinimo (Nr. 79–587). Šio įstatymo 1 straipsnyje nurodoma, kad fiziniai ir juridiniai asmenys turi teisę nedelsiant gauti informaciją apie individualių sprendimų, sukeliančių jiems nepalankias pasekmes, priėmimo motyvus. Tuo tikslu turi būti motyvuojami sprendimai, kurie: apriboja viešųjų laisvių įgyvendinimą arba yra policinės priemonės; skiria sankcijas; nustato leidimo išdavimą apribojančiomis sąlygomis arba nustato draudimus; atšaukia arba panaikina aktus, suteikiančius teises; apriboja ieškinių senaties terminus arba teisės veikimo terminus kreiptis į teismą arba kokias kitas teises; atsisako suteikti lengvatas ir privilegijas asmenims, kurie atitinka įstatymo nustatytas sąlygas. Be to, šis įstatymas nustato taisyklę, kad individualūs valdymo sprendimai (aktai), leidžiantys bendrų taisyklių, numatytų įstatymo arba reglamento, išimtis, turi būti motyvuojami. Ši motyvacija turi būti išdėstoma raštu ir grindžiama teisinėmis ir faktinėmis aplinkybėmis, sudarančiomis konkretaus sprendimo pagrindą. Tobulinant viešojo administravimo įstatymą, šios formuluotės vienokia ar kitokia forma yra vertingas ir perspektyvus pagrindas.

Faktai tokie, kad Lietuvos ūkyje vyravusi planinė ekonomika bei ją atitinkantys administracinio teisinio reguliavimo svertai (mechanizmai) beviltiškai paseno, atsiliko nuo esminių pokyčių šalies ūkyje, ypač įgyvendinus strateginį Lietuvos siekį tapti Europos Sąjungos nare. Todėl būtina kuo skubiau, kvalifikuotai ir laiku reformuoti visą šalies administracinį teisinį rinkos ekonomikos reguliavimo mechanizmą ir jo metodus, siekiant išvengti tokio reguliavimo kraštutinumų bei perlenkimų. Taigi valstybė nūdien negali smulkmeniškai reguliuoti ūkio subjektų veiklos ir vienokia arba kitokia forma brutaliai kištis į jų vidaus reikalus. Kita vertus, laisvų ekonomikos santykių plėtra valstybėje, kaip rodo praktika, galima tik modifikavus ir pritaikius šalies ekonomikoje pažangius rinkos ekonomikos valstybinio reguliavimo metodus. Antai dinamiškiausia pasaulyje JAV ekonomika – itin veiksminga laisvosios rinkos sistema – buvo kuriama daugiau kaip 200 metų. Ši šalis, turėdama vos 5 proc. pasaulio gyventojų, XX a. pabaigoje pagamindavo net 25 proc. pasaulyje sukuriamos produkcijos. Maža to, statistikos duomenys rodo, kad JAV gamybos našumas ir gyvenimo lygis yra vieni aukščiausių pasaulyje. Tiesa, nepaisant aštrios polemikos dėl valstybės vaidmens rinkos ekonomikoje, kuri pagrįsta laisva gamyba ir kurioje viešpatauja privati nuosavybė ir iniciatyva, valstybė į ją beveik nesikiša. Tačiau patirtis rodo, kad vienu arba kitu konkrečiu atveju valstybė privalo reguliuoti laisvosios rinkos institucijų veiklą ir tokiu reguliavimu užtikrinti visiems asmenims vienodas ekonomines galimybes užkertant kelią realiems piktnaudžiavimams ir nevaržomam ekonominiam egoizmui, stabdant šalyje infliaciją bei skatinant ūkio plėtrą. Antai čia valstybė įgyvendina įvairias socialinio aprūpinimo programas, kurių kratosi privatusis sektorius, nes nepajėgia arba nenori jų vykdyti. Taigi valstybės vaidmuo JAV ekonomikos raidoje buvo labai įvairus, efektyvus ir priklausė nuo konkretaus laikotarpio ekonominių tendencijų. Pavyzdžiui, XX a. 8-ajame ir 9-ajame dešimtmetyje šalyje didėjant mokesčiams ir smunkant ekonominiams rodikliams centrinė administracija iš esmės sumažino valstybės įtaką privačiai veiklai siekdama skatinti šio sektoriaus iniciatyvą ir pagrindinį laisvosios rinkos rodiklį – investicijas, naujos technikos diegimą bei užsienio prekybą. Taigi verslo ir valstybės santykiai grindžiami *laissez faire* („leiskite veikti“) doktrina, nors žymūs JAV verslo filosofijos mokslininkai pripažįsta, jog pusiausvyra tarp šios doktrinos ir valstybės reguliavimo nebus tvirta. Tačiau jie konstatuoja, kad nūdien JAV nėra nė vienos prekės, kurios gamybos ar pardavimo nereguliuotų valstybė. Pavyzdžiui, maisto gamintojai privalo tiksliai nurodyti, koks produktas yra dėžutėje, skardinėje ar stiklainyje, draudžiama parduoti bet kokį vaistą tol, kol jis neišbandomas ir nepatvirtinamas federalinės įstaigos. Šalies įmones kruopščiai tikrina valstybės ins-

pektoriai. Jie stebi, ar įmonės laikosi nustatytų sveikatos ir darbo saugos reikalavimų. Pagamintų prekių kainos turi būti aiškiai pažymėtos, o reklama neturi klaidinti vartotojų. Kartu įstatymai ir kiti teisės aktai gina darbuotojus, draudžia bet kokią diskriminaciją priimant į darbą, nustato konkrečias darbo sąlygų normas. Pagaliau valstybė taiko svarbias priemones siekdama realiai apginti pensininkus, invalidus, kitus nuskurdusius žmones. Valstybė atkakliai gina visuomenės interesus apribodama per didelę verslo santalką, nes didelės kompanijos įvairiais būdais dažnai iš rinkos išstumdavo ekonomiškai silpnesnes įmones. 1970 m. gruodį buvo įsteigta JAV aplinkos apsaugos agentūra, veiksmingai sauganti piliečių sveikatą ir gerovę nuo pavojingos pramonės, oro ir vandens taršos. Pagaliau didelę teigiamą įtaką JAV ekonomikai daro įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios, įvairios arbitražinio pobūdžio neteisminių ginčų nagrinėjimo komisijos, kasmet priimančios daugiau kaip 100 000 sprendimų[11]. Taigi tikroji rinkos ekonomika savo prigimtimi yra decentralizuota, lanksti, praktiška ir kintanti, nes vartotojas čia gali laisvai pasirinkti konkuruojančius gaminius (prekes) ir teikiamas paslaugas. Savo ruožtu verslininkas laisvai pasirenka konkretų verslą, pasirengia rizikuoti ir įsitvirtinti rinkoje. O darbininkas savo nuožiūra turi teisę pasirinkti darbą, profesiją, pereiti į kitą darbovietę ir t. t. Taigi, nors rinkoje apstu įvairių teisės pažeidimų ir piktnaudžiavimo atvejų, verslininkystės filosofinė dvasia, sistemingai derinama su politine demokratija, žmogui ir visuomenei garantuoja didžiausias galimybes kelti ekonominę gerovę. Žmonės turi išmokti efektyviai gaminti paklausią produkciją konkurencinėmis kainomis. Antraip jie bankrutuos ir privalės pasitraukti iš verslo. Reguliuojantis valstybės vaidmuo išryškėja tada, kai privati rinka nepajėgia išspręsti vienų ar kitų problemų – infliacijos, nedarbo, gamtos užterštumo, skurdo, tarptautinės prekybos kliūčių, nestabilių energetinių išteklių kainų svyravimų ir kt.[12] Lietuvai, perėjusiai iš centralizuotos į laisvosios rinkos ekonomiką ir kovojančiai su infliacija (ją sukelia dvi prie-

---

[11] JAV ekonomikos apybraiža. Jungtinių Valstijų informacijos agentūra. Vilnius. P. 6–9, 106–121. Beje, įdomią viešojo sektoriaus ir privatumo santykio interpretaciją pateikia Wayne‘as Parsonsas. Autorius nurodo, kad viešoji gėrybė – tai gėrybė arba paslauga, kuri prieinama visiems. Grynos viešosios gėrybės yra tos, kurias teikia valstybė, o ne rinka. Kita vertus, grynosios privačios gėrybės yra tos, kurios vartojamos pasirinktinai ir už jas mokama. Mat už viešąsias gėrybes mokama mokesčių lėšomis (jų kainą išreiškia mokesčių naštos dydis). O už privačias gėrybes mokama individualiai, t. y. pagal nusistovėjusią rinkos kainų sistemą. Taigi viešumas aprėpia tą žmogiškosios veiklos aspektą ir, pridėsime, sritis, kurioms reikia valdžios arba visuomenės reguliavimo, arba sutelktų visuomenės pastangų. Žr.: W. Parsons. Viešoji politika. Vilnius, 2001. P. 19–25.

[12] Watsas M. Rinkos ekonomika. Kas tai? Jungtinių Valstijų informacijos agentūra, 1992. P. 2–9.

žastys – gyventojų išlaidos didėja sparčiau negu gamintojai pajėgia didinti prekių ir paslaugų teikimą arba iš esmės sumažėja prekių ir paslaugų teikimas vartotojams ir gamintojams bei dėl šių priežasčių padidėja jų kainos), svarbu ir kitkas: valstybė privalo realiai atsisakyti kainų reguliuotojos funkcijos ir leisti rinkoje veikiančioms pasiūlos ir paklausos jėgoms nustatyti beveik visų prekių ir paslaugų kainas. Todėl viena iš pagrindinių vyriausybės užduočių – administracinėmis priemonėmis nuosekliai vykdyti tokią šalies ekonomikos stabilizavimo politiką, kuri veiksmingai derintų būtinumą skatinti ekonominę šalies plėtrą ir pajėgumą su būtinybe kontroliuoti galimus infliacijos požymius. Būtina pažymėti, kad komandinės centralizuotos ekonomikos modelis istoriniame kontekste buvo visiškai sukompromituotas, nes nebuvo pajėgus išspręsti šių ir kitų problemų, ypač užtikrinti bent minimalią žmonių gerovę ir saugumą.

Viešoji teisė gina ir saugo pamatines valstybės vertybes, užtikrina jos stabilumą bei garantuoja asmeninių, apibendrintų interesų ir socialinių poreikių įgyvendinimą. Todėl viešoji ir privatinė teisė yra glaudžiai susijusios, papildo viena kitą. Tačiau kai kurie teisininkai ir ekonomistai, pripažindami valstybinės rinkos ekonomikos svarbą, iki šiol polemizuoja dėl šio administracinio reguliavimo apimties ir reikšmingumo kriterijų. Antai garsaus ekonomisto D. Keinso nuomone, kiekvienos šalies ekonomikos stiprinimo pamatas yra veiksminga paklausa, kuria valstybė skatina intensyvią mokesčių politiką ir investicijas, tuo tikslu pasitelkdama valstybės lėšas. Svarbiausi investicijų skatinimo būdai (metodai) – tai verslui palankios biudžeto ir finansų politikos vykdymas finansuojant ir suteikiant kreditus iš valstybės biudžeto verslininkams, apskritai valstybinių prekių ir paslaugų pirkimo galių ir apimties didinimas, palūkanų procento mažinimas ir t. t. Kita vertus, vadinamosios liberaliosios mokyklos atstovai (M. Frydmanas ir kt.) teigia, kad valstybė negali kištis į ekonomikos administravimą, nes tai skatina biurokratines, korupcines tendencijas bei jų neigiamus padarinius visuomenei. Tačiau JAV ir kitų šalių patirtis rodo, kad administracinio teisinio reguliavimo priemonėmis valstybė gali suderinti įvairiausius asmeninius, atskirų visuomenės grupių ir bendrijų interesus, realiai užtikrinti ūkinę, socialinę ir kitokią pažangą. Todėl teisus J. A. Tichomirovas, kritikuojantis skeptišką privačios teisės šalininkų nuomonę dėl viešosios teisės vaidmens valstybėje. Šis mokslininkas pagrįstai teigia, kad negalima vieną reiškinį aukštinti menkinant kitą reiškinį, nes tiek privati, tiek viešoji teisė tarnauja žmogui ir visuomenei, bet tarnauja kaip sąjungininkės, o ne kaip priešininkės. Pasak mokslininko, visuomenė nėra paprasta individų visuma, o turi būti ginama

ne tik privati nuosavybė. Kita vertus, rinkos ekonomika, kaip socialiai orientuotos ekonomikos reiškinys, negali būti absoliutinama[13].

Taigi administracinės teisės praktikoje ir jos moksliniuose tyrinėjimuose tiek teisėtumo užtikrinimo viešajame valstybės valdyme procesai, viena vertus, tiek žmogaus teisių užtikrinimas valstybinio valdymo teisiniuose santykiuose, kita vertus, – tarsi dvi vienodos vieno medalio pusės, kuriose nė vienai negalima teikti prioriteto. Tik teisiškai suderinta privatinė ir viešoji teisė gali būti rezultatyvi, nes iš esmės sumažina interesų konfliktų apraiškas bei socialinę įtampą mūsų visuomenėje.

Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488, nurodoma, kad šios strategijos, paremtos Europos Sąjungos rekomendacijomis, kaip tobulinti viešąjį administravimą, parengimą lėmė įvairūs veiksniai (priežastys), taip pat didėjantys asmenų reikalavimai, kad centrinio, teritorinio ir vietinio valdymo lygiais būtų geriau sprendžiamos socialinės ir kitos jų problemos, nuolat didėjantis privataus sektoriaus vaidmuo, jo įtaka šalies ekonomikos raidai ir informacinių technologijų plėtra, poreikis didinti valstybės valdymo efektyvumą ir gerinti viešųjų paslaugų kokybę. Šioje strategijoje planuojama ypač daug dėmesio skirti geresniam valdymui (*better regulation*), žmogiškųjų išteklių valdymui (*Human resource management*), naujovėms teikiant viešąsias paslaugas (*innovative public services*) ir elektroninei valdžiai (*e-government*). Svarbu pažymėti ir tai, kad nurodytoje Strategijoje formuluojami konkretūs viešojo administravimo tobulinimo Lietuvoje tikslai – gerinti valdymo institucijų sistemos sandarą ir modernizuoti jų vidines struktūras, tobulinti į rezultatus orientuotą valdymą, gerinti teikiamą viešųjų paslaugų kokybę, decentralizuoti ir dekoncentruoti valdymą, plėtoti vietos savivaldą, sudaryti sąlygas savivaldybėms teikti geros kokybės, gyventojams prieinamas viešąsias paslaugas, supaprastinti valstybės tarnybos procedūras ir taisykles, įgyvendinti valstybės tarnybos kontrolės sistemą ir kt.[14]

---

[13] Тихомиров Ю. А. Публичное право. Москва, 1995. С. 31–32. Beje, Lietuvos laisvosios rinkos instituto direktorė G. Steponavičienė, kritikuodama nekonkrečią koalicinės Lietuvos Vyriausybės programą ir šios programos įgyvendinimo priemones, teigia, kad daugiau dėmesio skiriama vadinamajai intervencinei politikai į konkrečias verslo rūšis. Pasak autorės, tai nėra socialiai orientuota rinka, nes sprendžiama už pačius verslininkus ir investuotojus. Be to, pasitaiko atvejų, kai valstybės interesais tampa atskirų interesų grupių interesai. Pavyzdžiui, derybose dėl cukraus kvotų valstybė atstovavo cukrinių runkelių augintojams, o ne cukraus vartotojams – visiems Lietuvos gyventojams. Atskirų ekonomikos šakų subsidiavimas yra ne laisvoji rinka, o socialinė ekonominė inžinerija. Žr.: G. Steponavičienė. Vyriausybė juda be aiškios krypties // Ekstra. 2005. Nr. 28. P. 16–17.

[14] Valstybės žinios. 2004. Nr. 69–2399.

Nūdien didžiuliai pokyčiai mūsų visuomenėje ir valstybėje lemia visiškai naują administracinės teisės ir proceso vaidmenį ir verčia naujai – netradiciškai reguliuoti bei aiškinti socialinio valstybinio valdymo procesus. Nėra abejonės, kad milžiniška privatinės teisės įtaka viešajam teisės reguliavimui verčia kuo skubiau ir efektyviau nustatyti aiškią pusiausvyrą tarp šių tendencijų valstybėje. Administracinė teisinė praktika ir doktrina rodo, kad Lietuvoje šiuo metu pernelyg sureikšminamas asmeninio intereso pradas, jis vis dažniau supriešinamas su visos visuomenės ir valstybės interesais. Praktika rodo, kad ši tendencija vis dėlto daro žalą teisiniam stabilumui ir socialinei darnai visuomenėje. Iš tikrųjų itin egocentriškas privačių interesų suvokimas, be abejonės, deformuoja jų pilietinę, vertybinę ir moralinę etinę sampratą, skatina primityvų egoizmą ir savivalę. Valstybė privalo užtikrinti visų piliečių bendrus ir individualius interesus. Biurokratiškas, niekuo nepagrįstas valstybės tarnautojų, kitų pareigūnų nesugebėjimas teisiškai suderinti viešuosius ir privačius interesus, kitos valstybinio valdymo ir viešojo administravimo problemos ir deformacijos apsunkina valstybinio valdymo ir savivaldybių institucijų funkcionavimą, apskritai silpnina administracinio teisinio reguliavimo efektyvumą, pažangių šio reguliavimo metodų taikymą šalies socialinėje praktikoje ir sudėtinguose socialinės demokratijos stiprinimo procesuose. Antai valstybinio turto privatizacija, tik iš išorės pridengta šalies piliečių gerovės didinimo šūkiais, padarė didžiulę žalą mūsų piliečiams, visuomenei ir valstybei, deformavo ekonominę, socialinę ir kultūrinę pažangą šalyje. Nors administracinė teisė užtikrina tam tikrą valstybinio valdymo efektyvumo lygmenį, tačiau šiuolaikiniai pokyčiai mūsų visuomenėje, Lietuvos įsiliejimas į Europos Sąjungą reikalauja visiškai naujo požiūrio į šią teisės šaką, ypač į jos teisėkūrą ir teisės aktų taikymą. Universalus administracinės teisės veikimas nustato ir apibrėžia visą viešosios teisės sričių (šakų) įvairovę, yra jų pagrindas. Valstybinės institucijos įstatymo nustatytas funkcijas vykdo imperatyviomis administracinėmis ir nuolat besivystančiomis normomis. Šios normos dažnai veikia kompleksiškai sąveikaudamos su finansų, ekologinės teisės ir kitų teisės šakų normomis. Taigi administracinė teisė Lietuvos teisinėje sistemoje yra viena iš svarbiausių teisės šakų, nes jos imperatyvus reguliuojamasis potencialas užtikrina šalies vykdomosios valdžios veikimą bei viešuosius interesus daugybėje svarbiausių valstybinio ir visuomeninio gyvenimo sričių. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnis nurodo, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė ir Teismas. Taigi įgyvendinant pamatinį teisinį valdžių padalijimo principą Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė taiko, įgyvendina ir vykdo įstatymo įstatymus. Šios pagrindinės vykdomosios valdžios institucijos tvarko valstybės reikalus bei da-

ro įtaką įvairiausiems valstybinio valdymo procesams. Lietuvos Seimas yra atstovaujamoji valstybinės valdžios institucija, kuri leidžia įstatymus (prireikus svarstydamas ir priimdamas Konstitucijos pataisas), priima nutarimus dėl referendumų, skiria Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimus, steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vadovus, pritaria arba nepritaria Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai bei įgyvendina kitas pagrindines konstitucines funkcijas.

Šiuo metu teisinio reguliavimo pagrindai administracinėje teisėje kinta dėl naujų valstybės ir visuomenės sąlygų bei poreikių. Nesunku pastebėti, kad radikaliai keičiasi valstybinio valdymo funkcijos, būdai bei administracinės teisinės jų įgyvendinimo priemonės, ypač dėl privatinės teisės plėtotės, socialinių, ūkio, ekonomikos apskritai ir kitų pokyčių šalyje. Todėl siaurėja valstybinio valdymo įtaka šiems procesams, nes daugelis Lietuvos ekonomikos sričių plėtojasi autonomijos ir savireguliacijos pagrindu. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnis teigia, kad šalies ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva, o valstybė reguliuoja visuomenei naudingas pastangas ir iniciatyvą bei reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Todėl gerai teisiškai suderintą veiksmingą valstybinį valdymą ir visuomenės socialinių reikalų tvarkymą administracinės institucijos laiko prioritetinėmis sritimis. Administracinė teisė yra atraminė viešosios teisės dalis, todėl valdymo institucijos taiko įvairius teisinio reguliavimo, palaikymo, skatinimo ir teisinės gynybos (apsaugos) metodus bei priemones. Vykdomoji valdžia tvarko, organizuoja ir reguliuoja žmonių elgesį, užtikrina įvairių socialinių institutų funkcionavimą, saugo visuomeninę tvarką ir pan. Kadangi nepriklausomos Lietuvos ekonomika žengia laisvosios verslininkystės skatinimo keliu, valstybė organizuoja ūkinę ekonominę veiklą per atvirąsias ir konkurencines rinkas, apskritai daro įtaką šiems procesams, nes gina vartotojo interesus, rūpinasi pensininkais, invalidais, riboja monopolijas, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę, gamtą ir pan. Tačiau nustatyti tinkamą pusiausvyrą tarp laisvai veikiančio Lietuvos ekonomikoje privataus verslo (*laissez faire* – „leiskite veikti“ doktrinos) ir konkrečių reikalavimų, kad valstybė teiktų pagalbą ūkio subjektams bei griežtai kontroliuotų verslininkus, kad siekdami kuo didesnio pelno jie nepažeidinėtų dirbančiųjų ir vartotojų interesų, itin sunku. Svarbus vaidmuo čia priklauso administraciniam teisiniam reguliavimui, asmenų teisių ir interesų gynybos viešajame sektoriuje administraciniams mechanizmams. Taigi valdymo santykiai yra itin sudėtinga ir reikšminga visuomeninių santykių sritis, kurios socialinis veiksmingumas labai priklauso nuo vykdomosios valdžios institucijų taiko-

mos valdymo strategijos ir taktikos, teisinės ir vadybinės valdymo aktų kokybės. Kartu čia stiprinami viešųjų interesų gynybos mechanizmai, funkciniai administraciniai teisiniai režimai, skatinama piliečių ir įvairių juridinių asmenų iniciatyva ne tik garantuojant, bet ir administracinėmis teisinėmis priemonėmis ginant jų teises. Tačiau daug administracinių teisės fragmentų yra išbarstyti kitose teisės ir įstatymų šakose (administracinio proceso ar finansų teisėje, kredito santykiuose, statybų taisyklėse) arba sudaro atskirus darinius – valstybės tarnybą, administracinius teisės pažeidimus ir pan. Šie veiksniai, suprantama, komplikuoja tikslių administracinės teisės šakų ribų (reguliavimo objekto) nustatymą. Teisininkas Janas Erikas Lane'as knygoje „Viešasis sektorius" pagrįstai rašo, kad viešųjų institucijų sistema yra šalies turtas ir jo deramas naudojimas, siekiant apibrėžti atitinkamos veiklos srities politiką, ją įgyvendinti ir sėkmingai administruoti, viešosios institucijos nacionalinei plėtotei yra tas pats, kas ir ekonomikos ištekliai.

Teisinės valstybės kuria naujus europietiškus visuomeninių santykių teisinio reguliavimo mechanizmo modelius. Tai ypač pasakytina apie tradicinį ir naują administracinės teisės ir proceso vaidmenį stiprinant visą valstybę. Kol kas nepriklausomos Lietuvos valstybėje dar nesukurta nuosekli ir moderni administracinės teisės doktrina, todėl viešųjų interesų socialinę ir teisinę reikšmę piliečiui bei visuomenei reikia kruopščiai ištirti. Šalies teisė yra visuomeninės savivaldos ir socialinės inžinerijos veiksminga priemonė, apskritai valstybę ir pilietinę visuomenę vienijantis veiksnys. Lietuva siekia sukurti stabilias administracines institucijas, užtikrinančias socialinę demokratiją, žmogaus teises ir jų veiksmingą gynimą bei spartinančias viešojo administravimo reformą. Esminiai valdžios sandūros ir įvairių valstybės institucijų funkcionavimo pokyčiai verčia kuo greičiau pakeisti požiūrį į administracinės teisės esmę, principus, funkcijas ir sistemą. Kol kas tarnautojo teisė kontroliuoti pilietį yra vyraujanti, o paprastų piliečių galimybės kontroliuoti tarnautojus ir ginti savo pažeistus teisėtus interesus yra palyginti menkos. Todėl šalyje svarbu parengti ir sudaryti profesionalų, sąžiningą ir kultūringą tarnautojų korpusą.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo, kurį Lietuvos Respublikos Seimas patvirtino 1999 m. birželio 17 d., 1 straipsnyje nurodomas šio įstatymo tikslas – sudaryti būtinas teisines prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat skatinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą – turi būti besąlygiškai vykdomas visų valdžios institucijų bei jų pareigūnų.

Įgyvenant šias Lietuvos administracinės teisės kūrimo kryptis, Lietuvos Respublikos Seimas 1999 m. sausio 14 d. patvirtino Lietuvos Respubli-

kos administracinių bylų teisenos įstatymą[15], kurį pakeitė naujos redakcijos Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. 2002 m. pabaigoje turėjo būti parengtas ir naujas Administracinių teisės pažeidimų kodeksas (ATPK), tačiau šie darbai užtruko iki šiol. Visų šitų įstatymų tikslas – ugdyti Lietuvos žmonių pasitikėjimą šalies viešojo administravimo institucijų veikla ir jų priimamų valdymo aktų teisingumu, administraciniais teismais. Bet šalies administracijos veikla, visi valstybinio valdymo aspektai turi griežtai atitikti klasikinius administracinės teisės principų reikalavimus, pasižymėti lankstumu ir diferencijuotų poveikio priemonių taikymu. Vykdomoji valdžia teisinėje valstybėje turi užtikrinti įstatymų laikymąsi ir vykdymą suderintiems visos visuomenės ir jos piliečių interesams patenkinti. Todėl šalies administracinė teisė tampa svarbiausia valdymo organų ir vykdomojo aparato tarnautojų veiksmų reguliavimo teisine baze ir priemone, asmens teisių ir laisvių garantu. Kuriant šalies administracinę teisę, ją tyrinėjant žmogaus teisės yra prioritetinis veiksnys. Taigi Lietuvos administracinė teisė yra svarbiausia viešosios teisės šaka, nes valstybinis valdymas apima viešojo administravimo, vadybos ir kitas sąvokas. Ši teisė užtikrina veiksmingą valstybės valdymą ir viešuosius piliečių interesus.

Šalies valdymo institucijos, remdamosi teisės aktais, atlieka specifines valdymo funkcijas, kurios pagal konkrečias teisės normas privalomos tiek politinės valdžios struktūriniams, tiek vykdomosios ir tvarkomosios valdžios organams. Administracijos veikla yra ribojama įstatymu ir šis principas turi apsaugoti žmones nuo piktnaudžiavimų valstybės tarnyba. Jų pavojus padidėja susilpnėjus valdžios kontrolės mechanizmams. Todėl artimiausi Lietuvos administracinės teisės tyrinėjimai turi būti atliekami šiomis kryptimis: administracinės teisės principų studijos; modernių valdymo procesų formų bei metodų paieška; piliečių dalyvavimas valstybės valdyme, jų teisių, laisvių ir teisėtų interesų administracinė teisinė gynyba (apsauga) šioje srityje; administracinio proceso (teisenos) tobulinimas, šios teisės šakos plėtra; administracinių įstatymų kodifikavimas, tobulinimas ir kt.

Šiuolaikinės administracinės teisės fenomeno moksliniai tyrimai, kuriais aprašomi, paaiškinami ir racionalizuojami viešojo administravimo ir valstybinio valdymo santykiai (administracinė tikrovė), yra mokslinių teorijų atsiradimo pagrindas, patikima dėsningumų ir tendencijų administracinėje teisėje pažinimo priemonė. Tačiau įgyvendinant administracinių teisės aktų mokslinio pagrindimo principą, šių aktų teisėkūros procesuose nepakankamai remiamasi teisės, vadybos, sociologijos, psichologijos ir kitų mokslo šakų sukauptomis žiniomis, nauji teisės aktai toli gražu ne visada

[15] Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–308.

įdiegiami į veikiančią teisės sistemą ir todėl mažėja jų veiksmingumas. Praktinio administracinių teisės normų įgyvendinimo mechanizmų rengimas yra svarbi šių normų teisinio efektyvumo garantija. Praktika rodo, kad teisėkūros proceso administracinio ir teisinio reglamentavimo spragos sukūrė itin dažno administracinių įstatymų (ypač ATPK) keitimo, papildymo ir pan. žalingos praktikos, skatinančios teisinio nihilizmo, įstatymų negerbimo ir pavojingos žmogaus teisių ir laisvių pažeidimų plėtros prielaidas. Kiekybiniai teisėkūros rodikliai rodo, kad daugiau nei du trečdaliai naujai priimtų įstatymų vienaip ar kitaip keičiami arba papildomi žmonėms net nespėjus susipažinti su jų tekstais ir reikalavimais.

Teisinės valstybės kūrimo Lietuvoje procesai radikaliai keičia visą valdymo santykių reguliavimo mechanizmą. Laipsniškai pažengiama nuo beveik neribotos valstybinės valdžios kišimosi į asmenų reikalus prie visiškai naujų jos santykių su žmonėmis, visa pilietine visuomene principų etapo. Ypač reikalingos esminės administracinės teisės, kuri ilgus metus tarnavo sovietinei vadinamajai administracinei komandinei sistemai, reformos. Taigi socialiniai pokyčiai visuomenėje verčia iš naujo išnagrinėti Lietuvos administracinės teisės turinį, principus, funkcijas ir sistemą, atnaujinti ją atsižvelgiant į naujus teisinės sistemos pagrindus bei Europos Sąjungos teisės standartus. Nūdienos valstybė ir jos viešojo administravimo institucijos teisingų įstatymų pagrindu privalo užtikrinti žmogaus saugumą ir gerovę. Vadinasi, ir administracinės teisės, kuri XX a. pradžioje buvo įvardyta policijos teise, paskirtis – sureguliuoti valstybinio valdymo institucijų veiklą taip, kad tuo tikslu būtų sukurtos palankiausios žmogui sąlygos. Todėl Lietuvos administracinė teisė turi garantuoti asmens teises ir laisves vykdomosios valdžios institucijų ir tarnautojų veiklos srityje. Tačiau šalies teisinės sistemos reformos procesuose pasigendama nuoseklių strateginių nuostatų, administracinių gebėjimų, sisteminio požiūrio ir teisiškai suderintos viešojo administravimo praktikos. Todėl atlikti sociologiniai tyrimai neatsitiktinai rodo, kad tik 18,2 proc. piliečių besąlygiškai įsitikinę, jog būtina laikytis įstatymų. Lietuvoje vis dažniau pažeidžiamos galiojančio ATPK normos, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatos ir kt. Teisinė prievarta yra svarbiausias valstybinės (viešosios) valdžios elementas, todėl ji privalo būti įgyvendinama pačiais įvairiausiais tikslais ir lanksčiais jų įgyvendinimo metodais. Būtent dėl to pastaruoju metu ypač sustiprėjo administracinės atsakomybės vaidmuo, nes valstybės stiprinimo raida sparčiai ir prieštaringai besiformuojant rinkos ekonomikai kelia naujus uždavinius teisėsaugos institucijoms, administracinės teisės priemonėmis ginant žmogaus teises ir laisves, visuomenės ir valstybės interesą nuo administracinių teisės pažeidimų.

Kuriant Lietuvoje teisinę sistemą, administracinė teisė – pagrindinė teisės šaka – nusipelno ypatingo dėmesio, nes užtikrina viešųjų interesų ir valstybinės piliečių bei juridinių asmenų apsaugos pusiausvyrą. Tačiau galiojančioje mūsų šalies administracinėje teisėje yra daug prieštaravimų, spragų ir tikrąja šio žodžio prasme – pasenusių normų. Šiandien, pavyzdžiui, administracinės atsakomybės problema glaudžiai susijusi su bendromis teisinės atsakomybės aktualijomis ir, be abejonės, reikalaujama naujo modernaus požiūrio tiek jos sampratos, tiek turinio atžvilgiu (valstybė kol kas analizuojama tik kaip įgaliotas subjektas, įgyvendinantis asmenų atsakomybę). Tačiau administracinės atsakomybės negalima suprasti tik kaip piliečių, pareigūnų ir juridinių asmenų, kitų organizacijų valstybės pareikštų teisinių reikalavimų paisymą (apie realią valstybės atsakomybę nurodytiems asmenims kalbama ir rašoma per mažai). Todėl nūdienos teisinė tikrovė verčia nustatyti aiškius, juridiškai suderintus valstybės ir asmens tarpusavio atsakomybės pagrindus bei principus, padidinti valstybės įsipareigojimus savo piliečiams. Ne paslaptis, kad dabarties Lietuvos valstybingumui neigiamą įtaką daro pašlijusi vykdomosios tvarkomosios valdžios institucijų drausmė ir neatsakomybė, pavojingą ribą pasiekusi biurokratizmo apraiškų plėtra. Taigi nauja, pažangesnė, administracinių teisės pažeidimų kodifikacija yra aktuali problema. Administracinės atsakomybės klausimai naujajame kodekse turi būti sureguliuoti darniai ir kompleksiškai.

Nors administracinės atsakomybės instituto praktinė ir teorinė reikšmė didžiulė, administracinės teisės mokslas palyginti nedaug nuveikė ją tobulindamas. Antai 2003 m. ATPK projekte nesant visiškos ir tikslios administracinės atsakomybės sampratos ir kriterijų, pats projekto tekstas tarsi netenka teisinės ašies. Apskritai administracinės atsakomybės institutas itin priklauso nuo teisingos, teisėtos ir pagrįstos administracinių bausmių taikymo politikos, pagrįstos kokybiškai parengtomis teisinėmis procesinėmis garantijomis, užtikrinančiomis realią žmogaus teisių ir laisvių apsaugą.

Tačiau 1998 m. birželio 25 d. Seimo priimtoje naujoje teisinės sistemos reformos metmenų redakcijoje numatyta tik teisėkūros ir teisinių institucijų veikla bei problemos. Pasigendame naujos, aiškios ir išsamios administracinės teisės doktrinos, administracinių teismų praktikos gairių, tarnautojo etikos koncepcijos ir kitų šalies administracinės teisės tobulinimo strateginių kriterijų bei organizacinių principų. Administracinės teisėkūros socialinis efektyvumas, valdymo aktų kokybė ypač priklauso nuo čia tinkamai taikomų principų ir tikslių metodologinių nuostatų.

Teisininkai A. Dapšys ir P. Ragauskas, nagrinėdami principinius teisėkūros reikalavimus, ne be pagrindo išskiria teisėtumo principą, susijusį su griežtu reikalavimu atsižvelgti į teisės norminių aktų hierarchiją, šių aktų

leidybos subjektų kompetenciją, procedūrines norminių aktų rengimo, priėmimo bei skelbimo taisykles, pagaliau su teisiškai reglamentuotais juridinės technikos reikalavimais, demokratizmo (įvairių socialinių grupių interesų įvertinimas ir derinimas), ryšio su praktika principus bei metodus[16].

Iš tikrųjų negalima pateisinti tokios administracinės praktikos, kai poįstatyminiais valdymo aktais asmenims nustatomos įstatymų nenumatytos pareigos bei apribojimai. Be to, leidžiant teisės norminius aktus ignoruojama teisininkų mokslininkų veikla ir siūlymai, nepaisoma vadybos taisyklių kuriant tikru mokslu, o ne diletantiškomis konjunktūriškomis politikų išvadomis pagrįstas aktualias administracinės teisės koncepcijas ir doktrinas. Negerai, kad į svarbius administracinių įstatymų leidybos barus neįtraukiami talentingi, teisinės visuomenės pripažinti aukštos kvalifikacijos teisininkai mokslininkai ir praktikai, kad prioritetai teikiami technokratams, ekonomistams, politologams. Tokia ydinga teisėkūros politika skaudžiai atsiliepė šalyje leidžiamų teisės aktų kokybei.

Atkūrus nepriklausomos Lietuvos valstybę administracinė teisė reformuojama iki šiol – kaip nė viena teisės šaka intensyviai ir nelengvai. Be abejonės, 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, šiam procesui vis didesnę įtaką darys Europos Sąjungos administracinė teisė. Tačiau apskritai Lietuvos administracinės teisės sistema susideda iš materialinių ir procesinių normų ir jų pagrindu atsirandančių teisinių santykių visumos viešojo administravimo ir valstybinio valdymo srityje. Per šį laikotarpį įvyko radikalių pokyčių šalies vykdomosios valdžios principų, funkcijų ir paties turinio lygmenimis. Todėl natūralu, kad autorių kolektyvui teko ypač sunki užduotis parengti knygą, skirtą visų pirma studentams, kad jie įgytų bendrų žinių apie šiuolaikinę administracinę teisę, jos turinį, administracinės teisės aktų specifiką ir galėtų specializuotis atskiruose (pvz., valstybės tarnybos) kursuose (institutuose). Vadovėlyje siekta atskleisti ypatingą administracinės teisės vaidmenį, teisinėmis priemonėmis įgyvendinant pagrindines valstybinio valdymo funkcijas – organizacinę, apsauginę ir kontroliuojančią – šalies ekonomikoje, socialiniuose santykiuose ir kitur.

Vadovėlyje taip pat dėstoma medžiaga, skirta mokslinei tiriamajai tematikai, administracinio teisinio reguliavimo aktualijoms, Europos Sąjungos ir kitų šalių administracinei teisei, pateikiama aktualiausia teisinė literatūra bei teisės aktai. Lietuvoje kuriant atvirą, teisingą, darnią pilietinę visuomenę ir teisinę valstybę, administracinės teisės vaidmuo yra unikalus (ypatingas), nes ji adekvačiai orientuoja į pažangius socialinius visuomenės

[16] Žr. šių autorių straipsnį „Lietuvos teisėkūros būklė bei perspektyvos“ // Teisės problemos. 2000. Nr. 2.

pokyčius, naujas teisines vertybines orientacijas ir uždavinius. Kiekvieno mokslo paskirtis yra ne tik atspindėti dabartį, įžvelgti vieno arba kito visuomeninio reiškinio plėtros tendencijas ir dėsningumus, bet kartu pateikti tobuliausius valstybės, jos teisinės sistemos tobulinimo būdus. Vadovėlio aktualumą ir svarbą visuomenei lemia ir tas faktas, kad jaučiame ypatingą informacijos apie Lietuvos administracinę teisę stygių. Gausi užsienio teisės autorių darbų įvairovė toli gražu neužpildo šios spragos. Juolab kad šioje literatūroje daugiausia nagrinėjamos tik kitų valstybių administracinės teisės realijos ir ypatumai.

Vienas iš garsiausių pasaulio istorijoje pedagogų ir mokslininkų Jonas Amosas Komenskis savo žymiausiame veikale „Didžioji Didaktika (*Magna Didactica*)“ dar XVII a. pranašiškai rašė: „Taigi ir tai, ką vaikams duoda jų nebyliai mokytojai – knygos, iš tikrųjų yra kurta, neaišku, netobula, bet kaip prie to prisideda mokytojo balsas (protingų mokinių supratimą atitinkąs aiškinimas ir rašto praktikai pritaikomumas), jis tartum atgyja ir giliai įsminga į sielą. Taigi tik čia jie pradeda kaip reikiant suprasti, ko mokoma, ir jausti suprantą tai, ką jie žino“[17].

Iš tiesų, kad ir kokia išsami, nuosekli ir įdomi didaktinė medžiaga būtų išdėstyta vadovėlyje, kad ir kokia talentinga ranka būtų parašiusi subtiliausias mintis ir apibendrinimus, šių žinių skaitytojui, kaip rodo praktika, tikrai neužtektų. Tik talentingas ir pastabus oratorius, nuodugniai susipažinęs su dėstoma medžiaga ir socialine tikrove, gali sudominti klausytoją ir įdiegti jam pačias svarbiausias profesines žinias. Žymūs XX a. mąstytojai Johnas Rice'as, Paulis Goodmanas ir kiti buvo teisūs rašydami, kad ne mažiau nei pusė universitete dirbančių profesorių turėtų būti atitinkamos srities profesionalai, turintys praktinės veiklos patirtį ir platų akiratį[18].

Žmogus yra geras mokytojas, jeigu jis išmano kur kas daugiau už jo dėstomą dalyką. Juk, be abejonės, kiekviena aukštoji mokykla (universitetas) turi būti teorinės ir praktinės minties saugykla, kurios pagrindu žmonių visuomenė ir valstybė galėtų sėkmingai spręsti pačias svarbiausias problemas ir uždavinius.

Tobulinančiam savo profesines žinias ir sėkmingai jas taikančiam praktikoje teisininkui labai svarbus tampa gebėjimas suderinti konkrečius teisės aktus ir informacines technologijas. Juk visuotinai pripažinta, kad teisinėje informatikoje derinami humanitarinis ir techninis pradai. Apskritai kiekvieno teisininko praktinės ir mokslinės veiklos veiksmingumo didi-

---

[17] Komenskis J. A. Didžioji Didaktika (*Magna Didactica*). Vertimą redagavo, įvadą ir žodynėlį parašė doc. M. Račkauskas. Kaunas, 1927. P. 239.

[18] Samalavičius A. XX amžiaus vizionieriai. Vilnius, 1997. P. 128–132.

nimo poreikiai diktuoja būtinumą greitai integruoti ir diferencijuoti teisines žinias bei aktualią informaciją. Tuo tikslu būtina sistemingai studijuoti, atnaujinti kiekvienam teisininkui reikalingų informacinių technologijų žinių teisinius, organizacinius ir metodologinius aspektus ir tiksliai juos taikyti praktikoje bei jurisprudencijoje. Faktai rodo, kad informacinės visuomenės kūrimas ir intensyvus skaičiavimo technikos bei automatizuotų mokymo sistemų panaudojimas pedagoginiais tikslais lavina ir stiprina studento – būsimojo savarankiškai praktikuojančio juristo profesinius įgūdžius, informacinės kultūros reikšmės jo profesinei ateičiai suvokimą.

Antai pasaulyje praktikuojamos vadinamosios ekspertinės sistemos (Europos Sąjungos), kurios teisininkams padeda nagrinėti įvairius procesinius teisinius dokumentus, nuosekliai studijuoti atskirų bylų praktiką (teismų sprendimus), rengti specialias atskirų objektų mokslinės analizės išvadas.

Taigi informacinėmis technologijomis universitetų katedros papildo savo informacinius fondus (specialios teisinės žinios, studentų baigiamieji darbai, referatai), o universitetai užmezga tarpusavio informacinius ryšius – keičiasi programomis ir pan.

Be to, universitetų bibliotekos palaiko informacinius ryšius su katedrų fondais ir taip užtikrina nenutrūkstamus mainus moksline ir didaktine informacija. Pagaliau visa tai suteikia realią galimybę bet kuriuo metu susipažinti su veikiančiais įstatymais, jų papildymais, pakeitimais, apskritai patikrinti, kaip jie galioja.

Visa tai suteikia realią galimybę vadovėlyje vengti konkrečių teisės aktų tekstų citavimo, komentarų ir sutelkti dėmesį į apibendrintą aktualios probleminės Lietuvos administracinės teisės mokslinės ir praktinės medžiagos analizę, plėtros tendencijas ir jų krypčių paieškas. Visą empirinę teisės aktų medžiagą ir mokslinius šaltinius skaitytojas gali išsistudijuoti pasitelkęs papildomos literatūros sąrašą. Kaip rodo praktika, skaitytojas skatinamas kūrybiškai ir analitiškai mąstyti, sutelkti dėmesį į studijuojamų dalykų mokslinį praktinį turinį ir esmę, konstruktyvių pasiūlymų ir išvadų formavimą tobulinant administracinės teisės aktus bei formuojant mokslines idėjas ir pasiūlymus.

Pirmojoje administracinės teisės kurso knygoje pateikiama atnaujinta ir suderinta su nūdienos Lietuvos administracine teisine realybe koncepcija (viešoji teisė privalo tarnauti piliečio ir visuomenės interesams, valstybei, ekonomikai, socialiniam gyvenimui derinti ir kultūrai stiprinti). Šioje knygoje – bendrojoje administracinės teisės vadovėlio dalyje, be tradicinių administracinės teisės problemų, nušviečiami bei moksliškai pagrindžiami administracinio teisinio reguliavimo metodai, nauji viešosios teisės institu-

tai. Šiuolaikinio valdymo ir socialinių klausimų reguliavimo kontekste pabrėžiamos viešųjų ir privačių santykių problemos teisinėje sistemoje ir kitų mūsų visuomenės institutų veikloje, apžvelgiama vykdomosios valdžios institucijų sistema Lietuvoje, jų teisinio reguliavimo bei tobulinimo perspektyvos. Skaitytojui pateikiamos susistemintos žinios apie administracinę teisę kaip savarankiškos teisės šaką, tyrinėjama valstybinio valdymo sąvoka ir pagrindiniai principai, administracinės teisės subjektai, valstybinio valdymo formos ir metodai, valstybinio valdymo teisėtumo užtikrinimas, administracinės politinės veiklos, ūkio, socialinės kultūrinės veiklos valdymas, glaustai – valstybės leidžiamosios politikos įgyvendinimo metodai – licencijavimas, sertifikacija, valstybinė registracija (šie institutai išsamiau nagrinėjami antrojoje – administracinio proceso knygoje), prieškario Lietuvos, užsienio šalių bei apskritai Europos Sąjungos administracinė teisė ir kt. Daugiausia dėmesio, natūralu, skiriama nūdienos Lietuvos administracinei teisei ir jos taikymo praktikai. Vadovėlyje derinami monografinio tyrinėjimo ir vadovėlio ypatumai, apžvelgiamos naujausios Lietuvos administracinės teisės raidos tendencijos ir problemos. Vadovėlyje taikomi istorinis, sisteminis, lyginamasis medžiagos tyrinėjimo metodai.

Administracinio proceso (jurisdikcijos) teisė bus nagrinėjama antrojoje šio kurso knygoje, o administracinės atsakomybės bei administracinės teisės pažeidimams bus skirta trečiojo kurso dalis. Praktika rodo, kad ypač dinamiški administracinės jurisdikcijos bei administracinės atsakomybės instituto raidos tempai ir kaita Lietuvoje bei sparčiai formuojami nauji Lietuvos administracinės teisės pagrindai suteikia galimybę nuosekliau ir adekvačiau panagrinėti šias disciplinas. Ypač tai pasakytina apie itin gausios ir kol kas gana chaotiškos administracinės teisėkūros problemas – administracinių įstatymų bei poįstatyminių teisės aktų kokybę, stabilumą ir veiksmingumą, pažangios, mokslu ir praktine patirtimi pagrįstos doktrinos (koncepcijos) parengimą.

I SKYRIUS

1. ADMINISTRACINĖ TEISĖ KAIP SAVARANKIŠKA TEISĖS ŠAKA

1.1. Konstitucinis ir socialinis valstybės vykdomosios valdžios vaidmuo

Žmogus ir valstybės valdžia. Žmogus, kaip socialinė būtybė, siekdamas įtvirtinti savo socializaciją[19] ir apsaugoti jos procesus, istoriškai tenkina objektyvųjį poreikį remtis valstybės valdžios organizacinėmis formomis.

Mykolas Romeris veikale „Valstybė ir jos konstitucinė teisė“ teigia, kad klasikiniai mokslai apie valstybę nurodo tris pagrindinius valstybės elementus: tautą, teritoriją ir valdžią. Būtent šių trijų elementų sąjunga nusako valstybės egzistavimą[20].

Lietuvos Respublikos Konstitucijos skirsnis konkrečiai apibrėžia žmogus ir valstybės valdžios santykių pagrindines jungtis. Šio skirsnio nuostatos susijusios ne tik su Tautos[21] žmogaus, bet ir kitų žmonių teisėmis. Šių teisių universalumas reiškia, „kad jas turi ir geriausieji, ir blogiausieji žmonės“[22]. Taigi žmogus – socialinė vertybė, kurią Lietuvos administracinė teisė nedviprasmiškai pripažino ir iki nepriklausomybės atkūrimo. 1939 m. išleistame administracinės teisės vadovėlyje teigiama, kad „Administracinė

---

[19] Socializacija – procesas, kurio metu žmogus įsisavina vertybes, normas, elgesio vaidmenis ir modelius, būdingus tai visuomenei, kurioje jis gyvena, o tos vertybės, normos, elgesio vaidmenys ir modeliai tampa žmogaus elgesio ir veiklos motyvacijos pagrindu (A. Matulionis V. Sociologija. Vilnius: Homo liber, 2001. P. 37).

[20] Römeris M.Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Vilnius, 1995. P. 1–2.

[21] Konstitucijos 3–4 straipsniuose vartojama sąvoka „Tauta“, kuri reiškia visus Lietuvos Respublikos piliečius, t. y. piliečių bendruomenę – tiek asmenis, išsaugojusius lietuvių tautinį tapatumą, tiek ir kitus, nelietuvių etninės kilmės asmenis. Pavyzdžiui, teiginys „aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus“ (4 str.) tradiciškai suprantamas kaip piliečio, nesvarbu, kokia jo etninė kilmė, galimybė reikšti Tautos valią, kartu su kitais piliečiais formuoti valstybės politinę ir teisinę valią (K. Jovaišas. Konstitucijos preambulė // Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras (I dalis) / Ats. red. K. Jovaišas. Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo PĮ, 2000. P. 1–20).

[22] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d. nutarimas.

funkcija yra žmogaus reikalų funkcija. Administracija patarnauja lygiai valdžiai, lygiai visuomenei bei jos paskiram nariui. Valdžios reikalus administracija atstovauja kaip ūkvedys, o visuomenei patarnauja kaip tarnas, tenkindamas pono interesus. [...] Administracija turi išpildyti visa tai, ko reikalauja žmonės, remdamiesi įstatyminiu teisėtu pagrindu. Administracija lošia tarpininko rolę tarp visuomenės ir valdžios. Ji savaime tampa tarp šių dviejų būtybių tarpininkas ir ryšio agentas“[23]. Galiojanti Lietuvos Respublikos Konstitucija žmogus ir valstybės valdžios santykius traktuoja dar plačiau – iki aukščiausiosios socialinių vertybių ribos skalės. Trečiame straipsnyje pabrėždama, kad „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“. Vadinasi, žmogaus ir valstybės santykiuose prioritetas yra žmogus, o valstybės etatizmas (pirmumas) asmens atžvilgiu nesuderinamas su šiuo Konstitucijos principu. Todėl teisės taikymo praktikoje neturi kilti dviprasmiškų klausimų, ar valdžios įstaigų tarnavimas žmonėms iš tikrųjų yra pareiga? Tai ne tik pareiga, bet ir svarbiausias demokratinės, socialiai orientuotos valstybės tikslas, aiškus prioritetų santykiuose tarp žmogaus ir valstybės, valstybės pirmumo asmens atžvilgiu nustatymas. Iš šio principo išplaukianti socialinė teisinė orientacija santykyje „žmogus – visuomenė – valstybė“ patvirtina, kad žmogus valstybei yra tikslas, o žmogui visuomenė ir valstybė – priemonė. Valstybės pirmumas žmogaus atžvilgiu kaip pagrindinė reguliuojamoji ir apsauginė teisinė ir norminė nuostata yra įtvirtinama įvairiomis administracinėmis teisinėmis priemonėmis nustatant kontrolės ir priežiūros santykius, reglamentuojant administracinių ginčų nagrinėjimo procesinius santykius, nustatant įstatymų įgyvendinimo būtinas procedūras. Valstybės dominavimo ribojimas užtikrinamas daugelyje įstatymų, reglamentuojančių valstybės pareigūnų teisinį statusą ir nustatančių atsakomybę už piktnaudžiavimą tarnyba arba už biurokratizmo, korupcijos ir kitus neteisėtus veiksmus.

Administraciniu teisiniu požiūriu valstybė, užtikrindama žmogaus teises, turi toliau tobulinti valdymo organizavimą:

1) derinti valstybinio valdymo sistemoje atskirų valdymo sričių institucijų subjektiškumą ir funkcijas.

Valdymo institucijų subjektiškumas šiame vadovėlyje traktuojamas kaip vertybinė ekonominio, teisinio ir kitokio socialinio institucijos statuso ypatybė jos tikslams siekti. Šie tikslai nustatomi teisės norminiuose aktuose arba numatomi strateginiuose dokumentuose, moksliniuose tyrimuose.

[23] Administracinė teisė. Bendroji dalis / Paruošė P. Vilutis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultetas, 1939. P. 11.

Šiuolaikinėse valdymo organizavimo sąlygomis vadovautis vien institucijos teisinio statuso ypatybėmis, kad ir kiek jos būtų reikšmingos, neužtenka;

2) derinti administracinių teisinių priemonių taikymą su kitomis socialinėmis priemonėmis (jas stiprinti, kompensuoti, neutralizuoti ir pan.).

Pavyzdžiui, rengiant įstatymus ir kitus teisės aktus reikia numatyti teisinių, ekonominių ir vadybinių metodų taikymą;

3) nuolat vertinti galiojančius ir naujai rengiamus teisės aktus ir kitus reguliavimo dokumentus ir vertinti, ar jie veiksmingai užtikrina žmogaus teises;

4) gerinti valstybės kontrolės ir priežiūros įgyvendinimo mechanizmą;

5) sistemiškai vertinti valdymo objektus;

6) gerinti informacinį aprūpinimą, nes, pavyzdžiui, visuomenė nepakankamai gali kontroliuoti, ar neturi galimybių šalyje vartojama kalba susipažinti su tomis sutartimis;

7) sudaryti tinkamas sąlygas dalyvauti žmonėms bei nevyriausybinėms organizacijoms (toliau – ir NVO) įgyvendinant ir užtikrinant žmogaus teises.

Valdymo organizavimo tikslas – sukurti palankiausias sąlygas efektyviam valdymo funkcionavimui, atitinkančiam žmogaus, visuomenės ir valstybės interesus.

Tobulinant ir kuriant dabartines valdymo sistemas daugelis susiformavusių valdymo sampratos stereotipų kinta ne tik valdymo forma, bet ir socialiniu turiniu, taikomais metodais, integruojamojo pobūdžio poveikio priemonėmis, pilietinės bendruomenės dalyvavimo lygmeniu. Skurdas[24], nedarbas, nusikalstamumas, gamyba, paskirstymas, investavimas – tai valstybės valdžios institucijų ir privačios iniciatyvos bei pilietinės bendruomenės bendros veiklos objektas. Kai kurių pilietinės visuomenės organizacijų veikla papildo valstybės valdžios programas siūlydamos panašias paslaugas (pvz., socialinė rūpyba). Pilietinės visuomenės organizacijos geba atlikti individo ar šeimos ir valstybės tarpininko funkcijas. Nevyriausybinės organizacijos pagal tarptautinę patirtį Lietuvoje siekia būti dar labiau nepriklausomos nuo valdžios įstaigų[25]. Tokiomis sąlygomis viešasis valdymo instituci-

---

[24] „Pasaulio šalių patirtis rodo, kad net ir vykstanti bendra pažanga skurdo problemos savaime neišsprendžia. Pirmiausia reikalingas politinės valdžios pasiryžimas, ilgalaikės vyriausybių, pilietinės visuomenės ir net tarptautinių organizacijų pastangos“ (Lietuvos Respublikos skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002–2004 m. programa. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 7 d. nutarimas Nr. 1753).

[25] Jaunimo tarybų kūrimas regioniniu ir nacionaliniu lygiu; jos turi būti atviros organizacijoms nepriklausančiam jaunimui ir nepriklausomos nuo politinės valdžios struktūrų. Regioni-

jų administravimas vis labiau veikiamas konkurencinės rinkos santykių įvairiose veiklos srityse. Todėl mažėjant centralizacijos lygmeniui ir didėjant decentralizacijai tampa neveiksmingos valstybinio tiesioginio valdymo funkcijos, subsidiarumo[26] principas paneigia „valdžia – paklusimas“ principą, vyravusį esant beveik visiškam valstybinės nuosavybės viešpatavimui. Pasikeitus nuosavybės santykiams visuomenėje, keičiasi ir vykdomosios valdžios funkcijų pobūdis. Tai ypač būdinga valstybės vaidmens kaitai ekonomikos, beje, ir kitų valdymo sričių valstybės reguliavimo politikoje. Todėl realiai vykdomos socialinės, ekonominės, vadybinės ir administracinės teisinės konsoliduojančios nuostatos ir priemonės, kurios turi užtikrinti operatyvinės veiklos savarankiškumą sutelkdamos vykdomosios valdžios dėmesį į sisteminės strategijos formavimą, vadybinių ir teisinių pagrindų jai įgyvendinti sudarymą, privačios iniciatyvos skatinimą.

Valstybės dominavimo ribojimas yra užtikrinamas ir taikant valdžių pasidalijimo principą. Norint atskleisti valdžių padalijimo ir atribojimo principą tikslinga nagrinėti konstitucinį tekstą. Valdžios padalijimo ir atribojimo principas yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje. 1 dalyje konstatuota, kad „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė ir Teismas“, 2 dalyje – kad „Valdžios galias riboja Konstitucija“. Šio konstitucinio valdžios padalijimo ir atribojimo principo taikymo esmė ta, kad, pirmiausia, įstatymų leidyba, kaip ir pats valstybės valdymas (administravimas), numato saikingą visų trijų valdžios šakų tarpusavio priklausomybę. „Svertų ir sulaikymų“ sistemos paskirtis ta, kad kiekviena iš trijų valdžios šakų privalo kontroliuoti viena kitą, išlikti savarankiška viena kitos atžvilgiu ir vykdyti jai priklausančią, „o ne kitokios rūšies funkciją“[27].

---

nės ir nacionalinės valdžios struktūros turi tartis su Jaunimo tarybomis dėl visų jaunimui reikšmingų sprendimų (Europos valdymas – Baltoji Knyga, COM (2001) 428. 2001. P. 39).

[26] Subsidiarumas – Europos Bendrijos steigimo sutartyje: sprendimų priėmimo principas, teigiantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi (V. Vaitkevičiūtė. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2000. P. 535.) Prie Amsterdamo sutarties pridėtame Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo įtvirtinta, kad kiekviena institucija, vykdydama jai suteiktus įgaliojimus, privalo garantuoti, kad būtų laikomasi subsidiarumo, taip pat ir proporcingumo principų (Europos valdymas – Baltoji Knyga, COM (2001) 428. 2001 07 25.); Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „Viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. reikalavimu, kad aukštesnėms institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos arba kiti asmenys.

[27] Römeris M. Konstitucinės teisės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1941. P. 14.

Lietuvos valstybė, žmogaus ir valstybės santykiuose ribodama savo pirmumą žmogaus atžvilgiu, turi imtis įvairių, taip pat ir administracinių teisinio pobūdžio priemonių. Būtina stiprinti pasitikėjimą valdžia, ypač teisėsaugos institucijomis, valstybės tarnyboje išsaugoti aukštos kvalifikacijos specialistus, pirmiausia teisininkus. Lietuvos žmonės, nepasitikėdami nacionaline žmogaus teisių apsaugos sistema, vis dažniau skundžiasi Europos Žmogaus Teisių Teismui.

Dauguma žmonių ne visada pasinaudoja visais subjektinių žmogaus teisių gynimo būdais. Reprezentatyvios gyventojų apklausos duomenimis, 2001 m. pabaigoje absoliuti dauguma apklaustųjų skundėsi socialinių ir darbo teisių pažeidimu. Didelė apklaustųjų dalis (67 proc.) buvo linkę nepradėti ginti savo pažeistų teisių dėl trijų pagrindinių priežasčių: manydami, kad tai nepadės, nežinodami, kur kreiptis ir bijodami prarasti darbą. Du trečdaliai apklaustųjų nurodė, kad neužtenka informacijos apie žmogaus teises ir galimybes ginti teises[28].

2000 ir 2001 m. buvo priimtos Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo pataisos ir sumažintas teisėjų darbo užmokestis[29]. Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas, ar tokios įstatymų pataisos atitinka Konstituciją, pažymėjo, kad pagal Konstituciją siekiant užtikrinti teisėjo nepriklausomumą draudžiama mažinti teisėjų atlyginimą, kol teisėjas eina pareigas, ir nustatytas socialines garantijas. Pažeidus konstitucinį teisėjo ir teismų nepriklausomumo imperatyvą sudaromos prielaidos padaryti teisminę valdžią priklausomą nuo politinės konjunktūros[30]. Būdami priklausomi nuo politikų teismai negali užtikrinti žmogaus teisių gynybos, ypač kai nagrinėjami piliečių ir valdžios įstaigų ginčai. Administracinių ginčų nagrinėjimas administraciniuose teismuose gali tapti valstybės pirmumo žmogaus atžvilgiu legalizuotos išraiškos skraiste. Valdžios institucijos, bylinėdamosi teismuose su žmonėmis, dažnai laikosi vilkinimo taktikos. Tokių pavyzdžių teismuose yra nemažai. Jie rodo, kad valdžios galias žmonėms būtina *riboti, o ne didinti.* Trūksta politinės valstybės valdžios valios, kad apskričių administracinių ginčų komisijos iki šiol nedirba. Vis dar svarstomas klausimas, ar būtina jas steigti. Tuo tarpu savivaldybėms norminė nuostata dėl administracinių ginčų komisijų yra alternatyvi. Jos gali steigti tokias komisijas, bet gali jų ir nesteigti. Taigi toks ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo alternatyvios

---

[28] Žmogaus teisės Lietuvoje: 2001 m. Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras „Vilmorus“. Vilnius, 2001.

[29] Valstybės žinios. 2000. Nr. 75–2271, Nr. 92–2887; 2001. Nr. 29–918.

[30] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas. 2001 m. liepos 12 d. // Valstybės žinios. 2001. Nr. 62–2276.

sistemos kūrimas lemia valstybės institucijų pirmumo žmogaus atžvilgiu plėtrą.

Valstybės politikoje nėra tvirto nusistatymo žmogaus teisių apsaugai ir ją užtikrinančioms institucijoms suteikti prioritetinę reikšmę. Dažni disfunkciniai biudžeto asignavimai žmogaus teises ginančioms valstybės institucijoms. Pavyzdžiui, policijos įstaigos ir pareigūnai dėl skurdoko finansavimo, ekstensyvaus policijos raidos recidyvų ir pan. priversti laikytis vadinamojo *išgyvenimo stiliaus.* Dėl to jų lietuviškasis policijos subjektiškumas skiriasi nuo kitų teisinių valstybių padėties. Policijos atskirties visuomenėje padėtį, apklausų duomenimis, didina ir tai, kad ji yra per daug uždara. Jos veikla dar mažai orientuota į vietos savivaldybių ir gyventojų poreikius bei lūkesčius. Demokratinės visuomenės sąlygomis policija gali pasiekti savo tikslų tik glaudžiai bendradarbiaudama su bendruomene. Tuo tarpu policiją krečia jos reformų politizavimas, politinių partijų nesusitarimas dėl strateginių jos reformos principų. Regis, aišku, kad tik ilgalaikės policijos veiklos strategijos principai, priimti bendru politiniu sutarimu, sustabdys besaikes reformas, užkirs kelią jos marginalizacijai, numatys policijos subjektiškumo viziją ir misiją.

Gyventojų apklausa rodo, kad visuomenė nepasitiki nei politinėmis, nei teisinėmis valdžios institucijomis. Nenuoseklus valdžios įstaigų požiūris į žmogaus teisių problemas paskatino gausų nevyriausybinių organizacijų, siekiančių veikti žmogaus teisių apsaugos srityje, kūrimąsi. Tačiau NVO dar nepakankamai oriai ir nepriklausomai gali veikti užtikrindamos žmogaus teisių įgyvendinimą. Valstybė šioje srityje galėtų plačiau remtis NVO veikla, teikti joms didesnę pagalbą ir realias galimybes dalyvauti konkurso pagrindais įgyvendinant valstybės finansuojamas socialines programas ir taip užtikrina šių organizacijų nepriklausomumą nuo valdžios institucijų.

Vykdomosios valdžios sąvoka, požymiai ir funkcijos. ***Vykdomoji valdžia (administracinė valdžia)*** – Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje tiesiogiai neįvardijant, laikantis valdžių padalijimo ir atribojimo principo, kartu su įstatymų leidžiamąja ir teismine kaip savarankiška išskirta vieningos valstybės valdžios rūšis. Toks valdžių atskyrimas turi valstybės valdžios įgyvendinimo kompetencijos pasidalijimo ir derinamojo bendravimo ją įgyvendinant funkciją.

Vykdomoji valdžia – remiantis valdžių padalijimo ir atribojimo teorija, viena vertus, yra ypatinga *teisės taikomoji valdžia*, kuriai pavedama Konstitucijos, Seimo priimtų įstatymų, t. y. *įstatymų leidžiamosios valdžios vykdymo funkcija*.

Antra vertus, vykdomoji valdžia, būdama ypatinga *teisės taikomoji valdžia, atlieka tvarkomąsias funkcijas,* t. y. valstybės vardu, kitaip nei kitų

valdžios institucijų teisės taikomosios veiklos srityje, veikia *pagal savo tikslinę paskirtį* – priima, kiek leidžia Konstitucijos ir įstatymų suteiktos valdžios įgaliojimai, *diskrecinius sprendimus*[31]: leidžia poįstatyminius teisės aktus, įgyvendina valdingus įgaliojimus, konkrečiais nurodymais telkia materialinius ir žmogiškuosius išteklius, sprendžia vykdomajai valdžiai keliamus uždavinius, paskirsto personalą, tobulina valdymo aparato struktūrą, įgyvendina valdymo grandžių koordinavimą ir pan. Panaši nuostata atsispindi ir nepriklausomos Lietuvos iki 1940 m. administracinės teisės mintyje: „Viešoji administracija turi savo galią ir tam tikrą kompetenciją, turi prerogatyvų (privilegijų) ir diskrecinę galią. Visa tai ji panaudoja, siekdama savo tikslų. Vadinas, ji gali visas šias pajėgas įjungti į darbą, kad patarnautų visuomenei, bei jos viešajam interesui“[32].

Konkrečios keliamų tikslų nuostatos yra vadybinio arba reguliuojamojo pobūdžio. Išskiriamos dvi pagrindinės teisės taikymo įgyvendinant vykdomąją valdžią formos:

1) ***operatyvinė***[33] ***vykdomoji*;**

2) ***jurisdikcinė***.

Operatyvinė vykdomoji teisės taikymo veikla susijusi su valdymo institucijos pagrindinėmis funkcijomis ir jas įgyvendina. Tokiais atvejais vykdomosios valdžios institucijos paprastai *taiko teisės normos dispoziciją*.

Įgyvendinant operatyvinę vykdomąją teisės taikymo veiklą dažniausiai rengiami *išvestiniai sprendimai,* nors kai kuriais atvejais gali būti ir *pirminiai sprendimai* (pvz., pradedant planavimą). Prie valstybinio valdymo institucijų pagrindinių funkcijų priskiriamos: prognozavimas, pirminių valdymo sprendimų priėmimas, organizavimas, reguliavimas ir kontrolė. Nagrinėjant kiekvienos iš minėtų funkcijų turinį galima išskirti bendrą visų funkcijų sudėties elementą – *sprendimą*. Iš tiesų valstybinio valdymo institucijos pri-

---

[31] Terminas „diskrecija“ (lot. *discretio,* pranc. *discretion*) „Tarptautinių žodžių žodyne“ apibūdinamas kaip „veiksmų laisvė“, „nuožiūra“ (Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001. P. 220). Taigi diskrecinė valdžia (galia) – tai valstybės institucijoms ir jų tarnautojams suteikta teisė tam tikrose situacijose savo nuožiūra veikti arba susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų. Viešojo administravimo institucijų diskrecija įgyvendinant įstatymus nustatyti, keisti ar panaikinti asmens teisinį statusą ribojama įstatymais. Siekdama sumažinti pareigūnų savivalės galimybes valstybė prižiūri, kad valdžios įstaigos poįstatyminiais valdymo aktais nenustatytų piliečiams papildomų teisių arba pareigų. Nustatoma teisinė administravimo subjektų atsakomybė už neteisėtus ir žalą sukėlusius administracinius sprendimus.

[32] Administracinė teisė. Bendroji dalis / Paruošė P. Vilutis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultetas, 1939. P. 13.

[33] Operatyvinis, ~ė. <...> 2. susijęs su apskaitos. Planavimo, darbo ir pan. organizacijomis: O. planavimas. ~ė apskaita (Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vyr. redaktorius St. Keinys. 4-asis leid. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. XXIV. P. 461).

ima sprendimus įgyvendinti prognostinę veiklą, įvykdyti organizacines priemones, sutvarkyti įvairių vykdomųjų tvarkomųjų aparato grandžių darbą, kontroliuoti pavaldžių institucijų veiklą. Paprastai šie daliniai sprendimai skirti įgyvendinti pagrindinius sprendimus. Taigi įvairių valdymo sprendimų rūšis galima suskirstyti į dvi grupes: ***pirminę ir išvestinę.***

Pirminiai sprendimai apibrėžia strateginius valdymo tikslus. ***Išvestiniai*** – tikslus, analitiškai nustatomus iš konkrečių vykdomosios valdžios institucijų ir jų valdomųjų objektų tarpusavio sąveikos aplinkybių.

Jeigu valdymo sprendimas priklauso nuo konkrečios situacijos ypatumų, tai jam suteikiama tam tikra teisės taikymo akto forma. Toks teisės taikymo aktas daro įtaką kitų valdymo funkcijų įgyvendinimui ir turi organizacinį poveikį. Tokio poveikio pavyzdys gali būti planavimo aktų leidyba. Šie aktai, nors ir yra teisės taikomieji aktai, bet įtvirtina išvestinius valdymo sprendimus. Planavimo aktai motyvuoja valstybinio valdymo institucijas įgyvendinti organizacinę, reguliavimo ir kontrolės veiklą. Teisės taikymo veiklos procese dažniausiai rengiami išvestiniai valdymo sprendimai. Jų rengimas užtikrina teisės normų sukonkretinimą, konkrečių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą arba pabaigą. Šiuo atveju teisinių santykių dalyviams jų turinys sudaro hipotezių „rinkinius, darinius“.

Išvestiniai sprendimai parengiami ir surašomi teisės taikymo aktuose neperžengiant vykdomosios tvarkomosios veiklos ribų ir remiantis valstybinio valdymo institucijos operatyviu savarankiškumo ir anksčiau minėtos diskrecijos teisės naudojimosi galimybėmis. Valstybinių institucijų, tarp jų ir administracijos, esminė paskirtis – padėti žmonėms tinkamai gyventi, įgyvendinti jų teises bei laisves. Šioji institucijos arba pareigūno diskrecija turėtų palengvinti ir užtikrinti veiksmingą institucijai priskirtų funkcijų įgyvendinimą, o kartu – prisidėti prie žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo.

Esminis vykdomosios valdžios požymis – ji tiesiogiai tvarko įvairius teisinius, ekonominius, vadybinius, informacinius, techninius, žmonių auklėjimo klausimus. Vykdomoji valdžia sutelkia valstybės faktinę galią, nes tik ji suteikia tam tikriems subjektams atitinkamas galimybes įgyvendinti jų subjektines teises bei skiria jiems būtinus išteklius. Administracinė valdžia, turėdama savo žinioje didžiulius materialinius ir žmogiškuosius išteklius, tiesiogiai jų nenaudoja, ji operuoja žmonių veiksmais, gamtiniais, materialiniais ir kitais ištekliais tam, kad organizuotų, reguliuotų ekonominį šalies gyvenimą, politinių administracinių problemų tvarkymą, kultūrą, švietimą, sveikatos apsaugą ir pan.

Jurisdikcinė veikla įgyvendinama tada, kai kyla būtinybė atkurti pažeistą teisę, taip pat taikant prievartą visuomeninių santykių subjektams. Plačiuoju požiūriu ji yra organizacinio pobūdžio. Tuo pasireiškia valstybi-

nio valdymo bendroji socialinė reikšmė, aktyvus valstybinio valdymo institucijų vaidmuo visuomenės plėtros procese.

Jurisdikcinę valstybinio valdymo institucijų teisės taikymo veiklą įgyvendina tam tikros institucijos, kurių veiklą griežtai reglamentuoja teisės normos. Jos paskirtis – šalinti iš valdomos aplinkos destruktyvias situacijas, taip pat individualizuoti ir konkretizuoti teisės normų taikymo sankcijas. Joje, kitaip nei operatyvinės vykdomosios teisės taikymo veikloje, ribojama diskrecija. Be abejo, tai nereiškia, kad valstybinio valdymo institucijos mechaniškai taiko teisę. Konkrečiose bylose priimant sprendimus vadovaujantis įstatymais atsižvelgiama į teisės pažeidimo aplinkybes, kaltininko asmenybę ir kitus teisiškai reikšmingus veiksnius. Tokiu atveju jurisdikcinė veikla taip pat yra kūrybinio pobūdžio.

Vykdomoji valdžia ir administracinė teisė. Lyginamasis požiūris į kitų demokratinių valstybių, pavyzdžiui, JAV, administracinės teisės funkcijas rodo, kad pagrindinis administracinės teisės tikslas (funkcija) yra valdžios kontrolė. Administracinės teisės požiūriu svarbu, kad valdžia neperžengtų jai suteiktų teisinių įgaliojimų ribų. Būtina apginti piliečius nuo netinkamo, teisiškai abejotino, privačių ir žinybinių valdininkų interesus atitinkančio valdžios poveikio.

Administracinė teisė reguliuoja vykdomosios valdžios organizavimą ir veikimą.

Sąvokos ir kategorijos administracinėje teisėje. Tiek teoriškai (kuriant naujas teisės normas), tiek praktiškai (taikant teisės normas) dažnai kyla būtinybė suprasti teisinę sąvoką, atskirti panašias sąvokas. Teisinės sąvokos suvokimas turi filosofinę, loginę, lingvistinę, teisinę ir kitokią reikšmę. Tai reiškia, kad teisinės sąvokos apibrėžimo veiksmai turi būti pagrįsti šių mokslų nuostatomis.

Filosofiniu požiūriu teisinė sąvoka yra svarbi kaip socialinio pažinimo objektas, turintis tam tikrų tikrovės požymių, kuriuos atskleidžia mąstymo formos.

Loginiu požiūriu teisinė sąvoka svarbi tuo, kad jos apimtis ir turinys atskleidžiami loginiais veiksmais, naudojant tam tikras apibrėžimų rūšis.

Lingvistiniu požiūriu teisinė sąvoka svarbi tuo, kad ji turi ir gali būti nagrinėjama remiantis žodžio, kategorijos, termino kilme ir reikšme (jos fiksuojamos vienomis ar kitomis kalbos formomis).

Teisiniu požiūriu teisinė sąvoka svarbi tuo, kad pagrįsta teisiniu mąstymu, atspindi tokius pažinimo objekto (nusakomo sąvoka) požymius, kurie yra teisiškai reikšmingi.

Taigi teisinių sąvokų kūrimas (taip pat jų vartojimas taikant teisės normas) reiškia, kad teisinis mąstymas yra aktyvaus ir kūrybinio pobūdžio,

nors sudarytų teisinių sąvokų sėkmė visiškai priklauso nuo to, kaip tiksliai jose atsispindi objektyvi realybė, t. y. kiek tiksliai nurodomos teisiškai nagrinėjamo reiškinio arba dalyko ribos. Šias ribas nustato sąvokos apimtis ir turinys. Pagrindinis ribų nustatymo kriterijus dažniausiai yra teisinės sąvokos vartojimo tikslas. Jei apimtis – sąvokoje apibendrintų daiktų loginė klasė, o turinys – esminių ir bendrųjų objekto požymių visuma, pagal kuriuos apibendrinti ir išskirti daiktai toje sąvokoje, tai teisinės sąvokos turinys formuluojamas suvokus pirmiausia bendrinę, vėliau – specialiąją (teisinių požymių padidėjimo) sąvokas. Tai reiškia, jog norėdami apibrėžti teisinę sąvoką, pavyzdžiui, „pareigūnai“, pirmiausia turime suvokti bendrinę sąvoką (kaip pažinimo objektą), jos prasmę. Bendrinės sąvokos požymių ieškosime etimologijos žodynuose. Toliau jos pagrindu išskirdami pagal sąvokas vartojimo tikslą, atskirus specifinius požymius kursime pareigūno teisinės sąvokos administracinius, baudžiamuosius, darbo teisės ir pan. aspektus. Dažniausiai teisinė sąvoka (nuo bendrinės iki specialiosios sąvokos) apibrėžiama remiantis orientaciniais, diferenciniais (skiriamaisiais) ir funkciniais požymiais.

Orientaciniai požymiai nurodo objekto reikšmę kitų daiktų ir reiškinių visumai. Šie požymiai – tai tam tikros klasės tapatingumo (bendrumo) požymiai. Kurdami pareigūno teisines sąvokas orientuosimės į tai, kad pareigūnai yra tarnautojų rūšis (tarnautojai – asmenys, užimantys valstybinėse, visuomeninėse, privačiose institucijose tam tikras pareigas, veikiantys šių institucijų vardu ir joms įgaliojus, pagal savo kompetenciją bei gaunantys už tai atlyginimą).

Diferenciniai (***skiriamieji***) požymiai atskleidžia tam tikrų klasių, poklasių skirtumus. Kuriant teisines pareigūno sąvokas skiriamasis požymis, pagal kurį jis atskiriamas nuo kitų tarnautojų ir nuo atskirų pareigūnų rūšių, yra valdžia, jos turėjimo lygis.

Valdžia bendrąja prasme – tai teisė arba galia pajungti savo valiai. Tokią valdžią turi asmenys (pareigūnai), turintys valstybinius, administracinius įgaliojimus.

Funkciniai (pareigos, veiklos srities, paskirties) požymiai atskleidžia sąvokos (kaip pažinimo objekto) paskirtį, konkretų sąvokos vartojimo tikslą.

Kuriant pareigūno teisines sąvokas funkciniai požymiai padeda atriboti baudžiamąjį, administracinį teisinį arba kitus aspektus. Vartojimo tikslo nustatymas yra kūrybinis procesas. Pareigūno valdžios turėjimo lygis lemia jo teisinį statusą. Tačiau teisinis statusas taip pat nėra savitikslis dalykas. Pagal tai, kam teisinis statusas naudojamas administracinėje teisėje, yra išskiriamos mažiausiai dvi pareigūno sąvokos. Vienu atveju pareigūno

sąvoka formuluojama valdymo (administracinių) santykių dalyviui, turinčiam skirtingus valdžios įgaliojimus. Jie yra valdžios atstovai: Seimo nariai, teisėjai, policijos, valstybinės inspekcijos darbuotojai, turintys įstatymų ir kitų norminių aktų administracinės priežiūros teisę, taip pat įmonių, įstaigų, organizacijų administracijos vadovai, dirbantys atskirose valdymo srityse (antroji pareigūnų rūšis).

Kitu atveju pareigūno sąvoka siejama su pareigūnu kaip administracinės atsakomybės subjektu. Lietuvos Respublikos ATPK 14 straipsnis būtent išskiria šį sąvokos vartojimo tikslą. Beje, etimologiniu požiūriu atsakomybė – tai atsiskaitymas už įtikėtas teises ir pareigas atliekant tam tikrą darbą. ATPK 14 straipsnis išplečia pareigūno sąvoką, todėl administracinės atsakomybės požiūriu pareigūnais laikomi visi asmenys, turintys administracinius (valdžios) įgaliojimus, nuolatinius arba laikinus, neatsižvelgiant į įmonių, įstaigų, organizacijų nuosavybės formas. Šio straipsnio antroji dalis tokią pareigūno sąvoką tiesiogiai sieja su jo pareigų vykdymu ir administracinio teisės pažeidimo padarymu pažeidžiant tarnybines pareigas.

Tam tikrais atvejais administracinėje teisėje pareigūnais, priklausomai nuo vartojimo tikslų, gali būti laikomi valstybės, visuomeninių institucijų, privačių įstaigų, įmonių ar organizacijų tarnautojai, turintys tam tikrus institucinės valdžios įgaliojimus.

Administracinės teisės kategorijos – svarbiausi ir bendriausi socialinės tikrovės reiškinių egzistavimo aspektai, išreikšti administracinėmis teisinėmis sąvokomis.

Pagrindinės ***administracinės teisės kategorijos*** – tai loginė terminų konstrukcija, reikalaujanti išsamesnės filosofinės analizės. „Terminas „kategorija“ (gr. *kategoria* – nurodymas, apibrėžimas) – svarbiausia ir bendriausia mokslo sąvoka“[34]. „Kategorija – bendriausia loginė sąvoka, išreiškianti pagrindines objektyviosios tikrovės formas ir santykius: pavyzdžiui, laiko, erdvės, priežastingumo kategorija“[35]. Susistemintos jos sudaro filosofinį administracinės teisės suvokimo būdų pažinimo mechanizmą. Šiuo atveju kategorija yra suvokiama kaip loginė klasė arba sąvokų visuma. Kategorijų turinio objektyvumas yra sąlyga, leidžianti santykinai savarankiškoje mokslo veikloje kategorijomis remtis kaip pagrindiniais atramos taškais. Tokią metodologinę funkciją mokslo procese atlieka dialektikos kategorijos (atskirybė, ypatybė, bendrybė, turinys, esmė, reiškinys, dėsnis, būtinumas, atsitiktinumas, galimybė, tikrovė, kokybė, kiekybė, saikas ir kt.), kūry-

[34] Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius, 1985. P. 240.

[35] Dabartinės lietuvių kalbos žodynas / Vyr. redaktorius St. Keinys. 4-asis leid. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P. 290.

biškai reiškiančios pačius bendriausius žmonijos jau pasiekto tikrovės pažinimo aspektus.

Atskleidus termino „kategorija“ prasmę galima teigti, kad teisingas administracinės teisės kategorijų suvokimas ir jų traktavimas svarbus teoriniu ir praktiniu požiūriu. Ne veltui administracinės teisės kategorijos yra vienas iš pagrindinių administracinės teisės mokslo tyrimo tikslų. Mokslo tyrimo tikslas pirmiausia yra nukreiptas į veikiančią administracinę teisę kaip į teisinių normų visumą. Remiantis praktikoje susiklosčiusių socialinių realybių, interesų ir poreikių autentiškumo patvirtinimu (verifikavimu), administracinės teisės normos sisteminamos, jungiamos į teisės institutus, pošakius bei vientisą sistemą. Kartu su teisės normomis tyrinėjami jų sukuriami administraciniai teisiniai santykiai: subjektai, objektai, juridiniai faktai, teisinių santykių rūšys. Tačiau vien tik pažintis su galiojančia teise negali atskleisti suvokimo apie visuomeninių santykių reguliavimo mechanizmo pagrindus valstybinio valdymo srityje. Tam būtina turėti tam tikrų žinių apie administracinės teisės kategorijas, jų vietą ir vaidmenį administracinėje teisėje, nes administracinės teisės kategorijos yra pagrindas, apibūdinantis administracinę teisę ir administracinės teisės mokslo tyrimo objektą.

Administracinės teisės kategorijų suvokimas ir jų traktavimas aktualus tiek įstatymų leidyboje, tiek taikant konkrečias administracinės teisės normas realioje situacijoje. Šis aktualumas svarbus tuo, kad dažnai administracinės teisinės kategorijos suprantamos neteisingai ir tai pastebima konkrečiame teisės norminiame akte, kuris vėliau sukelia neigiamus padarinius ir neigiamą visuomenės reakciją. „Teisė galiausiai atlieka įstatymo korekcinę funkciją, gali nurodyti, koks jis turi būti. Tai reiškia, kad šios korekcinės funkcijos nustatymas ir įgyvendinimas turi būti valdomas, valdomi turi būti <...> tiek teisė, tiek įstatymas, tiek jų „valdymo valdymas“[36]. Deja, įstatymai dar dažnai rengiami ir svarstomi neprofesionaliai, nekompetentingai ir apytikriai suprantant dalyką[37]. Klystama, jei manoma, kad įstatymo priėmimas užtikrins jo savaiminį įgyvendinimą. Todėl dažnas stichinis įstatymų reguliavimas pagrįstas klaidomis ir bandymais, „valdomas“ nuolatiniais pataisymais ir papildymais. Tai leidžia teigti, kad nepakankamai yra susietos ir valdomos įstatymų rengimo, leidybos, ir įstatymų reguliavimo sistemos. Būtina pabrėžti, kad iš šių reguliavimo sistemų tinkamo valdymo prielaidų galima išskirti tinkamą administracinių teisinių kategorijų varto-

[36] Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002. T. 30(22). P. 106.

[37] Dziegoraitis A. Įstatymų karas (2) // Justitia. 1996. Nr. 6. P. 4.

jimą. Vykdomosios valdžios institucijų praktiniai veiksmai dažnai nėra nukreipti į teisėje ir įstatymuose suformuluotas ir ginamas socialines teisines vertybes vien dėlto, kad neadekvačiai suprantamos administracinės teisinės kategorijos. Ypač tai pasakytina apie žmogų kaip administracinę teisinę kategoriją, atskleidžiančią jį kaip socialinę vertybę, kaip tikslą, o ne priemonę. Per neteisingai suvokiamas administracines teisines kategorijas gali įvykti vertybių inversija derinant, pavyzdžiui, to paties žmogaus privačiuosius ir viešuosius interesus. Žmogus, kaip vertybė, aktualizuojasi tiek per privatų, tiek per viešąjį interesą. Žmogaus kategorija „vertybinis susidvejinimas“ traktuojamas remiantis Konstitucijos 28 straipsnio nuostata: „Įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių“.

1.2. Įvadinės administracinės teisės sąvokos ir kategorijos bei jų komentarai

Administraciniai ginčai – asmenų ir viešojo administravimo subjektų arba nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų konfliktai. Prie administracinių ginčų priskiriami ir tarnautojų ginčai su administracija, taip pat rinkimų ginčai[38].

Administraciniai teisiniai santykiai – įstatymais ir kitais teisės norminiais aktais reglamentuoti visuomeniniai santykiai, atsirandantys vykdant viešąjį administravimą, taip pat vidaus administravimą[39].

Administracinis reglamentavimas – nuostatų, taisyklių, reglamentų ir kitų teisės aktų, reikalingų įstatymams įgyvendinti[40], priėmimas.

Administracinis teisinis valdymo organizavimas – administracinės teisės normomis reguliuojama valdymo subjektų, jų teisinio statuso, vidinių ir išorinių valdymo santykių įgyvendinant valdymo tikslus bei uždavinius sistema.

Administracinio teisinio valdymo organizavimo elementai:

1) ***vykdomosios valdžios institucijos*** (Aukščiausioji – Lietuvos Respublikos Vyriausybė, centrinės – ministerijos, vyriausybės įstaigos, aukštesnio-

---

[38] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

[39] Ten pat.

[40] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

sios arba regioninės vykdomosios valdžios institucijos, vietinės vykdomosios valdžios institucijos – savivaldybės, valstybinių įmonių ir įstaigų administracija);

2) ***kitos institucijos, dalyvaujančios valdymo santykiuose***;

3) ***administracinės teisės normos***, nustatančios visos valdymo sistemos grandžių (institucijų, valstybės tarnautojų) teisinį statusą;

4) ***teisiniai administraciniai reikšmingi vykdomosios valdžios ir kitų institucijų valdymo veiklos parametrai***;

5) ***valdymo veiklos subjektų garantijos, teisinė atsakomybė***, priklausanti nuo jų administracinio teisinio statuso.

Administracinio teisinio valdymo organizavimo turinys:

1) valstybės valdymo institucijų formos nustatymas atsižvelgiant į jų funkcinę paskirtį;

2) kompetencijos tarp valdymo institucijų paskirstymas, uždavinių, funkcijų, teisių ir pareigų nustatymas;

3) sąveika tarp valdymo institucijų ir valdymo institucijų struktūrinių padalinių tiek vertikaliu, tiek horizontaliu lygmeniu;

4) valdymo metodai ir jų taikymo formos.

Administracinis sprendimas – viešojo administravimo institucijos valia, išreikšta administraciniame akte[41].

Administravimo subjektai – subjektai, atliekantys viešojo arba vidaus administravimo funkcijas[42].

Asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje – valstybės politikai, valstybės pareigūnai, valstybės tarnautojai pagal Valstybės tarnybos įstatymą, kiti asmenys, kurie, dirbdami valstybės valdžios, valdymo, savivaldybių, teisminėse, teisėsaugos, valstybės kontrolės bei priežiūros ir joms prilygintose institucijose, atlieka valdžios atstovo funkcijas arba turi administravimo įgaliojimus, taip pat asmenys, dirbantys valstybės ir savivaldybių įmonėse, biudžetinėse įstaigose ir turintys administravimo įgaliojimus, bei asmenys, dirbantys viešosiose įstaigose, gaunančiose lėšų iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų bei fondų, ir turintys administravimo įgaliojimus[43].

Asmuo – fizinis asmuo (individas) arba fizinių asmenų grupė, juridinis asmuo, kitas asmuo, neturintis juridinio asmens teisių (taryba, valdyba,

---

[41] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

[42] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

[43] Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 123–5584.

komisija, visuotinis narių susirinkimas, nuolat veikiantis pasitarimas ir t. t.)[44].

Asociacija – savo pavadinimą turintis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti arba tenkinti kitus viešuosius interesus. Asociacijos pavadinime gali būti žodžiai „asociacija“, „visuomeninė organizacija“, „susivienijimas“, „konfederacija“, „sąjunga“, „draugija“ ar kiti[45].

Aukštasis išsilavinimas – išsilavinimas, įgytas baigus pagrindines arba vientisąsias studijas Lietuvos aukštojoje mokykloje arba lygiavertes studijas užsienio aukštojoje mokykloje[46].

Aukštoji mokykla – studijų ir mokslo įstaiga, rengianti specialistus, turinčius aukštąjį išsilavinimą, Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo nustatyta tvarka[47].

Bendruomenė – atitinkamoje teritorijoje gyvenantys žmonės, susiję bendrais viešaisiais poreikiais ir interesais[48].

Biurokratizmas – tokia pareigūno veika, kai užuot sprendus reikalus iš esmės sistemingai laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai duodamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai[49].

Centriniai valstybinio administravimo subjektai (institucijos, įstaigos, tarnybos, įmonės, jų tarnautojai (pareigūnai) – subjektai, vykdantys administravimą visoje valstybės teritorijoje[50].

Centralizacija – vykdomosios valdžios funkcijų ir kompetencijos priimti sprendimus sutelkimas vienoje vietoje, nedaugelyje centrinių valstybinio administravimo subjektų.

---

[44] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

[45] Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 25–745.

[46] Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymas. 2003. Nr. 47–2058.

[47] Ten pat.

[48] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4636.

[49] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4640 .

[50] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765; Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

Centralizuota savivaldybės vidaus audito tarnyba – savivaldybės administracijos struktūrinis padalinys, įsteigtas vidaus auditui atlikti savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ir savivaldybės kontroliuojamose įmonėse, kurios valdo, naudoja savivaldybės turtą ir juo disponuoja, tiesiogiai pavaldus bei atskaitingas savivaldybės administracijos direktoriui[51].

Decentralizacija – vykdomosios valdžios funkcijų ir kompetencijos priimti sprendimus perdavimas administravimo subjektams, kurie nėra centriniai valstybinio administravimo subjektai. Decentralizavimas valdymo sistemoje reiškia dalies valdymo funkcijų perdavimą iš centro į vietinį valdymą, įgaliojimų ir atsakomybės delegavimą.

Individualus administracinis aktas – dažniausiai vienkartis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui arba apibrėžtai asmenų grupei[52].

Individualus teisės aktas – vienkartis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei[53].

Interesų konfliktas – situacija, kai valstybinėje tarnyboje dirbantis asmuo, atlikdamas pareigas arba vykdydamas pavedimą, privalo priimti sprendimą arba dalyvauti jį priimant, arba įvykdyti pavedimą, susijusį ir su jo privačiais interesais[54].

Įstaigos vadovas – valstybės tarnautojas, konkurso būdu arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu priimtas vadovauti valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai[55].

Karjeros valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas neterminuotam laikui ir turintis galimybę Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka įgyvendinti teisę į karjerą valstybės tarnyboje[56].

Kiti viešojo administravimo subjektai – viešosios įstaigos bei nevyriausybinės organizacijos, kurioms įstatymų nustatyta tvarka suteikti viešojo administravimo įgaliojimai[57].

---

[51] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4636.

[52] Ten pat.

[53] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

[54] Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 123–5584.

[55] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 36–1180.

[56] Ten pat.

[57] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4636.

Kolegiali institucija – institucija, kurioje sprendimus priima ne vien vadovas, o grupė asmenų balsų dauguma[58].

Kontrolė – visokios iš įstatymų arba sandorių atsirandančios teisės, kurios suteikia juridiniam arba fiziniam asmeniui galimybę daryti lemiamą įtaką ūkio subjekto veiklai įskaitant:

1) nuosavybės teisę į visą ar dalį ūkio subjekto turto arba teisę naudoti visą ar dalį ūkio subjekto turto;

2) kitas teises, kurios leidžia daryti lemiamą įtaką ūkio subjekto valdymo organų sprendimams ar personalo sudėčiai[59].

Kontroliuojantis asmuo – juridinis ar fizinis asmuo, turintis arba įgyjantis ūkio subjekto kontrolės teisę. Kontroliuojančiu asmeniu gali būti Lietuvos Respublikos pilietis, užsienietis ar asmuo be pilietybės arba ūkio subjektas, taip pat valstybės valdymo ir savivaldos institucijos. Sutuoktiniai ir jų nepilnamečiai vaikai (įvaikiai) laikomi vienu kontroliuojančiu asmeniu. Jeigu du arba daugiau juridinių ar fizinių asmenų, veikdami susitarimo pagrindu, įsigyja koncentruojamo ūkio subjekto kontrolę, tai kiekvienas iš šių juridinių ar fizinių asmenų yra laikomas kontroliuojančiu asmeniu[60].

Kvalifikacinė klasė – tam tikros kategorijos valstybės tarnautojo kvalifikacijos lygmuo[61].

Mokestiniai ginčai – ginčai tarp mokesčio mokėtojo (arba mokestį išskaičiuojančio asmens) ir mokesčio administratoriaus ar jo pareigūno dėl mokesčio mokėtojo (mokestį išskaičiuojančio asmens) patikrinimo akto, mokesčio permokos (skirtumo) grąžinimo (įskaitymo)[62].

Nacionalinė regioninė politika – valstybės institucijų ir kitų subjektų tikslinė veikla, kuria daromas diferencijuotas poveikis valstybės regionų socialinei ir ekonominei plėtrai siekiant mažinti regionų socialinius ir ekonominius skirtumus bei išsivystymo netolygumus pačiuose regionuose, skatinti visoje valstybės teritorijoje tolygią ir tvarią plėtrą[63].

---

[58] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

[59] Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 30–856; 2003. Nr. 74–3430–4640.

[60] Ten pat.

[61] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 36–1180.

[62] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

[63] Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 123–5558.

Norminis administracinis aktas – teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei[64].

Nevyriausybinės organizacijos – viešieji ne pelno juridiniai asmenys, turintys šiuos požymius:

1) yra nepriklausomi nuo valstybės ar savivaldybių institucijų – valstybės ar savivaldybių institucijos nevyriausybinės organizacijos valdyme negali turėti daugiau kaip pusę balsų;
2) gauto pelno jokia forma (reorganizavimo ar likvidavimo metu) neskirsto savo dalyviams, o naudoja tik savo įstatuose numatytiems tikslams siekti;
3) valdymas grindžiamas savivalda;
4) išsilaiko iš savanoriškai tiekiamų juridinių ir fizinių asmenų įnašų ir savo veiklą grindžia savanoriškumo principu;
5) tarnauja visuomenės labui arba jos narių grupių interesams;
6) nesiekia tiesiogiai dalyvauti renkamuose politinės valdžios organuose ir neatlieka religinių apeigų[65].

Norminis teisės aktas – įstatymas, administracinis ar kitas teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei[66].

Padidėjusios rizikos asmenų grupė – asmenys, kurie teisės aktų nustatyta tvarka įrašyti į profilaktines sveikatos priežiūros įstaigų ar policijos įskaitas[67].

Pakaitinis valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, pakeičiantis laikinai negalintį eiti pareigų karjeros arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją[68].

Pareigūnas – valstybės tarnautojas, turintis administravimo įgaliojimus pagal pareigas pavaldiems ir nepavaldiems asmenims[69].

Piktnaudžiavimas – tokie pareigūno veiksmai arba neveikimas, kai tarnybine padėtimi naudojamasi ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisa-

---

[64] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

[65] Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymo projektas. 2001. Nr. IXP–990.

[66] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

[67] Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 90–2777.

[68] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 36–1180.

[69] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

vinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t. t.), arba dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat pareigūno veiksmai, kuriais viršijami suteikti įgaliojimai ar savivaliaujama[70].

Piktnaudžiavimas tarnyba – valstybės tarnautojo veika (veikimas ar neveikimas), kai tarnybine padėtimi naudojamasi ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus ar kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisavinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t. t.), arba dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat valstybės tarnautojo veiksmai, kuriais viršijami suteikti įgaliojimai ar savivaliaujama[71].

Politinė veikla – fizinio asmens dalyvavimas politinių partijų ar politinių organizacijų veikloje, jų organizuojamuose mitinguose, susirinkimuose, demonstracijose arba kituose renginiuose, kuriais padedama formuoti ir išreikšti bendrus piliečių interesus ir politinę valią, taip pat kiti veiksmai, kuriais remiama politinė partija ar politinė organizacija[72].

Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas jį priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimų laikui arba kituose įstatymuose nustatytam laikui[73].

Privatūs interesai – kandidato arba asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje (ar jo artimo giminaičio, ar šeimos nario), asmeninis turtinis ar neturtinis suinteresuotumas, galintis turėti įtakos sprendimams atliekant tarnybines pareigas[74].

Regionas – vientisa valstybės teritorijos dalis, kurioje įgyvendinama nacionalinė regioninė politika[75].

Rinkliava – įstatymo nustatyta piniginė prievolė asmeniui už jam suteikiamas tam tikras valstybės institucijų paslaugas. Rinkliavos yra papildomas pajamų šaltinis valstybės (savivaldybės) funkcijoms vykdyti[76].

---

[70] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4640.

[71] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 36–1180.

[72] Ten pat.

[73] Ten pat.

[74] Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 123–5584.

[75] Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 123–5558.

[76] Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1995. Nr. 61–1525.

Savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą[77].

Savivaldybės administravimo subjektai – savivaldybės institucijos ir joms pavaldžios įstaigos bei kiti subjektai, turintys teisės aktų suteiktus įgaliojimus, atliekantys jiems pavestas administravimo funkcijas ir atsakingi už šių funkcijų įgyvendinimą[78].

Savivaldybės institucijos – atstovaujamoji institucija, t. y. savivaldybės taryba, ir vykdomoji institucija, t. y. savivaldybės administracijos direktorius, turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais[79].

Savivaldybės kontroliuojamos įmonės – savivaldybės įmonės, veikiančios pagal Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą, ir akcinės bendrovės, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip ½ balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso savivaldybei[80].

Savivaldybės kontrolės ir audito institucija – savivaldybės kontrolierius (savivaldybės kontrolieriaus tarnyba), prižiūrintis (-i), ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas[81].

Savivaldybių funkcijos – šio ir kitų įstatymų savivaldybėms priskirtos viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijos[82].

Skundas, prašymas – kreipimosi į kompetentingą instituciją, kad būtų išspręstas administracinis ginčas, formos. *Su skundais* į kompetentingą instituciją kreipiasi privatūs asmenys, o *su prašymais* – valstybės ir vietos savivaldos institucijos, jų atstovai, tarnautojai. Įstatymai gali numatyti ir kitas kreipimosi formas[83].

Statutinis valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtintas statutas arba Diplomatinės tarnybos įstatymas, nustatantys specialias priėmimo į valstybės tarnybą, tarnybos atlikimo, atsakomybės ir kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas, ir (ar)

---

[77] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 91–2832.
[78] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 4–33.
[79] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4636.
[80] Ten pat.
[81] Ten pat.
[82] Ten pat.
[83] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

turintis viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu[84].

Tarnybinė pagalba – viešojo administravimo institucijos pareiga teikti informacinę ir kitokią pagalbą kitai viešojo administravimo institucijai pastarosios prašymu[85].

Tarnybiniai ginčai – valstybės tarnautojų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus, ginčai su administracija, susiję su tarnautojo statuso įgijimu, pasikeitimu ar praradimu ir drausminio poveikio priemonių taikymu[86].

Tarnybinis nusižengimas – valstybės tarnautojo pareigų neatlikimas arba netinkamas atlikimas dėl valstybės tarnautojo kaltės[87].

Teritoriniai valstybinio administravimo subjektai (institucijos, įstaigos, tarnybos, jų tarnautojai (pareigūnai) – subjektai, kurie administravimą vykdo nustatytoje teritorijoje[88].

Valstybės siena – linija ir šia linija einantis vertikalus paviršius, apibrėžiantis Lietuvos Respublikos teritorijos ribas sausumoje, žemės gelmėse, oro erdvėje, vidaus vandenyse, teritorinėje jūroje ir jos gelmėse[89].

Valstybinis valdymas – socialinio valdymo apraiška, poįstatyminė vykdomojo tvarkomojo pobūdžio valstybinių institucijų veikla įgyvendinant bendrą valstybės valdžią. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje pažymima: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Valdžios galias riboja Konstitucija“.

Valstybinio valdymo organai (valstybės aparato ar įstaigos organizacinis vienetas, atliekantis tam tikras valdymo funkcijas kurioje nors srityje; vartojami terminai: institucijos; valstybinio valdymo subjektai) – valstybiniai organai, įgyvendinantys valdymo veiklą. Pastaruoju metu terminą „organai“ stengiamasi pakeisti terminu „institucijos“.

Valstybės politikai – asmenys, įstatymų nustatyta tvarka išrinkti arba paskirti į Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Seimo nario, Minist-

---

[84] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 36–1180.

[85] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

[86] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

[87] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 36–1180.

[88] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

[89] Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas// Valstybės žinios. 2003. Nr. 38–1668.

ro Pirmininko, ministro, savivaldybės tarybos nario, savivaldybės mero, savivaldybės mero pavaduotojo pareigas[90].

Valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, įgijęs Valstybės tarnybos įstatymu ir kitais įstatymais nustatytą valstybės tarnautojo statusą ir valstybės (valstybinėse ir savivaldybių) institucijose arba įstaigose atliekantis viešojo administravimo, ūkines ar technines funkcijas arba teikiantis viešąsias paslaugas visuomenei[91].

Valstybės tarnautojo statusas – Valstybės tarnybos įstatymu ir kitais įstatymais apibrėžtų tarnybinių teisių ir pareigų visuma, nustatoma teisės aktais, reglamentuojančiais valstybės tarnautojo priėmimą ir atleidimą iš valstybės tarnybos, jo teises, pareigas, atsakomybę, darbo užmokestį ir socialines bei kitas garantijas[92].

Valstybės tarnyba – visuma teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu[93].

Vidaus administravimas – administravimo veikla, kuria užtikrinamas valstybės ar vietos savivaldos konkrečios institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių ir finansinių išteklių tvarkymas bei valdymas), kad ji galėtų tinkamai vykdyti priskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės veiklos uždavinius[94].

Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų

---

[90] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 36–1180.

[91] Ten pat.

[92] Ten pat.

[93] Ten pat.

[94] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765, Nr. 85–2566; Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti ir teikti[95].

Viešieji interesai – visuomenės suinteresuotumas, kad asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje, visus sprendimus priimtų nešališkai ir teisingai[96].

Viešoji įstaiga − tai pagal Lietuvos Respublikos įstatymus įsteigtas pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas − tenkinti viešuosius interesus vykdant visuomenei naudingą veiklą[97].

Viešoji paslauga – valstybės ar savivaldybių įsteigtų specialių įstaigų bei organizacijų veikla, teikianti gyventojams socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų numatytais atvejais bei tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir privatūs asmenys[98].

Viešojo administravimo institucija – viešojo administravimo subjektas, vykdantis įstatymų nustatytas valstybės ar savivaldybės funkcijas[99].

Viešojo administravimo įstaiga – viešojo administravimo institucija, veikianti tam tikrų įstaigų (biudžetinių, viešųjų ir kt.) įstatymų pagrindu[100].

Viešojo administravimo sistema – sistema, kurią sudaro:

1) valstybinio administravimo subjektai;
2) savivaldybių administravimo subjektai;
3) kiti administravimo subjektai. Visiems šiems subjektams įstatymai arba jų pagrindu priimti kiti teisės aktai suteikia viešojo administravimo įgaliojimus[101].

Viešojo administravimo subjektai – institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administ-

---

[95] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

[96] Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 123–5584.

[97] Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 25–752.

[98] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637.

[99] Ten pat.

[100] Ten pat.

[101] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 104–4637; Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 39–1765.

ravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią arba atskiras vykdomosios valdžios funkcijas[102].

Viešosios paslaugos teikimo administravimas – viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, steigiant viešąsias įstaigas arba išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas privatiems asmenims, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė. Už viešųjų paslaugų teikimo administravimą rinkliavos arba kitokie mokėjimai negali būti nustatomi[103].

Viešosios paslaugos teikimo režimas – teisės aktų nustatytas atlygintinas ar nemokamas paslaugos teikimas nustatytais terminais ir tvarka[104].

Vietos savivalda – valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytas vykdomąsias institucijas[105].

Vykdomieji organai (vykdomosios institucijos) – vykdomosios valdžios subjektai, taip pat valdymo organai, veikiantys už vykdomosios valdžios praktinio įgyvendinimo ribų (pvz., vietos savivaldos vykdomieji organai, kitų nevalstybinio valdymo struktūrų organai).

Vykdomoji valdžia (administracinė valdžia) – santykinai savarankiška vieningos Lietuvos Respublikos valstybės valdžios rūšis, glaudžiai tarpusavyje sąveikaujanti su įstatymų leidžiamąja ir teismine valstybės valdžios atšakomis. Valdžių atskyrimas nėra absoliutinamas, jis turi valstybės valdžios įgyvendinimo kompetencijos pasidalijimo ir bendravimo ją įgyvendinant funkciją.

Vykdomoji valdžia – viena iš trijų valstybės valdžios rūšių, antroji pagal reikšmę po įstatymų leidžiamosios. Apie ją jau buvo kalbama senovės pasaulyje, iš dalies Aristotelio darbuose. Ypač aktyviai vykdomosios valdžios problemos teoriškai ir praktiškai pradėtos nagrinėti naujaisiais laikais nuo XVIII a. (Š. L. Monteskjė „Įstatymų dvasia“, 1748). Remiantis valdžių padalijimo teorija, 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 atskyrimas ir besaikis jos

---

[102] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios 2003. Nr. 104–4637.

[103] Ten pat.

[104] Ten pat.

[105] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 91–2832.

stiprinimas veda prie demokratijos mažėjimo ir visuomeninio politinio gyvenimo biurokratizavimo, o jai susilpnėjus vykdomoji valdžia gali būti diskredituota ir netgi suirti.

Vykdomoji valdžia organizuojama ir įgyvendinama vadovaujantis konstitucija. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad „valdžios galias riboja Konstitucija“[106]. „Šią nuostatą plėtoja Konstitucijos 84, 94, 105 ir 108 straipsniai, nustatantys atitinkamai Seimo, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimus bei Teismo funkcijas“[107]. Taigi įstatymai ir kiti teisės aktai detalizuoja veiklos kryptis, funkcijų ir kompetencijos diferencijavimą ne tik tarp valstybės valdžių, bet ir tarp vykdomosios valdžios institucijų.

Administracinė valdžia yra universalaus pobūdžio laike ir erdvėje, t. y. įgyvendinama visur, kur yra žmonių kolektyvai. Ji tiesiogiai organizuoja krašto apsaugą, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką, atlieka bendro pobūdžio nevyriausybinių organizacijų valdymą (jų registracija, licencijavimas, mokesčiai, kontrolė) bei vadovaudamasi teisės normomis daro įtaką asmenims ir organizacijoms. Vykdydama aukštesniųjų institucijų priimtus teisės aktus ji įgyvendina teisėkūros ir jurisdikcinę funkcijas (skiria administracines nuobaudas, nagrinėja asmenų prašymus, skundus, pareiškimus ir pan.). Administracinė valdžia teisės aktų nustatytais žmonių valios poveikio būdais užtikrina jų veiklos organizavimą bei tvarką visuomenėje.

Esminis administracinės valdžios požymis – jai tiesiogiai pavaldūs milžiniški įvairių išteklių kiekiai – teisiniai, informaciniai, ekonominiai, techniniai, ideologiniai, organizaciniai. Ji disponuoja faktine valstybės galia, nes tik ji suteikia konkretiems subjektams atitinkamas teises bei skiria jiems išteklius;

Turėdama savo žinioje didžiulius išteklius administracinė valdžia tiesiogiai jų nenaudoja, nes ji negamina produkcijos, negydo ir nemoko. Administracinė valdžia disponuoja žmonių veiksmais, gamtiniais ir kitais ištekliais, kad organizuotų gamybą, švietimą, sveikatos apsaugą ir pan.

---

[106] Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius, 1992. P. 6.
[107] Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 1 dalis. Vilnius, 2000. P. 33.

1.3. Administracinės teisės vieta Lietuvos teisinėje sistemoje

Administracinė teisė ir socialiniai pokyčiai. Kiekviena mokslo šaka periodiškai bando nustatyti, kokį poveikį jai turi socialiniai pokyčiai. Kelis dešimtmečius Lietuvos administracinės teisės mokslininkai to nedaro arba bandė tai daryti fragmentiškai. Ženklūs kitų teisės šakų pokyčiai yra aptarinėjami ir vertinami moksliniuose straipsniuose, monografijose, vadovėliuose, tuo tarpu įstatymų administracinės teisės srityje gausėjimas ir, antra vertus, fundamentinių mokslinių studijų stoka įpareigoja tyrinėtojus analitiškai pažvelgti į socialinių pokyčių ir administracinės teisės sąsajas, įvertinti šių procesų padarinius ir atsižvelgiant į tai numatyti administracinės teisės pagrindinių tikslų kaitą.

Susikaupė faktinė medžiaga (įstatymai, administracinė praktika, poreikiai...), rodanti, kad administracinės teisės mokslui reikia gebėti kintančiomis socialinėmis sąlygomis kritiškai pažvelgti į save, panagrinėti administracinės teisės kaitą lemiančius veiksnius. Juos klasifikuojant sistemiškai galima išskirti politinių, socialinių, ekonominių, socialinių psichologinių, teisinių ir kitų integralių veiksnių reikšmingas grupes. Šie administracinę teisę formuojantys veiksniai yra glaudžiai susiję su kintančia aplinka, dėl to sudaro naujos kokybės visumą, kurios dalys netolydžiai veikia viena kitą, lemia tikimybinio formavimosi ypatumus, šalina, neutralizuoja, kompensuoja arba stiprina kiekvieno veiksnio atskirai ir jų visų pokyčius skatinančią integralią įtaką administracinei teisei. Kokia socialinių pokyčių, veikiančių administracinę teisę, esmė? Pirmiausia – pagerinti administracinės teisės, kaip teisės šakos, funkcinius gebėjimus prisitaikyti prie kokybiškai naujos ir kintančios aplinkos. Antra – pakeisti mokslininkų, įstatymų ir kitų teisės aktų rengėjų, politikų, administracinės teisės normas taikančių subjektų elgseną.

Administracinė teisė gebės atlikti savo funkcijas, jei laiku ir adekvačiai reaguos į ją kuriančios aplinkos pokyčius. Pavyzdžiui, nauji įstatymai gali gerinti verslo reguliavimo aplinką arba sukurti verslą žlugdančias sąlygas vieniems ir proteguojančias sąlygas kitiems. Šiuo požiūriu administracinė teisė turi gebėti konstitucinių principų kontrolės[108] pagrindu strategiškai reaguoti į aplinkos permainas. Ji turi iš naujo įvertinti ir lanksčiai modeliuoti jos funkcijas įgyvendinančių teisinio reguliavimo priemonių ir me-

[108] Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002. T. 30(22). P. 100–110.

todų taikymą nuo pat administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo ištakų.

Kadangi administracinės teisės sėkmė arba nesėkmė priklauso nuo jos teorijos, norminę bazę ir teisės taikymo praktiką kuriančių minėtų subjektų, socialiai reikšmingą jų elgseną būtina valdyti teisiškai, politiškai, ekonomiškai ar kitaip.

1. Pirmiausia reikia atkreipti dėmesį į kintančios socialinės teisinės vertybinės orientacijos įtaką visai teisinei sistemai. Atkūrus nepriklausomybę politiniai, socialiniai, socialiniai psichologiniai veiksniai, turėję įtakos jos siekiams, lėmė greitą, totalitarinės valstybės primestų socialinių teisinių vertybinių standartų *valstybė, visuomenė, žmogus* neigimą ir transformaciją į vakarietiškąją socialinę teisinę vertybinę orientaciją *žmogus, visuomenė, valstybė*. Deja, įgyvendinant idėją „žmogus – tikslas, o ne priemonė“, kilo vertybių konkurencijos bei jų atrankos sunkumų ir administracinės teisės praktikai – daugiausia administracinių gebėjimų srityje, ir teorijai – formuluojant naujų įstatymų koncepcijas ir ypač ieškant teisinę valstybę atitinkančio administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo įgyvendinimo varianto. Viena vertus, vertybių prioritetai žmonių socializacijos požiūriu ne iš karto pritaikomi esamai socioekonominei aplinkai; praeina nemažai laiko, kol pagrindinės vertybės tampa žmonių elgsenos normomis. Kita vertus, asmens vertybiniai prioritetai daugiau orientuoti į esamą socialinę ir ekonominę aplinką ir ją atspindi: didžiausią subjektyvią vertę jis suteikia tiems nepritekliaus dalykams, kuriems santykinai skiriama mažai paramos.

Vertybių konkurencijos ir jų atrankos veiksniai apsunkina ir tiesioginį Konstitucijos taikymą viešojo administravimo praktikoje. Išeitis – Konstitucijos normų nuostatos turi būti konkretinamos administracinės teisės normomis. Vertybinė orientacija į žmogų, įgavusi konstitucinių teisės principų reikšmę, turėjo įtakos naujų įstatymų administracinės teisės srityje leidybai (Viešojo administravimo, Administracinių bylų teisenos ir kiti įstatymai). Deja, anksčiau priimti įstatymai vertybinės orientacijos į žmogų požiūriu labai atsilieka nuo naujai priimtųjų. Akivaizdus to pavyzdys – ATPK, kuris, kaip dominavimo žmogaus atžvilgiu totalitarinis paminklas, galioja dar ir antrąjį dešimtmetį. Pirmasis jo straipsnis saugomas teisines vertybes pradeda vertinti nuo visuomeninės santvarkos bei nuosavybės. Tik tada eina „socialinės ekonominės, politinės ir asmeninės piliečių teisės bei laisvės“. Tokia eile ir taip vertybių požiūriu surikiuotos žmogaus teisės yra tarsi antrarūšės, padovanotos visuomeninės santvarkos. Manytume, kad pats žmogaus teisių vertybinis suskirstymas į „socialines, ekonomines, politines ir asmenines“ teisių grupes yra totalitarinio požiūrio vertinti žmogų per ekonominius, politinius santykius liekana. Tokia vertybinė orientacija, su-

formuluota ATPK bendruosiuose nuostatuose, toliau turi teisinio principo reikšmę ir modeliuoja saugomų ir ginamų žmogaus teisių ir laisvių šiame kodekse būdus, t. y. vykdo prieš žmogų puolamąją funkciją, įgyvendina totalitarinės valstybės tikslus atitinkančią teisinę politiką (žmogus yra tarsi „valstybės sraigtelis“).

Manytume, kad vertybinio pobūdžio administracinės teisės problemų nagrinėjimas rodo, jog tikslinga revizuoti pačią administracinės teisės sampratą, nes valstybinio valdymo santykiai ir valstybinių institucijų interesų vyraujantys prioritetai negali būti savitikslės vertybės. Tikslinga labiau pabrėžti nerepresines administracinės teisės funkcijas.

Naujosios vertybinės orientacijos į žmogų dominantės dar nėra pakankamai įgyvendintos ir naujuose administraciniuose įstatymuose. Viešojo administravimo institucijos esamus elgsenos dinaminius, į žmogų orientuotus stereotipus nėra pasirengusios keisti iš esmės. Iki šiol teisinės sistemos reformos metmenyse nėra suformuluota naujajai socialinei teisinei orientacijai adekvati teisės doktrina, orientuota į žmogų. Todėl būtina atkreipti dėmesį į konkretaus asmens diskrecinę teisę įgyvendinti žmogaus subjektines teises ir laisves. Ši diskrecinė teisė, remiantis Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, turėtų suponuoti valdžios institucijoms prievoles atsisakyti tradicinių administracinių leidimų ir draudimų daugeliu atveju, o prireikus naudotis kitais žmonių elgesio reguliatoriais, atitinkančiais teisinės valstybės ir laisvosios rinkos sąlygas.

2. Kita veiksnių grupė susijusi su laisvosios rinkos politiniais, ekonominiais, socialiniais, vadybiniais, socialiniais psichologiniais poveikiais administracinei teisei. Transformacijos laikotarpiui būdinga daugelio ideologijų ir vertybių konkurencija. Daugelio pasirenkamų vertybių ir ideologijų egzistavimas sudaro prielaidas formuotis naujoms veiksmų strategijoms. Deja, teorinė administracinė teisė tokių veiksmų strateginių darbų vengia. Kompensuojant šią spragą administracinės teisės praktikoje, rengiant įvairių reformų ir įstatymų projektus, buvo einama seniai žinomų klaidų ir bandymų keliu dažniausiai matant ne tos srities specialistų pastangas.

Transformacijos laikotarpiu laisvosios rinkos sąlygomis nepakankamai atsižvelgiama į teisinio reguliavimo mechanizmo galimybes didinti socialinių reguliatorių veiksmingumą. Šiuo atveju net netobulų įstatymų poveikis būtų mažinamas, jeigu Lietuvoje daugiau dėmesio būtų kreipiama teisinės veiklos ir teisių apsaugos efektyviai infrastruktūrai. Priėmus įstatymus dažniausiai pasikliaujama savireguliacija. Manytume, kad tikslinga užtikrinti įstatymų adaptavimo teisinę sistemą. Anksčiau veikusi komandinė įstatymų įgyvendinimo sistema nyksta, todėl teisės aktų reguliavimo ko-

kybės šiuolaikinės užtikrinimo sistemos nebuvimas mažina net pačių pažangiausių įstatymų veiksmingumą. Regis, tai svarbiausias strateginis tikslas, keliantis kompleksinių sprendimų uždavinius. Rengiant strateginius dokumentus būtina atsižvelgti mažiausiai į dvi veiksnių grupes, veikiančias teisinio reguliavimo kokybę:

2.1. Reguliavimo metodų atranka ir darnaus jų taikymo veiksniai. Iš jų galima paminėti ekonominius techninius, specialiuosius teisinius, vadybinius, socialinius psichologinius ir kitus metodus. Jų suderinto taikymo matymas yra pagrindas kurti įstatymų reguliavimo sistemą.

2.2. Teisinės reguliavimo priemonės, atliekančios „energetinę“ reguliavimo metodų įgyvendinimo funkciją, nustato ir šių metodų procesinį reglamentavimą bei procedūras. Šiame vadovėlyje atkreipiame dėmesį į teisinių priemonių funkcijas įstatymų reguliavimo sistemoje.

Atsisakius valstybinio teisinio ekonomikos valdymo, perėjus prie rinkos santykių ūkinėje ir kitose gyvenimo srityse, įtvirtinus įvairias nuosavybės formas pakito vykdomosios valdžios veiklos įgyvendinimo metodai. Nelikus direktyvinių valdymo metodų, plačiai taikomi valdymo objektų registravimo, licencijavimo, sertifikavimo, akreditavimo, jurisdikcijos, kontrolės ir priežiūros, kreditavimo, pajamų (pelno) apmokestinimo ir kiti metodai. Todėl administracinei teisei privalu reaguoti į tokius pokyčius – atsisakant tradicinių valdymo metodų būtina tirti ir analizuoti naujų metodų taikymą valdymo veikloje (pvz., įdarbinant anksčiau teistus asmenis būdavo nustatomos privalomos kvotos, dabar tai padaryti galima laikantis lanksčios pelno apmokestinimo politikos, veikiant darbdavių motyvaciją ekonominėmis paskatomis).

Ribojant valdžios ir pavaldumo (vertikalius) santykius ir plečiantis horizontaliems santykiams būtina tikrinti mokymo tiesas apie vykdomosios valdžios formas. Be tradicinių teisinių valdymo formų, tapo aktualu sudaryti administracines sutartis (sandorius). Ši forma nėra nauja, anksčiau jos naudojimo ribos buvo gana siauros. Didėjant administracinių teisinių santykių subjektų teisiniam statusui, šios teisinės formos naudojimo galimybės didėja. Didėja praktinė kontrolės, kaip sutarties šalys laikosi taisyklių, priimtų įsipareigojimų, reikšmė.

3. Mišrių veiksnių grupė, susijusi su įvairiais socialinės politinės integracijos veiksniais:

3.1. Mokslų integracija ir administracinės teisės mokslinių tyrimų kryptys. Lietuvoje, mūsų požiūriu, socialiniai mokslai, iš jų ir administracinė teisė, atsilieka integracinių tyrimų ir žinių taikymo srityje. Nenumatoma kompleksinių tyrimų vizija. Mūsų nuomone, administracinei teisei ir kitiems socialiniams mokslams yra svarbūs integraciniai tyrimai: teisė – eko-

nomika – politologija – filosofija – sociologija – socialinis darbas – vadyba – psichologija – etika ir pan. Kadangi ignoruojamas konsolidavimas, senų mokslinių pozicijų ilgai laikosi ne tik administracinės teisės, bet ir kitų teisės šakų mokslininkai. Nauja teisinė mąstysena padėtų atsiriboti nuo daugelio buitinio mąstymo stereotipų – griežtų bausmių ir nuobaudų išaukštinimo, griautų utopinę praktiką valdyti valstybės teisinio reguliavimo problemas klaidų ir bandymų metodu (įstatymų rengimas, teisės taikymo efektyvumas).

Teisės mokslininkai, regis, pernelyg neproporcingai komentuoja politinę ir teisinę praktiką. Teisės mokslininkai nerodo didelio noro atlikti konkrečius taikomuosius tyrimus. Didėja kompleksinių mokslinių tyrimų praktinis poreikis, nes pavienių mokslininkų pastangomis neįmanoma išspręsti daugelio šiuolaikinių administracinės teisės problemų. Būtina nustatyti bendras administracinės teisės problemas metodologiniu (kaip plėtoti administracinės teisės filosofiją, sociologiją, jos teoriją apskritai) ir praktinio bendravimo su kitais, ypač socialiniais, mokslais lygiu.

Atskirai reikėtų paminėti konkrečių sociologinių, kriminologinių tyrimų svarbą tiriant administracinės teisės objektus.

3.2. Administracinės teisės teorijos vėlavimo veiksniai Lietuvoje:

3.2.1. Teisinės sistemos reformos netobulumo įtaka. Iki šiol nėra sisteminiu požiūriu išsamios teisinės sistemos koncepcijos. Teisinės sistemos reformos strateginių įdirbių stoka ypač neigiamai veikia administracinės teisės reguliavimo mechanizmo veiksmingumą. Valdymo požiūriu įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą galima vertinti kaip bendrą teisinio reguliavimo sistemą, kuriai taikoma sistemų valdymo patirtis. Šiuo atveju būtina atsižvelgti į tai, kad ir žmonių elgsenos sistemų valdymas gali būti labai minimizuojamas. Efektyvus valdymas yra toks, kuris naudoja socialinius dėsningumus, modeliuoja valdymo sprendimus, kryptingai ir sutelktai siekia tam tikrų visuomenei reikšmingų rezultatų. Vertinant įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą kaip darnią teisinio reguliavimo sistemą galima manyti, kad ši sistema privalo turėti vieną bendrą sisteminį tikslą, kuriam esant ji gali būti valdoma.

3.2.2. Kontinentinės ir precedentinės teisinių sistemų įtakų konkurencija. Kad suprastume teisinės raidos visumą kaip sudedamąją pasaulinės kultūros procesą, būtina teisę vertinti taip, kad teisinę sistemą būtų galima sulyginti su konkrečiu istoriniu laikotarpiu, regionu, nacionaline ir religine specifika, su viena ar kita civilizacija. Būtent dėl nurodyto ryšio, vienų ar kitų veiksnių visuomenės raidos ir teisinio reguliavimo jos istorinėje perspektyvoje ypač reikalinga teisėtyra, kuri tirtų ne tiek vidinę teisės struktūrą (sistemą), kiek aiškintų teisės reikšmę visuomenės raidoje.

Norint tai nustatyti reikėtų nagrinėti administracinės teisės pokyčius socialiniuose, politiniuose, struktūriniuose pokyčiuose bei specialias juridines ypatybes nacionalinės teisės kontekste.

Administracinės teisės šaka iki šiol istoriškai rutuliojosi kontinentinės teisinės sistemos vertybių pagrindu. Lietuvos stojimas į Europos Sąjungą sustiprino teisinių sistemų integracinius procesus, ypač taikant Europos Bendrijos administracinės teisės principus.

Atkūrus nepriklausomą Lietuvos valstybę iškilo uždavinys reformuoti galiojančią joje sovietinę teisės sistemą, parengti naujus Lietuvos Respublikos įstatymus, kurie atitiktų demokratinės teisinės valstybės poreikius, suderinti nacionalinius įstatymus su tarptautinių aktų nuostatomis ir numatyti jų raidos perspektyvas. Taigi kuriama nacionalinės teisės ir ją atitinkančios demokratinės valdžios institucijų sistema turi optimaliai garantuoti asmens pagrindinių laisvių ir teisių apsaugą, padėti kurti žmonių gerovę.

Įsisavinant kontinentinės ir precedentinės teisinių sistemų teisines vertybes pradėtas didžiulis organizacinis, kūrybinis, taip pat techninis metodinis darbas, tačiau ligi šiol jis neužbaigtas.

Teisinės reformos idėjiniu modeliu laikomi 1993 ir 1998 m. parengti Teisinės sistemos reformos metmenys (toliau – Metmenys).

1993 m. gruodžio 14 d. Seimas priėmė nutarimą „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“[109], kuriame konstatuota, kad Lietuvoje funkcionuojanti teisinė sistema neatitinka Europos šalių teisės standartų, o iš dalies – valdžių padalijimo principo.

Tačiau teisinė reforma pradėta ne nuo vientisos teisinės doktrinos kūrimo priimant ją tai kaip pradinį teiginį be įrodymų (kaip „praktinę“ aksiomą), kad tokia doktrina neturi praktinės reikšmės, o nuo „įstatyminės bazės“[110]. Tačiau ne tik tokia politinė įtaka teisinės sistemos institucijoms kelia nerimą teisininkams. 2000 m. surengtoje mokslinėje konferencijoje „Teisinės sistemos reforma: teisėkūros problemos“ net keli pranešėjai pabrėžė, kad susirūpinimą kelia per pastaruosius dešimtį metų priimtų naujų įstatymų gausa. „Įstatymų bei kitų teisės aktų leidyba (ir dabar išlieka) labai intensyvi: nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2000 m. balandžio 11 d. priimti 2486 įstatymai (iš jų beveik 900 naujų), 12 454 Vyriausybės nutarimai, tūkstančius kitų teisės aktų išleido ministerijos, savivaldybės ir kitos instituci-

---

[109] Valstybės žinios. 1993. Nr. 70–1311.

[110] Vadovėlio autoriams terminas „įstatyminė bazė“ nėra be išlygų priimtinas, nes jo vartotojai dažniausiai jį suvokia kaip prekinę kategoriją, kurios kokybė priklauso nuo pirkėjo mokamos sumos. Kokybė „gerėja“ (įstatymai keičiami, papildomi) priklausomai nuo lobistinės veiklos mastų. Kaupiant „įstatyminę bazę“ vyrauja kiekybiniai kriterijai (įstatymų priėmimo konvejeris), nustatantys aritmetinę įstatymų atitiktį įvairioms programoms.

jos“[111]. Dėl to vykdant reformą, kaip taikliai nurodė E. Jarašiūnas, „kol kas niekas negali pasakyti, į kokią teisę mes einame“[112]. Be abejo, prieš imdamiesi teisinės reformos turime aiškiai apsibrėžti, kokios teisės mes norime. Nereformuojant pačios teisės negalima reformuoti teisės institucijų. Turime gerai išsiaiškinti, kokią teisę tos institucijos valstybėje užtikrins. Todėl įsisavinant kontinentinės ir precedentinės teisinių sistemų priimtinas teisines vertybes vyravo subjektinės partijų nuostatos vienais ar kitais teisinio reglamentavimo poreikių tenkinimo klausimais. Norint suformuluoti korektiškus ir adekvačius savo visuomenės teisinės sistemos pertvarkymo (reformos) tikslus būtina išspręsti iki šiol neišbaigtą esminę konceptualią[113] problemą. Ši problema – teisinės sistemos visuminis modelis, jo vertinimas sisteminiu požiūriu, teisinės sistemos ryšis ir suderinamumas[114] su politine šalies sistema, ekonomine, socialine raida, nacionaline kultūra.

Daugelis to meto teisininkų, filosofų, sociologų, kitų sričių mokslininkų, vertindami teisinę reformą, negalėjo suprasti, kaip galima siekti reformuoti teisinę sistemą, iš esmės neabejojant dėl jos konceptualaus pagrindo – teisės sampratos. E. Kūris[115], kviesdamas diskutuoti dėl teisės sampratos, pabrėžė, kad norint pažinti kurią nors nacionalinę teisę būtina žinoti, kokia ji buvo ir kokią turi tendenciją tapti.

Visoms pokomunistinėms Europos šalims, tarp jų ir Lietuvai, keliamas uždavinys tapti pripažintomis teisinėmis valstybėmis. Šiam tikslui pasiekti reikia aiškios veiklos programos, kurią įgyvendinant būtų iš esmės reformuota visa valstybės teisinių institucijų sistema. Toks teisinės sistemos pertvarkymas lemia esminį valstybės teisės socialinės funkcijos pasikeitimą – teisė, buvusi priemonė primesti visuomenės valdymą ir suvereno valią gyventojams, turėtų virsti visuomenės savivaldos priemone, socialiniu institu-

---

[111] Dapšys A., Ragauskas R. Lietuvos teisėkūros būklė ir perspektyvos // Teisės problemos. 2000. Nr. 2. P. 38.

[112] Jarašiūnas E. Reformuosime seną ar kursime naują teisę? // Lietuvos aidas. 1993 m. gruodžio 18 d. P. 6.

[113] Konceptualizmas (pranc. *conceptualisme*): nominalizmo atmaina, aiškinanti, kad bendrosios sąvokos egzistuoja ne pačios savaime tikrovėje (kaip teigė realistai), o tik žmogaus prote (Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius, 1985. P. 257–258). Konceptualistai realistai mano, kad koncepcija yra objektyviai egzistuojanti *universalija,* reali *esmė.* Konceptualistai nominalistai mano, kad universalija priklauso nuo minties koncepcijos (*nominalizmas)* (Idėjų žodynas. Vilnius: Alma littera, 2001. P. 253).

[114] Suderinamumas arba nesuderinamumas sietinas su konceptualizmu. Teisinė sistema nesuderinta su politine šalies sistema, ekonomine, socialine raida, nacionaline kultūra, neatitinka socialinio teisingumo reikalavimų.

[115] Kūris E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija // M. A. Glendon, M. W. Gordon, C. Osakwe. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius: Pradai, 1993. P. XI–XIVII.

tu, vienijančiu valstybę ir visuomenę, suteikiančiu visuomenei autonomijos galimybę. Todėl kuriant naują nacionalinę teisinę sistemą, atitinkančią Vakarų standartus, negalima apsiriboti tik vienų įstatymų keitimu kitais, kad ir „nukopijuotais“ nuo Vakarų valstybių. Reikia keisti pačius teisinio mąstymo principus.

Dėl šios priežasties, kaip teisingai pažymėjo E. Kūris, „Lietuvos teisės desovietizavimas įmanomas tik desovietizavus pačią Lietuvos visuomenę ir joje susiklosčiusią teisės sampratą, t. y. iš esmės reformavus tai, ką jurisprudencija ir teisės sociologija vadina visuomenės teisės tradicija. Tai sunkus uždavinys“[116].

Šie raginimai buvo užuominos teisinės sistemos reformą Lietuvoje pradėti nuo teisinės doktrinos kūrimo. Deja, tai nebuvo išgirsta, nes, ko gero, Lietuvoje dar nėra įprasta, kad mokslas inicijuotų arba vadovautų reformoms.

Susidaro įspūdis, kad buvo pasirinktas lengvesnis, paprastesnis variantas, t. y. skubėta atsisakyti tik tų institucijų, tų teisės normų, kuriose buvo itin akivaizdi sovietinė ideologija. Kitaip tariant, buvo pasitenkinta daugiau išoriniais, kosmetiniais dalykais, mažiau gilinantis į pačią teisės koncepciją.

Po pirminio reformos etapo, „apsivalius“ nuo sovietinės ideologijos – pakeitus teisėsaugos struktūras, A. Vaišvilos nuomone, vis dėlto liko „sovietinės ideologijos esmė – normatyvizmas[117] ir etatizmas[118] – metodologinis sovietinės teisės pagrindas“[119].

Ar tik ne dėl šios priežasties, nors ir nuolatos smarkiai tobulinti, Lietuvos Respublikos civilinis ir Civilinio proceso bei Lietuvos Respublikos baudžiamasis ir Baudžiamojo proceso kodeksai vis dėlto ilgą laiką buvo grindžiami sovietinių kodeksų tradicijomis (kitokia socialinio teisingumo recepcija).

Pažymėtina taip pat, kad tik labai mažai buvusių tarybinių įstatymų buvo pripažinti prieštaraujančiais 1992 m. Konstitucijai.

Normatyvizmo pagrindu vykdant reformą vyravo nuostata, kad svarbiausia yra pačios teisės normos, kodeksai, įstatymai, deja, nesigilinant į teisines idėjas, t. y. į jų turinį. Iš kur atsiranda teisės normos, ką jos reiškia, nebuvo gilinamasi, svarbiausia, kad jos reikštų privalomo elgesio taisyklę.

---

[116] Kūris E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. P. XIII–XIV.

[117] Normatyvizmas grindžiamas galiojančių normų aprašymų, o ne jų atsiradimo priežastimis ir sąlygomis.

[118] Etatizmas susijęs su valstybės dominavimu visuomeniniame gyvenime.

[119] Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. P. 43.

Todėl vykdant teisinę reformą buvo apsistota ties formos pertvarka. Buvo steigiamos arba likviduojamos tam tikros teisinės institucijos, kai kurios vienai institucijai priklausiusios funkcijos buvo „permetamos“ kitai institucijai (pvz., buvo siūloma ikiteisminį tyrimą pavesti prokuratūrai arba policijai; panaikinti prokuratūros bendrosios priežiūros funkciją, bet neįsteigti administracinio teismo ir pan.).

Daug dėmesio skirta naujų institucijų skaičiaus, jų pavaldumo, personalo bei lėšų klausimams.

Dalies teisininkų įspėjimas, kad negalima reformuoti teisės institutų nereformuojant pačios teisės, liko nuošalyje. Todėl dabar, E. Jarašiūno teigimu, „turime daugiau formą, į kurią galime sulieti labai įvairų turinį. Tai silpnoji teisinės sistemos reformos metmenų pusė. Mes turime teisinių institutų sistemos reformą neturėdami būtent to pagrindinio turinio. Mes lyg ir reformuojame mechanizmą, neišsiaiškinę, ką tas mechanizmas darys“[120]. Su tokiomis išvadomis būtų sunku nesutikti. Manome, kad tai formos ir turinio priešprieša.

Todėl nenuostabu, kad pradėta teisinės sistemos reforma vilčių nepateisino, sulaukė didžiulio teisininkų ir visuomenės nepasitenkinimo. Poreikį reformuoti ir teisinės sistemos turinį pradėjo pripažinti ir politikai.

1997 m. gruodžio 4 d. Lietuvos teisės akademijoje vykusios konferencijos „Teisės reforma – prioritetinė valstybės veiklos kryptis“ dalyviai, kurioje, be teisininkų iš visos Lietuvos, aukštųjų mokyklų vadovų, dalyvavo ir Lietuvos Respublikos Prezidentas, Seimo, Vyriausybės atstovai, teisinę reformą ragino plėtoti kaip teisingumo sampratos reformą. Pagrindinis jos uždavinys turįs būti ne teisėsaugos struktūrų kaitaliojimas, o teisingumo, kaip humanitarinės, dvasinės, moralinės kategorijos, pertvarkymas[121]. Buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad kuo greičiau reikėtų sukurti teisininkų tobulinimosi sistemą, Lietuvos įstatymus humanizuoti pagal Europos Sąjungos standartus.

Teisininkų nuomone, reikėtų keisti įstatymų turinį, atsisakyti smulkaus reglamentavimo ir parodyti daugiau pasitikėjimo šalies Vyriausybe. Išskirtinis dėmesys turėtų būti skiriamas teisiniam visuomenės švietimui, nes „kol nebus atitinkamo visuomenės švietimo teisės srityje, tol nebus ir teisinės sistemos“[122].

---

[120] Jarašiūnas E. Teisinės sistemos reformos metmenų projekto aptarimas // Teisės problemos. 1994. Nr. 1. P. 12.

[121] Brasaitė A. Teisinės sistemos reforma: nepateisinti lūkesčiai ir šviesios perspektyvos // Justitia. 1997. Nr. 6. P. 2.

[122] Ten pat. P. 3.

Nuo 1993 m. gruodžio 14 d. Seimo priimto nutarimo „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo“ praėjus penkeriems metams, per kuriuos, kaip minėta, nebuvo pasiekta norimų teisinės sistemos reformos rezultatų, 1998 m. birželio 25 d. Seimas priėmė naują Teisinės sistemos reformos metmenų redakciją[123]. Deja, mūsų teisinei sistemai tai irgi nebuvo vaistas nuo visų teisėkūros ligų, tačiau joje atsirado kai kurie svarbūs aspektai, kurių nenumatė 1993 m. redakcijos Teisinės sistemos reformos metmenys. Pavyzdžiui, administracinė teisena, bausmių vykdymo sistemos reforma, taip pat įtvirtinta nuostata, kad tolesnė teisinės sistemos reforma turėtų būti vykdoma remiantis tęstinumo ir perimamumo principais, atsižvelgiant į Jungtinių Tautų, Europos Sąjungos ir Europos Tarybos reikalavimus ir rekomendacijas. Tačiau ir naujojoje Metmenų redakcijoje visiškai nekalbama apie vieną svarbiausių demokratinės valstybės funkcionavimo pagrindų – valdžių padalijimo principą. Vėl daugiausia dėmesio skiriama teisėkūros ir teisinėms institucijoms (pvz., atskiri skyriai skirti teismams, prokuratūrai, advokatūrai, notariatui ir t. t.) paliekant valdžių padalijimo doktriną kažkur nuošalyje (nėra aiškių valstybės valdžios modernizavimo krypčių, legitimacijos klausimų, valdžios institucijų administracinio teisinio statuso atskleidimo ir pan.).

Teisinės sistemos metmenyse, kaip pagrįstai yra sakęs S. Stačiokas, pasigendama Konstitucijos, kaip pagrindinės teisinės sistemos ašies, ir šios reformos įvardytuose tiksluose iškreipiama Konstitucijos įtvirtintų esminių vertybių esmė. Konstitucijos, kaip teisės sistemos pagrindo, ignoravimas yra svarbiausia teisinės painiavos, teisinio nestabilumo, kartu ir akivaizdaus teisinio nihilizmo priežastis[124].

Šiuo metu mūsų šaliai svarbu ne tik reformuoti teisinę sistemą, bet ir ją suderinti su Europos Sąjungos teise. Aklam Vakarų valstybių teisinės sistemų kopijavimui oponuoja P. Kūris, pabrėždamas, kad tų „valstybių teisinės sistemos nėra tapačios ar vieningos ir ekletiškas, mechaniškas atskirų sistemų teisinių institutų perkėlimas, jų recepcija ne visada duoda laukiamų rezultatų“[125].

Orientacija į kitas teisines sistemas turi remtis moksliškai pagrįstais metodologiniais bei reprezentatyviais, pritaikymo nacionalinei teisinei sistemai metodų kriterijais. Kiekviena šalis turi savo nacionalinę sistemą. Pavyzdžiui, kiekviena JAV valstija turi savąją tokią sistemą, ir visa tai vai-

---

[123] Valstybės žinios. 1998. Nr. 61–1736.

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

[125] Kūris P. Lietuvos teisinės sistemos vystymosi problemos // Teisės problemos. 1996. Nr. 1. P. 8.

nikuoja bendra nacionalinė (federalinė) sistema. Sunku surasti pasaulyje bent dvi absoliučiai adekvačias teisines sistemas. Tačiau tai nereiškia, kad kiekviena teisinė sistema neturi nieko bendra su kokia nors kita[126].

P. Kūris pateikia keletą pavyzdžių, pagrindžiančių išsakytą nuomonę. Pirmasis argumentas tas, kad mūsų mąstymui dar vis būdingas etatizmas, t. y. valstybės pirmumo teisės atžvilgiu pripažinimas. Teisė tokiu atveju suvokiama kaip valstybės nustatyta arba sankcionuota elgesio taisyklė. Kitaip nei mūsų šalyje, anglosaksų šalyse teisinei sistemai visiškai nepriimtina nuomonė, kad teisės – tai elgesio taisyklė: teisinis elgesys būna ir prieš nustatant taisykles. P. Kūris pateikia ir tokią nuostatą, kad bendroji teisinė sistema atmestų ir mūsų teigimą, jog teismai taiko teisę, nes pripažįsta, kad teisėjai pirmiausia „teisę aiškina ir tokiu būdu, nagrinėdami bylą po bylos („*case by case*“), jie kuria naują teisę“[127]. Taigi P. Kūris pateikia teisės doktrinos pagrindų problemą. Jo manymu, „teisinė sistema gali būti laikoma nacionaline, kai ji yra autentiška savo visuomenės teisė, nulemta tos visuomenės gyvenimo būdo, jos tautinio charakterio ir istorinės patirties“[128]. P. Kūrio nuomone, „nei reformos metmenys, nei programa negali būti dogmomis, kurių reikėtų aklai laikytis“[129]. Juk pati teisė yra dispozityvesnė, o formos atžvilgiu ir lankstesnė, todėl atviresnė gyvenimo situacijų individualumui.

Europos Sąjunga, didinanti valstybių narių įtaką jų vidaus politikai ir institucinei kaitai, skatina studijuoti prisitaikymo prie Europos Sąjungos problemas. Tokį procesą galima apibrėžti kaip laipsnišką Lietuvos politikos, institucinės sąrangos bei administravimo stiliaus supanašėjimą su Europos Sąjungos valstybių narių bei pačios Europos Sąjungos institucijų vidaus politika, institucine sąranga, administravimo stiliumi. Integracija į Europos Sąjungą toliau formuoja Lietuvos administracinius gebėjimus taikyti Europos Sąjungos teisę.

Administracinės teisės samprata. Administracinę teisę galima nagrinėti:

1) kaip teisės šaką;
2) kaip teisės mokslo šaką;
3) kaip mokymo dalyką.

---

[126] Фридмэн Л. Введение в американское право / Пер. с англ. Москва, 1992. С. 7–16.

[127] Kūris P. Lietuvos teisinės sistemos vystymosi problemos // Teisės problemos. 1996. Nr. 1. P. 7.

[128] Ten pat. P. 9.

[129] Ten pat.

Studentai bus supažindinami su pirmąja ir trečiąja sampratomis, o siekiantys pagilinti administracinės teisės žinias turės susipažinti su antrąja samprata.

Administratio terminas yra lotyniškos kilmės ir reiškia „valdymą“, „vadovavimą“.

Klausimas apie tos ar kitos teisės šakos, teisės mokslo šakos ar mokymo dalyką yra įdomus ir sudėtingas. Būtent jį nagrinėjant galima susidurti su daugybe prieštaringų, o dažnai ir priešingų nuomonių. Šis klausimas kelia daug diskusijų, nes įvairios teisės šakos, reguliuodamos visuomeninius santykius, sąveikauja, persipina. Neretai tie patys santykiai yra reguliuojami tuo pat metu keliomis teisės šakų normomis. Visa tai rodo, kad kartais būna labai sunku nustatyti įvairių teisės normų veikimo ribas.

Visuomeniniai santykiai, reguliuojami administracinės teisės normomis. Be abejo, teisingas teisės šakos dalyko nagrinėjimas mokslui turi svarbią metodologinę reikšmę. Apibrėžti vienos ar kitos teisės šakos dalyką reiškia išskirti visuomeninių santykių, reguliuojamų ta šaka, ratą.

Kiekvienos *teisės šakos teisinio reguliavimo dalykas* yra griežtai apibrėžta visuomeninių santykių sritis.

Būtent *teisinio reguliavimo dalykas* ir duoda būtiną supratimą apie kiekvieną teisės šaką.

Daugelis teisininkų mano, kad administracinė teisė reguliuoja tuos visuomeninius santykius, kurie klostosi vykstant valstybiniam valdymui arba vykdomajai tvarkomajai veiklai.

Kaip suprasti *vykdomąją tvarkomąją veiklą*? Tai dvi darnios valdymo veiklos ypatybės.

Vykdomąja ji vadinama todėl, kad jos subjektas yra valstybinės valdžios vykdomieji organai. Šie organai yra kuriami ir kontroliuojami atstovaujamųjų organų – Seimo ir savivaldybių tarybų. Atlikdami vykdomąsias funkcijas, jie yra ir ***tvarkomieji.***

Tvarkomieji organai (institucijos) veikia Lietuvos Respublikos vardu, vykdo valdžios įgaliojimus, priima visiems privalomus nurodymus, vadovauja ir tvarkosi neperžengdami įstatymu nustatytos kompetencijos ribų, leidžia administracinius aktus, t. y. valdymo organai vykdo valstybinės valdžios jiems suteiktus įgaliojimus ir šią veiklą tvarko taip, kad sėkmingai įgyvendintų valstybinį valdymą.

Taigi visuomeninių santykių ratą, sudarantį administracinio teisinio reguliavimo dalyką, riboja valstybinės veiklos rūšis – valstybinis valdymas, įgyvendinamas kasdieninėje valdymo organų vykdomojoje tvarkomojoje veikloje.

Vadinasi, administracinė teisė yra savarankiška teisės šaka, kurios normos reguliuoja visuomeninius santykius valstybinio valdymo srityje, valstybinio valdymo organų kasdieninėje vykdomojoje veikloje.

Kokie yra visuomeniniai santykiai? Norint atsakyti į šį klausimą pirmiausia reikia nustatyti galimus šių *santykių subjektus*. Visuomeniniai santykiai gali užsimegzti:

- vertikaliai, t. y. tarp aukštesnės kompetencijos organų ir jiems pavaldžių žemesnės kompetencijos organų (pvz., tarp Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir ministerijos);
- tarp įvairių valstybinio valdymo organų, nesusijusių pavaldumo santykiais (tarp įvairių ministerijų);
- tarp įvairių valstybinio valdymo organų ir jiems pavaldžių valstybinių įmonių, organizacijų, įstaigų (tarp ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų, organizacijų);
- tarp įvairių valstybinio valdymo organų ir visuomeninių organizacijų ar kitų nevalstybinių organizacijų (pvz., tarp savivaldybės administracijos vadovo ir vartotojų kooperacijos organizacijų);
- tarp įvairių valstybinio valdymo organų (pareigūnų) ir piliečių.

Visos nurodytos visuomeninių santykių rūšys formuojasi tiesiogiai įgyvendinant valstybinio valdymo uždavinius, t. y. kasdien vadovaujant ūkiui ir kultūrai. Visuose nurodytuose visuomeniniuose santykiuose būtinai dalyvauja valstybinio valdymo organas.

Tai dėsninga, nes šie santykiai užsimezga konkrečioje valstybinio valdymo srityje. Jie negalimi be šios valstybinės veiklos subjekto, t. y. valstybinio valdymo organo.

Visuomeninius santykius, sudarančius administracinio teisinio reguliavimo dalyką, galima skirstyti ne tik pagal subjektus, bet ir *pagal visuomeninių santykių pobūdį, turinį*. Šiuo požiūriu galima išskirti šias visuomeninių santykių grupes:

- santykius, susiklosčiusius aukštesnės kompetencijos organams vykdant centralizuotą vadovavimą žemesnės kompetencijos organų administracinei ir kitokiai (gamybinei ar ūkinei ir pan.) veiklai;
- santykius, susiklosčiusius valstybinio valdymo organams ir pareigūnams tiesiogiai vykdant operatyvinio valdymo funkcijas (pvz., įmonės, įstaigos administracijos veikla);
- santykius, susiklosčiusius valstybinio valdymo organams reguliuojant visuomeninių organizacijų veiklą (pvz., valstybinio valdymo organai tvirtina visuomeninių organizacijų įstatus, nuostatus);
- santykius, susiklosčiusius valstybinio valdymo organams bendradarbiaujant su visuomeninėmis organizacijomis;

– santykius, susiklosčiusius valstybinio valdymo organams tenkinant piliečių poreikius, saugant jų teises.

Visuomeninius santykius galima skirstyti ir kitu pagrindu, pavyzdžiui, *pagal valdymo veiklos įgyvendinimo stadijas:*

– santykiai, užsimezgantys rengiant ir priimant valdymo aktus, vykdant įstatymus ir kitus valstybinės valdžios teisinius aktus;
– santykiai, organizacine ir teisine forma užsimezgantys kasdieninėje vykdomojoje tvarkomojoje valdymo organų veikloje;
– santykiai, susiklostantys dėl priimtų sprendimų kontroliuojant pavaldžius organus, įstaigas, organizacijas, asmenis, kaip jie vykdo jiems privalomus nurodymus;
– santykiai, susiklostantys dėl administracinės prievartos įgyvendinimo, kai reikia atkurti pažeistas teisės normas ir nubausti kaltus asmenis administracine tvarka (t. y. nesikreipiant į teismą).

Klasifikuoti galima ir *pagal administracinės veiklos kryptis (šakas):*

– santykiai, susiklostantys valdant Lietuvos ūkį;
– santykiai, susiklostantys valdant socialinį kultūrinį valstybės gyvenimą;
– santykiai, susiklostantys administracinio politinio valstybės valdymo srityje.

Galimi ir kiti visuomeninių santykių klasifikavimo pagrindai, pavyzdžiui, *pagal valdymo veiklos apimtį:*

– bendrojo valdymo santykiai (visoms valdomoms šakoms bendras vadovavimas);
– šakinio valdymo santykiai (tik tam tikrai šakai būdingas vadovavimas);
– specialaus tarpšakinio valdymo santykiai (pvz., kontroliuojant nepavaldžių organų ir asmenų veiklą, standartizacijos, informacijos, statistikos valdymas, planavimas, materialinis aprūpinimas, koordinavimas).

Toks bendras visuomeninių santykių, sudarančių administracinės teisės dalyką ir reguliuojamų administracinės teisės normomis, pobūdis. Jis rodo, kad administracinė teisė apima labai įvairius pagal savo pobūdį, turinį ir paskirtį visuomeninius santykius.

Todėl ***administracinė teisė*** yra teisės šaka, kurią sudaro žmogui, visuomenei, valstybei teisiškai reikšmingos socialinės vertybės, reguliuojamos įgyvendinant valstybinį valdymą, jų legitymūs įgyvendinimo bei apsaugos būdai ir priemonės, socialinio teisingumo pagrindu administracinės teisės normų reglamentuota fizinių ir juridinių asmenų, dalyvaujant valstybinių valdymo institucijoms, veikla.

Administracinė teisė – žmonių teisiškai reikšmingos elgsenos viešojo administravimo srityje formos ir metodai pažįstant, reguliuojant, apsaugant žmogaus, visuomenės, valstybės socialinius ir teisinius vertybinius objektus nuo žmogaus elgsenos neigiamų poveikių ir padarinių naudojant objektyvuotus teisinius standartus – teisės principus ir teisės normas, taikant administracines teisines priemones ir derinant jas su kitomis socialinėmis, ekonominėmis ir vadybinėmis žmogaus elgsenos reguliavimo priemonėmis.

Teisinio reguliavimo metodas. Apibrėžus visuomeninius santykius, kuriuos reguliuoja administracinės teisės normos, galima išsiaiškinti, kokiais metodais reguliuojami šie santykiai.

Visuomeninių santykių, reguliuojamų administracinės teisės normomis, specifinė ypatybė yra šalių nelygybė.

Vienas iš valdymo santykių dalykų yra pavaldus kitam. Todėl administracinė teisė veikia specifiniu, t. y. valdiniu nurodymų metodu, beveik visada valdymo santykių subjektas turi valdingus įgaliojimus objekto atžvilgiu. Objektas beveik visuomet pavaldus subjektui, atitinkamai ir valdymo pobūdžio santykiai yra ne kas kita kaip valdžios ir pavaldumo santykiai. Tai patvirtina valstybinio valdymo praktika.

Vykdomojoje tvarkomojoje valdymo organų veikloje praktiškai įgyvendinami valstybės uždaviniai ir funkcijos įvairiose ūkio, kultūros, politikos srityse. Vien tai patvirtina mintį apie valdžios ir pavaldumo santykį valstybinio valdymo srityje.

Iš tikrųjų valstybinio valdymo organai, palaikydami konkrečius teisinius santykius, įgyvendina jiems suteiktus valdinius įgaliojimus, kurių neturi kita šalis (pvz., pilietis), arba jei juos turi, jų apimtis mažesnė (pvz., pavaldaus organo, įstaigos, organizacijos). Todėl reguliavimo metodas administracinėje teisėje vadinamas administraciniu reguliavimo metodu, iš esmės besiskiriančiu nuo civilinėje teisėje taikomo civilinio teisinio metodo, kuris apibūdinamas santykių dalyvių lygiateise padėtimi.

Teisinio reguliavimo dalyko ir metodo analizė leidžia teigti, kad jie yra idealūs kriterijai, kuriais remiantis teisę galima skirstyti į teisės šakas (žr. 1 schemą).

1 schema. Teisės skirstymo į šakas kriterijai ir pagrindas

Teisinio reguliavimo objektas – tai visuomeniniai santykiai, susiklostę įgyvendinant vykdomosios valdžios sistemos uždavinius ir funkcijas.

Pagrindiniai teisinio reguliavimo metodai:

- administracinių teisinių santykių subjektų juridinės nelygybės patvirtinimas;
- vieno administracinių teisinių santykių subjekto pavaldumo kitam (valdymo objekto valdymo subjektui) būtinumas;
- administracinių teisinių santykių susiklostymas dėl šių santykių subjektų vienašališkai pareikštos valios;
- aiškus norminis patvirtinimas, kada ir tarp kurių subjektų turi užsimegzti vienoki arba kitokie administraciniai teisiniai santykiai, kokios tuomet turi būti šalių teisės ir pareigos;
- daugeliu atvejų teisės suteikiamos vienam administracinių teisinių santykių subjektui (valdymo subjektui) neteismine tvarka daryti įtaką jam pavaldiems šių santykių kitiems subjektams.

Administracinė teisė kaip konkretizuota konstitucija. Teisinės logikos pavyzdys, atskleidžiantis teisinės nuostatos esmę, kad administracinė teisė, kaip konkretizuota konstitucija, yra Egidijaus Šileikio laki konstitucinės minties frazė: „Principiniu požiūriu Konstitucija, būdama Konstitucija (bet ne pagrindiniu ar kitaip pavadintu įstatymu!), – tai *formų forma* ir *normų norma*“[130]. Taigi administracinė teisė konkretina įvairias konstitucinės veiklos formas ir konstitucinio elgesio normas. Pagrindinė Konstitucijos sukonkretinimo teisinė priemonė, mūsų nuomone, yra konstitucinės teisės principai[131].

Mokslo tiriamųjų studijų konstitucinės teisės principų klausimais stoka negalima skųstis. Ypač daug dėmesio skiriama konstitucinių principų

[130] Šileikis E. Administracinė teisė kaip konkretizuota Konstitucija. 2002 m. balandžio 26 d. Respublikinės mokslinės konferencijos pranešimas.

[131] Panašiai konkretinami ir Europos Sąjungos teisės principai.

tradiciniam „tyrumui“ oficialioje konstitucinėje jurisprudencijoje[132]. Manome, kad ne visi šių studijų aspektai yra nuodugniai išnagrinėti, pagaliau tai atlikti konstitucinės jurisdikcijos priemonėmis vargu ar galima dėl aibės problemų. Viena iš tokių nagrinėtinų problemų – konstitucinių principų transformacija (jų teisinio pavidalo kaita) ir šių principų administracinės kontrolės funkcijos. Konstitucinės teisės principų vartojamoji vertė didėja, jei jie įgyvendinami kuo plačiau nuo teorinių galimybių konstitucinėje doktrinoje iki socialinės praktikos realijų tam tikrose teisės srityse. Vykstant tokiai teisės lygmenų detalizacijai būtina išsaugoti konkrečių konstitucinių siekių vertybinį tapatumą. Šiuo atveju konstituciniai principai *turi atlikti* „konstitucinės minties“ reprodukcinę funkciją teisėkūroje ir teisinio reguliavimo praktikoje: lemti nuolatinį reprodukcinio lygmens teisės atsinaujinimą ir apsivalymą, konstitucinių nuostatų perdavimą ir vartojimą, adekvačių juridinių procesų ir procedūrų kūrimąsi. Tik tuomet mažės konstitucinių principų fragmentiškas, momentinis „vartojimas“ atskirose teisės srityse.

Konstitucinių principų įgyvendinimas administracinėje teisėje susiduria ir persipina su teisės socialinės praktikos ekscesais, kylančiais iš skirtingų viešųjų interesų konkurencijos ir juos „aptarnaujančios“ teisinės kultūros, gal net valstybinių institucijų subkultūros, priešpriešos. Konstitucinis principas sudaiktinamas, taikomas valstybinės institucijos subkultūros požiūriu, patiria sukonkretinimo šoką, iš jo tarsi „išplaunama“ pirminė konstitucinė mintis. Imituojant konstitucinio principo įgyvendinimą pirminis tikslas savotiškai „pasislenka“, jam įsigalint pradeda vyrauti išvestinis, institucijos subkultūrai reikšmingas tikslo siekis. Tokiais atvejais reikėtų remtis konstituciniu ar kitu teisiniu procesu, nustatančiu „pirminių, sudėtinių ir išvestinių konstitucinių principų“[133] įgyvendinimo adekvačius būdus. Kita vertus, konstitucinių principų įgyvendinimas (konkretizacija) administracinėje teisėje sukelia probleminę situaciją, kai konstitucinis principas tarsi netenka konstitucinės teisinės galios plečiant jo aiškinimo ribas, nei tai pasiekta konstitucinės jurisprudencijos priemonėmis, t. y. tiek, kiek yra konstitucinės doktrinos[134]. Priešingu atveju galima manyti, kad šie principai

---

[132] Turint omenyje tradiciškai vyraujančią nuomonę, kad Konstitucinis Teismas yra vienintelis oficialios konstitucinės doktrinos generuotojas ir kad Konstitucinio Teismo jurisdikcinė veikla sudaro konstitucinės doktrinos esmę, turinčią teisinę galią, o mokslinis Konstitucijos aiškinimas sudaro tik šios doktrinos „rezervinį“ konstitucinės minties fondą (E. Kūris. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (2) // Jurisprudencija. 2002. T. 24(16); 57(65)).

[133] Kūris E. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (2) // Jurisprudencija. 2002. T. 24(16). P. 57–70.

[134] Kūris E. Konstitucija ir jos aiškinimas // Politologija. 1999. Nr. 2. P. 9.

tampa kvazikonstituciniai. Konstitucija neapibrėžia konstitucinių principų – normų taikymo hipotezės. Konstitucijos tiesioginio taikymo nuostatos teisinė galimybė mūsų teisinės kultūros erdvėje, neturint tam tikslui procesinių konstitucinių intervencijos priemonių, pasiskirsto tarp deleguojamos legislatyvinės[135] ir administracinės[136] diskrecijos „laukų“[137]. Deleguojamoji legislatyvinė diskrecija Seimo – Vyriausybei, Vyriausybės – ministerijoms, ministerijų ... – pareigūnams ne visuomet tiksliai reprodukuoja konstitucines principų „mintis“. Pavyzdžiui, Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies principinė nuostata „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ kai kuriuose įstatymuose (Viešojo administravimo) šį principą įtvirtina kaip pagrindinį reguliavimo tikslą. Tačiau iš teisinės praktikos žinome, kad vyrauja teisės (nor-

[135] Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra patvirtinęs, jog Seimas, disponuodamas konstituciniais įgaliojimais leisti įstatymus, turi diskreciją (E. Kūris. Konstitucija ir jos aiškinimas // Politologija. 1999. Nr. 2. P. 5), tačiau „visais atvejais turi paisyti Konstitucijos reikalavimų, taip pat Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo ir teisinės valstybės principų“. Kituose nutarimuose Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įstatymų leidybos delegavimas nenumatytas, todėl Vyriausybė gali priimti tik poįstatyminius teisės aktus. Įstatymų ir poįstatyminių valdymo aktų reguliavimo ribos priklauso nuo daugelio veiksnių – teisės tradicijų, visuomenės politinės ir teisinės kultūros lygio, tačiau tiek teisės teorijos, tiek įstatymų leidybos praktikos požiūriu tam tikri visuomenės prioritetiniai dalykai turi būti reguliuojami tik įstatymais. Demokratinėje visuomenėje prioritetas teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, reguliuojama įstatymais. Tai ir žmogaus teisių bei laisvių patvirtinimas, ir jų turinio apibrėžimas, ir apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, ir leistinas jų apribojimas, ir kt.“ (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 dėl 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 // Valstybės žinios. 1995. Nr. 89–2007). Kitais žodžiais tariant, įstatymų leidėjo nuožiūra turi Konstitucija ir konstituciniais principais apibrėžtas ribas.

[136] Administracinė diskrecija skiriasi nuo legislatyvinės administracijos diskrecijos tuo, kad pirmuoju atveju administracija naudojasi veiksmų laisve vykdydama savo, kaip vykdomosios valdžios, funkcijas, tuo tarpu antruoju atveju administracija vykdo kvazilegislatyvines funkcijas ir toms funkcijoms vykdyti jai suteikiama legislatyvinė diskrecija (A. Urmonas, B. Pranevičienė. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos naudojimo kontrolės galimybės // Jurisprudencija. 2002. T. 32 (24). P. 54–64).

[137] Legislatyvinės diskrecijos delegavimas – Vyriausybė gali perduoti dalį gautos iš Seimo diskrecijos ministerijoms, o šios savo ruožtu dalį deleguotos diskrecijos gali perduoti žemesnei institucijai ar pareigūnui (A. Urmonas, B. Pranevičienė. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos naudojimo kontrolės galimybės // Jurisprudencija. 2002. T. 32 (24). P. 54–64).

mų) kaip statikos ir teisės kaip dinamikos reiškinių atotrūkis[138], kurį norėdami „pamatuoti“ įvardijame įvairiomis sąvokomis – dažnai vadiname teisės (normų) veiksmingumu, efektyvumu. Teisininkai, tirdami šią problemą, dažnai pamatuoja nežinia ką: teisės (normų) genetinius trūkumus ar teisės įgyvendinimo, ypač teisės taikymo, trūkumus. Manome, kad ši situacija aptartina keliais požiūriais. Kaip žinoma, konstitucinių principų taikymą reikia vertinti sistemiškai. Viena, tai daryti verta pamatuojant jų taikymo grįžtamuosius ryšius, antra, taikant vieną konstitucinį principą turi būti pasitelkiami ir kiti principai. Šiuo atveju galimi įvairūs taikymo deriniai. Pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatymo taikymą vertinant mažiausiai kelių principų sąveikos kontekste (valdžios įstaigos tarnauja žmonėms teisės, taip pat įstatymo viršenybės principų kontekste). Viešojo administravimo įstatyme esanti nuoroda į įstatymo taikymo viršenybės principo galiojimą šiek tiek ignoruoja teisinės valstybės (teisės viešpatavimo) principą, nes 4 straipsnio 1 dalies 1 punkte pabrėžiama, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi ***demokratinio valstybės administravimo principais***, iš jų – „***įstatymo viršenybės***, reiškiančio, kad ***viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šio įstatymo, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus***“ (išskirta A. U.). Tuo tarpu ***teisinės valstybės principas*** suvokiamas iš Konstitucijos preambulės Tautos siekiu: „atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės“. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų laukiamų praktinių veiksmų, reikalauja, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią ir kad įstatymai, Vyriausybės nutarimai bei kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją[139]. Tokia situacija gali rodyti, kad įstatymo taikymo viršenybės principas Viešojo administravimo įstatyme suvokiamas siaurai, tik žemyn einančia hierarchine linija: viešojo administravimo įstatymas ⬅➡ poįstatyminiai aktai. Todėl įstatymo nuoroda į šį principą, kaip į vieną iš „demokratinio valstybės administravimo principų“, tokiame kontekste yra klaidinanti, nes atrodo ignoruojanti kitokius sisteminius santykius, pavyzdžiui, su kitais konstituciniais ir bendrais teisės princi-

---

[138] Tokia veiksmų laisvė ir vadinama administracinės institucijos diskrecija, tiksliau, mano požiūriu, ją būtų galima vadinti procesine (procedūrine) diskrecija.

[139] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr. 36 „Dėl 1998 metų pavyzdžio banderolių tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams ženklinti įvedimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 17–419.

pais. Be to, šiame kontekste ribojamas kito konstitucinio principo „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ taikymas, nes tarsi nustato jo ribas šiame įstatyme, nors, žinoma, kad „valdžios galias riboja Konstitucija“.

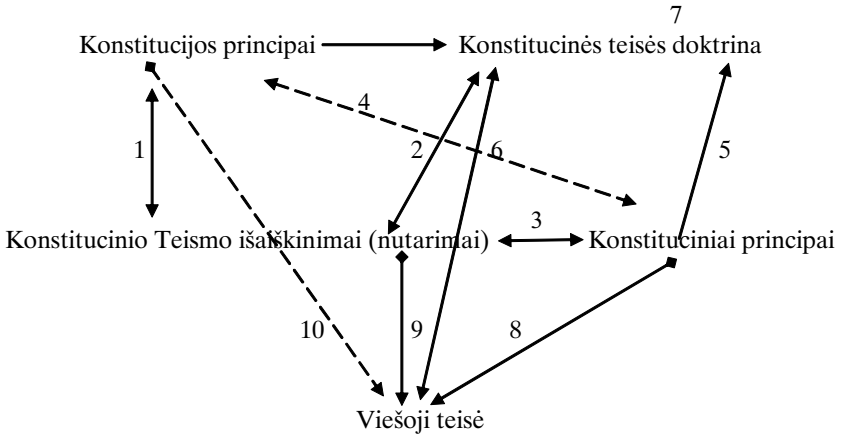
Apskritai Viešojo administravimo įstatymo „demokratinio valstybės administravimo principai“ nėra tinkamai pritaikyti nacionalinei teisės sistemai. Pavyzdžiui, objektyvumo principas aiškinamas per patį save „... oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs“. Proporcionalumo principas, įtvirtinantis nuostatą, „kad administracinio sprendimo mastas bei ***griežtumas*** turi būti ***proporcingi administravimo tikslui***“ (išskirta A. U.), nukreipia administracinę veiklą ne į teisingumą, o į administravimu norimus pasiekti dalykus. Tuo atveju galima manyti siekiant „tam tikro administravimo teisingumo“, nes „administravimo“ predikatas gali reikšti viešojo administravimo subjektui tokio teisingumo sąvokos išsiaiškinimą žinybinio naudingumo prasme. Tikėtina, kad valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principo įgyvendinimas kartu su įstatymo viršenybės principu yra klaidinga iš esmės. Valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principo įgyvendinimo rezultatas būtų daugelio principų padarinių pamatavimas. Todėl šis principas, esant žmogaus ir valdžios įstaigos santykiui, dažniausiai įgyvendinamas neigiamu aspektu: valdžios institucijų neveikimu, jei teisės normoje nėra nurodytas valdžios įstaigos veikimo teisės imperatyvas. Manoma, kad valdžios įstaiga, jei nėra tokio imperatyvo, gali veikti diskretiškai. Čia kyla probleminis klausimas: jei žmogus su prašymu kreipiasi į valdžios įstaigą ir jei nėra teisės imperatyvo tenkinti jo prašymą, tai kas tuomet yra valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principas, jei nesukelia jokios konstitucinės pareigos viešojoje teisėje? Deklaracija? Ar galioja senas „biurokratinis“ viešosios teisės principas – čia leidžiama tik tai, kas numatyta įstatyme (pvz., Viešojo administravimo įstatyme: „viešojo administravimo institucijoms draudžiama vykdyti veiklą neturint tam suteiktų įgaliojimų arba priimti sprendimus pagal savo kompetenciją siekiant kitų, negu įstatymo nustatyta, tikslų“)!? Ar konstitucinė pareiga – tik moralinė rekomendacija, nes nesant teisės imperatyvo negalima plačiai kelti ir teisinės atsakomybės klausimo. Ieškodamas atsakymo į šį ne visiškai retorinį klausimą pritariu A. Vaišvilos minčiai, jog „tam, kad teisinės valstybės idėja nebūtų vien patraukli ideologija, siekiama atitinkamai organizuoti valstybių vidaus gyvenimą, sukurti teisės viešpatavimui teisines, organizacines, ekonomines, idėjines, socialines prielaidas praktiškai funkcionuoti“[140]. Šis A. Vaišvilos požiūris verčia nauju aspektu išnagrinėti lyg ir žinomus teisės ir teisinės sistemų santykius konstituciniams principams transformuojantis

[140] Vaišvila A. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000. T. 15(7). P. 18.

viešojoje teisėje, nes teisės sistema, jos elementai (normos, principai) gali būti patikrinami ir tikslinami konkrečiai teisinei sistemai veikiant realiai. Iš čia išplaukia prielaida, kad pernelyg didelis tikslų siekimo atotrūkis tarp teisės ir teisinės sistemų gali būti konstitucinių principų transformacijos ekscesų viešojoje teisėje vienu iš pagrindinių veiksnių.

Konstitucinių principų taikymas kaip teisinė galimybė ir konstitucinių elgesio standartų, suformuluotų šiuose principuose, įdiegimas, t. y. transformacija administracinėje teisėje, privalo turėti aiškius funkcinius tikslus. Regis, teisės reguliavimo misijos užtikrinimo požiūriu būtina, kad konstituciniai principai atliktų įvairaus lygmens teisės normų „orkestro dirigento“ funkcijas siekiant suderinti jų bendrų tikslų reguliavimo galias, jas sustiprinti ir konsoliduoti teisės normas į vientisą reguliuojamo poveikio sistemą, t. y. atlikti teisės normų koordinavimo funkcijas (žr. 2 schemą).

2 schema. Principinė konstitucinės teisės principų įtaka administracinei teisei



Schemoje nurodytų sąveikų numeracija iliustratyvi, neskirstoma pagal ryšio glaudumą. Schema atskleidžia:

1) Konstitucijos principų, suformuluotų Konstitucijos tekste, ir Konstitucinio Teismo išaiškinimų (nutarimų) sąveiką;
2) konstitucinės teisės doktrinos ir Konstitucinio Teismo išaiškinimų (nutarimų) sąveiką;
3) konstitucinių principų ir Konstitucinio Teismo išaiškinimų (nutarimų) sąveiką;
4) Konstitucijos principų, suformuluotų Konstitucijos tekste, pirmumą, Konstitucinių principų išvestinumą;

5) konstitucinės teisės doktrinos ir konstitucinių principų formulavimo priežastingumą;
6) konstitucinės teisės doktrinos ir administracinės teisės sąsajas;
7) Konstitucijos principų, suformuluotų Konstitucijos tekste, ir Konstitucinės teisės doktrinos priežastingumą;
8) konstitucinių principų ir administracinės teisės sąsajas;
9) Konstitucinio Teismo išaiškinimų (nutarimų) įtaką Konstitucijos principų taikymui administracinėje teisėje;
10) Konstitucijos principų, suformuluotų Konstitucijos tekste, ir administracinės teisės sąsajas.

Pagal šią schemą galime spręsti, kad konstitucinės teisės principai administracinėje teisėje gali būti taikomi remiantis teisės galią turinčiais Konstitucinio Teismo išaiškinimais (nutarimais) ir Konstitucinės teisės doktrinos rekomendacinėmis nuostatomis. Be abejo, išskirtinis vaidmuo plėtojant konstitucinių principų turinio ir jų sistemos sampratą, taip pat didinant Konstitucinės teisės doktrinos veiksmingumą tenka Konstituciniam Teismui. Visais šiais atvejais pabrėžiant konstitucinės teisės principų įtaką administracinei teisei reikėtų pažymėti tokių principų kaip teisės ir įstatymų modeliai savybes. Šie modeliai gali būti įgyvendinami įvairiais legitimaus ir doktrininio lygmens standartizavimo metodais. Šiame kontekste legitiminio ir doktrininio lygmens standartizavimo metodai vienas kitą papildo ir sustiprina. Doktrininio lygmens standartizavimo metodai, įprasminti kaip objektyvieji teisės poreikiai, gali lemti jų legitimiąją išraišką. Legitimaus lygmens standartizavimo metodai gali „praturtinti“ doktrininio lygmens standartizavimo mokslinę metodiką. Šiuo požiūriu teisę, įstatymą ir valdymą reikėtų laikyti kaip vienos socialinės teisinės reguliacinės sistemos tarpusavyje susijusius veiksnius, pasireiškiančius standartizavimo veikloje.

Konstitucinių principų taikymo administracinėje teisėje standartizavimas – tai konstitucinės teisės taikomoji veikla, nustatanti bendrus teisės normų, taikymo subjekto veiklos ir jo charakteristikos reikalavimus siekiant garantuoti: teisinio elgesio laukiamų standartų, suformuluotų konstituciniuose principuose, įdiegimą; administracinės teisės turinio ir informacinį suderinamumą su konstitucine teise; konstitucinių principų koordinacinį veiksmingumą, konsoliduojantį administracinės teisės normas į vientisą tikslo siekimo sistemą; standartizacijos veiklos kokybę; socialinės teisinės orien-

tacijos žmogus[141], visuomenė, valstybė vieningumą; teisinį subjektų saugumą.

Konstitucinių principų taikymo administracinėje teisėje standartizavimas, autorių nuomone, turėtų būti suvoktas ir pradėtas norminti remiantis teisinio proceso teisinėmis loginėmis taisyklėmis. Manytume, kad teisinio proceso forma – specifinė teisinė loginė *konstrukcija.* Aiškinant teisinio proceso turinį ir ypač struktūras, esminę reikšmę turi procesinės formos sąvoka, kuri pagal savo pobūdį pradžioje galėtų vykdyti tarpdisciplininio mokslinio bendravimo unifikuotos priemonės (vėliau objektyvieji teisės poreikiai gali lemti jų legitymiąją išraišką), vienijančios vienalyčius procedūrinius reikalavimus, keliamus proceso dalyvių veiksmams, nukreiptiems nustatytam materialiniam teisiniam rezultatui pasiekti, funkciją. Tokia sąvoka kartu galėtų būti svarbiausia priemonė įvairių valstybinių institucijų veiklos teisinio proceso dėsningumams pažinti, jo vienareikšmiam – kaip kompleksinės sistemos supratimui. Griežtai laikantis teisingumo taikomasis administracinės teisės (santykyje su konstitucine teise) kokybės padidinimas glaudžiausiai susijęs su juridinių teisingų teisės taikymo garantijų sistemos tobulinimu, viena iš kurių yra procesinė forma. Procesinės formos nustatymas – būtina tvirtos teisėtvarkos ir teisingumo sąlyga. Nuo to, kiek ji yra išplėtota, galų gale priklauso teisės sistemos socialinė vertė. Remiantis teisinėmis sąvokomis, taip pat ir procesinės formos sąvoka, įgyvendinamas visuomeninių santykių reguliavimo proceso pažinimas – formaliai apibūdinamos teisės formos savybės. Aiškinantis procesinę formą sudarančius struktūrinius elementus būtina atsižvelgti į sistemos hierarchiškumo reiškinį, t. y. norint aprašyti procesinę formą kaip sisteminį darinį reikia parodyti ją kaip dar platesnės sistemos elementą. Šiuo aspektu konstitucinių principų taikymo administracinėje teisėje standartizavimas – hierarchinės procesinės (procedūrinės) sistemos socialinis (mokslinio pažinimo lygmens požiūriu) teisinis (legitimumo požiūriu) reiškinys. Atskleidžiant konstitucinių principų taikymo administracinėje teisėje hierarchinę procesinę (procedūrinę) sistemą, šie klausimai geriau būtų suvokiami, jeigu pirmiausia būtų

[141] Konstitucinis Teismas, spręsdamas klausimą, ar Seimas gali pavesti Vyriausybei reguliuoti santykius, susijusius su žmogaus teisėmis ar laisvėmis, 1996 m. gruodžio 19 d. nutarime konstatavo: „Tiek tokios žmogaus teisės ir laisvės, tiek jas ribojančio *įstatymo tarpusavio sąveikos principo laikymasis* yra reikšminga žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo garantija“ (išskirta aut.) (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės paslapčių ir jų apsaugos įstatymo 5 ir 10 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. kovo 6 d. nutarimų Nr. 309 ir Nr. 310 atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso normoms“ // Valstybės žinios. 1996. Nr. 126–2962).

reglamentuotos tiesioginės Konstitucijos taikymo procedūros, nes lūkesčiai, nukreipti į teisinę kultūrą, dar neturi „procesinės energetikos“ vaidmens. Todėl, kai tikimasi, kad tiesioginės konstitucijos taikymas gali būti paremtas teisiniais lūkesčiais, atsiranda paradoksalios situacijos viešojoje teisėje, kylančios iš koordinacinių[142] (ypač teisinės valstybės) ir determinacinių[143] (ypač pilietinės visuomenės) konstitucinių principų taikymo.

Baigiant nagrinėti konstitucinių principų taikymo viešojoje teisėje hierarchinę procesinę (procedūrinę) sistemą reikia pabrėžti, kad ši sistema įgyvendina konstitucinius principus, todėl patys principai turi būti maksimaliai išdėstyti tam tikra sistemine tvarka. Fragmentiška konstitucinių principų išdėstymo tvarka lems ir fragmentišką jų taikymo viešojoje teisėje procesinę formą.

Teisinės valstybės principas turi koordinuojamąją funkciją ne tik konstituciniuose teisiniuose santykiuose, bet ir įtvirtinant tai sisteminiu pagrindu, nuosekliai remiantis teisinės valstybės vertybėmis tvarkant visus valstybės klausimus. E. Kūris teigia, kad „kol kas konstitucinė teisinės valstybės (teisės viešpatavimo) doktrina yra gana fragmentiška“[144]. Jo manymu, „vis dėlto yra pagrindas teigti, kad Konstitucinis Teismas, žingsnis po žingsnio formuodamas teisinės valstybės doktriną[145], orientuojasi į teisės mokslo generuojamą teisinės valstybės teoriją bei lyginamąją teisėtyrą“[146].

Teisinės valstybės sąvoka, vyraujanti Vokietijoje, saisto valstybę ir riboja jos galias teise, visų pirma demokratine Konstitucija ir teisiniais įsta-

---

[142] Koordinaciniai konstituciniai principai – tai principai, „suderinantys“ pačios Konstitucijos nuostatas, padarantys ją vientisa sistema. Tokie principai yra Konstitucijos viršenybės, Konstitucijos vientisumo ir teisinės valstybės ir kt. (E. Kūris. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) // Jurisprudencija. 2002. T. 26(18). P. 30–55).

[143] Determinaciniai principai – tai principai, kreipiantys teisės sistemą. Tai demokratija ir suverenitetas, pilietinė visuomenė, valdžių padalijimas, pasaulietinė valstybė, socialinė valstybės orientacija ir geopolitinė valstybės orientacija ir kt. Jie papildo koordinacinius principus. Determinaciniai principai lemia ne tai, kaip vienos konstitucinės nuostatos dera su kitomis, o kaip statutinė teisė derinama su konstitucine, o koordinaciniai principai lemia ir viena, ir kita (E. Kūris. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) // Jurisprudencija. 2002. T. 26(18). P. 30–55).

[144] Kūris E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) // Jurisprudencija. 2002. T. 26(18). P. 30–55.

[145] Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad „kiekvieno teisės instituto atitikimas Konstitucijai turi būti vertinamas pagal tai, ar jis atitinka konstitucinius teisinės valstybės principus. Atskleisti teisinės valstybės sampratos turinį – tai konstitucinės doktrinos funkcija“ (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 42–1345. Nr. 43).

[146] Kūris E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1) // Jurisprudencija. 2002. T. 26(18). P. 30–55.

tymais, priimtais remiantis šia Konstitucija. Ypatingas vaidmuo čia skiriamas teisingumo moralinei idėjai ir kitokiems humanistiniams principams, t. y. žmogiškosioms vertybėms asmens laisvių ir teisių suteikimo bei užtikrinimo klausimais. Šiuo atveju būtina pabrėžti išskirtinį vertybinį orientyrą. Jo suvokimas pagrįstas teisės ir įstatymo tarpusavio sąveikos santykio lygmens palaikymu, kuris įtvirtina teisinės valstybės požiūrio esmę, išskirtinai kaip teisės, o ne tik kaip įstatymo viršenybės principą. Šis teisės išskyrimas pagrįstas teisingumo idėjomis, pagal kurias ne visi įstatymai jas atitinka. Teisė galiausiai atlieka įstatymo korekcinę funkciją, gali nurodyti, koks jis turi būti. Tai reiškia, kad šios tobulinimo funkcijos nustatymas ir įgyvendinimas turi būti valdomas, valdomi turi būti <...> tiek teisė, tiek įstatymas, tiek jų „valdymo valdymas“.

Teisės, įstatymo ir valdymo teisingo bei adekvataus tarpusavio sąveikos santykio užtikrinimas yra būtina sąlyga nuolat plėtoti ekonomiką, teisę ir kitas socialines sritis, stiprinti teisėtumo ir teisinės tvarkos kontrolę. Deja, šio vertybinio pobūdžio dėsningumo įgyvendinimas nėra tapęs konstitucinės teisės principų taikymo praktikos raiškos priemone.

Netikslinga galvoti, kad įstatymo priėmimas užtikrins jo savaiminį įgyvendinimą. Todėl galimas daugiau stichinis įstatymų reguliavimas, pagrįstas klaidomis ir bandymais, nuolat taisomas ir pildomas. Tai leidžia teigti, kad įstatymų rengimo, leidybos ir įstatymų reguliavimo sistemos susijusios neglaudžiai.

Valdymas teisės ir įstatymo pagrindu turi būti glaudžiai susijęs su adekvačiu valdymo sprendimų priėmimu. Nepakankamai išlaikomas teisės, įstatymų ir teisės norminių aktų suderinamumo įgyvendinant teisės funkcijas santykis. Vykdomosios valdžios institucijų praktiniai veiksmai dažnai nėra nukreipti į teisėje ir įstatymuose suformuluotas ir ginamas socialines teisines vertybes. Ypač tai susiję su žmogumi kaip socialine vertybe, kaip tikslu, o ne priemone. Vertybiškai iškraipomas ir to paties žmogaus vertybių problemos vertinimas privačių bei viešųjų interesų derinimo santykyje. Žmogus, kaip vertybė, aktualizuojasi tiek per privatų, tiek per viešąjį interesą. Tinkamai traktuoti žmogaus „vertybinį susidvejinimą“ galima remiantis Konstitucijos 28 straipsnio nuostata: „Įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių“.

Vis svarbesnis tampa valdymo ir reguliavimo intensyvumo kaitos dalykų nukreipimas į tinkamus teisinius režimus. Teisiniai režimai gali būti tarpusavyje derinami, priklausomai nuo besikeičiančių socialinių ekonominių ir kitokių sąlygų ir situacijų, panaudojama didelė reguliavimo priemonių įvairovė: ne tik administracinės teisinės reguliavimo priemonės – nor-

mavimas, licencijavimas, draudimai, kontrolė, bet ir kryptingo elgesio skatinimas, reguliavimas naudojant viešųjų interesų konkurenciją ir pan. Būtina išsamiau tirti, ieškoti tinkamų veiklos funkcinių teisinių režimų ekonomikos srityje.

Įstatymų leidyba ekonomikos reguliavimo srityje dažnai kritikuojama, net teigiama, kad ji žlugdoma. Administraciniu teisiniu požiūriu tai gali būti susiję su valstybinio valdymo sistemos dezorganizavimo procesu, kilusiu dėl tiesioginės valstybės įtakos sumažėjimo darant poveikį ekonomikai. Sutrinkama, kai nenustatomi, nesuvokiami kriterijai, kaip nustatyti valstybinio ekonomikos reguliavimo tikslus, dalykus ir būdus. Regis, būtina geriau panaudoti atskirų administracinės teisės institutų galimybes. Tai susiję su teisiniu režimu, teisiniu statusu, registracija, leidimų sistemos, valstybinės priežiūros institutais.

Tarpusavyje nesuderintos yra įstatymų rengimo, leidybos ir įstatymų įgyvendinimo valdymo problemos.

Šios valdymo problemos suvokimas nepakankamai pagrįstas teisės ir įstatymo tarpusavio sąveikos santykio lygmens palaikymu, kuris rengiant, leidžiant ir įgyvendinant įstatymus nepateisinamai iškreipia teisinės valstybės požiūrio esmę, stichiškai nustato teisės ir įstatymo viršenybės principų sąveikos santykius, supriešina teisės ir teisinės sistemų tikslus, pasiektus rezultatus pažymi disfunkcijos ženklu.

Valdymo teisės ir įstatymo pagrindo požiūriu *įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą galima vertinti kaip darnią teisinio reguliavimo sistemą, kuriai taikomas sistemų valdymo modelis.* Šiuo atveju būtina atsiminti, kad sistemos gali būti tiek valdomos, tiek nevaldomos. Efektyvus valdymas bus toks, kuris panaudos socialinius dėsningumus, modeliuos valdymo sprendimus, kryptingai ir sutelktai sieks tam tikrų visuomeniškai reikšmingų rezultatų. Principiniu, supaprastintu požiūriu vertinant įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą kaip darnią teisinio reguliavimo sistemą, galima manyti, kad ši sistema privalo turėti vieną bendrą sisteminį tikslą, kuriam esant ji gali būti valdoma.

Įstatymų rengimo praktikoje nėra tinkamai reguliuojamas teisės ir įstatymo viršenybės principų įgyvendinimo algoritmas.

Teikiant pirmenybę įstatymo viršenybės principui vyrauja įstatymų rengimo subjektyvizmas: atsitiktinumo pagrindu politinės, interesų grupių normos, Seimo narių, žinybų vadovų ir biurokratinio aparato subkultūros normos be teisinės doktrininės analizės inkorporuojamos į įstatymų normų hipotezes, dispozicijas, sankcijas. Pritariame D. Žėruolio, kuris teoriškai modeliavo interesų grupių ir valstybės sąveiką, minčiai, kad „valdžios sprendimų ir interesų grupių atstovavimo sistemų santykis turi būti institu-

cionalizuotas“[147]. *Kadangi pirmenybė teikiama teisės viršenybės principui rengiant įstatymus*, labiau numatomas objektyvus tikslo siekimas. Pagal teisės viešpatavimo principą daugiau dėmesio skiriama doktrininiam įstatymų rengimui. Šiuo atveju įstatymų rengimo būdo, teikiančio pirmenybę teisės viršenybės principui, struktūrinė išraiška gali būti tokia:

Nacionalinė kultūra ⬅➡ humanistinės idėjos ⬅➡ teisinės idėjos ⬅➡ teisinė doktrina ⬅➡ konkretaus įstatymo metmenys (koncepcija) ⬅➡ konkretaus įstatymo rengimo planas (programa) ⬅➡ įstatymo projektas.

Be abejo, šis įstatymo rengimo būdas reikalauja didesnių rengimo sąnaudų ir laiko. Kita vertus, jis labiau nukreiptas į strateginę reguliavimo viziją, todėl politikų mažiau mėgstamas, nes įstatymo projektas rengiamas ilgiau. Toks reguliavimo jėgų panaudojimo tobulinimas daugeliu atžvilgiu yra ilgalaikis uždavinys, įtraukiantis mokslininkus, ekspertus praktikus, viešojo administravimo srities darbuotojus, ministrus, Vyriausybę, Seimą, teismus ir piliečius. Vis dėlto požiūris į sunkumus yra perdėtas: iš tikrųjų, žymus reguliavimo kokybės pagerėjimas gali būti pasiektas greitai ir nebrangiai. Svarbu ekspertams, rengiantiems įstatymo projektus, sutelkti reikiamą dėmesį į tris svarbius dalykus: *ką reguliuoti, kada reguliuoti ir kaip reguliuoti*. Šiuo požiūriu svarbus Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo tvarkos įstatymo vaidmuo. Tačiau jo įgyvendinimas iki šiol yra įgijęs disfunkcinį pagreitį. *Pagrindinis šio įstatymo produktas – teisės norminis aktas.* Anksčiau minėtos bendros teisinio reguliavimo sistemos požiūriu tokio tarpinio rezultato siekis iš tikrųjų nėra derinamas su sisteminiu tikslu, todėl teisinė sistema gali taip rengiamą įstatymą atmesti kaip „svetimkūnį“, nes jis nesiderins su atskirais šios sistemos elementais. Be abejo, reikia paminėti ir kitą ignoruojamą problemą – kriminologinę ekspertizę. Nors šią problemą reikia nagrinėti atskirai, paminėsime, kad iki šiol nėra tai ekspertizės rūšiai skirto teisės akto. Kriminologinė arba kompleksinė, naudojant kitas mokslo žinias, rengiamų bei galiojančių teisės aktų ekspertizė galėtų padėti sutaupyti milžiniškas lėšas, skiriamas ne tik teisės aktų reguliavimui administruoti, bet (tai svarbiausia) ir apsaugotų atskiras valdymo sritis nuo neadekvataus teisinio reguliavimo neigiamų padarinių.

Svarbi *kaip reguliuoti* problema. Reguliavimo priemonė turi būti parenkama aptariant konkretaus įstatymo metmenis. Reguliavimo priemonės

---

[147] Žėruolis D. Interesų grupių ir valstybės sąveika: teoriniai modeliai. Interesų grupės, valdžia ir politika. Metinės konferencijos tekstai. Vilnius, 1997 m. lapkričio 21–22 d. Vilnius: Pradai, 1998. P. 19.

gali lemti įstatymo gyvybingumą arba jo socialinį atmetimą teisinei sistemai, didinti arba mažinti įstatymo administravimo išlaidas. Tradiciškai „teisinės“ reguliariosios priemonės – draudimai ir leidimai – didina kontrolierių skaičių ir administravimo sąnaudas. Išlaidos teisės imperatyvams paklusti yra akivaizdžiausias poveikis biudžetui svarstant jo projektus, tačiau teikiant įstatymų projektus apie tai aiškinamuose raštuose nieko nesakoma. Paradoksas! Kiekvienam „paklusimui“ išleidžiama dalelė nacionalinio turto, kad būtų gauta naudos visuomenei. Todėl būtina visuomet ieškoti šių reguliavimo priemonių alternatyvų siekiant išnaudoti ekonominių, vadybinių ir kitokių socialinių elgesio svertų galimybes. Ir vėl kiti paradoksai! Teikiamų įstatymų aiškinamuosiuose raštuose niekuomet neminimi neigiami padariniai. Atrodo, nurodžius neigiamų padarinių atsiradimo galimybes lengviau ieškoti būdų, kaip jas šalinti, neutralizuoti.

Problemų *ką reguliuoti*, *kada reguliuoti* ir *kaip reguliuoti* sprendimas glaudžiai susijęs su tinkamų konstitucinės teisės principų įgyvendinimu (daugiausiai taikymu) viešojoje teisėje, ypač integruotai „pasitelkiant“ kitų mokslų įdirbius. Svarbu suvokti, kad konstitucinės teisės principų kontrolės funkcija apima platų šių principų taikymą konstitucinės ir administracinės priežiūros būdais. Konstitucinės teisės principų kontrolės funkcijų įgyvendinimas, Valstybinio valdymo institucijų teisės taikymo veikla rengiant įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, įgyvendinant galiojančius teisės aktus įgautų naują, sistemiškai patobulintą tikslinę paskirtį.

Administracinės teisės sistema. Administracinė teisė reguliuoja įvairius valdymo santykius, kurie gali būti sugrupuoti į vienarūšius kompleksus. Šiuo pagrindu kuriama šios teisės šakos sistema, numatanti administracinių teisės normų, reguliuojančių vienarūšius visuomeninius santykius, išskyrimą į savarankiškus teisinius institutus (pvz., valstybinės tarnybos, administracinės atsakomybės institutai). Administracinės teisės institutai reguliuoja santykius, kurių pobūdis bendras visoms valdymo veiklos kryptims. Be to, administracinės teisės normos grupuojamos pagal jų reguliuojamojo visuomeninių valdymo santykių atsiradimo sritis (pvz., Lietuvos ūkio srityje, socialinės kultūrinės veiklos srityje), kurias savo ruožtu sudaro šakos (pvz., prekybos, vidaus reikalų) valdymas ir tarpušakiai (pvz., statistikos valdymas, koordinacijos, materialinio aprūpinimo valdymas).

Administracinės teisės sistema yra tokia:

Bendroji dalis – apima administracinės teisės institutus, kurių vertybinis valdymo pobūdis yra bendras visai sistemai. Tai normos, įtvirtinančios valstybinio valdymo pagrindinius principus, administracinį teisinį organų, valstybinių tarnautojų, visuomeninių organizacijų ir piliečių statusą valsty-

binio valdymo srityje, valstybinės tarnybos pagrindus, valdymo veiklos formas ir metodus, valdymo teisėtumo užtikrinimo būdus ir tvarką, administracinio proceso pagrindus. Šios grupės normos veikia visose valstybinio valdymo šakose ir srityse.

Ypatingoji dalis – apima normas, kuriomis remiantis reguliuojami visuomeniniai santykiai konkrečiose valstybinio valdymo šakose ir srityse. Jos numato valstybinio valdymo organizavimą ir įgyvendinimą Lietuvos ūkio srityje, socialinėje kultūrinėje srityje ir administracinėje politinėje srityje; šakų, priklausančių minėtoms sritims, valdymo organizavimą (pvz., pramonės, mokslo, sveikatos) ir tarpšakinio valdymo organizavimą (pvz., standartizacija, materialinis techninis tiekimas, statistika, informacija).

Administracinės teisės sistemos pagrindu sudaryta mokymo dalyko „Administracinė teisė“ sistema.

Administracinės teisės sisteminimas. Viena iš priežasčių, dėl kurių reikia sisteminti administracinę teisę, yra administracinės teisės normų gausa, taip pat administracinės teisės išraiškos formų arba šaltinių įvairovė. Atsiranda būtinybė administracinės teisės normas susisteminti, jungti į vieną bendrą, gerai suderintą sistemą. Administracinės teisės normų sisteminimas turi tam tikrų pranašumų. Sisteminant administracinės teisės normas daug lengviau teisės normas nustatyti, jas naudoti. Taip pat vienas iš administracinės teisės normų sisteminimo pranašumų yra tas, jog daug lengviau surasti ir pašalinti tarp administracinės teisės normų esančias spragas, taip pat prieštaravimus. Galima padaryti išvadą, kad administracinės teisės normų sisteminimas prisideda prie teisės tobulinimo ir teisėtumo stiprinimo. Vadinasi, administracinės teisės normų sisteminimas turi tarsi teigiamą reikšmę. Teisės normų sisteminimas pirmiausia gali būti suvoktas kaip nuolatinės teisės sistemos tvarkymas. Kadangi teisinė sistema yra nuolat besiplėtojanti (įvairūs teisės aktai yra nuolat priimami įvairių teisėkūros subjektų įvairiose valstybėse, įvairiu metu), teisės normų sisteminimo procesas gali būti suvokiamas kaip nuolatinis, nenutrūkstamas procesas. Ne išimtis yra ir Lietuva. Teisėkūros procesas Lietuvoje, kaip ir kitose išsivysčiusiose pasaulio šalyse, yra labai spartus. Kiekvieną dieną, savaitę, mėnesį ir pagaliau metus yra išleidžiama daug teisės aktų. Iškyla problema – sugebėti tinkamai orientuotis šioje daugybėje aktų. Atsiranda poreikis atitinkamai sutvarkyti teisės aktus, juos grupuoti į atitinkamą ir mokslinį pagrindą turinčią sistemą, taip pat leisti įvairius teisės aktų rinkinius. Šis poreikis sisteminti teisės aktus, atitinkamai juos sutvarkyti yra būdingas ir administracinei teisei. Kaip jau minėta anksčiau, administracinės teisės normų sisteminimas turi pranašumų – pasidaro daug lengviau surasti ir pašalinti

administracinės teisės normų prieštaravimus, spragas. Sisteminimas, šalinant administracinės teisės normų spragas, prieštaravimus, taip pat sudaro sąlygas teisę tobulinti. Atsiranda didesnė tikimybė, jog bus išleisti tobulesni, labiau žmogaus teisių apsaugą užtikrinantys teisės aktai ateityje. Administracinės teisės normų sisteminimas prisideda ir prie teisėtumo stiprinimo. Pašalinus administracinės teisės normų neatitikimus, spragas, tikėtina, kad mūsų teisės sistema bus geresnė, sumažės tikimybė arba galimybė apeiti įstatymus arba jų nesilaikyti, piktnaudžiauti. Kyla poreikis plėtoti ir pačią teisėkūrą. Pertvarkant teisės aktų analizę, išorinis jų sutvarkymas, grupavimas pagal tam tikrą schemą atskleidžia teisinio reguliavimo spragas ir prieštaravimus, kuriuos reikėtų šalinti. Tai būtų galima padaryti tik toliau plėtojant pačią teisėkūrą. Teisės aktų įgyvendinimo praktika ir teisėkūra subrandina tą patį teisės aktų sisteminimo poreikį. Jau buvo aptarta, kodėl taip svarbu sisteminti teisės aktus. Todėl būtų galima pateikti apibrėžimą, kas tai yra teisės aktų sisteminimas.

Teisės aktų sisteminimas – tai įvairių teisės subjektų veikla, kuria stengiamasi sugrupuoti teisės aktus į vientisą sistemą siekiant palengvinti jų paiešką, operatyviai ir tiksliai įgyvendinti jų nurodymus.

Išskiriami šie teisės aktų sisteminimo principai:

1) informacijos išsamumas, užtikrinantis, jog bus apimta visa sisteminti reikalinga informacija;
2) informacijos patikimumas. Jis yra užtikrinamas tuo, kad naudojami oficialiai skelbtų teisės aktų tekstai;
3) naudojimosi patogumas. Jis užtikrina greitą ir kokybišką reikiamos informacijos apie konkrečią teisės normą suradimą.

Sisteminimas gali būti suvokiamas kaip nuolatinė galiojančios teisės sistemos raidos ir tvarkymo forma. Sisteminimas yra reikalingas tolesnei įstatymų leidybai. Sudarytos sistemos pranašumas yra tas, kad ji leidžia geriau įgyvendinti teisę, operatyviai rasti ir teisingai aiškinti reikiamas normas.

Sisteminimo samprata apima keturias savarankiškas *teisinės veiklos formas*:

1) galiojančių teisės aktų pasirinkimas, teisės aktų nagrinėjimas ir paskirstymas pagal atitinkamą sistemą (norminių teisės aktų ***apskaita***). Tokį darbą paprastai atlieka valstybinės institucijos, įmonės, firmos ir kitos įstaigos bei organizacijos;
2) norminių aktų rinkinių rengimas ir išleidimas (***inkorporavimas***);
3) svarbių teisės aktų rengimas ir priėmimas sujungus išmėtytų aktų, išleistų vienu klausimu, normas (***konsolidavimas***);

4) naujų teisės aktų sujungimas ir priėmimas įtraukiant tinkamas ankstesnių aktų normas (***kodifikavimas***).

Apskaita. Apskaita yra reikalinga teisės aktų projektams kvalifikuotai rengti, įvairiems rinkiniams sudaryti. Be apskaitos būtų labai sunku rengti suvestinius kodifikacinius aktus, nustatyti būtinus pakeisti aktus ir pripažinti nustojusiais galios, rengti norminių aktų projektų išvadas. Apskaitą vykdo įstaigos, organizacijos. Jos turi tikslą patenkinti savo poreikius, taip pat aprūpinti teisine informacija kitas įstaigas, organizacijas, asmenis. Išskiriami šie *apskaitos principai*:

1) informacijos išsamumas;
2) norminių teisės aktų oficialių šaltinių tikrumas ir padarytų pakeitimų fiksavimas laiku;
3) patogumas naudotis, operatyvus reikiamų žinių radimas.

Paprastas apskaitos būdas yra norminių aktų rekvizitų fiksavimas specialiuose žurnaluose. Tai žurnalinės apskaitos. Taip daroma chronologijos, abėcėliniu dalykiniu arba sisteminiu dalykiniu principu. Chronologijos principas reiškia, kad visi apskaitai reikalingi aktai registruojami žurnale pagal jų priėmimo datas. Skirtingos galios aktai registruojami atskirai. Abėcėlinė dalykinė registracija reiškia, kad aktai fiksuojami pagal dalykines antraštes abėcėlės tvarka. Kortelių apskaitos forma reiškia, jog užpildytos kortelės sutvarkomos pagal atitinkamą sistemą. Dabar vis plačiau taikoma kompiuterinė įstatymų apskaita. Pranašumas tas, kad kompiuteryje telpa visos šalies teisės aktai, be to, reikiamų žinių gauti galima labai greitai.

Inkorporavimas. Inkorporavimas yra tokia sisteminimo forma, kai norminiai aktai yra visiškai arba iš dalies sujungiami į įvairius rinkinius atitinkama tvarka. Ji gali būti chronologinė, abėcėlinė, sisteminė dalykinė. Inkorporavimas – tai nuolatinė, nenutrūkstama valstybės ar kitų įstaigų veikla, kuria siekiama palaikyti galiojančius įstatymus, užtikrinti jų prieinamumą ir susipažinimą su jais, taip pat suteikti subjektams informaciją apie įstatymus ir galiojančias įstatymų redakcijas. Inkorporavimo ypatybė yra ta, kad į rinkinį įtraukiamų teisės aktų pakeitimai nėra daromi ir jų teisinio reguliavimo turinys iš esmės nekeičiamas. Tuo inkorporavimas skiriasi nuo kodifikavimo ir konsolidavimo. Rinkiniuose išdėstomi teisės aktai ir atsižvelgiama į vėlesnius jų pakeitimus ir papildymus. Inkorporuojant pašalinami iš teisės aktų teksto tie jų skyriai, straipsniai, punktai, pastraipos, kurie yra pripažinti netekę galios arba yra faktiškai neveikiantys. Į rinkinį paprastai įtraukiami visi padaryti aktų pakeitimai ir papildymai nurodant oficialius aktų rekvizitus. Iš norminių teisės aktų teksto pašalinami įvairūs operatyviniai nurodymai, kurie neturi norminės reikšmės, taip pat laikinos

normos, kurių galiojimo laikas yra pasibaigęs, paaiškinamos žinios apie atitinkamą teisės aktą pasirašiusius asmenis. Inkorporavimas gali būti suvokiamas kaip daugiau išorinis, paviršinis sisteminimas. Šia sisteminimo forma pirmiausia siekiama užtikrinti naudojimąsi teisės aktais. Apibendrinant galima pasakyti, kad inkorporavimas yra galiojančių norminių aktų išdėstymas rinkiniuose tam tikra tvarka. Tai teisės sisteminimo būdas. Pagal leidžiamų rinkinių juridinę galią inkorporavimas skirstomas į: 1) *oficialų*; 2) *oficiozinį* (*pusiau oficialų*); 3) *neoficialų*.

Oficialus inkorporavimas atliekamas kompetentingų teisėkūros institucijų pavedimu arba jų pritarimu. Paprastai yra sudaromi teisės aktų rinkiniai, kurie yra laikomi oficialiais. Tokie teisės aktų rinkiniai yra prilyginami oficialiems į rinkinį įdėtų teisės aktų tekstams. Oficialūs rinkiniai visuomet turi pirmenybę, jais remiamasi pirmiausia, jie lyginami su anksčiau paskelbtais tų pačių norminių teisės aktų tekstais. Sudarant oficialų rinkinį atliekami tam tikri parengiamieji darbai – nustatomi praradę juridinę galią, faktiškai neveikiantys aktai, taip pat aktai, prieštaraujantys vėliau priimtiems. Bandoma šalinti teisės aktų spragas, neatitikimus. Taip prisidedama prie teisinės sistemos kūrimo. Siekiama išleisti vieną didelį koordinacinį aktą.

Oficiozinis (pusiau oficialus) inkorporavimas. Tai taip pat inkorporavimo rūšis. Paprastai oficiozinis inkorporavimas pasireiškia tuo, kad teisės aktų rinkinį parengia ir išleidžia institucija, kuri turi teisėkūros institucijos įgaliojimą. Tačiau spausdinamų teisės aktų tekstas nėra laikomas oficialiu, nes tekstas nėra oficialiai tvirtinamas teisėkūros institucijos.

Neoficialus inkorporavimas. Tai taip pat inkorporavimo rūšis. Jis pasireiškia pirmiausia iniciatyva, kuri nėra patvirtinta tam tikrais specialių teisėkūros institucijų įgaliojimais keisti rinkinius. Neoficialų inkorporavimą atlieka įvairios organizacijos, taip pat privačios arba valstybinės leidyklos, firmos, mokslo įstaigos, netgi privatūs asmenys. Tokie rinkiniai nėra oficiali teisės normų raiškos forma. Tokiais rinkiniais nėra remiamasi nei kuriant, nei taikant teisės normas.

Inkorporavimo būdu sudaryti teisės aktų rinkiniai pagal tekstų išdėstymo pobūdį yra skirstomi į: 1) *chronologinius;* 2) *sisteminius*.

Chronologiniuose rinkiniuose teisės aktai išdėstomi pagal jų išleidimo datą.

Sisteminiuose rinkiniuose teisės aktai išdėstomi pagal teminius skyrius ir teisės aktų turinį. Kiekviename tokiame skyriuje teisės aktai skirstomi dalykine tvarka. Iš pradžių į kiekvieną skyrių ir poskyrį dedami didesni juridinės galios teisės aktai, o paskui – aktai, kurių normos konkretina, išplė-

toja prieš tai išdėstytų teisės aktų normas. Pirmenybė paprastai teikiama būtent sisteminimo rinkiniams.

Pagal medžiagos apimtį inkorporavimas gali būti: 1*) visuotinis;* 2) *dalinis.*

Visuotinis inkorporavimas – tai toks inkorporavimas, kai į sudaromą rinkinį įtraukiami visi šalies teisės aktai.

Dalinis inkorporavimas – kai į rinkinį įtraukiami tik kai kurią socialinę gyvenimo sritį reguliuojantys teisės aktai arba net kurio nors teisės instituto aktai.

Kita teisės normų sisteminimo rūšis yra konsolidavimas.

Konsolidavimas – tokia forma, kai daug norminių aktų, reguliuojančių tuos pačius klausimus, sujungiami į vieną aktą. Aktas paprastai patvirtinamas įstatymų leidžiamosios valdžios kaip naujas. Aktas tampa teisės šaltiniu, o kiti aktai pripažįstami netekusiais galios. Konsolidavimo susiformavimo priežastis yra ta, kad atsiranda labai daug įstatymų, kurie reguliuoja tą patį dalyką. Tokių teisės aktų paliepimai kartojasi. Pasitaiko, kad aktai prieštarauja vienas kitam. Atsiranda būtinybė pašalinti prieštaravimus, išvengti nereikalingo kartojimosi. Dalis aktų panaikinama, aktai sujungiami, sudaromi tam tikri aktų paketai. Konsoliduoto teisės akto teisinis reguliavimo turinys lieka nepakitęs, toks aktas nekeičia ir galiojančių įstatymų. Visos ankstesnių aktų normos išdėstomos nuosekliai, logiškai, parengiama būsimo akto struktūra. Konsolidavimo pranašumas yra tas, kad pašalinami pasikartojimai, prieštaravimai, pataisomi terminai. Turiniui artimos normos yra sujungiamos į vieną straipsnį.

Kita teisės normų sisteminimo rūšis yra **kodifikavimas.** Kodifikavimo ypatybė ta, kad norminiai aktai yra iš esmės pertvarkomi, suderinami. Kodifikavimas – tai pasenusių norminių aktų pašalinimas. Teisės normos sujungiamos, susisteminamos. Teisės normų turinys atnaujinamas. Paprastai iš naujo išnagrinėjamos galiojančios teisės normos, pašalinami prieštaravimai, neatitikimai. Kuriamos naujos normos, kurios sunaikina buvusias teisės normų spragas. Naujos normos yra geriau pritaikytos atlikti visuomeninės praktikos poreikius. Kodifikavimas pasireiškia kaip teisės normų tobulinimas. Kodifikavimu sukuriamas naujas teisės aktas. Jis keičia anksčiau galiojusius aktus. *Išskiriami šie kodifikavimo bruožai:*

- sukuriamos, sudaromos normos, kurių paskirtis – reguliuoti svarbiausius visuomeninio gyvenimo klausimus;
- sukurtas aktas reguliuoja plačią visuomeninių santykių sritį;
- sukurtas aktas suprantamas kaip įstatymų tobulinimo būdas. Jis yra suvestinis. Jo paskirtis – sureguliuoti tas normas, kurios yra susijusios nurodymų pobūdžiu. Sukurtas aktas yra vientisas;

– sukuriamos normos, pasižyminčios ilgalaikiškumu;
– kodifikavimo dalykas yra teisės normų nustatymas pagal teisės sistemos skirstymą į šakas ir institutus. Kodifikavimas sustiprina norminių teisės aktų sistemą.
– kodifikavimo aktas pasižymi sudėtinga struktūra. Jo pranašumas tas, kad yra užtikrinama tikslesnė norminių nurodymų sistema, o ja patogiau naudotis.

Literatūroje išskiriamos šios *kodifikavimo rūšys*:
– visuotinis kodifikavimas;
– šakinis kodifikavimas;
– specialus kodifikavimas.

Visuotinis kodifikavimas yra keletas kodifikavimo aktų pagal pagrindines teisės šakas. Tai yra jungtinės, iš vidaus aktų suderintos sistemos sudarymas.

Šakinis kodifikavimas apima visus teisės šakos įstatymus.

Specialusis kodifikavimas yra suprantamas kaip išleidimas aktų, kurie reguliuoja atitinkamus teisės institutus.

Dažniausiai kaip kodifikavimo aktas naudojamas kodeksas. Jis yra suvestinis aktas, reguliuojantis atitinkamų santykių sritį. Kodeksas apima arba visas teisės šakos normas, arba svarbiausią jų dalį.

Teisės sistemoje galimos kitos kodifikavimo rūšys: statutai, nuostatai, taisyklės.

Statutai yra suprantami kaip kompleksiniai norminiai aktai, reguliuojantys atitinkamų įstaigų ir organizacijų teisinę padėtį.

Nuostatai reglamentuoja tam tikros įstaigos arba grupės gimininingų įstaigų ir organizacijų teisinę padėtį nustatant jos uždavinius ir kompetenciją.

Taisyklės yra procedūrinės normos, kurios nustato veiklos tvarką.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad sisteminimas yra tikras teisinis procesas. Apie sisteminimą reikia galvoti per teisinį procesą. Sisteminimas sudaro sąlygas efektyviai pašalinti administracinės teisės normų spragas, netikslumus. Tai sudaro galimybę tobulinti teisę, daryti ją efektyvesnę. Teisės efektyvumas įgalina ją geriau atstovauti žmonių poreikiams, atitikti jų interesus. Teisės normos sutvarkomos taip, kad jas naudoti būtų galima kuo efektyviau, greičiau ir tiksliau, kad jos kuo geriau atitiktų savo paskirtį. Yra šalinamos pasenusios, netekusios galios teisės normos. Sisteminimas gali būti suvoktas kaip nuolatinis teisinės sistemos tvarkymas. Sisteminimas pirmiausia yra įvairių teisės subjektų veikla. Ir ši veikla atskleidžia vientisos teisės aktų sistemos poreikį, taip pat geresnės, tobulesnės teisinės sistemos reikalingumą.

Administracinės teisės santykis su socialiniais mokslais ir kitomis teisės šakomis. Administracinė teisė, būdama savarankiška teisės šaka, artimai susijusi su visomis kitomis teisės šakomis.

Kiekviena teisės šaka turi savo specifiką, paskirtį, teisinio reguliavimo dalyką. Nagrinėdami administracinės teisės santykį su kitomis teisės šakomis, jų tarpusavio santykių kriterijumi pasirinksime administracinio teisinio reguliavimo dalyką ir metodą.

Administracinės teisės vieta teisinėje sistemoje

- administracinė teisė reguliuoja platų visuomeninių santykių ratą ir tai lemia vykdomosios valdžios sistemos pasireiškimo įvairovę;
- administracinės teisės turiniui esminę įtaką turi tie procesai, kurie vyksta visuomenės, valstybės gyvenime;
- administracinė teisė susijusi ir tarpusavyje sąveikauja su konstitucine teise. Savo pradmenis ji sukonkretina apibrėždama skirtingų institucijų teisinį mechanizmą;
- administracinė teisė susijusi ir tarpusavyje sąveikauja su municipaline (savivaldos) teise, kuri reguliuoja daugelio administracinių teisinių santykių municipaliniuose dariniuose organizavimą;
- civilinė ir administracinė teisė reguliuoja neretai išoriškai panašius visuomeninius turtinius santykius;
- baudžiamosios ir administracinės teisės normų veikimo ribas lemia atitinkamų draudimų pobūdis ir kryptingumas.

Administracinė teisė ir konstitucinė teisė

Šios teisės šakos yra glaudžiai susijusios, vis dėlto šis ryšys netrukdo atriboti jas pagal teisinio reguliavimo dalyką.

Konstitucinė teisė įtvirtina valstybės organų organizavimo principus; nustato valstybinės valdžios organų ir jų vykdomojo aparato vietą valstybės mechanizme, jų tarpusavio santykių pagrindus, valstybinio valdymo organų kompetencijos ribas, pagrindines piliečių teises ir pareigas, kurios dažniausiai įgyvendinamos būtent valstybinio valdymo srityje. Konstitucinė teisė reguliuoja ir valdymo organų veiklos srityje besiformuojančius visuomeninius santykius, kuriuos palaiko valstybinės valdžios organai. Visa tai rodo, kad daugelį valstybinio valdymo klausimų vienu metu apima konstitucinės ir administracinės teisės šakos. Tačiau konstitucinės teisės normos įtvirtina bendrus visiems valstybės organams jų organizavimo ir veiklos demokratinius principus ir atitinkamai reguliuoja santykius šioje srityje. Administra-

cinės teisės normos sukonkretina nurodytus principus, numato, kaip jie įgyvendinami valstybinio valdymo organų sistemoje.

Administracinės teisės ištakos yra konstitucinėje teisėje ir yra konstitucinės teisės loginis tęsinys. Pasak E. Šileikio, „*galima teigti, kad viską, ką savo nuožiūra sukuria ir keičia įstatymų leidėjas, konkretizuodamas blanketines ar kitas Konstitucijos nuostatas viešojo bendravalstybinio būvio sutvirtinimo intitucionavimo ar administravimo srityje, atitinkamai apima administracinė teisė*. Šiuo požiūriu Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas, įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ arba Karo padėties įstatymas iš esmės yra administracinės teisės (ne konstitucinės teisės!) šaltiniai tiek, kiek jie nepakartoja Konstitucijos nuostatų“[148].

Civilinė teisė ir administracinė teisė

Ir administracinė teisė reguliuoja santykius, kurie šiaip yra civilinės teisės reguliavimo dalykas. Tai turtiniai ir neturtiniai santykiai. Tačiau civilinė teisė reguliuoja santykius šalių lygybės metodu arba civiliniu teisiniu metodu, o administracinė teisė – jų nelygybės metodu (viena iš šalių – valdymo organas) arba administraciniu teisiniu reguliavimo metodu.

Valstybinio valdymo organai vykdomosios tvarkomosios veiklos procese vadovauja ūkinių įmonių ir susivienijimų veiklai. Dėl to jie sprendžia daugelį ūkinio pobūdžio klausimų (pvz., ūkio planavimą ir reguliavimą, materialinių fondų paskirstymus ir t. t.). Todėl, sutampant teisinio reguliavimo dalykui, skirtumas nustatomas pagal reguliavimo metodą – civilinį teisinį arba administracinį teisinį.

Darbo teisė ir administracinė teisė

Darbo teisės ir administracinės teisės reguliuojami santykiai artimi teisinio reguliavimo dalyko požiūriu. Darbo teisė reguliuoja darbo bei kai kuriuos su jais susijusius visuomeninius santykius (socialinio draudimo srityje, darbo ginčų nagrinėjimą, kolektyvinių sutarčių sudarymą ir t. t.).

Pagrindinis tokių santykių turinys yra piliečių teisės į darbą įgyvendinimas (darbo sutartis, atlyginimas už darbą, teisė į poilsį ir t. t.). Darbo teisė reguliuoja visuomeninius santykius, tiesiogiai susijusius su asmenybės teisiniu statusu – darbo proceso dalyvio teisiniu statusu. Administracijos įgaliojimus nustato priėmimo į darbą, atleidimo, drausminės atsakomybės taikymo tvarką įgyvendina administracinė teisė.

---

[148] Šileikis E. Administracinė teisė kaip konkretizuota Konstitucija. 2002 m. balandžio 26 d. Respublikinės mokslinės konferencijos pranešimas.

Mokesčių ir administracinė teisė

Mokesčių teisė skiriasi nuo administracinės teisės daugiau teisinio reguliavimo objekto specifika (valstybės pajamų surinkimo ir paskirstymo procesu). Faktiškai valstybės finansinė veikla yra vykdomosios ir tvarkomosios veiklos rūšis; finansinių santykių reguliavimo metodai iš esmės yra administracinio teisinio pobūdžio. Tai administracinės teisės reguliuojamo dalyko elementas. Na, o tokius procesus kaip kreditavimas, mokesčių rinkimas reguliuoja mokesčių teisės normos.

Administracinė teisė ir sociologija, administracinės teisės objektų sociologinis tyrimas

Socialiniai pokyčiai (politiniai, ekonominiai, technologiniai, informaciniai ir kt.) veikia administracinės teisės objektyvacijos procesus. Administracinės teisės objektyvacijos suvokimas yra gebėjimas laiku valdyti pokyčius bei savireguliacijos priemonėmis prisitaikyti prie to, kas kinta, ir susitaikyti su tuo, kas neišvengiama keičiant administracinės teisės sistemą. Administracinė teisė negali užsidaryti savyje. Atlikdama savo misiją ji turi kreiptis pagalbos į kitus socialinius mokslus, ypač į sociologiją. Jei administracinė teisė kišasi į daugelį žmogaus gyvenimo sričių, ji turi laiku įvertinti socialinius pokyčius. Siekiant šio tikslo galėtų būti naudingi sociologiniai tyrimai, kurių išvados leistų numatyti tinkamas valdymo prielaidas sprendžiant priimamo įstatymo veiksmingumo, jo taikymo efektyvumo klausimus.

1.4. Administracinės teisės objektų sociologinio tyrimo programa

Studentams, rengiantiems rašto darbus, taip pat tyrinėjantiems administracines teisines problemas moksliniu lygmeniu, vis dažniau iškyla būtinybė remtis konkrečiais tyrimų, kuriuos jie patys atlieka, duomenimis. Todėl vis dažniau studentai susiduria su teisėtyros metodologinėmis[149] ir me-

[149] Metodologija (*methodology*): 1. filosofinis mokslo srities, dėstomo dalyko tyrimų metodų vertinimas; domėjimasis konceptualiais, teoriniais ir žinių tyrimo aspektais; 2. mokslo srities, dėstomo dalyko taikomi metodai ir strategijos atliekant veiksmus, reikalaujančius patikimumo ir tikslumo gauti bei apdoroti duomenis ir žinias (Jary D., Jary J. Collins Dictionary of Sociology. Second Edition. Associate Editors Phillip Nicholl and Alan Sillitoe. 1998. P. 417).

todinėmis[150] problemomis. Norint kryptingai keisti administracinių teisinių problemų sprendimų būdus būtina geriau pažinti administracinės teisės objektus, nes teisės objektai yra ne tik formalios loginės sąvokas, bet ir tam tikro socialinio turinio apimties ypatumai, nuo kurių priklauso teisės reguliuojamasis veiksmingumas. Administracinės teisės objektų pažinimo kryptingumas priklauso nuo tinkamai parengtos tyrimo programos, adekvačių informacijos rinkimo metodų[151] taikymo.

Tyrimo programa – teorinių metodologinių įžvalgų ir bendrosios tyrimo koncepcijos sisteminis išdėstymas pagal atliekamo tyrimo tikslus, uždavinius, metodiką, hipotezes, nurodant tyrimo procedūros taisykles bei jų tikrinimo nuoseklią seką. Programos praktiniai interesai ir konkretus tyrimo tikslas lemia jos bendrą kryptingumą.

1. Jei atliekamas ***teorinis taikomasis tyrimas***, rengiant tyrimo programą daugiausia dėmesio skiriama mokslinės literatūros analizei, bendros tyrimo dalyko koncepcijos numatymui, semantinei ir empirinei svarbiausių sąvokų interpretacijai, mokslinės problemos išskyrimui bei loginei darbo hipotezių analizei. Konkretus tyrimo objektas apibrėžiamas tik teoriškai pasirengus šiam tyrimui.
2. Jei atliekamas ***taikomasis tyrimas***, tyrimo programa pradedama nuo socialinio objekto ypatybių ir praktinių uždavinių, reikalingų tikslui pasiekti, išsiaiškinimo. Tik tada analizuojama literatūra ieškant atsakymo į klausimą, ar yra speciali teorija, padėsianti įvykdyti iškeltus uždavinius. Jei specialios teorijos nėra, toliau dirbama pagal teorinio taikomojo tyrimo programą. Jei speciali teorija yra, taikomojo tyrimo hipotezės formuluojamos kaip skirtingi tipinių sprendimų variantai taikant juos konkrečiomis sąlygomis.

Tyrimo programa rengiama atsižvelgiant į teorinio ar taikomojo tyrimo numatomus tikslus. Programos parengimas sudaro galimybę kryptingai

---

[150] Metodika (gr. – *methodike* – metodų visuma): 1. metodų ir būdų visuma kokiai nors tikslingai veiklai įgyvendinti; 2. sociologijoje – socialiniams faktams nustatyti operacijų, procedūrų, būdų sistema, jų ir analizės priemonių sutvarkymas pagal kokią nors sistemą. Metodikai priskiriami: pirminės informacijos rinkimo būdai, atrankinių tyrimų įgyvendinimo taisyklės, sociologinių rodyklių sutvarkymo būdai ir kitos empirinio tyrimo procedūros, taip pat duomenų analizės ir kitokios technikos metodikos, rengiamos kitose mokslo srityse ir taikomos sociologijoje (Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском, чешском языках / Редактор координатор – академик РАН Г. В. Осипов. Москва: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М), 2000. С. 180).

[151] Metodas (gr. *methodos* – tyrimo kelias, pažinimo būdas): 1. tikslo siekimo sąmoningai ir tam tikra seka taikomas būdas; 2. pažinimo, gamtos ir visuomeninio gyvenimo tyrimo būdas siekiant sutvarkyti ir pagrįsti žinių sistemą. Ten pat. P. 177.

ir profesionaliai tirti pasirinktąją problemą. Vadovėlyje, atsižvelgdami į administracinės teisės objektų tyrimą, daugiausia dėmesio norime atkreipti į teorinę taikomąją tyrimo tipo programą, kurią sudaro metodologinė ir procedūrinė[152] programos dalys.

Metodologinė programos dalis:

1) problemos formulavimas, tyrimo objekto ir dalyko nustatymas;
2) tyrimo tikslo ir uždavinių iškėlimas;
3) pagrindinių sąvokų patikslinimas ir interpretacija;
4) išankstinė sisteminė tyrimo objekto analizė;
5) tyrimo hipotezių iškėlimas.

Procedūrinė programos dalis:

1) principinis (strateginis) tyrimo planas;
2) stebėjimo vienetų atrankos sistemos pagrindimas;
3) sociologinės informacijos rinkimo ir analizės pagrindinių procedūrų projektas.

Programa papildoma darbo planu, kuriame numatomi atliekamų darbų etapai, terminai, išdėstomi tyrimo ištekliai. Kita vertus, atskirų programos dalių darbų eiliškumas gali keistis priklausomai nuo tyrimo metu vyraujančių teorinių arba praktinių krypčių.

Problemos formulavimas, tyrimo objekto ir dalyko nustatymas. Taikomasis sociologinis tyrimas tampa reikalingas tik iškilus tam tikrai socialinei administracinei teisinei problemai, reikalaujančiai korektiško sprendimo. Problemos formulavimas leidžia apibrėžti *tyrimo objektą:* socialinės realybės reiškinius ir procesus, kuriuos reikia ištirti. Problemos formulavimas siejamas su tyrimo probleminės situacijos nustatymu. Galima išskirti du *nustatinėtinos probleminės situacijos aspektus:*

1) ***Mokslinio pažinimo*,** nukreipto į mokslinių žinių paiešką apie nežinomą socialinio teisinio pažinimo objektą, jo atskirus aspektus, susijusius su sutapimu arba su žinių apie objektyvius žmonių poreikius ir kokių nors rezultatyvių teorinių ir praktinių veiksmų prieš-

[152] Procedūra (2) (lot. *procedo* – einu į priekį): 1. tvarka veiksmų, reikalingų kam nors atlikti, pavyzdžiui, teismo procedūra; pritarimo procedūra (angl. *assent procedure)* – Europos Sąjungoje taikoma sprendimų priėmimo procedūra, pagal kurią nustatytais atvejais, prieš Tarybai priimant sprendimą, turi būti gaunamas Europos Parlamento pritarimas; bendradarbiavimo procedūra – Europos teisės aktų priėmimo tvarka, nustatyta Europos Bendrijos steigimo sutarties 252 straipsnyje; bendro sprendimo procedūra – Europos teisės aktų priėmimo tvarka, nustatyta Europos Bendrijos steigimo sutarties 521 straipsnyje; <...> 3. *inform.* programos dalis, atliekanti tiksliai apibrėžtus veiksmus su nustatytų parametrų duomenimis, pavyzdžiui, klaidų apdorojimo procedūra, paketų perdavimo procedūra, seanso pabaigos procedūra (V. Vaitkevičiūtė. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2000. P. 341).

taravimu bei su šiems veiksmams įgyvendinti reikalingų būdų, metodų bei išteklių nežinojimu.

2) ***Praktinio (dalykinio) pažinimo***, susijusio su tais socialiniais teisiniais reiškiniais ir procesais (strategija, sprendimų būdai, priemonės, rezultatai), kurie kelia žmogaus, visuomenės, valstybės susirūpinimą (pvz., asmens saugumu), socialinių grupių interesų konfliktą (pvz., teisinis statusas ir socialinės garantijos nesuderintos su keliamais institucijai tikslais bei uždaviniais), dezorganizaciją (pvz., dėl nepakankamai valdomų socialinių pokyčių Lietuvai pereinant į rinkos santykius, dėl „griaunamųjų“ teisinio reguliavimo rezultatų pokyčių dažnai keičiant įstatymus ir kitus teisės aktus arba dėl bankų krizių žmonės jaučiasi netikri dėl savo socialinės, teisinės, ekonominės padėties, bijo atsidurti socialinės atskirties grupėje ir pan.).

Mokslinio ir praktinio pažinimo tyrimo problemos aspektai tarpusavyje glaudžiai susiję. Viena vertus, tai neišsamios žinios apie realiai kintančią socialinę teisinę padėtį, todėl socialiniams procesams paaiškinti ir jiems valstybiškai reguliuoti neužtenka vien jau žinomų metodų. Būtina ieškoti naujų valstybinio reguliavimo metodų sąveikos. Kita vertus, tai tokie socialiniai teisiniai reiškiniai, kurių kilmė teoriškai nepaaiškinta, ir nėra aiškių nuostatų, kaip tirti šiuos reiškinius. Taigi tyrėjas susiduria su probleminėmis situacijomis ir jas jis privalo spręsti korektiškai. Šios spręstinos probleminės situacijos atrodo paradoksiškos, nes socialinių pokyčių metu dėl naujų socialinių, ekonominių, teisinių arba kitokių veiksnių arba dėl naujos tų pačių veiksnių sąveikos įvykdavo nenumatyti laukiamo rezultato poslinkiai.

Tokiu atveju socialinė teisinė problema gali būti ir nesuvokiama kaip objektyvus visuomenės poreikis, nes šią problemą lemiančios sąlygos ir žmonių elgesys dar nėra toks, kad ji būtų akivaizdi. Kita vertus, ši problema atskirų politinių jėgų ir socialinių sluoksnių vertybių, veikiančių jų elgesį, skalėje laiko ir erdvės atžvilgiu išsidėsto nevienodai. Todėl galimas tam tikras vėluojantis informacijos „socialinis aidas“.

Galime patvirtinti, jog aktualios[153] tyrimo probleminės situacijos nustatymas mokslinio ir praktinio pažinimo atvejais yra susijęs su tuo, kad administracinės teisės srityje gausu įstatymų, kitų teisės aktų, sukaupta įvairiapusė administracinės veiklos bei administracinių teismų ir Konstitucinio Teismo praktika. Dėl to administracinės teisės mokslas, santykinai atsilikdamas nuo praktikos, atlieka metraštininko funkciją, taigi administra-

[153] Aktualumas saistomas su teisinės reformos ir kitų socialinių reformų įgyvendinimu, atskirų laikotarpių socialinėmis ir ekonominėmis problemomis.

cinės teisės mokslui iškilo uždavinys išnagrinėti minėtus jos pokyčius lemiančius socialinius veiksnius ir mokslinio pažinimo pagrindu daryti didesnę strateginio modeliavimo požiūriu įtaką praktikai.

Labai svarbu, kad ir administracinės teisės praktikoje, rengiant įvairias reformas bei įstatymų projektus, būtų apgalvojama strategija, atsižvelgiama į socialinių teisinių svertų veiksmingumo didinimą, jų tarpusavio suderinamumą. Lietuvai išgyvenant gana sunkų ir prieštaringą socialinių, ekonominių ir teisinių pokyčių laikotarpį, vis didesnė tampa administracinės teisės problema tinkamai įvertinti naujus reiškinius, nustatyti savo plėtros strategines kryptis, prioritetus, numatyti, kaip tobulinti valstybės institucijų darbą atsižvelgiant į galimus socialinius bei ekonominius pokyčius. Tokia probleminė situacija lemia *konkretaus tyrimo objekto pasirinkimą.*

Pavyzdžiui, ***tyrimo objektas***: administracinė teisė socialinių ekonominių ir kitų transformacijų erdvėje. Šiuo atveju pažinimo procesas nukreiptas į visus socialinės problemos veiksnius, esančius administracinės teisės ir socialinių ekonominių ir kitų transformacijų erdvėje.

Kadangi tyrimo objektas yra plati visuomeninių santykių sritis, tyrėjas per tyrimo dalyką gali susiaurinti savo mokslinio domėjimosi objekto ištyrimo matmenis, išskirdamas moksliniu ar praktiniu požiūriu reikšmingiausias objekto savybes bei ypatumus. Šios savybės bei ypatumai, tyrėjo nuomone, labiausiai atspindi socialinių subjektų (žmogaus, visuomenės, valstybės), asmeninių bei organizacinių interesų nesutapimą bei sukuria socialinių prieštaravimų ir konfliktų galimybę, galinčią pasireikšti administracinės teisės ir visuomeninių santykių *žmogus – visuomenė – valstybė* disfunkcijomis.

Tokiu atveju tyrėjas gali pasirinkti, kad ***tyrimo dalykas*** yra socialinių pokyčių nulemti procesai, veikiantys administracinę teisę, atskirus jos struktūrinius elementus, administracinės teisės institutų, valdžios institucijų transformavimosi ypatumus.

Dažnai tyrimo dalykas slepia pagrindinį problemos klausimą, kuris suteikia galimybę numatyti vyraujančią tyrimo tendenciją. Šis „atskleidimo“ klausimas sprendžiamas vėliau formuluojant tyrimo hipotezes.

Tyrimo tikslo ir uždavinių iškėlimas. Tyrimo tikslas parodo teorinius ar (ir) praktinius pritaikomo tyrimo proceso siekius. Todėl atlikdamas tyrimą tyrėjas siekia, kad tiriamoji veikla turėtų konkrečią teorinę arba praktinę reikšmę. Tyrimo tikslo apibrėžimas sudaro prielaidas kryptingai vykdyti pagrindinius, dalinius ir papildomus uždavinius. Toliau formuluodami programos metodologinius pavyzdžius, susijusius su socialinių pokyčių įtaka administracinei teisei, galime teigti, kad ***tyrimo tikslas*** – atskleisti socia-

linių pokyčių ir administracinės teisės tarpusavio ryšį, įvertinti jo padarinius bei numatyti galimus, nedisfunkcinius socialinių pokyčių ir administracinės teisės tarpusavio ryšio problemų sprendimo būdus.

1 lentelė. Tyrimo programos uždavinių kėlimo seka atsižvelgiant į pagrindinį tyrimo tikslą

Uždavinių seka	Teorinis taikomasis tyrimas	Praktinis taikomasis tyrimas
1.	Tiriamos problemos esmės apibrėžimas remiantis turima informacija bei problemos pritaikymas tiriant konkrečius administracinius teisinius objektus bei su jais susijusius socialinius, teisinius, ekonominius, vadybinius ir pan. procesus.	Socialinės, teisinės, ekonominės, vadybinės literatūros, įstatymų, kitų teisės aktų, valstybės institucijų programinių dokumentų analizė ir konsultacijos su skirtingų sričių specialistais siekiant išsiaiškinti tipinį praktinės problemos sprendimo būdą ir priemones, skirtas tam tikram pažinimo objektui.
2.	Aplinkybių ir veiksnių, sukėlusių konfliktą administracinėje teisėje, atskleidimas – teorinės administracinės teisės objektų tyrimo koncepcijos parengimas.	Faktinių duomenų apie administracinės teisės objekto padėtį surinkimas taikant jau esamas arba konkrečiam konfliktui administracinėje teisėje padėčiai atskleisti sukurtas metodikas siekiant atrasti tipinio problemos sprendimo būdo panaudojimo galimybes.
3.	Tyrimo metodikos, atitinkančios metodologinę programos dalį, kūrimas, bandomasis[154] tyrimas ir informacijos rinkimas.	Konflikto administracinėje teisėje sprendimo variantų parengimas ir jų tikrinimas aptariant su ekspertais bei eksperimentuojant arba kitaip numatant priimamų sprendimų padarinius.
4.	Išsami gautų duomenų analizė remiantis tyrimo koncepcija bei hipotezėmis. Problemos sprendimo būdų nustatymas ir galimas praktinis taikymas.	Socialinio eksperimento rezultatų analizė, siūlomų pakeitimų tobulinimas, rezultato įvertinimas, praktinių veiksmų ateityje planas.

[154] Bandomieji tyrimai (*pilot study*) – parengtinis, ribotos apimties tam tikro tyrimo, dažniausiai sociologinio, testavimas siekiant patikrinti koncepcijos teisingumą, taip pat nustatyti gautų duomenų pobūdį ir kokybę, patikrinti bei patikslinti visus pagrindinio tyrimo elementus (tikslus, uždavinius, hipotezes, pagrindines sąvokas, tyrimo metodikos tinkamumą, patikimumą) ir atlikti būtinus būsimojo tyrimo pataisymus (Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском, чешском языках / Редактор координатор – академик РАН Осипов Г. В. Москва: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2000. С. 114).

Su tyrimo tikslu glaudžiai susiję uždaviniai, kurių klausimai formuluojami tam tikra nuoseklia mokslinio ir (ar) praktinio pažinimo seka. Į juos būtina atsakyti norint pasiekti tyrimo tikslą atsižvelgiant į tiriamojo objekto specifiką. Tyrimo tikslo bei keliamų uždavinių santykis su tyrimo objektu ir dalyku, formuluojant tyrimo uždavinius, nustatomas remiantis sisteminiu požiūriu.

Įvardydami socialinių pokyčių ir administracinės teisės savitarpio įtakos problemą, tyrimo uždavinius galime apibrėžti taip.

Tyrimo uždaviniai:

1) ištirti socialinę, teisinę, ekonominę, vadybinę ir pan. literatūrą, įstatymus bei kitus teisės aktus, valstybės institucijų programinius dokumentus renkant teorinę praktinę informaciją apie administracinės teisės teisėkūros būklę bei administracinės teisės normų įgyvendinimo strateginius sumanymus socialinių ekonominių ir kitų transformacijų erdvėje;
2) ištirti administracinę teisę veikiančių socialinių pokyčių esmę, juos apibūdinančius veiksnius;
3) nustatyti teisinės sistemos reformos įtaką Lietuvos administracinės teisės kaitai socialinių pokyčių kontekste;
4) apžvelgti ir įvertinti naują socialinę teisinę vertybinę orientaciją *žmogus – visuomenė – valstybė* bei jos nulemtus pokyčius valstybės institucijų teisinėje praktikoje, užtikrinti žmogaus teisių įgyvendinimą;
5) pateikti administracinės teisės teorijos ir praktikos tobulinimo socialinių pokyčių kontekste variantus.

Pagrindiniai tyrimo uždaviniai – pasiekti tyrimo tikslą, o papildomi – pasirengti ateities tyrimams, patikrinti su tiriama problema nesusijusias (nors aktualias) hipotezes ir spręsti metodinius klausimus.

Tyrimo tikslas logiškai diktuoja pagrindinių tyrimo uždavinių (teorinių ir praktinių), kuriems patikslinti reikalingi papildomi uždaviniai, struktūrą. Kadangi vadovėlis nėra skirtas konkrečiai tyrimo programai atskleisti, tai papildomi uždaviniai nenagrinėjami.

Pagrindinių sąvokų tikslinimas ir interpretacija. Rengiant sociologinio tyrimo programą pirmiausia reikia išskirti pagrindines sąvokas, apibrėžiančias svarbiausius tiriamos problemos aspektus.

Sąvokų interpretacija – empirinių požymių, aiškinančių jų reikšmę tyrėjo išsikeltiems uždaviniams, paieška. Empirinių sąvokų apibrėžimų pa-

ieška vadinama empiriniu interpretavimu, o šios sąvokos apibrėžimas nurodant fiksuotus empirinius požymius – operaciniu apibrėžimu[155].

Pavyzdys: **Sąvokos „socialinė transformacija“ tikslinimas ir interpretavimas**

1. Semantinė sąvokos „socialinė transformacija“ interpretacija aiškinantis reiškinio reikšmę:

- socialinė transformacija kaip procesas realių tyrimo sąlygų metu;
- socialinės transformacijos lyginamasis lygmuo santykyje su gretimomis sąvokomis (pvz., reformavimas, kaita, pokytis, pasikeitimas, pertvarka ir pan.);
- socialinė transformacija įvairių socialinių procesų ir interesų funkcijų raiškos skalėje.

2. Duomenų apie semantinę sąvokos „socialinė transformacija“ reiškinio reikšmę rinkimas:

- remiantis surinkta informacija, literatūros, dokumentų analize bei ekspertų apklausa kuriamas sąvokos „socialinė transformacija“ empirinių požymių sąrašas – socialinės transformacijos mozaika;
- socialinės transformacijos mozaikos ekspertinis įvertinamas ir t. t.

Sąvokų aiškinimo bei interpretavimo eiga:

- teorinis darbas: literatūros analizė, sąvokų tikslinimas tam tikru teoriniu požiūriu (jei yra daug reikšmių skirtingose teorinėse paradigmose, išsirenkame vieną arba formuluojame savo „darbo apibrėžimą“). Tai leidžia išvengti sąvokos sociologinės (mokslinės) reikšmės ir sąvokos supratimo visuomenėje painiojimo;

---

[155] Operacionalizacija (*operationalisation*) – teorijos arba koncepcijų transformacijos į praktinį instrumentą procesas, vykstantis sociologinio tyrimo metu. Pavyzdžiui, jeigu sociologas klaus žmonių, ar jie jaučia susvetimėjimo įtaką, tai negalima garantuoti, kad visi respondentai vienodai suvoks tikrąją keliamo klausimo reikšmę. Todėl sociologui norint gauti maksimaliai reikšmingus rezultatus reikės atskleisti susvetimėjimo koncepciją labiausiai suprantamais jos aspektais (Lawson T., Garrod J. The Complete. A-Z Sociology Handbook. Hodder & Stoughton. 1966. P. 283). Taikomąją operacionalizacijos reikšmę, sąvokų turinį atskleisti pagal atskirus, jas atitinkančius empirinius požymius, pamatuojamus sociologiniuose tyrimuose pabrėžia ir kiti sociologai. Pavyzdžiui, anglų sociologai N. Aberkombi, S. Hilas, B. S. Terneris teigia: „Operacionalizacijos sąvoka reiškia tokį jos apimties pamatavimą ir tokį sąvokos atitikimą, išreikštą kiekybiniais parametrais (kvantifikaciją), kurį galima patikrinti bandymų metu. Pavyzdžiui, susvetimėjimo sąvokos operacionalizacijai buvo sukurta keletas skalių ir testų individų nuostatoms nustatyti. Kai kurie sociologai teigia: „jei sąvoka negali būti operacionalizuojama, ji yra betikslė ar neturi prasmės“ (Abercrombie N., Hill S., Turner B. S. The Penguin Dictionary of Sociology. Third Edition. Penguin books. 1994. P. 200).

– tam tikro sąvokos apibrėžimo pavyzdžio sukūrimas. Tiriami socialinės transformacijos ir tarpusavio santykio bei administracinės teisės būdai nustatomi remiantis tam tikrais objektyviais ir subjektyviais požymiais;
– pavyzdžio apibūdinimo sistemos sukūrimas. Šis etapas reikalingas tam, kad aiškinant sąvoką nebūtų paliesta labai plati arba labai siaura sritis;
– operacinis patikslinimas: kokiais konkrečiais metodais ir techniniais veiksmais reikia (galima) užfiksuoti tam tikras reiškinio (sąvokos) „socialinė transformacija“ požymių savybes. Pavyzdžiui, kaip empiriškai išreikšti, jog socialinių įtampų laukuose susikaupė socialinių pokyčių ir transformacijų *griaunamųjų įtampų veiksniai*[156], kurie disfunkciškai lemia įvairias policijos marginalinio[157] subjektiškumo socialines dimensijas?

Atsakymas vienas. *Patikslintos sąvokos*, *tiksliau – jų empiriniai požymiai įtraukiami į metodikas, išdėstomi atskirose apklausose, ieškomi dokumentuose ir pan*.

Analizuojant duomenis pagal iškeltas hipotezes svarbu dar kartą patikrinti, kiek semantinė ir empirinė (patikslinta) sąvokų interpretacija buvo patikima, t. y. kiek sutampa požymiai ir indeksai su tomis reikšmėmis ir savybėmis, kurioms jie buvo priskirti darbo pradžioje.

Išankstinė sisteminė tyrimo objekto analizė. Ši analizė turi apibrėžti ir *patikslinti tyrimo dalyką*. Tai tyrimo problemos modeliavimas (koncepcinis išskaidymas ir detalizavimas), kuris leistų formuluoti tyrimo hipotezes.

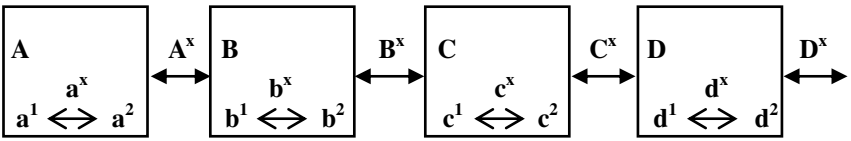
---

[156] Griaunamųjų įtampų terminas ekonominės istorijos požiūriu funkciškai pavartotas Karlo Polanyi Antrojo pasaulinio karo metais Amerikoje. K. Polanyi nuomone, „tas įtampas galima lengvai sugrupuoti pagal pagrindines institucijų sritis. Šalies ekonomikoje daugumai įvairiausių pusiausvyros nebuvimo požymių, tokių kaip gamybos, užimtumo ir darbo užmokesčio mažėjimas, čia atstovaus tipiška *nedarbo* problema. Vidaus politikoje socialinių jėgų kovą ir prieitą aklavietę apibūdinsime kaip *klasinę įtampą.* Tarptautinės ekonomikos sunkumus, kurie susitelkė aplink vadinamąjį mokėjimų balansą ir apėmė eksporto apimties smukimą, nepalankias prekybos sąlygas, įvežamų žaliavų trūkumą bei užsienio investicijų nuostolius, kaip grupę pavadinsime pagal būdingą įtampos formą *spaudimu valiutoms* (K. Polanyi. Didžioji transformacija: politinės ir ekonominės mūsų laikų ištakos. Vilnius: Algarvė, 2002. P. 219).

[157] Marginalumas (*marginality*) – dalinio buvimo ir nebuvimo socialinėje grupėje padėtis. Pirmą kartą dažniau šį terminą pradėjo vartoti sociologas R. Parkas, pažymėdamas „kultūros hibridą“, skiriantį „dviejų skirtingų grupių gyvenimą ir tradicijas“. R. Parkas, tirdamas migrantus, pabrėžė marginalumo dezorientuojantį poveikį. Marginalumo koncepcija gali būti taikoma platesniu kontekstu, tiriant daugelį socialinio marginalumo tipų (Большой толковый социологический словарь (*Collins*). Т. 1 (А–О) / Пер. с англ. Москва: Вече, АСТ, 1999. С. 389).

Pavyzdžiui, tiriant administracinės teisės institucinius santykius su nepilnamečių nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos strateginiais ir taktiniais teisiniais pagrindais tyrimo objektą galima analizuoti remiantis elementų, jų blokų ir tarpusavio ryšių sąveika, pateikta 3 schemoje.

3 schema. Išankstinė sisteminė tyrimo objekto analizė



Šioje schemoje nurodytos tokios simbolių reikšmės:

A blokas: prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiklos, susijusios su nepilnamečių nusikalstamumu, išoriniai informaciniai veiksniai:

a^1 – institucijų veiklos bei bendrų veiksmų prieš nepilnamečių nusikalstamumą derinimo, informacijos valdymo, naudojimo bei disponavimo, pasikeitimo pasiūlymais tobulinti bendrus veiksmus, bendros veiklos valdymo teisiniai pagrindai, kitos socialinės normos, suteikiančios galimybę veikti savo nuožiūra,

a^2 – valdymo bendrai veikti prieš nepilnamečių nusikalstamumą organizavimo pagrindai ir stereotipai,

a^3 – išoriniai situacijos veiksniai, susiję su bendros veiklos derinimu,

a^x jungtis – išorinės bendrai veikti prieš nepilnamečių nusikalstamumą sąlygos,

A^x jungtis – pagrindinės veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą išorės paskatos,

B blokas: nustatyti mažai kintantys prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą parametrai:

b^1 – prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą funkcinės parengties parametrai (profesinė patirtis, mokėjimas veikti, įgūdžiai, reakcija į visuomenės nuomonę ir pan.),

b^2 – veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą objektyvizuoti ypatumai (veiklos stilius, metodai, motyvai, planai, veiklos rezultatų, savęs vertinimas, veiksmų derinimo lygis),

b^x jungtis – prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą sąlygos,

B^x jungtis – prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą vidinės paskatos, interesai ir poreikiai,

C blokas: prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiksmų prieš nepilnamečių nusikalstamumą derinimas ir sprendimų priėmimas:

c^1 – prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų objektyvūs vidiniai elgesio pasirinkimo derinti veiksmus prieš nepilnamečių nusikalstamumą veiksniai,

c^2 – prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų objektyvūs išoriniai elgesio pasirinkimo derinti veiksmus prieš nepilnamečių nusikalstamumą veiksniai,

c^x jungtis – elgesio pasirinkimo derinti veiksmus prieš nepilnamečių nusikalstamumą sąlygos,

C^x jungtis – prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiksmų derinimo prieš nepilnamečių nusikalstamumą įgyvendinimas,

D blokas: prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiksmų derinimo prieš nepilnamečių nusikalstamumą valdymo, organizavimo veiksniai:

d^1 – tiesioginiai valdymo poveikiai: organizavimas, kontrolė,

d^2 – bendro veikimo apskaita ir įvertinimas,

d^x jungtis – bendro veikimo sąlygos,

D^x jungtis – bendro veikimo korekcija ir reguliavimas.

Darbo hipotezių iškėlimas. ***Tyrimo hipotezė*** – mokslinis teiginys arba dar empiriškai nepatikrinta prielaida apie tiriamąjį objektą (pvz., apie administracinės teisės koreliacinius ryšius su socialinėmis, ekonominėmis ir kitokiomis transformacijomis), jo struktūrą, ypatybes, priežastinius ryšius ir sąveikas su kitais objektais. Tiek mokslinis teiginys, tiek empirinio patikrinimo reikalaujanti prielaida yra tikimybių pobūdžio, todėl turi būti patvirtinti arba paneigti. Tikimybių hipotezės pobūdis rodo, kad mokslinio teiginio arba prielaidos tikrumas esamų mokslo žinių lygmeniu ne iki galo įrodytas. Šiuo požiūriu hipotezė – svarbiausia metodologinė tyrimo priemonė. Svarbu, kad hipotezės būtų logiškai susijusios. Aptariant socialinių pokyčių ir administracinės teisės santykį galima kelti tokią ***hipotezę***:

Socialinės transformacijos daro tiesioginę įtaką administracinei teisei. Nauja socialinė teisinė vertybinė orientacija žmogus – visuomenė – valstybė

lemia valstybės institucijų sistemos pakeitimus, kurie daromi remiantis objektyviais socialiniais, ekonominiais, vadybiniais poreikiais bei vadovaujantis teisės aktuose nustatytais reikalavimais.

Prieš empirinį tyrimą iškeltos hipotezės sociologijoje vadinamos ***darbo hipotezėmis.*** Darbo hipotezės naudojamos sudarant principinį (strateginį) tyrimo planą, kuris skatina sukonkretintas mokslines paieškas ir papildomai, esant būtinybei, iškelia euristines hipotezes.

Euristinio pobūdžio hipotezės gali būti keliamos, pavyzdžiui, įvairaus lygmens socialinių reiškinių ir administracinės teisės savitarpio santykiams atskleisti. Antai gali iškilti būtinybė nustatyti priežastinį ryšį tarp žinybinės teisinės praktikos rengiant įstatymų projektus pagal „Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymą“ ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostatos „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ įgyvendinimo. Remiantis šiuolaikine teisės teorija[158], taip pat egzistuojančia įvairaus norminio lygmens reglamentavimo tvarka, kai ministerijos ir įstaigos prie ministerijų, kitokios žinybos teikia Vyriausybei įstatymų projektus, keltina tokia ***euristinė hipotezė***: žinybų rengiami teisės aktai įtvirtina etatistinę teisę, t. y. valstybės pirmumą žmogaus atžvilgiu. Tokia teisės aktų rengimo tvarka sudaro galimybę žinyboms *ad hoc* įstatymuose užkoduoti savų interesų tenkinimo monopolį, o tai prieštarauja Konstitucijai.

Darbo hipotezių kėlimas turi atitikti tam tikrus principinius *metodinius reikalavimus:*

- jos turi atitikti pagrindinius mokslinio tyrimo objektyvumo, moksliškumo, duomenų tikslumo patikrinimo (verifikavimo) principus;
- kiekviena hipotezė privalo būti teoriškai argumentuota ir tikroviška;
- keliama hipotezė neturėtų prieštarauti tiksliai nustatytiems ir patikrintiems socialiniams faktams;
- hipotezė gali būti tikrinama tyrimo metu;
- kiekviena darbo hipotezė turi atitikti tyrimo problemą.

Pagal turinį hipotezės yra:

1) ***aprašomosios*** **–** teiginiai arba prielaidos apie tyrimo objekto savybes, struktūrinių ir funkcinių objekto ryšių pobūdį;
2) ***aiškinamosios*** **–** teiginiai arba prielaidos apie tiriamų reiškinių ir procesų priežastinius ryšius;
3) ***prognostinės*** **–** atskleidžia tyrimo objekto plėtros tendencijas.

---

[158] Vaišvila A. Teisės teorija. P. 35, 122; Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. P. 39–44.

Principinis (strateginis) tyrimo planas. Tyrimo klausimų metodinis parengimas sudaro galimybę tyrimo metu laikytis tam tikros strategijos, pavyzdžiui, tiriant socialinių pokyčių ir administracinės teisės savitarpio ryšius.

Specialiosios literatūros tyrimas. Nagrinėjant literatūrą – filosofinę, politologinę, sociologinę, ekonominę, vadybinę, teisinę ir pan. – pagal tyrimo objektą siekiant gauti tyrimo metodologijos problemų nustatymo požiūriu išsamią informaciją.

Ryšių su ekspertais ir specialistais, turinčiais informacijos apie tyrimo problemas, nustatymas. Ryšių su ekspertais ir specialistais tikslai yra dvejopi:

1) įsitikinti, ar sukurta konceptuali tyrimo schema atskleidžia tyrimo problemą – kontroliuoja, kad nebūtų praleisti svarbūs klausimai (ar nereikia papildymų, patikslinimų);
2) gauti kitą praktinę informaciją, būtiną tyrimui organizuoti.

Objekto, jo elementų bei ryšių kokybinis ir kiekybinis tyrimas. Objekto elementai pateikti hipotezėse, hipotetinėje bendroje objekto išklotinėje. Galima teigti, kad hipotetinės schemos elementų užtenka pagrindiniams informacijos šaltiniams nustatyti, taigi galima parengti klasifikuotą informacijos šaltinių sąrašą ir panaudoti jį tikrinant iškeltas hipotezes.

Pagrindiniai informacijos šaltiniai (pvz., pagal anksčiau pateiktą išankstinę sisteminę tyrimo objekto analizę):

1) ***Dokumentai*****:**

a) prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiklos bei bendrų veiksmų prieš nepilnamečių nusikalstamumą teisės aktai (teisės šaltiniai), nustatantys jų teisinį arba kitokį statusą;
b) minėtų institucijų dalyvavimo nepilnamečių prevencijos ir nusikaltimų kontrolės programose dokumentai;
c) statistikos (atskaitų) apie šių institucijų veiklą apskritai dokumentai;
d) kiti dokumentai.

2) Nepilnamečių prevencijos ir nusikaltimų kontrolės valdymo santykių išorinės charakteristikos objektyvūs duomenys (gauti iš neinstitucinių šaltinių):

a) valdymo bendrai veikti prieš nepilnamečių nusikalstamumą organizavimo praktikos rodmenys;
b) išoriniai prevencijos ir nusikaltimų kontrolės valdymo santykių situacijos veiksniai, susiję su bendros veiklos derinimu;
c) pagrindiniai minėtų institucijų veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą išorinės paskatos – objektyvieji poreikiai;

d) institucijų veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą funkcinės parengties parametrai (profesinė patirtis, mokėjimas veikti, įgūdžiai, reakcija į visuomenės nuomonę);
e) veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą objektyvizuotos charakteristikos (veiklos stilius, metodai, motyvai, planai, veiklos rezultatų, savęs vertinimas, veiksmų derinimo lygis).

3) ***Institucijų veikla nepilnamečių prevencijos ir nusikaltimų kontrolės srityje*:**

a) suinteresuotų institucijų objektyvūs vidiniai elgesio pasirinkimo derinti veiksmus prieš nepilnamečių nusikalstamumą veiksniai;
b) institucijų objektyvūs išoriniai elgesio pasirinkimo derinti veiksmus prieš nepilnamečių nusikalstamumą veiksniai;
c) elgesio pasirinkimo derinti veiksmus prieš nepilnamečių nusikalstamumą sąlygos;
d) suinteresuotų institucijų veiksmų prieš nepilnamečių nusikalstamumą derinimo, valdymo organizavimo veiksniai;
e) kiti veiklos parametrai.

4) ***Asmenų, išmanančių minėtų institucijų veiklą nepilnamečių prevencijos ir nusikaltimų kontrolės srityje, žinios*:**

a) kitos institucijos, jų darbuotojai;
b) ekspertai;
c) asmenys, patyrę šių institucijų veiklos poveikius;
d) kiti asmenys.

Lyginant ir analizuojant sąrašo duomenis su atskirų objekto elementų tyrimo galimybėmis tikslinga sukurti lentelę, kurioje būtų pateikti pagrindinių tyrimo šaltinių ir pirminės informacijos gavimo būdų apmatai (žr. 2 lentelę).

Kokybiniam kiekybiniam objekto tyrimui reikia:

1) parengti apklausos, stebėjimo, testų, monografinio tyrimo klausimynus;
2) atlikti bandomąjį sudarytų klausimynų tyrimą;
3) rinkti pirminius duomenis (dokumentų analizė, anketavimas, interviu, testavimas, monografinis tyrinėjimas);
4) parengti surinktų duomenų apdorojimo programą;
5) apdoroti duomenis;
6) atlikti surinktų duomenų analizę: loginę, dalykinę, ryšio glaustumo apskaičiavimo ir pan.;
7) formuluoti išvadas.

2 lentelė. Pagrindinių tyrimo šaltinių ir pirminės informacijos gavimo būdų santykis

Tiriamasis elementas	Duomenų gavimo šaltiniai	Pirminės duomenų rinkimo informacijos būdai
1	2	3
1. Prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą išoriniai informaciniai veiksniai	1. a, b, c, d 2. a, b, c, d, e	Dokumentų tyrimas Apklausa, interviu, stebėjimas
2. Mažai kintantys prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiklos prieš nepilnamečių nusikalstamumą parametrai	1. a, b, 2. a, b, c, d, e 3. a, b, c, d, e 4. a, b, c, d.	Dokumentų tyrimas Apklausa, interviu, stebėjimas Dokumentų tyrimas, apklausa, interviu, stebėjimas, monografinis tyrimas Apklausa, interviu
3. Prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiksmų prieš nepilnamečių nusikalstamumą derinimas ir sprendimų priėmimas	3. a, b, c, d, e 4. a, b, c, d.	Dokumentų tyrimas, apklausa, interviu, stebėjimas Apklausa, interviu, testai
4. Prokurorų, apskričių, savivaldos institucijų bei kitų suinteresuotų institucijų veiksmų prieš nepilnamečių nusikalstamumą derinimo ir valdymo organizavimo veiksniai	2. a, b, c, d, e 4. a, b, c, d	Dokumentų tyrimas, apklausa, interviu, stebėjimas

1.4.1. Administracinės teisės objektų tyrimas taikant sociologinius metodus

Iš sociologinių metodų, kurių rezultatais naudojasi teisės mokslai, plačiausiai žinomas **anketavima**s.

Be anketavimo, administracinėje teisėje gali būti taikomi ***interviu***[159]***, stebėjimas, dokumentų analizė, biografinis metodas, eksperimentas ir kt.*** Administracinės teisės objektų sociologinis tyrimas atliekamas siekiant gauti ir

[159] Sociologinėje literatūroje anketavimas ir interviu yra priskiriami apklausos metodui. Apklausa – pirminės verbalinės informacijos rinkimo metodas, pagrįstas tiesiogine (interviu) arba netiesiogine socialine psichologine tyrėjo ir apklausiamojo sąveika (В. А. Ядов. Стратегия социологического исследования. Москва: Добросвет, 1999. С. 229).

panaudoti informaciją administraciniams teisiniams tikslams įgyvendinti. Administracinės teisės taikymo praktikoje neretai priimami viešojo administravimo sprendimai, nepagrįsti administracinės teisės objektų žinojimu. Žinant administracinių teisinių disfunkcijų priežastis ir sąlygas galimi adekvatūs sprendimai.

Masiniams tyrimams, kai būtina įvertinti administracinės teisės subjektų nuomonę reikšmingais, pavyzdžiui, viešojo administravimo, klausimais, labiau tinka anketavimas. Anketoje gali būti pateikiami *uždari, atviri ir mišrūs* klausimai.

Atviri *klausimai* yra tokie, kai atsakymą į klausimą įrašo pats apklausiamasis. Dažniausiai tokie klausimai formuluojami, jei tyrimo problema mažai žinoma. Pavyzdžiui:

Kokiose darbo su socialinės rizikos grupių jaunimu programose (projektuose) dalyvaujate? (parašykite) ----------
---

Uždari – kai anketoje pateikti visi atsakymo į klausimą variantai. Šiuo atveju moksle arba praktikoje tiriamoji problema pakankamai žinoma, tyrėją daugiausia domina nuomonių kaita arba jų struktūra atskirose tiriamose institucijų, tarnautojų, piliečių ir pan. grupėse. Pavyzdžiui, toks anketos klausimas:

Su kokiomis gyvenimo probleminėmis situacijomis dažniausiai susiduria Jūsų kontingentas, su kuriuo Jūs dirbate? Įvertinkite šias gyvenimo problemas pagal jų dažnumą, pasirinktą variantą pažymėdami +.

Probleminė situacija	**Labai dažnai**	**Vidutiniškai**	**Retai**
1. Konfliktai šeimoje			
2. Konfliktai su bendraamžiais			
3. Konfliktai mokymo įstaigoje, darbe			
4. Netinkamas laisvalaikis			
5. Skurdas			
6. Nedarbas			
7. Namų neturėjimas			
8. Piktnaudžiavimas alkoholiu, narkotikais			

Mišrūs – kai apklausiamasis gali papildyti tyrėjo variantų sąrašą savo atsakymu. Klausimo suformulavimas iš esmės lemia tyrimo sėkmę. Pavyzdžiui, toks anketos klausimas:

Pagrindinis organizacijos (padalinio) kontingentas (apibraukite 3 dažniausiai pasitaikančius variantus):

1) anksčiau teisti asmenys;
2) bedarbiai;
3) benamiai;
4) narkomanai;
5) alkoholikai;
6) šiaip likimo skriaudžiami asmenys;
7) kiti (parašykite) .....

Klausimai turi būti aiškūs visiems respondentams. Reikia vengti daugiareikšmiškumo, kai respondentui tiksliai neaišku, ko klausiama. Be to, jei problema nauja, galima atlikti nedidelį bandomąjį tyrimą, kad anketos klausimus būtų galima patikslinti. Anketą pildo pats apklausiamasis.

Tyrimo procedūra (strategija) apima planą ir jo įgyvendinimo metodiką. Plane numatomi tinkamiausi metodai ir tų metodų taikymo eiga bei technologija. Tyrimo metodų parinkimas priklauso nuo objekto, nuo tiriamųjų elgesio. Pavyzdžiui, tirti teisiškai reikšmingą muitininkų elgseną geriausia dirbant muitininku, pasienio policininku arba jei įmanoma – tiriant baudžiamosios bylos duomenis. Tyrimo metodai turi numatyti tyrimo techniką, kad būtų galima nagrinėti socialinius reiškinius. Plane numatomas tyrimo laikas, lėšos, reikalingos tyrimui, ir finansavimo būdai.

Toliau vyksta pats tyrimas. Sociologai tai vadina lauko tyrimais. Čia gali kilti sunkumų dėl kontakto su tiriamaisiais, dėl anketuotojų tinkamumo ir pan. Tyrimą planuojant į visa tai reikia atsižvelgti, kad būtų išvengta klaidų.

Surinkta medžiaga turi būti kruopščiai *išanalizuota***.** Analizės procesas labai svarbus ir sudėtingas. Kaip minėjome, neretai duomenys nepatvirtina hipotezių. Kartais dėl netiksliai suformuluotų klausimų negaunama tiek informacijos, kad būtų galima daryti išvadas ir apibendrinimus. Atlikus analizę rašoma ***tyrimo ataskaita*****.** Tai loginis tyrimo problemos nagrinėjimas ir pagrindinių priežastinių ryšių analizė. Priežastiniai ryšiai – tai ryšiai tarp dviejų reiškinių ar situacijų, kai vienas reiškinys ar situacija lemia kitą reiškinį ar situaciją. Priežastiniai ryšiai negali būti tiesiogiai nustatyti iš koreliacijų. ***Koreliacija*** – tai nekintamas ryšys tarp dviejų kintamųjų. Ji nustato to ryšio glaustumą. Kintamieji gali būti amžius, lytis, atlyginimas, nusikalstamumo lygis ir pan. Svarbu nustatyti priežastinius mechanizmus: kas yra nepriklausomas, o kas priklausomas kintamasis? Pavyzdžiui, profesoriaus laimėjimai yra nepriklau-

somas kintamasis, o jo atlyginimas – priklausomas. Kito pobūdžio tyrime profesoriaus atlyginimas gali būti nepriklausomas kintamasis, pavyzdžiui, kai tiriamas profesoriaus gyvenimo būdas. Todėl koreliacijas būtina nuolat kontroliuoti.

Tyrimo rezultatas gali būti ne tik tyrimo ataskaita, bet ir straipsniai, akademinių studijų rašto darbai (kursiniai, magistrinis tyrimas) bei knygos. Čia pateikta bendra tyrimo schema, tačiau ir ją reikia taikyti kūrybiškai.

Atranka. Kad tyrimo duomenys būtų reprezentatyvūs, t. y. kad atlikus panašios grupės tyrimą būtų nustatytos tokios pat tendencijos, būtina reprezentatyvi atranka.

Atranka – tai tyrimo imties, kurios ypatumai su tam tikra pateisinama paklaida atitinka visumą, modelio pagrindimas.

Ištisinės apklausos, kai įtraukiami visi respondentai, atliekamos labai retai. Ištisinės apklausos pavyzdys gali būti visuotinis gyventojų surašymas. Ištisinė apklausa – labai brangus būdas, todėl dažniausiai atliekamos dalinės apklausos. Nors apklausiama dalis, tačiau išvados daromos apie visumą. Kad tokia apklausa atspindėtų tikrąją padėtį, būtina gerai atrinkti, kokią dalį reikia apklausti.

Interviu – vienas iš pirminės informacijos rinkimo metodų, kai klausėjas tiesiogiai apklausia respondentą pagal iš anksto sudarytą anketą ar apklausos lapą. Interviu kokybė priklauso ne tik nuo anketos kokybės, bet ir nuo apklausėjo kvalifikacijos. Taigi lemia apklausėjo ir respondento tarpusavio sąveika.

Reikia atsižvelgti ir į ***apklausos aplinką*.** Apklausos vieta gali būti labai įvairi: tarnybinė patalpa, neutrali aplinka (pvz., viešbutis), butas, gatvė. Apklausos vietos parinkimas priklauso nuo tyrimo dalyko ypatumų. Tarnybos problemų tema geriau klausinėti darbovietėje: ten klausimai skamba aktualiau. Tačiau negalima klausinėti pačioje darbo vietoje, nes trukdo šalia dirbantys kolegos, jų domėjimasis apklausa, problemų nagrinėjimas ir pan. Todėl reikia surasti patalpą, kurioje nebūtų pašalinių žmonių.

Stebėjimas – tai specialus pirminės socialinės teisinės informacijos rinkimo metodas, kai tiesiogiai įsitraukiama į tiriamąjį procesą ir registruojami visi veiksniai, kurie susiję su tiriamuoju objektu, jo savybėmis, reikšmingomis tyrimo tikslų požiūriu. Sistemingumas, planingumas ir kryptingumas – būdingi stebėjimo bruožai. Stebėjimo ypatumas yra tiesioginis tyrėjo ryšys su tyrimo objektu.

Čia svarbu siekti objektyvumo, nevengti asmeniškumo, bet neužgožti tikrovės savo emocionalumu, dorovinėmis ar kitomis savybėmis. Pažymėtina, kad stebėtojas negali visiškai išvengti emocionalumo, be to, neišven-

giami pakartotinio stebėjimo sunkumai, nes procesą veikia labai daug veiksnių.

Eksperimentas – tai informacijos apie socialinio objekto veiklos arba elgesio kiekybinius ir kokybinius pokyčius dėl tam tikrų valdomų ir kontroliuojamų veiksnių (kintamųjų) gavimo metodas. Taigi atliekant eksperimentą svarbiausia nustatyti tuos reikšmingus kintamuosius, kurie determinuotų reiškinį. Veikdamas tuos kintamuosius tyrėjas gali išsiaiškinti priežastinius ryšius, t. y. reiškinio determinacijos struktūrą ir atskirų kintamųjų reikšmę. Bet socialinis objektas turi atmintį, todėl ilgesnį laiką eksperimentą kontroliuoti labai sunku. Be to, socialiniame eksperimente yra daug daugiau kintamųjų negu gamtamoksliniame. Taigi norint atlikti eksperimentą būtina argumentuotai suformuluoti *priežastinių ryšių hipotezę*.

Dokumentų analizė. Kiekvienoje visuomenėje yra specialios keitimosi informacija priemonės, kurias vadiname dokumentais. Tai ir visuomenėje objektyviai patikrinami faktai (apie visuomenės struktūrą, migraciją ir pan.), ir fiksuotos žmogaus sąmonės apraiškos (vertybės, normos ir pan.). Dokumentuose atspindėtų socialinių procesų ir reiškinių rekonstrukcija (atgaivinimas), jų teorinė analizė ir palyginimas su kitais dokumentais ir padeda tyrėjui atskleisti dėsningumus. Dokumentu sociologijoje vadinamas specialiai žmogaus sukurtas dalykas, skirtas informacijai perduoti arba saugoti. Dokumentais nelaikomi tokie *informacijos* šaltiniai kaip materialinės kultūros ir buities dalykai. Jie vertingi *informaciniu* požiūriu, tačiau tiesioginė jų paskirtis yra kita. Dokumentų sąvoka, į ją įtraukus minėtus dalykus, pasidarytų labai jau amorfiška. Be to, vienų ir kitų analizės metodai gerokai skiriasi.

Faktiškai bet koks administracinės teisės objektų sociologinis tyrimas pradedamas nuo dokumentų analizės. Dokumentų sąrašas labai platus. Tai ir įvairūs statistiniai duomenys, kitų tyrimų duomenys ir pan. Todėl dokumentus būtina suskirstyti. Pirmiausia skirstymas priklauso nuo dokumentų fiksacijos formos: rašytiniai (tekstiniai), statistiniai (skaičiai), ikonografiniai (kino, foto-, paveikslai), fonetiniai (įrašai). Teisinių dokumentų skirstymas priklauso ir nuo jų teisinių ypatybių. Pavyzdžiui, procesiniai dokumentai, priklausomai nuo rūšies, atlieka šias funkcijas: fiksacinę, informacinę ir dinaminę. Pagrindinė dokumentų funkcija – fiksacinė, nes procesiniai dokumentai yra skirti procesinių veiksmų bet kokiame procesinės teisenos etape rezultatams įtvirtinti. Tai ne tik teisės normų taikymas, bet ir veiksmas bei jo rezultatas, paprastai išreikštas raštiška forma, t. y. bendru aktu – dokumentu. Žiūrint kaip į formalių ir realių veiksmų eilę, procesiniai dokumentai yra paprasto teisės taikymo veiksmo loginė, dažniausiai tiktai vienos iš

loginės sekos stadijų, pabaiga. Procesiniai dokumentai įgyvendina dinaminę funkciją, nes teisės taikymo aktai visada pasirodo kaip saviti juridiniai faktai, lemiantys tam tikrų procesinių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą ir nutraukimą.

1.5. Administracinės teisės mokslo samprata, jo dalykas ir funkcijos

Kiekviena teisės sistema, ypač vadinamosios teisės šeimos, pasižymi formų arba teisės šaltinių gausa ir įvairia reguliavimo reikšme. Žymus prancūzų teisininkas R. Davidas pagrįstai rašė, kad romanų ir germanų bendrosios arba paprotinės teisės šeimose esama skirtumų ir pastarajai priskiriamose šalyse siekiama „surasti teisingus teisinius sprendimus panaudojant techniką, kurios pagrindas yra įstatymas. Šių šalių teisinių reguliavimo priemonių sistemoje vyrauja parlamentiniai teisės aktai. O bendrosios teisės šalyse tų pačių rezultatų stengiamasi pasiekti visų pirma remiantis teismų sprendimais“[160]. Kadangi Lietuva taip pat priklauso romanų-germanų teisinei sistemai, Lietuvos administracinės teisės šaltiniai yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, administraciniai įstatymai ir poįstatyminiai aktai, vietos savivaldos institucijų norminiai aktai, kitų institucijų valdymo aktai, pagaliau teismų praktika. Besąlygiškas šalies Konstitucijos ir Konstitucinio Teismo priimtų aktų laikymasis praktikoje, teisminė teisinės valstybės principų reikalavimų vykdymo kontrolė yra galinga ir veiksminga užkarda bet kuriems vienų arba kitų socialinių visuomeninių grupių bandymams turėti materialinę ar kitokią vienašališką naudą ignoruojant kitų visuomenės socialinių grupių arba valstybės interesus. Todėl šalyje negali būti keičiami valstybinės sąrangos pagrindai, asmenų pavaldumas įstatymui ir teisei, teisminei ir vykdomajai valdžioms bei teisės principams, t. y. pagrindinių socialinės teisinės valstybės vertybių sistemai, nes tokioje valstybėje teisei teikiama pirmenybė pačios valstybės ir jos institucijų atžvilgiu. Antai vokiečių profesorius K. Šternas Konstituciją apibrėžia kaip aukščiausio rango teisines nuostatas, kurios reguliuoja valstybės santvarką, jos organizacijos principus, formą ir struktūrą bei santykių su piliečiais principus[161].

Taigi valdžių padalijimo principas reikalauja tiksliai vykdyti ir gerbti kiekvienos valstybinės valdžios šakos nepriklausomybę ir laikytis kompe-

---

[160] Давид Р. Основные правовые системы современности. Москва, 1967. С. 121–122.

[161] Žr.: K. Stern. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. B. I. Muenchen, 1977. S. 59.

tencijos atskirties taisyklių (pvz., teisminė valdžia funkcionuoja atskirai nuo valdymo aparato nustatytos kompetencijos ir funkcijų). Galima teigti, kad nūdien Lietuvos administracinė valdžia įgyja naujų funkcijų valstybės tarnyboje ir administracinės jurisdikcijos srityse. Šioje praktikoje taip pat pastebima tendencija, kad įstatymai ir teismai vystosi pastariesiems suteikiant plačias galimybes tobulinti vykdomosios valdžios institucijų veiklą. Ir tai visiškai suprantama: pasak garsaus prancūzų profesoriaus Fransua Liušerio, įstatymų leidėjas kuria visus įstatymus, vyriausybė užtikrina jų vykdymą, teismai skelbia sprendimus[162]. Taigi visa žmogaus teisių ir laisvių visuma yra kliūtis biurokratiniam aparatui ir jos negalima apeiti, nes šių vertybių apsaugos siekis yra teisės aktų pagrindas, lemiantis šių aktų kokybę ir socialinę vertę. Asmens teisė į gynybą ir valstybės pareiga ginti jo konstitucines teises ir laisves yra saugoma iš skirtingų pozicijų. Vokiečių mokslininkas K. Šternas pagrįstai rašo, kad, viena vertus, piliečių teises ir laisves valstybė turi ginti nuo viešosios valdžios – valdymo institucijų neteisėtų veiksmų, kita vertus, piliečių teises ir saugumą valstybė užtikrina jų asmeniniuose santykiuose[163]. Kitaip tariant, valstybė privalo garantuoti konstitucinių vertybių nepažeidžiamumą ir privačioje žmonių bendravimo srityje.

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija Lietuvoje tiesiogiai taikoma ir turi įstatymų galią nuo to momento, kai Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 24 d. pareiškė nuomonę dėl šios Konvencijos 4, 5, 9, 14 straipsnių ir jos Ketvirtojo protokolo 2 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Teismas patvirtino Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalies nuostatą, kad tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Taigi ši konstitucinė nuostata, išsakyta dėl Konvencijos, tapo sudedamąja šalies teisinės sistemos dalimi ir įgijo įstatymo galią. Žmogaus teisių apsauga – tai vadinamoji negatyvioji teisė, ginanti konkrečias teises ir nustatanti draudimų šioms teisėms pažeisti mechanizmus. Kalbant apie konstitucinių žmogaus teisių apsaugą neretai susiduriame su administracinėmis teisės normomis ir čia įtvirtintomis administracinėmis nuobaudomis, kurias skiria didelis skaičius valstybės institucijų (ATPK 16 skirsnis). Todėl Konstituciniam Teismui paskelbus, kad konkretus teisės aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai ar įstatymui, tokie teisės aktai negali būti taikomi praktikoje. Dr. A. Andruškevičius pa-

---

[162] Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. Москва, 1993. С. 365.

[163] Žr. Handbuch Des Staatsrechts Der Bundesrepublik Deutschland. T. 2. Herausgegeben von J. Isensee und P. Kirchhof. Heidelberg. 1987–1992.

grįstai rašo, kad tokiais atvejais Konstitucinis Teismas atlieka įstatymų ir kai kurių rūšių poįstatyminių aktų reviziją[164]. Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas įvairias bylas (taip pat ir administracines), įgyvendina konstitucines normas, kurios tampa besąlygiškai privalomos visoms valdžių institucijoms, valstybės tarnautojams ir kitiems asmenims. Be to, Konstitucija įtvirtina esminius teisiškumo standartus ir kriterijus bei saugo konstitucines teisines vertybes.

Taigi Konstitucinio Teismo praktika yra itin reikšminga, turininga ir įvairi. Bene viena iš aktualiausių šio teismo vykdomų funkcijų – žmogaus teisių apsauga nuo neteisėtų valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmų, jų biurokratinių apraiškų, savivalės, egoizmo, korupcijos ir kitų blogybių. Konstitucinio Teismo veiklos universalumą fiksuoja jo priimti aktai administracinės teisės probleminiais klausimais. Antai jo nutarimais buvo išspręsti šalies apskričių ir savivaldybių valdymo, administracinių nuobaudų, turto konfiskavimo konstitucingumo, valstybės tarnybos klausimai, regionalizmo, valstybės tarnybos problemos ir daugelis kitų[165]. Viename iš nutarimų Konstitucinis Teismas suformulavo itin svarbią administracinei teisei nuostatą apie poįstatyminius, t. y. valdymo, aktus, kuriais įgyvendinamos įstatymų normos. Tačiau tokie teisės aktai, Teismo nuomone, negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujos bendro pobūdžio teisės normos, kuri savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Taigi poįstatyminis aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*), ar nuolatinio galiojimo[166]. Neseniai Konstitucinis Teismas priėmė svarbų nutarimą „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“[167].

Konstitucinio Teismo pirmininkas E. Kūris pagrįstai rašo, kad dabar konstitucinė jurisprudencija, kaip įvairių „dalinių“ konstitucinių doktrinų bei jomis grindžiamų sprendimų visuma, yra ne mažiau svarbus konstitucinės teisės šaltinis nei „pradinis“ konstitucinis dokumentas, Konstitucijos turinio suvokimo ir tiesioginio taikymo prielaida[168]. Matyt, neatsitiktinai įstatymo leidėjas Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 2 dalyje nustatė, kad „Konstitucinio Teismo nutarimai turi įstatymo galią ir yra privalomi visoms valdžios institucijoms, teismams, visoms įmonėms, įstaigoms

---

[164] Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius, 2004. P. 37.

[165] Konstitucinio Teismo aktai. 1 knyga (1993–1995). Vilnius, 1998. P. 499, 505; 2 knyga (1996–1998). Vilnius, 2000; 3 knyga (1999–2001). Vilnius, 2002.

[166] Konstitucinio Teismo aktai. 1 knyga. P. 72.

[167] Valstybės žinios. 2004. Nr. 181–6708.

[168] Kūris E. Konstitucija, konstitucinė doktrina // Lietuvos aidas. 2002. Nr. 117.

bei organizacijoms, pareigūnams bei piliečiams. Todėl Konstitucinio Teismo nutarimo pripažinti teisės aktą ar jo dalį nekonstituciniu galia negali būti įveikta pakartotinai priėmus tokį pat teisės aktą ar jo dalį“ (Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 5 dalis).

Administracinės teisės mokslas plačiąja prasme – tai vienos ar kitos šalies administracinės teisės pažinimo rezultatų sistema, atspindinti valstybės valdymą, teorinius ir metodologinius šio proceso pagrindus, jo principus, pagrindines idėjas ir tradicijas. Kiekvienas istorinis laikotarpis formuoja savo specifinius mokslinius tyrinėjimus bei pažiūras organizuojant ir įgyvendinant viešąjį valdymą. Taigi nūdienos Lietuvos administracinės teisės mokslas siekia paaiškinti, apibendrinti ir pateikti įvairias rekomendacijas (pasiūlymus) organizuojant ir įgyvendinant valstybės viešąjį valdymą. Tačiau įvairūs valstybinio valdymo sąvokos aspektai, kaip rodo praktika, yra įvardijami skirtingais terminais – *valstybinis valdymas, viešasis administravimas, viešasis valdymas, valstybinis administravimas, vykdomoji valdžia, administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas, viešųjų paslaugų teikimo organizavimas, administracinė priežiūra, administracinė kontrolė* ir kt. Šitų administracinės teisės sąvokų ypatumai, aktualūs metodologiniai pagrindai ir kitos problemos diskutuojamos iki šiol.

Administracinės teisės mokslas yra sudėtinė Lietuvos teisės mokslo dalis, kurioje administracinės teisės specialistai – mokslininkai tyrinėja šios teisės šakos esmę, jos reguliavimo dalyką bei atskirus institutus ir apskritai visos šalies aktualias administracinės teisinės praktikos ir mokslo problemas. Aiškus šių sąvokų įvardijimas, jų turinio ir požymių nustatymas, apskritai ryšių su socialiniu valdymu bei pažangių administracinių teisinių idėjų ir koncepcijų moksliniuose leidiniuose (vadovėliuose, monografijose, mokslinių praktinių konferencijų medžiagoje, straipsnių rinkiniuose ir kitoje literatūroje) nustatymas kuria Lietuvos administracinės teisės dalyką. Nūdienos Lietuvos administracinė teisė, kaip teisės šaka ir mokymo disciplina, yra iš esmės reformuojama, nes keičiasi jos sistema, teisinio reguliavimo dalykas, ypač intensyviai tobulinamos (keičiamos ir papildomos) tiek materialinės, tiek procesinės administracinės teisės normos. Tačiau formuojant valstybės administracinę teisinę politiką ne visada užtikrinamas kodifikuotų (susistemintų) administracinių teisės aktų veikimo stabilumas ir veiksmingumas, jų glaudus suderinimas su Lietuvos administracine tikrove, Europos Sąjungos teise, Jungtinių Tautų organizacijos ir Europos Tarybos rekomendacijomis ir reikalavimais. Dėl administracinių teisės aktų gausos, įvairumo ir prieštaringumo, privatūs ir kiti asmenys nesugeba nuosekliai susipažinti su šių aktų turiniu, nustatytais įpareigojimais ir veiksmingai juos taikyti socialinėje praktikoje, nepažeisti nustatytos administra-

cinės tvarkos reikalavimų bei taisyklių. Socialinė praktika žmonėms kelia vis naujus teisinius reikalavimus, kurie toli gražu ne visada sutampa su žmonių poreikiais, moralės ir dorovės taisyklėmis. Todėl šalyje gausėja viešų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje pažeidimų, dėl daugelio priežasčių grėsmingai plinta valdininkų korupcija viešajame administravime ir kitur, nes iki šiol nesukurta efektyvi valstybinės priežiūros ir kontrolės sistema, ypač administracinių įstatymų laikymosi bei jų realaus ir nuoseklaus įgyvendinimo visuomeninės praktikos srityje.

Viešoji teisė užtikrina gyvybiškai svarbius piliečių ir visuomenės interesus. Remdamiesi šia teise, valstybė apsaugo ir gina konstitucinius savo pamatus, siekia darniai plėtoti ūkinę ekonominę bei socialinę kultūrinę politiką (strategiją). Svarbiausios šios visuomeninės pažangos įtvirtinimo nuostatos buvo suformuluotos dar 1992 m. pasaulio viršūnių susitikime Rio de Žaneire. Taigi nacionalinė darnios plėtros strategija įteisinta kaip pagrindinė ilgalaikė visuomenės vystymosi ideologija, kurios pagrindą sudaro trys lygiaverčiai komponentai – aplinkosaugos, ekonominė ir socialinė plėtra. Lietuvos nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 1160, darnus vystymasis aiškinamas kaip kompromisas tarp aplinkosauginių, ekonominių ir socialinių visuomenės tikslų, sudarant galimybę pasiekti visuotinę gerovę dabartinei ir ateinančioms kartoms, neperžengiant leistinų poveikio aplinkai ribų[169].

1990 m. kovo 11 d. Lietuva atkūrė valstybingumą ir nepaisydama sudėtingų problemų ir kliūčių iš esmės sugebėjo daugiau ar mažiau sėkmingai peržengti iš sovietinės planinės ekonomikos į rinkos ekonomikos kelią. Kardinalūs pokyčiai valstybėje ir visuomenėje, nauji jos strateginiai tikslai buvo įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje – visų pirma siekti atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės, prisidėti prie teise ir teisingumu pagrįstos tarptautinės tvarkos kūrimo. Konstitucija įtvirtino žmogaus ir valstybės, visuomenės ir valstybės santykių, pagrįstų socialinės demokratijos, teisinės valstybės, žmogaus teisių gerbimo principais, pamatines nuostatas, nes valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Kuriant nacionalinę teisės sistemą, veiksmingai užtikrinančią žmogaus teises ir laisves, planuojama įgyvendinti konkrečias priemones asmens saugumo ir teisės sistemos srityje, apskritai žmogaus teisių ir interesų gynimo, teisinės apsaugos, valstybės valdymo ir informacinės visuomenės plėtros plotmėse. Lietuvos Respublikos Seimas 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. X–1187 patvirtino valstybės ilgalaikės

[169] Valstybės žinios. 2003. Nr. 89–4029.

raidos strategijos struktūrą, Lietuvos valstybės viziją bei ilgalaikius valstybės raidos prioritetus – žinių visuomenės, saugios visuomenės ir konkurencingos ekonomikos kūrimą. Strategijoje numatytos prioritetų įgyvendinimo kryptys: mokslas ir švietimas, gyventojų kompetencijos ugdymas, valstybės valdymo ir savivaldos ugdymas, kultūros puoselėjimas ir kt. Taigi svarbiausias nūdienos Lietuvos administracinės teisės mokslo uždavinys yra realistiškai ir visapusiškai ištirti šias ir kitas administracinės teisės problemas, parengti teorinius ir metodologinius viešojo administravimo pagrindus, ypač atsižvelgiant į tai, kad iki šiol šalies teisėsaugos ir viešojo administravimo institucijų bei jų tarnautojų (pareigūnų) profesinė kompetencija ir administraciniai gebėjimai neatitinka aktualių nūdienos šalies socialinės praktikos reikalavimų. Antai būtinumą stiprinti Lietuvos administracines ir teismines teisėsaugos ir viešojo administravimo struktūras pabrėžė Europos Komisija 2001 m. metiniame pranešime „Apie Lietuvos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje“ ir dokumente „Plėtros sėkmė“. Tik visapusiškai išsilavinę ir keliantys savo profesinę kvalifikaciją valstybės tarnautojai pajėgūs veiksmingai įtvirtinti administracinius ir teisinius gebėjimus, tinkamai ir kvalifikuotai taikyti įstatymus, kitus teisės aktus.

Vis dėlto būtina pažymėti, kad šiuo metu tiek Lietuvoje, tiek pasaulyje vis dar gajus biurokratizmas ir korupcija. Todėl atidžiai ir laiku šiuos reiškinius privalo stebėti bei tirti administracinės teisės mokslininkai.

Biurokratizmas. Mokslinėje literatūroje sąvoka „biurokratija“ suprantama ir vartojama kaip racionaliai sutvarkyta valstybės valdymo sistema, kurioje visus klausimus kompetentingai ir profesionaliai sprendžia valstybės tarnautojai, tiksliai laikydamiesi įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų, taisyklių, procedūrų, reglamentų ir kt. Taigi kiekvienoje teisinėje valstybėje yra aktualus ir gyvybiškai svarbus poreikis parengti kvalifikuotą specializuotą tarnautojų (valdininkų) korpusą. Anglų mokslininkas Liudvikas fon Mizesas pagrįstai rašė, kad beprasmiška kritikuoti tai, jog biurokratas pedantiškai laikosi griežtų taisyklių ir nurodymų. Mokslininko nuomone, šios taisyklės yra vienintelė priemonė, užtikrinanti įstatymo viršenybę tvarkant valstybinius reikalus ir ginant piliečius nuo despotiškos savivalės[170]. Taigi dalis valstybės valdymo aparato skirta organizuoti įstatymų leidybos procesus, priimtų teisės aktų ir teisminės piliečių gynybos įgyvendinimą (funkcinis valstybinis valdymo aspektas). Kita biurokratijos dalis skirta vidaus ir tarptautiniam stabilumui ir saugumui valstybėje palaikyti. Valstybės biurokratinis aparatas susideda iš šių grandžių: vadovų (administratorių),

[170] Людвиг фон Мизес. Бюрократия. Москва, 1993. С. 98.

įstaigų, skyrių, sektorių, kitų padalinių valdytojų, specialistų (teisininkų, ekonomistų, referentų, konsultantų, psichologų) bei techninio personalo (reikalų tvarkytojų). Taigi viešojo administravimo praktikoje, be vadinamosios racionaliosios biurokratijos, išskiriama negatyvioji jos dalis – iracionali valdininkija, kurios veikla, kaip rodo socialinė praktika, yra destruktyvi. Tačiau profesionalus, sąžiningas, ištikimai tarnaujantis savo tautai, piliečiams ir valstybei tarnautojų korpusas yra, vaizdžiai tariant, nacionalinio turto dalis. Lietuvos Respublikos Prezidentas Valdas Adamkus, Seime skaitydamas metinį pranešimą, reikšmingai pabrėžė: „kad piliečiai imtų pasitikėti valstybe, pirmiausia privalo keistis pati valstybės tarnyba, valstybinės Lietuvos institucijos. Jų darbui būtinas viešumas, skaidrumas, atvirumas“[171].

Sociologinėje ir teisinėje literatūroje aptariant vyriausybės ir biurokratijos santykius analizuojamas vadinamasis mitas apie politikos ir valdymo atskirumą. Tačiau faktai rodo, kad ši utopinė išvada atitinka politikų, valdininkų (tarnautojų) luomo, technokratų ir mokslininkų interesus, kurie glaudžiai susiję su valdžios ir valdymo sistemos privilegijuotomis grupėmis, įgyvendinančiomis savo politiką ir ekonominį viešpatavimą visuomenėje. Šis centrinės valdžios institucijų visuomenei diegiamas apolitiškumas, kaip rodo socialinė praktika, joms suteikia realią galimybę vengti bet kokios atsakomybės naudotis tarnybine padėtimi, toleruoti įstatymų pažeidimus valstybės aparate, sau naudinga linkme interpretuoti įstatymus ir kitomis neteisėtomis formomis ir būdais kištis į ūkinius, finansinius arba socialinius procesus. Praktika rodo, kad valdžios atstovai biurokratizmą lengvai paaiškina „neutraliais“ bet kokio politinio ar administracinio sprendimo pagrindimo kriterijais, tariamu būtinumu, tikslingumu ir pan. Maža to, visuomenė dezinformuojama dėl vienokių ar kitokių priimtų sprendimų tikrosios teisinės prigimties ir tikslų. Antraip visuomenės nuomonė kategoriškai su jais nesutiktų.

Antra vertus, politikai, visapusiškai apsidrausdami nuo galimos teisinės ir moralinės atsakomybės už priimtus sprendimus, dažnai stengiasi aštrių ir sudėtingų socialinių problemų sprendimą permesti ant vykdomosios valdžios aparato pečių. Galima sakyti, kad jie siekia tiesiogiai arba netiesiogiai daryti įtaką valdininkų korpusui, kitiems nepolitiniams institutams. Tačiau ir Vyriausybė, „apaugusi“ daugybe komitetų ir komisijų, dažnai perduoda aktualius klausimus vadinamosioms nepriklausomoms mokslinio elito arba technokratų grupėms ištirti bei parengti išvadas. Čia šie klausimai dažnai „paskandinami“, ypač patyrus lobistinę įtaką. Atlikus specialius ty-

[171] Lietuvos rytas. 2005. Nr. 84. P. 3.

rimus įvairiose šalyse nustatyta, kad valstybinis korporatyvizmas nustelbia visuomenės viešuosius interesus, suartėja su jos pasirinktomis interesų grupėmis, darančioms įtaką ir politiniams sprendimams. Valdymo krizių metu vyriausybės netgi pasinaudoja šiomis grupėmis kaip socialinės kontrolės įrankiais (ypač tada, kai aiškiai kritikuojamai vyriausybės vykdomai politikai iškyla pavojus). Šitie reiškiniai daro didelę žalą pilietinei visuomenei, nes vyriausybės praktika toli gražu ne iki galo atsižvelgia į visuomenės ir atskirų piliečių interesus ir silpnai juos gina pasinaudodama teisiniu žmonių nihilizmu, politine apatija ir pasyviu mentalumu apskritai. Todėl valstybės tarnybai, planuojant esminių gyventojų socialinių ir ekonominių interesų įgyvendinimo programas bei projektus, ypač svarbu visiškai ir veiksmingai (taupant finansus, kitus išteklius ir pan.) įgyvendinti socialinėje praktikoje jau priimtus konkrečius sprendimus, nustatyti realią ir kruopščią kontrolę – išorinę, vidinę, institucinę, taip pat kitas jos formas ir metodus. Tyrimai rodo, kad valstybės tarnyba kol kas nuosekliai blogėja, smunka, visais jos lygiais stiprėja biurokratizmas, korupcija ir politikavimas, valdininkai vis aktyviau dalyvauja įvairių įmonių veikloje. Tokiomis aplinkybėmis žmogus nusivilia valstybe, jaučia beteisiškumą ir nelygybę, valdymo santykiuose bando pasikliauti tik savo jėgomis. Todėl valstybė sunkiai sprendžia tarnautojų profesinės kultūros ugdymo klausimus valdžios ir valdymo institucijose, o įvairios švietimo, auklėjimo, personalijų sprendimo priemonės neduoda pageidaujamų rezultatų. Iš esmės nekontroliuojamas valdininkų luomo ir jų darbo užmokesčio didėjimas, žemas jų veiklos kontrolės ir priežiūros lygis aukštesnėse organizacijose, neprofesionalumas, elementarių žmonių interesų nepaisymas ir kitos bėdos žlugdo viešojo administravimo sistemos reformas ir jų bent minimalų ir stabilų veiksmingumą. Taip kyla panieka valdžiai ir nepasitikėjimas savo valstybe. Tad neatsitiktinai prof. Vytautas Kubilius dar 1993 m. parašytame straipsnyje „Ar valdininkija yra valstybės stuburas“ klausė, kada išsiugdysime sąžiningą ir savo darbą išmanančią, ne valdančiai partijai, o tautai atsidavusią valdininkiją, sugebančią savarankiškai spręsti klausimus ir individualiai atsakyti už savo veiksmus, pajėgiančią mąstyti ir dirbti nepriklausomos valstybės kategorijomis[172]?

[172] Lietuvos aidas. 1993. Nr. 186. P. 5. Reikia pažymėti, kad Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo, įsigaliojusio 1998 m. gruodžio 16 d., 3 straipsnio 3 punkte yra pateikta ši biurokratizmo samprata: tai „tokia pareigūno veika, kai vietoje reikalų sprendimo iš esmės sistemingai laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pa-

Taigi klestintis biurokratas nuosekliai laikosi vadinamosios minimalios veiklos principų, tačiau aplinkiniams savo audringa veikla sugeba sukurti įvaizdį, kad sprendžia labai svarbius klausimus. Šitaip jis, kaip rašė žymus kinų filosofas Lao czu dar VI amžiuje iki Kristaus gimimo, sukuria tik labai tikslingos ir apgalvotos veiklos įvaizdį. Grakštus nieko nedarymo artiscizmas įžvelgiamas visose biurokrato, vaizdžiai tariant, gyvenimo simfonijos srityse ir kelia panašių į jį valdininkų pagarbą. Pavyzdžiui, tipiškas biurokratas gerai žino skirtumą tarp reikalų sprendimo iš esmės ir jų vilkinimo „naudos“, tarp atkaklaus darbo ir kapstymosi smulkmenose, tarp tikrųjų tarnybos funkcijų atlikimo ir nuolankaus patarnavimo. Dalykiškas tonas, lakoniškas kreipimasis dėl patarimo, svarbių dalykinių dokumentų „peržiūrėjimas“ ir panašūs veiksmai didina tik tariamą valdininko reikšmingumą arba teikiamų patarimų išmintingumą kitų akyse. „Dinamiškas neveikimas“ biurokratui padeda išvengti klaidų ir pelnytos atsakomybės, taigi jo karjeros pabaigos. Turtingame biurokrato būdų prisitaikyti prie vienos arba kitos tarnybinės padėties arsenale svarbi vieta tenka jo gebėjimams įvairiais rafinuotais būdais vilkinti atsakingų sprendimų priėmimą pasirenkant vienokią ar kitokią laukimo poziciją tvarkant konkrečius viešojo administravimo klausimus – tai savotiška širma, už kurios slypi jo neprofesionalumas, tačiau iš tikrųjų sukuriamas energingos valdininko veiklos įvaizdis (iliuzija). Tokie yra tipiški ir šiuolaikinio biurokrato valdininko psichologinio portreto bruožai. Žymus vokiečių ekonomistas ir sociologas Michelsas vienas iš pirmųjų nurodė dėsningumą, kad vadinamosios oligarchinės (biurokratinės) tendencijos yra susijusios su vadovavimo ir organizacijos principo esme. Valstybės biurokratinės struktūros yra griežtai hierarchinės, čia sutelkiamos informacinės priemonės ir kita, jų vadovai nekeičiami ir nepasiekiami pavaldinių, pastarieji nušalinami nuo sprendimų priėmimo procesų. Todėl pagrindinis valdžios ir valdymo institucijų elito uždavinys yra bet kokia kaina išsaugoti savo valdžią – netgi akivaizdžiai kenkiant šių institucijų prestižui[173]. Vadovas, įgijęs didelę tarnybinę patirtį ir hierarchinį prestižą, ypač nenoriai atsisveikina su savo privilegijuota padėtimi, aklai tiki savo veiksmų racionalumu, netgi save sutapatina su institucija. Todėl tarnautojo biurokrato asmeninis interesas ypač susijęs su turima valdžia ir prestižo iškreipta samprata. Michelso nuomone, šie veiksniai pagraužia valstybės demokratinius ir socialinius politinius pamatus bei

---

reigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai“ (Valstybės žinios. 1998. Nr. 110–3024).

[173] Michels R. Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy. New York. 1959; Michels R. Sociological Character of Political Parties // Parsons T. The Theories of Society. New York, 1965.

institutus[174]. Kartu reikia pažymėti, kad vienokias ar kitokias vadovo komandas pasyvūs pavaldiniai paprastai vykdo besąlygiškai ir savanoriškai – tikėdamiesi išvengti atsakomybės už savo veiksmus. Įvykus teisės pažeidimui jie teisinasi, kad vykdė viršininko nurodymus ir pan. Biurokratijos teorijoje paplitęs požiūris, kad valdininkų elitas viešpatauja dėl įvairių priežasčių (pvz., jis geriau organizuotas, turi plačius įgaliojimus ir veiksmų laisvę, naudojasi valdymo veiksmų tęstinumu bei koordinacija hierarchinėje centralizacijos piramidėje, tarnybine paslaptimi ir kitomis galimybėmis siekdamas valstybinio valdymo ir viešojo administravimo procesų veiksmingumo). Tačiau faktai rodo, kad net darniai dirbantis administracinis aparatas, kartais viršydamas nustatytos kompetencijos ribas, tampa įstatymo leidžiamosios, t. y. politinės, valdžios kontrolės įrankiu vadinamojo valdymo elito, sutelkusio didelę galią bei įtaką, rankose. Taigi nėra abejonės, kad socialinė valdymo funkcija yra ypač svarbi bet kokios visuomenės ir valstybės esminė gyvavimo sąlyga. Tačiau sunkiai bus sprendžiama vadinamosios nūdienos modernios visuomenės socialinio ir ekonominio gyvenimo aktualija, įstatymų prieštara tarp dviejų nesuderinamų reiškinių: kuriam iš jų teiktina pirmenybė – demokratijai ar biurokratijai. Šį klausimą dar ilgai spręs ne viena teisininkų, ekonomistų, sociologų, politologų ir kitų specialistų vizionierių karta.

Taigi darnus valdymas yra vienas svarbiausių visuomenės uždavinių, kurio tikslas – užtikrinti stabilų ir normalų žmonių gyvenimą, patenkinti jų poreikius bei tiksliai numatyti socialinės demokratijos plėtros perspektyvas. Bet istorinė praktika rodo, kad realiame visuomenės gyvenime dažnai pervertinimas valdymo institucijų vaidmuo, kurio visiškai pažaboti nepajėgia net turinčios stiprią pilietinę visuomenę valstybės. Veikiančių kontrolės svertų neveiksmingumas ugdo biurokratizmą totalitarizmo linkme. Pavyzdžiui, pagrindinis teisėsaugos uždavinys – visapusiškai ginti ir užtikrinti pagrindinių socialinių vertybių saugumą. Tačiau patirtis rodo, kad prasti įstatymai stiprina biurokratines tendencijas bei žalingus žmonėms ir visuomenei padarinius. Administraciniai ir baudžiamieji įstatymai – svarbus, bet toli gražu ne vienintelis kovos su teisės pažeidimais sėkmės veiksnys. Čia svarbią reikšmę turi poįstatyminiai aktai, įvairios politinės valdžios priimtos programos ir strategijos, ypač šalies istorinės, kultūrinės tradicijos, papročiai, tautinio pilietinio auklėjimo būklė ir kt. Tačiau Lietuvos teisėsaugos institucijose taip pat gajos įvairios biurokratizmo atmainos – netiksli nusi-

[174] Michels R. Sociological Character of Political Parties. P. 604. Beje, šias kategoriškas išvadas Michelsas padarė pasinaudodamas elito teorijų pagrindėjų A. Pareto, G. Moski ir kitų politinės sociologijos bei politikos mokslo atstovų idėjomis.

kaltimų, kitų teisės pažeidimų apskaita bei manipuliacijos atitinkamos statistikos rodikliais, teisės pažeidimų prevencijos politikoje keliami nerealūs uždaviniai, kuriems įgyvendinti neskirta reikiamų išteklių, nepagrįstai atsisakoma teisės pažeidėjams iškelti bylas, dažnai piktnaudžiaujama toli gražu ne visada pagrįstomis nuorodomis į blogus įstatymus arba jų spragas, nepamatuotais priekaištais teisės mokslininkams arba pavaldiems pareigūnams už padarytas klaidas, primetant jiems savo individualią kaltę ir pan. Nerealių tikslų nustatymas ypač demoralizuoja pavaldžius teisėsaugos darbuotojus, kurie tokį administracinį „braižą“ vertina tik kaip eilinį formalų politinių šūkių kėlimą, beprasmį biurokratinių žaidimų ritualą. Praktika taip pat rodo, kad biurokratija tarsi užhipnotizuota žavisi įvairiausių draudimų „magija“. Mat biurokratai nuoširdžiai tiki, kad tik draudimais ir griežtomis bausmėmis galima sustabdyti teisės pažeidimų laviną. Tačiau tokia praktika neleistinai supaprastina visą kovos su šiais pažeidimais strategiją ir politiką, pagaliau sukuria tik „energingos“ pareigūno veiklos iliuziją, iš esmės palengvinančią jo profesinį gyvenimą. Pagaliau dar vienas pareigūno – biurokrato mąstymo ir veiklos principas – abejingas požiūris į žmogų, jo teises ir teisėtus interesus. Tačiau šių interesų pažeidimai, esą daromi visuomenės labui (naudai), kaip rodo teismų praktika, pažeidžia ir pačios visuomenės gerovę. Todėl šalyje tobulintinas vadinamasis administracinės priežiūros ir kiti institutai siekiant šalinti biurokratizmo reiškinius, o esant galimybei – konfliktus ir ginčus spręsti gera valia. Todėl Lietuvos administracinėje teisėje itin svarbu radikaliai sumažinti asmenų, turinčių teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, skaičių. Tyrimai rodo, kad ypač populiari, bet pavojinga šalies biurokratijos tendencija – pablogėjus administracinės teisėtvarkos rodikliams tuoj pat išplečiamas subjektų, turinčių teisę surašyti nurodytus protokolus, sąrašas, numatytas galiojančio ATPK 259 straipsnyje.

Administracinei praktikai (jos kokybiniams rodikliams) ypač kenkia skubotai ir nekvalifikuotai rengiamų poįstatyminių teisės aktų rengimo greitėjantis „konvejeris“. Galima teigti, kad tokių teisės aktų gausa tarsi pateisina tikrąja šio žodžio prasme išpūstą šalies valdymo aparatą, tačiau išderina jo veiklą, sumenkina įstatymo reikšmę ir vaidmenį administracinėje praktikoje. Faktai rodo, kad pareigūnai dažniausiai linkę taikyti įvairias taisykles, instrukcijas tarsi užmiršdami konkretaus administracinio įstatymo paskirtį. Bet teisinėse žmogaus teisių ir laisvių apsaugos nuo neteisėtų administracijos veiksmų procedūrose daug problemų kelia kompetencijos ir teisinio išsilavinimo stygius, ypač priimant svarbius sprendimus bei taikant vienokias arba kitokias jurisdikcinių teismų nuostatas. Taigi griežta ir nuosekli teisminė biurokratinės savivalės kontrolė bei jos padarinių šalinimas

vykdomosios valdžios institucijų veikloje gali apginti žmogų ir jo teisėtus interesus sudėtinguose valdymo santykiuose. Biurokratizmas yra didžiausias demokratijos priešas, tačiau jis ypač netoleruotinas teisėsaugos institucijų veikloje (pvz., vilkinant administracinių bylų tyrimą, neatsižvelgiant į žmonių iniciatyvas, padedančias didinti jų turto saugumą, nepaisant nukentėjusiųjų dėl administracinių teisės pažeidimų interesų gynimo principo reikalavimų, nesprendžiant aktualių valstybinės socialinės teisinės pagalbos teikimo šiems asmenims klausimų). Moksliniai tyrimai ir sociologinės apklausos rodo, kad žmonės ypač jautriai reaguoja į teisėsaugos institucijų veiklos spragas, apskritai praranda pasitikėjimą teisėsauga ir dėl šios priežasties sutrinka partneriški šių institucijų ir šalies piliečių solidarumo ryšiai. Esant tokiai padėčiai smunka teismų, prokuratūros, policijos, kitų valdymo organų struktūrų veiklos efektyvumas, silpnai kontroliuojama didėjanti administracinių ir kitų teisės pažeidimų tendencija. Tik sumažinus didžiulį atotrūkį tarp valstybinio valdymo aparato ir sunkiai kuriamos pilietinės visuomenės – suteikus jai teises ir galimybes pačiai tvarkyti savo reikalus, atsiranda reali galimybė daugmaž sėkmingai kovoti su biurokratizmu administraciniuose santykiuose, taigi ir stabdyti teisės pažeidimų plėtrą. Be abejonės, Lietuvos valdžios ir valdymo institucijų veiklos kokybės gaivinimas ypač priklauso nuo politikos, kad pareigūnų neišvengiama asmeninė atsakomybė už priimamus sprendimus būtų didinama, tačiau ši politika turi būti suderinta su atitinkamų įstatymų tobulinimu. Antai nagrinėdami teorines ir praktines teisinės atsakomybės taikymo už kontrabandą problemas, mokslininkai pagrįstai rašo, kad šiuo laikotarpiu administracinės nuobaudos skyrimo procesas iš esmės yra pritaikytas nagrinėti tik nesunkių teisės pažeidimų bylas. Taigi padidinus maksimalią kontrabandos dalyko vertės ribą nuo 100 MGL iki 200 MGL natūralu, kad už šiuos pažeidimus bus taikomos didesnės baudos. Tačiau tokiais atvejais yra reali tikimybė, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas gali pripažinti, jog administracinių nuobaudų skyrimo procedūra neužtikrina atitinkamų žmogaus procesinių teisių apsaugos garantijų[175]. Akivaizdu, kad administracinis teisės pažeidimas yra mažiau pavojingas negu nusikaltimas. Todėl administracinių nuobaudų skyrimo tvarka turi būti paprastesnė už teisinę bausmės skyrimo procedūrą.

Viešųjų ir privačių interesų pusiausvyra ne tik teisėje, bet ir valstybės bei pilietinės visuomenės veikimo srityje yra bene viena iš fundamentinių administracinės teisės problemų. Istorinė patirtis rodo, kad bet kurios iš nurodytų aplinkybių vyravimas valstybei yra pavojingas reiškinys, nes ken-

[175] Žr., pavyzdžiui, J. Malinauskaitė, G. Šulija, V. Šulija. Kontrabanda. Kontrolė ir prevencija Lietuvoje. Vilnius, 2002. P. 81, 98.

kia jos socialiniams santykiams, ekonomikai, kultūrai, socialinės demokratijos plėtrai, apskritai nūdienos valdymo santykių bei viešojo administravimo kokybei ir veiksmingumui.

Korupcija. Socialinės ir ekonominės krizės požymiai šalyje grėsmingai didėja dėl daugelio priežasčių, ypač dėl šiurkščių klaidų viešojo administravimo politikoje ir praktikoje, dėl politinės, teisinės bei pilietinės kultūros stygiaus, biurokratijos stiprėjimo ir iškreiptų karjeros santykių, dėl grotesko formas įgijusios pareigūnų rotacijos ir neprofesionalumo, dėl nesąžiningumo valstybės tarnyboje, dėl teisinės atsakomybės už valdininkų veiksmų padarinius paralyžiaus, dėl brutalaus korumpuotų politikų kišimosi į tarnautojų atranką formuojant valstybės aparatą, beveik atviro jų koloboravimo su įvairiomis finansinėmis ekonominėmis grupuotėmis, dėl valstybės beveik nekontroliuojamų įtakos sferų pasidalijimo procesų ekonomikoje. Ypač nesąžininga konkurencija kovoje už būvį vadinamojoje rinkos ekonomikoje. Taigi čia dažnai laimi ne tas verslininkas, kuris sąžiningai gamina reikalingiausią ir paklausią produkciją (arba teikia paslaugas) ir vykdo mokestines prievoles, o korumpuotas, žinantis valstybės aparato landas korupcinių priemonių arsenalo naudotojas. Šios neigiamos tendencijos išryškėja perkančioms organizacijoms organizuojant neskaidrų viešąjį pirkimą, kai prekės ir paslaugos įgyjamos neekonomiškiausiu būdu, „prichvatizuojant“ valstybės turtą, skelbiant tik formalius konkursus dėl geriausio tam tikro darbo arba kitokių rezultatų, aukcionus, šalinant verslo konkurentus, naudojant nelegalias bankroto procedūras, neteisėtu būdu pasitelkiant valstybinės prievartos galias turinčių institucijų paslaugas, žlugdančias konkurentą mokesčių inspekcijų patikrinimais, baudžiamosiomis bylomis ir pan. Taigi galima teigti, kad kol kas šalyje kriminalinis sukčiavimas ir kiti recidyvai klesti aktyviai bendradarbiaujant korumpuotiems valdininkams.

Pastarojo laikotarpio korupcinio nusikalstamumo kiekybiniai ir kokybiniai pokyčiai bei tendencijos šalyje buvo tokie intensyvūs, kad iš esmės paralyžiavo šalies vyriausybės antikorupcinių priemonių planus ir programas, stabdė tik formalias, paviršutiniškas, nuo socialinės tikrovės atitrūkusias korupcijos prevencijos priemones. Todėl visi šalyje panaudoti teisiniai, ekonominiai, organizaciniai, informaciniai analitiniai ir tarptautinio pobūdžio svertai („Saulėtekio", „Saulėlydžio“ ir pan.) buvo nerezultatyvūs ir neveiksmingi.

Šiandien ypač daug dėmesio reikia skirti kovai su korupcija valstybinių institucijų, šalies valstybės tarnybos administracinėje praktikoje[176]. Ko-

[176] Antikorupcinę veiklą Lietuvoje reglamentuoja šie Lietuvos Respublikos Seimo priimti

rupcijos problemų analizė patikimai rodo, kad ši kova naudojant griežtas baudžiamojo teisinio poveikio priemones dėl įvairių priežasčių neduoda laukiamų rezultatų ir yra neveiksminga, ypač vadinamosios elitinės, susijusios su aukščiausios valdžios pakopomis, korupcijos srityje. Taigi tik visapusiškai suderintos konstitucinio, civilinio, darbo, administravimo teisinio reguliavimo priemonės, socialinės ir teisinės kontrolės svertai, pagrįsti reikšmingais moksliniais ir praktiniais įdirbiais ir vertinga užsienio šalių patirtimi, gali veiksmingai stabdyti pavojingą korupcijos plėtrą Lietuvoje. Čia išryškėja ypatingas administracinės teisinės korupcijos prevencijos priemonių vaidmuo ir reikšmė. Jų teikiamos galimybės kol kas panaudojamos ne itin efektyviai, ypač valstybės tarnyboje. Tik realistiškos ir nuoseklios mūsų šalies valstybės valdymo aparato veiklos ir socialinių pokyčių įžvalgos, visos teisės sistemos standartų ir teisinio reguliavimo metodų kruopšti analizė, suderinta su Europos Sąjungos atitinkamais teisės aktais, taps patikimu teisiniu pagrindu šalinant korupcijos fenomeną mūsų valstybėje.

Taigi kas yra korupcija? Nūdienos moderniojoje mokslinėje teisinėje literatūroje aptinkama daug šios daugiareikšmės sąvokos apibrėžimų. Tačiau kol kas teisinėje literatūroje aktualios problemos, kurių išsami ir tikra mokslinė analizė atskleistų realias ir plačias administracinės teisės galimybes kontroliuoti ir užkirsti kelią korupcijos reiškiniams įvairiausių šalies valstybinio valdymo ir viešojo administravimo institucijų praktikoje, tyrinėjamos nepakankamai. Beje, vienodos korupcijos sampratos nėra parengusios ir Europos Sąjungos valstybės. Antai šių šalių mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose (jų baudžiamuosiuose kodeksuose) korupcija yra įvardijama kaip kyšininkavimas, turto prievartavimas, sukčiavimas, neteisėtos pajamos, pinigų plovimas, „juodasis“ (neteisėtas) lobizmas, neteisėtas politinių partijų finansavimas, nepagrįstas protegavimas ir kt. Paprastai korupcijos reiškiniai formuojasi tiek valstybės valdymo institucijų, tiek privataus sektoriaus subjektų, tiek nevyriausybinių organizacijų veikloje, susijusioje su viešojo administravimo funkcijomis (paslaugomis) visuose visuomeniniuose santykiuose. Siekdami privačios naudos valstybės tarnautojai nusižengia pagrindiniams valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų etikos principams – pagarbos žmogui ir valstybei, teisingumo, nesavanaudiškumo, padorumo,

---

teisės aktai: 2002 m. gegužės 28 d. priimtas Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas (Valstybės žinios. 2002. Nr. 57–7297), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. sausio 15 d. nutarimu patvirtinta Organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programa (Valstybės žinios. 1999. Nr. 10–120), Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija strategija (Valstybės žinios. 2001. Nr. 77–2702), Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu Nr. IX–711 patvirtinta Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programa (Valstybės žinios. 2002. Nr. 10–355) ir kiti teisės aktai.

viešumo, nešališkumo ir kt. Antai Lietuvos Respublikos Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad „negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai“. Teisinėje literatūroje ši konstitucinė nuostata pagrįstai komentuojama pabrėžiant, jog šis Konstitucijos „principas reiškia Konstitucijos normų prioritetą, reglamentuojant valstybės tarnybos santykius, taip pat ir tai, kad valstybės ir savivaldybių institucijų bei valstybės tarnautojų veikla turi būti organizuojama ir vykdoma nepažeidžiant jose įtvirtintų žmogaus teisių ir laisvių“[177].

Korupcijos sąvoka iki šiol yra mokslinių diskusijų objektas. Tačiau H. Nilssonas nurodo, kad ši sąvoka apima visas socialinės veiklos sritis – tiek privačią, tiek viešąją, taip pat ir asmenis, atliekančius privačias bei viešas funkcijas (jei jie įgyja naudą, susijusią su tų funkcijų atlikimu)[178]. Pasak H. Nillsono, korupcija yra moralinės ir finansinės gangrenos rūšis. Patekusi į valdymą, ji neleidžia visuomenei normaliai funkcionuoti ir skatina socialinių normų ir demokratinės visuomenės vertybių žlugdymo procesą. Nusikalstamas pasaulis naudojasi korupcija siekdamas greitos ir maksimalios naudos sau palankioje situacijoje ir kartu siekia veiksmingos, bet valstybę žlugdančios demokratinių institucijų kontrolės.

Būtina pažymėti, kad Jungtinių Tautų vadovas dėl praktinių kovos su korupcija priemonių nurodė penkias grupes nusižengimų, laikomų korupcijos formomis:

1) įvairios vagystės, įskaitant pinigų (turto) pasisavinimą ir kitus valstybės nuosavybės perėjimo privačion nuosavybėn būdus;
2) piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, įskaitant bet kokį naudos gavimo planavimą, bandymą tą naudą gauti, reikalavimą duoti kyšį, sėkmingą kyšio gavimą naudojantis tarnybine padėtimi;
3) interesų konfliktas, įskaitant oficialios pareigos ir privataus savarankiškumo konfliktą;
4) turto atskleidimo pareiga (visi pareigūnai turi deklaruoti pajamas ir tai užtikrina baudžiamosios teisės normos kaip sankcija už žinių (informacijos) neatskleidimą arba melagingą pranešimą);
5) pranešimai dėl politinių partijų finansavimo, nes šios partijos turi pateikti duomenis, susijusius su jų finansavimu[179].

---

[177] Budbergytė R., Šakočius A., Žilinskas D. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos komentaras. Vilnius. 2004. P. 21.

[178] Nilsson H. Substantive Criminal Law: Corruption and Money Laundeving / Corruption and Democracy. Institute for Criminal and Legislative Policy, affiliated with Open Society Institute, 1994. P. 89.

[179] The documents of the Eight 4N Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Havana, 1990.

Taigi sąvoka „korupcija“ teisinėje ir kitoje literatūroje suprantama įvairiai. Pavyzdžiui, „Tarptautinių žodžių žodyne“ nurodoma, kad tai – valstybinės įstaigos pareigūno ar politinio veikėjo kyšio ėmimas už atliktas pareigas arba už įstatymo pažeidimą siekiant naudos sau arba abipusės naudos (lot. *corruptio* – gadinimas, papirkimas)[180]. Kitaip tariant, korupcijos santykiuose valstybės tarnautojai pasipelno – gauna materialinės (turtinės) naudos piktnaudžiaudami tarnybine padėtimi. Pagal Baudžiamosios teisės konvenciją dėl korupcijos Nr. 173 šalys privalo laikyti nusikaltimais asmens tyčinius veiksmus, tiesiogiai ar netiesiogiai žadant, siūlant ar duodant bet kokį neteisėtą atlygį bet kuriam valstybės pareigūnui ar bet kuriam kitam asmeniui už tam tikrų tarnybinių funkcijų vykdymą arba nevykdymą. Ši nuostata taip pat susijusi su korupcija privačiame sektoriuje, užsienio šalių pareigūnais, tarptautinėmis organizacijomis. Teisinėje metodinėje literatūroje korupcija taip pat apibrėžiama kaip visų lygių valstybinės valdžios ir valdymo, savivaldybių bei jos organizacijų (įmonių) pareigūnų, tarnautojų, kitų darbuotojų (išskyrus šių institucijų ūkinio ir techninio personalo darbuotojus) atlikimas ar neatlikimas jiems pavestų funkcijų, susijęs su tiesioginiu ar netiesioginiu turtinės ar neturtinės naudos sau arba kitiems asmenims gavimu ar nepagrįstu tokios naudos teikimu su jais tiesiogiai ar netiesiogiai susijusiems asmenims. Administraciniai teisiniai duomenys rodo, kad Lietuvoje korupciją skatina korupcinių teisės aktų priėmimas, viešumo ir kontrolės stygius valstybės tarnyboje, šios tarnybos etikos pagrindų nepaisymas ir kiti veiksniai. Valdymo organizacijos trūkumai, žemas kultūrinis profesinis personalo lygis biurokratinio aparato darbuotojams sukuria palankias sąlygas neteisėtai pasinaudoti pareigomis savo asmeniniams poreikiams tenkinti.

Tad korupcija yra sudėtingas socialinis fenomenas ir jos veikimą prof. J. Kregeras tyrinėja kaip rinkos susitarimą. Pasak šio žinomo autoriaus, tokio susitarimo kaina – tai potencialios naudos ir nubaudimo rizikos santykis. Taigi kuo aukštesnis pasirinkimo laipsnis ir kuo geriau pateisinama korupcija – tuo geresnės korupcijos galimybės[181]. Tačiau Lietuvos korupcinės praktikos specifinis bruožas yra tas, kad net „iki padangių“ pakelti valdininkų atlyginimai ir kuklūs jų profesionalios etikos ugdymo bandymai turi labai menką įtaką stabdant korupcinius procesus šalyje. Todėl šis grėsmingas korupcinės praktikos aspektas turi būti labai rimtai, sąžiningai ir komp-

---

[180] Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius, 2001. P. 528.

[181] Kregar J. Deformation of Organizational Principles: Corruption in post-socialist Societies / Corruption and Democracy. Institute for Constitutional and Legislative Policy, affiliated with Open Society Institute, 1994. P. 49.

leksiškai ištirtas, nes jis rodo, kokia didžiulė yra tipiško pareigūno asmens psichologinė, pilietinė, dorovinė degradacija. Paradoksalu, bet faktas: kuo didesnė yra pareigūno tarnybinė įtaka ir alga, tuo didesnius kyšius jis gauna (ima). Bet, kita vertus, vokiečių autoriai V. Falenkampas ir I. Knausas pagrįstai nurodo, kad korupcijos prevencija vis dėlto turi būti nukreipta ne į griežtesnių sankcijų taikymą, o į politikos sąžiningumą ir visuomeninio valdymo saugojimą nuo korupcinio pašalinio poveikio. Be to, ši prevencija turi būti susijusi su analogiškomis pastangomis visuomenėje ir ekonomikoje[182]. Taigi visuomenėje susidariusi socialinė, politinė, teisinė, ekonominė ir kultūrinė padėtis yra ypatinga konkrečių korupcijos veiksnių terpė, kurioje dėl korupcijos gauta nauda savo ruožtu skatina šių veiksnių vienokį ar kitokį neigiamą veikimą.

Sociologinės apklausos rodo, kad valdininkija mažai paiso žmogaus teisių ir laisvių pagarbos, sąžiningumo, principingumo, nepaperkamumo ir kitų socialinių vertybių principų. Savo pareigas ji dažnai vertina tik kaip patogią priemonę egoistiniams asmeniniams interesams tenkinti ribojant žmonių visuomeninius poreikius. Maža to, korupcija apskritai tarsi vėžys griauna visą valstybinio valdymo sistemos piramidę, menkina žmonių pasitikėjimą savo valstybe, valstybės tarnautojais ir žlugdo normalios civilizuotos rinkos ekonomikos kūrimą Lietuvoje, skatina nusikalstamumo didėjimą šalyje (ypač ekonomikos sektoriuje). Daug žalos valstybei padarė aktyvus valstybės tarnautojų dalyvavimas privačių įmonių veikloje – tiek jas steigiant, tiek įsitraukiant į šių įmonių tarybų ir valdybų sudėtį. Ilgai laukti sunkių tokios praktikos padarinių nereikėjo – korupcijos kreivė nusikaltimų, kitų teisės pažeidimų Lietuvos kriminalinėje statistikoje staigiai šoktelėjo aukštyn. Taigi biurokratijai ir verslui suaugus tarsi Siamo dvyniams išryškėjo visų lygių valdymo institucijų sistemoje papirkinėjimo tendencijos. Negana to, tyrimai rodo, kad privatus kapitalas į aukštus valdymo institucijų ir finansinių korporacijų postus prastumia savo atstovus (ypač naftos, energetikos, dujų versle bei kituose bent kiek reikšmingesniuose ekonomikos sektoriuose) ir jie oligarchiniams sluoksniams teikia pelningus valstybės užsakymus ir lengvatas. Reaguodamas į šias ir kitas negeroves Vilniaus arkivyskupijos metropolitas kardinolas A. J. Bačkis principingai nurodė, kad „politikai iki šiol neišsilaisvino iš senojo nomenklatūros mentaliteto <...> Kiekvienas gina savo asmeninius, savo draugų ar grupių, bet ne valstybės interesus <...> tos asmenybės, kurios valdo valstybę ir tautą, turėtų būti visapusiškai sąžiningos tiek šeimoje, tiek savo darbe <...> yra daug są-

[182] Vahlenkamp W., Knaub I. Korruption – hinneh men oder haudeln? Mit einem Beitrag von Ernst – Heindrich Ahlf. Bundeskriminalamt Wiesbaden, 1995.

žiningų ir gerų valdininkų, kurie nori pasitarnauti valstybei, bet politikai jiems nepadeda, nesuteikia progos pasireikšti <...> sąžinės atskyrimas ir nuo politinio, ir nuo asmens gyvenimo yra pavojingas <...> žmogus turi elgtis moraliai ne tik politikoje“[183].

Korupcijos prevencijos organizavimo praktikos, sukauptos Lietuvoje ir užsienio šalyse, apibendrinimai, atlikti teisės mokslininkų bei šalies specialiųjų tyrimų tarnybos, rodo, kad korupciją skatina pačios įvairiausios ir nuolat kintančios priežastys – tiek socialinės teisinės, tiek finansinės institucinės. Pavyzdžiui, abejingas visuomenės požiūris į korupciją kaip neišvengiamą mūsų socialinės tikrovės reiškinį, žmonių skurdas, jų nedarbas, pareigūnų nebaudžiamumas, pridengtas „kolektyvine atsakomybe“ ir kitomis aplinkybėmis, šalyje veikiančios mokesčių sistemos nestabilumas ir spragos, bloga teisės aktų, tarp jų ir administracinių, kokybė, jų prieštaringumas, nesuderinamumas ir ypač keičiamumas, iš esmės trukdantis žmonėms susipažinti su jų turiniu ir taikyti savo praktikoje, silpni valdymo institucijų administraciniai gebėjimai ir veiksmų koordinacijos stoka, netobula įvairių licencijų ir leidimų sistema, pilietiškumo stoka visuomenėje, valdžios institucijų ir pareigūnų kišimasis į teisėsaugos organų darbą, neveiksminga visuomenės kontrolės grandis, vidinio administravimo organizavimo spragos, tarnybinis sukčiavimas (latentiniai kyšiai, prievartavimas, giminių, artimųjų, draugų įdarbinimas, kelionės į užsienį) ir t.t.[184]

Korupcija taip pat suluošina įstatymus, iškraipo jų turinį ir suvokimą. Lietuvoje korupcija smerkiama, tačiau valdininko pareiga padėti šeimos nariams, giminėms arba draugams gan dažnai lemia korupcinį jo elgesį – numojama ranka į etines, moralines dorovines taisykles ir vertybes. Pareigūnų netgi nedomina šalies ekonominės, politinės ir kitos problemos bei aktualijos – jie racionaliai rūpinasi tik savo profesinės padėties ir pareigų valstybės tarnyboje išsaugojimu, nes tai garantuoja realią jų įtaką valstybėje ir turto kaupimą. Todėl pasitaiko, kad viešojo administravimo praktikoje strateginiai tikslai grindžiami ne visuomenės interesais ir poreikiais, o asmeniniais – egoistiniais šalies administracijos vadovų tikslais (motyvais). Pareigūno karjerą lemia gebėjimas užmegzti ryšius ir pataikauti vadovams. Tokios amoraliai gaunamos privilegijos ir kyšiai su kaupu kompensuoja palyginti kuklų atlyginimą.

---

[183] Nupudruoti veidai slepia tuštybę // Lietuvos rytas. 2005. Nr. 37.

[184] Beje, akademikas E. Vilkas straipsnyje „Modeliniai pamąstymai apie korupciją“ pagrįstai rašo, kad nūdien ypač svarbu mažinti korupciją palaikančią veiksnių įtaką, taip pat riboti korupcijai palankias sritis – viešųjų paslaugų teikimą, valstybės turto perleidimą privatiems asmenims ir teisės aktų reikalavimų ar jų įgyvendinimo „apėjimus“ (Veidas. 2005. Nr. 4. P. 10). Žr. taip pat: A. Dziegoraitis. Įstatymų karas // Justitia. 1996. Nr. 5. P. 9–11.

Nūdienos Lietuvos viešajame administravime personalo formavimas, profesinės ar politinės karjeros klausimai dažnai sprendžiami ne intelektualinių profesinių žinių, o ydingu ir korupcijos plėtrai palankiu partinės priklausomybės pagrindu. Kadangi formuojant valdymo struktūras siekiama sukurti paklusnią ir absoliučiai kontroliuojamą administraciją, aukštieji pareigūnai per tokio tikrąja šio žodžio prasme žemo profesinio moralinio lygio administraciją palyginti nesunkiai įgyvendina konkrečius korupcinius tikslus ir taip skatina ją degraduoti.

Pagaliau, vaizdžiai tariant, korupcijos radiacija užprogramuojama ir persmelkia visuomenę rinkimų kampanijų laikotarpiu – finansuojant (t. y. nuperkant) politines partijas, kurios kol kas Lietuvoje nepasižymi aukštu pilietiniu kultūriniu lygiu, yra palyginti neturtingos ir oficialių (dažniausiai neoficialių) įsipareigojimų pagrindu verčiamos korupcinių jėgų proteguoti skiriant į aukštas pareigybes jų remiamus nekvalifikuotus, nesąžiningus asmenis. Tai – dar vienas šio reiškinio šaltinis Lietuvoje. Daugybė ministrų ir kitų aukštų pareigūnų šalyje, kaip rodo praktika, dėl šiurkščių etikos pažeidimų ar net padarytų nusikaltimų atleidžiami iš darbo per labai trumpą laikotarpį – dar šiems net nespėjus „įsijausti“ į savo darbą. Skandalinga valstybės turto privatizacija, įstatymų leidyba, viešieji aukcionai, konkursai, licencijų išdavimas, sveikatos apsauga (ypač farmacijos srityje), neveiksmingos pajamų deklaravimo procedūros Lietuvos socialinėje ir ekonominėje praktikoje tapo pareigūnų arba politinių veikėjų papirkinėjimo šaltiniu.

Paradoksalu, bet kuo intensyviau Lietuvoje leidžiami įstatymai pasitelkiant žiniasklaidą, pabrėžiant kovos su korupcija būtinumą, tuo išradingiau ir efektyviau korumpuotos jėgos pasinaudoja teisės aktų spragomis, deklaratyvia, paviršutiniška, neretai tik imitacine teisėtvarkos ir kitų valstybės institucijų kovos su šiuo blogiu praktika. Deja, didesnė mūsų pilietinės visuomenės dalis jau indiferentiška korupcijos problemoms ir netiki valstybės galia pažaboti šią plintančią socialinę žaizdą. Iki šiol šalyje skelbiamos dažnai populistinės, stichiškos ir vienadienės kovos su korupcija priemonės ir programos. Antai nors Seimas ir Vyriausybė šiuo klausimu sudaro įvairias darbo grupes, tačiau ženklių jų veiklos rezultatų nemotame – jos tapo tik viena iš visuomenės nuraminimo priemonių. Be to, nereikia pamiršti, kad korupcijos reiškinių kontrolę stiprinantys įstatymai praktikoje neįgyvendinami, nes šalyje nesukurtas darnus, visapusiškai kovojantis su šiuo blogiu centras ir specialaus teisinio reguliavimo mechanizmas. Juk praktikoje dar visiškai nepanaudojami antikorupcinių įstatymų galią stiprinantys visuomeniniai-ekonominiai, organizaciniai ir socialiniai veiksniai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1999 m. gegužės 3 d. nutarimu Nr. 62 „Dėl organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programos“

numatė konkrečias kovos su korupcija šalyje priemones ir kriterijus. Įgyvendindama šį nutarimą Vyriausybė įpareigojo Nusikalstamumo prevencijos centrą kartu su Teisės institutu sudaryti nežinybinę ekspertų grupę nusikalstamumo ir korupcijos ekonomikos ir finansų srityse būklei, tendencijoms, priežastims bei sąlygoms, taip pat prevencijos priemonėms analizuoti ir vertinti. Tačiau šios akcijos nebuvo veiksmingos, nes su korupcija, kaip rodo praktika, negali būti kovojama pasitelkus kavaleriją. Ypač neigiamas čia ir politikų vaidmuo – diletantiškais, lobistiniais arba „gerais norais“ grindžiamais ir panašiais sprendimais jie dažnai neutralizuoja visas šalyje rengiamas kovos su korupcija akcijas. Taigi korupcijos, skaudžiai pažeidžiančios privačiuosius ir viešuosius interesus, diapazonas yra itin platus ir apima tarnybinės etikos ir kitus pažeidimus – iki organizuoto nusikalstamumo formų.

Korupcijos plėtotei šalyje didelę įtaką turi įvairių organizacijų veiklos disfunkcija, pasireiškianti nevykdymu, nepakankamu vykdymu arba vykdymu iš jų teisinio statuso neišplaukiančių funkcijų. Tokia disfunkcijos tendencija yra persmelkusi valstybės aparato darbą. Ir tai suprantama: veiksmingos kontrolės ir viešumo stygius sukuria pareigūnų nebaudžiamumo už padarytus teisės pažeidimus atmosferą, pakerta nuoseklios jų atsakomybės didinimo politikos pagrindus, o linkę į korupciją asmenys esant tokiai padėčiai „nebijo rizikuoti“. Todėl Lietuvoje būtina kuo skubiau realiai ištirti teisinius, socialinius psichologinius, institucinius, finansinius ir kitus korupcijai įtaką darančius veiksnius ir nuosekliai, atidžiai tobulinti jos kontrolės organizavimo mechanizmą, ryžtingai šalinti korupcijos prevencijos mechanizmo trūkumus ir apskritai tobulinti visą atsakomybės už ją sistemą (ypač ministrų, viceministrų ir kitų aukštųjų administravimo pareigūnų). Būtina taip pat tobulinti visą pareigūnų atrankos į valstybės tarnybą sistemą, ryžtingai užkirsti kelią į ją „įvairaus plauko“ diletantams, ekonominių ir finansinių grupuočių, kriminalinių struktūrų atstovams. Pretendento į valstybės postą likimą turi lemti jo sąžiningumas, pilietiškumas, profesinė erudicija ir kompetencija, o ne dabar plačiai paplitęs giminių, „patikimų vyrų“ protegavimas, politikų „skolų“ grąžinimas per postų dalybas ir kitos deformacijos. Esant tokiai padėčiai, šalyje vyrauja visuomenės nusivylimo savo valstybe, žmogiškosiomis vertybėmis tendencija, jos įtarumas dėl visuotinės korupcijos plėtros šalyje. Tačiau iš dalies šiuos procesus lemia ir šalies politinio, finansinio, ekonomikos elito pilietinės, moralinės orientacijos ir atsparumo korupcijai stoka.

Todėl Lietuvos, kaip ir kitų posocialistinių šalių, visuomenėms būdingos šios problemos: moralinio dorovinio pagrindo naikinimas visuomenėje, nesugebanti tinkamai funkcionuoti ir neišplėtota bei nekoordinuota de-

mokratinių institucijų visuma, taip pat politinių tradicijų ir kultūros stoka. Itin margame politiniame gyvenime švaistomasi nerealiais pažadais ir šūkiais, o tai kelia nusivylimą nepriklausoma valstybe, skaldo visuomenę į atskiras grupes. Taip sukuriamos prielaidos korupcijai didėti. Neveiksminga teisėtvarkos ir teisėsaugos institucijų veikla didina žmonių nusivylimą valstybe ir jos institucijomis. Tačiau bene didžiausia problema valstybėje yra viešojo administravimo institucijų personalo veikla. Tarnautojai profesionalai į svarbiausias pareigybes skiriami atsižvelgiant į partinę arba asmeninę ištikimybę (lojalumą), bet toli gražu ne visada į kompetenciją. Personalas dažnai renkamas subjektyviai, ignoruojant Valstybės tarnybos įstatymo nustatytas bendrąsias nuostatas bei principus. Todėl labai dažnai valdininko karjera nėra jo profesinių sugebėjimų rezultatas, ji visiškai priklauso nuo asmeninių ryšių su politiniu, valdžioje esančiu elitu arba tiesioginio ar netiesioginio finansinių ir ekonominių grupuočių spaudimo arba net kriminalinių struktūrų įtakos. Tad valstybės kontrolės ir priežiūros institucijos privalo nuosekliau ir principingiau stebėti, vertinti ir nustatytomis teisinėmis priemonėmis užkirsti kelią šiai žalingai, visą valstybės aparato veiklą ir jos socialinį teisinį efektyvumą veikiančiai tendencijai.

Taigi korupcijos plėtrą šalyje skatina ir šie veiksniai: pilietinis visuomenės pasyvumas ir socialinė apatija, žemas politinės kultūros lygis, palyginti silpna šalies visuomeninės santvarkos, nuosavybės, piliečių teisių ir laisvių, saugumo, kitų asmenų (įmonių, įstaigų, organizacijų) teisių ir interesų apsauga; nepakankama nustatytos valdymo tvarkos, valstybinės ir viešosios tvarkos apsauga; teisėtumo krizė. Valstybėje beveik sužlugdytas sistemingo ir kryptingo teisinio švietimo ir teisinės kultūros ugdymo darbas. Žiniasklaidoje vyrauja nežabota jėgos kulto, sekso, miesčioniškų vertybių propaganda. Maža to, šalyje menkai skatinamas piliečių atsakomybės visuomenei jausmas, žlugdomas doro ir sąžiningo darbo motyvas. Spaudos puslapiuose be saiko liaupsinami staiga praturtėję neaiškios reputacijos asmenys – vadinamasis „elitas“ ir pan. Visuomenėje stiprėja nesaugumo būsena, pavojingai plinta socialinės piktžaizdės – narkomanija (narkotikai), alkoholizmas, prostitucija, prievarta šeimoje, pedofilija ir pan. Taigi korupcija yra dėsningai ir plačiai įsiskverbusi į visas visuomenės gyvensenos sritis ir iš esmės skatinama pasyvios ar tik stebėtojiškos valstybės tarnybos, teisėsaugos ir teisėtvarkos institucijų veiklos. Blogai saugomos valstybinės, operatyvinės paslaptys, asmens duomenys, aukščiausiose valstybinės valdžios struktūrose plačiai paplitę vadinamieji „kamufliažiniai“ korupcinės veiklos recidyvai. Pavyzdžiui, veikiantis iš anksto parengtas vienas arba kitas korupcinio įstatymo projektas, suteikiantis strateginį pranašumą konkrečiai finansinei ekonominei grupuotei, yra žalingas valstybei ir visuomenei.

Praktika rodo, kad žiniasklaidos priemonėms paskelbus tokius projektus jų iniciatoriai neįtikinamai bando paaiškinti savo neprofesionalius veiksmus patirties stoka, sudėtingo gyvenimo spekuliacijomis ir panašiais pseudoargumentais. Visuomenė ir žiniasklaida, deja, toli gražu ne visada demaskuoja tokių korupcinių įstatymų projektų autorius bei lobistus, nors vos ne kasdien aprašo vadinamojo „elito“ arba bohemos garsenybių sukeltus skandalus. Taigi žmonėms ir visuomenei susipainiojus vertybiniuose prioritetuose, vienaip ar kitaip skatinama korupcija, užsakomi konkurentus žlugdantys straipsniai spaudoje, informacija televizijoje ir pan.

Kita vertus, ne iki galo atskleisti administraciniai teisiniai Vyriausybės ir biurokratinio aparato ryšiai, šių ryšių įtaka jų darbui ir priimamiems politiniams sprendimams suteikia galimybę kištis į socialinio ekonominio valdymo procesus išvengiant teisinės, moralinės ar politinės atsakomybės už savo veiksmus. Be to, tiesiogiai ar netiesiogiai darantys įtaką valdymo aparatui politikai bet kada, kaip rodo Lietuvos ir kitų valstybių politinė praktika, šiam aparatui lengva ranka permeta aštrias socialines ir ekonomines problemas bei jų sprendimų nesėkmes. Bet kartais pasitaiko, kad Vyriausybė įvairiomis procedūromis išvengia viešosios ir politinės kontrolės faktiškai perduodama dalį savo atsakingų sprendimų įvertinti įvairioms „nepriklausomoms“ komisijoms, visuomeninėms mokslinėms politologinėms institucijoms ir taip apsidrausdama nuo galimų neigiamų šių sprendimų įgyvendinimo padarinių. Taigi neformalios Vyriausybės spaudimo grupės, susidedančios iš patarėjų, vadinamųjų komandų narių, neretai įgyja kvazioficialų pobūdį, todėl šių grupių veiklos socialinį naudingumą dažnai sunku objektyviai įvertinti. Šalies biurokratija – tai įvairūs asmenys, struktūros, kurių interesai toli gražu ne visada sutampa su visuomenės interesais. Tačiau praktika rodo, kad biurokratija yra laikoma pagrindine arterija, per kurią daroma įtaka priimant ir įgyvendinant politinius sprendimus, aišku, konkrečios grupės naudai. Įvairios valstybinės valdžios disfunkcijos šalyje lėmė visuomenėje nelauktą biurokratijos ir interesų grupių solidarumo fenomeną – per korporatyvizmą, konsultacijas, susitarimus, reikšmingus kultūrinius renginius, į juos kviečiant tik įtakingus verslininkus, ir kitas procedūras. Tačiau tokie procesai žlugdo valstybės socialinę politiką, nes Vyriausybė įteisina atskirų grupių monopoliją, įvairiais būdais riboja informaciją, idėjas valstybės aparatui, o interesų grupes panaudoja, kai kyla grėsmė Vyriausybės politikai. Beje, perskirstant valstybės biudžetą ir kitus aktyvus, šalyje stiprėja neformalių grupių neteisėta įtaka Vyriausybei – klientelizmas, o valstybės valdžia laipsniškai praranda savo galią, ji tam tikra prasme privatizuojama. Turint galvoje, kad Lietuvoje politika domisi tik apie 10–15 proc. gyventojų, Vyriausybės veikloje bendri visuomenės interesai ignoruo-

jami. Taigi šalyje pavojingai plintant neteisėtam (neteisiniam) Vyriausybės, administracijos ir „interesų grupių“ bendradarbiavimui pradeda vyrauti neteisėti šių grupių interesai bet kurioje viešojo administravimo pakopoje. Taigi tik teisiškais ir teisingais įstatymais ir principinga bei veiksminga jų įgyvendinimo praktika galima užkirsti kelią šių neigiamų tendencijų šalies viešajame administravime ir korupcijos valstybėje suvešėjimui.

Kovojant su korupcija ir kuriant veiksmingą šios kovos priemonių arsenalą verta dėmesio JAV patirtis. Šioje valstybėje siekiama apriboti buvusių valstybės tarnautojų dalyvavimo versle galimybes. Antai toks tarnautojas, baigęs tarnybą ir išėjęs į atsargą, dvejus metus negali atstovauti vykdomosios valdžios institucijose konkrečių asmenų interesams (problemoms), kuriems jis atstovavo dar dirbdamas valstybės tarnyboje, kai iki išėjimo į atsargą buvo likę vieneri metai[185]. Beje, šiuo metu galiojančio Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnis įvardija konkrečias su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamas veikas, tačiau nenurodo draudimų, kurie valdymo santykiuose susiję su baigusiu tarnybą asmeniu[186]. Apskritai valstybės tarnyboje tikslinga nustatyti pareigūnų, turinčių bendrauti su praktikuojančiais verslą fiziniais ir juridiniais asmenimis, rotaciją. Bet gyvenimas moko čia „neperlenkti lazdos“: praktika rodo, kad beatodairiškai stiprinant kontrolę taip pat ugdomas biurokratizmas viešojo administravimo įstaigose, stabdoma ekonomikos plėtra ir ūkio subjektų iniciatyva, netgi kyla žmogaus teisių pažeidimų banga, kurią realiai gali pažaboti tik nuoseklus etinių normų ir standartų laikymasis valstybės tarnyboje.

Be to, tiriant pareigūnų tarnybinius nusižengimus nukentėjusiems nuo jų konkrečių korupcinių veiksmų piliečiams tarnybinio patikrinimo procedūrų turi būti suteikiama teisė teikti įrodymus, susipažinti su visa tyrimo medžiaga, laiku gauti žinias apie priimtus administracinius sprendimus bei juos apskųsti kompetentingoms institucijoms. Tačiau administra-

---

[185] Žr.: 18 USC (b).

[186] Reikia pažymėti, kad Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.470 straipsnio 5 punktas draudžia priimti dovanas politikams, valstybės ir savivaldybių pareigūnams – kitiems valstybės tarnautojams ir jų artimiesiems giminaičiams, kai tai susiję su politiko, pareigūno ar valstybės tarnautojo tarnybine padėtimi ar tarnybinėmis pareigomis. Tačiau šio straipsnio 4 punktas draudžia priimti dovanas sveikatos priežiūros, gydymo ar globos (rūpybos) institucijų vadovams ir kitiems darbuotojams iš asmenų, kurie šiose institucijose gydosi ar išlaikomi, bei jų artimųjų giminaičių, išskyrus simbolines dovanas, kurių vertė neviršija vieno minimalaus gyvenimo lygio dydžio sumos – 125 litų. Beje, Seimo narys V. Žiemelis įregistravo Civilinio kodekso pataisą, draudžiančią sveikatos priežiūros gydymo arba globos bei rūpybos įstaigos vadovams, kitiems darbuotojams imti bet kokias dovanas iš pacientų arba jų artimųjų. Šiai pataisai pritarė 23 parlamentarai. Seimo nario nuomone, medikams reikia didinti darbo užmokestį, kad pacientams nebereikėtų ieškoti atsidėkojimo dovanų // Lietuvos rytas. 2005. Nr. 77.

cinės teisės aktais būtina griežtai atskirti korupcinius drausminius nusižengimus nuo korupcinių administracinės teisės pažeidimų ar nusikaltimų – nelygu kokia reali žala konkrečiais atvejais buvo padaryta piliečiams ir valstybės valdymo tvarkai. Kartu administracinė praktika diktuoja būtinumą parengti korupcinio teisės pažeidimo subjekto sampratą konstitucinės, tarptautinės, administracinės, baudžiamosios, civilinės ir darbo teisės požiūriu, ypač turint galvoje globalizacijos procesus. Iki šiol Lietuvos teisės moksle ir praktikoje korupcijos fenomenas buvo modeliuojamas iš esmės tik baudžiamosios teisės aspektu. Administracinėms ir civilinėms teisinėms korupcijos prevencijos priemonėms čia buvo skiriama mažiau dėmesio. Tačiau nauji socialiniai pokyčiai bei įgyta patirtis mūsų valstybėje ir užsienio šalyse verčia naujai pažvelgti į šias problemas bei veiksmingiau derinti nurodytas teisinės kovos su korupcija priemones, t. y. visapusiškiau pasinaudoti jų čia teikiamomis galimybėmis. Būtų stengiamasi bent iš dalies kompensuoti valstybės, visuomenės ir žmonių pasyvumą įgyvendinant korupcijos prevenciją sudaryti palankesnes teisinės kovos su šiuo pavojingu reiškiniu galimybes, ypač skatinant valdymo institucijų ir piliečių iniciatyvą bei aktyvumą[187].

Taigi korupcijos prevencijos organizavimo priemonės vienaip ar kitaip turi būti suderintos su visa Lietuvos įstatymų leidybos sistema. Maža to, šalies antikorupcinė politika bei konkrečios programos turi būti vykdomos kryptingai: remiantis visapusiškomis mokslinėmis metodologinėmis rekomendacijomis ir atsižvelgiant į šalies socialinės bei tarptautinės antikorupcinės praktikos pokyčius[188]. Juolab kad kuriant modernią teisinę valsty-

---

[187] Tačiau socialiniai tyrimai rodo, kad dauguma piliečių korupcijos kol kas ne tik nelaiko pagrindine valstybės problema, bet ir ją toleruoja kaip savo gyvenimo normą (Žr., pavyzdžiui: Lietuvos rytas. 2005. Nr. 43). Be abejonės, ši aplinkybė ypač sunkina veiksmingos kovos su korupcija priemonių rengimo ir įdiegimo praktikoje universalią strategiją (pvz., valstybė, kontroliuodama įmonių finansinę atskaitomybę, toli gražu ne visada gali pasikliauti auditorių išvadomis; iki šiol neišspręsti asmenų, nukentėjusių nuo korupcijos, žalos (kompensacijų) atlyginimo klausimai ir kt.). Todėl gyventojų teisinės sąmonės, kultūros ir pilietiškumo kantrus ir sistemingas ugdymas yra bene svarbiausias valstybės, visuomenės ir teisinių mokslo ir praktikos institucijų uždavinys.

[188] Plačiau žr.: *Transperancy International* – organizacija, kovojanti su korupcijos plitimu (pagal TI informacinius leidinius parengė D. Pelenis) // Justitia. 1999. Nr. 5–6. P. 29. Istorinius, ekonominius, politinius ir teisinius kovos su korupcija aspektus, Jungtinių Tautų organizacijos pastangas pasmerkiant šį destruktyvų reiškinį apžvelgė dr. A. Pivoriūnas straipsnyje „Nusikaltimai valstybės tarnybai ir korupcija – problemos bei jų sprendimo būdai“ (Justitia. 1997. Nr. 6. P. 14–17). Tyrimai rodo, kad korupcija per asmeninius ryšius yra susijusi su karjerizmu. Antai dr. S. Paulauskas rašo: „Kada siekiama užimti vieną ar kitą postą, tenka sudaryti sandėrį su įtakingu asmeniu. Bet kuris sandėris lemia asmeninius įsipareigojimus – piniginius, turtinius, garbės ar kitus. Kada kalbama apie valstybės valdymo struktūras šie įsipareigojimai

bę korupcinės tendencijos adekvačiai ir rafinuotai prisitaiko prie teisės praktikos, naujų įstatymų ir vengia tiesioginių konfliktų su jais, netgi siekia, kad nuolat iš esmės kintantys korupciniai reiškiniai (pvz., atliekant pastatų teisinę registraciją, įgyjant žemės sklypus statybai ir kitokiuose nuosavybės santykiuose) būtų įteisinti. Todėl korupcijos prevencijoje valstybinio valdymo institucijose reikia visokeriopai stiprinti kompetentingą pareigūnų ir tarnautojų veiklos finansinę kontrolę, nustatyti jų materialinę atsakomybę už biurokratines kliūtis, ypač trukdančias plėtoti smulkiųjų ir vidutinių verslininkų verslą. Pagaliau kriminalinė statistika rodo, kad nedidelės įmonės nepajėgia apsiginti nuo kriminalinių struktūrų reketo, nes nelaukia ir netiki realia teisėsaugos institucijų apsauga ir retai kreipiasi į šias institucijas dėl operatyvios teisinės pagalbos. Duomenys taip pat rodo, kad kovai su korupcija visiškai nenaudingi gausėjantys įvairūs draudimai naujuose įstatymuose, nes ši tendencija teisės aktų leidybos praktikoje tik ekstensyviai išskaido atitinkamas administracines teisinio reguliavimo priemones.

Viešųjų ir privačių interesų konfliktai. Lietuvos Respublikos Seimas 2001 m. gegužės 10 d. priėmė rezoliuciją „Dėl kovos su korupcija“, o 2002 m. sausio 17 d. nutarimu Nr. IX–711 patvirtino Lietuvos Respublikos nacionalinę kovos su korupcija programą. Šiuose teisės aktuose pabrėžiama, kad už korupcinius veiksmus reikia nuosekliai taikyti administracinės atsakomybės priemones, taip pat ir susijusias su pastaruoju laikotarpiu ypač padažnėjusiais viešųjų ir privačių interesų konfliktais valstybės tarnyboje. Kiek anksčiau ši aukščiausioji mūsų šalies įstatymų leidybos institucija 1997 m. liepos 2 d. nutarimu Nr. VIII–371 priėmė Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymą[189]. Šiuo įstatymu buvo nustatyti pagrindiniai valstybės tarnybos atlikimo principai bei sureguliuotos jų įgyvendinimo užtikrinimo procedūros siekiant suderinti valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų privačius ir visuomenės viešuosius interesus bei užtikrinti, kad priimant sprendimus pirmenybė būtų teikiama

---

ir jų vykdymas lemia korupciją, papirkinėjimus, kyšius. Ilgiau veikianti pareiginių asmenų įsipareigojimų visuma įklimpsta į nusikaltimų liūną ir kuria prielaidas nusikalstamumui. Tokių nusikaltėlių grupėse ypatinga vertybe tampa įsipareigojimų vykdymas („žodžio laikymasis“), tarpusavio teisingumas, bičiulystės ir ištikimybės demonstravimas“ (St. Paulauskas. Demokratinė savivalda. Klaipėda, 2000. P. 11). Specialiųjų tyrimų tarnybos (STT) vadovas P. Malakauskas pareiškė, kad būtina keisti darbo metodus, nes pastaruoju metu korupcija keičia pobūdį ir mastą. Pasak STT vadovo, vokelių laikai baigėsi, korupcija įgauna visiškai kitokį pobūdį, nes kyšio davėjas ir gavėjas dažnai net neprisiliečia prie pinigų // Lietuvos rytas. 2005. Nr. 72.

[189] Valstybės žinios. 1997. Nr. 67–1659 (nauja įstatymo redakcija priimta 2000 m. vasario 17 d. nutarimu Nr. VIII–1532; 2000. Nr. 18–431).

viešiesiems interesams, įtvirtinti priimamų sprendimų nešališkumą ir užkirsti kelią rastis ir plisti korupcijai valstybinėje tarnyboje. Vykdant nacionalinės kovos su korupcija programines nuostatas ypač daug dėmesio skiriama Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai (toliau – Komisija), kurios nuostatus šalies Vyriausybė patvirtino 2003 m. kovo 20 d. Pagrindinės šios komisijos funkcijos yra: analizuoti nurodyto įstatymo taikymo problemas; teikti ieškinius teismui dėl darbo sutarčių ir sandorių, sudarytų pažeidžiant minėto įstatymo reikalavimus, nutraukimo ar pripažinimo negaliojančiais, teikti rekomendacijas dėl šio įstatymo įgyvendinimo tvarkos atitinkamų valstybės ir savivaldybės institucijų vadovams ar jų įgaliotiems atstovams; pavesti nurodytiems asmenims savo jėgomis atlikti tyrimą, jeigu yra gauta pagrįsta informacija, kad asmuo, dirbantis valstybės ar savivaldybės tarnyboje, nevykdo šio įstatymo reikalavimų. Įstatymas numato, kad Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimai gali būti skundžiami teismui.

Komisija tiria ir nagrinėja Seimo, Prezidento institucijas, Vyriausybės narių, valstybės politikų, Valstybės kontrolės, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnų, valstybės ir savivaldybių tarnautojų, kitų piliečių paklausimus, skundus ir prašymus, žiniasklaidoje pateikiamą informaciją apie galimus nagrinėjamo įstatymo pažeidimus. Asmenims, nesunkiai pažeidusiems įstatymus, taikomos auklėjamosios priemonės nurodant viešai – spaudoje, televizijoje, internete – pažeidėją ir pažeidimo faktą. Dėl piktybiško pažeidėjų elgesio komisija gali kreiptis į teismą prašydama, kad jis taikytų adekvačias teisinio poveikio priemones – pinigines baudas, atleidimą iš darbo, arba siūlydama pažeidėjo institucijos vadovams skirti teisės aktuose numatytas drausmines (tarnybines) nuobaudas. Pavyzdžiui, Komisija 2002 m. priėmė 27 sprendimus, iš įvairių organizacijų ir piliečių gavo 529 skundus ir pareiškimus, parengė 593 atsakymus, pavedimus ir kt. Tais pačias metais Komisijai pateikta 2080 metinių (2001 m.) privačių interesų deklaracijų, kurių duomenys buvo įvesti į kompiuterinę programą ir paskelbti internete. VTEK įstatymo nustatyta tvarka taip pat kontroliuoja lobistinę veiklą, valstybės tarnautojų privačių interesų deklaravimą – kad būtų užtikrintas šių interesų viešumas.

Tyrimai rodo, kad nesibaigiantys korupcijos skandalai Lietuvos valstybinės valdžios institucijose žlugdo valstybės autoritetą piliečių ir visuomenės akyse – tai patvirtina gausybė apklausų, susijusių su šių institucijų ir jų pareigūnų darbu. Kuriant sąmoningą pilietinę visuomenę ir teisinę valstybę, žmonių nepasitenkinimą kelia valdininkų gyvenimo principai ir vertybinė orientacija, kurioje vyrauja jų asmeniniai interesai ir poreikiai, kitų piliečių ir socialinių grupių interesų nepaisymas. Teisininkas A. Bukauskas pagrįstai rašo, kad privataus sektoriaus interesai yra siauresni negu viešojo,

nes apsiriboja tik siekiu didinti savo pajamas[190]. Iš tiesų, valstybė žmonių interesus įgyvendina per savo valdymo institucijas, gausų tarnautojų ir pareigūnų korpusą, drausdama, leisdama veikti tam tikru būdu arba kitais metodais teisiškai reguliuodama valdymo santykių subjektų elgesį. Tačiau dėl palyginti žemos bendrosios ir profesinės valdininkų bei kitų verslo santykiuose dalyvaujančių asmenų kultūros, dažno etikos ir dorovės taisyklių nepaisymo, pilietinių tradicijų stokos, viešųjų interesų užtikrinimo procesai juos derinant su egoistiniais privačių asmenų poreikiais šalyje kol kas klostosi itin nelengvai. Tai rodo viešųjų ir privačių interesų valstybės tarnyboje konfliktų ir etikos pažeidimų didėjimo tendencija. Todėl tik sutelktomis visuomenės, ypač kultūros, švietimo darbuotojų, apskritai inteligentijos, piliečių, teisės mokslininkų ir praktikos darbuotojų pastangomis įmanoma stabdyti čia kylančius konfliktus. Praktika įtikinamai rodo, kad vien tik gerais ir teisingais įstatymais vargu ar išspręsime anksčiau nurodytas ir kitas aktualias problemas, kurias realiai, visapusiškai ir konstruktyviai turi ištirti administracinės teisės mokslo atstovai, kiti specialistai bei pilietinės institucijos.

Kiekvienas valstybės ir visuomenės istorinės raidos laikotarpis diktuoja savo reikalavimus. Administracinės teisės mokslas tyrinėja valdžios ir pavaldumo santykiais su ja susijusias asmenų sąveikos teisines formas pačiose įvairiausiose valstybinio valdymo srityse.

Kitaip tariant, administracinės teisės mokslas tiria teisinės tvarkos dėsningumus, kurie tarp žmonių atsiranda valstybinio valdymo santykiuose ir čia užtikrinant teisingumą bei realią žmogaus teisių apsaugą, ypač prigimtines žmogaus teises ir teisinio įstatymo viršenybę administracinėje jurisdikcijoje. Tačiau administraciniai teisiniai santykiai yra ypatingi, nes juose visada dalyvauja valstybinės valdžios institucijos, kurios šiuose santykiuose su piliečiais vykdo privilegijuotas valdžios funkcijas. Valstybė vykdomąją valdžią vykdo per gausias ir įvairias savo institucijas bei pareigūnus. Todėl pagrindinė administracinės teisės mokslo paskirtis visada buvo ir yra tyrinėti specifinius administracinių teisinių santykių bruožus (ypatumus), tobulinti Lietuvos administracinės teisės teorinius pagrindus, jos institutus, sąvokas ir kategorijas, apskritai metodologiją.

Daug dėmesio turi būti skiriama ir pačios administracinės teisės atribojimui nuo kitų teisės šakų. Šią atskirties problemą savo moksliniuose

---

[190] Bukauskas A. Ar galima suderinti viešuosius ir privačius interesus? // Respublika. 2001. Nr. 156.

darbuose vienas iš pirmųjų išnagrinėjo prof. V. Mikelėnas[191].

Nors administracinės teisės mokslininkai labai įvairiai interpretuoja valstybinio valdymo, viešojo administravimo, vykdomosios valdžios, apskritai valdymo ir kitas sąvokas, socialinio valdymo, viešojo administravimo terminus, tikslus ir teisingas jų supratimas padeda rengti veiksmingesnius aktualius administracinių teisės aktų projektus, adekvačiau atitinkančius realius socialinius žmonių poreikius, aiškiai suvokti jau priimtų įstatymų turinį ir tiksliai juos taikyti praktikoje. Būdama viena iš svarbiausių Lietuvos teisinės sistemos šakų, administracinė teisė yra pamatinė vykdomosios valdžios dalis, nes įtvirtina piliečių ir juridinių asmenų, sąveikaujančių su valdžios institucijomis bei pareigūnais, vietos savivaldos struktūromis, teises ir pareigas, nustato šių asmenų sistemą bei įgaliojimus, viešojo valdymo principus, formas ir metodus. Taigi administracinės teisės principų taikymas praktikoje, tikrojo administracinės justicijos organų jurisdikcinių funkcijų ir jų vykdomos kontrolės bei administracinės priežiūros vaidmens atskleidimas yra aktualus šalies administracinės teisės mokslo uždavinys[192].

Naujų administracinės teisės doktrinų ir praktikos tendencijų reikšmė ypač padidėjo XXI a. pradžioje Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą. Teisinės valstybės kūrimo darbai mūsų valstybėje radikaliai pakeitė naujų visuomeninių santykių teisinio reguliavimo mechanizmą, nes atkūrus Lietuvos nepriklausomybę susidarė nauji valstybės ir pilietinės visuomenės bendravimo pagrindai. Žlugus sovietiniam okupaciniam totalitariniam režimui valstybėje vietoj anksčiau vyravusios administracinės, vadinamosios komandinės sistemos laipsniškai administracinėmis reformomis buvo sukurti nauji nacionalinės administracinės teisės pagrindai. Formuojant naują valstybės teisinę politiką ir įgyvendinant naujos teisinės sistemos reformą vis didesnę reikšmę įgyja žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, saugumo ir materialinės gerovės, ekonominės, socialinės bei kultūrinės demokratijos plėtra. Lietuvos administracinės teisės paskirtis – reformuoti šalies administracinius įstatymus atsižvelgiant į tarptautinių teisės aktų, garantuojančių žmogaus teises ir laisves, reikalavimus bei standartus. Kitaip tariant, ši teisės šaka viešojo valdymo santykiuose turi užtikrinti veiksmingą vykdomosios tvarkomosios valdžios mechanizmo funkcionavimą tiek žmogaus (asmenų), tiek visos visuomenės interesais. Valstybė privalo jautriai reaguoti į sparčiai

---

[191] Mikelėnas V. Teisminės ir administracinės piliečių teisių, susijusių su civilinės būklės aktų registravimu, gynybos tobulinimas // Teisė. 1989. Nr. 23; Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius, 1995. P. 370–411.

[192] Lietuvos administracinėje teisinėje literatūroje šią problemą bene pirmą kartą išsamiai ir visapusiškai išnagrinėjo doc. A. Andruškevičius knygoje „Administracinės teisės principai ir normų ribos“ (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004).

besikeičiančios visuomenės socialinius poreikius ir adekvačiomis administracinėmis priemonėmis bei būdais spręsti organizacinius bei kitus uždavinius. Taigi administracinės teisės mokslas tyrinėja administracinės teisės doktrinas (idėjas, tendencijas, viešojo administravimo dėsningumus ir kt.), administracinės teisės normas ir praktiką bei modeliuoja viešojo valdymo uždavinius (perspektyvas). Ypač aktualus administracinės teisės mokslininkams yra teisinės valstybės principų – teisėtumo ir teisingumo – užtikrinimas administracinėje justicijoje ir jurisdikcijoje aiškinant administracinės teisės aktų tikrąją prasmę, garantuojant šalių, jų atstovų, ekspertų, advokatų, kitų dalyvaujančių asmenų teisinę padėtį.

Administracinės teisės mokslininkai daug dėmesio turi skirti Lietuvos valstybės valdymo pagrindams tobulinti. Pavyzdžiui, šalies Vyriausybės 2001–2004 m. programoje buvo planuojama pertvarkyti visą valstybės valdymo sistemą, remiantis sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais suprojektuoti organizacines bei funkcines valdymo institucijų struktūras, parengti vykdomosios valdžios įvairių institucijų sprendimų priėmimo procedūras. Maža to, čia Vyriausybė įsipareigojo sukurti valstybinio valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros mechanizmą, reglamentuoti ne tik valstybės institucijų, bet ir valstybės tarnautojų individualią atsakomybę už jų padarytus pažeidimus, taip pat nustatyti valstybės institucijų ir pareigūnų veiklos ribas, parengti Vyriausybės įstatymo tobulinimo projektą, numatantį centrinės viešojo administravimo sistemos institucinę sąrangą, Vyriausybės veiklos pagrindus, ministrų atsakomybę už jiems pavestas valdymo sritis ir už Vyriausybės priimtų sprendimų įgyvendinimą bei padarinius, šiuo įstatymu nustatyti kiekvienos ministerijos kompetencijos sritis, kad glaudžiai susiję klausimai būtų pavesti tvarkyti vienai valstybės institucijai[193].

Tobulinant valstybės valdymą ypač aktualūs jo dekoncentravimo ir decentralizavimo, ministerijų bei kitų valstybės institucijų funkcijų patikslinimo (jų dalį perduodant savivaldybėms arba nevalstybinėms institucijoms), centrinės regioninės ir vietinės valdžios funkcijų atskyrimo, teritorinės valdymo reformos vykdymo, viešojo administravimo procedūrų tobulinimo, profesionalaus ir nekorumpuoto valstybės tarnautojų aparato sudarymo, konstitucinių savivaldos teisių ir garantijų užtikrinimo, visuomenės dalyvavimo svarbiausių valstybės valdymo sprendimų priėmimo procedūrose ir kiti klausimai, kurie turi būti nuosekliai ir nuodugniai ištyrinėti pirmiausia šalies administracinės teisės mokslininkų darbuose.

Svarbūs ir aktualūs administracinės teisės tyrinėjimai Lietuvos sisteminių viešojo administravimo procesų, ypač pagrindinių valstybės tarnybos

[193] Valstybės žinios. 2001. Nr. 62–2244.

santykių srityse. Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX–1187, planuojama, kad 2010 m. Lietuvos viešojo administravimo sistema atitiktų Europos šalių viešojo administravimo patikimumo lygį[194].

Tuo tikslu užsibrėžta modernizuoti visą Lietuvos viešojo administravimo sistemą, tapačią Europos Sąjungos šalyse numatytoms normoms ir tradicijoms. Pirmiausia siekiama įgyvendinti elektroninės valdžios projektus bei stiprinti elektroninės vyriausybės plėtrą – diegti naujas informacines ir telekomunikacines technologijas teikiant viešojo administravimo paslaugas žmonėms ir verslui, sukurti funkcionalią, integralią valstybės registrų sistemą, užtikrinti šių registrų sąveiką, sukauptų duomenų kokybę ir prieinamumą gyventojams, jiems sukurti visiškai naujas galimybes komunikuoti su viešojo administravimo įstaigomis patogiu laiku, bet kurioje vietoje ir įvairiais būdais. Praktika rodo, kad kvalifikuotas ir tinkamas elektroninės valdžios projektų įgyvendinimas realiai padidina valdymo sistemų veiksmingumą, sumažina valstybės tarnautojų skaičių, apskritai pagerina valstybinio valdymo kokybę. Kiekvienam žmogui arba asmeniui sukuriama galimybė objektyviai tinkamai naudotis savo administracinėmis teisėmis: ginti šias teises viešojo administravimo institucijose, laiku gauti aiškius, kvalifikuotus atsakymus į aktualius klausimus ir veiksmingai apskųsti valstybės tarnautojų veiksmus.

Administracinės teisės mokslas turi kruopščiai išnagrinėti ir įvertinti administracinės teisės normų įgyvendinimo praktiką, Lietuvos Vyriausybės ir vyriausybės įstaigų veiklos tobulinimo, valstybės valdymo institucijų vidinio administravimo bei viešojo administravimo procedūrų užtikrinimo teisiniuose (ypač rengiant kokybiškus, stabilius ir skatinančius veiksmingą socialinę pažangą teisės aktus) santykiuose klausimus. Antai minėtoje valstybės ilgalaikės raidos strategijoje siekiama radikaliai pertvarkyti visą valstybės valdymo sistemą remiantis sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais, tobulinti visų viešojo administravimo institucijų funkcijas, optimizuoti jų skaičių bei sukurti veiksmingą valstybės valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros sistemą (mechanizmą), aiškiai nustatyti ir suderinti kiekvienos viešojo administravimo grandies kompetenciją, apskritai mažinti valstybės institucijų grėsmingai didėjančio tarnautojų aparato darbuotojų skaičių, pirmiausia siaurinant valstybės kompetenciją arba šias funkcijas perduodant vykdyti privatiems subjektams. Konkrečių administracinės teisės tyrinėjimų pagrindu valstybėje būtina operatyviai nustatyti žmonėms, verslo subjektams ir kitiems asmenims prieinamas ir skaidrias administracinės

[194] Valstybės žinios. 2002. Nr. 113–5029.

valdžios institucijų sprendimų priėmimo procedūras, teisiškai užtikrinti skirtingų visuomenės grupių interesų suderinimą. Čia ypač svarbi ir aktuali tema – administracinės etikos (nepriekaištingo valstybės tarnautojo elgesio, sprendimų priėmimo kultūros, sąžiningumo) skatinimas, atsakomybės už savo veiksmus jausmo ugdymas ir kt. Kol kas šis ypač svarbus valstybės tarnybos veiklos aspektas tyrinėjamas tik epizodiškai arba leidžiami užsienio autorių darbai[195].

Administracinės teisės mokslininkų tyrimai turi būti skiriami ir dar vienai pagrindinei viešojo administravimo strateginei krypčiai – administraciniams teisiniams santykiams, atsirandantiems centrinės, regioninės ir vietinės vykdomosios valdžios institucijų veikloje, ypač apgalvotai atskiriant konkrečiai apibrėžtas jų funkcijas, suderinant jas su realiomis valstybės finansinėmis galimybėmis. Šiuolaikiškas administracinės teisės mokslas natūraliai daugiausia dėmesio skiria sudėtingai ir kol kas labai sunkiai sprendžiamai šių valdžios lygmenų įgaliojimų paskirstymo, atsižvelgiant į nacionalinių interesų ir savivaldos principų sklandų teisinį suderinimą, problemai. Pastaruoju metu teisinėje ir ekonominėje literatūroje keliamos valstybės valdymo decentralizacijos ir dekoncentracijos idėjos, kuriomis grindžiama valstybės politika išplečiant savivaldybių teises ir kartu jas adekvačiai sumažinant centrinės vykdomosios valdžios institucijoms – ministerijoms, Vyriausybės komisijoms, komitetams, įstaigoms prie ministerijų, apskrities viršininko institucijoms. Tačiau siekiant šalyje sukurti veiksmingą pažangią teritorinio valdymo sistemą, pritaikytą žmonių reikmėms ir interesams tenkinti, atsižvelgiant į Europos regionų asamblėjos deklaracijos ir Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimus, dar reikės daug nuveikti. Lietuvos administracinės teisės mokslininkų straipsniuose ir monografijose šiai problemai skirtų idėjų, pasiūlymų ir rekomendacijų turime nedaug, čia dar nesukurti pažangūs modeliai bei veiksmingi teisinio reguliavimo mechanizmai, atitinkantys žmonių, visuomenės ir valstybės poreikius bei geresnes – socialinės demokratijos principais pagrįstas visuotinės gerovės ir pažangos siekimo perspektyvas. Veiksmingos teritorinės valdymo reformos įgyvendinimas ir savivaldos plėtojimo planai reikalingi kalbant apie Lietuvos pasirengimą veiksmingai naudoti Europos Sąjungos struktūrinių fondų pinigus ir savivaldybių galimybes savarankiškai tiesiogiai administruoti lėšas. Ypač svarbu suformuoti aiškią, moksliškai pagrįstą mokestinių pajamų paskirstymo valstybės ir savivaldybių biudžetams sistemą ir, kaip rodo prak-

[195] Žr., pavyzdžiui: Valstybės tarnautojo etika. Straipsnių rinkinys. Vilnius, 2002. Atkreiptinas dėmesys ir į dr. V. Andriulio parengtą lietuviškojo leidimo įžangą „Valstybė tarnautojų etika Lietuvos Respublikos įstatymų kontekste“.

tika, užtikrinti patikimą valstybės savivaldybėms pavestų funkcijų, ypač socialinių išmokų, finansavimą. Siekiant tenkinti žmonių viešuosius poreikius valstybės ir savivaldybės institucijose būtina pastarosioms suteikti teisę administruoti vietinius mokesčius, nustatyti moksliškai pagrįstus ilgalaikius pakankamus savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir kt.

Nepriklausomoje Lietuvoje administracinės teisės reforma iš esmės skiriasi nuo kitų nacionalinių teisės šakų formavimosi procesų tiek savo apimtimi (mastais), tiek sudėtingumu (ypač prieštaringa ir nestabilia teisine baze), nes šalyje buvo sukurta visiškai nauja vykdomosios valdžios institucijų sistema ir kokybiškai besiskirianti nuo sovietinių administracinių struktūrų jų veiklos praktika. Todėl administracinės teisės mokslininkai daugiausia dėmesio turi skirti valstybės tarnybos veiklos aktualioms problemoms, šios tarnybos administracinių gebėjimų bei profesinės kultūros ugdymo klausimams. Savo straipsniuose, vadovėliuose, disertacijose ir monografijose administracinės teisės specialistai privalo realistiškai (kritiškai), bet konstruktyviai nagrinėti šias valstybės valdymo institucijų ir savivaldybių veiklos aktualijas: jų darbo tęstinumą, veiksmingumą, viešumą, teikiamų paslaugų kokybės ir atsakomybės už savo priimtus sprendimus klausimus, valstybės institucijų ir pareigūnų veiklos ribas (kompetenciją), ypač valstybės institucijų ir tarnautojų individualios atsakomybės už jų įvykdytus pažeidimus praktiką, valstybės tarnybos profesionalumo ir stabilumo garantijas, gyventojų užimtumo, skurdo ir socialinės atskirties problemas, šalies, regionų plėtrą siekiant iš tikrųjų sumažinti gyventojų pragyvenimo kokybės disproporcijas bei svarbiausiųjų socialinių, ekonominių ir gyvenimo rodiklių skirtumus regionuose.

Įžengę į XXI a. pradžią matome, kad valstybės ir visuomenės valdymo procesai iš esmės pasikeitė ir tapo ypač dinamiški, sudėtingi, nes dar gajos totalitarinio administravimo bei mentalumo apraiškos, neigiamos laukinės rinkos, liberalizmo, etatizmo, egoizmo, individualizmo destruktyvios tendencijos[196]. Todėl vis didesnę reikšmę įgyja naujos administracinės teisės doktrinos ir praktikos tobulinimo gairės. Kuriant Lietuvos teisės sistemą, šalies įstatymų projektus derinant su Europos Sąjungos teisės reikalavimais, apskritai tobulinant įstatymų leidybos procedūras bei pačių įstatymų kokybę, sunku jas pervertinti. Administracinė teisė yra pagrindinė teisės šaka, glaudžiai suaugusi su visa privatinės teisės infrastruktūra. Tačiau tinkamai ją plėtoti, aiškinti ir taikyti socialinėje mūsų visuomenės praktikoje

[196] Pažymėtina, kad šias negeroves principingai ir motyvuotai kritikavo prof. A. Vaišvila (A. Vaišvila. Liberalizmas ir dorovinės būties krizė (Teisinės valstybės kūrimo Lietuvoje dorovinės prielaidos). Vilnius, 1997).

galima tik gerai išmanant mokslinę šios teisės šakos institutų ir normų specifiką. Dr. P. V. Raulinaitis dar 1926 m. rašė, kad administracijos aparato veikimo ir pačios administracijos reformos klausimai yra tapę aktualiais dienos rūpesčiais ne tik užsienyje, bet ir Lietuvoje, nes „mūsų nedidelė ir silpnai industriškai organizuota valstybė daugiau reikalinga reformos įvairiose organizuojamojo visuomenės ir valstybės gyvenimo srityse, negu kita šalis“[197]. Autorius pažymėjo, kad siekiant stabiliau organizuoti valstybinį ir privatų gyvenimą būtina jį pertvarkyti naujais, naudingesniais bei tikslesniais principais.

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, mūsų valstybės teisė ir jos sistema, ekonomika, kultūra ir visas socialinis gyvenimas iš esmės pasikeitė. Šiandien Lietuvos teisė kuriama laikantis europietiškos tradicijos ir, kaip pabrėžiama 1998 m. Teisinės sistemos reformos metmenų naujojoje redakcijoje, atsižvelgiant į istorinę Lietuvos praktiką, dabartinius teisės standartus, derinant skirtingus teismo reguliavimo metodus. Administracinė teisė reguliuoja ir gina tiek piliečių, tiek visuomeninius interesus bei nustato įvairių valstybinio valdymo ir savivaldybių institucijų struktūrą ir kompetenciją. Taigi pasitelkusi šią teisės šaką valstybė įgyvendina ir apsaugo teisinės tvarkos pagrindus, kurie garantuoja jos pamatus, socialinio, ekonominio ir kultūrinio gyvenimo tęstinumą. Prof. A. Vaišvila konkrečiai nurodo, kad valdymo objektais laikomi žmonių santykiai, užsimezgantys ekonomikos, mokslo, švietimo, sveikatos apsaugos, teisėtvarkos, piliečių teisių apsaugos ir kitose srityse, o metodu – valdžios ir pavaldumo principas, nustatantis viešojo administravimo institucijų (tarnybų) subordinaciją, drausminę ir kitokią atsakomybę už patikėtas veiklos sritis[198].

Lietuvių administracinės teisės tyrinėtojų darbuose kol kas apsiribojama tik vienos arba kitos šios teisės šakos aktualijos analize. Visapusiškai apžvelgiančių visą nūdienos šalies administracinio gyvenimo panoramą (problemas) mokslinių darbų beveik neturime. Tačiau atsižvelgdami į nepriklausomos Lietuvos laikotarpiu trunkančios administracinės teisinės reformos aktualumą matome didelę Europos Sąjungos teisės, vokiečių ir prancūzų administracinės teisės mokyklų įtaką. Antai Lietuvoje sukurtas viešojo administravimo institucijų kontrolės institutas apibūdina nacionalinės teisinės kultūros plėtrą. Pasaulio šalių praktika rodo, kad biurokratija (administracija) tradiciškai įtariai vertina šią kontrolę. Tačiau, teisininkų nuomone, teisminė administracijos veiksmų kontrolė yra apribota, nes iš esmės grindžiama tik teisėtumo standarto laikymusi. Viešoji administracija

[197] Raulinaitis Pr. V. Administracijos principai. Kaunas, 1926. P. 7.
[198] Plačiau apie tai žr.: Vaišvila A. Teisės teorija. P. 322–325.

privalo atsakyti už savo neteisėtus ir neteisingus veiksmus juos pati revizuodama. Pavyzdžiui, Olandijoje įstatymai numato šiuos gynybos būdus: su skundu kreipiamasi į aukštesnę administracinės valdžios grandį ginčijant žemesniojo administracinio organo sprendimo teisėtumą ir teisingumą. Gavus neigiamą atsakymą, pareiškiamas ieškinys administraciniam teismui ir Valstybės Tarybai. Abiem atvejais paprastai reikalaujama įvertinti sprendimo teisėtumą ir nurodyti atitinkamus teisės aktus bei bendruosius teisinius principus. Ieškiniai, pareiškiami bendrosios kompetencijos teismams (kuriems suteikta atitinkama jurisdikcija), vertinami tais pačiais kriterijais. Galima sakyti, jog Europos šalių įstatymuose ir precedentinėje teisėje administracijos veiksmai ginčijami vadinamojo teisingumo principo pagrindu. Pavyzdžiui, Nyderlandų administracinės teisės asociacijos ataskaitoje, pritaikius atitinkamas sąvokas ir metodus, sukurta koncepcija, kuri susideda iš teisingumo, rūpestingos administracijos, garbingų ketinimų, suderinamumo ir teisinio apibrėžtumo principų. Būdinga ir tai, kad Nyderlandų administracinės jurisdikcijos teismai pasižymi gausa ir įvairumu – čia veikia patentų teismai, sulaikytųjų asmenų teisių gynimo teismai, studentų stipendijų teismai, prekybinių laivų apsaugos, žemės ūkio nuomos (arendos) ir kiti teismai. Tačiau tokia specializuotų administracinių teismų gausa trukdė vienodo įstatymų taikymo praktikai, pasunkino piliečių galimybes veiksmingai pasitelkti teisinės gynybos priemones. Todėl šioje šalyje 1982 m. priimtas įstatymas „Apie bendrąją administracinę teisę“, įpareigojantis šios šalies administracinę valdžią nešališkai vykdyti savo pareigas. Praėjusio šimtmečio devintajame dešimtmetyje Olandijoje devyniolikos apygardos teismų sistemoje buvo įkurtos (įsteigtos) administracinės sekcijos, nagrinėjančios bylas pirmosios instancijos tvarka. Šios reformos tikslas – sukurti modernią XXI a. administracinę teisę. Prof. E. Blankenbergas rašo, kad olandų teisminės sistemos ir administracinės teisės reforma veiksmingai pakeitė šios šalies teisinę kultūrą[199]. Taigi olandų teisininkų darbai analizuojant administracinės teisės normų įgyvendinimo praktiką, realių teisinių santykių ir teisės normų atitikimas įgyvendinant naujas teisines idėjas davė gražių vaisių. Todėl šios palyginti nedidelės, labai išsivysčiusios šalies patirtis yra itin vertinga ir pamokanti Lietuvos administracinės teisės mokslininkams, ypač ieškant adekvačių, netradicinių būdų tobulinti Lietuvos administracinę teisę.

Žymus XX a. liberalizmo teoretikas, Nobelio premijos laureatas Friedrichas Augustas Von Hayekas (1899–1992), nagrinėdamas administracinės teisės policinių galių santykio problemas, rašė, kad didžiausią vadi-

[199] Правовая система Нидерландов. Москва, 1998. С. 119–127.

namosios viešosios teisės dalį sudaro administracinė teisė, t. y. taisyklės, reglamentuojančios įvairių valstybinių institucijų (agentūrų) veiklą. Šios taisyklės yra organizacinio pobūdžio, nes administracinių institucijų nurodymai privalomi ne tik viešojo administravimo subjektams, bet ir privatiems asmenims (piliečiams). Taigi valstybė reglamentuoja piliečiams suteikiamų paslaugų naudojimo procesus, kai piliečiai susiduria su deleguota įstatymo leidyba, susijusia su privačiuoju sektoriumi. Mokslininko nuomone, administraciniai įgaliojimai, taikomi asmenims bei jų nuosavybei, pagrįsti ne universaliomis teisingo elgesio taisyklėmis, bet yra skirti konkretiems tikslams pasiekti. Taigi administraciniai įgaliojimai neišvengiamai implikuoja diskriminavimą bei nuožiūros laisvę. Todėl daugėjant viešųjų paslaugų, kurias valdžios institucijos teikia piliečiams, padidėja naudojimosi šiomis paslaugomis reglamento būtinybė ir vaidmuo[200]. Kita vertus, 1981 m. kalbėdamasis su žurnalo „*Wirtschafts Woche*“ redaktoriumi apie socialiai orientuotos valstybės problemas Hayekas pabrėžė, kad valstybė privalo garantuoti išorės bei vidaus saugumą (ypač privačios nuosavybės apsaugą) ir gali siūlyti vadinamąsias socialines paslaugas – pensijas, ligonių draudimą ir pan. Tačiau ji, versdama piliečius apsidrausti, neturi turėti draudimo monopolio, nes valstybė neturi teisės niekam trukdyti tai padaryti geriau nei ji.

Taigi administracinės teisės normos, pasak kito žymaus XX a. administracinės teisės klasiko prof. A. J. Jelistratovo, „išliejamos įstatymo arba poįstatyminio akto formos ir piliečiui šios normos suteikia didesnio apibrėžtumo, apgalvoto (išmąstyto) numatymo ir tvirtumo garantijas (naudą)“. Mokslininkas vis dėlto tiksliai įspėjo, kad negalima pervertinti šių normų reikšmės, nes „teisinis aparatas pareigūną pakeičia paprastu teisinės formos valios įrankiu“[201]. Todėl nieko nuostabaus, kad administracinės teisės principų ir normų taikymas viešojo valdymo praktikoje, administracinės justicijos institucijų jurisdikcinių funkcijų ir kontrolinių įgaliojimų bei tendencijų šiuolaikinėje Lietuvos administracinio valdymo realybėje mokslinis atskleidimas tampa itin svarbiu mokslo ir praktikos tobulinimo uždaviniu. Žinomo prancūzų administracinės teisės specialisto prof. G. Brebano nuomone, pagrindiniai administracinės teisės principai yra valstybinio valdymo funkcijų teisėtumas ir atsakomybė už konkrečius valdymo aktus bei veiksmus prieštaringoje ir sudėtingoje socialinės ir ekonominės visuomenės

---

[200] Von Hayek Fr. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. Vilnius, 1998. P. 200–202.

[201] Елистратов А. Я. Очерк административного права. Москва–Петроград, 1923. С. 20–21.

raidos praktikoje[202]. Be abejonės, kiekvieno valdininko teisė priimti tik aukštos teisinės kokybės sprendimus (aktus) yra ne privilegija, o didžiulės profesinės ir pilietinės atsakomybės žmogui, visuomenei ir valstybei priedermė. Iš to išplaukia, kad svarbiausias šiuolaikinės Lietuvos valstybinio valdymo mechanizmo, apskritai visų viešojo valdymo institucijų veiklos socialinio veiksmingumo rodiklis yra administraciniai gebėjimai užtikrinti bendrąsias žmonių ir pačios visuomenės reikmes bei interesus, atsirandančius ne privačios veiklos subjektų srityje ir valstybės priskirtus tik jos reguliavimo sritims (pvz., administracinės justicijos, policijos veikla, socialinio aprūpinimo reikalai, transporto priemonių kontrolė užtikrina ir eismo saugumą ir t. t.). Taigi valstybė, užtikrindama viešąją tvarką ir saugumą, garantuoja visuomenės normalias gyvenimo ir socialinės kūrybos sąlygas. Taigi šie klausimai turi būti sistemingai ir kruopščiai nagrinėjami Lietuvos administracinės teisės mokslininkų bei kitų specialistų, ypač turint galvoje pastaruoju metu mūsų valstybėje vykusius didžiulius socialinius pokyčius bei administracinių reformų procesus.

Čia verta priminti, kad žymus JAV teisės ir filosofijos tyrinėtojas, vadinamosios pragmatinės jurisprudencijos teoretikas Richardas A. Pozneris ypač pabrėžė būtinumą atsisakyti perdėtos teisės atskirties ir naudotis visomis teisinėmis ir praktinėmis žiniomis. Antai savo knygoje „Jurisprudencijos problemos“, išleistoje 1990 m., pagrįstai rašė, kad teisė yra ne šventas tekstas, o socialinė praktika, vienaip ar kitaip ribojama etinių ir politinių įsitikinimų. Pagrindine savo knygos nuostata autorius laiko teiginį, kad teisinių aiškinimų ir kitokių teisinių sąvokų pagrįstumą geriausia vertinti tikrinant jų išvadas vadinamajame realiame pasaulyje, nors teisėje ir egzistuoja tendencija žiūrėti daugiau atgal nei į priekį, t. y., pasak šio mokslininko, ieškoti esmių nei sutikti su empirine kaita. Taigi, aštriai kritikuodamas studentų teisininkų parengimo praktinei veiklai pedagoginę praktiką, jis nurodo politinių mokslų, ekonomikos, filosofijos, statistikos, psichologijos, mokslo etikos žinių stygių JAV universitetų teisės fakultetuose dėstomose programose. A. Pozneris kategoriškai teigia, kad akademinis mokslas nepateikia žinių, kurių teisėjams, kitiems teisininkams ir įstatymų leidėjams reikia, kad jie galėtų tvarkyti šiuolaikinę teisės sistemą, ir jeigu šie dideli

[202] Smulkiau žr.: Г. Бребан. Французское административное право. Москва, 1988. С. 171–218; administracijos institucijų prievolę laikytis teisės ir teisėtumo reikalavimų, įstatymų, jų pačių sukurtų principų, reglamentų bei taisyklių, teismų sprendimų, administracinės hierarchijos apskritai įtikinimai pabrėžia ir žymus prancūzų profesorius Ž. Vedelis (Ж. Ведель. Административное право Франции. 1978. С. 185–206, 207–211).

akademinės teisės trūkumai nebus pašalinti, skeptiška autoriaus nuomone, vargu ar ambicingos teisės tobulinimo programos bus sėkmingos[203].

Siekiant išsamiai išnagrinėti aktualias administracinės teisės mokslo problemas, pasitelkiami mokslinėje apyvartoje aprobuoti specialieji tyrimo metodai bei sudėtinga vertinimo kriterijų sistema. Štai prof. R. Tidikis rašo, kad tyrėjas turi vertinti teisinį dokumentą kaip sociologas, o ne kaip teisininkas[204].

Tačiau administracinės teisės moksle dažniausiai praktikuojami vadinamieji klasikiniai mokslinio tyrimo metodai. Pavyzdžiui, istorinis metodas taikomas administracinės teisės ir atskirų jos institutų genezei (raidai, kilmei) analizuoti. Be to, šiuo metodu galima nuosekliai nustatyti administracinių teisės aktų, reglamentuojančių konkrečių administracinės tikrovės reiškinių dinamiką, pobūdį, jų turinio raidą, valstybės ir visuomenės vaidmenį administracinių įstatymų ir poįstatyminių aktų kūryboje bei administracinio teisinio reguliavimo mechanizmuose. Šis metodas padeda atskleisti esmines galiojančių administracinių įstatymų ypatybes bei dėsningumus, tinkamai aiškinti naujai priimtus teisės aktus, šalinti šių aktų prieštaravimus, vertinti, ar Europos Sąjungos šalių ir pačios Bendrijos teisės aktai tinka Lietuvai. Sisteminio mokslinio tyrimo metodo esmė suteikia galimybę nustatyti konkrečių administracinės teisės reiškinių (normų) svarbą teisinėje sistemoje, specifinius jų bruožus ir ypatybes, atsižvelgiant į pokyčius visuomenėje, įstatymų leidėjo tikslus ir pan. Taigi šiuo metodu tyrėjas nustato nurodytų teisės normų reguliavimo struktūrą, reikšmę, jos konkrečius elementus, konkretaus taikymo praktikoje ribas, santykius su administracinės teisės principais, tarptautinėmis normomis ir kt. Loginis mokslinio tyrimo metodas plačiai taikomas siekiant nustatyti administracinio teisinio reguliavimo charakteristikas, realias galimybes ir valstybinio valdymo subjektų sistemą. Taikant šį metodą taip pat nustatomos administracinio teisinio reguliavimo priemonės, jų taikymo socialinėje praktikoje veiksmingumas bei panaudojimo galimybės, šalinami administracinių teisės aktų prieštaravimai, atskleidžiama tikroji administracinės teisės prasmė bei charakteristika. Lyginamasis mokslinio tyrimo metodas taikomas moksliniuose darbuose siekiant įvardyti skirtingais laikotarpiais naudojamų administracinio teisinio reguliavimo priemonių ryšius, jų teisinę esmę, pagaliau skirtingose teisinėse sistemose galiojančius valdymo institucijų veiklos modelius, ypač jų teisinius bruožus ir skirtybes.

---

[203] Pozner R. A. Jurisprudencijos problemos. Vilnius, 2004. P. 390–392.

[204] Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimo metodologija. Vilnius: LTU, 2003.

Vadinamasis *kontent* analizės metodas administraciniuose tyrinėjimuose pasitelkiamas siekiant nustatyti administracinės teisės subjektų veiklos veiksmingumą, jos trūkumų priežastis, parengti atitinkamos praktikos tobulinimo būdus, numatyti tendencijas ir kryptis.

Reikia pažymėti, kad teisės aiškinimo būdų ir taisyklių yra itin daug ir įvairių – lingvistinis, teleologinis – įstatymo tikslo, precedentinis, bendrųjų teisės principų, analoginio teisės aiškinimo ir kt.[205]

1990 m. atkūrus nepriklausomos Lietuvos valstybę viena iš aktualiausių problemų tapo būtinybė skubiai sukurti naujos epochos reikalavimus atitinkančią teisinę bazę – teisingus įstatymus, pažangią teisinę sistemą, parengti plačios erudicijos ir aukštos kvalifikacijos specialistus, visiškai atitinkančius naujus, iš sovietinės okupacijos gniaužtų išsivadavusius mūsų šalies gyvybinės svarbos viešojo valdymo ir kitus poreikius. Remiantis 1918–1940 m. Lietuvos sukurtomis teisinio tęstinumo tradicijomis ir perimamumo principais, atsižvelgiant į Jungtinių Tautų, Europos Sąjungos ir Europos Tarybos reikalavimus bei rekomendacijas, reikėjo neatidėliotinai pradėti naujos pažangios nacionalinės teisės kūrimo darbus, pertvarkyti valdymo institucijas pagal teisinės valstybės modelį. Taigi viena iš pamatinių Lietuvos teisės šakų – administracinė teisė – šiuo laikotarpiu pradėta formuoti vadinamuoju prieštaringu bandymų ir klaidų būdu, bet laipsniškai atsižvelgiant į pažangias Europos Sąjungos šalių teisės raidos tendencijas ir jos sampratą. Tačiau naujo, pažangaus Administracinių teisės pažeidimų kodekso rengimo darbai užtruko iki šiol, nes šio organinio teisės akto kūrybai neigiamą įtaką darė sovietinio laikotarpio ATPK modelis, skubotumas, koncepcijos neapibrėžtumas, tikslo sudėtingumas ir panašūs veiksniai. Šalies administracinės teisės principų raidai didelę teigiamą įtaką darė sparčiai besiplėtojanti konstitucinė teisinė bazė, ypač būtinumas įgyvendinti praktikoje teisinės valstybės principus, siekis visą vykdomosios valdžios institucijų veiklos (veiksmų) sistemą apriboti teisingų įstatymų valdžia. Praktika įtikinamai rodo, kad tik tokiu tvirtu pagrindu veikianti administracinė valdžia pajėgi realiai apsaugoti kiekvieno asmens subjektyvias administracines teises. Administracinės teisės XX a. raida rodo, kad veiksmingiausią valdymo institucijų veiksmų kontrolę atlieka teismai, ypač specializuoti viešojo valdymo santykių srityje. Šiuo dabartiniu Lietuvos laikotarpiu vis didesnę svarbą įgyja teisinga teisėtų ir veiksmingų vykdomosios valdžios veiksmų, turinčių privalomąjį kitiems asmenims pobūdį, skatinimo politikos bei gausių administracinių procedūrų (administracinio reglamentavi-

[205] Žr., pavyzdžiui: D. Mikelėnienė, V. Mikelėnas. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999. P. 167–242.

mo) tobulinimo klausimai. Praktika rodo, kad šiuolaikinės Lietuvos administracinės teisės mokslo tyrinėjimų pagrindinės kryptys yra susijusios su administracinės teisės turinio ir dalyko, sisteminimo bei kodifikacijos, valstybinio valdymo formų ir metodų, valstybinės tarnybos, administracinio proceso ir administracinės jurisdikcijos, administracinės kontrolės ir priežiūros, administracinių teisės aktų leidybos procesų tobulinimo, teisėtumo užtikrinimo bei kitų aktualijų optimalaus teisinio reguliavimo modelių paieškomis, jų tiksliu suderinimu su Europos Sąjungos administracine teise.

1998 m. Teisinės sistemos reformos metmenyse (naujojoje redakcijoje) nurodoma, kad būtina suaktyvinti teisės mokslo raidą ir į įstatymų kūrimą įtraukti teisės mokslininkus, organizuoti teisėsaugos institucijose dirbančių teisininkų tęstinį mokymą. Tačiau, deja, aktualūs ir konkretūs teisės mokslininkų kūrybinio potencialo bei operatyvaus konkrečių jų tyrinėjimo rezultatų įdiegimo į praktiką klausimai Metmenyse neatskleidžiami. Pažymėtina, kad atkūrus Lietuvos nepriklausomybę naujai besikuriančiam šalies administracinės teisės mokslui iš inercijos didelę įtaką darė sovietinės okupacijos laikotarpio administracinė teisės doktrina (ypač administracinės atsakomybės institutai). Tačiau pasikeitusios Lietuvos valstybinio gyvenimo sąlygos, naujai sukurta teisinė sistema lėmė naują šalies įstatymų ir teisės šakų, taip pat ir administracinės teisės, turinį. Didžiulė administracinio teisinio reguliavimo apimtis, jo ypatinga svarba valstybės ir visuomenės raidai iškėlė administracinės teisės mokslui sunkius uždavinius ir jų sprendimo problemas, ypač keičiant šio reguliavimo metodus ir užtikrinant piliečių, visuomenės ir valstybės interesų apsaugą viešojo valdymo srityje. Taigi administracinis teisinės reguliavimo veiksmingumas ir socialinis naudingumas gali būti pasiektas tik tiksliai apibrėžus ir nustačius šalyje susidariusius valdymo sistemos tikslus (uždavinius), kryptis ir ribas, ypač poįstatyminių teisės aktų taikymo administracinėje praktikoje. Būtina juos tiksliai derinti su pagrindiniais šios teisės šakos šaltiniais (įstatymais), vykdomosios valdžios kompetencija. Ypač didelę reikšmę piliečių ir juridinių asmenų teisių apsaugai turi administracinio proceso normos ir procedūros, Lietuvoje sukurtų ir hierarchiškai suderintų administracinių ir vadinamųjų kvaziteismų sistema. Pažymėtina, kad šių teismų vaidmenį kuriant pažangią administracinę teisę bei tobulinant viešąjį valdymą Lietuvoje sunku pervertinti. Tai rodo Prancūzijos, Vokietijos, Didžiosios Britanijos bei Jungtinių Valstijų teismų sukaupta mokslinė ir praktinė patirtis ir jos moksliniai apibendrinimai.

Lietuvos Konstitucinio Teismo praktikoje dažnai nagrinėjamos bylos, kuriose sprendžiami klausimai dėl teisės aktuose nustatytos valdžios institucijų kompetencijos konstitucingumo. Taigi Konstitucinis Teismas privalo

tiksliai atriboti konkrečiai institucijai pavestas funkcijas, aiškiai nustatyti kiekvienos valdžios institucijos įgaliojimus, apibrėžti Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytą institucijos teisių ir pareigų apimtį bei valdžios institucijų sąveikos mechanizmą[206].

Svarbu pabrėžti ir ypatingą administracinių teismų vaidmenį Lietuvoje. Antai A. Andruškevičius pagrįstai pabrėžė, kad Lietuvoje administracinis teismas tampa itin reikšmingu administracinės teisės kūrėju, šios teisės spragų ir kitokių netobulumų taisytoju. Autoriaus nuomone, mokslui yra svarbesnės ne pačios viešojo valdymo organizacijos, bet asmenybės santykių su Lietuvos viešąją administracija klausimas bei atitinkamų lygiagrečių viešajam valdymui kontrolės ir administracinės justicijos institutų funkcionavimas[207]. Kas tiesa, tai tiesa. Tačiau, kita vertus, galima teigti, kad abu nurodyti probleminiai aspektai yra vienodai svarbūs, nes, be abejonės, jų sklandus organiškas suderinimas administracinėje praktikoje realiai minimizuotų žmogaus teisių ir laisvių pažeidimų skaičių, t. y. iš esmės sustiprintų šį konstitucinį viešojo administravimo institutą. Taigi Lietuvos administracinės teisės mokslo raidai vienodai svarbūs abu teoriniai aspektai – tiek viešojo administravimo institucijų veikla, tiek realus ir principingas žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimas šiose institucijose ir administracinėje jurisdikcinėje gynyboje nustatant veiksmingą šios gynybos tvarką. Juk šiuo laikotarpiu valstybinių aparato veikloje grėsmingai didėjantis biurokratizmas, iš esmės nekontroliuojama ir įvairiais pretekstais dangstoma jo plėtra itin apsunkina bent šiek tiek veiksmingesnį fundamentinio Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinto principo įgyvendinimą („valdžios įstaigos tarnauja tik žmonėms“).

Beje, Ronaldas Dworkinas visame pasaulyje išgarsėjusioje knygoje „Rimtas požiūris į teises“ pažymi, kad teisinės institucijos sudaro sistemą, kurios bendras tikslas yra užtikrinti kiek įmanoma aukštesnį, vidutinį šių individų gerovės lygį, platesnį ir turiningesnį teisingumą. Šio autoriaus nuomone, pati fundamentiškiausia yra savarankiška teisės į lygybę koncepcija, kurią jis įvardija kaip teisę į vienodą rūpestį ir pagarbą. Tačiau piliečių teisės į lygybę gali prieštarauti programoms, skirtoms svarbiems ekonominiams ir politiniams tikslams, įskaitant socialinę politiką, siekiančią ugdyti bendrąją lygybę. Todėl R. Dworkinas teigia, kad piliečiai turi dvi skirtingas teises. Pirmiausia tai teisė į vienodą kokios nors galimybės arba ištekliaus,

---

[206] Žr., pavyzdžiui: E. Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius, 2003. P. 272; Sinkevičius V. Konstitucijos aiškinimas ir jo ribos // Justitia. 2004. Nr. 3. P. 2–11.

[207] Žr.: A. Andruškevičius. Administracinės teisės principai ir normų ribos. P. 7.

arba atsakomybės naštos paskirstymą. Antroji teisė – tai teisė būti traktuojamam kaip lygiam (*treatment as an equal*), t. y. teisė ne naudotis vienodu kokios nors atsakomybės naštos arba naudos paskirstymu, bet būti traktuojamam su tokia pačia pagarba arba rūpesčiu, kaip ir bet kuris kitas[208]. Nėra abejonės, kad šios ir kitos autoriaus – žinomo teisės sociologo idėjos yra vertingos ir kūrybiškai taikytinos plėtojant ir tobulinant administracinės teisės mokslą bei jurisdikcinę ir teismų praktiką mūsų šalyje.

Dr. E. Šileikis, nagrinėdamas valdymo (administravimo) principinę sampratą, taikliai nurodo, kad vyriausybės valdymo aktuose iš principo gali būti teisės normų, kurios nustato įstatymuose nenumatytą teisinį reguliavimą, nekonkuruoja su įstatymų normomis ir logiškai bei sistemiškai atitinka Konstitucijos 94 straipsnį. Taigi Seimui, Respublikos Prezidentui arba savivaldybės tarybai vykdant valdymą konstituciškai leidžiama viskas, kas numatyta įstatymuose. Jeigu toks valdingo elgesio modelis įstatymuose nenumatytas, tačiau, mąstant logiškai ir sistemiškai, kildinamas iš šių institucijų konstitucinės kompetencijos ir numatomos diskrecijos bei tiesiogiai neprieštarauja Konstitucijai, įstatymams, išimtinei įstatymų leidybos taisyklei, tokia valdymo funkcijų samprata platesniame kontekste, be abejonės, galima. Todėl autorius pagrįstai rašo, kad valdymas – tai ne tik įstatymų detalizavimas, bet ir politiškai, ir teisiškai savarankiškos teisėkūros procesas. Šiuo pagrindu autorius daro išvadą, kad sąvokos „valdymas“ arba „administravimas“ yra tinkamesnės negu „vykdomoji valdžia“. Kartu jis kategoriškai teigia, kad, pavyzdžiui, „demokratinėje ir teisinėje valstybėje neturėtų būti vyriausybės nutarimų arba kitų valdymo aktų, kurie materialiai laikytini įstatymais“[209]. Taigi čia E. Šileikis iškelia visapusiškai reikšmingą ne tik konstitucinės, bet ir administracinės teisės teisinę taikomąją, praktinę teisės aktų leidybos (priėmimo) problemą. Tačiau tenka pripažinti, kad išsamesnis šios problemos teisinis argumentavimas ir atitinkamos konstitucinės ir administracinės teisės „pasienio rajonų“ – atitinkamų teisės aktų tikslais praktinio taikymo tendencijų atskleidimas (pvz., hierarchinio santykio ir galiojimo ribų nustatymas, jų sąveikos derinimas, veiksmingumo didinimas) dar reikalingi ir konkretesnių studijų bei analizės.

Prof. A. Pumputis, nagrinėdamas vyriausybės sampratą bei modelį, pagrįstai pabrėžia jos vaidmenį valstybės valdžios institucijų sistemoje, įtaką visai valstybingumo raidai šalyje. Ir tai visiškai suprantama, nes vyriausybė yra svarbiausia vykdomoji tvarkomoji šalies institucija, vykdanti (įgy-

---

[208] Žr.: R. Dworkin. Rimtas požiūris į teises. Vilnius, 2004. P. 12–18; 315–338.

[209] Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: teisinės informacijos centras, 2003. P. 354–361, 585–587.

vendinanti) įstatymus ir kitus teisės aktus valstybėje bei tvarkanti kitus svarbius šalies reikalus. Autorius tiksliai nurodo, kad šioje ypač reikšmingoje veikloje vyriausybei didelę įtaką turi vadinamosios interesų grupės, kurios daro tiesioginį ir netiesioginį poveikį vyriausybei bei kitoms institucijoms, tiesiogiai veikdamos (atstovaudamos) vyriausybėje, arba atskirų įtakos grupių narių ryšiams su valdžios ir valdymo institucijomis ir teismais. Faktai tokie, kad mažiau išsivysčiusiose demokratiškose šalyse (ypač posovietinėse) šių interesų grupių veikla, formaliai žiūrint, yra mažiau reikšminga, nes ypač skrupulingai reglamentuojama įstatymais bei kitais teisės aktais (sovietinės totalitarinės valstybės įtaka). Tačiau, pavyzdžiui, nepriklausomos Lietuvos administracinė praktika rodo, kad tokių interesų grupių siekiai bei įtaka valstybėje, kaip teisingai teigia prof. A. Pumputis, gali būti labai specifiniai ir savanaudiški[210]. Todėl tikslus teisinis procedūrinis šių vadinamųjų įtakos grupių veiklos sureguliavimas ir administracinis reglamentavimas yra viena iš aktualiausių šiuolaikinės Lietuvos administracinės teisės ir jos mokslo problemų (ypač derinant viešąjį ir privatų interesus, pažabojant pavojingai išsikerojusį vadinamąjį juodąjį lobizmą valdžios institucijose ir t. t.).

Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, iš esmės keičiasi Lietuvos administracinės teisės turinys. Todėl būtina tobulinti šios ypač svarbios teisės šakos teorinius pagrindus, juos pritaikyti naujiems laiko reikalavimams, naujoviškai ir šiuolaikiškai spręsti problemas, susijusias su naujos teisinės bazės kūrimu, naujais principais ir uždaviniais. Antai atsižvelgiant į Europos ministrų 2003 m. gruodžio 1 d. Romoje patvirtintą Bendradarbiavimo viešojo administravimo srityje vidutinės trukmės 2004–2005 m. programą Lietuvos viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje planuojama ypač daug dėmesio skirti geresniam valdymui (*Better Regulation*), žmogiškųjų išteklių valdymui (*Human Resource Management*), naujovėms teikiant viešąsias paslaugas (*Innovative Public Services*) ir elektroninei valdžiai (*e-Government*)[211]. Vyriausybė planuoja, kad šios strategijos įgyvendinimas padės įtvirtinti perėmimu ir tęstinumu grindžiamą šalies socialinės ir ekonominės raidos politiką, modernizuoti ir racionalizuoti valstybės ir savivaldybės institucijų bei įstaigų struktūrą, planavimo, organizavimo ir koordinavimo ryšius, įtvirtinti patikimą veiklos kontrolės ir vidaus audito sistemą bei užtikrinti optimalų įgaliojimų, kompetencijos ir atsakomybės paskirstymą centriniu, teritoriniu ir vietos savivaldos lygiais. Be to, tikimasi, kad tobulės viešojo administravimo sprendimų dėl asmenų, kurie kreipiasi į

[210] Žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: LTU, 2002. P. 752–755.
[211] Valstybės žinios. 2004. Nr. 69–2399.

valstybės ir savivaldybių institucijas bei įstaigas, priėmimo procedūros, bus siekiama paprasčiau teisiškai reglamentuoti verslą, sukurti profesionalią, stabilią valstybės tarnybą, gebančią tinkamai atlikti savo funkcijas Lietuvai tapus Europos Sąjungos valstybe nare ir užtikrinti gerą viešųjų paslaugų kokybę. Strategijoje taip pat nurodoma, kad Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme[212] nereglamentuota viešojo administravimo institucijos vidaus administravimo struktūra, todėl susidaro sąlygos formuotis neracionalioms viešojo administravimo institucijų vidaus administravimo struktūroms. Maža to, tokiomis sąlygomis keblu planuoti, organizuoti ir užtikrinti vykdymo kontrolę, atsiranda galimybė nepagrįstai didinti viešojo administravimo institucijų padalinių skaičių ir kartu valdymo išlaidas. Iš esmės tobulintinos ir administracinės procedūros, nes jų taikymo praktika rodo, kad jos toli gražu neužtikrina žmonių galimybės ginti savo teises ir teisėtus interesus. Taigi šiuo metu administracinės teisės mokslininkų kūrybinės pastangos turi būti sutelktos naujiems sudėtingiems ir aktualiems uždaviniams spręsti, ypač tobulinant visą Lietuvos viešojo administravimo sistemą, atskirų valdymo institucijų veiklą, ją racionaliai dekoncentruojant ir decentralizuojant, toliau gerinant valstybės tarnybą. Kuriant naujus šalies administracinės teisės sistemos pagrindus būtina atskleisti viešojo administravimo (valdymo) turinį, valstybinę valdymo struktūrą (ypač reguliuojant įmonių ūkinę veiklą, statybos priežiūrą, architektūrą, valstybės institucijų finansinę veiklą saugant socialines, politines ir asmenines piliečių teises ir laisves, įmonių, įstaigų ir organizacijų teises ir teisėtus interesus), taigi sukurti naujų veiksmingos administracinės-apsauginės teisinių santykių sistemos kūrimo mokslinius pagrindus. Lietuvos administracinės teisės mokslo plėtros perspektyvos turi būti siejamos su jo teorinių pagrindų tobulinimu, aktualių sąvokų suvienodinimu, atskirų jo institutų pagrindimu, administracinių teisės normų kodifikavimu ir sisteminimu. Dar viena kita svarbi šių tyrinėjimų kryptis – valstybinio valdymo principų ir funkcijų tobulinimas rinkos ekonomikoje, valstybės kontrolės santykių, vykdomosios valdžios institucijų veiklos, administracinių legalizavimo procedūrų, administracinių režimų tobulinimas ir kt. Praktika rodo, kad teisminės vykdomosios valdžios institucijų veiklos kontrolė yra veiksmingas teisinės valstybės stiprinimo įrankis.

Paprastai moksliniai tyrinėjimai administracinėje teisėje įgyvendinami monografijose, straipsniuose, metodinėse priemonėse išdėstant autorių nuomones, koncepcijas, pasiūlymus dėl įstatymų tobulinimo ir jų taikymo praktikos. Administracinės teisės specialistai čia tyrinėja, aiškina ir komen-

[212] Valstybės žinios. 1999. Nr. 60–1945.

tuoja įvairius administracinės realybės procesus (dėsningumus, tendencijas, sąvokas, kategorijas ir institutus). Tuo tikslu mokslininkai naudoja įvairias metodologines surinktų žinių apdorojimo priemones remdamiesi administracinės teisės mokslo dalyko, sistemos ir metodologijos tyrinėjimų rezultatais, specifiniais terminais, istorija bei sukaupta vertinga pažintiniu požiūriu bibliografija. Tyrinėjant veikiančią (galiojančią) administracinę teisę ypač svarbu kruopščiai nagrinėti jos normas, kategorijas ir šių normų taikymo Lietuvoje praktiką bei realias socialines pasekmes. Tokių mokslinių paieškų rezultatas – patikimas konkrečių administracinio reguliavimo formos reikalingų visuomeninių santykių nustatymas.

Lietuvos administracinių įstatymų leidybos praktikoje vyrauja tendencija atskirus administracinės teisės institutus (pvz., administracinių teisės pažeidimų, valstybės tarnybos įstatymus), turinčius didelę reikšmę valstybiniame reguliavime, skirstyti į atskiras administracinės teisės dalis (skiltis). Kartais toks intensyvus, drastiškas ir netolygus administracinės teisės institutų autonomizavimas išderina pažangią ir nuoseklią administracinės teisės koncepciją.

Lietuvos administracinės teisės kurso pirmojoje dalyje (knygoje) aiškinamos pagrindinės administracinės teisės sąvokos ir kategorijos (valdymas, viešasis valdymas, valstybinis valdymas, viešasis administravimas, valdymo institucijos), nagrinėjama administracinės teisės subjektų (valdymo institucijų, valstybės tarnautojų, piliečių, juridinių asmenų) teisinė padėtis, viešojo valdymo formos ir metodai, teisėtumo užtikrinimo būdai ir t. t. Be to, kurse analizuojami svarbiausi galiojantys administracinės teisės aktai (normos), remiamasi jų įgyvendinimo praktika, administracinės teisės, kitų teisės šakų teoretikų ir specialistų darbais. Gvildenamos ir kitos temos: kertiniai (pamatiniai) administracinės teisės principai, išplaukiantys iš klasikinės administracinės teisės tradicijų, analizuojami probleminiai administracinės teisės institutų klausimai. Konkreti informacija pateikiama lyginamuoju aspektu, ypač nušviečiant pagrindinių Europos Sąjungos šalių administracinės teisės sąlyčio taškus su Lietuvos administracine teise[213].

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, administracinė teisė pertvarkoma iki šios dienos, nes iš esmės pasikeitė visa šios pagrindinės teisės šakos sistema, sukurtas naujas, svarbus teisinės valstybės administracinės justicijos institutas – administracinis teismas. Dabar administracija kontroliuojama atstovaujamosios valdžios, specializuotų teismų ir aukštesnių vykdomosios

[213] Studijuojant šias problemas ypač vertingų idėjų bei inovacinių kriterijų pateikė prof. A. Vaišvila (žr. fundamentinį šio mokslininko darbą „Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje“. Vilnius: Litimo, 2000).

tvarkomosios valdžios institucijų. Tačiau Lietuvos administracinės justicijos pagrindą sudaro teisminė kontrolė, nes Lietuvos Respublikos Konstitucijos 111 straipsnis numato, kad administracinėms byloms nagrinėti gali būti įsteigtas specializuotas teismas. Tai ir buvo atlikta šalyje sukūrus apygardų administracinių teismų sistemą ir Lietuvos Vyriausiąjį Administracinį Teismą[214]. Bet duomenys rodo, kad vadinamuosiuose bendrosios kompetencijos teismuose daugėja išnagrinėtų administracinių ginčų. Todėl administracinės teisės mokslininkai turėtų nuosekliau ištirti šią tendenciją bei parengti programas, kitą metodinę medžiagą, būtiną teisėjų specializacijai tobulinti ir jų profesinei kvalifikacijai kelti.

Faktai rodo, kad Lietuvos administracinės teisės moksle palyginti mažai tyrinėtas šio mokslo dalyko klausimas, šios sąvokos samprata bei tikslių išorinių ribų nustatymo problema, ypač turint galvoje aplinkybę, kad pastarąjį dešimtmetį dažnai vartojamos sąvokos „administracija“, „vykdomoji valdžia“, „apskrities viršininkas“, „prezidentinė valdžia“. Kita vertus, audringa rinkos ekonomikos plėtra apribojo administracinio teisinio reguliavimo arealą (ypač ekonomikoje, šalies ūkyje, valstybės socialinėje kultūrinėje srityje ir kitur). Taigi atkūrus Lietuvos nepriklausomybę šie ir kiti pokyčiai laipsniškai (adekvačiai) keitė ir administracinės teisės mokslo ribas. Kadangi administracinė teisė apima daugybę valstybinio valdymo teisės aktų (normų), šis fenomenas turi įtakos ir privačioms įmonėms, ypač nustatant jų teisinius režimus, tvarkant įmonių informacinių tarnybų veiklą, jų raštvedybą ir pan. Todėl labai svarbu, kad administracinės teisės mokslininkai, kiti specialistai laiku pastebėtų ir ištirtų šiuos pokyčius bei pateiktų konstruktyvių pasiūlymų dėl atitinkamos teisinės bazės tobulinimo.

Reikia pripažinti, kad svarbiausia šio dalyko sudedamoji dalis yra administracinės teisės normos (galiojanti administracinė teisė). Tačiau administracinės teisės mokslo dalyko samprata bus neišsami, jeigu ji nebus papildyta administracinių teisės kategorijų ir administracinių teisės normų taikymo praktikoje tyrimais. Ypač svarbūs moksliniai tyrinėjimai teisinių santykių subjektų klausimu, taip pat juridiniai faktai, vertikalūs ir horizontalūs, materialiniai ir procesiniai, vidinio ir viešojo administravimo santykiai, nūdienos valstybinio valdymo aspektai, valdymo institucijų vykdomoji tvarkomoji veikla taikant teisės aktus, šią veiklą glaudžiai siejant su socialine praktika, siekiant veiksmingai tobulinti teisės normas. Administracinės teisės mokslo dalykas glaudžiai susijęs ir su administracinio teisinio reguliavimo praktika (ypač valstybinio viešojo valdymo srityje).

---

[214] Valstybės žinios. 2000. Nr. 85–2566.

Didžiulė ir mokslinės medžiagos, ir informacijos apimtis verčia mokslininkus kurti naujas idėjas, koncepcijas, doktrinas, mokslinius praktinius komentarus bei rekomendacijas rengiant naujus ir tobulinant galiojančius teisės aktus. Tačiau ši sunki intelektinė veikla turi būti atliekama kruopščiai atrenkant, sisteminant ir skirstant atitinkamus faktus. Šiuose sudėtinguose mokslinio pažinimo procesuose Lietuvos administracinės teisės sistema glaudžiai (organiškai) persipina su administracinės teisės mokslu, vadyba, sociologija, ekonomikos doktrinomis. Šios bazės pagrindu turi būti rengiamos kokybiškos metodinės didaktinės priemonės, vadovėliai ir monografijos, moksliniai praktiniai straipsniai. Dėl to administracinės teisės mokslo sistema yra platesnis nei administracinės teisės sistema reiškinys, nes jis, kaip matome, susideda iš specifinio dalyko, mokslinės tiriamosios dalies, atitinkamos sistemos, metodologijos ir netgi atitinkamo mokslo istorijos studijų. Ir, kaip rodo praktika, administracinės teisės mokslas privalo greitai reaguoti į socialinius pokyčius, naujas visuomenės ir žmonių reikmes. Vadinasi, ši sistema suvienija šakinius, institucinius, funkcinius ir procesinius aspektus į bendrą darnią žinių apie Lietuvos administracinę teisę visumą. Žinios apie administracinę teisę gali būti suskirstytos į šias dalis: dogmatinę, valdymo teisės, policijos teises, administracinio proceso bei justicijos.

Aukštosiose teisės mokyklose teisinės žinios pateikiamos ypač plačiai. Ir, be abejo, daug dėmesio skiriama administracinei teisei, darančiai didžiausią įtaką visuomenės socialiniams pokyčiams, valstybės teikiamų socialinių paslaugų plėtrai, socialinės demokratijos procesų stiprinimui, žmonių aktyvumo ir įtakos valstybės gyvenime įtvirtinimui.

Administracinės teisės žinių pagrindus privalo gerai įvaldyti kiekvienas pilietis, o apie kvalifikuotus teisininkus, ekonomistus, politikus, valdininkus ir kalbėti neverta. Paprastai administracinės teisės vadovėlyje pateiktos žinios išplaukia iš administracinės teisės praktikos ir mokslo pagrindų bei aktualijų. Todėl šios knygos autoriai šį uždavinį siekia išspręsti minėtas žinias pateikdami skaitytojui kuo aiškiau. Tačiau vadovėlyje išdėstyta teisinė informacija turi atitikti didaktikos taisykles ir mokymo programas. Taigi išstudijavęs administracinės teisės žinių pagrindus studentas labai išplečia savo akiratį ir įgytas žinias gali tinkamai taikyti praktikoje. Kiekvienas žmogus, ypač teisininkas, kaip rodo faktai, su administracine teise susiduria kiekvieną dieną, nepriklausomai nuo jo specializacijos. Taigi su visuomenės ir valstybės socialiuoju gyvenimu susijusių teisės aktų intensyvi kaita verčia teisininką gerai orientuotis jų erdvėje, tiksliai ir teisingai juos taikyti profesinėje praktikoje.

Teisininkui keliant profesinį meistriškumą, plečiant savo akiratį ir erudiciją būtina studijuoti unifikuotą Europos Sąjungos administracinę teisę, ypač derinant su ja Lietuvos nacionalinės teisės aktus. Atsižvelgiant į didžiulę Prancūzijos administracinės teisės įtaką kitoms pasaulio šalims ir jų administracinės teisės evoliucijai būtina susipažinti su šios šalies administracinės teisės pagrindais ir principais. Antai vokiečių administracinės teisės klasikas Otto Mayeris pirmiausia išleido knygą apie Prancūzijos administracinę teisę ir tik vėliau pasaulyje pripažintą monografiją „*Deutsches Verwaltung*“, kurioje pasinaudojo Prancūzijos administracinės teisės modeliu kurdamas vokiečių administracinės teisės doktriną[215].

Prof. Jurgenas Schwarze‘as pagrįstai rašo, kad Europos Sąjungoje „bendro reguliavimo poreikis bei bendrumų ir skirtumų tyrinėjimas Europos teisės sistemose yra troškimas gauti ne tik teorinių, bet ir praktinių žinių“[216]. Du šimtus metų skaičiuojanti Prancūzijos administracinės teisės istorija rodo, kad šiai šaliai būdinga stipri centralizacija administracinių institucijų organizacijoje ir veikloje. Šios institucijos objektyviai įgyvendina politinius valstybinės valdžios sprendimus, kurie skatino sparčią socialinę ekonominę raidą bei pažangą politiniame valstybės gyvenime. Svarbų vaidmenį tobulinant Prancūzijos administracinę teisę suvaidino mokslininkai G. Brebanas, Ž. Vedelis ir kt. Jų darbai populiarūs ir tarp Lietuvos administracinės teisės tyrinėtojų.

1.5.1. Administracinės teisės mokslas Lietuvoje 1918–1940 m.

Žymus Lietuvos istorikas K. Švoba knygoje „Seiminė ir prezidentinė Lietuva“ pagrįstai nurodo, kad per istoriškai trumpą 20 metų laikotarpį Lietuvai pavyko sukurti kvalifikuotą, efektyvų ir mažai korupcijos paliestą valstybės administracinį aparatą, kuris turėjo didelę įtaką labai sparčiai šalies socialinei, ūkinei ir kultūrinei pažangai. Tačiau ši pažanga vargu ar būtų įmanoma be pirmosios Lietuvos aukštosios mokyklos –- universiteto, įsteigto 1922 m. vasario 16 d. Kaune, veiklos (Lietuvai ypač reikšminga proga – 1930 m., kai Vytauto Didžiojo 500-ųjų metinių proga Vyriausybė birželio 7 d. aktu Universitetui suteikė „Vytauto Didžiojo universiteto“ vardą). Šio universiteto Teisių fakultete veikė administracinės teisės katedra, kuriai vadovavo ord. prof. V. Biržiška. Ypač dideli nuopelnai plėtojant

[215] Schwarze J. European Administrative Law. Luxemburg, 1992. P. 4.
[216] Ten pat. P. 5.

administracinės teisės mokslą priklauso žymiam teisininkui, Lietuvos mokslo ir visuomenės veikėjui M. Romeriui (1880–1945). Šis universalus, plačios erudicijos mokslininkas tris kartus buvo išrinktas Vytauto Didžiojo universiteto rektoriumi (1927–1928, 1933–1936 ir 1936–1939), darbavosi advokatūroje (buvo prisiekusiojo advokato Tado Vrublevskio padėjėjas). 1920 m. paskirtas Kauno apygardos teismo, o kiek vėliau (nuo 1921 m. birželio) – Vyriausiojo Tribunolo teisėju. 1928 m. įkūrus Valstybės Tarybą Respublikos Prezidentas M. Romerį paskyrė jos nariu. 1922 m. rašytoje autobiografijoje šis enciklopedinio proto teisininkas rašė, kad įstojęs į Krokuvos Jogailos universitetą, kuriame vieną semestrą studijavo istoriją, troško ne tiek gryno istorijos mokslo „kiek istoriniai-socialinio mokslo, kuris ankštai rišasi ir papildo teisių mokslą, nes tarp istoriniai-socialinio ir teisių mokslo yra maždaug toks santykis, kaip tarp esmės ir formos“. Teisių fakultete pradėta leisti „Teisių fakulteto darbų“ serija. Šios serijos dešimtyje tomų 1924–1939 m. buvo išspausdintos 42 autorių knygos, tarp kurių – kelios solidžios M. Romerio studijos[217]. Pastarojoje knygoje autorius iškėlė administracinio teismo, įgyvendinančio Lietuvoje valstybinio valdymo srityje teisėtumą ir nepriklausančio nuo vyriausybės ir apsaugoto nuo įvairių įtakų, idėją. Remdamasis teismų praktika M. Romeris pranašiškai rašė, „kaip pavojinga ir nerimta yra pasitikėti mums valdančiųjų ir politinių partijų nusistatymu gerbti teismą be teisinių formalių šios pagarbos garantijų“. Vis dėlto autorius siūlė įkurti specialų administracinį teismą, o ne administracinį bendros kompetencijos teismo skyrių.

M. Romerio idėjas apie administracinį teismą iš esmės palaikė žymus teisininkas Konstantinas Račkauskas (1905–1972) straipsnyje „Lietuvos administracinio teismo pradai“[218]. Bet to meto Lietuvos Vyriausybė nepritarė plačios kompetencijos administracinio teismo įkūrimui. Teisingumo ministras pareiškė, kad būtų rizikinga įvesti tokią administracinių teismų sistemą, nes ta sistema turi plėtotis ir įgyti savo sąlygas ir savo gyvenimą atitinkančią formą. Autoriaus nuomone, sutelkti viename teisme visus ginčus dėl administracinių aktų teisėtumo yra tikslingiau negu šiuos ginčus išblaškyti po skirtingas teisines įstaigas, nes pastaruoju atveju yra pavojus, kad tos pačias įstatymo nuostatos bus vienaip aiškinamos vieno teismo ir kitaip – kito. Taigi, pasak K. Račkausko, piliečiams daugiau naudos, kai administraciniai aktai yra svarstomi ne bendrųjų (t. y. bendrosios kompetencijos) teismų, o specialaus administracinio teismo, nes šis teismas žino,

[217] Römeris M. Reprezentacija ir mandatai. Kaunas, 1926. P. 312; Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas, 1928. P. 359.

[218] Teisė. 1937. Nr. 37. P. 55–65.

kurie administracijos veiksmai yra esminiai ir kaip juos galima naikinti arba reformuoti nepažeidžiant ar nesustabdant administracijos darbo. Nors Lietuvos Vyriausybė administracinio teismo sukūrimą vertino nepalankiai manydama, kad šis teismas gali būti veiksmingu opozicinių, politinių jėgų teisiniu įrankiu. Todėl teisus prof. M. Maksimaitis teigdamas, kad tarpukario Lietuvoje administracijos institucijų ir valdininkų veiklos teisėtumo problemos išspręsti iki galo nepavyko, nors būta konstruktyvių pastangų ją išspręsti[219].

Tyrinėdami atkurtos Lietuvos valstybės teisę (1918–1940), teisės istorikai V. Andriulis ir M. Maksimaitis rašo, kad administracinė teisė Lietuvoje buvo menkai išplėtota[220], nes dalis administracinės teisės aktų, neprieštaraujančių Lietuvos Konstitucijai, buvo paimta iš carinės Rusijos teisės. Lietuvoje naujai sukurti administraciniai teisės aktai buvo leidžiami valstybės tarnybos, policijos, savivaldybių, muitinių, veterinarijos įstaigų ir kitų institucijų veiklai reglamentuoti[221].

Tačiau moksliniuose tyrinėjimuose apie aktualius valstybės administravimo aspektus tuo laikotarpiu buvo paskelbta nemažai publikacijų (straipsnių, publikacijų, monografijų, kitų leidinių).

Antai prof. A. Janulaičio redaguojamuose Kauno universiteto „Teisių fakulteto darbuose“ 1928 m. išleista M. Romerio knyga „Administracinis teismas“, dr. P. V. Raulinaitis išleido monografiją „Administracijos principai“ (Kaunas, 1926. P. 104), S. Žakevičius – paskaitų konspektą „Administracinė teisė“ (Kaunas, 1939. P. 160), 1937 m. Teisių fakultete buvo aprobuota disertacija „Administracijos atsakomybė už padarytus nuostolius valdomiesiems“. Taip pat išleista nemažai vadovėlių, skirtų policijos veiklai[222].

---

[219] Žr.: M. Maksimaitis. Administracijos veiksmų teisėtumo problema tarpukario Lietuvoje. Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas. 1997 m. gegužės 14 d. konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras. P. 39–48.

[220] Žr.: Lietuvos teisės istorija. Vilnius: LTU, 2002. P. 369.

[221] Žr., pavyzdžiui: Policijos kalendorius. Kaunas, 1931. Vytauto Didžiojo universitetas; Piliečių apsaugos departamento aplinkraščių rinkinys. 1918 m. vasario 16 d.–1931 m. gegužės 31 d. Kaunas, 1931; Vidaus reikalų ministerijos administracijos departamento aplinkraščiai. 1938 m. gegužės mėn. 10 d. Kaunas, 1938; Alseika V. Filmų priežiūra Lietuvoje. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1938. Mediko-sanitarinių įstatymų, veikiančių Lietuvoje, rinkinys. Surinko ir išleido d-ras med. pulk. K. Oželis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 1930; Susisiekimo priemonių tikrinimo ir registracijos nuostatai. Kaunas, 1936; Plaukymo ir plukdymo vidaus vandens keliais įstatymas ir taisyklės. Kelių valdybos leidinys. Kaunas, 1940; Kauno miesto savivaldybės nuo 1918 m. iki 1936 m. rugsėjo 1 d. išleisti veikiantieji privalomieji įsakymai ir nutarimai. Kaunas, 1936; Pašto valdyba. Pašto taisyklės. Kaunas, 1931. ir t. t.

[222] Misiurevičius P. Policijos tarnyba. Kaunas, 1925. P. 194; Jakobas A. Policijos teisės va-

Reikšmingą vaidmenį sisteminant administracinės teisės aktus suvaidino Vytauto Didžiojo universiteto ekstraordinarinio profesoriaus K. Šalkauskio sudarytos „Lietuvos novelos“ (Kaunas, 1935. P. 813), J. Robinzono „Lietuvos įstatymų raidynas“ (Kaunas, 1933. P. 166) bei „Lietuvos įstatymai“ (Kaunas, 1940. P. 123), „Teisės“ redaktoriaus, žymaus teisininko advokato J. Bylos „Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais“ (Kaunas, 1937. P. 190) ir kita. Valstybės Taryba rengė naujų įstatymų projektus, kodifikavo galiojančius teisės aktus, taip pat pareikšdavo nuomonę dėl vykdomosios valdžios institucijų priimtų įsakymų ir taisyklių suderinamumo su įstatymais. Veikdama kaip aukščiausia valstybės kodifikavimo įstaiga, Valstybės Taryba dėl prieštaraujančių įstatymams administracinių aktų savo pastabas pareikšdavo Ministerių Kabinetui arba atitinkamam ministrui. Taigi šios institucijos veikla buvo labai reikšminga šalinant pasenusius teisės aktus bei derinant priimtus administracinius aktus su naujais socialinės ir valstybinės tvarkos reikalavimais. Todėl Valstybės Tarybos sukaupta praktika buvo ypač vertinga ne tik šalies viešojo administravimo institucijoms, bet ir teisės mokslininkams dėstant administracinę teisę, tyrinėjant administracinę praktiką (tikrovę), administracinės teisės normas ir institutus, apskritai raidos tendencijas, formuojant naujas idėjas ir doktrinas. Pasak J. Bylos, šios institucijos svarba tuo metu padidėjo dėl numatomo sudaryti administracinio teismo.

Prie Lietuvos teisės, taip pat ir į administracinės teisės mokslo plėtros daug prisidėjo Lietuvos teisininkų draugija (1920–1940), kurios veikloje aktyviai dalyvavo ir teisės praktikai, ir mokslininkai. Draugija reguliariai leido žurnalą „Teisė“. Iš viso išleido 52 numerius ir priedus – Vyriausiojo Tribunolo praktiką (nuo 1933 m.). Per šį laikotarpį buvo paskelbta apie 1 500 Vyriausiojo Tribunolo sprendimų baudžiamosiose kasacinėse bylose, 2800 sprendimų civilinėse bylose ir per 450 visuotinio susirinkimo nutarimų[223]. Draugija taip pat leido „Teisininkų kalendorių“ (1926–1940), kuriame spausdino aktualią medžiagą įvairiausiais administraciniais, organizaci-

---

dovėlis. Kaunas, 1933. P. 343; Šebedevas V. Mokslinė policija. Kaunas, 1925. P. 236; Basevičius J. Sienų apsaugos taktika. Širvintos, 1930. P. 218; Ūkininko advokatas. Žemės ūkio rūmų leidinys. Kaunas, 1935. P. 273–318.

[223] Žr.: V. Andriulis. Lietuvos valstybės teisinės sistemos formavimo (1918.II.16–1940.VI.15) bruožai. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15). Vilnius, 1996. P. 26–28. Būtina pabrėžti, kad Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto ord. prof. Vaclovas Biržiška parengė 1931–1932 m. administracinės teisės programą, susidedančią iš 43 temų (Administracinės teisės teorijų vystymasis. Valstybės vidaus valdymo vystymasis ir jo įtaka administracinei teisei. Bendros išlygos pilietybei pripažinti. Administracinio rajonavimo sąvoka ir sistemos ir kt. Žr.: Teisių fakulteto programos. 1931–1932 m. / Red. ord. prof. A. Janulaitis. Kaunas, 1931).

niais, procedūriniais ir kitais klausimais. Be to, Lietuvoje nuo 1925 m. buvo leidžiamas „Policijos kalendorius“, kuriame buvo publikuojami įvairūs sistematizuoti administraciniai aktai, jų pakeitimai ir papildymai. Daug svarbios administracinės teisinės informacijos skaitytojui pateikdavo ir Savivaldybės departamento žurnalas „Savivaldybė“ (1923–1940), ir Piliečių apsaugos departamento leidinys „Policija“ (1924–1940). Oficialiame šio žurnale skyriuje buvo skelbiami šalies valdymui skirti įvairūs hierarchinio lygmens teisės aktai ir išaiškinimai (komentarai). Šį neoficialų skyrių redakcija skyrė administracinių baudų skyrimo praktikai, policijos organizacijos aktualijoms, teorinės minties plėtotei ir kt.

Verta pažymėti, kad 1935 m. pagal prof. Vaclovo Biržiškos parengtą programą rankraščio teisėmis buvo išleistas „Administracinės teisės konspektas“. Tai kuklus, bet bene pirmasis Lietuvos teisės istorijoje susistemintas Lietuvos ir kai kurių užsienio šalių administracinės teisės kursas (jo apimtis – 48 rotaprintu padauginti puslapiai), atsakantis į 43 egzaminų bilietų klausimus. Čia pagrįstai pažymima, kad administracinės teisės reguliuojamos „sritys priklauso nuo valstybės uždavinių ir jos veikimo turinio“. Administracinė teisė tiria valstybės valdymo organizaciją ir jos santykį tarp valstybės ir piliečių. Leidinyje taip pat rašoma, kad „per valstybės formą išsilieja žmonių reikalavimai, kurie tampa valstybės uždaviniais, tai: dvasios, fiziniai ir ekonominiai... tuos tikslus vykdo valstybės organai... ir čia susidarė valstybės ir piliečių tarpusavio vykdymo santykiai, valdymo formos, kurias nagrinėja administracijos teisė, kuri įgauna socialės administracinės teisės vardą“ (kalba netaisyta – A. D.) Leidinyje taip pat pabrėžiama, kad administracinės teisės, kaip juridinės disciplinos, uždavinys yra grynai juridiškai – dogmatinis nagrinėjimas tų savitarpio žmonių santykių valstybėje, kur jie susiduria su valstybiniu valdymu, kaip viešosios tarnybos funkcija, neatmetant istorinio ir socialinio motyvo, nes reikalingas ir įstatymo kilimo aiškinimas[224].

Nagrinėdamas Lietuvos vidaus valdymo organų sutvarkymą ir savivaldybių raidą šalyje, autorius motyvuotai rašo: „Vyrauja bendras principas, kad visi valstybėje iškilę vidaus valdymo klausimai negali būti „vienos centrinės valdžios išrišti ir aprūpinti, kad tenka tam tikrą darbo sritį užleisti ir vietos valdymo organams“[225]. Apskrities savivaldybę sudarė apskrities valsčiai ir jos antraeiliai miestai, o apskrities savivaldybės organai susidėjo iš apskrities tarybos ir apskrities valdybos. Valsčiai arba antraeiliai miestai,

[224] Žr.: Administracinės teisės konspektas pagal prof. Biržiškos programą. 1935 m. (rankraščio teisėmis). P. 1–3.

[225] Žr.: Ten pat. P. 13.

turintys per 10 000 gyventojų, rinkdavo į apskrities tarybą po du atstovus. Apskrities tarybą sudarė valsčių ir antraeilių miestų atstovai, valsčių viršaičiai ir antraeilių miestų burmistrai. Ši taryba buvo renkama trejiems metams. Iš savo tarpo vieneriems metams ji rinkdavo pirmininkus ir jo pavaduotoją. Be to, apskrities taryba priimdavo vadinamosios apskrities savivaldybės biudžetą ir tvirtindavo jo apskaitą, prižiūrėdavo apskrities valdybos darbą, nustatydavo apskrities valdybos narių atlyginimus, kitų tarnautojų etatus ir atlyginimą. Praleidęs be pateisinamos priežasties tris posėdžius Tarybos narys galėjo būti pašalintas iš jos. Apskrities valdybą sudarė pirmininkas ir du nariai (pirmininkas vykdė apskrities viršininko pareigas). Apskrities taryba šiuos pareigūnus rinkdavo septyneriems metams.

Lietuvos miestai, kurie turėjo savivaldybės teises, buvo skirstomi į pirmaeilius ir antraeilius. Pirmaeiliai miestai buvo Alytus, Biržai, Kaunas, Kėdainiai, Marijampolė, Panevėžys, Šiauliai, Telšiai, Vilkaviškis, Ukmergė – jie nedalyvaudavo apskrities savivaldybės veikloje. Antraeiliai miestai, priešingai – šioje veikloje dalyvaudavo. Miesto tarybos narių skaičius buvo nustatomas taip: miestams, turintiems iki 5 000 gyventojų, – 9 nariai, 10 000 gyventojų – 12 narių, per 80 000 gyventojų – 35 nariai ir t. t. Teisės aktai nustatė miesto tarybos funkcijas (uždavinius), administracines procedūras, jos ir burmistro rinkimo tvarką.

Vykdomosios valdžios funkcijas vykdė Vyriausybė, kurią sudarė Respublikos Prezidentas ir Ministrų Kabinetas. Prezidento teisės buvo nustatytos Konstitucijos (kviesti Ministrą Pirmininką, skirti ir atleisti valstybės kontrolierių ir kitus valdininkus, įvesti išimtinę (ypatingąją) padėtį, užtikrinti konstitucines piliečių teisių garantijas, peticijos teisę į Seimą, vadovauti ginkluotosioms pajėgoms ir t. t.).

Centrinės valstybinės valdžios organas buvo Ministrų Kabinetas. Jis įgyvendindavo įstatymus, vykdė vidaus ir užsienio politiką, saugojo šalies teritorijos neliečiamybę ir vidaus tvarką, rengė ir pristatydavo Seimui tvirtinti įstatymų projektus. Tačiau bendro įstatymo Ministrų Kabineto ir atskirų ministerijų kompetencijai nustatyti nebuvo. Taigi Lietuvoje veikė aštuonios ministerijos: Krašto apsaugos, Vidaus reikalų, Finansų, Žemės ūkio, Susisiekimo, Teisingumo, Švietimo, Užsienio. Jų darbą prižiūrėjo valstybės kontrolierius[226]. Šis kontrolierius prižiūrėjo valstybės pajamas, išlaidas, turtą, skolas ir atskaitomybę siekdamas, kad valstybės finansų ir ūkio srityse vykdomasis ir tvarkomasis darbas būtų vykdomas teisėtai. Galima teigti, kad administracinė šalies vyriausybės veikla buvo veiksminga.

[226] Smulkiau apie šių centrinių valstybės institucijų administracinę struktūrą ir funkcijas žr.: Valstybės statistikos kalendorius. F. M. Centralinis statistikos biuras, 1937. P. 27–55.

Antai nors Lietuvoje žemės ūkis buvo labiau išplėtotas negu pramonė, ši ūkio šaka buvo sparčiai vystoma (pvz., 1927 m. šalyje buvo 5 437 pramonės įmonės, o 1939 m. – jau 16 131). Per dešimt metų pradžios mokyklose daugiau kaip du kartus padidėjo mokinių skaičius, padaugėjo valstybės ir savivaldybių mokyklų išlaikymo išlaidos, buvo sparčiai statomos gimnazijos. 1935 m. tik pradžios mokyklų reikalams buvo išleista 24 mln. litų. Be to, Vyriausybė įsteigė net 7 naujas aukštąsias mokyklas (Pedagoginį ir Prekybos institutus Klaipėdoje, Veterinarijos akademiją Kaune ir t. t.), planingai vykdyta ir nauja mokyklų reforma. Buvo sparčiai vykdoma žemės reforma. Pavyzdžiui, 1936 m. išdalinta apie 500 000 ha žemės, kuri buvo suteikta 38 072 naujakuriams, nuosavybėn gavusiems 355 889 ha. Be to, Vyriausybė aktyviai rėmė pramonę – valstybės investicijos čia padidėjo nuo 30 mln. litų 1926 m. iki 245 mln. 1935 m. Rūpestingai buvo tvarkomi šalies keliai, pašto įstaigos, Klaipėdos uostas. Pagaliau didžiulė pažanga padaryta ir socialinės globos srityje. Todėl labai krito gyventojų metinio mirtingumo penkmečių vidurkiai (nuo 17,1 proc. 1920–1924 m. iki 12,6 proc. 1940 m.), išnyko emigracija. Labai pagerėjo gyventojų sveikatos priežiūra (1926 m. šalyje buvo tik 465 gydytojai – vienas gydytojas 4489 gyventojams, o 1937 m. – 876 gydytojai – vienas gydytojas jau 2292 gyventojams). Lovų ligoninėse 1927 m. buvo 2292, o 1940 m. – apie 5000. 1931 m. visoje Lietuvoje veikė ligonių kasos, kurioms priklausė 108 000 narių[227].

Prof. V. Biržiška nurodo, kad socialinis draudimas pirmiausia atsirado Vokietijoje dar XIX a. (1888 m.), o vėliau vokiečių draudimo įstaigų organizacija pasekė Austrija, Vengrija, Danija, Prancūzija, Italija ir kitos Europos valstybės. Lietuvoje ligonių kasos įsteigtos 1926 m. įstatymu, o jų veikla buvo reglamentuojama 1934 m. sausio 23 d. įstatymu. Šias kasas steigdavo Vyriausioji socialinio draudimo valdyba. Privaloma tvarka buvo draudžiami visi asmenys, pasamdyti dirbti valstybei, savivaldybėms ir privačioms įstaigoms. Kasa buvo juridinis asmuo, o kasos valdytojas turėjo kasos valdybos ir tarybos teises ir pareigas.

Administracinės teisės konspekte taip pat glaustai išdėstyta medžiaga apie valstybės ekonominių santykių tvarkymą, žemės tvarkymą (valdymą), žemės reformą, spaudos tvarkymą, žodžio ir spaudos laisvę, visuomenines organizacijas (asociacijas, draugijas), jos uždavinius ir vykdomą priežiūrą, valdymo – administracinius aktus, centrinius ir vietos valdymo organus, valstybinę tarnybą, režimą ir garantijas, administracinius ir jurisdikcinius aktus, administracinius reglamentus, individualius administracinius aktus,

[227] Žr.: Valstybės statistikos kalendorius. F. M. Centralinis statistikos biuras, 1937. P. 58–69; Švoba J. Seiminė ir prezidentinė Lietuva. Vilnius, 1992. P. 251–272.

dekretus ir kita svarbi informacija. Be abejonės, šie klausimai turi didelę pažintinę istorinę reikšmę tiriant nūdienos Lietuvos administracinės teisės ištakas. Pažymėtina, kad nurodyti duomenys buvo aiškūs ir prieinami žmonėms. Daugelis konspekte išdėstytų teiginių ir administracinių doktrinų turi išliekamąją reikšmę ir nūdienos Lietuvos moderniosios administracinės teisės tobulinimui ir kūrybai[228].

Taigi 1918–1940 m. Lietuvos administracinės teisės mokslininkai ir praktikai paskelbė daug monografijų, straipsnių, komentarų ir kitos medžiagos administracinės teisės teorijos ir praktikos klausimais, aktyviai tyrinėjo šios ypač svarbios – sukonkretinančios konstitucines nuostatas teisės šakos institutus ir principus. Šie darbai skatino socialinę, ekonominę šalies pažangą ir sparčiai kylančią žmonių gerovę. Taigi buvo siekiama apsaugoti „asmenį nuo pavergimo ūkiui, taip pat apsaugoti ir patį ūkį nuo palaidos, savavališkos, tik grobuoniško pelno geidimo skatinamos privačios iniciatyvos, apsaugoti ir pačią iniciatyvą nuo pavergimo valstybės biurokratiniam etatizmui“[229].

1.6. Administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, genezė. Pasaulio šalių administracinė teisė ir jos požymiai

Administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, genezė. Administracinė teisė, kaip mokslo šaka, susiformavo tik šiais laikais. Pati administracinė teisė yra jauna, netobula, nekodifikuota, daugiau ar mažiau susipynusi tiek su civilinės, tiek su baudžiamosios teisės nuostatomis. Ypač sudėtingas administracinės teisės ir konstitucinės teisės atribojimo klausimas.

Administracinės teisės, kaip atskiros teisės šakos, susiformavimą lėmė keletas esminių dalykų:

1) daugėjo valstybės funkcijų;
2) didėjo biurokratinis aparatas;
3) atsirado specialių savo prigimtimi teisės aktų, reguliuojančių vykdomosios valdžios veiklą (iki tol vykdomosios valdžios subjektų, kaip ir kitų teisės subjektų, veiklą reguliavo tos pačios teisės normos).

---

[228] Žr., pavyzdžiui: Administracinės teisės konspektas pagal prof. Biržiškos programą. 1935. P. 2, 13, 23, 29, 33–34, 38–39, 42–43, 46–48.

[229] Žr. JAV išleistą straipsnių rinkinį „Į pilnutinę demokratiją. Svarstymai apie valstybės pagrindus“. 1958. Į laisvę leidinys Nr. 2. P. 23.

Bendrąja prasme administracinė teisė apima normas, reguliuojančias valstybės organizacijų funkcijas bei tarpusavio santykius, ir normas, reguliuojančias administracinių teisės organų ir piliečių santykius.

Teigiama, kad administracinė teisė skiriasi nuo privatinės teisės tuo, kad ji dažnai keičiama; tuo, kad ji palieka didesnę erdvę pareigūnų nuožiūrai, ir tuo, kad jos teisinės sąvokos labai neapibrėžtos ir amorfiškos.

Teoriškai ir praktiškai administracinę teisę galima suprasti kaip norminių aktų, reguliuojančių administracinių institucijų veiklą, sistemą. Vadinasi, administracinė teisė – tai įstatymų ir kitų teisės norminių aktų visuma. Minėtieji teisės aktai ir sudaro administracinės teisės institutus, nustato konkrečių institucijų įgaliojimus ir tų įgaliojimų įgyvendinimą.

Skirtingų valstybių teisinėse sistemose gali būti šiek tiek kitaip suvokiama administracinė teisė ir jos esmė bei paskirtis, iškeliami skirtingi administracinės teisės probleminiai klausimai.

Prancūziškoji Droit administratif samprata:

Administracinės teisės šaka reguliuoja administracinių institucijų organizaciją ir veiklą, jų tarpusavio santykius, teisinį statusą ir vidinę struktūrą. Be to, administracinės teisės normos reguliuoja santykius, susiklostančius tarp administracinių institucijų ir individų[230]. Administracija turi įgaliojimus ne tik vykdyti, bet ir priimti valdymo sprendimus. Priimti tokius sprendimus administracija gali ir be kitos šalies sutikimo, nes jai tokius įgaliojimus suteikia Konstitucija ir įstatymai.

Administracijos sprendimai iš esmės gali būti dvejopi: 1) norminių aktų priėmimas arba 2) individualaus administracinio arba finansinio pobūdžio aktų priėmimas.

Droit administratif kartais siūloma suvokti kaip tą Prancūzijos teisės dalį, kuri apibrėžia:

1) valstybės pareigūnų padėtį ir įsipareigojimus;
2) privačių asmenų pilietines teises ir įsipareigojimus jiems palaikant santykius su valstybei atstovaujančiais pareigūnais;
3) šių teisių ir įsipareigojimų įgyvendinimo tvarką[231].

Amerikietiška administracinės teisės samprata:

Administracinė teisė reguliuoja vykdomųjų institucijų įgaliojimus ir sprendimų priėmimo procedūras bei teisminį sprendimų patikrinimą. Jungtinėse Valstijose administracinė teisė reguliuoja valstybės institucijų –

---

[230] Neville L. Brown, John S. Bell. French Administrative Law. 4th edition. New York, Oxford: Clarendon Press, 1993; Bell J., Boyron S., Whittaker S. Principles of French Law. Oxford University Press, 1998.

[231] Dickey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 227.

agentūrų (*administrative agency*), kurios nepriklauso nei įstatymų leidybai, nei teismams, veiklą priimant sprendimus bei šių agentūrų veiklos teisminę kontrolę. Daug dėmesio JAV skiriama privačių asmenų teisių procesinėms garantijoms tobulinti. Todėl JAV administracinė teisė nereguliuoja vykdomosios valdžios aparato struktūros ir organizavimo, tačiau išsamiai reglamentuoja visus privataus asmens ir administracinių institucijų santykius. Esminiai klausimai, sudarantys administracinės teisės branduolį, yra šie:

1) administracijos sprendimų priėmimas (*decision making*);
2) taisyklių priėmimas (*rulemaking*);
3) kvaziteisminė veikla (*adjudication*);
4) administracijos veiksmų teisminė kontrolė (*judicial review of administrative action*)[232].

Didžiosios Britanijos administracinės teisės samprata:

Administracinės teisės paskirtis – reguliuoti vykdomosios valdžios galių kontrolę, ginti privačias teises. Administracinės teisės normos reguliuoja vykdomosios valdžios teisių ir pareigų įgyvendinimą[233].

Kalbant apie Europos Sąjungos valstybes pažymima, kad jų nacionalinių teisės sistemų administracinė teisė yra šiek tiek skirtinga, bet vis dėlto galima sutarti dėl bendro administracinės teisės apibrėžimo – tai visuma teisės normų ir principų, taikomų viešojo administravimo organizavimui ir funkcionavimui bei santykiams tarp administracijos ir piliečių[234].

Vyraujančios teisės sistemos ir užsienio šalių administracinės teisės šaltiniai. Pasaulyje iki šiol nėra vienos nuomonės, kokiais kriterijais remiantis teisinės sistemos turėtų būti skirstomos į teisines tradicijas.

Buvo teigiama, kad visos klasifikacijos per daug orientuotos į istorinę kilmę, teisinį turinį ir į išorinę techninę formą. Buvo keliamas klausimas, ar skirtingose šalyse egzistuoja tokia pati teisinė kultūra, ar piliečio santykis su teise yra išreiškiamas tokiais pačiais elgesio pavyzdžiais, lūkesčiais ir vertinimais. Nepaisant įvairių prieštaravimų vieni iš dažniausiai išskiriamų kriterijų, kuriais remiamasi skirstant teisines sistemas, yra šie:

1) teisinės sistemos susiformavimo pradžia bei jos tolesnė raida;

---

[232] Fox W. F. Understanding Administrative Law. 3rd edition. New York: Matthew and Bender, 1997; Gifford D. J. Administrative Law (Cases and Materials). Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1992, Fundamentals of American Law, general editor: A. B. Morrison. New York University School of Law, Oxford University Press, 1996.

[233] Alder J. Constitutional and Administrative Law. 2nd edition. London: The Macmillan Press LTD, 1994; Barnett H. Constitutional and Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1996.

[234] Cardona F., Sunnerstrom S. Administrative Law Principles and Civil Service Standards. http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/civil1.htm

2) teisės šaltiniai;
3) teisės šaltinių hierarchiškumas;
4) taikomi specifiniai metodai tam tikroje teisinėje sistemoje;
5) tai teisinei sistemai būdingos teisinės sąvokos;
6) teisinės sistemos institutai ir teisės šakos, būdingos tai sistemai.

Remiantis šiais kriterijais laikomasi nuomonės, kad Vakarų pasaulyje vyrauja šios pagrindinės teisės tradicijos:

– kontinentinė teisė (romanų-germanų civilinės teisės tradicija). Kontinentinės teisės sistemos (kitaip dar vadinamos romanų, romanų-germanų arba civilinės teisės sistemomis) ištakos siekia beveik tūkstantmetį – nuo Dvylikos lentelių įstatymų (450 m. pr. Kristų). Romėnų teisė iš pradžių buvo nelanksti, formali, griežta, tačiau vėliau ji perėjo prie lankstesnių normų, t. y. abstrakčių normų formavimo – gyvenusiems toje pačioje teritorijoje galiojo tos pačios taisyklės. Romėnų teisės normos maišėsi su germaniškomis paprotinėmis normomis. To padarinys – romanų-germanų teisinė sistema[235];

– bendrosios teisės tradicija (precedentinė, arba anglosaksų, teisės tradicija). Valstybėse, priskiriamose bendrosios teisės sistemai, precedentas turi ypatingą reikšmę teisinėje sistemoje. Bendrosios teisės sistemoje precedentas laikomas teisės šaltiniu. Įstatymus aiškinantys teismo sprendimai tampa tokiu pat teisės šaltiniu kaip ir jų aiškinami įstatymai. Yra susidariusi nuomonė, kad kol nėra teisminio įstatymo aiškinimo, tol įstatymui stinga galios. Nors yra pagrindas manyti, kad jei sprendimas dėl tam tikrų faktų kartą jau buvo priimtas, vadinasi, vėliau, susiklosčius tapačioms faktų situacijoms, bus prieita prie panašių išvadų, tačiau teisininkai įgudo pamatyti faktų, situacijų skirtumus ir neleidžia patikėti, kad tapačios situacijos egzistuoja. Šioje sistemoje pabrėžiama, kad nė vienoje teisinėje sistemoje nėra nė vieno rašytinio įstatymo, kuris reguliuotų visus įmanomus ginčus, todėl teisėjai privalo patys kurti teisę. Bendrosios teisės sistemoje labai svarbu atskirti, kokiais sprendimais reikia vadovautis ir kokie yra svarbūs tik kaip protingi samprotavimai, galintys būti orientyrais. Pavyzdžiui, Anglijos Lordų Rūmų sprendimai yra privalomi žemesniems teismams net ir tuomet, kai nėra galimybės teikti apeliaciją Lordų Rūmams[236].

Taigi galima išskirti tas užsienio šalis, kuriose administracinės teisės šaltiniais laikomi konstitucija, arba pagrindinis įstatymas (dauguma valstybių turi rašytinę konstituciją), įstatymai, įvairaus lygmens poįstatyminiai ak-

---

[235] Glendon M. A., Gordon. M. W., Osakwe Ch. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius: Pradai, 1993; Zweigert K., Kotz H. Lyginamosios teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2001.

[236] Ten pat.

tai. Kitą grupę sudaro valstybės, kuriose, be jau minėtų teisės šaltinių, didžiulę reikšmę turi precedentai (*case law*)[237].

Susipažinę su įvairių šalių bendromis administracinės teisės nuostatomis pereisime prie konkrečių valstybių administracinės teisės analizės.

Pasaulio šalių administracinė teisė ir jos požymiai

Prancūzijos administracinė teisė. Apskritai pačios administracinės teisės tėvyne laikoma Prancūzija, kur administracinė teisė, kaip atskira teisės šaka, susiformavo Napoleono valdymo laikotarpiu (po revoliucijos 1790 m.). Teigiama, jog prancūziškoji *Droit administratif* kilo iš konsulinės konstitucijos, kurią sudarė Napoleonas 1800 m.[238]

Napoleonas visiškai nepasitikėjo teismais, todėl norėjo besąlygiškai atskirti teismus nuo vykdomosios valdžios. Teisėjams buvo draudžiama kištis į administracinius reikalus, dėl to buvo sukurta atskira sistema administracinėms problemoms nagrinėti. Manyta, kad administracinių problemų negali nagrinėti nei teismas, nei įstatymų leidėjas, nes tai prieštarautų valdžių atskyrimo doktrinai. Prieita prie išvados, kad tokias administravimo veikloje kilusias problemas galėtų būti kompetentinga nagrinėti tik pati administracija, nes teisti – taip pat administracinė funkcija, mat anuliuojant nepagrįstą administracinį aktą taip pat kišamasi į administracijos veiklą, t. y. administruojama. Taip pamažu susiformavo administracinio teisėjo teorija.

Teigiama, jog Prancūzijoje administracinės justicijos instituto ištakos siekia dar viduramžius. Dar nuo XIII a. Prancūzijos karaliai įprato kreiptis į teisininkus, vadinamąją Karaliaus tarybą, prašydami patarimo viešojo administravimo klausimais. Tais karališkojo teisingumo laikais Karaliaus taryba padėdavo suverenui spręsti iškilusias bylas. Šios dvi funkcijos išliko ir po revoliucijos, nes 1799 m. Napoleonas jas įtvirtino valstybės Konstitucijoje[239].

Aptarę Prancūzijos administracinės teisės kūrimosi laikotarpį pereisime prie šiuolaikinės Prancūzijos administracinės teisės.

Atsižvelgiant į Prancūzijos valdymo formą bei jos administravimo specifiką, iš administracinės teisės reguliavimo srities eliminuojama valsty-

---

[237] Vasiliauskas V. Teisminio precedento reikšmė jo tėvynėje – Anglijoje // Teisė. 2002. T. 42. P. 152–165.

[238] Dickey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 228.

[239] Brown L. N., Bell J. S. French Administrative Law. 4th edition. New York: Oxford: Clarendon Press, 1993. P. 42.

bės institucijų veikla įgyvendinant nacionalinę arba užsienio politiką. Šią įstatymų leidybos veiklą Prancūzijoje įgyvendina Nacionalinis susirinkimas ir Senatas. Įdomu tai, kad administracinė teisė nereguliuoja ir centrinių bei vietos valstybės valdymo institucijų veiklos, kuri yra įgyvendinama kartu su įstatymų leidybos institucijomis (Nacionaliniu susirinkimu ir Senatu). Administracinė teisė taip pat nereguliuoja santykių, susiklostančių pavieniams asmenims arba organizacijoms įgyvendinant politinio aktyvumo veiksmus. Šiuo atveju atsiradę teisiniai santykiai yra reglamentuojami konstitucinės teisės normomis.

Apibendrinant galima pasakyti, kad Prancūzijos administracinės teisės objektui priklauso visa administracinių institucijų (kartu su administraciniais teismais) bei jų pareigūnų organizavimo ir veiklos sritis.

Taigi Prancūzijos administracinė teisė – tai teisės šaka, kuri reglamentuoja administracinių institucijų organizavimo tvarką ir jų veiklą[240].

Prancūzijos administracinės teisės šaltinius galima suskirstyti į keletą pagrindinių grupių:

1) Konstitucija;
2) įstatymai;
3) administracinių institucijų norminiai aktai;
4) administracinių teismų sprendimai.

Veikianti Prancūzijos Konstitucija ypač susilpnino įstatymų leidėjo galias, pagrindinę galią suteikdama valstybės Prezidentui bei Vyriausybei. Ši Konstitucija suteikė Prezidentui ir Vyriausybei teisę leisti ne tik poįstatyminius, bet ir įstatymo galią turinčius norminius aktus. Beje, Prancūzijos Prezidentas iš Nacionalinio susirinkimo gali gauti sutikimą leisti norminius aktus, kuriais yra keičiami arba net panaikinami galiojantys įstatymai, išleisti įstatymų leidėjo.

Prancūzijos Konstitucijoje yra nemažai teisės normų, skirtų administravimo institucijoms ir teismams: apie ministrus, apie administracinius teismus ir kt. Įdomu pabrėžti, kad viena iš Prancūzijos Konstitucijos sudėtinių dalių yra 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija, kurioje įtvirtintos fundamentinės, tapusios visuotinėmis administracinės teisės nuostatos: visuomenė turi teisę reikalauti, kad kiekvienas pareigūnas atsiskaitytų už jam patikėtą valdymo sritį; visi piliečiai, būdami lygūs prieš įstatymą, turi vienodas galimybes turėti visuomenines pareigybes, postus ir tarnybas pagal sugebėjimus ir prireikus gali lemti tik jų dorybės ir gabumai; visuomenė, kurioje nėra užtikrintas naudojimasis teisėmis ir nėra valdžių padalijimo,

---

[240] Административное право зарубежных стран / Под ред. А. Н. Козырина. Москва, 1996. С. 74.

kuri neturi konstitucijos ir kt.[241] Be to, šios nuostatos nėra tik deklaratyvios, jos visapusiškai ir glaudžiai persipynusios visoje Prancūzijos administracinėje teisėje.

Įstatymai, reglamentuojantys svarbiausias visuomenės gyvenimo sritis, taip pat ir administracinius santykius, sudaro žymią Prancūzijos teisės šaltinių dalį. Vieni svarbiausių įstatymų, reglamentuojančių administracinius santykius, yra 9-ojo dešimtmečio pradžioje priimti įstatymai, kuriais buvo decentralizuota administracinė valdžia.

Kalbant apie administracinius santykius reglamentuojančių įstatymų kodifikavimą būtina pažymėti, kad Prancūzijoje apskritai nėra administracinio ar administracinio teisės pažeidimo kodekso, koks yra Lietuvoje, Rusijoje ir kitose valstybėse. Pagrindiniai Prancūzijos administraciniai įstatymai yra inkorporacinio pobūdžio ir tai tik dėl privačios iniciatyvos. Tam tikrus administracinius institutus apimantys įstatymai (pvz., aktai dėl bendruomenių valdymo, valstybinio turto disponavimo aktai, pensijų aktai, statybos aktai) yra susisteminti pagal tematiką, akto išleidimo metus ir pan. siekiant palengvinti naudojimąsi jais, tačiau jokio oficialaus teisės akto galios neturi. Taigi susistemintų įstatymų rinkinių Prancūzijoje yra apie 30 rūšių.

Administracinių institucijų norminiai, t. y. poįstatyminiai, aktai sudaro pagrindinę ir didžiausią Prancūzijos administracinės teisės šaltinių dalį (tai, beje, yra ne vien Prancūzijos, bet apskritai visų šalių administracinės teisės požymis). Prancūzijoje administracinius aktus leidžia tiek centrinės (prezidentas, vyriausybė, ministerijos ir kt.), tiek vietos (komunų merai, regioninių tarybų pirmininkai, prefektai ir kt.) institucijos.

Nors 1804 m. Prancūzijos civilinis kodeksas draudžia teismams formuluoti teisės normas, tačiau administraciniai teismai, nagrinėdami bylas, dažnai jas sukuria. Įstatymų ir kitų teisės aktų bendras pobūdis, reglamentavimas tik esminių santykių aspektų suponuoja aktyvų administracinių (taip pat ir bendrosios kompetencijos) teismų teisėkūros funkcijos įgyvendinimą. Niekas negali geriau už teismą, nagrinėjantį konkrečią bylą, užpildyti įstatymų arba kitų teisės aktų spragų. Nagrinėdamas bylą teisėjas susipažįsta su konkretaus teisės akto turiniu, jo taikymo niuansais ir prireikus suformuoja taisyklę, į kurią turi atsižvelgti kiti teismai, nagrinėdami analogiškas bylas, arba kiti teisės taikymo subjektai. Kaip teigė prof. Ž. Vedelis, „administracinės teisės srityje atsisakius naudoti Prancūzijos civilinį kodeksą ir kitus privatinės teisės institutus bei daugybė trūkumų administraciniuose teisės aktuose, pavertė teisėją ištikimu teisės kūrėju“[242].

---

[241] Užsienio teisės istorijos chrestomatija / Parengė V. Vasiliauskas. Vilnius, 1999. P. 108.
[242] Ведель Ж. Административное право Франции. Москва, 1973. С. 58.

Pažymėtina, kad Prancūzijoje administraciniai teismai yra visiškai savarankiški, sudaro atskirą administracinių teismų sistemą ir yra visiškai nepriklausomi nuo bendrosios kompetencijos teismų. Kai kurių mokslininkų nuomone, iš viso sunku kalbėti apie administracinę teisę nesant šalyje administracinio teismo. Prancūzija laikoma ir administracinio teismo, kaip administracinės justicijos funkciją vykdančio subjekto, pradininke. Kitaip nei daugelyje kitų pasaulio valstybių, Prancūzijoje administraciniai teismai, be grynai jurisdikcinių funkcijų, atlieka ir valstybės administracijos patarėjų vaidmenį. Prancūzijos administraciniai teismai atlieka administracinių aktų (nuo municipalitetų aktų iki Prezidento ordonansų) teisėtumo kontrolę, taip pat sprendžia socialinius, aplinkosaugos, žiniasklaidos priemonių cenzūros ir kitus klausimus.

Administracinės justicijos pradžia Prancūzijoje laikomi 1799 m., kai Napoleonas įsteigė Valstybės Tarybą. Dar kitais metais buvo įsteigtos prefektūrų tarybos. Iki pat XIX a. pabaigos prefektūrų tarybų priimti sprendimai administracijos atžvilgiu buvo tik rekomendacinio pobūdžio ir į juos būdavo atsižvelgiama tik išimtiniais atvejais. Tik 1872 m. prefektūrų taryboms buvo suteiktos teismų funkcijos. Jos pasireiškė ir priimtų sprendimų imperatyvumu. Būtent šių tarybų priimtų sprendimų pagrindu ir kūrėsi Prancūzijos administracinė teisė, kurios normos įtvirtino labai daug tarybų suformuluotų administracinės teisės normų.

Prancūzijos administracinių teismų sistemą sudaro:

1) regioniniai administraciniai teismai;
2) specializuoti administraciniai teismai;
3) apeliaciniai teismai;
4) Valstybės Taryba.

Regioniniai administraciniai teismai yra tos pačios buvusios prefektūrų tarybos, 1953 m. iš pagrindų reformuotos ir suteikus jai teismų statusą pervadintos regioniniais teismais. Regioniniai administraciniai yra bendrieji administraciniai teismai, nagrinėjantys tas bylas, kurių nenagrinėja specializuoti administraciniai teismai. Iš viso šiuo metu Prancūzijoje yra 31 regioninis administracinis teismas.

Specializuoti administraciniai teismai yra teismai, kurie nagrinėja tam tikros rūšies administracines bylas – socialinio aprūpinimo klausimais, disciplinarines bylas ir pan.

Regioninių administracinių teismų sprendimai gali būti skundžiami apeliaciniams teismams, kurių šiuo metu yra penki ir kurie buvo sukurti siekiant sumažinti ir taip didelį Valstybės Tarybos darbą. Įdomu tai, kad apeliacinių teismų pirmininkai yra Valstybės Tarybos nariai.

Aukščiausiasis Prancūzijos administracinis teismas, o kartu ir vyriausybės konsultantas valdymo klausimais yra Valstybės Taryba. Ji susideda iš penkių skyrių – keturių konsultacinių ir vieno jurisdikcinio. Formalus Valstybės Tarybos vadovas yra ministras pirmininkas, o jo pavaduotojas – teisingumo ministras. Faktinis Valstybės Tarybos vadovas yra vicepirmininkas, kuris yra skiriamas Ministrų Tarybos.

Šiuo metu Valstybės Tarybą sudaro daugiau nei 300 narių.

Prancūzijos administracinė teisė turėjo įtakos ir kitų kontinentinės teisės sistemai priklausančių šalių administracinei teisei.

Taigi apibendrinant galima išskirti šias Prancūzijos administracinės teisės atsiradimą nulėmusias svarbiausias aplinkybes:

1) valdžių padalijimo doktrinos realus įgyvendinimas;
2) valstybinio valdymo teisinė reglamentacija.

Administracinis teisinis reguliavimas gali egzistuoti tik tada, kai teisiniuose santykiuose viena šalis atlieka valstybinio valdymo veiklos subjekto vaidmenį.

Prancūziškoji administracinės justicijos doktrina pripažįstama klasikine: ji pagrįsta valdžių padalijimo principu, lemiančiu požiūrį, kad bendrieji teismai, būdami nepriklausomi ir savo veikloje nesusiję su administracija, negali kištis į vykdomosios valdžios veiklą. Vadinasi, iš bendrųjų teismų jurisdikcijos turi būti eliminuota administracijos veiklos įvertinimo funkcija, o minėtai funkcijai įgyvendinti teko sukurti specialias institucijas neperžengiant pačios administracijos ribų.

Galima teigti, jog valdžių padalijimas buvo interpretuojamas kaip reikalavimas administracinius teismus turėti už teismų sistemos ribų[243].

Vokietijos administracinė teisė. Vokietijoje administracinė teisė yra glaudžiai susijusi su viešojo valdymo teise (*Verwaltungsrecht* – valdymo teisė). Kitaip nei Lietuvoje, Vokietijoje administracinė teisė suprantama plačiąja prasme, t. y. jai priskiriamas federacinis, žemių ir konkrečių savivaldos vienetų valdymas, taip pat valstybės valdymo institucijų kūrimas, veikla ir funkcijos. Vokietijos administracinė teisė, nors ir laikoma savarankiška teisės šaka, yra labai priklausoma nuo valstybinės teisės *(Staatsrecht*), kurios doktrina ir mokymas Europoje yra bene tobuliausi. Pati administracinė teisė, kaip teisės šaka, Vokietijoje susiformavo XIX a. pirmojoje pusėje, o šiuo metu dėl vykdomosios valdžios institucijų ypatingos reikšmės ir funkcijų svarbos Vokietijoje yra bene svarbiausia teisės šaka.

---

[243] Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe Ch. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius: Pradai, 1993. P. 63.

Vokietijos administracinės teisės teorija, kaip ir viešojo valdymo teorija, be abejonės, turi kontinentinės Europos tradicijos bruožų. Vokietijoje, kaip ir daugelyje kitų Europos valstybių, daugiausia dėmesio skiriama administracinės teisės normų, institutų analizei ir doktrinų kūrimui, kitaip nei JAV, kur administracinės teisės šaka susiformavo tik apie XX a. vidurį, todėl šioje šalyje ji labiau sociologizuota ir mažiau dėmesio skiria atskirų teisės normų analizei.

Kalbant apie Vokietijos valdymo sistemos formavimąsi galima išskirti keletą etapų:

1) absoliutizmo valdymo laikotarpis esant policinei valstybei;
2) liberalios teisinės valstybės valdymo laikotarpis;
3) „vartotojiškos visuomenės“ valdymo laikotarpis[244].

Pirmasis laikotarpis pasižymėjo valdymo sutelkimu vienose rankose, kai visi valdymo sprendimai būdavo lemiami vieno asmens.

Antruoju laikotarpiu Vokietija pasiekė savo, kaip teisinės ir socialinės valstybės, kulminaciją. Būtent Vokietijoje teisinės ir socialinės valstybės kategorijos ir jų turinys buvo ypač plėtojamas ir gvildenamas. Antai Vokietijos universitetų studentai netgi studijuoja atskiras išimtinai teisinės arba socialinės valstybės pažinimo bei analizės disciplinas. Prie šių kategorijų sukūrimo ir konstitucinio įgyvendinimo nemažai prisidėjo ne tik konstitucinės, bet ir administracinės teisės specialistai.

Trečiasis laikotarpis – šiandieninė valdymo sistemos dalis. Jis pasižymi tuo, kad Vokietija laikoma jau susikūrusia teisine ir socialine valstybe, todėl pagrindiniai valdymo tikslai susiję ne su šių pagrindinių kategorijų kūrimu, o su išlaikymu ir tolesniu tobulinimu atsižvelgiant į pasaulio valdymo tendencijas bei aktualijas.

Pačią Vokietijos Federacijos valdymo institucijų sistemą galima išskaidyti į penkias dalis:

1) Federacijos valdymo institucijos – joms priklauso Federacijos prezidentas, vyriausybė ir federacinės įstaigos. Federacijos prezidentas yra laikomas vykdomosios valdžios vadovu, nors realiai jo funkcijos yra gana nežymios. Jis skiria ir atleidžia Federacijos ministrus, taip pat Bundestagui siūlo kanclerio kandidatūrą. Visi Federacijos įstaigų vadovai taip pat yra skiriami Federacijos prezidento.

Federacijos vyriausybė – tai svarbiausia vykdomosios valdžios institucija, įgyvendinanti šalyje visų valdymo sričių politiką. Įgyvendindama įstatymus vyriausybė turi teisę priimti poįstatyminius aktus, taip pat (tai labai svarbu) teisės aktus, turinčius įstatymo galią. Šalies Bundestagas taip pat

[244] Forsthoff E. Die Verwaltung als Leistungstraeger. Stuttgart-Berlin, 1969. S. 3.

gali deleguoti vyriausybei teisę priimti teisės aktus klausimais, priklausančiais Bundestago kompetencijai.

Federacijos vyriausybė turi teisę reikalauti, kad visos valstybės valdymo institucijos, taip pat ir Žemių vyriausybės, pateiktų visą jai reikiamą informaciją. Labai svarbu pažymėti, kad siekdama kontroliuoti valdymo institucijas vyriausybė gali *ad hoc* paskirti įpareigotus asmenis, kontroliuoti bet kurių valdymo institucijų veiklą;

2) Žemių valdymo institucijos;

3) atskirų regionų valdymo institucijos, kontroliuojamos Žemių vyriausybių;

4) miestų ir rajonų valdymo institucijos;

5) bendruomenių valdymo institucijos.

Kalbant apie administracinius teisės aktus ir atsižvelgiant į tai, kad Vokietija yra federacinė valstybė, reikia paminėti, kad, be nacionalinių, visiems privalomų teisės aktų, egzistuoja ir teritoriniai – Žemių priimti administraciniai teisės aktai, detalizuojantys, o dažnai ir konkretizuojantys bendruosius federacinius teisės aktus. Antai Žemėse veikia specialūs administraciniai teisės aktai, reglamentuojantys valstybės tarnautojų statusą ir jų veiklos gaires.

Pažymėtina, kad Vokietijoje ypač išplėtota administracinių, kaip, beje, ir kitų specializuotų, teismų sistema. Vokietijos administracinių teismų sistemą sudaro:

1) administraciniai teismai;
2) aukščiausieji Žemių administraciniai teismai;
3) Aukščiausiasis Federacijos administracinis teismas.

Pirmosios instancijos administraciniai teismai nagrinėja trijų rūšių bylas: a) dėl administracinių aktų neteisėtumo (formos arba turinio atžvilgiu) šios bylos panašios į Lietuvoje nagrinėjamas administracines bylas dėl administracinių teisės pažeidimų (*die Verpflichtungsklage*); b) dėl tam tikro administracinio teisės akto išleidimo – tai bylos, kurių metu pareiškėjas prašo teismo įpareigoti atitinkamą administracijos instituciją priimti jam svarbų ir reikalingą teisės aktą (*die Anfechtungsklage*); c) bylos dėl veikiančių administracinių teisės aktų anuliavimo (*die Leistungsklage*). Pastarųjų dviejų rūšių bylos yra retesnės nei pirmosios rūšies.

Aukščiausieji žemių administraciniai teismai yra antrosios instancijos teismai, nagrinėjantys administracinių teismų priimtus sprendimus.

Aukščiausiasis Federacijos administracinis teismas yra kasacinė instancija, nagrinėjanti tik tam tikras bylas, pavyzdžiui, bylas, turinčias principinę – precedentinę reikšmę. Tai pirmoji instancija.

JAV administracinė teisė. JAV administracinė teisė ganėtinai skiriasi nuo kontinentinės Europos administracinės teisės. Biurokratija, taip pat ir administracinė teisė, JAV susiformavo vėliau netgi nei pati demokratija. Kurį laiką, administracijos kūrimosi pradžioje, amerikiečiai apskritai neturėjo nieko bendro su administracinėmis institucijomis, netgi buvo bandoma apskritai apsieiti be valstybės tarnautojų – visus valdymo įgaliojimus perduodant bendruomenių susivienijimams arba išrinktiems asmenims. Tačiau įsitikinę, kad išrinktieji asmenys taip pat linkę piktnaudžiauti tarnyba, pasirinko tradicinį kelią – patikėjo valstybės administravimą nuolat dirbantiems valstybės tarnautojams – pareigūnams.

Šiuo metu JAV administracinė teisė yra suprantama kaip teisės šaka, reglamentuojanti administracinių institucijų įgaliojimus ir jų veiklos organizavimą[245].

Kalbant apie JAV administracinę teisę būtina pažymėti, kad amerikiečiai apsiriboja vien išorine administracinės teisės veikimo sritimi, t. y. pabrėžia išimtinai tuos santykius, kurie susiklosto tik tarp valdymo institucijų ir privačių asmenų. JAV jurisprudenciją domina ne tiek administravimo institucijos bei jų kompetencija, kiek privatūs subjektai, jų teisės ir pareigos palaikant santykius su valdymo institucijomis.

JAV administracinės teisės šaltiniais yra:

1) konstitucijos (Federacijos ir valstijų);
2) Federacijos ir valstijų įstatymai;
3) teismų sprendimai (precedentai);
4) administracinių įstaigų aktai.

Priešingai nei kontinentinėje Europoje, JAV federacinė ir žemių konstitucijos administracinės teisės šaltiniais gali būti laikomos tik sąlyginai, nes tiesiogiai įtvirtintų administracinės teisės normų juose beveik nėra, išskyrus V ir XIV federacinės Konstitucijos pataisas, kuriose įtvirtinti imperatyvai, kad be atitinkamos teisinės procedūros iš nė vieno asmens neturi būti atimama gyvybė arba asmeniui nuosavybės teise priklausantis turtas.

Didelę įtaką administracinės teisės formavimuisi turėjo Jungtinių Valstijų legislatūra. Šių institucijų priimtų teisės normų pagrindu buvo pradėtos kurti įvairios administracinės įstaigos, pavyzdžiui, pirmoji – 1887 m. Prekybos tarp valstijų agentūra ir kitos. Ilgą laiką JAV įvairios agentūros ir žinybos veikė gana padrikai, 1946 m. buvo priimtas Administracijos procedūros įstatymas. Jis nustatė tam tikrą unifikuotą administracijos institucijų veiklos pobūdį.

---

[245] Shafritz J. M. The Facts of File. Dictionary of Public Administration. New York, 1985. P. 10.

Dar didesnę įtaką administracinei teisei turėjo teismai. JAV teismai yra paskutinė institucija, sprendžianti visus ginčytinus teisės klausimus. Konstituciją, įstatymus ir kitus norminius aktus teismai aiškina kvalifikuočiausiai ir autoritetingiausiai. Teismai suformulavo daugybę materialinių ir procesinių administracinės teisės normų, kurios vėliau buvo įtrauktos į įstatymus arba veikė savarankiškai.

Tačiau pagrindinis administracinės teisės šaltinis yra administraciniai aktai, kurie pranoksta tiek administracinius įstatymus, tiek teismų sprendimus administracinės teisės srityje.

JAV vykdomąją valdžią sudaro prezidentas, viceprezidentas ir vyriausybė, susidedanti iš departamentų ir agentūrų. Federacijos įstatymų įgyvendinimas pavestas 14 vyriausybės departamentų, atsakingų už konkrečias valdymo sritis. Departamentų vadovai yra skiriami prezidento bei tvirtinami Senato ir sudaro prezidento „kabinetą“, dar vadinamą patarėjų taryba.

JAV prezidentas yra laikomas pagrindiniu šalies įstatymų leidėju, turinčiu teisę leisti vykdomuosius įsakymus bei reorganizacinius planus. Pastarieji laikomi įstatymų apie reorganizavimą pagrindu ir netgi gali pakeisti jau galiojančius įstatymus. Federacijos departamentai ir kitos žinybos gali priimti įsakymus, instrukcijas, taisykles, procedūras ir kitokios formos administracinius aktus.

Vykdomosios valdžios vadovas valstijose, kur, kaip ir Federacijoje, veikia departamentai ir nepriklausomos žinybos, yra gubernatorius. Kitaip nei Jungtinių Valstijų prezidentas, valstijų vadovai turi daug mažesnes administracines teises, nes valstijose gyventojai renka daugybę įvairių administracijos pareigūnų, atsakingų už tam tikras sritis, pavyzdžiui, valstijos sekretorių, iždininką, kontrolierių, auditorius ir kt.

Pažymėtina, kad tiek Federacijos, tiek valstijų konstitucijos draudžia ginčus, kylančius tarp administracijos ir privačių asmenų, nagrinėti administracinėms įstaigoms, juos privalo nagrinėti išimtinai tik teismas. Tačiau iš tikrųjų nemažai administracinių institucijų administracines bylas nagrinėja pačios. Tokia administracinių institucijų jurisdikcinė veikla yra vadinama *adjudication.* Subjektas, nagrinėjantis administracines bylas, turi panašius įgaliojimus kaip ir civilinių bylų teisėjas, be to, siekiant operatyviau ir ekonomiškiau išspręsti atitinkamas administracines bylas dažnai vadovaujamasi netgi civilinio proceso taisyklėmis[246].

Taigi apibendrinant būtų galima konstatuoti, kad JAV administracinė teisė, nors ir turi tam tikrų tik jai būdingų specifinių bruožų, vis dėlto daug kuo panaši į kontinentinės Europos valstybių administracinę teisę.

---

[246] Administrative Law Review. 1969. Nr. 1. P. 6.

2. ADMINISTRACINĖS TEISĖS NORMOS

2.1. Administracinis teisinis reguliavimo mechanizmas ir jo elementai

Administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo sąvoka. Teisinio poveikio visuomeniniams santykiams optimalumas ir efektyvumas valstybiniame valdyme priklauso ne tiek nuo jų pačių kilmės ir ypatybių, nuo teisingai nustatyto teisinio reguliavimo metodo, kiek nuo to mechanizmo visų elementų (svertų, pavarų), dalių, kuriais perteikiama valstybės norminė valia veikiant juos administracinės teisės normomis.

Teisinio reguliavimo mechanizmo kategorija pažymi administracinės teisės judrumą, atskleidžia jos funkcionavimo dėsningumus, padeda tobulinti teisinio reguliavimo efektyvumą.

Teisinio reguliavimo mechanizmas – teisinių priemonių, taip pat procesų ir būklių visumos sistema, kuria teisė veikia visuomeninius santykius valstybiniame valdyme.

Keldami sau uždavinį panagrinėti teisės normų poveikį žmonių elgesiui nuodugniau panagrinėsime teisės socialinius mechanizmus, kuriuos sudaro tam tikri elementai (žr. 4 schemą).

4 schema. Administracinės teisės veikimo socialiniai mechanizmai

Pagrindiniai administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo elementai

Administracinės teisės normos	Administracinės teisės principai
	Administraciniai teisiniai santykiai
Administracinės teisės normų aiškinimo aktai	Administracinės teisės normų taikymo aktai

Stadijų (etapų) eiliškumas rodo teisės poveikio kaitą, pagal ją galima vertinti teisinio reguliavimo veiksmingumą.

1-asis etapas. Administracinio teisinio reguliavimo mechanizmas pradedamas teisės norminių aktų leidyba. Administracinės teisės normos pra-

dinis ir svarbiausias valstybės valios išraiškos „judėjimo“ svertas nukreiptas į teisės vykdytojus.

Administraciniame teisiniame reguliavimo mechanizme teisiniai norminiai aktai atlieka dvejopą vaidmenį. Pirma, jie teikia valdymo santykių dalyviams informaciją apie teisinius valstybės reikalavimus. Antra, nurodo teisines priemones, kuriomis geriausiai galima suderinti individų ir jų kolektyvinę valią su valstybės valia, t. y. visuomeninius santykius su daugumos žmonių interesais. Šis teisinio norminis aktas vaidmuo rodo, kad jų sistema yra teisinio reguliavimo pagrindas. Valstybinio valdymo teisinio reguliavimo norminiuose pagrinduose svarbią reikšmę turi ekonominės, socialinės ir kultūrinės plėtros planavimo aktai. Prie šių pagrindų priskiriami teisiniai standartai (kokybės valdymo taisyklės gamyboje). Didelę reikšmę turi ir vietiniai (lokalūs) teisiniai aktai, veikiantys tik toje įstaigoje, institucijoje (vidaus darbo tvarkos, saugumo technikos, raštvedybos taisyklės ir pan.).

Teisinio reguliavimo mechanizmo norminių pagrindų parengimas valstybinio valdymo srityje yra svarbus, bet nepakankamas veiksnys tvarkant visuomeninius santykius.

Valdymo santykių dalyviai turi būti informuoti apie teisinius reikalavimus, turi būti susipažinę su norminių aktų turiniu.

2-asis etapas apima teisės norminių aktų publikavimą, informacijos priemonių panaudojimą, todėl vadinamas *informacine komunikacija,* arba *informaciniu bendravimu*.

Teisinio reguliavimo mechanizmo ***3-iasis etapas*** vadinamas *ideologine komunikacija,* arba *ideologiniu bendravimu.* Šiame etape diegiami visuomeninių santykių subjektų tam tikri moraliniai įtikinimai auklėjant juos taip, jog teisines nuostatas būtina vykdyti savanoriškai.

4-asis etapas vadinamas *stimuliuojamąja komunikacija,* arba *skatinamuoju bendravimu*. Valstybė moraliai ir materialiai skatina aktyviai ir iniciatyviai vykdyti teisinius reikalavimus.

5-asis etapas prasideda pažeidus teisės normų reikalavimus, nes valstybė panaudoja teisinės atsakomybės institutą. Šis etapas vadinamas prevencinės komunikacijos, arba *prevencinio bendravimo*, etapu.

Valstybė, reguliuodama sudėtingus visuomeninius santykius valstybinio valdymo srityje, naudoja *specialias teisines priemones*: nustato veiksnių ir neveiksnių subjektų ratą, pareigas, pareigūnų ir valstybinių institucijų kompetenciją. Valstybė nustato platų ratą teisinių galimybių, kurių sistemą sudaro subjektų teisinė padėtis (piliečių, kolektyvų, pareigūnų, valstybinių institucijų). Ši teisinė padėtis vadinama teisinio statuso kategorija, kurios pagrindas yra konstitucinės teisės ir pareigos.

2.2. Administracinės teisės normos

Administracinės teisės normos sąvoka ir struktūra. Administracinės teisės normos yra teisės normų rūšis. Tai elgesio taisyklės, reguliuojančios visuomeninius santykius valstybinio valdymo srityje (žr. 5 schemą).

5 schema. Administracinės teisės normų sąvoka ir ypatumai

Administracinės teisės normos – tai valstybės institucijų priimtos arba patvirtintos, formaliai apibrėžtos, bendrai privalomos elgesio taisyklės, skirtos reguliuoti visuomeninius santykius valstybinio valdymo srityje.

Administracinės teisės normos ypatumai

Tikslas

Vykdomosios valdžios konstitucinės paskirties veiksmingas įgyvendinimas, jos darbo organizavimas ir funkcionavimas; vykdymo mechanizmo nustatymas bei jo pritaikymas praktiniame gyvenime, įstatymų leidybos reikalavimų pritaikymas konkrečioms aplinkybėms bei konkretiems valdymo subjektams.

1. Nustato žmonių leidžiamo, rekomenduojamo elgesio ribas. Nustato vykdomosios valdžios institucijų, jų tarnautojų, valstybinių ir nevalstybinių organizacijų veiklos tvarką bei kompetenciją valstybinio valdymo srityje.

2. Nustato valstybinio valdymo ir vietos savivaldos subjektų tarpusavio santykius bei teisinį režimą, numato jų teises bei pareigas valstybinio valdymo srityje.

3. Nustato ir užtikrina valstybinės drausmės ir teisėtumo režimą visuomeniniuose santykiuose, susiklostančiuose vykdomosios valdžios ir jų tarnautojų veiklos procese.

4. Reguliuoja administracinę atsakomybę, kuri yra teisinė apsaugos priemonė nuo pasikėsinimo į pačią normą.

5. Kuria ne tik įstatymų leidžiamoji valdžia, bet ir vykdomosios valdžios subjektai, įgyvendindami įstatymus valstybinio valdymo veiklos srityje.

6. Administracinės teisės normos padeda reguliuoti kitoms teisės šakoms priklausančius visuomeninius santykius (finansų, darbo, mokesčių, aplinkosaugos ir kt.).

Administracinės teisės normoms būdingi savi ypatumai, skiriantys juos nuo kitų teisės normų. Šių *normų teisinio reguliavimo tikslas* – nustatyti, kad teisinių santykių dalyviai elgtųsi pagal teisinių normų reikalavimus valstybinio valdymo srityje. Administracinės teisės normos yra įvairiarūšiuose norminiuose aktuose.

1. Administracinės teisės normos taikomos ypatingoje – valstybinio valdymo srityje. Tai pirmoji šių normų ypatybė.
2. Administracinės teisės normoms būdinga tai, kad jose yra suformuluotos juridiškai būtinos elgesio taisyklės, adresuotos įvairiems subjektams, veikiantiems valstybinio valdymo srityje, bet svarbiausia – valdymo institucijoms. Administracinės teisės normose numatytos visuomeninių santykių dalyvių teisės ir pareigos. Be to, užtikrinamas tam tikras „poliariškumas“: valdžios įgaliojimai sutelkiami valstybinio valdymo institucijose, kurios gali veikti valstybės vardu. Administracinės teisės normos užtikrina ir kitų valdymo santykių šalims tam tikras teises (piliečiams) reikalaudamos atlikti ir tam tikras pareigas.
3. Administracinių teisinių normų *nurodymai yra imperatyvaus (liepiamojo) pobūdžio.*

Valdymo santykių šalys privalo veikti pagal normų nurodymus, nes jos atsako valstybei. Tai reiškia, kad administracinių teisės normų vykdymas būtinais atvejais užtikrinamas administracinės prievartos priemonėmis. *Administracinių teisės normų imperatyvus pobūdis* pasireiškia pagrindinėmis formomis:

1) tiesioginiu nurodymu, įpareigojančiu valstybinių santykių tam tikrą subjektą elgtis būtent taip, o ne kitaip;
2) nurodymu, suteikiančiu tam tikram valdymo santykių subjektui pagal tam tikros administracinės teisės normas pasirinkti, bet būtinai vieną iš numatytų elgesio modelių;
3) nurodymas, suteikiantis tam tikram valdymo subjektui galimybę pasirinktinai atlikti veiksmus, numatytus toje normoje, arba atsisakyti juos atlikti. Pagal tai apibrėžiamas *administracinės teisės normų turinys*. Normos pagal šį požymį gali būti:
   - įpareigojančios, t. y. nurodančios atlikti būtinai tam tikrus veiksmus, kurių reikalauja ši norma (pvz., automobilio savininkui numatyta pareiga automobilį įregistruoti ir sistemingai dalyvauti techninėje apžiūroje);
   - draudžiančios, t. y. numatančios tam tikrų veiksmų, nurodytų tam tikroje normoje, draudimą (pvz., draudžiama pažeisti rimtį butuose po tam tikros nustatytos valandos; normos, draudžian-

čios pardavinėti alkoholinius gėrimus ir tabako gaminius mažamečiams; medžioti žvėris ir paukščius draustinyje);
– leidžiančios, t. y. numatančios galimybę elgtis pagal tam tikros normos reikalavimus savo nuožiūra.

Yra trys panašių administracinių teisės normų reikalavimų išraiškos būdai:

1) tai ar kitai valstybinio valdymo institucijai suteikiami tam tikri įgaliojimai, kuriuos ji įgyvendina savo nuožiūra, atsižvelgdama į aplinkybes (pvz., policijos teisė skirti administracinę baudą);
2) tai ar kitai valstybinio valdymo institucijai arba pareigūnui suteikiama galimybė konkrečioje aplinkoje panaudoti įvairaus pobūdžio įgaliojimus; pasirinkimo teisė suteikiama tai institucijai arba pareigūnui. Pavyzdžiui, administracinė komisija, nagrinėdama administracinių teisinių pažeidimų bylas, gali pagal bylos aplinkybes priimti nutarimą dėl baudos paskyrimo arba pareikšti įspėjimą ir t. t.;
3) tiems ar kitiems asmenims suteikiamos tam tikros teisės, kurios įgyvendinamos jų nuožiūra (normos, suteikiančios teisę piliečiams apskųsti pareigūno neteisėtus veiksmus). Toks yra administracinės teisės normų turinys.

Administracinės teisės normos vidinė struktūra susideda iš *hipotezės, dispozicijos ir sankcijos*.

Hipotezė – tai normos dalis, nurodanti konkrečias aplinkybes arba sąlygas, kuriomis ši norma turi būti taikoma arba vykdoma. Kitaip tariant, hipotezėje nurodomos aplinkybės yra *juridiniai faktai*, kurių pagrindu atsiranda ir kinta atitinkami administraciniai teisiniai santykiai.

Dispozicija – tai svarbiausia administracinės teisės normos dalis, nustatanti tam tikrą norminio elgesio taisyklę. Joje formuluojamos reguliuojamo visuomeninio santykio subjektų teisės, pareigos, įgaliojimai, leidžiama elgsena, draudimai, ribojimai.

Sankcija – tai valstybės legislatyvinės poveikio priemonės, taikomos asmenims, pažeidusiems (nevykdantiems) teisės normoje įtvirtintą taisyklę.

Vidinės struktūros požiūriu administracinės teisės normos panašios į kitų teisės šakų normas. Tačiau administracinės teisės normų struktūra turi tam tikrų ypatumų.

Administracinės teisės normos, kitaip nei baudžiamųjų įstatymų normos, nebūtinai numato sankciją. Tai aiškintina tuo, kad didesnė šių normų dalis yra skirta reglamentuoti valstybinio valdymo institucijų vykdomąją tvarkomąją veiklą, turi aukštesnės kompetencijos institucijų nurodymus mažesnės kompetencijos institucijoms. Tai reiškia, kad esant duomenų

apie šių normų suformuluotų nurodymų pažeidimus pradės veikti drausminės atsakomybės institutas. Šiuo atveju sankcija numatyta kitame akte, reguliuojančiame administracinę atsakomybę. Yra ir kitų administracinės teisės ir baudžiamojo įstatymo normų skirtumų. Žinoma, baudžiamieji įstatymai formuluojami taip, kad kiekviena norma turi tam tikrą sankciją. Administracinėje teisėje tokia padėtis nėra dažna. Čia paprastai tam tikra atsakomybė numatoma už visos normų visumos pažeidimus, suformuluotus viename akte. Administracinės teisės normų ypatumus lemia teisinio reguliavimo dalykas, t. y. visuomeniniai santykiai vykdomosios tvarkomosios veiklos srityje.

Administracinės teisės normų klasifikavimas. Administracinių normų rūšys priklauso nuo konkrečių klasifikavimo kriterijų, pavyzdžiui, nuo *konkrečių subjektų, normų veikimo laiko, veikimo teritorijos, normų turinio*.

Pagal konkrečius subjektus administracinės teisės normos yra šių rūšių:

- normos, reguliuojančios valstybinių valdymo institucijų teisinę padėtį;
- normos, reguliuojančios įmonių – institucijų teisinę padėtį;
- normos, reguliuojančios valstybinių tarnautojų teisinę padėtį;
- normos, reguliuojančios nevyriausybinių organizacijų teisinę padėtį valstybinio valdymo srityje;
- normos, reguliuojančios piliečių teisinę padėtį valstybiniame valdyme.

Savo ruožtu kiekviena iš nurodytų teisinių normų grupių turi įvairų *konkretų turinį*, t. y. įvairų kryptingumą. Pavyzdžiui, *administracinės teisės normas, adresuotas valstybinio valdymo institucijoms,* galime suskirstyti į šias grupes:

1) normos, nustatančios valstybinių valdymo institucijų (ministerijų, departamentų) susikūrimo, reorganizavimo ir likvidavimo tvarką;
2) normos, nustatančios tam tikrų institucijų įgaliojimus sukuriant, didinant, perduodant į kitą žinybinę priklausomybę ir likviduojant valdymo institucijas;
3) normos, nustatančios įvairių valdymo institucijų kompetenciją (Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatai);
4) normos, nustatančios valstybinių valdymo institucijų struktūrą;
5) normos, nustatančios valstybinių valdymo institucijų teisinės veiklos formas ir metodus (pvz., prievartos priemonių taikymą);
6) normos, nustatančios valstybinio aparato atskirų grandžių tarpusavio santykius (pvz., pavaldumą);

7) normos, nustatančios kontrolės organizavimą ir vykdymą valstybinio valdymo srityje;
8) normos, nustatančios valstybinio valdymo institucijų pareigas pilietiams.

Šią klasifikaciją galima tęsti *remiantis dar smulkesniais kriterijais*.

Pagal turinį administracinės teisės normos dalijamos **į *materialines*** ir ***procesines***.

Administracinės teisės ***materialinės normos*** nustato valdymo santykių dalyvių teisių ir pareigų turinį.

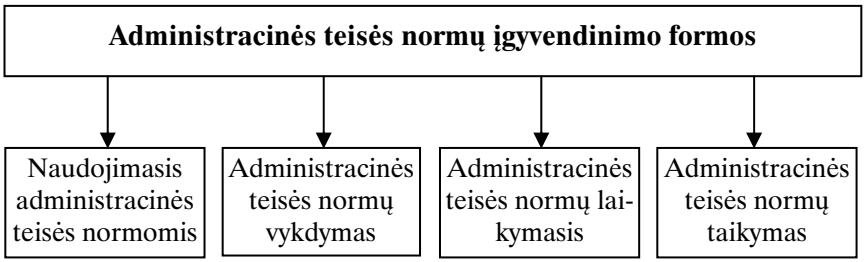
Administracinės ***procesinės normos*** nustato valdymo santykių subjektų teisių ir pareigų įgyvendinimo tvarką, vykdomosios tvarkomosios veiklos įgyvendinimo procedūras.

Administracinės teisės normų įgyvendinimas, įgyvendinimo formos. Neįgyvendintos administracinės teisės normos netenka prasmės. Kad administracinės teisės norma veiktų, reikalingas tam tikras valstybinio valdymo teisinis santykis. Teisinio santykio subjektas, elgdamasis pagal administracinės teisės normos dispoziciją (veikdamas ar neveikdamas), įgyvendina tam tikrą teisės normą.

Administracinės teisės normų įgyvendinimas – tai vienas iš teisės objektyvacijos etapų – tiesioginis normos reikalavimų pritaikymas. Tai praktinė, procesinė veikla siekiant tinkamai sureguliuoti visuomeninius valdymo santykius.

Atsižvelgiant į administracinės teisės *normų turinį ir jose įtvirtintų elgesio taisyklių formulavimą* teisės teorijoje skiriamos keturios šių normų įgyvendinimo formos (žr. 6 schemą):

6 schema. Administracinės teisės normų įgyvendinimo formos



Naudojimasis teise, jos vykdymas, taip pat laikymasis yra *paprastosios (ordinarinės)* administracinės teisės normų įgyvendinimo formos. Administracinės teisės normų taikymas – *ypatinga teisės įgyvendinimo forma.*

Tokį paprastųjų administracinės teisės įgyvendinimo formų skirstymą lemia įgyvendinamų teisės normų pobūdis, ypatybės. Pagal tai, ar įgyvendinamos *leidžiančios, įpareigojančios* ar *draudžiančios* teisės normos, ir yra skiriamas ***naudojimasis teise, teisės vykdymas ir teisės laikymasis.***

Naudojimasis teise – tai tokia administracinės teisės įgyvendinimo forma, kai teisinių santykių subjektai įgyvendina galimybes atlikti tam tikras teisės normų nustatytas leistinas veikas. Kitaip tariant, subjektai *realiai įgyvendina subjektines teises*, kurias jiems suteikia teisės normos. Šios formos būdingas bruožas yra aktyvus subjekto elgesys. Subjektai savo nuožiūra gali pasirinkti leistiną elgesio variantą, gali patys nuspręsti, ar pasinaudoti jiems suteikiama subjektine teise, ar ne. Tačiau kiekvienu atveju, kad jo subjektinė teisė būtų įgyvendinta, reikia aktyviai veikti. A. Vaišvila teigia, kad teisė pradedama įgyvendinti kaip tik nuo šios formos[247], nes demokratinėje visuomenėje pabrėžiamas žmogaus pirmumas valstybės atžvilgiu. Šį savo požiūrį autorius grindžia subjektinių teisių ir pareigų vienove. Jis taip pat teigia, kad kiekvienas teisėtas naudojimasis teise galimas tik jei yra susijęs su pareigų vykdymu.

Vykdymas – tai administracinės teisės įgyvendinimo forma, kai subjektas būtinai vykdo teisės normoje nurodytus reikalavimus. Tai tikslus visuomeninių santykių dalyvių, atskirose teisės normose įtvirtintų leidimų, paliepimų arba draudimų vykdymas valstybinio valdymo srityje. Šiuo atveju teisės *subjektas įgyvendina aktyvias teisines pareigas.* Šios formos būdingas bruožas taip pat yra aktyvūs veiksmai, kuriuos kaip privalomus nustato įpareigojančios administracinės teisės normos. Subjektas, neatsižvelgdamas į savo norus, privalo veikti aktyviai. Vykdomosios valdžios institucijos, jų tarnautojai, nevyriausybinės organizacijos, piliečiai, asmenys be pilietybės ir visi kiti subjektai, palaikydami konkrečius administracinius teisinius santykius, atsako už savo elgesį pagal konkrečias teisės normas, kurios reguliuoja šį elgesį atsiradus konkretiems teisiniams santykiams. Administracinės teisės normų vykdymas – taip pat procesinių teisės normų įgyvendinimo forma. Tai elgimasis tiksliai laikantis teisės normos keliamų reikalavimų. Teisės vykdymas – visų valstybės institucijų veiklos pagrindas. Šiuo atveju teisės subjektai savo teisėta veikla įgyvendina savo aktyviąsias pareigas. Teisės vykdymo tvarką reguliuoja administracinės procesinės teisės normos. Tai užfiksuojama tam tikruose teisės įgyvendinimo aktuose. Vyk-

[247] Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius, 2000. P. 299.

domosios valdžios institucijos, jų tarnautojai, nevyriausybinės organizacijos, piliečiai, palaikydami konkrečius administracinius teisinius santykius, atsako už savo elgesį pagal konkrečias administracinės teisės normas, kurios reguliuoja šį elgesį atsiradus konkretiems santykiams.

Laikymasis – tokia įgyvendinimo forma, kai teisės subjektai savanoriškai nedaro administracinės teisės normomis draudžiamų veiksmų, nes jie derina savo elgesį su teisės normose numatytais draudimais siekdami nedaryti veiksmų, kurie būtų žalingi kitų asmenų teisėms. Tai pasyvi administracinės teisės įgyvendinimo forma, nes teisės subjektai *vykdo nustatytas pasyvias subjektines pareigas*. Taigi ši administracinės teisės įgyvendinimo forma reikalauja *ne aktyvaus subjekto elgesio, o pasyvaus pareigų vykdymo*, t. y. susilaikymo nuo veikų, kurios darytų žalą žmogui, visuomenei ar valstybei. Administracinės teisės normų laikymasis neįforminamas jokiais teisiniais aktais, nesukelia jokių neigiamų teisinių padarinių.

Nagrinėjamasis administracinės teisės įgyvendinimo formų skirstymas yra gana sąlyginis, nes toks administracinės teisės normų skirstymas į leidžiančias, įpareigojančias ir draudžiančias pagrįstas tuo, kaip suformuluota teisės norma teisės norminiame akte. Tuo atveju svarbu, kas yra pabrėžiama: *ar subjektinė teisė, ar subjektinė pareiga*. Iš tikrųjų visos šios normos suteikia teises ir nustato pareigas. Todėl tiksliau būtų teisės įgyvendinimo formas tiesiogiai sieti ne su teisės normomis, o su subjektų teisėmis ir pareigomis. Taigi *naudojimasis teise yra subjektinės teisės įgyvendinimo forma*, o teisės vykdymas ir teisės laikymasis – *subjektinės pareigos įgyvendinimo forma*. Subjektinės pareigos įgyvendinimas yra dviejų formų, nes subjektinės pareigos turinys gali būti aktyvūs ir pasyvūs veiksmai.

Kai įprastų administracinės teisės įgyvendinimo formų neužtenka tam, kad būtų visiškai įgyvendintos teisės normos, kyla būtinybė specialioms kompetentingoms institucijoms įsikišti į šį procesą ir taikyti teisę. Taigi teisės taikymas yra ypatinga teisės įgyvendinimo forma.

Taikymas – tai ypatinga ir labai svarbi teisės įgyvendinimo forma, kurią įgyvendina specialūs subjektai – valstybės institucijos bei pareigūnai, kuriems tokias teises suteikia valstybė. Administracinės teisės taikymas yra administracinės teisės normų reikalavimų įvykdymo užtikrinimo procesas, taigi normų taikymo užtikrinamas ir normų vykdymas. Tai veikla, kai įgyvendinamos teisės normų nustatytos teisės ir pareigos, valstybės prievarta ir skatinimas. Teisės taikymo procedūra taip pat numatyta teisės normose, tad kompetentingi subjektai, taikydami teisės normas, kartu vykdo ir naudojasi kitomis jų darbą reglamentuojančiomis teisės normomis. Administracinės teisės taikymas – tai individuali teisinė veikla nagrinėjant administracines bylas. Dėl tokios veiklos administracinės teisės sistemoje atsiranda

individualūs nurodymai (potvarkiai), kuriais ne tik užtikrinama teisė, bet ir atsižvelgiant į konkrečias socialines politines sąlygas išreiškiamas individualus norminis visuomeninių santykių reguliavimas, galintis praturtinti arba iškreipti teisę. Dauguma aplinkybių, verčiančių taikyti valstybės prievartą, yra susijusios su visuomenės gyvenimo teisinį reguliavimo užtikrinimu. Valstybės prievartos taikymas ir pagrindžia kompetentingų institucijų specifinę teisės taikymo veiklą. Tokios valstybės institucijos privalo tikrinti valstybės prievartos priemonių taikymo teisėtumą, pagrįstumą ir tikslingumą, o prireikus jas sukonkretinti, nustatyti jų taikymo tvarką, t. y. atlikti individualų teisinį reguliavimą. Teisė baigiama taikyti priėmus teisės aktą. Administracinės teisės taikymo aktas – valstybinis individualiai apibrėžtas kompetentingo subjekto konkrečioje administracinėje byloje priimtas sprendimas siekiant nustatyti subjektinių teisių ir teisinių pareigų buvimą ar nebuvimą ir ribas remiantis administracinės teisės normomis. Teisės taikymo aktai atlieka ypatingą vaidmenį, nes jie yra būtini teisinio reguliavimo ir teisinio poveikio visuomeniniams santykiams požiūriu. Remiantis teisės taikymo ir kitais norminiais aktais įgyvendinami atitinkami socialiniai tikslai.

Administracinės teisės taikymo požymiai:

1) taikyti administracinės teisės normas gali tik kompetentingos valstybės institucijos, pareigūnai, pavyzdžiui, policijos pareigūnai, administracinės komisijos prie savivaldybių tarybų, teismai, valstybės kontrolė, valstybės priešgaisrinės priežiūros organai, valstybinė darbo inspekcija, Lietuvos metrologijos inspekcija, Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba ir daugelis kitų valstybės įgaliotų institucijų;
2) teisės taikymo aktais konkretinamas teisės normų turinys, kurio originalus pavidalas yra bendro pobūdžio. Teisės taikymu teisės norma pritaikoma konkrečiu atveju ir konkretiems subjektams – nustatomos konkrečių subjektų teisės ir pareigos;
3) administracinės teisės normų taikymas yra valdingo pobūdžio – teisės taikymo turinys yra privalomas asmenims ir organizacijoms, kurioms jis yra adresuotas. Teisės taikymo akto įvykdymas garantuojamas valstybinės prievartos priemonėmis;
4) teisės taikymas yra kūrybinė veikla. Administracinės teisės subjektas, taikydamas teisės normą, privalo ne formaliai, o kūrybiškai pažvelgti į nagrinėjamą klausimą. Priimamas teisinis nurodymas turi būti objektyvus, teisėtas ir veiksmingas.

Skiriamos dvi teisės taikymo kryptys:

1) *neigiama teisės taikymo kryptis*, kurios tikslas – nubausti teisės pažeidimą padariusį subjektą;
2) *teigiama teisės taikymo kryptis*, kuria įgyvendinamos subjektų teisės.

Administracinės teisės normų įgyvendinimo ir teisės normų rūšių santykis. Pagal poveikį subjektams administracinės teisės normos yra:

1) ***įpareigojančios normos***, kurios nustato pareigą atlikti tam tikrus normos nustatytus teigiamus veiksmus. Tokios normos įgyvendinamos teisės normų vykdymo forma. Pavyzdžiui, darbo inspektoriai, nustatę darbo, darbų saugos ir darbo higienos teisės aktų pažeidimus, privalo nurodyti juos darbdaviui ir nustatyti laiką, per kurį darbdavys įpareigojamas juos pašalinti[248];

2) ***įgalinančios teisės normos*** suteikia administracinio teisinio santykio dalyviams teisę pagal pasirinktą normos dispozicijos variantą atlikti teigiamus veiksmus, kuriais subjektai įgyvendina savo interesus. Įgalinančios administracinės teisės normos įgyvendinamos teisės normų panaudojimo forma. Pavyzdžiui, apskrities viršininkas, vykdydamas jam priskirtus įgaliojimus, turi teisę teikti pasiūlymus su apskrities teritorija susijusiais klausimais rengiant valstybės ir tarpregionines programas bei išvadas dėl parengtų valstybinių ir tarpregioninių programų projektų[249];

3) ***rekomendacinės teisės normos*** taip pat įgyvendinamos teisės panaudojimo forma. Rekomendacinės normos nustato pageidautino elgesio variantus suteikdamos šios rekomendacijos adresatams teisę pagal savo kompetenciją elgtis atsižvelgiant į vietos sąlygas, galimybes ir rezervus, pavyzdžiui, savivaldybės kontrolierius pagal kompetenciją leidžia įsakymus[250];

4) ***draudžiančios teisės normos***, kurios įpareigoja subjektus susilaikyti nuo tam tikrų teisei priešingų veiksmų, nustato tam tikrus elgesio apribojimus. Draudžiančios teisės normos įgyvendinamos teisės normų laikymosi forma, pavyzdžiui, policijos pareigūnams draudžiama streikuoti[251].

Taikant administracinės teisės normas reikia atsižvelgti į jų galiojimą teritorijoje: vienos normos galioja visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje,

---

[248] Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos įstatymo 8 straipsnis // Valstybės žinios. 1994. Nr. 87–1644.

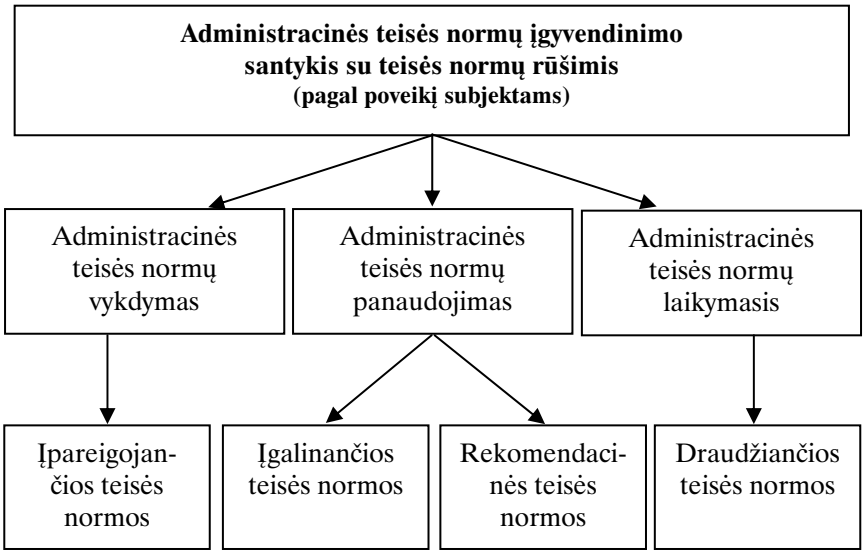
[249] Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 13 straipsnio 1 punktas // Valstybės žinios. 1994. Nr. I–707.

[250] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo 28 straipsnio 2 dalies 12 punktas // Valstybės žinios. 2000. Nr. VIII–2018.

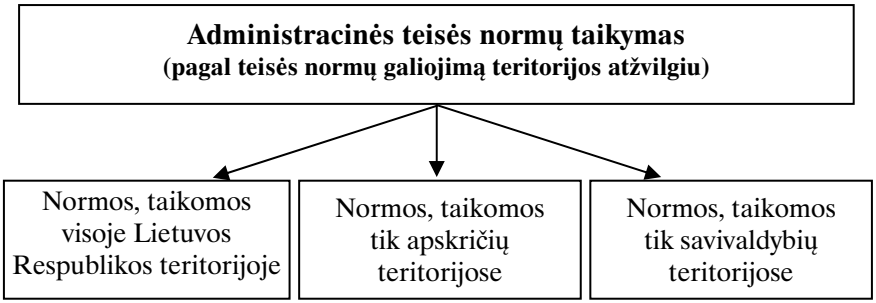
[251] Lietuvos Respublikos policijos įstatymo 8 straipsnio 2 dalis // Valstybės žinios. 1991. Nr. 2–22.

todėl jos yra taikomos visoje Lietuvos Respublikoje, pavyzdžiui, ATPK yra taikomas visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje; kitos normos galioja ir taikomos tik apskrityse, pavyzdžiui, apskrities viršininko išleisti įsakymai; dar kitos normos galioja ir yra taikomos tik savivaldybių teritorijoje – tai savivaldybės valdybos ir tarybos sprendimai, mero potvarkiai. Taikant administracines normas reikia atsižvelgti ir į jų galiojimą asmenims: vienos normos galioja visiems asmenims, sulaukusiems tam tikro amžiaus, o kitos – tik subjektams, turintiems specialaus subjekto požymius (žr. 7, 8 schemas).

7 schema. Administracinės teisės normų įgyvendinimo santykis su teisės normų rūšimis



8 schema. Administracinės teisės normų taikymas



2.3. Administracinės teisės normų aiškinimo aktai

***Administracinės teisės aiškinimo* sąvoka.** Terminas „aiškinimas“ (*interpretation*) daugiareikšmis. Aiškinimo terminu suvokiamas bet koks pažinimo būdas, skirtas paaiškinti, pakomentuoti teksto, faktų, teorijos prasmę[252].

Administracinės teisės aiškinimas – tai teisės subjektų (valstybės institucijų, organizacijų, pareigūnų, piliečių) intelektualinė veikla, skirta atskleisti administracinės teisės normos prasmę (teisių ir pareigų turinį, jų santykį).

Administracinės teisės aiškinimas susideda iš dviejų dalių:

1) administracinės teisės normų išsiaiškinimo;
2) išsiaiškintos administracinės teisės prasmės paaiškinimo kitiems teisės subjektams.

Administracinės teisės prasmės išsiaiškinimas skirtas padėti apsispręsti pačiam asmeniui, taikančiam administracinės teisės normą, ir išoriškai nepasireiškia. Mąstydamas interpretuotojas atskleidžia tam tikros teisės normos nustatomų teisių ir pareigų turinį, juridinius faktus, kurių pagrindu tos teisės ir pareigos atsiranda, kinta, baigiasi, taip pat įsitikina, kokiomis valstybės prievartos priemonėmis yra garantuojamas toje administracinės teisės normoje nustatytų pareigų vykdymas, kokios yra tų gyvenimo atvejų ypatybės, kuriems bus taikoma ši administracinės teisės norma. Taigi *išsiaiškintos administracinės teisės prasmės paaiškinimas* – tai veiksmas, kai interpretuotojas, pats išsiaiškinęs teisės normą, dar paaiškina ją įvairiomis formomis (žodžiu arba raštu) kitiems teisės subjektams.

---

[252] Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985. P. 217.

Aiškinimo sąvoka, viena vertus, apima mąstymo (pažinimo) procesą, nukreiptą paaiškinti kalbos ženklų sistemą, kita vertus, šio proceso rezultatą, išreikštą gimtosios kalbos žodžiais. Teisinio teksto komentavimo požiūriu labiau vartotinas teisės aiškinimo terminas. Tačiau terminas „teisės aiškinimas“ yra nevienareikšmis. Juo atskleidžiamos įvairios, nors ir tarpusavyje susijusios sąvokos.

Pirma. Teisės aiškinimu suvokiamas tam tikras mąstymo procesas, nukreiptas nustatyti teisės normos prasmę (turinį). Toks teisės aiškinimo supratimas pasireiškia jo būdų (metodų) visuma.

Antra. Teisės aiškinimu suvokiamas nurodyto *mąstymo proceso rezultatas*, pasireiškiantis visuose loginiuose sprendimuose (gramatiniuose sakiniuose), kuriuose atsiskleidžia aiškinamųjų normų turinys. Pavyzdžiui, aiškinimas, esantis komentuojamame kodekse (kodekso komentare), kuriame po kiekvieno straipsnio pateikiamas jo išaiškinimas. Šis terminas vartojamas tokia pačia reikšme, kai kalbama apie platų, siaurą arba adekvatų (pažodinį), teisingą ir neteisingą aiškinimą. Pastaruoju atveju iš esmės teikiama aiškinimo charakteristika iš anksto laikantis tam tikrų kriterijų: pirmuoju atveju – jo normoje esančio teksto atitikimo, antruoju atveju – gautojo rezultato visuotinai pripažintų aiškinimo taisyklių atitikimo.

Kitokia charakteristika teikiama tuo atveju, kai kalbama arba rašoma apie *oficialų* ir *neoficialų* aiškinimą. Tuo atveju aiškinimas kaip tam tikrų pasiūlymų, atskleidžiančių prasmę, visuma apibūdinamas vertinamuoju požiūriu, o tai priklauso nuo to, kas parengė tą aiškinimą, kokie subjektai jį oficialiai teikia, kiek jis iš tikrųjų privalomas kitiems teisės taikymo subjektams. Faktiškai čia kalbame apie teisės normų aiškinimą, kai vienas subjektas išaiškina normos prasmę kitam subjektui (ar kitiems subjektams). Oficialiai išaiškinti įstatymus itin svarbu, nes tai sudaro sąlygas vienodai suprasti ir taikyti įstatymus, siekti teisingumo vienovės.

Aiškinimo objektas yra teisės norminiai aktai ir jų visuma. Aiškinimo dalykas yra įstatymo leidėjo valia, išreikšta teisės norminiame akte.

Teisės aiškinimas – ypatinga veikla. Aiškinimo specifika yra nulemta daugelio veiksnių.

Pirma. Ši veikla susijusi su teisės aktų interpretavimu, aiškinimo objektas yra teisė.

Antra. Teisės aiškinimas yra būtina teisinio reguliavimo sąlyga.

Trečia. Įstatymo nustatytais atvejais šią veiklą įgyvendina kompetentingos valstybinės institucijos.

Ketvirta. Privalomojo pobūdžio aiškinimo rezultatai įtvirtinami specialiuose teisės (interpretaciniuose) aktuose.

2.4. Administraciniai teisiniai santykiai

Administraciniai teisiniai santykiai – tai administracinės teisės normomis sureguliuoti visuomeniniai santykiai, kurių dalyviai turi valstybės garantuotas subjektines teises ir teisines pareigas valstybinio valdymo srityje. Administracinius teisinius santykius galėtume apibūdinti ir kaip pagrindinę administracinės teisės kategoriją, kurios analizė atskleidžia labai daug ir ne mažiau svarbių administracinės teisės kategorijų. Teisiniai santykiai, kaip teisiniai reiškiniai, turi specifinių bruožų. Administracinės teisės normos, reguliuodamos visuomeninius santykius valstybinio valdymo srityje, suteikia jiems teisinį pobūdį. Šios teisės normos savaime pačios nesukuria konkrečių teisinių santykių. Jų pagrindu kyla teisiniai santykiai, nes jos numato, kad tam tikras valdymo santykis, esant tam tikroms aplinkybėms ir tam tikroms šalims, tampa administraciniu teisiniu santykiu. Tokio pobūdžio teisiniai santykiai kyla tiesiogiai įgyvendinant administracines teisines normas. Be to, norma numato jų atsiradimo galimybę, nustato santykių šalių pareigų ir teisių apimtį, atsakomybę už teisinių pareigų nevykdymą arba vienos iš šalių teisių pažeidimą.

Taigi *administracinis teisinis santykis yra valdymo pobūdžio visuomeninis santykis, sureguliuotas administracinės teisės norma. Jo šalys turi tarpusavyje susijusias juridines pareigas ir teises, nustatytas ir užtikrintas nurodytoje normoje*.

Administracinių teisinių santykių struktūra. Administracinių teisinių santykių struktūros elementai yra *subjektai* (fiziniai ir juridiniai asmenys), *objektai* (materialinės ir nematerialinės vertybės) ir *turinys* (materialus – įpareigoto asmens leidžiamas elgesys ir juridinės subjektinės teisės bei pareigos).

Administracinių teisinių santykių turinys. Teisiniai santykiai yra dvigubo turinio:

1) ***teisinis turinys*** (*subjektinės teisės ir teisinės pareigos*);

2) ***faktinis*** (*materialinis*) ***turinys*** – teisinio santykio dalyvių faktinis poelgis, kai įgyvendinamos subjektinės teisės ir teisinės pareigos.

Teisės normoje nustatytos teisės ir pareigos, kurios sudaro visų teisinių santykių turinį konkrečiame teisiniame santykyje, tampa šalių subjektinėmis teisėmis ir teisinėmis pareigomis. Vienos subjektinės teisės ir pareigos yra bendrųjų teisinių santykių turinys, kitos – konkrečių teisinių santykių turinys. Taigi administracinio teisinio santykio šalis sieja abipusės teisės ir pareigos. Vienos šalies teisė reikalauti tam tikro elgesio atitinka kitos ša-

lies analogišką pareigą. Tačiau viena administracinių teisinių santykių šalis paprastai turi didesnius valstybinius įgaliojimus, nes jai administracinės teisės norma suteikia teisę spręsti atitinkamus klausimus (priimti sprendimą dėl administracinio teisinio santykio dalyvio). Administracinio teisinio santykio šalys tam tikrais veiksmais įgyvendina normos nustatytas teises ir pareigas: viena santykio šalis turi teises reikalauti tam tikro elgesio, kita privalo paklusti tam reikalavimui. Subjektinės teisės ir teisinės pareigos nustato konkrečias juridines laisves įgyvendinant interesus. Jos taip pat nustato teisinių santykių dalyvių elgesio reguliavimo ribas.

Subjektinė teisė – tai teisinio santykio dalyvio (subjekto) galimas (leistinas) elgesys, skirtas įgyvendinti savo interesus. Pirmoji ir pati svarbiausia ypatybė, apibūdinanti subjektinę teisę, yra galimybė naudoti ją savo nuožiūra. Tuo subjektinė teisė skiriasi nuo teisinės pareigos. Subjektas visuomet gali atsisakyti naudotis teise, išskyrus tuos atvejus, kai subjektinė teisė yra ir teisinė pareiga. Teisiškai galimas elgesys yra dviejų formų: pirma, teisiškai galimu yra laikomas bet koks asmens elgesys, neprieštaraujantis konkrečioms normoms. Tai teise nereguliuojamas elgesys. Teisinėje valstybėje valstybės ir jos institucijų įsikišimas į visuomenės gyvenimą, ypač į asmenų individualią laisvę, turi griežtai apibrėžtas ribas. Teisiškai leistinas – tai neuždrausto sritis. Egzistuoja labai įvairūs žmogaus elgesio variantai, kurie nėra ir neturi būti reguliuojami teise. Šie aktai paremti principu: „visa, kas neuždrausta, yra leistina“. Tai teisinės valstybė požymis. Antra, yra daugybė kitokio pobūdžio leidimų, įtvirtintų atitinkamose teisės normose ir saugomų valstybės. Fiziniai arba juridiniai asmenys konkrečiomis aplinkybėmis gali pasinaudoti leidimais, kuriems suteikta juridinė forma ir valstybės apsaugos garantija. Taigi jie įgauna subjektinės teisės statusą. Subjektinė *teisė* – tai pirmiausia pripažinta arba įstatymu suteikta vienokio arba kitokio elgesio galimybė. Tai ne paprasta faktinė galimybė, o apsaugota įstatymu. Tokia galimybė tampa stabili, patikima. Terminas „subjektinis“ reiškia teisės priklausymą konkrečiam subjektui kaip teisinio santykio dalyviui. Subjektinė teisė yra išvestinė iš objektinės. Visos teisinių santykių turinio sudedamosios dalys yra objektyvioji teisinių santykių ypatybė. Pagrindiniai subjektinės teisės požymiai yra šie:

1) subjektinė teisė – galimas, leistinas elgesys. Todėl teisinių santykių subjektas, dalyvis, turi teisę laisvai pasirinkti vieną iš keleto elgesio variantų. Tačiau teisės normos tuo pačiu metu nustato to poelgio ribas, t. y. subjektinės teisės turinį;
2) subjektinės teisės įgyvendinimą garantuoja kito teisinio santykio dalyvio pareiga. Vienais atvejais pareiga pasireiškia tam tikrų

veiksmų (pasyvieji teisiniai santykiai) neatlikimu, kitais – aktyviais veiksmais (aktyvieji teisiniai santykiai);

3) subjektinė teisė skirta teisinio santykio dalyvio interesams tenkinti. Jei nėra intereso, tai nėra prasmės įgyvendinti subjektinę teisę.

Subjektinė teisė turi vidinę sandarą, kurią sudaro trys teisinės galimybės:

1) galimybė pačiam elgtis kaip nustatyta;
2) galimybė reikalauti, kad kitas teisinio santykio dalyvis atliktų pareigą, t. y. reikalauti kito elgesio;
3) galimybė, kuri pasireiškia kaip teisė kreiptis į kompetentingus subjektus, kad šie, pasinaudodami valstybės valdingais įgaliojimais, priverstų atlikti pareigą (jei yra būtina). Ši teisinė galimybė yra vadinama ***teisine pretenzija***.

Teisinė pareiga – tai teisinio santykio dalyvio (subjekto) privalomas elgesys, skirtas kito dalyvio interesams tenkinti. Juridinės pareigos – tai teisės normos numatytas teisinio santykio subjekto privalomo elgesio variantas. Kitaip nei subjektinės teisės, juridinės pareigos atsisakyti negalima. Atsisakymas vykdyti teisinę pareigą yra pagrindas atsirasti teisinei atsakomybei. Atsakomybė atsiranda ir tuomet, kai subjektas nesąžiningai vykdo savo pareigas, elgiasi ne pagal teisės normos reikalavimus. Kaip ir subjektinė teisė, teisinė pareiga yra teisinio santykio subjekto elgesio priemonė, kurios įgyvendinimo ribos numatytos teisės normoje. Tų ribų peržengimas reiškia nesąžiningą požiūrį į pareigą arba piktnaudžiavimą, pasikėsinimą į kito teisinio santykio subjekto subjektinę teisę. Teisinės pareigos pagrindas yra socialinis būtinumas. Socialinis būtinumas konkrečiame žmonių elgesyje atsiranda dėl susiklosčiusių visuomeninių santykių sistemos. Teisinė pareiga pagrįsta paprastai ne pažadu, prognoze ar savo įsivaizdavimu, o teisinių santykių subjekto interesų valstybine apsauga, gynimu. Priklausomai nuo to, koks elgesio tipas numatomas teisės normoje, teisinės pareigos yra aktyvios arba pasyvios. Aktyvios pareigos įtvirtina veikimo būtinumą, o pasyvios – būtinybę susilaikyti nuo veiksmų, uždraustų teisės normomis. *Pagrindiniai teisinės pareigos požymiai yra šie*:

1) teisinė pareiga yra privalomas elgesys, kuris yra tiksliai nustatytas, apibrėžtas. Tai garantuoja galima valstybinė prievarta;
2) pareigą atlikti tam tikrą veiką lemia teisės normos reikalavimai;
3) pareiga skirta tenkinti teisinio santykio, kito dalyvio ar valstybės interesus.

Teisinę pareigą sudaro:

1) pareiga susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų;
2) pareiga atlikti tam tikrus aktyvius veiksmus;
3) pareiga teisiškai atsakyti (teisinė atsakomybė).

Subjektinės teisės ir teisinės pareigos yra glaudžiai susijusios, priešingu atveju jos negalėtų egzistuoti kaip teisiniai reiškiniai. Subjektinės teisės nėra, jeigu jos negarantuoja teisinė pareiga.

Nėra teisinės pareigos, jeigu ši nėra skirta subjektinei teisei įgyvendinti. Todėl galima teigti, kad teisinių santykių turinys susideda iš subjektų teisių ir pareigų bei iš šių pareigų ir teisių realaus įgyvendinimo, naudojimo.

Administracinių teisinių santykių objektai. Teisinėje literatūroje egzistuoja įvairios nuomonės, kas yra teisinių santykių objektas. *Teisinių santykių objektas* apibūdinamas kaip reali socialinė vertybė, kuria pasinaudoti ir ją apsaugoti siekia teisinio santykio subjektai, įgyvendindami subjektines teises ir pareigas. Kitaip tariant, tai įvairiausi faktiniai visuomeniniai santykiai. Apskritai teisinio santykio objektas glaudžiai susijęs su teisinio santykio dalyvio, turinčio subjektinę teisę, interesu. Šią socialinę vertybę (objektą) turi ginti valstybė. Todėl tokiais objektais laikytini: daiktai, dvasinės kūrybos vaisiai, veiksmai (elgesys), asmeninės nematerialios gėrybės. Prie materialių dalykų galima priskirti žemę, namus, įmones ir t. t. Nematerialios gėrybės – tai neapčiuopiamas gėris, pavyzdžiui, intelektuali nuosavybė, garbė, orumas ir pan. Negalima nepaminėti, jog egzistuoja ir tokios socialinės vertybės, kurių nereguliuoja (nepainioti su jų teisine apsauga!) jokia teisės šaka, todėl jos ir nėra laikomos teisinių santykių objektais (pvz., draugystė, intymūs santykiai).

Tačiau administracinio teisinio santykio šalys savo teises bei pareigas įgyvendina tam tikrais veiksmais, viena santykio šalis turi teisę reikalauti tam tikro elgesio, o kita privalo paklusti tam reikalavimui. Kaip tik todėl pritariama, kad administracinių teisinių santykių objektas yra tam tikras teisės subjektų elgesys, veiksmai, kurių dingstis gali būti materialūs daiktai, kultūrinės, dvasinės vertybės ir pan. Beje, būtina atskirti sąvokas „objektas“ ir „dalykas“. Tas materialus ar dvasinis pasaulis, subjektyvūs interesai, dėl kurių teisės subjektai užmezga administracinius teisinius santykius, turi būti traktuojami kaip administracinio teisinio santykio dalykas.

Iš to išeina, kad administracinių teisinių santykių ***objektas*** yra valinis žmonių elgesys. Valdymo požiūriu šis elgesys turi įtakos visam valdymo procesui, informacijos gavimui ir panaudojimui, materialiems dalykams, dvasinės kūrybos produktams.

Administracinių teisinių santykių rūšys. Administraciniai teisiniai santykiai gali būti grupuojami pagal keletą požymių (kriterijų), reikšmingų vartojimo požiūriu.

Pagal šalių tarpusavio pobūdį išskirtini ***vertikalūs*** ir ***horizontalūs*** teisiniai santykiai.

Vertikalūs administraciniai santykiai būdingi šalims, kurių viena pavaldi organizaciškai (subordinuota). Tai santykiai tarp žemesnių ir aukštesnių valdymo struktūros grandžių. Vertikalių santykių lygmenys parodo tam tikrą hierarchiją nustatant tarp šių valdymo grandžių tam tikrą teisinį statusą.

Horizontalūs administraciniai santykiai susiklosto tarp organizaciškai nepavaldžių šalių. Pavyzdžiui, tai valdymo institucijų ir žmogaus, nevyriausybinių organizacijų, nepavaldžių valdymo institucijoms, kitų institucijų santykiai. Tokio pobūdžio teisiniams santykiams būdinga valdžios raiška, vienašališkumas, privalomojo valdžios subjekto būtinumas ir t. t. Todėl horizontalūs administraciniai santykiai neišsirutulioja į sutartinius santykius. Vietoj tiesioginio organizacinio pavaldumo, būdingo vertikaliems santykiams, čia akivaizdus kitas dalykas – tik viena šalis turi teisinius valdžios įgaliojimus (valdžios kompetenciją). Pavyzdžiui, institucijos, atliekančios koordinacines funkcijas, turi tarpšakinę kompetenciją tiesiogiai nepavaldžių įstaigų ir organizacijų atžvilgiu.

Visa tai rodo administracinių teisinių santykių padalijimo į vertikalius ir horizontalius santykinumą, nes visais nurodytais atvejais aiškiai reiškiasi teisinis valdingumas, būdingas valstybiniam valdymui. Administracinių teisinių santykių valdingumas labiausiai reiškiasi vienašališkai (organizacinio pavaldumo arba įstatymu suteiktos kompetencijos tvarka) priimant tam tikrą valdymo sprendimą.

Pagal tikslo siekimo nuostatas (kryptis) šie santykiai skirstomi į ***pozityvius ir deliktinius***.

Pozityvūs administraciniai teisiniai santykiai susiklostė valstybinio valdymo institucijoms įgyvendinant pagrindines jų funkcijas, numatytas teisės aktuose. Pavyzdžiui, vadovaujant žmonėms, valdymo grandims, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms ir t. t.

Deliktiniai administraciniai teisiniai santykiai atsiranda pažeidus teisės aktų numatytus reikalavimus valstybinio valdymo srityje.

Pagal konkretų turinį administraciniai teisiniai santykiai skirstomi į ***turtinio ir neturtinio pobūdžio***, *pagal gynimo būdą* – į ***ginamus administracine ir teisine tvarka***.

Administracinių teisinių santykių dalyviai. Tai konkrečios šalys – institucijos ir asmenys, turintys valstybinio valdymo srityje suteiktas teises ir pareigas ir gebantys jas įgyvendinti. Bendra jų įsitraukimo į administracinius teisinius santykius sąlyga yra ***administracinis teisnumas***, t. y. *galėjimas įgyti kompleksą administracinių teisinių pareigų ir teisių.*

Administracinių teisinių santykių šalimis gali būti valstybinio valdymo institucijos, pareigūnai, nevyriausybinės organizacijos, piliečiai, užsieniečiai.

Valdymo institucijų administracinis teisnumas reiškiasi jų kompetencija. Valdymo institucijos kompetenciją apibrėžia įgyvendinamų valdymo funkcijų ir pareigų visuma jai palaikant administracinius teisinius santykius. Šiuo požiūriu valdymo institucijos administracinis teisnumas įtvirtina ir išreiškia teisiškai turimų įgaliojimų valdžios kompetencijai įgyvendinti apimtį.

Valdymo institucijų administracinis teisnumas gali būti *bendras ir specialus*.

Bendrasis teisnumas būdingas daugeliui institucijų. Jis pasireiškia galimybe apskritai įgyvendinti valdymo veiklą.

Specialusis teisnumas papildo bendrąjį ir per jį pasireiškia galimybė įgyvendinti tam tikrus valdymo uždavinius, pavyzdžiui, policijai – jurisdikcijos veiklą. Kartais sukuriamos tokios valdymo institucijos, kurios išimtinai vykdo tokius uždavinius, pavyzdžiui, administracinių ginčų komisijos.

Valstybės *tarnautojų administracinis teisnumas* apibrėžiamas jų veiklos pobūdžiu ir paprastai reglamentuojamas teisės aktais bei įtvirtinamas darbuotojų pareigų aprašuose. Pagal savo turinį jis išvedamas iš tos valdymo institucijos, kurioje dirba šis tarnautojas, kompetencijos.

Tam tikrą administracinį teisnumą turi nevyriausybinės organizacijos, veikiančios valstybinio valdymo srityje.

Piliečių administracinis teisnumas atsiranda jiems gimus, o veiksnumas – nuo tam tikro amžiaus. Administracinių teisinių santykių subjektais gali būti tik veiksnūs piliečiai.

Vadovaujantis administracinės teisės specialistų nuomone, išskiriamos dvi administracinių teisinių santykių subjektų grupės: *fiziniai ir juridiniai asmenys*. Fiziniai asmenys skirstomi į tris smulkesnes grupes – piliečiai, užsienio valstybių piliečiai bei asmenys be pilietybės. Juridiniai asmenys skirstomi į šias grupes: *valstybinio valdymo institucijos, nevyriausybinės organizacijos, įmonės, įstaigos bei kitos socialinės bendrijos*. Pastarosioms, pavyzdžiui, priklauso profsąjungos, religinės bendrijos ir kt. D. Bachrachas tuos pačius subjektus apibūdina kitomis sąvokomis: „individualūs ir kolektyviniai subjektai“[253]. Pasak jo, individualiu administracinių teisinių santykių subjektu gali būti tiek studentas, tiek kareivis, tiek ir tarnautojas, svarbiausia – neprarasti nė vieno iš subjektiškumo elementų. Kolektyviniai subjek-

[253] Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. Часть общая. Москва: БЕК, 1993. С. 21.

tai – tai gerai organizuotos ir valdomos žmonių grupės, turinčios teises bei pareigas kitiems subjektams. Kolektyvas paprastai turi bendrus interesus, tikslus, savo valdymo mechanizmą bei dalyvius, kurių padėtis grupėje skirtinga.

Kad ir kaip skirtingai būtų skirstomi administracinių teisinių santykių subjektai, visi jie veikia administracinių teisinių santykių plotmėje, visi jie vienaip ar kitaip susiję su valdymu, kontrole, administracinės teisės normų taikymu, kitais klausimais ir, žinoma, visų jų galimybė užmegzti konkrečius administracinius teisinius santykius priklauso nuo jų teisnumo ir veiksnumo.

Administracinių teisinių santykių atsiradimo, pasikeitimo ir pabaigos pagrindai. Administraciniai teisiniai santykiai atsiranda juridinių faktų, kuriais laikomi veiksmai ir įvykiai, pagrindu.

Veiksmai – faktai, kurie vyksta pagal žmonių veiklą, yra jų valios išraiškos rezultatas. Jie gali būti teisėti ir neteisėti. Teisėti veiksmai atitinka administracinės teisės normas. Pagrindinė jų rūšis – *juridiniai faktai, t. y. veiksmai, padaromi sąmoningai siekiant sukelti tam tikrus teisinius padarinius*. Valstybinio valdymo sričiai būdingiausi valstybinio valdymo institucijų (pareigūnų) individualaus pobūdžio teisės aktai. Įstatymų numatytais atvejais teisės aktus sudarinėja nevyriausybinės organizacijos, piliečiai (skundo padavimas). Juridinis faktas gali būti ir neveikimas (nepriėmus būtinų priemonių viešosios tvarkos apsaugai).

Neteisėti veiksmai neatitinka administracinės teisės normų reikalavimų. Tai teisės pažeidimai (deliktai), kurių pagrindu kyla administracinės prievartos priemonių taikymo santykiai.

Įvykiai – reiškiniai, kylantys nepriklausomai nuo žmonių valios (gaivalinės nelaimės atveju gali būti taikoma turto rekvizicija).

Administraciniai teisiniai santykiai kinta veikiant juridiniams faktams, kurie numatyti tam tikroje administracinės teisės normos hipotezėje.

2.5. Administraciniai teisiniai režimai

Atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę, vienas iš svarbiausių uždavinių buvo teisinės sistemos reforma. Kuriantis demokratinei valstybei buvo vykdomos ir šiuo metu tebevyksta sudėtingos reformos, apimančios politines, teisines, socialines valstybės gyvenimo sritis. Taigi teisinės sistemos tobulinimas buvo ir yra nenutrūkstamas procesas, nes tik gerai vei-

kianti teisinė sistema gali garantuoti valstybės socialinį ir ekonominį stabilumą. Todėl įvairiapusė Lietuvos teisinės sistemos analizė ir vertinimai turi labai svarbią reikšmę jos tobulinimui. Šiame skyriuje bandoma atlikti funkcionuojančių administracinių teisinių režimų analizę bei parodyti jų svarbą valstybės valdyme.

2.5.1. Valstybinis valdymas ir administraciniai teisiniai režimai

Administracinė teisė – tai valdymo teisė, arba teisės apie valdymą šaka. Kalbant apie administracinės teisės dalyką pirmiausia reikia atsižvelgti į visuomeninių santykių valdymo teisinio reguliavimo sritį, kuri paprastai susijusi su valstybės organų vykdoma valdymo veikla ir vadinama valstybiniu valdymu. Todėl administracinės teisės dalyko apibūdinimas labai priklauso nuo valstybinio valdymo sąvokos traktavimo. Žvelgiant į teisinių režimų institutą sunku jį tinkamai išnagrinėti nesiejant jo su valdymo veikla. Valdymo sąvoka vartojama įvairiose srityse – ir teisėje, ir ekonomikoje, ir sociologijoje, ir kituose moksluose. Remiantis kibernetikos mokslo išvadomis, valdymas suvokiamas kaip poveikio įvairios kilmės organizuotoms sistemoms ir jų reakcijos į tą poveikį funkcinės priklausomybės įgyvendinimas. Pagrindinis valdymo tikslas – užmegzti ryšius tarp atskirų sistemos dalių bei sutelkti jas į visumą.

Literatūros šaltiniuose apžvelgiant valstybinio valdymo ir administracinių teisinių režimų santykį pirmiausia išskiriami pagrindiniai *valstybinio valdymo bruožai.* Valstybiniam valdymui būdingi s*pecialieji subjektai*, t. y. viena valstybinį valdymą vykdanti šalis būtinai turi būti valstybinė institucija arba valstybės vardu veikiantis atstovas. Šių institucijų užduotis yra įgyvendinti įstatymus ir kitus teisės aktus, organizuoti jų vykdymą. Visa tai rodo, kad valstybinis valdymas turi *vykdomojo pobūdžio veiklos bruožų*. Kaip kitą bruožą reikėtų išskirti *poįstatyminę veiklą,* nes įstatymų nustatytos valstybinio valdymo pagrindinės kryptys yra įgyvendinamos poįstatyminiais aktais. Valstybiniam valdymui priskiriamas taip pat *tvarkomasis pobūdis*, kuriam būdingi pavaldumo ir subordinacijos santykiai[254].

Iš pateiktų samprotavimų galime teigti, kad pati valdymo prigimtis yra organizacinio, tvarkomojo pobūdžio. Tuo tarpu administracinis teisinis režimas[255] vienoje iš sričių apibrėžiamas kaip tiksliai nustatoma tvarka.

---

[254] Козлов Ю. М. Административное право: учебник. Москва: Юристь, 2001. С. 19.

[255] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. С. 405.

Taigi galime teigti, kad tvarkos (arba režimo) įvedimas siekiant konkrečių, tarpusavyje susijusių tikslų ir yra valdymo esmė ir paskirtis. Valdymo efektyvumas priklauso nuo to, kiek griežtai apibrėžiami konkretūs tikslai. Siekiant tokių tikslų valstybinio valdymo įgyvendinimą tam tikra prasme galima apibrėžti kaip režimą, veikiantį neperžengiant nustatytų valdymo ribų.

Valdymo sistemos vidinės struktūros tinkama *organizacija* taip pat gali būti svarbus veiksnys, turintis įtakos valstybinio valdymo efektyvumui. Nagrinėjant valdymo sistemą būtina išskirti pagrindinius jos elementus – subjektą ir objektą. Pirmiausia valdymo subjektas visuomet turi realų poveikį valdomam objektui. Antra, būtina, kad tarp jų egzistuotų griežti nenutrūkstami abipusiai informacijos ryšiai.

Nė viena valdymo sistema negali egzistuoti efektyviai, jeigu nenustatoma sistemos sudedamųjų dalių griežta organizacija bei jų veiklos režimas. Vertėtų išskirti tvarkos, organizacijos bei režimo sąvokas. Tvarka – pirminis bei universalus valdymo tikslas. Pagrindinė priemonė užtikrinti tvarką yra organizacija bei jos ypatinga forma – režimas. Kaip vieną iš administracinės teisės reguliavimo funkcijos turinio elementų galime išskirti „vykdomosios valdžios institucijų vidinės organizacijos ir jų vykdomos veiklos teisinio režimo nustatymą“[256]. Taigi visas valdymo procesas turi vykti laikantis tam tikros tvarkos, t. y. nustatytų taisyklių, o tai ne kas kita kaip režimo pagrindas.

Taip pat reikia pažymėti administracinio teisinio režimo įgyvendinimą specialiais, t. y. griežtais, administraciniais (valdymo) veiksmais. Jau vien dėl to režimu negalime laikyti tokių šiuolaikinio valdymo reiškinių kaip savivalda bei savarankiškumas. Tačiau tai gali būti įgyvendinta laikantis griežtų ribų ir neprieštarauti bendriesiems valdymo tikslams. Tad reikia pabrėžti, kad režimas yra tam tikra prasme išorinis veiksnys, užtikrinantis pačios valdymo sistemos egzistavimą, jos normalią kryptingą veiklą ir galimybę sistemoje įgyvendinti savivaldą.

Pateikus šią trumpą analizę galima teigti, kad būtent iš valdymo sistemos išplaukia režimo definicija. O valdymo procesuose visuomet yra sričių, kuriose veikia savireguliacijos mechanizmai, kurie savo ruožtu irgi gali būti veikiami režimo. Svarbiausias ir pažeidžiamiausias valdymo sistemos sritis apsaugo administracinis teisinis režimas, jis taip pat užtikrina jų funkcionavimą ir pačios valdymo sistemos egzistavimą, valdymo tikslų siekimą bei veiksmingą valdymo procesą. Taigi galime teigti, kad remiantis bendrąja administracinės teisės teorija valdymo (administracinių) režimų sritį

[256] Козлов Ю. М. Административное право. С. 21–22.

sunku apriboti. Tarp administracinio teisinio režimo ir valstybinio valdymo sąvokų, analizuojant jas plačiausia prasme, galima dėti lygybės ženklą. Valstybinį valdymą visada galima apibūdinti kaip administracinį teisinį režimą, tačiau jokiu būdu negalima teigti, kad kiekvienas administracinis teisinis režimas yra valstybinis valdymas. Valstybinio valdymo sąvoka yra daug platesnė, jo procese matyti įvairūs specialūs administraciniai teisiniai režimai, kurių paskirtis – sureguliuoti ypač svarbios veiklos sritis. Įvedus šiuos režimus sudaromos sąlygos režimo objektui skirti daugiau dėmesio. Jis gali būti išreiškiamas specialia teisine reglamentacija, specialių institucijų sukūrimu arba veikiančioms institucijoms specialių įgaliojimų skyrimu ir pan. Be anksčiau nagrinėtos valstybinio valdymo srities, administracinių teisinių režimų paskirtis – palaikyti saugumą kilus vidinėms ir išorinėms grėsmėms valstybės nepriklausomumui ir teritoriniam vientisumui, kitaip tariant, reguliuoti tam tikras valstybės situacijas specialių priemonių sistema.

2.5.2. Valstybinio ir administracinio teisinio reguliavimo santykis

Valstybinis reguliavimas yra viena iš valstybinio valdymo funkcijų, jis apibūdinamas ir užtikrinamas valstybės nustatomomis bendrosiomis taisyklėmis, kurių turi laikytis visuomeniniais santykiais susiję subjektai. Atsižvelgdami į kintančias sąlygas jie turi užtikrinti šių taisyklių tobulinimą. Šią valstybės reguliavimo funkciją papildo teisinių reikalavimų vykdymo visapusiška kontrolė, santykiaujančių šalių veiklos bendros krypties nustatymas ir koordinavimas, jų teisėtų interesų ir teisių apsauga, prioritetų nustatymas ir jų reglamentavimas norminiais aktais, registracijos tvarkos nustatymas, licencijavimas ir kt. Vadovaujantis užsienio šalių patirtimi reguliavimas pagal tikslus skirstomas į socialinį ir ekonominį, o pagal valstybinio reguliavimo formą – į politinį ir teisinį administracinį[257].

Valstybinis reguliavimas dažniausiai nagrinėjamas teisės moksle – valstybės ir teisės teorijoje, administracinėje teisėje. Tačiau nagrinėjant valstybinio valdymo ir savireguliacijos santykį ekonomikoje atsiranda prieštaravimų dėl valstybinio valdymo išplėtimo šioje srityje, nes didėja valstybinis aparatas ir administracinis teisinis poveikis valdymo objektams. Todėl

[257] Марченко М. Н. Теория государства и права. Москва: Зеркало-Теис, 1996. С. 143–156.

teisingiau ekonomikos srityje būtų orientuotis į papildomus valdymo metodus[258].

Administracinis teisinis reguliavimas, kaip tam tikra sritis, yra imperatyvus norminis mechanizmas, tvarkantis subjektų ir objektų veiklą, formuojantis stabilų jų funkcionavimo teisinį pagrindą. Be to, jis, kaip ir pats administracinis valdymas, apima daugelį valstybinio ir visuomeninio gyvenimo sričių. Valstybinis reguliavimas yra vienas iš administracinio teisinio poveikio priemonių ir visada nukreiptas į teisinę formą.

Paeiliui vykdomų veiksmų ciklas, kai subjektai skatinami veikti savarankiškai ir įgyvendinti savo teises, vykdyti pareigas pagal nustatytą režimą ir procedūras, užtikrinti funkcionavimo stabilumą – tai ir yra reguliavimo pasireiškimas ir paskirtis.

Administracinis teisinis reguliavimas naudoja: normas – definicijas (retai), kompetencines normas, normatyvus (standartus, kvotas ir pan.), techninius parametrus kaip juridines normas (kainų dydį, įvairius atstumus, normas ir pan.). Reguliavimas taip pat susijęs su bendrosiomis piliečių normomis, mokesčių įstatymais, kuriuos jis tarsi įformina ir įtraukia į reguliuojamų objektų veiklą priklausomai nuo situacijos tam tikruose veiklos cikluose.

Administracinis teisinis reguliavimas įgyvendinamas:

1) specialiomis normomis – įstatymais, nutarimais;

2) išleistais įvairiais aktais;

3) reguliuojamojo ir imperatyvaus turinio „taisyklėmis“.

Administracinio teisinio reguliavimo formų yra įvairių, tai ir lemia jo neginčijamą reagavimo lankstumą ir dinamiškumą veikiant valdymo objektus. Jis taip pat gali būti valstybinio reguliavimo elementas. Įstatymas tokiu atveju yra bendra teisinė bazė. Administracinį teisinį reguliavimą dažnai įgyvendina savarankiškos vykdomosios valdžios institucijos, leidžiančios įvairius nutarimus, įsakymus, paliepimus.

Skirstymo kriterijumi gali būti administracinio teisinio reguliavimo įgyvendinimo formų skirstymas pagal apimtį ir metodus. Tai: a) valstybinio rėmimo formos; b) imperatyvūs kiekybiniai ir kokybiniai normatyvai; c) legalizuojamosios priemonės (pvz., licencijavimas, fizinių ir juridinių asmenų registracija); d) administraciniai režimai, susiję su ypatinga valstybės padėtimi; e) administraciniai funkciniai režimai; f) valstybės monopolijos įvedimas.

---

[258] Пискотин М. И. Социализм и государственное право. Москва: Наука, 1984. С. 172–181.

Išvardyti metodai taikomi nevienodai, nes priklauso nuo įvairių aplinkybių, jie taikomi tokia proporcija, kurią nustato objektyvūs šakos poreikiai, sritis ir kt. Reguliuojamosios funkcijos tai stiprėja, tai silpnėja. Jų veiksmingumas skiriasi įvairiose gamybos ir socialinės srities šakose. Derinimas garantuoja poveikio lankstumą. Reguliavimo režimų įvedimas ir jų palaikymas reikalauja didelių valstybinių institucijų pastangų. Priemonės ir administracinio teisinio reguliavimo svertai yra skirtingi savo paskirtimi ir turiniu. Jie gali būti griežti, orientuoti ir palaikomieji priklausomai nuo to, kokia problema sprendžiama[259].

2.5.3. Administracinių teisinių režimų prigimtis, samprata ir požymiai

Socialinių, ekonominių procesų teisinis sureguliavimas integracijos į Europos Sąjungą laikotarpiu įgauna ypač svarbią reikšmę. Administracinis teisinis reguliavimas, kaip viena iš teisinių reguliavimo formų, ir jo imperatyvūs bei valdymo metodai išreiškia ir užtikrina viešųjų interesų prioritetus. Jis leidžia sukurti kuo palankesnes teisines sąlygas teisės subjektams veikti, padeda spręsti kompleksines tarptautinio ir valstybės vidaus saugumo problemas.

Pažymėtina, kad administracinės teisės reguliuojami ir valstybės institucijų žinioje esantys visuomeniniai santykiai kartais keičiasi savavališkai, jie gali būti teigiami ir neigiami, netikėti ir prognozuojami. Paprastai vykdomosios valdžios institucijos visuomenei reikšmingus, teigiamus pokyčius stengiasi išlaikyti ir plėtoti. Pavyzdžiui, ekonominės krizės metu valstybėje atsiradus prognozuotiems ir atsitiktiniams pokyčiams stabilumą valstybėje stengiamasi palaikyti vykdomosios valdžios institucijų specialiomis priemonėmis. Priemonės padėčiai stabilizuoti yra kova su nusikalstamumu, viešosios tvarkos užtikrinimas ir kt. Sunkiau kontroliuojamose situacijose, kurios destabilizuoja visuomeninį gyvenimą, valstybės valdžia privalo taikyti ypatingas poveikio priemones, kurių visuma ir yra administracinis teisinis režimas. Kaip pavyzdį galima pateikti cheminę arba radiacinę vietovės taršą, vandens, elektros energijos, maisto produktų tiekimo sutrikimus, kurie gali būti pramoninių avarijų, katastrofų, kitų nepaprastų situacijų padariniai. Tokie neigiami veiksniai sukelia visuomenėje socialinę įtampą, kurios priežastimi gali būti arba socialiniai procesai (atskirų vietovių blokados, masi-

[259] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процеса. Москва: Юринформцентр, 1998. С. 377–382.

niai nesutarimai ir pan.), arba stichinės nelaimės[260]. Dėl nepaprastų situacijų atsiradusi neįprasta, neordinari padėtis turi įtakos visuomeninių santykių pobūdžio pasikeitimui, reikalauja pakeisti valstybinio valdymo formas ir metodus ekstremaliomis sąlygomis, t. y. įvesti specialų administracinį teisinį režimą.

Nagrinėjant teisinio režimo sampratą reikėtų remiantis bendromis teisinio režimo definicijomis panagrinėti teisės teorijos, kaip mokslo, sritį – apibrėžti jos ribas, atskirti ją nuo kitų teisinių kategorijų ir atskleisti specifinius administracinio teisinio režimo požymius. Teisinė literatūra režimo sąvoką aiškina skirtingai. Viena iš „Tarptautinių žodžių žodyno“ pateikiamų *režimo* (pranc. *regime*) reikšmių yra „tiksliai nustatyta tvarka“[261]. Tvarkos užtikrinimas administracinėmis teisinėmis priemonėmis turėtų būti laikomas administraciniu teisiniu režimu. Tačiau ši sąvoka dažniausiai vartojama siauresne prasme. Dažniausiai pabrėžiama ypatingų priemonių valstybinio valdymo srityje susiklosčiusioms nepaprastoms situacijoms stabilizuoti sistema. Gali susidaryti įspūdis, kad svarbiausi administraciniai teisiniai režimai yra nepaprastoji ir karo padėtis. Tarkime, valstybės sienos apsaugos režimas nėra nulemtas nepaprastų situacijų. Tai nuolatos veikiantis administracinis teisinis režimas konkrečioje valstybinio valdymo srityje. Administracinių teisinių režimų veikimo sritis negali būti apribota vien tik nepaprastųjų situacijų.

Nagrinėdami administracinių teisinių režimų sampratą susiduriame su pateikiamų nuomonių įvairove. Teisės teorija *teisinį režimą* apibrėžia kaip reguliavimo tvarką, išreikštą kompleksu teisinių priemonių, parodančių išskirtinį tarpusavyje sąveikaujančių leidimų, draudimų, pozityvių įpareigojimų derinimą ir sudarančių reguliavimo kryptingumą[262].

Užsienio šalių administracinės teisės literatūroje pateikiamas administracinių teisinių režimų apibrėžimas, kuriuo pabrėžiamas teisinio reguliavimo įgyvendinimo metodų specifiškumas (draudimų, leidimų, pozityvių įpareigojimų derinimas) bei šiuos metodus atitinkančių teisės subjektų elgesio sekimas. Taigi *teisinis režimas* apibrėžiamas kaip ypatinga teisinio reguliavimo tvarka, išreikšta atitinkamomis teisinėmis priemonėmis, suku-

---

[260] Административное право: учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва: Юрист, 2000. С. 467.

[261] Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2002. P. 916.

[262] Vancevičius S. Valstybės ir teisės teorija: mokomoji priemonė. Vilnius: Justitia, 2000. P. 202.

rianti norimą socialinę padėtį ir palankią arba nepalankią aplinką teisės subjektų poreikiams patenkinti[263].

Nagrinėjant administracinį teisinį režimą taip pat pabrėžiamas realus nustatytų visuomeninių santykių egzistavimas, o ne jų reguliavimas. *Teisinis režimas* apibrėžiamas kaip tam tikro objekto atžvilgiu ar tam tikros veiklos srityje susiklosčiusių socialinių ryšių kompleksas, įtvirtintas teisės normose bei užtikrintas teisinėmis organizacinėmis priemonėmis[264].

Administracinį *teisinį režimą* galime apibrėžti ir kaip įstatymais nustatytų taisyklių visumą, kurių savo veikloje turi laikytis piliečiai ir juridiniai asmenys. Papildant šią analizę aiškinamas administracinių teisinių režimų tikslas. Jų negalima sutapatinti nei su bendruoju teisiniu reguliavimu, nei su teisės įgyvendinimo procesu. Režimams būdingas išskirtinis reguliavimo būdas, kuriuo kuriamas ir naudojamas specifinis juridinių, organizacinių bei kitų priemonių derinys ir taip garantuojama stabili valstybės padėtis. Ji palaikoma, išsaugoma ir keičiama taikant įvairius privalomus parametrus[265].

Išnagrinėjus keliuose šaltiniuose pateiktus apibrėžimus *teisinį režimą* galima apibrėžti kaip įstatymų leidėjo nustatytą teisinio poveikio sistemą, pagrįstą bendrais teisės principais ir užtikrintą specifiniais teisinio poveikio visuomeniniams santykiams metodais ir formomis. Teisiniuose režimuose taikomi visi teisinio reguliavimo būdai, bet kiekviename režime vienas iš būdų yra vyraujantis, lemiantis visuomeninių santykių reguliavimo specifiką. Tai ir yra pagrindas teisiniams režimams klasifikuoti. Teisiniai režimai apibrėžiami atsižvelgiant į teisės šakai būdingo visuomeninių santykių teisinio reguliavimo metodo ir dalyko savybes.

Administracinės teisės šakos specifiškumas įgyvendinant administracinius teisinius režimus pasireiškia imperatyviais valdymo metodais, pavaldumo santykių sukūrimu ir palaikymu.

Nagrinėjant administracinius teisinius režimus išskiriama ir administracinių teisinių režimų *paskirtis* – tai tam tikrų valstybės sričių, situacijų reguliavimas specialiomis priemonėmis. Tokioms priemonėms priskiriama:

1) teisiniai aktai ir normos, nustatantys ypatingą veiklos tvarką tam tikrose srityse;
2) įgaliotos valstybinės institucijos, sukurtos specialiai arba įgaliotos formuoti ir palaikyti atitinkamą režimą;

---

[263] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. С. 406.

[264] Бахрах Д. Н. Административное право: учебник: Часть общая. Москва: БЕК, 1993. С. 279.

[265] Рушайло Г. Б. Административно-правовые режимы. Москва: Щит, 2000. С. 17.

3) specialios teisinės priemonės, skirtos režimo tvarkai palaikyti (registracija, licencijavimas);
4) išsami teisės subjektų veikimo reglamentacija ir jų tarpusavio santykiai;
5) griežta kontrolės ir atsakomybės sistema administracinio teisinio režimo veikloje (režimo taisyklių vykdymo patikrinimas, operatyvinės paieškos priemonių pritaikymas ir pan.);
6) platesnis ribotai leidžiamų ir draudžiamų metodų taikymas, būtinais atvejais derinamas su teisės subjektų skatinimu (teisių ir laisvių įgyvendinimas leidžiamas tik pateikus asmeniui prašymą, kuriuo suteikiama tokia galimybė);
7) specialių organizacinių, techninių, materialinių ir finansinių priemonių egzistavimas (pvz., specialios įrangos vietos apžiūrai panaudojimas)[266].

Išskiriami administracinio teisinio režimo atskiri elementai: valstybės administracijos veiklos teisėtumo, pasų, valstybės tarnybos režimai, taip pat specialieji administraciniai teisiniai režimai (karo padėties, valstybės paslapties režimai). Taigi administracinių teisinių režimų sąrašas neapsiriboja vien tik nepaprastųjų situacijų sureguliavimu[267].

Administracinės teisės šaltiniai išskiria šiuos administraciniams teisiniams režimams būdingus požymius:
1) fizinių, juridinių asmenų ir pareigūnų elgesys nustatymas specialiomis teisės normomis;
2) visuomeninių organizacijų ir valdžios institucijų veiklos išsami reglamentacija;
3) papildomų taisyklių arba visiems privalomų teisės normų išimčių taikymas;
4) ypatingo režimo, specialios teisėtvarkos kontrolės ir tam tikrų apribojančių priemonių taikymas[268].

Administraciniai teisiniai režimai keičia administracinės teisės subjektų teisinę padėtį. Srityje, kur veikia administracinis teisinis režimas, subjektų teisinė padėtis kinta. Šiais atvejais administracinio teisinio reguliavimo sritis išsiplečia. Kartu vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimų poveikis visuomeniniams santykiams didėja.

---

[266] Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001. С. 412.
[267] Ten pat.
[268] Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Щит-М, 2000. С. 21.

Visiems administraciniams teisiniams režimams būdingas teisės subjektų teisių ir pareigų pusiausvyros suderinamumas – sustiprinant vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimus, o kitų administracinės teisės subjektų teises suvaržant arba net nustatant jiems papildomas pareigas[269].

Kaip matome, administracinis teisinis režimas yra specifinė teisės subjektų veiklos tvarka, taikoma įvairiose valstybinio gyvenimo srityse. Jis įgyvendinamas įstatymais ir poįstatyminiais aktais ir nukreiptas į jų griežtai tikslinę ir funkcinę veiklą tose srityse, kur reikalingos papildomos priemonės tinkamai valstybės būklei palaikyti.

Administracinis teisinis režimas reguliuojamas dviem būdais. Jie yra arba sudedamoji tam tikros srities įstatymų ar poįstatyminių aktų dalis, arba išreiškiami specialiais norminiais aktais. Vienas arba keli tokio pobūdžio specialūs aktai sukuria konkrečių – operatyvinių tvarkomųjų nurodymų, įsakymų arba potvarkių teisinį pagrindą. Jų priėmimo ir įgyvendinimo ryšys ir nuoseklumas būtini, nes priešingu atveju nepavyksta teisiškai užtikrinti piliečių ir juridinių asmenų veiklos[270].

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinami pagrindiniai administracinių teisinių režimų funkcionavimo principai ir nuostatos – pagrindinių teisių ir laisvių neliečiamumo principas, teisių ir laisvių ribojimo pagrindai, oficialaus režimo įvedimo principas. Pažymėtina, kad būtent Konstitucija įtvirtina nepaprastosios ir karinės padėties, valstybės sienos apsaugos, teritorinės jūros, išskirtinės ekonominės zonos administracinius teisinius režimus.

Kadangi administraciniai teisiniai režimai iš esmės yra susiję su atsakomybe, apribojimais, prievarta, teisiškai jie dažniausiai įtvirtinti įstatymuose. Įstatymais nustatoma teisinio režimo rūšis, įvedimo pagrindai, subjektai, vykdantys režimo valdymą, veiklos taisyklės ir priemonės. Teisės aktus konkretina pagal savo kompetenciją Vyriausybė, ministerijos, departamentai, vietos valdymo ir kitos institucijos.

Konkrečiam administraciniam režimui reguliuoti yra skirtas Karo padėties įstatymas, Nepaprastosios padėties įstatymas, Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas. Yra administracinių teisės režimų, kurie reglamentuoja atskiras administracinės veiklos rūšis (pvz., Valstybės tarnautojų įstatymas, Muitinės kodeksas)[271].

---

[269] Административное право: учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва: Юрист, 2000. С. 467–468.

[270] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. С. 401–402.

[271] Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001. С. 413.

Administracinės teisės specialistai administracinių teisinių režimų reguliavimo ypatumus apibrėžia per specialius režiminius reguliavimo būdus. Tai:

1) specialių taisyklių veiklos zonų padalijimas;
2) specialių laikinų arba nuolatinių institucijų, skirtų režimui reguliuoti, sukūrimas;
3) specialių režimo taisyklių, skirtų žmonių veiklai, judėjimui, nuosavybės naudojimui, ūkinei veiklai reguliuoti, sukūrimas;
4) objekto teisinės padėties (ypatingo statuso, draustinio, dokumento, kuriame įtvirtinta valstybės paslaptis) nustatymas[272].

Taigi *administraciniai teisiniai režimai* – tai įstatymais apibrėžtų taisyklių visuma, kurių savo veikloje turi laikytis piliečiai ir juridiniai asmenys, taip pat specifinė teisės subjektų veiklos tvarka įvairiose valstybinio gyvenimo srityse. Pagrindinė administracinių teisinių režimų funkcija yra apsaugoti pilietį, visuomenę ir pačią valstybę.

2.5.4. Administracinių teisinių režimų turinys

Išsamus režimų teisinių priemonių turinys, kuris yra atskirose administracinių teisinių režimų rūšyse, apibrėžiamas jų tiksline paskirtimi, apibendrinamomis savybėmis ir atskirų asmenų, įstaigų, organizacijų ypatumais, kurie ir yra administracinio teisinio režimo objektas.

Nagrinėjant administracinius teisinius režimus būtina išskirti visiems jiems būdingas sudėtines dalis: administracinio teisinio režimo paskirtį; administracinio teisinio reguliavimo objektą; subjektą ir jo teisinę padėtį; administracines teisines priemones bei teisės principus[273].

Administracinis teisinis režimas – įstatymais apibrėžtų taisyklių, kurių savo veikloje turi laikytis piliečiai ir juridiniai asmenys, visuma. Režimai pasižymi išskirtiniu reguliavimo būdu, kuriuo kuriamas ir naudojamas specifinis juridinių, organizacinių ir kitų priemonių derinys garantuojant stabilią valstybės padėtį. Ji palaikoma, išsaugoma ir keičiama taikant įvairius privalomus parametrus. Administracinis teisinis režimas nustatomas siekiant vykdomosios valdžios institucijų ir privačių asmenų santykius užtikrinti teisės normomis. Tokiu atveju bendrą valstybės administracijos veiklos režimą galime laikyti administraciniu teisiniu režimu. Jis nukreiptas į kas-

---

[272] Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001. С. 416.

[273] Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Щит-М, 2000. С. 27.

dienę administracinę veiklą, tipines socialines valdymo situacijas. Administraciniai teisiniai režimai reguliuoja valstybės institucijų ir pareigūnų, palaikančių santykius su piliečiais ir organizacijomis, su valdžios grandimis, įgyvendinančiomis tiesiogines pareigas, reguliuojančiomis įvairius socialinius procesus, veiklą.

Administracinių teisinių režimų *paskirtis* – tai tam tikrų valstybės sričių, būklių reguliavimas ir specialių priemonių sistema, kuri susideda iš atskirų elementų. Svarbiausias iš jų yra saugumo užtikrinimas teisiniais aktais ir normomis, kurios nustato ypatingą veiklos tvarką tam tikrose srityse. Saugumui užtikrinti įgaliojamos valstybinės institucijos, kurios specialiai sukurtos arba įgaliotos formuoti ir palaikyti atitinkamą režimą. Teisės subjektams nustatoma išsami veikimo reglamentacija ir jų tarpusavio santykiai. Konkretaus administracinio teisinio režimo veikloje pradeda egzistuoti griežta kontrolės ir atsakomybės sistema, specialios organizacinės, techninės, materialinės ir finansinės priemonės. Taigi sudaromos palankios sąlygos rezultatyviai įgyvendinti vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimus[274].

Vykdomosios valdžios institucijų veikla gali būti apibrėžiama ir kaip administracinis teisinis režimas. Išskiriami šiam režimui būdingi keturi principai:

1) administracinės ir teisminės valdžios atskyrimo principas nustato bendros kompetencijos teismų jurisdikcijoje nesančius klausimus, administracinės teisės taikymo sritį ir administracinių teismų jurisdikcijos ribas;
2) antrasis principas susijęs su ypatingu administracinių aktų režimu. Viena vertus, jis nustato, jog vykdomosios valdžios institucijos turi teisę savo nuožiūra priimti vykdomuosius sprendimus, t. y. leisti norminius aktus, nustatančius tam tikras pareigas ir sukuriančius teisinius padarinius privatiems asmenims be jų sutikimo. Kita vertus, vykdomosios valdžios institucijos turi dideles prerogatyvas sutartims, kurios paklūsta administracinio režimo veiklai, sudaryti;
3) trečiasis yra teisėtumo principas, įpareigojantis valstybės administraciją gerbti teisę, t. y. vykdant savo veiklą vadovautis teisės normomis;
4) ketvirtasis principas yra viešosios valdžios atsakomybės principas. Jis reiškia viešųjų juridinių asmenų pareigą atlyginti žalą, padarytą dėl jų kaltės.

---

[274] Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Щит-М, 2000. С. 29; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва, 1998. С. 402–403.

Pirmieji du principai apibrėžia vykdomosios valdžios privilegijas, trečiasis ir ketvirtasis apskritai pareigas[275].

Labai svarbus administracinio teisinio režimo turinio elementas yra teisinio poveikio *objektas*. Socialiniai reiškiniai ir santykiai, sudarantys administracinių teisinių režimų objektą, sukuria ypatingą aplinką, glaudžiai susijusią su vieša valdžia. Jai būdinga: vienašališkai priimami valdymo sprendimai, dėl kurių atsiranda pavaldžių subjektų teisinė priklausomybė; galimybė panaudoti organizuotą, jei reikia, ginkluotą prievartą, ginčų nagrinėjimo teismine tvarka ribotumas. Administracinio teisinio režimo objektas nesutampa su teisinio reguliavimo dalyku. Visuomeniniai santykiai, kurie patenka į administracinės teisės normų veikimo sritį, ir sudaro administracinio teisinio režimo objektą.

Administracinių teisinių režimų subjektai yra administracinių teisinių santykių dalyviai, kurių padėtis dėl valdymo būdo yra socialiai skirtinga ir tikrai nevienareikšmiška. To priežastis yra administracinės teisės įtvirtinta subjektų padėtis. Jei subjektas susijęs tarnybinio pavaldumo – subordinaciniais santykiais ir turi valdingus įgaliojimus, jis vienašališkai priima valdymo sprendimus kitų subjektų atžvilgiu. Taigi reiktų pabrėžti, kad visi subjektai, priimdami sprendimus, privalo vadovautis teisės normomis, o visi fiziniai ir juridiniai asmenys valdžios institucijoms turi būti lygūs. Nagrinėjant administracinio teisinio režimo turinį išryškėja dar vienas administracinių teisinių režimų elementas – *teisinė subjektų padėtis*. Šis elementas atsispindi ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo, Viešųjų pirkimų, ir kituose įstatymuose.

Administracines teisines priemones, vertinant jas administracinių teisinių režimų požiūriu, reiktų nagrinėti atsižvelgiant į administracinės teisės principus ir subjektų teisinę padėtį.

Teisinio reguliavimo metodas yra administracinių teisinių priemonių pagrindas. Analizuojant šį metodą nereiktų pabrėžti vien pavaldumo santykių, nes administracinių teisinių santykių turinys apima daug platesnes definicijas, o šių santykių subordinacija įgyvendinama įvairiomis teisinėmis priemonėmis. Jas galima pateikti tokia tvarka:

- organizaciniuose pavaldumo santykiuose – tiesioginis įsakymas (vadovas – darbuotojas);
- teisinės kontrolės santykiuose – funkcinis įpareigojimas (inspektorius – kontroliuojamasis);

[275] Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Щит-М, 2000. С. 29.

– vykdomosios valdžios institucijų sistemoje – koordinaciniai įpareigojimai.

Fiziniai ir juridiniai asmenys, norintys įgyvendinti savo asmenines teises ir laisves, dar turi gauti leidimo pobūdžio nurodymus (licencijas, leidžiančias užsiimti skirtingo pobūdžio veikla).

Taikant administracinių teisinių režimų specialias priemones siekiama ne tobulai organizuoti veiklą nustatytoje valdymo srityje, o griežtai kontroliuoti bet kokią veiklą valstybės ir visuomenės saugumo srityje nenukrypstant nuo nustatytos tvarkos, stengiantis išvengti įvairių teisės pažeidimų, išaiškinant ir baudžiant pažeidėjus už veiksmus, darančius žalą šiems saugomiems interesams.

Nagrinėjant administracinių teisinių režimų turinį būtina pabrėžti teisinius elementus – nuoseklią vykdomos veiklos reglamentaciją, leidimų sistemą, nustatytų rūšių veiklos registraciją – tai užtikrina įvairių veiklų apskaitą ir kontrolę. Taip pat reiktų užtikrinti atskirų veiklos rūšių draudimą, atsakomybės taikymą už nustatytų taisyklių pažeidimus, administracinio teisinio poveikio priemonių taikymą siekiant išvengti pažeidimų ir juos išaiškinti. Taigi bus užtikrintos asmenų teisės ir teisėti interesai. Šių priemonių sistema kiekvieno administracinio teisinio režimo atveju konkretinama atsižvelgiant į specifinius saugomos srities ypatumus.

Už administracinį teisinį režimą atsakingos specializuotos valstybės institucijos. Konkretaus administracinio teisinio režimo atžvilgiu šios institucijos turi atitinkamus nustatytus įgaliojimus. Jos vykdo kontrolės funkcijas, įgyvendina nustatytą leidimų, išduodamų asmenims ir organizacijoms užsiimti tam tikrų rūšių veikla, sistemą, vykdo asmenų ir nustatytų veiklos rūšių registraciją siekdamos kontroliuoti tam tikrą veiklą. Neatidėliotinais atvejais imasi įvairių objektų ir teritorijų apsaugos priemonių, rūpinasi asmenų, dirbančių administracinio teisinio režimo srityje, specialiu mokymu ir rengimu. Šios institucijos atlieka draudžiamuosius veiksmus, prižiūri, kaip laikomasi nustatytų režimo taisyklių, taiko įvairaus pobūdžio prevencines priemones siekdamos išvengti režimo taisyklių pažeidimų, būtinais atvejais nustatyto režimo pažeidėjams taiko administracinio teisinio poveikio priemones[276]. Tokių institucijų pavyzdžiais gali būti Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba; Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba; Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės; Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos ir kt.

---

[276] Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Щит-М, 2000. С. 33–36.

Taigi apibendrindami galėtume teigti, kad, pirma, administraciniai teisiniai režimai valdžios institucijoms suteikia galimybę efektyviai valdyti įvairias socialines situacijas, antra, jie yra svarbi priemonė užtikrinti piliečių ir atskirų organizacijų teisines garantijas. Administraciniai teisiniai režimai taikomas administracines priemones daro „skaidrias“, teisinių santykių dalyvius iš anksto informuoja apie galimas sankcijas, draudžia administracinę improvizaciją, išplečia vadovaujančių asmenų laisvą požiūrį taikant privalomąsias priemones.

2.5.5. Administracinių teisinių režimų klasifikacija

Kiekvienas mokslas klasifikuoja tam tikras kategorijas, elementus, kad nagrinėjamus klausimus susistemintų ir argumentuotai pateiktų išvadas. Kadangi administraciniams teisiniams režimams turi įtakos daugybė aplinkybių, juos klasifikuoti reiktų taip, kad būtų galima aiškiai atskirti ir išnagrinėti pasirinktas administracinių teisinių režimų sritis. Administraciniai teisiniai režimai plačiai paplitę valstybinio valdymo srityje ir atspindi įvairiapusį užduočių ir funkcijų vykdymą. Kuo tobulesnės administracinės teisinės priemonės, kuo daugiau administracinių veiklos formų, tuo svarbesnis yra paskirstymas ir diferenciacija pagal tam tikrus teisinę reikšmę turinčius požymius. Administracinių ir specialių administracinių teisinių režimų klasifikacija turi padėti leidžiant įstatymus ir laiku reaguoti į susiklosčiusias netipines situacijas, įgyvendinti teritorijų ir objektų, kurie turi ypatingą socialinį statusą, adekvatų ir kompleksišką reguliavimą.

Įstatymų leidėjai teisinius režimus dažniausiai apibrėžia kaip kompleksinius vartodami atskiras kategorijas: „ypatingas režimas“, „ypatingas teisinis režimas“, „specialus apsaugos režimas“. Taip pabrėžiama, kad kuriamą režimą reglamentuoja kelios teisės šakos (konstitucinė, administracinė, tarptautinė ir kt.) ir kad šie režimai susiję su režiminio reguliavimo subjektų teisėmis ir pareigomis. Pavyzdys gali būti uždaro administracinio teritorinio vieneto, išskirtinės ekonominės zonos, nepaprastosios padėties režimai. Į teisinių režimų reguliavimą įtraukiamos skirtingų teisės šakų normos, užtikrinančios objektų, įstaigų, teritorijų apsaugą, visuomenės saugumą. Tačiau šis faktas nekeičia reguliuojamųjų priemonių prigimties – jos visuomet išlieka administracinės teisinės[277].

---

[277] Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001. С. 415; Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Щит-М, 2000. С. 37–39.

Kiekvienam žmogui didelę reikšmę turi saugumas. Saugumui užtikrinti skirta ir tam tikra administracinių teisinių režimų grupė, kuri skaidoma į tris dideles kategorijas:

1) valstybės nacionaliniam saugumui užtikrinti skirta režimų grupė. Kaip pavyzdžius galime pateikti pasienio režimą, valstybės paslapties, įvažiavimo į šalį ir išvažiavimo iš šalies režimus;
2) režimai, skirti visuomenės saugumui užtikrinti (muitinės režimas, pasų, vizų režimai, licencijavimas);
3) režimai, kuriais užtikrinamas visuomenės saugumas esant nepaprastajai padėčiai (karo)[278].

Kiekvienoje valstybėje visuomeniniams santykiams turi įtakos įvairios nepaprastos situacijos, reikalaujančios taikyti tam tikrus specialius teisinius režimus. Šie režimai taikomi tik tada, kai įprastos teisinės priemonės neveiksmingos.

Pasirenkant kriterijumi *režimo objektą* specialūs administraciniai teisiniai režimai grupuojami: į *teritorinius režimus* (išskirtinė ekonominė zona, karantinas, karinė padėtis, uždaro administracinio teritorinio vieneto režimas); *objektinius režimus* (atominės energetikos objekto režimas, vandens telkinio režimas); *daiktų, medžiagų, keliančių didelį pavojų arba turinčių svarbią valstybinę reikšmę, režimus* (ginklų, nuodų, narkotinių medžiagų, dokumentų su valstybės paslaptimi); *veiklos arba funkcinius režimus* (priešgaisrinis režimas, evakuacijos, muitinės režimas). Taip pat išskiriami režimai pabrėžiant *reguliavimo dalyką*. Šie specialūs administraciniai teisiniai režimai skirstomi į *gamtos apsaugos režimus* (draustiniai, nacionaliniai parkai, kurortai), *viešosios tvarkos apsaugos režimus* (nepaprastoji padėtis), *valstybės saugumo režimus* (valstybės sienos, valstybės paslapties apsaugos režimai)[279].

Veikia taip pat režimai, skirstomi *pagal laiką.* Tai nuolat veikiantys režimai (valstybės sienos režimas) ir *situacinio pobūdžio režimai* (nepaprastoji, karo padėtis)[280].

Nuoseklesnei analizei tinkamiausia administracinių teisinių režimų klasifikacija *pagal režimų tikslą.*

Pirmąją grupę sudaro *administracinio teisinio reguliavimo režimai esant ypatingajai valstybės padėčiai* (nepaprastosios, karo padėties atvejai, valstybinių sienų apsauga, muitinių apsauga).

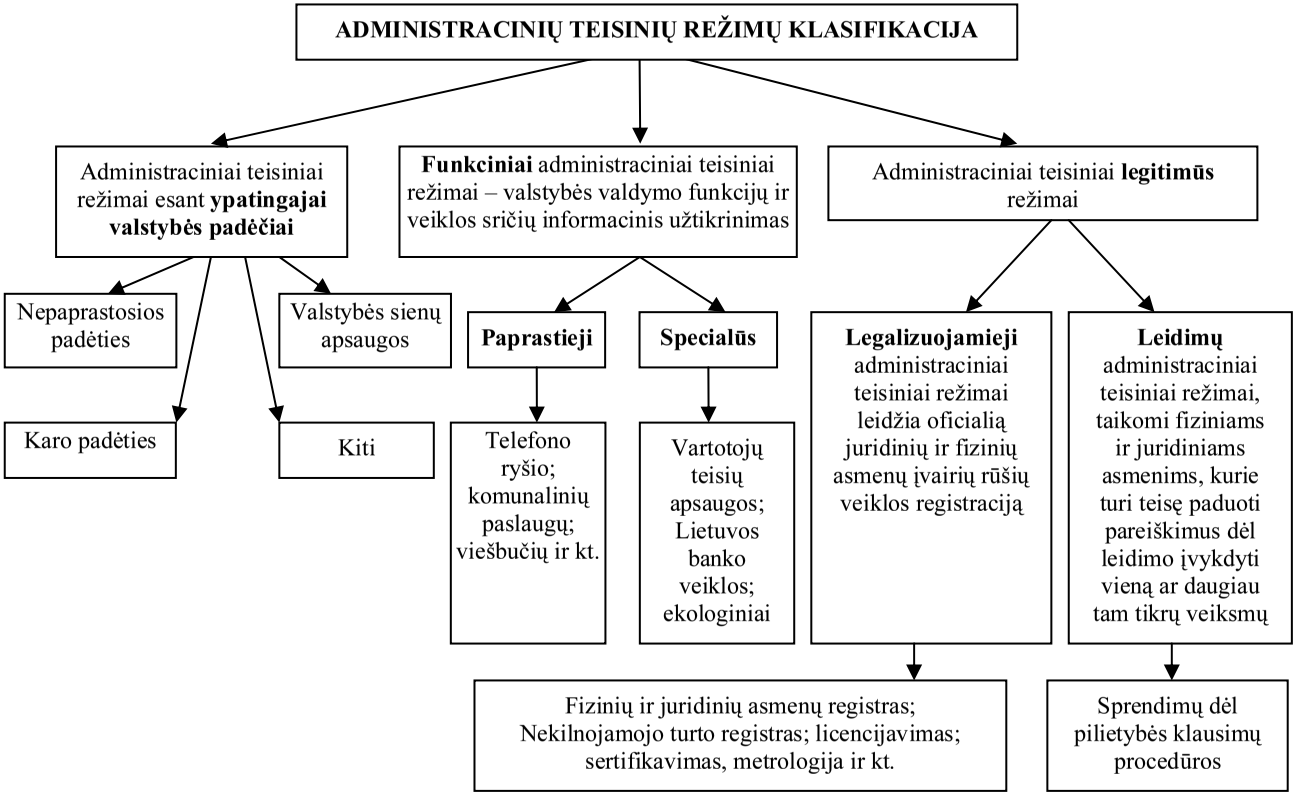
---

[278] Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. Москва: Щит-М, 2000. С. 40.

[279] Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001. С. 417, 418.

[280] Административное право: учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва: Юрист, 2000. С. 468.

9 schema. Administracinių teisinių režimų klasifikacija



Antrajai grupei priklauso *legitimūs administraciniai teisiniai režimai.* Išskiriami du šių režimų veikimo srities režimai:

– *leidimų išdavimo režimai,* kai fiziniai ir juridiniai asmenys turi teisę paduoti pareiškimus dėl leidimo atlikti vieną arba daugiau tam tikrų veiksmų. Tuo tarpu atitinkami pareigūnai arba institucijos sprendžia – suteikti leidimą ar ne.
– *legalizuojamieji režimai*, susiję su oficialia juridinių ir fizinių asmenų registracija, taip pat įvairių rūšių veiklos norminių reikalavimų reglamentacija.

Trečiąją grupę sudaro *funkciniai režimai.* Jų paskirtis – užtikrinti valstybės valdymo funkcijas ir veiklos sritis (mokesčių, sanitarinę, ekologinę ir kt.)[281] (žr. 9 schemą).

2.5.5.1. Ypatingosios valstybės padėties reguliavimas administraciniais teisiniais režimais

Ypatingosios valstybės padėties administracinių teisinių režimų elementus ir požymius geriausiai atskleidžia nepaprastosios padėties režimas. Nepaprastajai padėčiai būdingi šie ypatumai:

1) valstybinės valdžios ir valdymo institucijos, taip pat įmonės, įstaigos ir organizacijos veikia ypatingo teisinio režimo sąlygomis;
2) toks režimas leidžia apriboti fizinių ir juridinių asmenų teises ir laisves ir kartu skiria jiems papildomus įpareigojimus;
3) tai laikina priemonė, užtikrinanti piliečių saugumą ir konstitucinių nuostatų apsaugą bei leidžianti greitai normalizuoti padėtį;
4) visi apribojimai nustatomi įstatymu.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 144 straipsnis nustato, kad „jeigu valstybėje iškyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai, Seimas gali visoje valstybės teritorijoje ar jos dalyje įvesti nepaprastąją padėtį“. Nepaprastosios padėties įvedimo priežastys – tai bandymai jėga pakeisti konstitucines nuostatas (masinė netvarka, tarptautiniai konfliktai, blokada, stichinės nelaimės). Tokiais atvejais numatomos ypatingos valstybinio valdymo formos, valstybinėms institucijoms suteikiami ypatingi įgaliojimai, sukuriamos laikinos specialios institucijos (štabai arba komendantūros), valstybėje gali būti taikomos tiek tradicinės, tiek ir ypatingos administracinės teisinės priemonės (valstybės rezervo naudojimas įstatymų nu-

---

[281] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. С. 399–405; Рушайло Г. Б. Административно-правовые режимы. Москва: Щит, 2000. С. 5–37.

statyta tvarka; strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių, valstybinės reikšmės ir rizikos objektų sustiprinta (ginkluota) apsauga; valstybės sienos apsaugos sustiprinimas arba valstybės sienos priedanga; draudimas išduoti leidimus ribotos civilinės apyvartos ginklams įsigyti bei jais prekiauti ir kt.). *Ypatingas režimas* – tai tam tikrų priemonių taikymas išvažiuojant ir įvažiuojant į šalį, kėlimosi laisvės apribojimas, viešosios tvarkos ir ypatingų objektų sustiprinta apsauga, viešų akcijų uždraudimas, žiniasklaidos laisvės apribojimas, dokumentų tikrinimas.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 144 straipsnio 3 dalis teigia, kad „Nepaprastąją padėtį reguliuoja įstatymas“. 2002 m. birželio 6 d. buvo priimtas Nepaprastosios padėties įstatymas, kuris ir reglamentuoja visą režimą. Išleidus šį įstatymą valstybės institucijos operatyviau ir efektyviau turėtų taikyti nepaprastas priemones, tuo tarpu piliečiams garantuojama, kad nebus pažeidžiamos jų teisės. Įstatymo 2 straipsnis nepaprastąją padėtį apibūdina kaip ypatingą teisinį režimą valstybėje arba jos dalyje, leidžiantį taikyti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir įstatyme nustatytus laikinus naudojimosi fizinių asmenų teisėmis ir laisvėmis apribojimus ir laikinus juridinių asmenų veiklos apribojimus. Nepaprastosios padėties tikslas – įvesti ir palaikyti valstybėje tvarką griežtomis teisinio reguliavimo priemonėmis, taip pat apriboti asmenų tam tikrų teisių ir laisvių įgyvendinimą. Jei nepaprastoji padėtis įvedama dėl stichinių nelaimių, tai valstybės valdžios institucijų svarbiausia užduotis yra greitai ir veiksmingai teikti pagalbą nukentėjusiems asmenims, operatyviai organizuoti gelbėjimo darbus[282]. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 144 straipsniu ir Nepaprastosios padėties įstatymo 5 straipsniu aptariamas administracinis teisinis režimas yra laikino pobūdžio, nes negali būti ilgesnis kaip 6 mėnesiai. Teisę įvesti nepaprastąją padėtį turi Seimas. Respublikos Prezidentas šią teisę turi neatidėliotinais atvejais tarp Seimo sesijų, kartu jis šaukia neeilinę Seimo sesiją svarstyti šio klausimo. Tačiau Respublikos Prezidento sprendimą bet kuriuo atveju tvirtina Seimas. Seimas turi teisę keisti nustatytų konstitucinių teisių ir laisvių apribojimus bei nepaprastųjų priemonių, kurios gali būti taikomos, mastą, gali sumažinti arba padidinti taikymo teritoriją, nepaprastosios padėties trukmę[283]. Taigi nepaprastosios padėties režimas yra ypatingo pobūdžio spontaniškai neigiamus padarinius sukelianti situacija.

Analogišku pavyzdžiu galime laikyti ir *karo padėties režimą*. Įvedus karo padėtį taikoma Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir mobilizacinio re-

---

[282] Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 64–2575.

[283] Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001. С. 421.

zervo įstatyme numatyta tvarka. Užsienio teisinė literatūra mobilizaciją apibrėžia kaip administracinį teisinį režimą. Karo padėties įstatyme mobilizacija yra priskiriama prie specialių priemonių, taikomų įvedant karo padėtį. Mobilizacijos pasirengimo ir jos vykdymo procese vadovaujamasi tokiais principais kaip centralizuotas valdymas, nustatytų terminų laikymasis, planavimas, kontrolė, kompleksiškumas[284]. Lietuvoje veikia Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas[285]. Jame apibrėžta saugumo sąvoka, pagrindiniai jo objektai, įvardijamas pagrindinis subjektas, užtikrinantis saugumą – valstybė, taip pat apžvelgiamos saugumą užtikrinančių subjektų – piliečių, visuomeninių ir kitų organizacijų teisės ir pareigos. Šiame įstatyme nurodomos institucijos, palaikančios apsaugos sistemą: įstatymų leidžiamoji, teisinė ir vykdomoji valdžios, valstybinės ir visuomeninės organizacijos, įmonės, įstaigos ir piliečiai. Jos privalo užtikrinti apsaugą pagal valstybės įstatymus, reglamentuojančius apsaugos srities santykius.

Šiai režimų grupei galime priskirti valstybės sienų apsaugą kaip tam tikrą konstitucinį administracinį režimą. Lietuvoje yra Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas[286], poįstatyminiai aktai, tarptautiniai susitarimai, kuriuose tiksliai reguliuojamas valstybinės sienos režimas. Valstybės sienos teisiniu režimu užtikrinama teisės aktų nustatytos valstybės sienos nustatymo, žymėjimo ir kirtimo tvarka, valstybės sienos tvarkymas. Išskiriame pagrindinius valstybės sienos apsaugos administracinio teisinio režimo elementus: valstybės sienos teisinį režimą; pasienio teisinį režimą; pasienio kontrolės punktų teisinį režimą.

2.5.5.2. Legitimūs administraciniai teisiniai režimai

Ši režimų grupė apima dvi režimų kategorijas: *leidimų ir legalizuojamuosius* režimus. Išsamiau panagrinėkime *leidimų* režimą, kuris yra taikomas piliečiams ir juridiniams asmenims. Šio režimo turinį sudaro asmenų teisė paduoti prašymus dėl leidimo įvykdyti vieną arba daugiau tam tikrų veiksmų. Atitinkami pareigūnai arba institucijos sprendžia, suteikti leidimą

---

[284] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. С. 406.

[285] Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1997. Nr. 2–16; 1998. Nr. 55–1520; 1999. Nr. 11–245; 2000. Nr. 58–1710, 92–2849.

[286] Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 42–1192, 92–2850.

ar ne, t. y. legalią galimybę asmeniui įgyti norimą teisę arba atlikti veiksmus (įsigyti šaunamąjį ginklą ir pan.), prisiimti papildomus įsipareigojimus. Leidimo galiojimas baigiasi ir priklauso nuo konkrečių juridinių faktų: pareiškėjo atsisakymo, priešingos įstatymams veikos ir kt. Valstybinės institucijos vykdo asmenų veiksmų šioje srityje administracinę priežiūrą.

Leidimų režimo vienu iš išeities taškų galima laikyti sprendimų dėl pilietybės klausimų procedūras. Kiekvienas pilietis turi būti užtikrintas Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintomis teisėmis ir laisvėmis, jų apimtimi ir turiniu šalies viduje ir už jos ribų. Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas išsamiai reguliuoja teisės į pilietybę turinį, pagrindus ir tvarką ją įgyti, jos nutraukimo pagrindus bei pilietybės klausimus nagrinėjančių valstybės institucijų įgaliojimus. Pilietybės įstatymo 3 straipsnis numato, kad „Lietuvos Respublikos piliečiai turi visas socialines ekonomines, politines ir asmenines teises bei laisves, kurias skelbia ir garantuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymai, taip pat Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys“[287].

Administracinės teisės požiūriu pirmiausia galima išskirti valstybines institucijas, tvarkančias pilietybės reikalus bei jų įgaliojimus. Tai Prezidentas, Ministras Pirmininkas, Pilietybės reikalų komisija, Vidaus reikalų ministerija (Migracijos departamentas), Užsienio reikalų ministerija (Lietuvos Respublikos diplomatinė atstovybė ar konsulinė įstaiga užsienyje), Lietuvos (miesto, rajono) migracijos tarnybos prie savivaldybių.

Konstitucinės teisės teorijoje pilietybė yra apibrėžiama kaip kiekvieno asmens teisinis ryšys su valstybe. Užsieniečių ir piliečių teisinis ryšys su valstybe pasižymi santykių pastovumu. Pilietybė neapribota valstybės teritorinių ribų. Taigi pagrindinis teisinis kriterijus, leidžiantis atskirti teisinį ryšį, egzistuojantį tarp valstybės ir laikinai arba nuolatos joje esančių užsieniečių, nuo teisinio ryšio su piliečiais, yra pilietybės nekintamumas laike ir erdvėje[288].

Pasų sistema, ilgus metus egzistavusi SSRS, bet privaloma ne visiems gyventojų sluoksniams, numatė griežtą pasų išdavimo ir naudojimo tvarką. Tai ypač buvo susiję su registracijos režimu. 1990 m. kovo 11 d. atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę buvo išleisti „Lietuvos Respublikos piliečio paso nuostatai“[289], o 1991 m. Lietuvos piliečiams pagal Vyriausybės

---

[287] Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 95–4087.

[288] Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: LTU, 2001. P. 368.

[289] Lietuvos Respublikos piliečio paso nuostatai // Valstybės žinios. 1999. Nr. 1990, 33–795; 1997. Nr. 102–2565; 1998. Nr. 105–2903.

nutarimą „Lietuvos Respublikos paso išdavimas“[290] buvo išduoti Lietuvos Respublikos pasai. Pagal 2002 m. priimtą Pilietybės įstatymą pilietybę patvirtinančiais dokumentais laikomi ne tik Lietuvos Respublikos piliečio pasas, bet ir asmens tapatybės kortelė. Nuo 2003 m. sausio 1 d. asmens tapatybės kortelė yra pagrindinis Lietuvos Respublikos piliečio asmens dokumentas, patvirtinantis jo asmens tapatybę ir pilietybę. Pagal dabar galiojančius Asmens tapatybės kortelės ir Paso įstatymus pasas reikalingas piliečiui vykstant į užsienio šalis, su kuriomis nėra sudarytos atitinkamos tarptautinės sutartys arba susitarimai dėl asmens tapatybės kortelės naudojimo[291].

Lietuvoje užsieniečių teisinę padėtį reglamentuoja įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. Šis įstatymas nustato užsieniečių laikino ir nuolatinio gyvenimo, atvykimo ir išvykimo, darbo, teisinės atsakomybės bei kitus užsieniečių teisinės padėties Lietuvos Respublikoje klausimus. Lietuvoje užsieniečiai neturi politinių teisių, susijusių su dalyvavimu valstybės valdyme. Tačiau valstybė užsieniečiams taiko teisinius privilegijų režimus: *palankumo* – užsieniečiui suteikiamos teisės ir laisvės, kokias turi ir jomis naudojasi bet kurios trečiosios valstybės piliečiai toje šalyje, *abipusiškumo* – valstybė suteikia užsieniečiams savo teritorijoje tokias teises, kokias valstybė suteikia pirmosios valstybės piliečiams savo teritorijoje, ir *nacionalinį* – užsieniečiams valstybėje suteikiamos tokios pat teisės ir laisvės bei numatomos pareigos kaip ir savo piliečiams[292].

Kai kurias atskirų asmenų, grupių statuso ypatybes nustato ne tik Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai, bet ir tarptautiniai dokumentai. Lietuvos Respublika yra ratifikavusi 1951 m. Ženevos konvenciją bei 1967 m. Jungtinių Tautų protokolą dėl pabėgėlių statuso. 1995 m. priimtas, 2000 m. redaguotas Pabėgėlių Lietuvos Respublikoje statuso įstatymas. Teisiniuose aktuose numatoma valstybės paramos ir paslaugų teikimo pabėgėliui sąlygos ir tvarka, pabėgėlio asmens ir kelionės dokumentų išdavimo tvarka, pabėgėlio buvimo, išvykimo ir išsiuntimo sąlygos ir tvarka, pagaliau pabėgėlio statusas.

Apžvelgiant legalizuojamojo režimo ir išskiriant atskirus šiam režimui iliustruoti tinkamus pavyzdžius reiktų pabrėžti, kad jis daugiau siejamas su ekonomine sritimi. Lietuvai tampant Europos Sąjungos laisvosios rinkos santykių dalyve dėl akivaizdaus jų chaotiškumo būtinas teisinių subjektų ir jų vykdomos veiklos rūšių legalizavimas. Valstybinė fizinių ir juridinių as-

---

[290] Lietuvos Respublikos paso išdavimas // Valstybės žinios. 1991. Nr. 18–487.

[291] Lietuvos Respublikos asmens tapatybės kortelės įstatymas // Valstybės žinios. 2001. Nr. 97–3417; Lietuvos Respublikos paso įstatymas // Valstybės žinios. 2001. Nr. 99–3524.

[292] Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: LTU, 2001. P. 395.

menų registracija yra jų teisinio veiksnumo legalumo oficialus pripažinimas ir būdas patvirtinti jų veiksmų teisėtumą. Atliekama verslininkų legitimacija, kuri išreiškia jų, kaip subjektų, valstybinę įskaitą, duomenų, patikimų visuomeniniu požiūriu, surinkimą, jų būklę, jų atsiradimo teisėtumo kontrolę, galimybę pakeisti arba nutraukti verslininko statusą. Valstybinio valdymo institucijos, remdamosi šia informacija, gali kurti administravimo tobulinimo strategijas, teikti teisės aktų aktualioms problemoms spręsti projektus ir pan. Tuo tarpu teisėtvarkos institucijoms ši informacija padeda operatyviau išaiškinti teisės pažeidimus. Taigi legalizuojantys teisiniai režimai apima tiek fizinių ir juridinių asmenų registraciją, tiek ir reikalavimų, keliamų įvairioms veiklos rūšims, reglamentavimą[293]. Lietuvoje fizinių, juridinių asmenų, nekilnojamojo turto registravimo tvarką numato atitinkami teisės aktai.

Valstybės registro objektai gali būti intelektinė (pramoninė) nuosavybė, turtas, veikla, dokumentai, teritorijos, gamtos ištekliai, kultūros vertybės, asmenys ir kt. Konkretaus objekto registruojamų duomenų sąrašas nustatomas steigiant valstybės registrą[294].

2002 m. rugpjūčio 22 d. Vyriausybė patvirtino valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategiją, kuria siekiama išspręsti šiuo metu aktualiausias su registrais susijusias problemas.

Juridinių asmenų registre registruojami juridiniai asmenys, kaupiami, saugomi ir tvarkomi su jais susiję duomenys bei dokumentai. Šis registras kuriamas sujungiant juridinių asmenų ir įmonių, neturinčių juridinio asmens teisių, registravimą Kultūros, Sveikatos apsaugos, Švietimo ir mokslo, Teisingumo, Ūkio ministerijose, Lietuvos banke, Statistikos departamente prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, apskričių viršininkų administracijose, savivaldybių institucijose[295]. Tačiau kol kas trūksta bendros teisinės sistemos, matyti sąsajos su Europos verslo registru trūkumai[296].

Gyventojų registras pradėtas kurti Lietuvos Respublikos piliečių pasų duomenų pagrindu, 1992 m. pradėti kaupti civilinės būklės aktų duomenys. Gyventojų gyvenamosios vietos deklaravimo tvarką ir sąlygas, deklaravimo

---

[293] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. С. 413–419.

[294] Lietuvos Respublikos valstybės registrų įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 86–2043; 2000. Nr. 47–1345.

[295] Lietuvos Respublikos juridinių asmenų registro įstatymas // Valstybės žinios. 2001. Nr. 55–1940.

[296] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1322 „Dėl valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 83–3599.

duomenų pateikimą, apskaitą, tvarkymą ir naudojimą nuo 2003 m. sausio 1 d. reglamentuoja Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymas. Registro srityje neįdiegta kompiuterizuota sistema, todėl pasitaiko duomenų netikslumų.

Didelę reikšmę turi sandorių dėl nekilnojamojo turto legalizavimas. Pavyzdžiui, 1996 m. buvo išleistas, o 2003 m. birželio 13 d. papildytas „Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas“ – taip įdiegta bendra nekilnojamojo turto registravimo sistema. Teisių į nekilnojamąjį turtą ir sandorių su juo valstybinė registracija turi būti privaloma. Registruoti privalu ne tik daiktines teises į nekilnojamąjį turtą, bet ir servitutą, užstatą, įgaliojamąjį valdymą, nuomą, turto areštą, taip pat trečiųjų asmenų pareiškimus dėl teisės reikalauti nurodyto turto.

Nekilnojamojo turto registras kartu su Nekilnojamojo turto kadastru ir Adresų registru aprėpia didžiausią Lietuvos turto dalį, o jame kaupiami duomenys naudojami daugelyje šalies gyvenimo sričių. Nekilnojamojo turto registras yra vienas iš tobuliausių registrų Lietuvoje, turintis visą reikiamą infrastruktūrą. Sukurta registro centrinės duomenų bazės tvarkymo tarnyba, jos filialai bei gyventojų aptarnavimo biurai. Įmonė per metus atsako į daugiau kaip pusę milijono užklausų pateikdama duomenis valstybės institucijoms, fiziniams ir juridiniams asmenims[297].

Teisinėje literatūroje registravimo procesas vertinamas kaip administracinis teisinis režimas, kai fiziniai ir juridiniai asmenys priverstinai patenka į atitinkamų valdymo institucijų administravimo, pagrįsto specialių teisės aktų reikalavimais, sritį (tai jau aptarta) ir kaip administracinė teisinė priemonė, kuria kontroliuojama fizinių ir juridinių asmenų veikla, leidžiama arba uždraudžiama atlikti tam tikrus veiksmus. Administracinės teisinės priemonės pavyzdys valstybėje yra licencijavimo procesas. Tai ypatinga oficialaus patvirtinimo (pripažinimo) procedūra, susijusi su ūkinio subjekto teise vykdyti tam tikros rūšies veiklą laikantis taisyklių, norminių reikalavimų ir standartų. Licencija Lietuvoje išduodama neterminuotam laikui. Yra numatytas jos perregistravimas. Licencijavimas susijęs su iniciatyvos skatinimu plėtojant naudingos veiklos rūšis, naujų paslaugų įvaldymą ir pan., tačiau kartu tai ir visuomenės bei valstybės suinteresuotumas oficialiai pripažinti šių darbų ir paslaugų rūšis. Tačiau reikia pabrėžti, kad viešasis ir visuomeninis susidomėjimas tokiu veiklos legalizavimo tipu bei kont-

[297] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 1322 „Dėl valstybės registrų integralios sistemos kūrimo strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 83–3599.

role jį įgyvendinant yra akivaizdūs[298]. Sritys, kurios yra susijusios su padidėjusiu pavojumi žmogaus gyvybei, sveikatai, aplinkai, ginkluotės gamyba ir įsigijimu, taip pat prekėmis ir paslaugomis, yra licencijuojamos. Joms įstatymai nustato specialią prekių pardavimo arba paslaugų teikimo tvarką[299]. Lietuvos Respublikos Vyriausybė sprendžia ir bendruosius, ir konkrečiuosius licencijavimo klausimus. Vyriausybė tvirtina atsakingų ministerijų ir Vyriausybės įstaigų parengtas įstatymų nustatytų licencijuojamų komercinės ir ūkinės veiklos sričių licencijavimo taisykles. Reikia atsižvelgti į tai, kad vykdomosios valdžios institucijos licencijavimo įgaliojimus vykdo pagal savo kompetenciją. Tarkime, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės išduoda alkoholio produktų gamybos licencijas, Valstybinė lošimų priežiūros komisija – licencijas, suteikiančias teisę organizuoti azartinius lošimus. Bendrosios nuostatos dėl komercinės ūkinės veiklos licencijavimo išdėstytos Civiliniame kodekse bei įstatymuose, didžiausia licencijavimo proceso teisinio reglamentavimo dalis reglamentuota poįstatyminiuose aktuose. Vyriausybės nutarimais tvirtinamos taisyklės, kuriose nurodoma veiklos sritis, licencijų rūšys, reikalingi licencijai gauti dokumentai, jų nagrinėjimo tvarka, terminai, rekvizitai, veiklos sąlygos, subjektų teisės ir pareigos, licencijos galiojimo, sustabdymo, panaikinimo atvejai ir kt.

Legalizuojamųjų režimų grupei valstybėje reikšmingi trys procesai: *standartizacija, sertifikavimas, metrologija.*

Standartizacija – tai veikla, skirta tam tikroje srityje (pramonės, transporto, žemės ūkio ir kt.) įvesti optimalią tvarką nustatant bendrąsias nuostatas, kurios gali būti visuotinai ir daug kartų panaudotos esamiems ir galimiems uždaviniams spręsti. Standartizacijos tikslai – apsaugoti žmonių bei gyvūnų sveikatą, gyvybę, aplinką, materialines gėrybes, vartotojų interesus ir užtikrinti jų saugą; sudaryti sąlygas laisvam prekių ir paslaugų judėjimui; gerinti produktų ir paslaugų kokybę siekiant jų konkurencingumo vidaus ir užsienio rinkose; atstovauti nacionalinės ekonomikos interesams tarptautinėje ir Europos standartizacijoje; sudaryti sąlygas efektyviai naudoti ir tau-

---

[298] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. С. 422.

[299] Lietuvos Respublikos įmonių įstatymas // Valstybės žinios. 1990. Nr. 14–395, 23–573, 31–749; 1991. Nr. 5–128, 13–330, 32–867; 1992. Nr. 20–590, 33–1009; 1993. Nr. 4–75, 20–492, 25–581, 32–279, 52–994; 1994. Nr. 8–119, 14–232, 30–533, 55–1047, 59–1163, 94–1836; 1995. Nr. 3–38, 10–206, 10–207, 39–964, 44–1074, 51–1247, 60–1503, 94–2089, 107–2359; 1996. Nr. 35–859, 68–1641, 100–2267, 106–2430; 1997. Nr. 69–1737, 96–2419; 1998. Nr. 109–2994; 1999. Nr. 59–1917, 66–2122, 108–3129; 2000. Nr. 28–756, 64–1920, 78–2361; 2001. Nr. 39–1325; 2002. Nr. 124–5624.

pyti valstybės išteklius[300]. Lietuvos standartizacijos departamentas kuria ir įgyvendina valstybės politiką standartizacijos srityje, vykdo valstybinę kontrolę ir priežiūrą dėl privalomų valstybinių standartų reikalavimų laikymosi, dalyvauja tarptautinės (regioninės) standartizacijos darbe, organizuoja profesinį šios srities kadrų rengimą ir perkvalifikavimą, nustato tarptautinių (regioninių) standartų, taisyklių, normų ir rekomendacijų dėl standartizacijos taikymo taisykles Lietuvos Respublikos teritorijoje, jeigu kitaip nenumatyta tarptautinėse Lietuvos Respublikos sutartyse. Standartizacijos režimas įgyvendinamas norminiais standartizacijos dokumentais. Jiems priskiriami Lietuvos Respublikos valstybiniai standartai; nustatyta tvarka taikomi tarptautiniai standartai, standartizacijos taisyklės, normos ir rekomendacijos; bendri visai Lietuvai techninės ekonominės informacijos klasifikatoriai; įmonių standartai; mokslinių techninių, inžinerinių bendrijų ir kitų visuomeninių susivienijimų standartai ir kiti norminiai aktai. Teoriniams svarstymams pagrįsti tiktų šie Lietuvos Respublikoje nustatyti standartizacijos pavyzdžiai: Vyriausybės nutarimai „Dėl tarptautinio standartinio knygos numerio žymėjimo leidiniuose“, „Standartų projektų teikimas kompiuterinėse laikmenose“, „Standartų perkant–parduodant gyvulius ir paukščius skerdimui privalomas taikymas“, „Europinio standarto geležinkelio Lietuvos – Lenkijos siena – Kaunas tiekimas“.

Sertifikavimas – veikla, nustatanti, ar produktas, procesas, paslauga, fizinio asmens kvalifikacija atitinka nustatytus reikalavimus. Sertifikavimo darbus, nepriklausomai nuo nuosavybės rūšies, atlieka įmonės, įstaigos ir organizacijos (tarp jų ir užsienio), pripažįstančios ir vykdančios jo taisykles. Atlikdamos sertifikavimą jos bendradarbiauja su tarptautinėmis, regioninėmis ir nacionalinėmis kitų šalių sertifikavimo sistemomis. Sertifikavimas reglamentuojamas Lietuvos Respublikos atitikties įvertinimo įstatymu[301]. Prie norminių dokumentų, naudojamų atliekant privalomą sertifikavimą, priskiriami įvairūs poįstatyminiai norminiai aktai, valstybiniai standartai, tarptautinės sutartys, Lietuvos priimti tarpvalstybiniai ir tarptautiniai standartai (pvz., susitarimas tarp Lietuvos ir Ukrainos vyriausybių dėl bendradarbiavimo standartizacijos, metrologijos ir *sertifikacijos* srityje), taip pat sanitarijos, statybinės normos ir taisyklės, saugos normos bei kiti dokumentai, atitinkantys Lietuvos Respublikos įstatymo numatytus standartus ir nustatantys privalomuosius gaminių reikalavimus. Lietuvoje įsteigtas Standartizacijos departamentas vykdo plačią veiklą standartizacijos organizacijos

---

[300] Lietuvos Respublikos standartizacijos įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 35–972.

[301] Lietuvos Respublikos atitikties įvertinimo įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 92–2542.

srityje. Stengiamasi, kad sertifikatai ir atitikimo ženklai, nurodytos sertifikavimo taisyklės ir rekomendacijos, sudarytos vadovaujantis galiojančiomis tarptautinėmis normomis ir taisyklėmis, išdėstytomis Tarptautinės standartizacijos organizacijos (ISO), taip pat kitų tarptautinių ir regioninių organizacijų dokumentuose, būtų pripažinti užsienyje. Apie akreditavimo ir sertifikavimo taisykles bei rezultatus informuojami visi suinteresuoti asmenys.

Svarbi administracinis teisinio reguliavimo sritis – oficialiai nustatytas matavimų vienovės pagrindų tikrinimas šalyje. Paminėsime nuo 1996 m. galiojantį Lietuvos Respublikos metrologijos įstatymą[302]. ***Metrologija*** išreiškia valstybės politiką norminant matavimus, jų metodus, priemones matavimų vienovei ir reikiamam matavimų tikslumui pasiekti. Šių procedūrų keliamų reikalavimų įvykdymas užtikrina teisės subjektų vykdomos veiklos teisėtumą, kokybiškumą. Minėtos procedūros – tai nuolatos egzistuojančios priemonės, kuriomis vykdomosios valdžios institucijos kontroliuoja subjektų veiklą. Lietuvoje funkcionuoja Valstybinė metrologijos tarnyba, Lietuvos metrologijos inspekcija ir kitos tarnybos, kurios garantuoja matavimų vienovę šalyje. Valstybinę metrologinę kontrolę sudaro matavimo priemonių tipų patvirtinimas; matavimo priemonių patikrinimas, tarp jų ir etalonų; juridinių ir fizinių asmenų veiklos gaminant, remontuojant, parduodant ir išnuomojant matavimo priemones licencijavimas. Valstybinė metrologinė priežiūra įgyvendinama išleidžiant, prižiūrint ir taikant matavimo priemones, atestuojant matavimų atlikimo metodikas, dydžių vienetų etalonus, laikantis metrologinių taisyklių ir normų.

2.5.5.3. Funkciniai administraciniai teisiniai režimai

Administracinės teisės normomis sukuriami režimai, kurie užtikrina tinkamas sąlygas atlikti tam tikras funkcijas ir veiksmus, priskiriamus valstybinėms institucijoms, įmonėms, įstaigoms, taip pat piliečiams. Juose glūdintis viešasis interesas lemia griežtą tikslinį teisės subjektų veiklos kryptingumą, ginantį ir jų pačių interesus. Funkciniai režimai gali būti naudojami įvairiose teisinio reguliavimo srityse. Funkcinius *paprastuosius režimus* nustato veiklos taisyklės – tam tikros rūšies aptarnavimo ir funkcionavimo standartai. Tai telefono, telegrafo ryšio, veterinarijos, komunalinių, viešbučių ir panašių paslaugų teikimo taisyklės. Jos paprastai nustatomos poįstatyminiais aktais.

---

[302] Lietuvos Respublikos metrologijos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 74–1768; 2000. Nr. 42–1188.

Funkciniai *specialūs režimai*, įdiegiami siekiant specializuoti veiksmų seką ir normalizuoti įvairias veiklos sritis. Ši režimų grupė įdiegiama arba periodiškai, arba iškilus konkretiems juridiniams faktams. Dažniausiai pagal reguliavimo apimtį tai daug siauresni režimai ir saviti dėl daug griežtesnių reguliavimo metodų. Jais sukuriamas savitos rūšies visų teisės subjektų juridinių veiksmų cikliškumas. Egzistuoja administracinių funkcinių režimų rūšys, kurios yra įtrauktos į bendrąją teisinio reguliavimo sritį. Pavyzdžiui, mokesčių įstatymų sistemoje nesunku nustatyti lengvatinių mokesčių tvarką. Smulkaus verslo subjektams nustatomas supaprastintas ir skatinamasis režimas.

Administraciniame teisiniame reguliavime naudojamos imperatyvios normos, skirtos asmeniniams ir viešiesiems interesams apsaugoti. Funkcinių administracinių teisinių režimų administravimą vykdo ne tik vykdomosios valdžios institucijos. Pavyzdys gali būti Lietuvos banko veikla, turinti finansinio savarankiškumo ir valstybinio reguliavimo organizacijos požymių. Šios institucijos priimamuose aktuose atsispindi norminiai reguliuojamieji veiksmai (pvz., „Lietuvos banko pinigų politikos priemonių taikymo kryptys“, Lietuvos banko valdybos 2003 m. spalio 23 d. nutarimas Nr. 101 „Dėl investicijų į vertybinius popierius apskaitos kredito įstaigose bendrųjų nuostatų patvirtinimo“).

Pagal Vartotojų teisių gynimo įstatymą yra nustatytas privalomasis informacinis režimas, kuriam priskiriama vartotojo teisė gauti informaciją apie gamintoją (vykdytoją, pardavėją), prekes (darbus, paslaugas), gamintojo atsakomybė už atitinkamą informaciją apie prekę ir gamintoją. Atskirų rūšių prekių (darbų, paslaugų) informacijos sąrašas ir pateikimo būdai vartotojui nustatomi Lietuvos Respublikos Vyriausybės[303].

Ekologiniai reikalavimai šiuo metu iškyla kaip vienas pagrindinių socialinių kriterijų. Pagrindines aplinkos apsaugos normas nustato Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. Tiesioginės ekologinės teisės normos – žemės, vandens, miškų teisės, teisės apie žemės išteklius, vandenis ir gyvūnijos pasaulio apsaugą – gana griežtos. Jas vienija bendrosios nuostatos, būdingos visoms šalims[304]. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 19 d. nutarimu Nr. 1177 patvirtinta Lietuvos Respublikos valstybės sienų ir teritorijos sanitarinės ir medicininės karantininės apsaugos tvarka reglamentuoja tarptautinės teisės aktuose numatytų organizaci-

---

[303] Lietuvos Respublikos vartotojų teisių gynimo įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 94–1833; 2000. Nr. 85–2581.

[304] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas // Valstybės žinios. 1992. Nr. 5–75; 1996. Nr. 57–1335; 1997. Nr. 65–1540; 2000. Nr. 90–2773; 2002. Nr. 2–49.

nių, ekonominių, teisinių, sanitarinių, užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės priemonių, kuriomis siekiama užkirsti kelią pavojingų ir ypač pavojingų užkrečiamųjų ligų arba jų sukėlėjų įvežimui į Lietuvos Respublikos teritoriją ir jų paplitimui, taikymo ypatumus. Valstybinė aplinkos apsaugos strategija atsižvelgia į aplinkos būklę, numato pagrindinius aplinkos apsaugos tikslus, prioritetus, jiems įgyvendinti reikiamų priemonių sistemą[305].

Išskiriamas dar vienas kultūrinių ekologinių zonų reguliavimo srities administracinis teisinis funkcinis režimas, susijęs su nacionaliniais ir gamtos parkais. Stengiantis juos išsaugoti taikomas Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas, nustatantis ypatingą apsaugos režimą. Įvairūs Vyriausybės nutarimai, aplinkos ministro įsakymai, kitų institucijų norminiai aktai reguliuoja atskirų saugomų teritorijų dalių apsaugos režimus. Gamtinių rezervatų ir valstybinių parkų apsaugos zonų paskirtis – sumažinti neigiamą ūkinės veiklos įtaką gamtinių rezervatų ir valstybinių parkų teritorijoms, išsaugoti šių teritorijų vizualinę aplinką[306]. Galioja atskiras režimas, susijęs su ypatingomis situacijomis, įvestas gyventojų ir teritorijų apsaugos ypatingųjų gamtos ir technogeninių situacijų atveju. Vyriausybės nutarimais diegiama bendra ypatingųjų situacijų prevencijos ir likvidavimo sistema sutelkia valdymo, vietinės savivaldos organų, organizacijų, kurios pagal kompetenciją privalo spręsti gyventojų ir teritorijų apsaugos dėl ypatingųjų situacijų klausimus, jėgas ir priemones. Tokia padėtis Lietuvoje dažnai kartojasi Šilutės rajone, Rusnėje, kur beveik kasmet patvinsta Nemunas ir atskirtiems gyventojams prireikia pagalbos.

Taigi pateikti pavyzdžiai rodo, kad administraciniai funkciniai režimai specialiomis normomis užtikrina nuolatinę arba laikiną funkcionavimo tvarką[307].

Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje ne visose srityse pabrėžiama režimų sąvoka, todėl vykdomosios institucijos negali veiksmingai vykdyti savo funkcijų. Pateiktos administracinių teisinių režimų klasifikacijos pagrindu tikslinga sukurti administracinio teisinio reguliavimo modelį, kuriame būtų įvertinti organizaciniai, teisiniai, ekonominiai reguliavimo svertai bei parodyta administracinių teisinių režimų svarba valstybiniame valdyme.

---

[305] Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. I–1550 „Dėl valstybinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1996. Nr. 103–2347.

[306] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas Nr. 1153 „Dėl gamtinių rezervatų ir valstybinių parkų apsaugos zonų bendrųjų nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1995. Nr. 72–1698.

[307] Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. С. 432–440.

Administracinių teisinių režimų pagrindu tiksliau apibrėžiama įstatymo veikimo sritis ir reguliavimo ribos. Taip mažėja įstatymų įvairių traktuočių galimybės, rečiau susiduriama su daugiaprasmybėmis, mažėja galimybės pasinaudoti įstatymų spragomis.

Administracinių teisinių režimų platesnis įvedimas leistų sukurti metodologinius įstatymų sisteminimo ir veiksmingesnio jų panaudojimo pagrindus. Taigi būtų sukurta administracinių teisinių aktų sisteminė klasifikacija, kuri leistų atlikti operatyvią jų paiešką.

II SKYRIUS

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TURINYS IR PAGRINDINIAI PRINCIPAI

1.1. Viešojo valdymo (administravimo) sąvoka ir esmė

Bendroji valdymo sąvoka. Valdymu daromas poveikis žmogaus arba žmonių grupės valiai. Jis skatina motyvuoti savo apsisprendimą elgtis pagal oficialų reikalavimą. Valdymo reiškinio turinį labai aiškiai yra apibūdinęs M. Romeris. Pasak jo, tai „valinis imperiumo ir pasidavimo santykis“. Žmogaus arba grupės vertimas paklusti darant jiems kitokį poveikį yra prievarta, neturinti nieko bendra su savarankiškumu.

Valdymo santykiai iš visų žmonių arba jų grupių santykių išskiriami remiantis taisyklėmis, pagal kurias skirstomos subjektų teisės ir pareigos. Taisyklės turi būti subjektų atpažįstamos ir transformuojamos į poelgius per žmogaus sąmonę. Šios tarpusavio priklausomybės grandinės nutraukimas panaikina valdymo santykius. Todėl, pavyzdžiui, nesąmoningi arba neveiksnūs žmonės gali būti tik prižiūrimi, bet ne valdomi.

Lietuvių kalboje yra keletas žodžių, nusakančių santykį tarp valdovo (valdančiojo) ir pavaldinio (valdomojo). Tai žodžiai „valdžia“, „valdymas“, „viešpatavimas“, „vadovavimas“, „pavaldumas“ ir pan. Kiti šį santykį apibrėžiantys žodžiai, atsiradę mūsų teisinėje ir politologinėje terminijoje, yra skoliniai arba tarptautiniai žodžiai.

Bendrąja prasme valdymas yra valdančiojo poveikis valdomajam siekiant užsibrėžto bendros valdymo sistemos tikslo, todėl visi išvardyti terminai iš pirmo žvilgsnio yra panašūs. Pavyzdžiui, bendrame valdymo santykių kontekste ir M. Romeris neatskyrė viešpatavimo bei valdymo terminų[308].

---

[308] Prof. M. Romeris teigė: „… Tarp žmonių valdymas ir viešpatavimas žmonėms visuomet sudaro dviejų valių santykį; jis vyksta ne tiesioginiu operavimu valdomu žmogumi, bet įsakymais valdomojo valiai. Vadinasi, kad šitas viešpatavimas arba valdymas įvyktų, reikia, kad valdomas žmogus savo valia apspręstų taip kaip jam yra įsakoma“ (Valstybinė teisė. Prof. M. Römerio skaitytų paskaitų stenogramos. I dalis. Kaunas, 1930. P. 12).

Kad nepainiotume skirtingą semantinę prasmę turinčių terminų, viešpatavimo, valdymo ir vadovavimo kategorijų skirtumus galime nustatyti pagal kokybines subjektinių teisių ir pareigų proporcijas.

Viešpatavimo santykiuose imperiumas suabsoliutinamas, pripažįstamas be jokių išlygų ir remiantis teisės normomis nevertinamas, pareigos nustatomos visiems, o pavaldinių teisės išreiškiamos tik individualiomis privilegijomis arba malone.

Valdymo santykiuose imperiumas pagrįstas atsakomybės paskirstymu. Čia tiek valdančiojo, tiek ir pavaldinių teisės ir pareigos formaliai apibrėžtos, visuotinai privalomos.

Vadovavimo santykiuose pavaldiniai turi daug diskrecijos (gali veikti savo nuožiūra neperžengdami nustatytų ribų). Svarbiausi kokybės matmenys yra ne pats teisių įgyvendinimo ir pareigų vykdymo procesas, o bendras veiklos rezultatas, galiausiai priklausantis nuo vadovo sugebėjimo motyvuoti pavaldinius darniai veikti siekiant bendro tikslo. Aukščiausia vadovavimo proceso kokybinė išraiška yra pavaldinių motyvavimas dirbti rodant asmeninį pavyzdį. Vadybos moksle ši forma įvardijama lyderio vadovavimu.

1.1.1. Valstybės valdymas

Kalbėdamas apie valstybės reikalų tvarkymą prof. M. Romeris vartojo terminą „valdymas“. Nagrinėdamas valdžių padalijimą, jis daugiau dėmesio skyrė šiuolaikinėse valstybėse paplitusiam „trilypiam“ valdžių padalijimui. Šiame kontekste vykdomosios valstybės valdžios funkciją (be įstatymų leidžiamosios ir teisminės) jis vadino „valdymu arba administravimu“. Tokiu atveju valdžios funkcijų padalijimas galėtų būti, anot M. Romerio, „dvilypis“. Dvilypis valdžios padalijimas nepriimtas šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse siekiant užtikrinti teismų nešališkumą.

Vykdomosios valdžios funkcijas įgyvendinančias valstybės institucijas valdymo arba administravimo organais vadino ir prof. P. Leonas, pabrėždamas, kad „atitikdami trims didžiosioms valstybės valdžios vykdymo rūšims – įstatymų leidimui, teismui ir valdymui,– ir valstybės organai yra skirstomi į tris rūšis: įstatymo leidimo, teismo ir valdymo (administracijos) organus. Tie organai nėra visai atskirti nuo vieni kitų, žiūrint, kurias funkcijas *daugiausia* vykdo tie arba kiti valstybės organai. Įstatymų leidimas yra visų didžiausia valstybės valdžios funkcija, ji priklauso tiesioginiams valstybės organams, bet jiems iš dalies priklauso ir kitų rūšių funkcijos: parlamentas prižiūri administracinės valdžios veikimą, monarchas arba prezidentas skiria vyriausius teisėjus ir administratorius. Tikriausia įvykdytas

teismo valdžios nuo vykdymo valdžios, nuo administracijos atskyrimas; pirmoji veikia iš įstatymo ir žiūri tik teisėtumo, antroji, kad ir taip jau veikia iš įstatymo, bet žiūri savo darbo tikslingumo; žiūrint šitų tų valdžių ypatybių, jos negali būti pavedamos tiems patiems organams“.

Taigi valstybės valdymas plačiąja prasme apima visas tris valdžios funkcijas ir pabrėžia imperiumą ir pavaldumą. Kartu valdymas gali būti suprantamas ir ne tik kaip valdiniai santykiai, bet ir kaip procesas arba valdinių santykių įgyvendinimas. Toks procesas apima visų trijų valdžios funkcijų įgyvendinimą, todėl vienos valstybės valdžios funkcijos vadinti valdymu netikslinga. Šiuo atveju turima omenyje valstybės vykdomoji valdžia, jeigu laikomės trilypio valdžių padalijimo principo, priimtino visoms demokratinėms šalims.

Vykdomajai valdžiai apibrėžti angliškoje teisinėje literatūroje vartojami keli terminai:

Valdymas išreiškiamas žodžiais „*government*“ arba „*governing*“. Šie žodžiai reiškia vyriausybę arba valdymą – tai priklauso nuo konteksto. Štai angliškoje Švedijos Konstitucijos redakcijoje šis terminas vartojamas dviem prasmėmis. Švedijos Konstitucija yra nerašytinė ir susideda iš keturių aktų: Valdymo įstatymo, Riksdago (parlamento) įstatymo, Paveldėjimo įstatymo ir Spaudos laisvės įstatymo. Pirmasis aktas išverstas į anglų kalbą taip: „*The 1974 Instrument of Government*“. Pavadinime vartojamas žodis „*government*“ reiškia valdymą, nes iš šio akto turinio matome, jog jis nustato ne tik Vyriausybės veiklos principus. Jis susideda iš šių dalių:

1) Pagrindiniai principai;
2) Pagrindinės teisės ir laisvės;
3) Riksdagas;
4) Vyriausybė;
5) Įstatymai ir kiti teisės aktai (angl. *regulations*);
6) Mokesčiai ir biudžetas;
7) Santykiai su kitomis valstybėmis;
8) Teisinis ir tiesioginis administravimas;
9) Valstybinė bažnyčia;
10) Riksdago kontrolinė funkcija;
11) Specialios nuostatos karo ir karo padėties atveju.

Taigi matome, kad valdymas apima visą valstybės valdymą, o ne tik vykdomąsias funkcijas, kurias įgyvendinti stengiasi vyriausybė. Tuo tarpu šiame įstatyme ir vyriausybės institucija vadinama „*The Government*“. Jungtinėse Valstijose yra vykdomoji institucija gubernatorius (*governor*). Šis terminas taip pat kildinamas iš valdymą reiškiančio žodžio „*government*“ ir reiškia valdytoją, arba centrinės valdžios vietininką.

Valdymą reiškia ir žodis „*administration*“. Tačiau šiuo atveju valdymas suprantamas tik kaip valdymo procesas. Dabar administravimo terminas vartojamas labai plačiai, tačiau jis taip pat negali būti suprantamas vienareikšmiškai. Valdingi nurodymai ir jų vykdymas gali apsiriboti įstaigos aplinka. Nurodymai gali būti duodami visai visuomenei. Todėl šiuolaikinėje literatūroje ir teisinėje praktikoje administravimas patikslinamas žodžiais „viešasis“ arba „vidinis“. Maža to, vidinis administravimas siejamas ir su vadybos terminu (*management*), todėl jų atskyrimo klausimas nagrinėtinas atskirai.

Šiuolaikinėje mokslinėje literatūroje valdymui apibrėžti pradedamas vartoti kontrolės terminas. Jis pabrėžiamas valstybėse, kuriose iki šiol buvo absoliučiai decentralizuotas valdymas ir centrinės valdymo institucijos neturėjo visų valdymo įgaliojimų. Tokiose valdymo sistemose centrinės valdymo institucijos tik koordinuoja decentralizuotų institucijų veiklą ir kontroliuoja jų įsipareigojimų vykdymą. Todėl valdymas šiuo atveju yra apribotas, tiesioginiai nurodymai neduodami, o tik teikiamos vadybinės rekomendacijos. Tokia valdymo sistema veikia Europos Sąjungoje.

Manytina, kad valstybės valdymo daliai, kurią įgyvendina vykdomoji valdžia (arba vyriausybė, arba prezidentas), apibrėžti labiau tinka administravimo terminas. Tačiau šiuo atveju būtina aiškiai atskirti jį, viena vertus, nuo valstybės valdymo ir, antra vertus, nuo vidinio administravimo. Anksčiau buvo minėta, kad semantinė valdymo ir administravimo reikšmė skiriasi. Nors abiejų sąvokų kategorijos panašios, jų tarpusavio priklausomybės struktūra skirtinga. Valstybės valdymas daugiau siejamas su valdžios įgyvendinimo reiškiniu, o valstybės administravimas – su vadyba.

1.1.2. Valstybės valdymas ir jo administravimas

Valstybės valdymo kategorija glaudžiai susijusi su valstybinės valdžios kategorija. Žinoma, kad valstybinė valdžia yra viena, tik skiriasi valstybės institucijų įgyvendinamos valstybinės valdžios funkcijos. Valstybinės funkcijos įgyvendinimas yra viešpatavimas žmonių atžvilgiu ir tai gali būti suprantama kaip valdymas. Tačiau tokiu atveju valdymas reiškia fakto konstatavimą, o ne patį procesą. Viešpatavimas, kaip procesas, taip pat vadinamas valdymu, tačiau jo samprata visiškai kita.

Teisinėje literatūroje išsakoma nuomonė, kad tokiu atveju terminas „valdymas“ suprantamas dviem prasmėmis: plačiąja ir siaurąja, tačiau nuo-

lat patikslinti sąvoką nenaudinga nei įstatymų leidėjui, nei asmeniui, kurio teisinę padėtį tikslina įstatymų leidėjas.

Manytina, kad valstybės valdymo sąvoka vartojama plačiąja prasme. Ne vien todėl, kad apima ir įstatymų leidžiamosios, ir vykdomosios, ir teisminės valdžios funkcijos įgyvendinimą, bet ir todėl, kad filosofine prasme ši kategorija suteikia pagrindą valdymui kaip procesui (valdymui siaurąja prasme).

Viešuosiuose santykiuose dalyvauja asmuo ir valdžios institucija, taikanti arba įgyvendinanti įstatymą. Vadinasi, viešasis santykis yra tarp piliečio ir įstatymą įgyvendinančios valstybės institucijos. Įstatymų leidžiamosios institucijos tiesiogiai piliečių nevaldo, bet tos institucijos, kurios tiesiogiai valdo piliečius, negali savarankiškai nustatyti teisinio statuso apribojimų, nes tai galima padaryti tik įstatymu.

Vadinasi, vykdomosios institucijos, įgyvendindamos įstatymus, tik nukreipia piliečių elgesį norima kryptimi ir todėl šiai padėčiai apibrėžti geriau tinka administravimo terminas negu valdymo, nes tai susiję su tvarkymo funkcija. Tvarkymas reiškia tam tikram reiškiniui nustatytos (pvz., įstatymais) būklės suteikimą.

Šios funkcijos svarbą labai tiksliai apibrėžė M. Vėberis teigdamas, kad „… šiuolaikinėje valstybėje tikrasis viešpatavimas, kuris reiškiasi juk ne parlamentinėmis kalbomis, ne monarchų pareiškimais, bet valdymo tvarkymu, būtinai yra valdininkijos rankose. … Žingsnis link biurokratinės valdininkijos, kurios pagrindas – postas, atlyginimas, pensija, kilimas karjeros pakopomis, dalykinis išsilaisvinimas ir darbo pasidalijimas, tvirtos kompetencijos, aktų atlikimas, hierarchinė vyresnumo ir pavaldumo tvarka yra vienaprasmis valstybės modernizavimo matas“.

Lietuvos Respublikos Konstitucija paskirsto valdžios funkcijas aukščiausioms valstybinės valdžios institucijoms. Penktas jos straipsnis teigia, kad „valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“. Vadinasi, valstybinės valdžios galias turi ir Prezidentas, ir Vyriausybė, tačiau jos apima tik vieną iš valstybinio valdymo funkcijų – įstatymų taikymą ir įgyvendinimą, t. y. kasdieninių valstybės reikalų tvarkymą. Tai ypač atskleidžia Konstitucijos 94 straipsnis, nustatantis šias Vyriausybės funkcijas:

1) krašto reikalų tvarkymą, Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybės apsaugą, valstybės saugumo ir viešosios tvarkos garantavimą;
2) įstatymų ir Seimo nutarimų dėl įstatymų įgyvendinimą, taip pat Respublikos Prezidento dekretų vykdymą;
3) ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklos koordinavimą;

4) valstybės biudžeto projekto rengimą ir teikimą Seimui, valstybės biudžeto vykdymą, biudžeto įvykdymo apskaitos teikimą Seimui;
5) įstatymų projektų rengimą ir teikimą Seimui svarstyti;
6) diplomatinių santykių užmezgimą ir ryšių su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis palaikymą;
7) kitų pareigų, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai, vykdymą.

Kaip matyti iš išvardytų Vyriausybės funkcijų, visos jos yra vykdomojo ir tvarkomojo pobūdžio, jomis siekiama įgyvendinti įstatymus. Todėl vykdomųjų valstybės institucijų veikla gali būti daugiau siejama su administravimu nei su viešpatavimą reiškiančia valstybės valdymo kategorija.

1.1.3. Valstybės ir įstaigų administravimas

Kaip minėta, administravimas yra tam tikra veikla tvarkant pavaldinių bei vadovo ir pavaldinio santykius. Toks apibrėžimas tinka bet kurioms organizacijoms arba kitiems socialiniams junginiams, tvarkomiems pavaldumo pagrindais.

Deja, valstybė, kaip vienintelė tautos suvereno reiškėja, yra ypatinga organizacija ir jos vykdomoji arba tvarkomoji funkcija (administravimas) turi išskirtinių bruožų.

Pirma, valstybės administravimas apima visus šalies gyventojus ir asmenis, esančius valstybės teritorijoje. Todėl jis yra neasmeninis ir administruojamų asmenų ratas yra neapibrėžtas.

Antra, valstybės administravimo teisinis pagrindas yra įstatymai, tuo tarpu kitos organizacijos administruoja pagal poįstatyminius aktus.

Trečia, valstybės administravimu piliečio teisinis statusas pakeičiamas pagal įstatymo reikalavimus. Tuo tarpu bet kokia organizacija negali administruodama pakeisti žmogaus teisinio statuso, išskyrus atvejus, kai tai numatoma administracijos ir piliečio sutartimi (pvz., darbo).

Ketvirta, valstybės administravimo metu remiamasi prievarta, taip pat ir fizine, jeigu pilietis nevyko administravimo nurodymų. Tokios teisės kitos administracijos neturi ir negali vartoti piliečių atžvilgiu jokios prievartos. Todėl valstybės administravimas yra geriau garantuotas.

Penkta, valstybės administravimas yra formalesnis dėl valdžių atskyrimo. Administratoriui (valstybės vykdomosioms institucijoms) sunkiau pasiekti, kad būtų pakeisti netinkami įstatymai. Ir, kaip žinoma, objektyviai neišvengiant blogų įstatymų administruojama formaliai, ir galbūt ne visada

teisingai. Kitų organizacijų administratorių ir sprendimų priėmėjų santykiai yra glaudesni, o neretai jų pozicijos apskritai sutapatinamos. Sprendimų priėmimas ir jų administravimas turi būti suderintas ir neformalus.

1.1.4. Viešojo administravimo esmė

Viešoji ir privatinė teisė. Teisės skirstymas į viešąją ir privatinę pradėtas Senovės Romoje. Viešoji teisė siejama su viešaisiais asmens interesais, o privatinė – su privačiais arba asmeniniais interesais.

Prof. P. Leonas viešosios ir privatinės teisės skirtumus išreiškė pagal keturis požymius:

1) pagal viešosios ir privatinės teisės įgijimo tvarką privatinę teisę įgyja atskiras asmuo, todėl privatinės teisės asmuo siekia ir yra suinteresuotas ją gauti. Viešoji teisė yra pritaikoma bendriems interesams;
2) pagal viešosios ir privatinės teisės netekimo tvarką privatinė teisė yra panaikinama subjekto nuožiūra, nes subjektas, būdamas privačios teisės įgaliotas, gali pagal sutartį teisę perduoti kitam asmeniui arba net ją panaikinti. Viešoji teisė negali būti subjekto panaikinta, nes ji nustatyta įstatymu ir tik įstatymo pagrindu viešosios teisės galima netekti;
3) pagal viešosios ir privatinės teisės turinį privatine teise asmuo ne tik naudojasi, bet ja disponuoja savo nuožiūra. Viešosios teisės asmuo negali pakeisti arba kaip nors kitaip ja disponuoti, nes jos tvarkymas priklauso valstybei;
4) pagal subjektų apibrėžtumą privatinėje teisėje subjektai aiškiai apibrėžti. Viešojoje teisėje subjektai neįvardijami.

Viešosios ir privatinės teisės klausimas labai svarbus siekiant išsiaiškinti viešojo administravimo sąvoką. Sąvokinių kategorijų formulavimas ir įtraukimas į sąvoką svarbus tiek parenkant terminą, tiek ir nustatant viešojo administravimo objektą. Posovietinių valstybių viešojo administravimo plėtros problema ypač aktuali, nes sovietinė valstybė sumenkino privatinę teisę ir išstūmė privačią iniciatyvą iš viešųjų santykių. Turtiniams privatiems santykiams reguliuoti buvo naudojami teisiniai mechanizmai (reguliacinės, draudžiamosios civilinės teisės normos ir pan.), o privačių subjektyvių teisių viešoji teisė nenustatė. Todėl ir šiandien matyti tam tikras valstybės institucijų siekis uzurpuoti viešojo pobūdžio veiklą arba paslaugų teikimą, nors privatūs asmenys viešąsias paslaugas galbūt galėtų teikti geriau. Antra vertus, tam tikra apimtimi ribojama piliečio teisė dalyvauti valstybės

valdyme laiduojama Visuotine žmogaus teisių deklaracija, kurioje nurodoma individo pasirinkimo teisė dalyvauti valstybės valdyme.

Viešosios ir privatinės teisės santykio viešajame administravime skirtumų yra anglosaksų ir kontinentinėje teisinėse sistemose. Anglosaksų teisinėje sistemoje, grindžiamoje precedentine teise, vyrauja privatinės teisės normos, todėl daug privatinės teisės elementų yra ir viešuosiuose teisiniuose santykiuose.

Suomijos administracinių procedūrų įstatyme, priimtame 1996 m., yra daug terminų, tradiciškai priskirtinų privatinei teisei. Analogiškų terminų yra ir Lietuvos civilinėje teisėje bei civiliniame procese. Valdymo institucijos ir piliečio lygybė, administraciniai ginčai, kuriuose lygiomis teisėmis dalyvauja pilietis ir valstybei atstovaujanti institucija, rodo privačių interesų pirmumą. Tuo tarpu kontinentinėje teisinėje sistemoje, ypač posovietinių valstybių viešojoje teisėje, vyrauja valdiniai viešųjų santykių pagrindai.

Tačiau kategoriška tokios padėties konstatacija tikrai nėra teisinga, nes piliečių ir valstybės lygybės principai grindžiami ne teisine sistema, o pačios valstybės pobūdžiu, jos tikslų ir funkcijų sistema. Tai veikiau siejama su politinio režimo forma. Nedemokratinėse valstybėse privatūs piliečių interesai dažniausiai niekinami, piliečiai nušalinami nuo valstybės valdymo ir valstybė egzistuoja pati sau užuot tenkintųsi piliečių interesus. Demokratinės valstybės institucijos tarnauja žmonėms ir jos valdiniai veiksmai kai kuriose šalyse traktuojami kaip socialinė paslauga.

Toks požiūris į viešąjį administravimą dabar formuojamas Didžiojoje Britanijoje – teigiama, kad visas valstybės administravimas yra paslauga gyventojams ir viešosios įstaigos atlieka tam tikrą dalį valstybinių viešųjų paslaugų. Lietuvoje viešasis administravimas reformuojamas labai sparčiai, tačiau vis dar išlieka valstybės savanaudiškumo požymių.

Nors demokratinėse valstybėse teisingumą vykdo tik teismas, tačiau Lietuvoje lig šiol yra išlikusi sovietinė administracinio persekiojimo sistema – administravimo institucijos įgaliojamos vykdyti „teisingumą“ asmenims, padariusiems administracinius teisės pažeidimus.

Tokia veikla teisės teorijoje vadinama teisės taikymu, tačiau viešajame administravime teisės taikymas neturi būti siejamas su nuobaudų skyrimu. Pripažinti asmenį kaltu ir skirti jam nuobaudą gali tik teismas. Toks yra ir Europos Sąjungos reikalavimas nacionalinei viešųjų reikalų administravimo sistemai.

Taigi galima tokia viešojo administravimo sąvoka:

Viešasis administravimas – įstatymais ir kitais teisės aktais nustatyta tvarka bei terminais reguliuojama valstybės ir savivaldos institucijų veikla įgyvendinant ir taikant Lietuvos Respublikos įstatymus bei savivaldybių ta-

rybų sprendimus, teikiant įstatymais ir kitais teisės aktais numatytas viešąsias paslaugas, taip pat organizuojant valstybės ir savivaldos institucijų vidinį administravimą.

Atskiros sąvokinės kategorijos tyrinėtinos toliau. Tuo tarpu pabrėžtinos šios principinės nuostatos:

1) Viešojo administravimo teisinis pagrindas yra tik įstatymai ir kiti įstatymo įgyvendinimą reguliuojantys teisės aktai. Kiti teisės aktai yra poįstatyminiai norminiai aktai ir individualūs teisės aktai, nustatantys konkretaus asmens teises ir pareigas taikant įstatymus.
2) Viešasis administravimas apima valstybinių ir savivaldybių institucijų veiklą. Savivaldybių vykdomosios institucijos dalyvauja viešajame valdyme įgyvendindamos įstatymus ir savivaldybių tarybos sprendimus tais klausimais, kurių sprendimo teisė deleguota savivaldybėms.
3) Viešasis administravimas apima ne tik įstatymų įgyvendinimą bei taikymą, bet ir viešųjų paslaugų teikimą. Paslaugų teikimas gali būti pripažintas kaip administravimo sudėtinė dalis, nes jas teikiant tiesiogiai arba netiesiogiai gali dalyvauti viešojo administravimo institucijos.

1.1.5. Viešojo administravimo turinys

Viešojo administravimo institucijų pareigos ir galios atskirose valdymo srityse skiriasi savo turiniu, prigimtimi ir veiklos rūšimis. Šio amžiaus pradžioje pagrindinė valdžios institucijų pareiga buvo administracinis reguliavimas, paremtas įstatymų taikymu ir įgyvendinimu. Tai svarbi viešojo administravimo institucijų veikla ir šiuolaikinėse valstybėse, tačiau valstybės vertybinių orientacijų kaita, skatinanti gerovės valstybės raidą, ir kiekybinės veiklos sureikšminimas paskatino teikti valdžios institucijų paslaugas. Viešasis administravimas buvo labiau įtrauktas į ekonominę veiklą. Kartu labai padidėjo administracinis aparatas ir jo veiklos mechanizmas. Viešajam administravimui įtaką pradėjo daryti ir vidinė veikla.

Teigtina, kad šie veiksniai sudaro šiuolaikinį viešąjį administravimą.

Administracinis reguliavimas. ***Administracinis reguliavimas*** – viešojo administravimo veikla, kai priimant administracinius sprendimus taikomi arba įgyvendinami įstatymai bei kiti teisės aktai.

Administracinis reguliavimas yra vienpusiškas viešojo administravimo institucijos sprendimo priėmimas. Būtina sąlyga, kad sprendimas būtų rašy-

tinis ir turėtų administracinio akto formą. Administracinis reguliavimas apima taisyklių, standartų nustatymą bei planavimą. Pabrėžtina, kad administracinio reguliavimo metu negali būti priimami sprendimai, kuriais keičiamas piliečių teisinis statusas, išskyrus tuos atvejus, kai teisę administravimo institucijai nustatyti papildomas piliečio teises ar pareigas suteikia įstatymas.

Administracinis reguliavimas neįmanomas, jeigu jo metu nepriimami sprendimai. Tačiau administracinio reguliavimo ypatybė yra ta, kad sprendimai nepriimami savarankiškai, o administravimo subjektai, priimantys sprendimus, negali laisvai išreikšti savo valios, nes ji ribojama įstatymo.

Kitas labai svarbus administracinio reguliavimo ypatumas yra tas, kad administracinis reguliavimas yra sureguliuotas įstatymais, todėl viešajame administravime negalioja principas „leidžiama viskas, kas neuždrausta įstatymu“. Šis principas taikytinas tik asmenims, bet ne viešojo administravimo institucijoms, kurių paskirtis – tarnauti žmonėms, o pati teisė reguliuoja tik tuos santykius, kurių sureguliavimo teisę Tauta deleguoja valstybei per atstovaujamąją demokratiją.

Vidinis administravimas. ***Vidinis administravimas*** – viešojo administravimo veikla, kuria nustatyta tvarka užtikrinamas sklandus viešojo administravimo institucijos funkcionavimas arba paslaugų teikimas, valdomas institucijos personalas ir biudžetas.

Vidinio administravimo tikslas – užtikrinti sklandų sprendimų priėmimo procesą ir viešųjų paslaugų teikimą. Vidinio administravimo pagrindas yra personalo ir biudžeto valdymas. Vidinio administravimo metodai ir procedūros dažniausiai neturi tiesioginio poveikio viešiesiems santykiams, tačiau personalo paskirstymas ir biudžeto sudarymas viešojo administravimo institucijoje turi reikšmės administravimo institucijai kaip viešojo santykio subjektui.

Turėdamas netiesioginį ryšį su bendrųjų viešųjų santykių įgyvendinimu, vidinis administravimas negali būti sulyginamas su administraciniu reguliavimu teisių ir pareigų piliečiams nustatymo požiūriu. Vidinio administravimo tiesioginis objektas yra personalas ir biudžetas. Juk personalo mes negalime prilyginti visai visuomenei. Todėl įstatymas turėtų reguliuoti vidinio administravimo institucijų teisę priimti viešojo pobūdžio sprendimus. Mūsų nuomone, institucijos, kurių paskirtis – užtikrinti sklandų viešojo administravimo institucijos mechanizmą, negali priimti viešojo administravimo sprendimų.

Viešosios paslaugos. ***Viešoji paslauga*** – viešojo administravimo funkcija, kuria viešojo administravimo institucija arba viešoji įstaiga, tenkindama

bendrus visuomenės interesus, suteikia tam tikras socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas panašias paslaugas.

Viešojo administravimo institucijos teikia viešąsias paslaugas keliais būdais:

1) priima rašytinius sprendimus, nustatančius, kas turi teisę į tam tikrą viešąją paslaugą;
2) vykdo neformalią administracinę veiklą suteikdamos tam tikras paslaugas (švietimo, gydymo, rūpybos ir kt.).

Viešųjų paslaugų teikimas yra nauja administravimo veikla, turint omenyje jos įgyvendinimo būdus ir metodus. Ankstesniame valstybės administravime vyravo valdiniai viešieji santykiai, kuriuose dalyvaudama valstybė turėdavo prioritetą piliečio atžvilgiu netgi paslaugų teikimo srityje (paslaugų teikimo reguliavimas administravimo lygmeniu). Taigi piliečiai gaudavo tik tokias viešąsias paslaugas, kurias leisdavo valstybė, ir tai buvo pripažįstama kaip tam tikra dovana. Tuo tarpu paslaugų teikimas piliečiams jokiu būdu negali būti monopolizuojamas, nes vartotojas (arba paslaugų gavėjas) praranda pasirinkimo teisę.

Antra vertus, viešosios paslaugos gavėjas turi būti laisvas priimdamas paslaugą arba jos nepriimdamas. Kartu jis turi aiškiai žinoti, kokios apimties ir kiek laiko gaus teikiamą paslaugą. Taigi viešųjų paslaugų teikimas gali būti grindžiamas ne tik viešosios, bet ir privatinės teisės principais.

Privatinėje teisėje teisinio santykio subjekto valia sutartyje išreiškiama laisvai. Toks pats principas taikytinas ir tada, kai viešojo administravimo institucija suteikia paslaugas piliečiams. Tokiu atveju vienašališkas administracinis sprendimas dėl paslaugų teikimo pažeidžia piliečio arba trečiosios šalies teises.

1.2. Administracinės teisės principai

Administracinės teisės principų sisteminimas. Administracinės teisės principai yra suprantami kaip *pagrindinės, fundamentinės idėjos, vertybinės orientacijos ir teiginiai*, kuriais vadovaujasi valstybės valdymo institucijos, *vykdydamos* įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestas funkcijas. Principai nurodo, kokio pobūdžio turėtų būti kuriamos teisės normos, sprendžiama konkreti teisinė byla, kad kiekvieną kartą atliekant teisinį reguliavimą būtų įgyvendinami teisės sampratos formuluojami tikslai[309]. Pasak A. Andruškevičiaus, principai kaip teorinės nuostatos, atspindi objektyvius visuomenės

[309] Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 146.

ir valstybės raidos dėsningumus[310]. Logiška teigti, kad valstybinio valdymo principai atspindi daugiau esmines valdymo ypatybes, o principų turinys objektyviai išreiškia valdymo esmę bei būdingiausius jo bruožus. Vėliau principai, suteikus jiems teisinę formą, parodo bendras nuostatas, kuriomis remiantis turėtų būti įgyvendinamas valdymas. Valstybinio valdymo principai – tai pagrindinės idėjos, kuriomis remiantis turi būti sudaryta ir funkcionuoti atitinkama valstybinio valdymo sistema[311]. Šiuo požiūriu principai turi teisinių reikalavimų, kurie yra privalomi ją vykdant ir jos laikantis, reikšmę. Principuose atsispindi ir pagrindiniai nurodymai, kuriuos valdymo aparatas duoda valdymo objektui. Valstybinio valdymo principas – pagrindinė teisinė idėja, kuria tikslinga vadovautis kuriant teisės normas. Pagrindinis valstybinio valdymo principų šaltinis yra Lietuvos Respublikos Konstitucija. Šiuo požiūriu principai suformuluoja valdymo veiklos pagrindus. Šių principų vaidmuo yra jų reikšmė, poveikis, svarba. Šias *pagrindines, fundamentines idėjas ir teiginius* galima modeliuoti, t. y. suprasti kaip tam tikrus socialinius vertybinius modelius, standartus, netgi kaip administracinės teisės subjektų veiklos matricas, pagal kurias galima pamatuoti, ar ši veikla atitinka originalą – principą (modelį).

Principas originalas (pagrindinė, fundamentinė idėja, vertybinė orientacija, teiginys, originalus modelis) ⬅➡ ***Norminė principo išraiška*** ⬅➡ (įstatymo leidėjo ar kitą teisės aktą priimančio subjekto veikla, ⬅➡ įtvirtinta norminė originalaus modelio matrica).

Principo įgyvendinimo išraiška (administracinės teisės subjektų veiklos rezultatas įgyvendinant įstatymus ir kitus teisės aktus, įgyvendinimo elgsenos matrica (-os)). Administracinės teisės principų vaidmenį galima suprasti tiek plačiąja, tiek ir siaurąja prasme. Kalbant apie administracinės teisės principų vaidmenį plačiąja prasme reikia turėti omenyje šių principų įtvirtinimą šalies teisinėje sistemoje. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad dauguma administracinės teisės principų yra įtvirtinti aukščiausią juridinę galią turinčiuose teisės aktuose. Įstatymų leidėjas, įvertindamas šių principų svarbą ir reikšmę, suteikė jiems norminę galią, t. y. imperatyvą laikytis įtvirtintų principų taip pat, kaip turėtų būti laikomasi kitų teisės normų.

Kalbant apie administracinės teisės principų vaidmenį siaurąja prasme reikia nagrinėti kiekvieną principą atskirai, įvertinti jo reikšmę ir poveikį valstybės valdymo sistemai ir atskirų valstybinio valdymo institucijų veiklai. Kalbant apie *administracinės teisės principų vaidmenį plačiąja pra-*

---

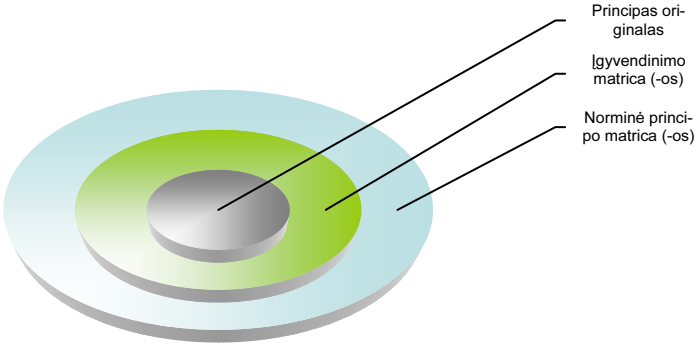
[310] Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: TIC, 2004.

[311] Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Москва, 1997. С. 27.

sme reikia juos nagrinėti sisteminiu požiūriu, kai kiekvienas iš principų priskiriamas vienai arba kitai loginei sisteminei klasei. Tokiu atveju principai nagrinėjami tam tikrų tarpusavio sąveikų ir priklausomumo aplinkoje.

Vieno principo loginių klasių struktūros išraiška gali būti pavaizduota schema (žr. 10 schemą).

10 schema. Vieno principo loginių klasių struktūros išraiška



Mokslinėje literatūroje egzistuoja įvairios principų posistemės. Valstybiniame valdyme jos esti tokios: socialinės politinės ir organizacinės, organizacinės politinės, organizaciniai techniniai valstybinio valdymo principai, organizacinės teisinės, politinės, ekonominės ir kitos posistemės. Lietuvos administracinės teisės teorijoje dažniausiai išskiriamos dvi administracinės teisės principų grupės – ***pagrindiniai administracinės teisės principai*** (politiniai teisiniai) (demokratiškumo, teisėtumo (teisės įstatymo) viršenybės, viešumo, lygiateisiškumo, tikslingumo (sprendimo ekonomiškumo), kolegialumo derinimo su vienvaldiškumu, atsakomybės, atskaitingumo, kontrolės ir apskaitos, proporcionalumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, objektyvumo) ir ***organizaciniai techniniai administracinės teisės principai*** (bendro vadovavimo, teritorinis, šakinis, funkcinis, subsidiarumo, tarnybinio bendradarbiavimo, pavaldumo, visuomenės įtraukimo į viešąjį valdymą, visuomeninių interesų pirmenybės).

Pagrindiniams administracinės teisės principams būdingas socialinio organizavimo pobūdis, jie įgyvendinami valdymo veikloje neatsižvelgiant į valdymo institucijos hierarchinį lygį ar pareigybę, kurią užima valstybės tarnautojas. Šių principų svarba yra ta, kad jie pagrindžia valdymo veiklos socialines taisykles. Aptariami principai atspindi ne tik politinį pobūdį – jie turi ir norminę reikšmę, t. y. jie įtvirtinti galiojančiuose teisės aktuose.

Organizaciniai techniniai valstybinio valdymo principai – tai pagalbiniai, arba taikomojo pobūdžio, principai. Remdamasis praktine analize bei apibendrinimu juos formuoja valdymo mokslas. Remiantis šiais principais kuriamos valstybinės institucijos. Šie principai reikšmingi, nes atsižvelgiant į konkrečias sąlygas galima parinkti optimaliausius valdymo institucijų sudarymo ir funkcionavimo pagrindus.

Pagrindiniai administracinės teisės principai:

1) ***demokratiškumo principas***. Šio principo esmė ir svarba yra ta, kad visų valstybės institucijų veikla turėtų būti grindžiama demokratiniais valstybės valdymo principais ir nukreipta į visų visuomenės grupių teisėtų interesų tenkinimą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 4 straipsnis įpareigoja Vyriausybę, kaip aukščiausiąją valstybės vykdomosios valdžios instituciją, grįsti savo veiklą šiuo principu;

2) ***teisėtumo (teisės viešpatavimo (įstatymo viršenybės)) principas***. Šis principas įtvirtintas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 1 punkte – „viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šio įstatymo, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais“. Aiškinantis šio principo esmę ir svarbą būtina išskirti 2 svarbius momentus. Pirmasis – valstybės valdymo institucijų įgaliojimai ir kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, t. y. jų veiklos teisinis pagrindas turi būti įstatymas. Antrasis – visi valstybinio valdymo institucijų priimami sprendimai (administraciniai aktai) turi būti pagrįsti įstatymu. Negali būti priimtas sprendimas, kuris prieštarautų galiojantiems įstatymams. Be to, teisėtumo principas yra įtvirtinamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 4 straipsnyje. Vyriausybė privalo laikytis šio principo savo veikloje;

3) ***viešumo principas***. Kalbant apie šio principo esmę ir reikšmę išskirtini du svarbūs aspektai. Pirmasis – valstybės valdymo institucijų priimami norminiai teisės aktai, susiję su piliečių teisėmis ir laisvėmis, negali būti taikomi, kol jie nėra viešai paskelbti. Šis principas įtvirtintas Lietuvos Respublikos įstatyme „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“. Šio įstatymo 10 straipsnis skelbia, kad „ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų įsakymai ir įsakymais patvirtinti kiti teisės aktai bei Lietuvos banko valdybos nutarimai, kuriuose nustatomos, keičiamos arba pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos, įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo „Valstybės žiniose“, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatoma vėlesnė jų įsigalio-

jimo diena. Šiame straipsnyje nurodytų valstybės institucijų vadovų įsakymai ir įsakymais patvirtinti kiti teisės aktai bei Lietuvos banko valdybos nutarimai negalioja, kol jie nepaskelbti „Valstybės žiniose“. Be to, rengiant tokių teisės aktų projektus turi būti užtikrinama galimybė visoms suinteresuotoms visuomenės grupėms ar atskiriems piliečiams pareikšti savo nuomonę dėl jų. Galiojantys teisės aktai, susiję su teisėkūros procesu, įpareigoja teisės aktų projektus rengiančias valstybės valdymo institucijas juos derinti su visais suinteresuotais subjektais. Kitas šio principo aspektas – turi būti viešai skelbiami ir valstybinio valdymo institucijų veiklos rezultatai. Šiuo principu vadovautis įpareigojama ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė (Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 4 straipsnis);

4) ***lygiateisiškumo principu*** siekiama užtikrinti visų subjektų, susijusių administraciniais teisiniais santykiais, lygybę prieš įstatymą;

5) ***tikslingumo*** (sprendimo ekonomiškumo) ***principas*** reikalauja iš valstybinio valdymo institucijų savo veiklą ir išteklius paskirstyti taip, kad jie būtų kuo veiksmingiau ir ekonomiškiau naudojami nustatytam tikslui pasiekti;

6) ***kolegialumo derinimo su vienvaldiškumu principo*** esmė ta, kad svarbiausi valdymo sprendimai turi būti priimami kolegialiai, o ne tokie svarbūs – vienasmeniškai. Kitas šio principo aspektas – asmuo, turintis teisę vienasmeniškai priimti sprendimą, prieš jį priimdamas privalo susipažinti su kitų suinteresuotų ar nepriklausomų subjektų kolektyvine nuomone sprendžiamu klausimu. Šio principo reikšmė akivaizdi ministerijos valdyme. Ministerijos administracinės veiklos svarbiausiems klausimams spręsti sudaroma ministro patariamoji institucija – kolegija. Jos nariai yra aukščiausio rango ministerijos valstybės tarnautojai. Kolegijos darbe gali dalyvauti ir kitų institucijų atstovai. Ministras, priimdamas pačius svarbiausius sprendimus, turi atsižvelgti į kolegijos nuomonę (Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 32 straipsnis);

7) ***atsakomybės principas***. Šis principas įpareigoja valstybinio valdymo institucijas arba atskirus valstybės tarnautojus atsakyti už atliekamus veiksmus ir priimamus sprendimus;

8) ***atskaitingumo principas*** paremtas hierarchine valdymo subjektų atskaitomybe. Kiekviena žemesnio valstybės valdymo lygio institucija privalo atsiskaityti aukštesniajai institucijai;

9) ***kontrolės ir apskaitos principas*** reikalauja iš valstybinio valdymo institucijų vykdyti nuolatinę visų valdymo procesų kontrolę ir apskaitą. Efektyvus valdymas gali būti užtikrinamas tik nuolat stebint ir fiksuojant valdymo procesus (vykdant jų apskaitą) ir laiku darant poveikį jiems (kontroliuojant);

10) ***proporcingumo principas***. Jo esmė – administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui (Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 3 punktas). Šis principas įpareigoja valstybės valdymo institucijas priimant sprendimus naudoti įstatymo joms suteiktas galias tiek, kiek to reikia funkcijoms vykdyti ar atitinkamam sprendimui priimti;

11) ***nepiktnaudžiavimo valdžia principas*** draudžia valstybinio valdymo institucijoms vykdyti veiklą neturint tam suteiktų įgaliojimų arba priimti sprendimus pagal savo kompetenciją siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų (Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 4 punktas);

12) ***objektyvumo principas*** reikalauja iš valstybinio valdymo institucijų priimti sprendimus nešališkai, įvertinus visas aplinkybes.

Organizaciniai techniniai administracinės teisės principai:

1) ***teritorinis principas*** įpareigoja organizuojant valstybės valdymo sistemą valstybės valdymo institucijas ir jų veiklos sritį išdėstyti atsižvelgiant į valstybėje susiklosčiusią teritorinę struktūrą;

2) ***bendro vadovavimo principas*** išreiškia būtinumą sudaryti administraciniuose teritoriniuose vienetuose valstybės valdymo institucijas, kurios savo ruožtu nukreipia kitų atitinkamoje teritorijoje esančių valdymo institucijų veiklą, ją koordinuoja ir kontroliuoja (pvz., apskrities viršininkas);

3) ***šakinis principas*** reikalauja organizuojant valstybės valdymą formuoti valstybės valdymo institucijas remiantis objektyviai susidariusiomis ir egzistuojančiomis gamybos bei kitomis socialinės veiklos šakomis;

4) ***funkcinis principo*** laikymasis sudaro galimybes daryti efektyvų atskirų sričių valdymą numatant institucijas, kurios koordinuoja įvairių valdymo šakų veiklą. Pavyzdžiui, Civilinės saugos departamentas koordinuoja visų valstybės valdymo institucijų ir ūkio subjektų, galinčių katastrofų, avarijų, stichijų atvejais teikti reikiamą pagalbą ir kitaip padėti likviduoti žalingus padarinius, veiklą;

5) ***subsidiarumo principas*** pagrįstas bendru reikalavimu, kad aukštesnėms valstybės valdymo institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos arba kiti asmenys (Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalis). Šiuo principu remiamasi įgyvendinant vieną iš valstybės valdymo tobulinimo krypčių – dekoncentruojant ir decentralizuojant valstybės valdymą;

6) ***tarnybinio bendradarbiavimo principas*** įpareigoja viešojo administravimo institucijas prireikus teikti viena kitai reikiamą informacinę ir kito-

kią pagalbą (Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 5 punktas);

7) ***pavaldumo principas*** leidžia nustatyti aiškią, hierarchiniu pavaldumu pagrįstą valstybės valdymo sistemą, nepaliekant niekam nepavaldžių valstybės valdymo subjektų. Kiekviena žemesnio hierarchinio valdymo lygio valstybės valdymo institucija turi būti pavaldi aukštesnio valdymo lygio institucijai;

8) ***visuomeninių interesų pirmenybės principas*** įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje. Visos valdžios įstaigos privalo tarnauti šalies žmonėms ir tenkinti pirmiausia jų interesus;

9) ***visuomenės įtraukimo į viešąjį valdymą principas*** įtvirtintas Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnyje. Valstybės ir savivaldybių institucijos dėl administracinio reglamentavimo sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais ir turinčiais svarbią reikšmę didelei gyventojų bendruomenės daliai, turi konsultuotis su visuomenės interesams atitinkamoje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profsąjungų, kitų nevyriausybinių organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais. Šis principas dažniausiai taikomas savivaldybių institucijų veikloje sprendžiant vietos bendruomenės reikalus.

Apibendrinant administracinės teisės principų vaidmens analizę galima teigti, kad šių principų įgyvendinimas lemia veiksmingą ir skaidrų valstybės valdymą, apimantį tiek tobulą valstybės valdymo sistemą, tiek efektyvią atskirų valstybės valdymo institucijų veiklą vykdant įstatymų joms pavestas funkcijas.

Lietuvoje administracine reforma siekiama supaprastinti viešosios administracijos ir piliečių santykius, pagerinti šių santykių kokybę, įgyvendinti valdžios įstaigų viešumą ir skaidrumą, atskirti centrinės, regioninės ir vietinės valdžios funkcijas, o jų įgaliojimus padalinti derinant nacionalinius interesus ir savivaldos principus, taip pat sukurti optimalią teritorinio valdymo sistemą, maksimaliai pritaikytą gyventojų reikmėms ir poreikiams tenkinti[312]. Vykdant viešojo administravimo reformą norima pasiekti Europos Sąjungos nustatytus reikalavimus, deklaracijas.

Lietuva reformą pradėjo palyginti anksti, tačiau jos metu neišvengta blaškymosi ir alogiškų sprendimų, o radikalesnei pertvarkai vykdyti nebuvo politinės valios bei ją išreiškiančios stiprios politinės institucijos, kuri būtų pajėgi pašalinti reformą stabdančius veiksnius ir paspartinti jų įgyvendini-

[312] Lietuvos Respublikos Vyriausybės užsibrėžti tikslai. 2001 m. XII skyrius „Valstybės valdymas“.

mą[313]. Pirmaisiais reformos metais buvo pertvarkoma centrinės administracijos institucinė sandara, vietos savivalda, valymo sistemos. Dabar toliau reformuojamos valdžios institucijos užtikrinant geresnį jų tarpusavio veiklos koordinavimą, paskirstant funkcijas centrinei, apskričių administracijai, vietos savivaldos institucijoms taip, kad jos nesidubliuotų. Dabar padėtis panaši, nes perduodamos apskričių viršininkų administracijoms tos centrinės vyriausybės, ministerijų funkcijos, kurios nėra joms ir kitoms vyriausybės institucijoms, kaip politikos ir vykdymo institucijoms, būdingos, su tuo nesutinka ministerijos ir kitos prie Vyriausybės esančios įstaigos. Jos nenori atsisakyti papildomo finansavimo, sumažėsiančio atlyginimo, o galbūt ir tapsiančių nereikalingomis kai kurių įstaigų. Taigi ši problema kol kas nesprendžiama, nes beveik nėra administracinių sankcijų, galinčių apriboti ministerijų (kitų vyriausybės institucijų) nenorą perduoti funkcijas apskričių viršininkų administracijoms.

Siekiant palengvinti vykdomą viešojo administravimo reformą buvo priimti nauji ir pakeisti seni įstatymai. Kaip pavyzdį galime pateikti Viešojo administravimo įstatymą, kuriame visoms viešojo administravimo institucijoms – valstybės, savivaldybių, taip pat nevyriausybinėms ar privačioms, valstybės ar savivaldybės vardu priimančioms sprendimus pagal suteiktus įgaliojimus, numatytos taisyklės ir procedūros, kurių jos turi laikytis spręsdamos piliečių reikalus ir kurios garantuoja piliečiams jų konstitucinių teisių įgyvendinimą ir gynybą. Numatyta, kad viešojo valdymo įstaigos savo darbe vadovaujasi demokratinio valstybės valdymo principais:

- ***teisės viešpatavimo*** (viešojo administravimo įstaigų sprendimai neturi prieštarauti teisei ir įstatymams);
- ***objektyvumo*** (priimdamas sprendimus turi būti nešališkos ir nepriklausyti nuo aplinkybių, nesusijusių su sprendžiamuoju reikalu);
- ***proporcingumo*** (administracinio sprendimo apimtis arba kaina bei griežtumas turi darniai atitikti proporcingi administravimo tikslą);
- ***nepiktnaudžiavimo valdžia*** (neturi teisės priimti sprendimų arba atlikti veiksmų siekdamos kitokių nei numatytų įstatymais tikslų)[314].

---

[313] K. Skrebio (buvusio valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro) pranešimas „Viešojo administravimo reformos Lietuvoje pagrindinės kryptys“.

[314] G. Rokickienės (buvusios valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos sekretoriaus pavaduotojos) pranešimas „Viešojo administravimo reformos procesas Lietuvoje“.

1.3. Atskirų administracinės teisės principų taikymo ypatumai

1.3.1. Konstitucinio teisinės valstybės principo taikymas

Šis principas universalus, juo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema. Teisinės valstybės principo turinys atskleidžiamas įvairiose Konstitucijos nuostatose ir yra aiškinamas neatsiejamai nuo Konstitucijos preambulėje skelbiamo atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės siekio. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų paskirčių, turi lemti žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimą. Valstybės valdžią įgyvendinančios ir kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusti teisei, o visi teisės aktai turi atitikti Konstituciją, turinčią aukščiausią teisinę galią. Neatskiriamos teisinės valstybės principo sudedamosios dalys yra ***teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas***. Neįgyvendinant teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo nebūtų pasiekiamas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise.

Teisinis tikrumas. Pagal šį principą valdžios institucijos privalo užtikrinti, kad asmenys turėtų galimybę išsiaiškinti galiojančias jiems skirtas teisės normas, galėtų pagrįstai numatyti tiek šių normų galiojimo laiką, teritoriją, tiek jų aiškinimo bei taikymo būdą. Teisinio tikrumo principas glaudžiai susijęs su teisėtai suteiktų teisių (*vested rights*) principu – jei teisės asmeniui buvo suteiktos teisės norma, tai jų neleidžiama panaikinti arba suvaržyti vėlesniais teisės aktais. Tai taip pat susiję su teisės akto negaliojimo atgaline data: teisės aktai visuomet laikomi neturinčiais atgalinės galios, išskyrus tam tikras griežtas ir siauras išimtis. Teisinio tikrumo nuostata, palyginti su Europos Sąjungos praktika iki Lietuvos tapimo Europos Sąjungos nare, nacionalinėje teisinėje sistemoje nebuvo pernelyg plačiai įgyvendinama, tačiau svarbiausiose Lietuvos Respublikos Aukščiausiojo ar Lietuvos Respublikos *Konstitucinio Teismo bylose teisinio tikrumo principas būdavo tas universalus dėmuo, kuris lemdavo vieno arba kito teisinio ginčo sprendimą, nutarimą, išaiškinimą*.

Pavyzdžiui, 1999 m. kovo 4 d. Konstitucinio Teismo nutarime dėl asmenų, praeityje susijusių su sovietinėmis saugumo struktūromis, veiklos ribojimo atitikties Konstitucijai buvo išreikšti šie teiginiai, susiję su teisinio tikrumo principo įtvirtinimu Lietuvos Respublikos teisėje:

– teisės aktai, reglamentuojantys buvusių saugumo tarnybų darbuotojų dabartinės veiklos padėtį, turėtų atitikti proporcingumo, teisinio tikrumo principų nuostatas;
– priimant įstatymus būtina laikytis esminių teisinės valstybės principo kategoriškų reikalavimų. Antai teisinio tikrumo principas reikalauja, kad teisinių santykių subjektai būtų tikri dėl savo teisinės padėties stabilumo. Priimant minimus įstatymus (liustracijos) teisinės valstybės koncepcijos sudėtinio teisinio tikrumo principo buvo akivaizdžiai nesilaikoma.

2002 m. lapkričio 25 d. nutarime dėl Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai Konstitucinis Teismas pabrėžė:

– Konstitucinis teisinės valstybės principas – universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija, tačiau, be jo, neatsiejami teisinės valstybės principo dėmenys yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas. Neužtikrinus teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise.

Teisėti lūkesčiai[315]. Vienas iš pagrindinių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo dėmenų yra teisinio saugumo principas. Jis reiškia valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises, taip pat įgytas teises, gerbti teisėtus interesus ir lūkesčius. *Iš anksto principo numatytas tikslas* – laiduoti asmens pasitikėjimą savo valstybe ir teise. Atskleidžiant šį principą pažymėtini du požiūriai. Pirma, teisinio saugumo imperatyvas lemia tam tikrus privalomus paties teisinio reguliavimo įgyvendinimo veiksmus. Jis turi būti lengvai suvokiamas ir suderintas, teisės normos turi būti glaustos ir tikslios. Žemesnio lygmens teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnio lygmens teisės aktams, ir joks teisės aktas negali prieštarauti Konstitucijai. Teisės norminiai aktai turi būti nustatyta tvarka paskelbiami, su jais turi turėti galimybę susipažinti visi teisinių santykių subjektai. Antra, teisėtų lūkesčių principas apima ir keletą privalomų veiksmų, susijusių su teisinio reguliavimo galiojimu. Įgyvendinant šį principą, teisinį reguliavimą galima daryti kitokį tik

[315] Ir proporcingumo, ir teisėto lūkesčio apsaugos principą daugelis sieja su Vokietijoje gimusiu bendruoju principu, taip pat prancūziškuoju jo atitikmeniu, išvertus pažodžiui – teisėto pasitikėjimo apsauga. Iš pradžių šis terminas buvo išverstas į anglų kalbą kaip ir teisėto pasitikėjimo apsauga, tačiau vėliau nuspręsta, jog juridinės technikos požiūriu sąvoka „pasitikėjimas“ yra klaidinga, todėl terminas „lūkesčiai“ buvo pasirinktas kaip tinkamesnis ir nuo to laiko prigijo vartosenoje. Šis principas ne visuomet buvo griežtai atskiriamas nuo bendros teisinio tikrumo koncepcijos arba nuo įtvirtintų teisių.

laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų ir normų. Būtina, *inter alia,* laikytis principo *lex retro non agit*, teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių, turi būti užtikrinamas jurisprudencijos tęstinumas. *Teisinio saugumo principo turi laikytis visos valstybinės valdžios institucijos*, visų pirma Seimas, kuris pagal Konstitucijos 67 straipsnio 2 punktą leidžia įstatymus. Ypač svarbu, kad šio principo laikytųsi įstatymų leidėjas, nustatydamas Konstitucijoje įtvirtintų asmens teisių ir laisvių įgyvendinimą, kad nepagrįstai nebūtų pabloginta asmens teisinė padėtis, paneigtos įgytos teisės, teisėti interesai bei teisėti lūkesčiai. Teisinio saugumo principas lemia ir tai, kad jei dėl valstybinės valdžios institucijų veiksmų ar sprendimų yra pažeidžiamos žmogaus teisės, jam turi būti garantuota šių teisių veiksminga teisminė gynyba. Viena iš būtinų tokios gynybos sąlygų – teisėjo ir teismų nepriklausomumas ir nešališkumas. Taigi teisėjo ir teismų nepriklausomumo teisinės, ekonominės ir kitokios socialinės garantijos yra reikšmingos ir kiekvieno visuomenės nario teisinio saugumo užtikrinimo požiūriu. Pažymėtinas dar vienas teisinio saugumo užtikrinimo požiūris. Į teisėją negalima žvelgti vien kaip į teisingumo funkciją vykdantį teisminės valdžios atstovą. Teisėjas yra visuomenės narys. Jis, kaip ir kiekvienas žmogus, turi teisę ginti savo, kaip žmogaus, teises, teisėtus interesus bei teisėtus lūkesčius. Visuotinai pripažįstama, kad teisinio saugumo principo paskirtis – užtikrinti žmogaus pasitikėjimą savo valstybe ir teise. Ne mažiau svarbu ir tai, kad patys teisėjai, kurie vykdo teisingumą, pasitikėtų savo valstybe ir teise.

Precedentinės teisės požiūris į teisėtus lūkesčius principo taikymą pagrįstas dviem kriterijais: *suinteresuotų asmenų žiniomis ir elgesio nustatymo kriterijais.* Precedentinėje teisėje įtvirtinta, kad klausimas, ar Bendrijos institucijų veikla atitinka teisėtų lūkesčių apsaugos principą, visuomet turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į žinias ir informaciją, kuri yra arba turėtų būti prieinama atsargiam bei informaciją kaupiančiam verslininkui.

Pagrindinis kriterijus yra tas, jog atsargūs komersantai paprastai būna susipažinę su teisės normomis, reglamentuojančiomis jų verslo sritį, ir todėl negali tikėtis to, kas toms galiojančioms normoms prieštarautų.

Ispanijos prisijungimo akte buvo įtvirtinta nuostata dėl septynerių metų pereinamojo laikotarpio, per kurį Ispanijos cukraus kainos turėjo būti suvienodintos su bendromis Bendrijos kainomis, tačiau po ketverių metų šis klausimas turėjo būti svarstomas iš naujo. Teismo sprendimu pareiškėjai negalėjo teisėtai tikėtis, kad jiems ir toliau bus teikiama pagalba, nes „apdairūs ir gerai informuoti prekybininkai“ privalėjo suprasti, jog intervencinės kainos galėjo būti suvienodintos anksčiau.

Panaši nuostata buvo pritaikyta ir Bendrijos pareigūnams.

Teismas nusprendė, kad nors precedentinėje teisėje ir yra nuostata, jog teisė pasikliauti teisėtų lūkesčių apsaugos principu gali būti suteikiama kiekvienam asmeniui, jei manoma, kad Bendrijos administracijos elgesys leido jam puoselėti pagrįstus lūkesčius, asmuo negali teigti, jog principas buvo pažeistas, jei administracija jam nebuvo suteikusi konkrečių garantijų.

Aptarus paprasčiausią žinių trūkumą reikia atsižvelgti ir į tuos atvejus, kai asmenys, teigiantys turėję teisėtų lūkesčių, patys neteisingai elgėsi. Teismas ne kartą pabrėžė, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principu negali remtis įmonė, akivaizdžiai pažeidusi galiojančias normas. Vadinasi, įmonės, kurios gavo Bendrijos subsidiją, pareiškusios, jog už naujus žvejybinius laivus sumokėjo daugiau, nei faktiškai vertėjo, negali teigti, kad per laiko tarpą, praėjusį nuo pagalbos suteikimo iki jos atšaukimo, atsirado tam tikri teisėti lūkesčiai.

Kas lemia lūkesčių atsiradimą? Ne kartą pabrėžta, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principą galima taikyti tik tais atvejais, kai pati Bendrija sukuria situaciją, dėl kurios gali kilti teisėti lūkesčiai. Remiantis pavyzdžiu, kai pieno gamintojų grupė reikalavo specialiai nurodytų kiekių argumentuodama tuo, kad jie pasirinko verslo plėtros planus pagal Bendrijos direktyvą, kurią suprato kaip paskatinimą didinti gamybą ir gauti nustatytas kvotas. Teismas nusprendė, kad minėtoje direktyvoje nebuvo nieko, dėl ko gamintojai būtų galėję teisėtai tikėtis, jog verslo plano priėmimas užtikrins jiems ypatingą teisinę padėtį kitų gamintojų atžvilgiu, jei būtų įvestos priemonės, ribojančios pieno gamybą.

1.3.2. Subsidiarumo principo turinys ir jo taikymo problemos

Subsidiarumas Europos Bendrijos steigimo sutartyje – sprendimų priėmimo principas, teigiantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi[316]. Prie Amsterdamo sutarties pridėtame Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo įtvirtinta, kad kiekviena institucija, vykdydama jai suteiktus įgaliojimus, privalo garantuoti, kad būtų laikomasi subsidiarumo, taip pat proporcingumo principų[317]. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuosta, kad „Viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. reikalavimu, kad aukštes-

[316] Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2000. P. 535.
[317] Europos valdymas – Baltoji knyga. (OM(2001) 428.

nėms institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesnės institucijos ar kiti asmenys“.

Subsidiarumo principo ištakos siekia kanonų teisę. Dar 1931 m. jis buvo minimas Pijaus XI enciklikoje *Quadragesimo Anno* ir buvo skirtas Bažnyčios ir valstybės santykiams reguliuoti. Subsidiarumo principas laikomas ir vienu iš pagrindinių federalizmo principų. Šis principas įtvirtintas JAV Konstitucijos X pataisoje bei Vokietijos Konstitucijoje ir reiškia valdžios įgaliojimų, suteiktų centrinei vyriausybei ir federacijos nariams, pasidalijimą. Taigi abiem šiais subsidiarumo principo atvejais kalbama apie kompetencijos paskirstymą dviem subjektams: pirmu atveju Bažnyčiai ir valstybei, antru – centrinei vyriausybei ir federacijos subjektams.

Europos Bendrijų istorijoje pirmą kartą subsidiarumo principas buvo taikytas 1975 m. rengiant Komisijos pranešimą apie galimybę įsteigti Europos Sąjungą, bandant išsklaidyti kai kurių valstybių narių abejones dėl siūlomo Sąjungos projekto. „Ji teigė, kad Europos Sąjunga netaps supervalstybe, nes spręs tik tuos klausimus, kurių išspręsti negalės valstybės narės“[318]. Į Bendrijos teisę subsidiarumo principą įtraukė Vieningas Europos Aktas, numatantis išlygą, kad Bendrija, vykdydama savo aplinkos apsaugos politikos uždavinius, veiksmų imasi tik tada, kai nacionalinė valdžia negali šių uždavinių atlikti geriau, t. y. Bendrijos veiksmai bus veiksmingesni nei tie, kurių imamasi valstybių narių lygmeniu.

Šiandien pasaulyje nė vienoje teisės sistemoje – tiek nacionalinėje, tiek tarptautinėje – subsidiarumo principas nėra taip plačiai taikomas kaip Europos Sąjungos teisėje. Kokios šio reiškinio priežastys? Matyt, subsidiarumo principas priimtinesnis Europos Sąjungai, nes jis artimas tradiciniam įgaliojimų pasiskirstymui tarp federacinių valstybių centrinės vyriausybės ir federacijos narių. Subsidiarumo principas yra geras tuo, kad jis, viena vertus, leidžia išvengti pernelyg didelio centrinės valdžios sustiprėjimo – valdžios sutelkimo Europos Sąjungos institucijose, kita vertus – užkirsti kelią sprendimų priėmimo painiavai, dubliavimuisi tų pačių funkcijų skirtingais lygmenimis.

Atsižvelgiant į visa tai, kas pasakyta, subsidiarumo (angl. *subsidiarity*, pranc. *subsidiarite*) principą galima apibūdinti kaip sprendimų priėmimo principą, nustatantį, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra veiksmingiausi.

---

[318] Europos Sąjunga: enciklopedinis žinynas / Sudarė G. Vitkus. 2-asis pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 295.

1.3.3. Proporcingumo principo taikymas administracinėse bylose

Proporcingumo principas yra suformuotas jau seniai. Jo esmė ta, kad bausmė turi atitikti nusikaltimą. Šiuo principu buvo dažnai remiamasi, kai valdžia skirdavo bausmę už padarytą priešingą teisei veiką. Kitas proporcingumo aspektas yra protingumas. Elgtis nepažeidžiant proporcingumo principo reiškia elgtis protingai. Minėtas principas yra neatskiriamas nuo teisingumo principo – universalaus bendrojo teisės principo, reiškiančio moralinę žmogaus nuostatą ir kriterijų, pagal kurį vertinami visi asmenų poelgiai (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnis). Būtent įgyvendinant teisingumo principą reikalaujama, kad asmeniui skiriama sankcija būtų proporcinga padarytam teisės pažeidimui. Teisingumas reikalauja, kad asmuo, padaręs priešingą teisei veiką, neišvengtų atsakomybės, tačiau skiriant jam bausmę būtų atsižvelgiama į jo turtinę padėtį bei kitas teisės pažeidimo aplinkybes.

Kadangi aptariamas principas yra atėjęs iš Europos Sąjungos teisės principų, jį privalu aiškinti ir taikyti remiantis Europos Teisingumo Teismo praktika. Proporcingumo principas priklauso viešajai teisei ir reiškia, kad įstatymų leidėjo ir kitų valstybės institucijų veiksmai ir taikomos priemonės (pvz., tam tikrų ribojimų, draudimų įvedimas bei sankcijų už jų nesilaikymą dydžio nustatymas) turi būti proporcingi siekiamiems tikslams. Visuomenės gaunama nauda turi būti didesnė už praradimus, patiriamus dėl vienokių ar kitokių valdžios veiksmų. Vadinasi, šis principas reikalauja interesų (viešojo ir privataus) darnos, t. y. tam tikra „aukso vidurio“ paieška[319].

Pačios Europos Bendrijų sutarties 5 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog proporcingumo principas turi užtikrinti, kad valdžia išlaikytų tinkamą siekiamų tikslų ir priemonių, kurias ji gali panaudoti tiems tikslams pasiekti, proporcingumą. Proporcingumo principo koncepciją savo nutarimuose yra pateikęs ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas.

Proporcingumo principo samprata mūsų nacionalinėje teisėje iki šiol buvo šiek tiek siauresnė nei Europos Sąjungos teisėje.

Proporcingumo principo koncepcija Konstitucinio Teismo praktikoje. Pradėdami kalbėti apie nacionalinėje teisėje vyraujančią proporcingumo principo koncepciją pirmiausia norėtume atkreipti dėmesį į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktiką. Savo nutarimuose Teismas yra pateikęs labai išsamią ir aiškią aptariamo principo koncepciją. 2001 m. spalio

[319] The Principles of Proportionality in the Law of Europe / Ed. by Ellis E. London, 1999.

2 d. nutarime jis yra išaiškinęs, jog „įstatymų leidėjas, nustatydamas administracinę atsakomybę už teisės pažeidimus, privalo laikytis Konstitucijoje įtvirtintų principų. Visa teisės sistema turi būti grindžiama konstituciniu teisinės valstybės principu, kuris suponuoja ir nustatytos teisinės atsakomybės proporcingumą“[320]. Tame pačiame nutarime Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad *„už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi asmens varžyti akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti*“[321]. Teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai reiškia ir tai, *„kad tarp siekiamo tikslo ir priemonių šiam tikslui pasiekti, tarp teisės pažeidimų ir už šiuos pažeidimus nustatytų nuobaudų turi būti teisinga pusiausvyra (proporcija). Šie principai neleidžia nustatyti už teisės pažeidimus tokių nuobaudų, kurios būtų akivaizdžiai neproporcingos teisės pažeidimui bei siekiamam tikslui*“[322].

Taigi įstatymu nustatant atsakomybę, taip pat jos įgyvendinimą, turi būti išlaikoma teisinga pusiausvyra tarp visuomenės ir asmens interesų, kad būtų išvengta nepagrįsto asmens teisių ribojimo. Remiantis šiuo principu įstatymais asmens teisės gali būti apribotos tik tiek, kiek yra būtina viešiesiems interesams ginti, tarp pasirinktų priemonių ir siekiamo teisėto ir visuotinai svarbaus tikslo privalo būti protingas santykis. Šiam tikslui pasiekti gali būti nustatytos tokios priemonės, kurios būtų pakankamos ir ribotų asmens teises ne daugiau negu yra būtina[323]. Minėtame nutarime Konstitucinis Teismas pripažino, jog ginčijamoje ATPK 269 straipsnio 4 dalies nuostatoje nustatyta administracinė bylų teisenos užtikrinimo priemonė nedera su proporcingumo, taigi ir su konstituciniu teisinės valstybės principu. Atsižvelgdamas į tai pripažino, jog minėto straipsnio nuostata, kad priėmus nutarimą skirti baudą vairuotojo pažymėjimas negrąžinamas iki bus sumokėta paskirta bauda, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintam teisinės valstybės principui. Seimo narių grupė 1999 m. kovo 15 d. kreipėsi į Konstitucinį Teismą prašydama ištirti „… ar Lietuvos Respublikos ATPK 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsniai neprieštarauja Lietuvos Respublikos

---

[320] Konstitucinio Teismo nutarimas. 2001 m. spalio 2 d. // Valstybės žinios. 2001. Nr. 85–2977.

[321] Ten pat.

[322] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas. 2000 m. gruodžio 6 d. // Valstybės žinios. 2000. Nr. 105–3318.

[323] Konstitucinio Teismo nutarimas 2001 m. spalio 2 d. // Valstybės žinios. 2001. Nr. 85–2977.

Konstitucijai“[324]. Pareiškėjas savo prašymą grindė tuo, jog panaikinus ATPK 40 straipsnį pažeidėjas negali būti atleidžiamas nuo administracinės atsakomybės, jei pažeidimas yra nedidelis, padarytas pirmą kartą ir nepavojingas visuomenei. Kai kuriais atvejais administracinė sankcija už tokį pažeidimą yra neproporcingai griežta. Kaip pavyzdį Seimo narių grupė nurodė ATPK 163^2 straipsnio 1 dalį, pagal kurią prekybos vietoje radus vienintelį cigarečių pakelį be banderolės arba su seno pavyzdžio banderole skiriama minimali 5000 litų bauda. Seimo narių grupės nuomone, taip pažeidžiamas Konstitucijos preambulėje įtvirtintas teisingos ir teisinės valstybės principas, reiškiantis, kad kiekviena valstybės taikoma poveikio priemonė negali būti per daug griežta ir varžyti teisės subjektus labiau, negu reikia teisėtiems tikslams pasiekti. Pareiškėjo nuomone, dėl tų pačių motyvų Mokesčių administravimo įstatymo 50 straipsnyje numatytos sankcijos yra per griežtos ir pažeidžia proporcingumo principą, asmenų nuosavybės teises, nepagrįstai riboja ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą. Teismas savo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarime konstatavo, kad pagal Konstitucijos 67 straipsnio 2 punktą Seimas leidžia įstatymus. „Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas šioje srityje turi diskreciją įstatymais nustatyti ne tik administracinę atsakomybę, bet ir atleidimo nuo jos pagrindus, taip pat administracinio teisės pažeidimo bylos teisenos nutraukimo atvejus, įgaliojimus pakeisti bei papildyti nurodytus pagrindus ir atvejus, taip pat turi įgaliojimus apskritai nenustatyti atleidimo nuo administracinės atsakomybės. Taigi šių klausimų sprendimas yra Seimo diskrecija. Tačiau net ir turėdamas šią diskreciją jis visada turi paisyti Konstitucijos reikalavimų, taip pat ir Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo ir teisinės valstybės principų. Šie principai yra universalūs, jais turi būti vadovaujamasi ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant. Jais grindžiama visa Lietuvos teisės sistema“[325].

Teismas savo nutarime konstatuoja, jog teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai reiškia, kad visos valstybės institucijos turi veikti remdamosi ir vadovaudamosi teise, jog turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, paisoma prigimtinio teisingumo. „Teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai suponuoja ir tai, kad už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius

[324] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas. 2000 m. gruodžio 6 d. // Valstybės žinios. 2000. Nr. 105–3318.

[325] Ten pat.

tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti“[326].

Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad ATPK 40 straipsnio panaikinimas ir 251 straipsnio pakeitimas savaime nereiškia, jog yra pažeidžiami teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai. Esminę reikšmę turi tai, „ar Administracinių teisės pažeidimų kodekse nustatytas administracinės atsakomybės visuminis teisinis reguliavimas yra toks, kuris sudaro teisines prielaidas ne tik nubausti asmenį, bet nubausti jį teisingai: ar ATPK numatytos administracinės nuobaudos yra proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimų pobūdžiui ir siekiamiems tikslams, ar nuobaudos yra diferencijuotos taip, kad jas taikant būtų galima atsižvelgti į teisės pažeidimo pobūdį, ar teismams yra nustatyta teisė, atsižvelgiant į atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes, skirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatytoji minimali ir kt.“[327]. Buvo atkreiptas dėmesys ir į tai, kad 1999 m. lapkričio 11 d., t. y. po to, kai Konstitucinis Teismas gavo šioje byloje nagrinėjamą pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymas, Seimas priėmė ATPK papildymo 301 straipsniu ir 298 straipsnio papildymo įstatymą, kurio 301 straipsnyje nustatė, jog organas (pareigūnas), nagrinėjantis administracinės teisės pažeidimų bylas, atsižvelgdamas į įstatyme nurodytas aplinkybes, vadovaudamasis teisingumo ir protingumo kriterijais, gali paskirti mažesnę nuobaudą, nei sankcijoje numatytoji minimali, arba švelnesnę, nei sankcijoje numatyta nuobaudą, arba visai neskirti administracinės nuobaudos. Atsižvelgdamas į tai Teismas padarė išvadą, kad ATPK 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsniai neprieštarauja Konstitucijoje įtvirtintiems teisingumo ir teisinės valstybės principams.

Toliau aptariamas Konstitucinio Teismo nutarimas yra labiau susijęs su nuosavybės teisės ribojimu. Tačiau nagrinėdami kaip pavyzdį ATPK 26 straipsnyje numatytą daikto, kuris buvo administracinio teisės pažeidimo įrankis, konfiskavimą manome, kad šiuo atveju yra ribojamos nuosavybės teisės į asmeniui priklausančius daiktus, todėl taikant tokias administracines nuobaudas svarbu atsižvelgti į Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarime išsakytą nuomonę nuosavybės neliečiamumo klausimu. Tame pačiame nutarime Konstitucinis Teismas išsakė nuomonę ir dėl žmogaus privataus gyvenimo neliečiamumo, kiek tai susiję su asmens „… fizine ir psichine neliečiamybe, garbe ir reputacija…“. Kaip minėta anksčiau, asmens laisvės yra suvaržomos taikant administracinio poveikio priemones.

---

[326] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas. 2000 m. gruodžio 6 d. // Valstybės žinios. 2000. Nr. 105–3318.

[327] Ten pat.

Griežčiausia iš jų yra ATPK 21 straipsnyje numatytas administracinis areštas. Konstitucinis Teismas minėtame nutarime išaiškino, kad „pagal Konstituciją nuosavybės teisės ribojimas nėra negalimas, tačiau visais atvejais turi būti laikomasi šių sąlygų: nuosavybės teisė ribojama tik remiantis įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves, Konstitucijoje įtvirtintas vertybes ir/arba konstituciškai svarbius tikslus; yra laikomasi proporcingumo principo, pagal kurį įstatymuose numatytos priemonės turi atitikti siekiamus visuomenei būtinus ir konstituciškai pagrįstus tikslus“. Pagal Konstituciją bet kokiu nuosavybės teisės ribojimu negalima paneigti nuosavybės teisės esmės. Tame pačiame nutarime Teismas atkreipė dėmesį į Konstitucijos 22 straipsnį, kuriame nustatyta: „Žmogaus privatus gyvenimas neliečiamas“. Konstitucinis Teismas 1999 m. spalio 21 d. nutarime konstatavo, kad asmens teisė į privatumą apima (<…> asmens fizinę ir psichinę neliečiamybę, garbę ir reputaciją<…>). Konstitucijos 28 straipsnyje nustatyta, kad, „įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių“. Pagal Konstituciją riboti konstitucines žmogaus teises ir laisves galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: „tai daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo“[328].

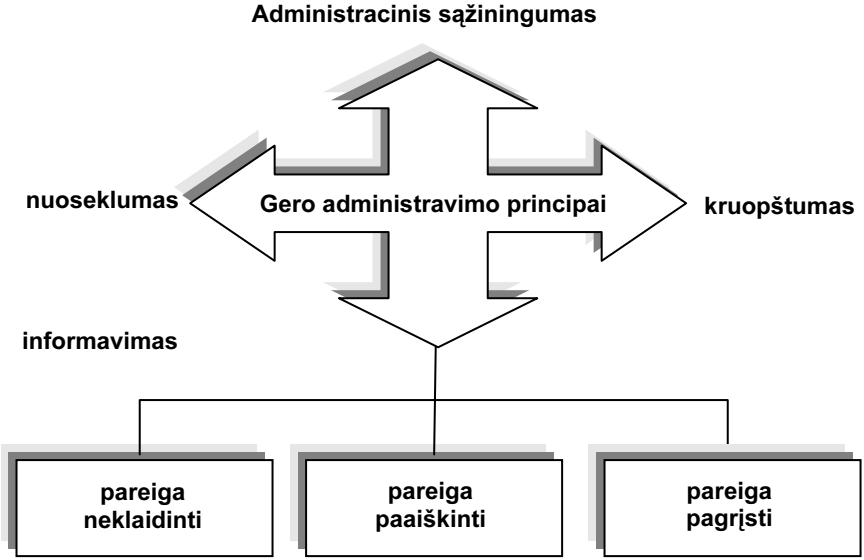
Apžvelgus Konstitucinio Teismo praktiką galima tiksliai apibrėžti proporcingumo principą. Pažymėtina taip pat, kad šio principo taikymas teismų praktikoje priklauso ne tik nuo teisės normas taikančių institucijų ar pareigūnų teisinės sąmonės ar jų teisingumo supratimo. Konstitucinio Teismo nutarimuose aiškiai nurodoma, kad esminę reikšmę tam, ar asmuo bus nubaustas už konkrečią veiką ir ar jis bus nubaustas teisingai, turi ATPK nustatytas administracinės atsakomybės visuminis teisinis reguliavimas: ar ATPK numatytos administracinės nuobaudos yra proporcingos teisės pažeidimų pobūdžiui ir siekiamiems tikslams, ar nuobaudos yra diferencijuotos taip, kad jas taikant būtų galima atsižvelgti į teisės pažeidimo pobūdį, ar teismams nustatyta teisė atsižvelgiant į atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes skirti mažesnę nuobaudą, nei sankcijoje numatytoji minimali, ir kt. O visa tai, pasak Konstitucinio Teismo, yra įstatymų leidžiamosios valdžios kompetencija.

---

[328] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas. 2000 m. gruodžio 6 d. // Valstybės žinios. 2000. Nr. 105–3318.

1.3.4. Informavimo principas

11 schema. Gero administravimo principai



Informavimas – gero administravimo principas, tai visų pirma teisės subjektų pareiga informuoti suinteresuotus asmenis apie jų atžvilgiu priimtus svarbius sprendimus. Pranešimas apie sprendimą yra kitas dalykas nei sprendimo priėmimas. Europos Sąjungoje laikomasi nuostatos, kad laiku nenusiųstas sprendimas nepanaikina paties sprendimo, nes net ir pavėluotas informavimas nedaro jokios įtakos sprendimo esmei, tačiau institucija, nesugebėjusi perduoti informacijos laiku, turi sumokėti išlaidas arba jų dalį.

Kitas šio principo aspektas yra tas, kad institucijos neturi teisės naudoti prieš pareigūną bet kokių pranešimų dėl teisnumo, veiksnumo bei elgesio anksčiau, nei jis su minėtais dokumentais susipažins, taip pat tokios informacijos, kurios šaltinius saugo arba negali atskleisti.

Informavimo principas yra svarbus ir administraciniame procese. Asmuo turi teisę žinoti apie jo atžvilgiu atliekamus procesinius veiksmus. Pavyzdžiui, ATPK 272 straipsnio 1 dalyje teigiama, kad administracinės teisės pažeidimo byla nagrinėjama dalyvaujant administracinėn atsakomy-

bėn traukiamam asmeniui. Nesant to asmens byla gali būti nagrinėjama tik jeigu yra duomenų, jog jam laiku pranešta apie bylos nagrinėjimo vietą ir laiką, ir jeigu iš jo negautas prašymas atidėti bylos nagrinėjimą. Taigi iš šio straipsnio matome, kad administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjanti institucija privalo laiku ir tinkamai informuoti administracinėn atsakomybėn traukiamą asmenį apie jam iškeltos administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjimo laiką ir vietą. Tokiu atveju neužtenka, pavyzdžiui, išsiųsti paprastą, neregistruotą laišką, būtini duomenys, kad asmuo tokį pranešimą gavo. Kitas šio principo pavyzdys yra ATPK 288 straipsnyje, kuriame kalbama apie nutarimo administracinėje byloje paskelbimą. Šio straipsnio antroje dalyje teigiama, kad nutarimo nuorašas turi būti per tris dienas įteikiamas arba išsiunčiamas asmeniui, dėl kurio nutarimas priimtas, organui, kurio pareigūnas surašė administracinio teisės pažeidimo protokolą, taip pat nukentėjusiajam jo prašymu. Šiuo atveju įstatyme numatyti asmenys turi būti informuoti įteikiant nuorašą pasirašytinai arba jį išsiunčiant.

Šis principas įtvirtintas ir Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėse, kur nurodoma valstybės tarnautojo pareiga suteikti žmonėms informaciją apie jų teises, pareigas, galimybes ir galimus padarinius nedarant įtakos žmogaus apsisprendimui ir jo interesams.

Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo 6 straipsnyje teigiama, kad asmens prašymu Vyriausybės nustatyta tvarka policija privalo pateikti savo informacinėse sistemose turimus neslaptus duomenis apie šį asmenį. Šiame įstatyme numatyti ir keli šio principo apribojimai, pavyzdžiui, draudžiama asmenims teikti informaciją apie kitus asmenis, jeigu įstatymai bei kiti teisės aktai nenustato kitaip. Policija neteikia informacijos, kuri pažeistų asmens nekaltumo prezumpcijos principą, policijos etikos normas, asmens, visuomenės ar valstybės saugumo interesus.

Plačiąja prasme su informavimu laikomi susiję trys aspektai: ***pareiga pagrįsti***, ***pareiga paaiškinti*** ir ***pareiga neklaidinti***.

Pareiga pagrįsti. Europos Sąjungos teisėje šis principas suprantamas kaip institucijų pareiga priimamą įpareigojantį aktą pagrįsti, t. y. nurodyti jį priimti paskatinusias priežastis, pasiūlymus arba nuomones, kurių pagal Sutartį reikėjo sulaukti. Pareigos pagrįsti aktus svarba priklauso nuo to, koks aktas ir kuo remiantis jis yra priimamas. Nuspręsta, kad bendro pobūdžio aktai gali būti pagrįsti apsiribojant bendros situacijos, nulėmusios jų priėmimą, apibūdinimu bei bendrų tikslų, kurių jais siekiama, apibrėžimu. Individualaus pobūdžio sprendimams, dėl kurių gali kilti valdymo arba administravimo laisvės diskusijų, sprendime keliamas reikalavimas glaustai, tačiau aiškiai ir tinkamai nurodyti svarbiausius teisinius bei faktinius aspektus, kuriais jis yra grindžiamas ir kurie yra būtini tam, kad būtų suprasti jį

priėmusios institucijos motyvai. Taip apibrėžti pagrindai yra svarbus elementas plėtojant tam tikrų sprendimų teisminę kontrolę: institucija yra priversta nuspręsti, kurie teisiniai bei faktiniai aspektai yra reikalingi. Tai padariusi ji suteikia galimybę adresatams, jei jie to nori, ginčyti konkrečius klausimus, o Teismui – galimybę persvarstyti konkrečius dalykus nagrinėjant bylą.

Pareigos pagrįsti savo sprendimą pavyzdžių galima rasti ir ATPK. Pavyzdžiui, 30^1 straipsnio 2 dalyje teigiama, kad organas (pareigūnas) kiekvieną savo sprendimą, priimtą vadovaujantis 30^1 straipsnio 1 dalimi, privalo motyvuoti. ATPK 260 straipsnis, kuriame apibrėžiamas administracinės teisės pažeidimo protokolo turinys, teigiama, kad protokole turi būti pateikiami ne tik pažeidėjo asmenybės duomenys, bet ir protokolo surašymo pagrindai, t. y. apibūdinamas teisės pažeidimas, nurodomas straipsnis, pagal kurį kyla atsakomybė. 265 straipsnio 1 dalyje teigiama, kad dėl administracinio sulaikymo surašomas protokolas, kuriame turi būti duomenys ne tik apie jį surašiusį pareigūną bei žinios apie pažeidėjo asmenybę, bet ir jo surašymo motyvai. Panašių pavyzdžių yra ir kitose ATPK bei Administracinių bylų teisenos įstatymo straipsniuose.

Pareiga neklaidinti Europos Sąjungos teisėje suvokiama kaip institucijos pareiga teikti aiškią ir neklaidingą informaciją suinteresuotiems asmenims, o pateikusios klaidingą informaciją institucijos pareiga – atlyginti dėl to atsiradusius nuostolius, jei toks jos elgesys galėjo arba turėjo lemti apdairaus asmens klaidą.

Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad įstaigos teikiama informacija turi būti teisinga ir išsami. Pagal šį įstatymą kiekviena įstaiga privalo informuoti visuomenę apie savo veiklą (4 str.).

Ši pareiga yra aktuali ir administraciniame procese. Administracinės teisės subjektai, iškeliantys, tiriantys, nagrinėjantys administracinės teisės pažeidimų bylas, taip pat traukiantys asmenis tarnybinėn atsakomybėn, privalo teikti aiškią ir neklaidingą informaciją apie jų atliekamus veiksmus. Negalima klaidinti asmens apie jo atžvilgiu atliekamus veiksmus.

Be tiesioginio reikalavimo įvardyti daugumos Bendrijos aktų priėmimo priežastis, Europos Teismas savo praktikoje suformulavo bendrąjį principą pateikti paaiškinimus, ypač tada, kai su asmeniu arba prekybininku elgiamasi ne taip, kaip jis galėtų tikėtis pagal bendrąją Bendrijos teisę. Taip šis informavimo principo aspektas suprantamas Europos Sąjungos teisėje. Praktikoje tai dažniausiai reiškia, jog institucija privalo paaiškinti, kaip ir kodėl ji atlieka konkrečius veiksmus.

III SKYRIUS

1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SUBJEKTAI

1.1. Bendri administracinės teisės subjektų bruožai

Bet kokios teisės šakos subjektas – tai apibrėžtų teisių ir pareigų turėtojas, kurias jam suteikia teisės aktai dėl būtinybės įgyvendinti savo gyvenimiškus poreikius. Administracinės teisės normas įgyvendina atitinkami subjektai – piliečiai, jų susivienijimai, valstybės institucijos ir t. t., kurie šiuo atveju vadinami administracinės teisės subjektais, t. y. konkrečių teisių ir pareigų, įtvirtintų administracinės teisės normose, turėtojais. Taigi administracinės teisės subjektai – tai fiziniai arba juridiniai asmenys, kurie administracinės teisės normų nustatyta tvarka dalyvauja įgyvendinant viešąjį valdymą (administravimą). Todėl administracinės teisės subjektų klausimas yra vienas iš svarbiausių, nes kalbama apie administracinių teisinių santykių dalyvius, kurie įgyvendina vykdomosios valdžios funkcijas ir uždavinius, disponuoja koordinavimo, administracinės kontrolės ir priežiūros įgaliojimais viešojo valdymo (administravimo) srityje, nagrinėja fizinių ir juridinių asmenų ūkinėje, finansų, viešosios tvarkos apsaugos bei kitose srityse padarytų administracinių teisės pažeidimų bylas ir pan.

Kitaip sakant, administracinės teisės subjektas – tai viena iš viešojo valdymo (administravimo) šalių, valdymo santykių dalyvis, kuriam teisės aktai nustato teises, pareigas, įgaliojimus, atsakomybę, kompetenciją ir galimybę inicijuoti administracinių teisinių santykių atsiradimą. Taigi administracinės teisės subjektų teisės ir jiems nustatytos pareigos įgyvendinamos neperžengiant konkrečių administracinių teisinių santykių ribų. Šie santykiai laikomi svarbiausia administracinės teisės normų įgyvendinimo priemone.

Administracinės teisės subjektas yra konkrečių administracinių teisinių santykių dalyvis, kuriuo jis tampa savo noru (valia, nuožiūra) arba vykdydamas pareigą, kurią nustato jam speciali teisės norma. Pavyzdžiui, fizinis asmuo gali apskųsti vykdomosios valdžios arba viešojo valdymo (administravimo) institucijos priimtą teisės aktą administraciniam teismui, jeigu

jis mano, kad šis teisės aktas pažeidžia jo teises ir laisves. Kita vertus, anksčiau minėto teisės akto jis gali ir neapskųsti.

Administracinės teisės reguliavimo srities platumas lemia tai, kad įgyvendinant administracinės teisės normas dalyvauja platus subjektų ratas. Administracinės teisės literatūroje visi administracinės teisės subjektai skirstomi į: fizinius asmenis arba individualius subjektus ir juridinius asmenis arba kolektyvinius subjektus. Fiziniais asmenimis arba individualiais subjektais laikomi Lietuvos Respublikos piliečiai, užsieniečiai (taip pat ir asmenys, turintys Europos Sąjungos valstybių narių pilietybes) ir asmenys be pilietybės. Šie asmenys nepalaiko nuolatinių teisinių santykių su viešojo valdymo (administravimo) institucijomis. Administracinių teisinių santykių subjektais jie tampa, pavyzdžiui, esant būtinybei atlikti kokius nors veiksmus, įvykdyti administracinės teisės normų nustatytas pareigas, siekiant gauti atitinkamos institucijos licenciją arba leidimą, apskundžiant teismui viešojo valdymo (administravimo) institucijų veiksmus, pažeidžiančius asmenų interesus, teises ir laisves.

Individualiems administracinės teisės subjektams reikėtų priskirti ir valstybės tarnautojus bei pareigūnus. Jie užima atitinkamas pareigybes valstybės valdžios ir savivaldybių institucijose bei palaiko nuolatinius ir nepertraukiamus teisinius santykius su šiomis institucijomis. Jų statusą reglamentuoja atitinkami teisės aktai ir jie įgyvendina valstybės ir savivaldybių institucijų kompetenciją bei disponuoja jiems suteiktais valdingais įgaliojimais, taip pat atlieka įvairius veiksmus ir priima sprendimus anksčiau minėtų institucijų vardu.

Organizacijos (kolektyviniai) administracinės teisės subjektai – tai žmonių susivienijimai (grupės), susiję administraciniais teisiniais santykiais kaip savarankiški subjektai, kurių sudarymo ir veiklos tvarką reglamentuoja atitinkami teisės aktai. Administraciniuose teisiniuose santykiuose organizacijos (kolektyviniai subjektai) veikia savo vardu, o įstatymai ir kiti teisės aktai suteikia jiems teises ir nustato konkrečias pareigas.

Organizacijos, kaip kolektyviniai administracinės teisės subjektai, skirstomi į dvi rūšis. Pirmiausia visas organizacijas (kolektyvinius subjektus) galima skirstyti į valstybines ir nevalstybines. Skirtumas tarp jų tas, kad pirmosios vykdo valstybės joms suteiktus uždavinius, funkcijas ir įgaliojimus, valdo, naudoja ir disponuoja valstybės turtu ir yra valstybės valdomos. Valstybinėms organizacijoms priskiriamos valstybės institucijos (atstovaujamosios, vykdomosios valdžios ir kt.), valstybės įmonės ir biudžetinės įstaigos (mokslo, švietimo, kultūros ir kt.).

Nevalstybinėms organizacijoms būdinga tai, kad jos nevykdo valstybės uždavinių ir funkcijų, nors tam tikrais atvejais joms tokios funkcijos gali bū-

ti pavedamos vykdyti. Nevalstybinėms organizacijoms, turinčioms administracinės teisės subjektų statusą, priskiriamos nevyriausybinės organizacijos, politinės partijos, savivaldybių institucijos, savivaldybių biudžetinės įstaigos ir įmonės bei kitos nekomercinės organizacijos (profesinės sąjungos, religinės bendruomenės, bendrijos, labdaros organizacijos, labdaros bei paramos fondai ir pan.), kitos įmonės, įstaigos ir t. t. Anksčiau minėtų nevalstybinių organizacijų statusą nustato įstatymai, kuriuos konkretizuoja jų įstatai arba kiti teisės aktai (nuostatai, reglamentai ir kt.).

Administracinės teisės subjektų teisnumas ir veiksnumas. Administracinis teisnumas ir veiksnumas yra svarbiausi administracinės teisės subjektų administracinio teisinio statuso elementai. Administraciniai teisiniai santykiai užsimezga tada, kai tų santykių dalyviai turi administracinį teisnumą ir veiksnumą, t. y. disponuoja būtina apimtimi teisių ir pareigų, sudarančių pagrindą atsirasti administraciniams teisiniams santykiams. Kiekvienas administracinių teisinių santykių dalyvis, kuriam įstatymų nustatyta tvarka yra suteiktos atitinkamos teisės ir pareigos, gali būti traktuojamas kaip administracinės teisės subjektas.

Atskiri administracinės teisės subjektai (dalyviai) turi ypatingą administracinį teisnumą. Pavyzdžiui, fizinio asmens administracinis teisnumas skiriasi nuo vykdomosios valdžios institucijų, nevyriausybinių organizacijų, valstybės tarnautojų ir kitų pareigūnų administracinio teisnumo. Visi Lietuvos Respublikos piliečiai disponuoja vienodu administraciniu teisnumu. Jo apimtis gali keistis tik valstybei priėmus atitinkamus teisės aktus. Fizinio asmens administracinį teisnumą gali lemti amžius, išsilavinimo lygis, sveikatos būklė ir pan. Atskiriems fiziniams asmenims teisnumas gali būti laikinai apribotas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka. Pavyzdžiui, padarius administracinį teisės pažeidimą, už kurį skiriamas administracinis areštas, laikinai (iki 30 parų) apribojama fizinio asmens laisvė ir kartu jo administracinis teisnumas.

Taigi administracinis teisnumas – tai administracinių teisinių santykių subjekto (dalyvio) potenciali galimybė naudotis jam suteiktomis teisėmis, laisvėmis, taip pat vykdyti pareigas, įgyvendinti jam priskirtą kompetenciją ir įgaliojimus viešojo valdymo (administravimo) srityje. Vertinant praktiškai administracinės teisės subjekto teisnumas tik sudaro prielaidas jo teisiniam statusui įgyvendinti. Kitaip sakant, administracinis teisnumas apibūdina administracinės teisės subjektą kaip asmenį, kuris esant atitinkamoms sąlygoms gali pasinaudoti konkrečiomis teisėmis, laisvėmis ir kuriam iš tikrųjų galima nustatyti pareigas (draudimus, apribojimus), taip pat patraukti administracinėn atsakomybėn.

Fiziniams asmenims administracinis teisnumas atsiranda gimus ir baigiasi jiems mirus. Valstybinėms organizacijoms administracinis teisnumas atsiranda nuo jų įsteigimo (sudarymo) momento, o valstybės tarnautojams – nuo jų paskyrimo į pareigybę valstybės tarnyboje arba nuo jų priėmimo į valstybės tarnybą momento. Nevyriausybinės organizacijos teisnumą įgyja nuo įstatų įregistravimo juridinių asmenų registre momento.

Administracinės teisės subjektai kartu su administraciniu teisnumu turi turėti ir administracinį veiksnumą, t. y. galimybę savo veiksmais įgyvendinti jiems priklausančias teises ir pareigas viešojo valdymo (administravimo) srityje. Kita vertus, fizinių ir juridinių asmenų administracinis veiksnumas suprantamas kaip jų galėjimas savo veiksmais ir sprendimais įgyti ir įgyvendinti teises, sukurti sau ir kitiems asmenims pareigas, jas vykdyti ir užtikrinti fizinių asmenų teises ir laisves. Administracinis veiksnumas – tai administracinės teisės subjektams priklausančių teisių ir laisvių svarbiausia įgyvendinimo sąlyga, taip pat nustatytų pareigų vykdymas viešojo valdymo (administravimo) srityje.

Atskirų administracinės teisės subjektų veiksnumas atsiranda skirtingu metu, nes šiuo atveju svarbiausia sąlyga yra subjektų teisių, pareigų ir įgaliojimų pobūdis. Fiziniams asmenims administracinio veiksnumo atsiradimas siejamas su tam tikru amžiumi. Neribotas administracinis veiksnumas jiems atsiranda sulaukus 18 metų amžiaus, arba, kitaip sakant, įstatymų nustatytomis subjektyvinėmis teisėmis ir laisvėmis asmenys neribotai gali naudotis sulaukę 18 metų amžiaus (pvz., įstoję į valstybės tarnybą). Ribotą veiksnumą fiziniai asmenys gali įgyti ir iki 18 metų amžiaus. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos piliečiai, sulaukę 16 metų amžiaus, turi teisę gauti Lietuvos Respublikos piliečio pasą, taip pat visi fiziniai asmenys, sulaukę 16 metų amžiaus, tampa administracinės atsakomybės subjektais, o iki 16 metų už nepilnamečių padarytus kai kuriuos administracinius nusižengimus atsako jų įstatymo numatyti atstovai (tėvai, įtėviai, globėjai, rūpintojai). Reikia pasakyti, jog šiuo atveju nėra vieno teisės akto, nustatančio amžių, kurio sulaukęs fizinis asmuo pradeda disponuoti administraciniu veiksnumu.

Pažymėtina taip pat, kad ne visi fiziniai asmenys turi vienodą administracinį veiksnumą. Pavyzdžiui, neturi administracinio veiksnumo asmenys, sergantys kai kuriomis psichikos ligomis, ir asmenys, kuriems vadovaujantis įstatymu ir teismo sprendimu arba kitos kompetentingos institucijos sprendimu atimtos atitinkamos teisės.

Pati svarbiausia fizinių asmenų administracinio teisnumo įgyvendinimo sritis buvo ir yra viešojo valdymo (administravimo) institucijų sistema, susijusi su fizinių asmenų galimybe užmegzti administracinius teisinius san-

tykius. Tokių teisinių santykių kita šalis yra anksčiau minėta institucija, valstybės tarnautojas arba pareigūnas, kurie turi administracinio teisinio (viešojo valdymo (administravimo)) pobūdžio įgaliojimus.

Valstybinių ir nevalstybinių organizacijų, kitaip nei piliečių, administracinio teisnumo ir veiksnumo atsiradimo momentas sutampa. Šios organizacijos administracinį teisnumą ir veiksnumą įgyja vienu metu. Valstybinės organizacijos teisnumą ir veiksnumą įgyja nuo jų įsteigimo momento, o nevalstybinės – nuo įstatų įregistravimo juridinių asmenų registre momento, išskyrus savivaldybių institucijas. Valstybės tarnautojai, pareigūnai administracinį veiksnumą įgyja įsigaliojus įsakymui apie priėmimą į valstybės tarnybą arba nuo paskyrimo į atitinkamas pareigas momento, t. y. nuo priėmimo momento į valstybės tarnybą arba paskyrimo į pareigas momento jie turi teisę ir galimybę įgyvendinti atitinkamos valstybės institucijos kompetenciją.

Vykdomosios valdžios institucijų sąvoka ir požymiai. Jų administracinis teisinis statusas. Vykdomosios valdžios institucijos, būdamos valstybės aparato dalimi, įgyvendina reikšmingą valstybės funkcijų dalį. Nuo kitų valstybės institucijų (įstatymų leidybos ir teisminių) jos skiriasi paskirtimi, savo veiklos turiniu ir veiklos metodais. Jų veiklos objektas – ūkinė, socialinė kultūrinė ir administracinė politinė valdymo sritys. Vykdydamos savo funkcijas ir uždavinius vykdomosios valdžios institucijos veikia valstybės vardu, todėl joms suteikti valstybės valdingi įgaliojimai[329]. Jos ne tik įgyvendina įstatymus ir poįstatyminius teisės aktus, bet kartu turi teisę pagal savo kompetenciją leisti valdymo aktus, užtikrinančius teisės aktų reikalavimų įgyvendinimą, bei taikyti prievartos, skatinimo ir įtikinimo priemones.

Vykdomosios valdžios institucijos, būdamos viena iš valstybės valdžios institucijų rūšių, turi nemažai tik joms būdingų bruožų. Apibrėždami vykdomosios valdžios institucijos sąvoką skirtingi autoriai nurodo keletą ją apibūdinančių požymių. Pažymėtina, kad vykdomosios valdžios institucija yra: valstybės institucija, politinė įstaiga, savarankiška valstybės aparato struktūra, organizuotas žmonių kolektyvas. Vis dėlto, nors įvairios vykdo-

[329] Vykdomosios valdžios institucijoms suteikti valstybės valdingi įgaliojimai reiškia: a) valstybės vardu leisti teisės aktus, kuriuos privalo vykdyti pavaldžios ir nepavaldžios institucijos bei įstaigos, visų nuosavybės formų įmonės, taip pat nevyriausybinės organizacijos ir fiziniai asmenys; b) valstybės vardu įgyvendinti nuolatinę teisės aktų nustatytų reikalavimų ir taisyklių laikymosi priežiūrą; c) užtikrinti teisės aktų nuostatų vykdymą ir užkirsti kelią jų pažeidimui taikant įtikinimo, aiškinimo, skatinimo, o būtinais atvejais – ir administracinės prievartos priemones.

mosios valdžios institucijos ir turi administracinio teisinio statuso skirtumų, visoms joms būdingi tam tikri bendri bruožai:

1) vykdomosios valdžios institucijos – tai valstybės institucijų (aparato) rūšis, funkcionuojanti vykdomosios valdžios srityje. Tarp administracinės teisės subjektų jos užima ypatingą vietą. Iš organizacijų tai pati gausiausia administracinės teisės subjektų grupė, kuri įgyvendina valstybinį valdymą, priima valdymo aktus, užtikrina įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymą, viešąją tvarką ir saugumą, piliečių teises ir laisves;

2) vykdomosios valdžios institucijų administracinį teisinį statusą (jų formavimo tvarką, kompetenciją ir struktūrą) paprastai apibrėžia įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, kuriuos sudaro administracinės teisės normos. Iš tokių teisės aktų galima paminėti Vyriausybės įstatymą ir kitus specialius įstatymus bei vykdomosios valdžios institucijų nuostatus;

3) vykdomosios valdžios institucijų veikla visada traktuojama kaip poįstatyminė. Minėtos institucijos savo veikloje vadovaujasi Konstitucija ir įstatymais. Vykdydamos juos jos ne tik organizuoja jų įgyvendinimą, bet ir savarankiškai priima poįstatymines elgesio taisykles valstybinio valdymo srityje. Jų leidžiami teisės aktai yra poįstatyminio pobūdžio, t. y. turi atitikti ir neprieštarauti Konstitucijai, įstatymams bei kitiems teisės aktams;

4) vykdomosios valdžios institucijos yra atskaitingos už savo veiklą. Vyriausybė, kaip svarbiausia vykdomosios valdžios institucija, už bendrą savo veiklą atsiskaito Seimui, kasmet iki kovo 31 d. pateikdama metinę veiklos ataskaitą. Seimo sesijos metu, kiekvieną ketvirtadienį, Seimo vakarinio plenarinio posėdžio pradžioje per Vyriausybės valandą, Vyriausybės nariai atsakinėja į Seimo narių žodžiu užduodamus klausimus bei turi teisę pateikti Vyriausybės nariams klausimus ir paklausimus raštu. Seimo reikalavimu Vyriausybė arba atskiri ministrai turi atsiskaityti Seime už savo veiklą nepasibaigus ataskaitiniams veiklos metams.

Kitos vykdomosios valdžios institucijos (pvz., ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai ir Vyriausybės atstovai) už savo veiklą atsiskaito Vyriausybei. Jos teikia metines veiklos ataskaitas. Įstaigų prie ministerijų veiklos ataskaitos yra įtraukiamos į ministerijų metines veiklos ataskaitas. Vykdomosios valdžios institucijų vadovai (pvz., ministrai, policijos generalinis komisaras), kuriuos skiria į pareigas ir iš jų atleidžia Respublikos Prezidentas, kartu yra atskaitingi ir jam;

5) vykdomosios valdžios institucijoms suteiktos tiek vykdomojo, tiek ir tvarkomojo pobūdžio teisės ir pareigos. Įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų įgyvendinimas vadinamas vykdymu, lemiančiu pagrindines vykdomosios valdžios institucijų veiklos kryptis, ir atsispindi jų pavadinime. Kad būtų užtikrintas teisės aktų nustatytų reikalavimų įgyvendinimas, vykdomo-

sios valdžios institucijoms suteikti valdingi įgaliojimai bei nustatytas jų įgyvendinimo mechanizmas. Juridiškai valdingų įgaliojimų naudojimas vadinamas tvarkymu. Tai būdinga ir vykdomosios valdžios institucijų veiklai. Todėl jų veikla visada suprantama kaip vykdomoji ir tvarkomoji, t. y. jos įgyvendina vykdomąją tvarkomąją veiklą bei turi valdingus įgaliojimus kitoms organizacijoms ir asmenims;

6) vykdomosios valdžios institucijos turi tam tikrą vidinę organizacinę struktūrą, kurią sudaro departamentai, jiems priklausantys savarankiški skyriai bei kiti struktūriniai padaliniai, t. y. administracija. Jų paskirtis – užtikrinti, kad vykdomosios valdžios institucijos efektyviai vykdytų savo uždavinius ir funkcijas valstybinio valdymo srityje;

7) vykdomosios valdžios institucijų pavaldumas grindžiamas vertikaliu principu. Tai reiškia, kad žemesniosios vykdomosios valdžios institucijos pavaldžios ir kontroliuojamos aukštesnės hierarchinės padėties institucijų, o jų nurodymai pagal savo kompetenciją privalomi vykdyti žemesniosioms vykdomosios valdžios institucijoms;

8) vykdomosios valdžios institucijos disponuoja operatyviu savarankiškumu, kurį nustato joms suteikta kompetencija, t. y. jos savarankiškos tik tiek, kiek apibrėžia teisės aktai. Vykdomosios valdžios institucijoms, kitaip nei fiziniams asmenims, netaikomas principas „leidžiama viskas, kas neuždrausta“.

Vykdomosios valdžios institucija – tai valstybės institucijų (aparato) sudėtinė dalis, kuri turi savo struktūrą, kompetenciją, teritorines veiklos ribas ir valstybės vardu įgyvendina vykdomąją tvarkomąją veiklą administracinėje politinėje, socialinėje kultūrinėje ir ūkinėje valdymo srityse.

Svarbiausias vykdomosios valdžios institucijų uždavinys yra valdymo įgaliojimų kitiems administracinės teisės subjektams įgyvendinimas. Jos organizuoja kasdienį įstatymų ir kitų įstatymų leidžiamosios valdžios teisės aktų bei Respublikos Prezidento dekretų vykdymą realiame gyvenime.

Kaip ir kiti administracinės teisės subjektai, vykdomosios valdžios institucijos turi administracinį teisnumą ir veiksnumą. Administracinį teisnumą ir veiksnumą vykdomosios valdžios institucijos įgyja nuo jų sudarymo ir kompetencijos nustatymo momento, t. y. atsiranda vienu metu, o baigiasi – ją likvidavus (reorganizavus).

Kiekvienos vykdomosios valdžios institucijos vietą tarp kitų institucijų, jos paskirtį valstybinio valdymo sistemoje, kompetenciją, suteiktų valdingų įgaliojimų pobūdį ir kitas aplinkybes lemia vykdomosios valdžios institucijos, kaip administracinių teisinių santykių subjekto, teisinė padėtis. Jų administracinį teisinį statusą nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija (pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės), įstatymai (pvz., Apskrities val-

dymo ir kiti įstatymai) ir nuostatai (pvz., Teisingumo ministerijos nuostatai).

Svarbiausia vykdomosios valdžios institucijos administracinio teisinio statuso sudėtinė dalis yra jos kompetencija. Vykdomosios valdžios institucijos kompetencija (uždaviniai, funkcijos, teisės ir pareigos, veiklos formos ir metodai) apibrėžiama įstatymuose, nuostatuose ir kituose norminiuose dokumentuose. Pavyzdžiui, ministerijų administracinį teisinį statusą nustato Vyriausybės įstatymas, o jį konkretizuoja Vyriausybės nutarimu tvirtinami atskirų ministerijų nuostatai. Įstatymais ir kitais teisės aktais apibrėžiama vykdomosios valdžios institucijų kompetencija apima: institucijos uždavinius, jos funkcijas, teises ir pareigas, atsakomybę, veiklos formas ir metodus, taip pat institucijos struktūrą.

Vykdomosios valdžios institucijos uždaviniai ir tikslai – tai rezultatas, kurį ši institucija turi pasiekti jai priskirtos valdymo srities veiklos procese.

Funkcijos rodo, iš ko susideda kasdieninė praktinė vykdomosios valdžios institucijos veikla, nukreipta į jai iškeltų uždavinių vykdymą. Pagrindinėmis visų institucijų funkcijomis laikomos šios: prognozavimas, strateginis planavimas, kadrų politika, finansavimas, materialinis techninis aprūpinimas, kontrolė ir kt.

Teisės ir pareigos nustato vykdomosios valdžios institucijų funkcijų įgyvendinimo ribas.

Vykdomosios valdžios institucijos veiklos formos ir metodai apibrėžiami pagal jos uždavinius, funkcijas, teises ir pareigas. Bendriausiomis vykdomosios valdžios institucijų veiklos formomis ir metodais laikomi šie: norminių ir individualių teisės aktų priėmimas ir jų įgyvendinimo užtikrinimas (inspektavimas, instruktavimas ir pan.); bendradarbiavimo su visuomene organizavimas ir t. t.

Vykdomosios valdžios institucijos finansuojamos iš valstybės biudžeto. Jos priskiriamos viešųjų juridinių asmenų kategorijai, nes jų tikslas – tenkinti viešuosius interesus.

Vykdomosios valdžios institucijų skirstymas. Vykdomosios valdžios institucijos skirstomos į rūšis pagal:

1) sudarymo pagrindus;
2) sudarymo tvarką;
3) veiklos teritoriją;
4) kompetencijos pobūdį;
5) sprendimo priėmimo būdą.

Pagal sudarymo pagrindus vykdomosios valdžios institucijos skirstomos į dvi grupes:

1) vykdomosios valdžios institucijos, kurių sudarymo tvarką nustato Konstitucija. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija reglamentuoja tik aukščiausios vykdomosios valdžios institucijos, t. y. Lietuvos Respublikos Vyriausybės, sudarymo tvarką;
2) vykdomosios valdžios institucijos, kurių sudarymo tvarką įtvirtina įstatymai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 123 straipsnyje nustatyta, kad aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Šiai institucijų grupei galima priskirti ministerijas, Vyriausybės įstaigas, Vyriausybės komisijas, komitetus ir tarybas, įstaigas prie ministerijų ir apskričių viršininkų institucijas.

Pagal sudarymo tvarką vykdomosios valdžios institucijas galima suskirstyti į:

1) sudaromas, t. y. Vyriausybė. Konstitucijos 92 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 15 dienų nuo jo paskyrimo pristato Seimui savo sudarytą ir Respublikos Prezidento patvirtintą Vyriausybę. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 15 punktą Vyriausybė sudaro Vyriausybės komisijas ir komitetus, t. y. vadinamąsias kvazivykdomosios valdžios institucijas;
2) steigiamas. Lietuvos Respublikos Seimas Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymu steigia ministerijas, o Vyriausybė – Vyriausybės įstaigas ir įstaigas prie ministerijų;
3) skiriamas. Lietuvos Respublikos Vyriausybė skiria į pareigas apskričių viršininkus ir jų pavaduotojus.

Pagal teritorinį veiklos mastą vykdomosios valdžios institucijos gali būti skirstomos į:

1) centrines vykdomosios valdžios institucijas, kurios savo veiklą vykdo visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje (pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos bei įstaigos prie ministerijų);
2) teritorines vykdomosios valdžios institucijas. Svarbiausia teritorinė vykdomosios valdžios institucija yra apskrities viršininkas. Teritorinėms vykdomosios valdžios institucijoms reikėtų priskirti ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinius padalinius (pvz.,

apskrities, rajonų ir miestų valstybines mokesčių inspekcijas) bei Vyriausybės atstovų tarnybas apskrityse.

Pagal kompetencijos pobūdį vykdomosios valdžios institucijos skirstomos į du pogrupius:

1) bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucijos, sprendžiančios svarbiausius visų arba daugelio sričių viešojo gyvenimo klausimus. Joms galima priskirti Lietuvos Respublikos Vyriausybę ir iš dalies – apskričių viršininkų institucijas;
2) specialios kompetencijos vykdomosios valdžios institucijos, įgyvendinančios šakinį (kai kurios ministerijos, įgyvendinančios valstybės valdymo politiką joms priskirtose valdymo srityse), tarpšakinį (turi įgaliojimus nepavaldžioms institucijoms ir visų nuosavybės formų organizacijoms (kai kurios ministerijos, Vyriausybės įstaigos (dažniausiai inspekcijos ir tarnybos) ir įstaigos prie ministerijų)) arba vienu metu vieną ir kitą – vadinamąjį mišrų valdymą. Taigi skiriamos šakinio, tarpšakinio (funkcinio) ir mišraus valdymo institucijos.

Pagal joms priskirtų klausimų sprendimo būdą vykdomosios valdžios institucijos skirstomos į kolegialias ir vienvaldžias. Kolegialiose vykdomosios valdžios institucijose sprendimai priimami dalyvaujančių posėdyje asmenų balsų dauguma. Taigi kolegialumas leidžia išvengti vienašališkų sprendimų ir atsižvelgti į kolektyvinę nuomonę. Kolegialių vykdomosios valdžios institucijų šiandien yra nedaug: tai Vyriausybė, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos.

Vienvaldžioms vykdomosios valdžios institucijoms vadovauja vienas asmuo – vadovas. Visus klausimus jis sprendžia asmeniškai, yra atsakingas už savo sprendimus ir už viso jam pavaldaus kolektyvo veiklą. Taigi vienvaldiškumas užtikrina vadovavimo operatyvumą, individualių vadovo sugebėjimų ir patirties panaudojimą, didina jo asmeninę atsakomybę už institucijos veiklą. Tokioms institucijoms priskiriamos ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų ir apskričių viršininkų institucijos.

Vienvaldžiose vykdomosios valdžios institucijose kolegialumas derinamas su vienvaldiškumu. Ministerijose, Vyriausybės įstaigose ir įstaigose prie ministerijų sudaromos vadovų kolegialios patariamosios institucijos, kurios vadinamos kolegijomis, tarybomis. Joms paprastai priklauso institucijos vadovas (kolegijos pirmininkas), jo pavaduotojai ir kiti atitinkamos institucijos vadovaujantys darbuotojai (ministerijų sekretoriai, departamentų direktoriai, skyrių vedėjai ir kt.), taip pat specialistai ir mokslininkai.

Minėtos institucijos nagrinėja svarbiausios tam tikros srities valdymo klausimus. Jų sprendimai paprastai įgyvendinami vienvaldžios institucijos vadovo įsakymais.

1.2. Vykdomosios valdžios institucijų sistema

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos sąvoka. Norint suformuluoti kategorijos „vykdomosios valdžios institucijų sistema“ apibrėžimą pirmiausia reikėtų išsiaiškinti žodžio „sistema“[330] etimologinę reikšmę. Kadangi šiais sisteminio požiūrio laikais terminas „sistema“ vartojamas daugelyje mokslų ir išsamiai apibrėžiamas daugybėje monografijų, mokslinių publikacijų ir įvairių žodynų, nagrinėti jį plačiau būtų netikslinga. Iš karto pereisime prie sąvokos „vykdomosios valdžios institucijų sistema“ trumpo apibūdinimo ir apibrėžimo.

Reikia pabrėžti, jog vis dėlto nėra nusistovėjusio bendro šią valstybės valdžios rūšį įgyvendinančių ir jos sistemą sudarančių institucijų 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 skirtingų autorių darbuose traktuojama skirtingai, t. y. turi nevienodus pavadinimus: vienais atvejais – kaip „valstybės vykdomosios valdžios aparatas“ (V. M. Manochinas, J. S. Aduškinas, L. A. Bagišajevas), kitais – kaip „administracinė valdžia“ ir „valstybės aparato posistemė“, kaip „valstybinė administracija“ (D. N. Bachrachas).

Lietuvos Respublikos teisės aktų kontekste vartojama sąvoka „valstybės (valstybinis) valdymas arba valstybės valdymo institucijos“ apima ir vykdomosios valdžios institucijas, o Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme su minėta sąvoka gali būti iš dalies tapatinamas terminas

---

[330] „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, organizaciniu atžvilgiu susietų įstaigų ar vienetų visuma“. Amerikiečių teisės žodyne žodis „sistema“ (*system*) reiškia „tvarkingą darinį arba detalių, dalių, arba elementų išdėstymą į visumą; specialus derinys pagal tam tikrą racionalų principą. Bet koks metodiškas dalių išdėstymas“. Taigi šiuose žodynuose pateiktos žodžio „sistema“ reikšmės suponuoja mintį, jog sistema gali būti apibrėžiama kaip organizaciškai susijusių vienetų (dalių, elementų) visuma.

„valstybinio administravimo subjektai“, nes struktūriniu požiūriu jos pagrindą iš esmės sudaro vykdomosios valdžios institucijos.

Sąvokos „sistema“ etimologinė analizė rodo, kad ji gali būti vartojama apibūdinant ne visas valstybės valdžios institucijų rūšis. Kadangi ji apibrėžiama kaip bendros funkcijos susietų institucijų visuma, žodis „sistema“ paprastai vartojamas kalbant tik apie tam tikras valstybės institucijas. Pavyzdžiui, ši sąvoka vargu ar gali būti vartojama kalbant apie Lietuvos valstybės mastu įstatymų leidžiamosios valdžios instituciją (Seimą), nes ji funkcionuoja tik viena, o tai neleidžia kalbėti apie jų visumą kaip apie sistemą.

Šiek tiek kitaip šis klausimas spręstinas vykdomosios valdžios institucijų atveju. Nors mūsų Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose kategorija „vykdomosios valdžios institucijų sistema“ nevartojama, valdymo moksle ir administracinėje teisėje ji vartojama seniai. Skirtinga vykdomosios valdžios institucijų kompetencija, skirtingi jų teritoriniai veiklos mastai yra ganėtinai svarus 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 suvienytos bendro tikslo. Atsižvelgiant į tai jos jungiamos į vientisą sistemą, kurioje vykdomosios valdžios institucijos suvienijamos abipusės priklausomybės ir organizuotai nukreipiamos į strateginį vykdomosios valdžios tikslą – 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. Nesusiformavusi ji ir praktikoje. Užsienio šalių mokslininkai savo darbuose pateikia skirtingas jos sąvokas. Pasak I. L. Bačilo, „vykdomosios valdžios institucijų sistema yra visuma valstybės valdžios institucijų, kurioms suteikta kompetencija valstybinio valdymo srityje, finansiniai, materialiniai, informaciniai ir kiti konstituciškai nustatyti šiai valdžios rūšiai ištekliai, būtini jų veiklos metodams ir formoms įgyvendinti“[331]. J. M. Kozlovas teigia, kad „vykdomosios valdžios institucijų sistema laikoma jų visuma ir tarpusavio ryšių sistema kompetencijos tarp jų atribojimo pagrindu“[332]. D. M. Ovsianko ją apibūdina taip: „vykdomosios valdžios institucijų sistema laikomas vertikalus pavaldžių institucijų ryšys

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

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

kompetencijos tarp jų paskirstymo pagrindu“[333]. V. S. Četverikovas mano, kad „vykdomosios valdžios institucijų sistema – tai tarpusavyje priklausomų ir susijusių valstybės institucijų visuma, sudaranti vienovę kasdieniame ir operatyviame vykdomosios valdžios įgyvendinimo procese“[334]. 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 veiksniai daro įtaką lygmenų kiekiui vykdomosios valdžios institucijų sistemoje ir institucijų skaičiui juose bei jų veiklos trukmei ir t. t. Tokie veiksniai yra: administracinis teritorinis suskirstymas, ūkinės ir socialinės sričių techninė ir ekonominė struktūra, centralizacija ir decentralizacija, vykdoma įgyvendinant vykdomąją valdžią bei tarpšakinę koordinaciją.

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

Vykdomosios valdžios institucijų sistema, jungianti valdymo institucijas, sudaro ne tik tų institucijų aritmetinę sumą, bet ir įgyja naujų požymių, kurie leidžia ją atriboti nuo kitų socialinių sistemų. Kokie tie požymiai? V. M. Manochinas, Z. A. Bagišajevas ir J. S. Aduškinas skiria šiuos anksčiau minėtą sistemą apibūdinančius požymius:

Pirma, vykdomosios valdžios institucijų sistema yra tam tikrais organizaciniais ir teisiniais ryšiais susijusi su kitomis valstybės valdžios institucijomis sprendžiant vykdomosios valdžios aparato organizavimo ir veiklos klausimus (pvz., Lietuvos Respublikos Prezidentas ir Seimas dalyvauja sudarant Vyriausybę, Seimas steigia bei naikina ministerijas, kiekvienais metais tvirtina valstybės biudžetą, nustato asignavimus vykdomosioms valdžios institucijoms ir pan.).

Antra, svarbus vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymis yra žemesnių sistemos institucijų pavaldumas aukštesnėms institucijoms. Pas-

---

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

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

tarosios gali įpareigoti pavaldžias institucijas nurodyti, kaip jos turi dirbti, būtent, kaip turi spręsti vieną arba kitą klausimą. Šioje sistemoje ypatingas vaidmuo tenka Vyriausybei, 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 (pvz., ministerijos, Vyriausybės įstaigos), o kitoms būdingas dvejopas pavaldumas – yra pavaldžios Vyriausybei ir tiesiogiai tai institucijai, kurios reguliavimo sričiai jos priskirtos (pvz., įstaigos prie ministerijų).

M. Romeris 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)“[335].

Trečia, specifinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos požymis, susijęs 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.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo principai. Principu (lot. *principum*[336] – pradžia, pagrindas) paprastai laikoma pagrindinė idėja, nuostata ir požiūris, pagrįstas 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.

---

[335] Römeris M. Valstybė. Vilnius, 1995. T. 2. P. 356–357.
[336] Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius, 2001. P. 601.

Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema kuriama ir funkcionuoja pagal tam tikrus principus. Kitaip tariant, tai teisės normos, kurios organizaciniu požiūriu užtikrina sistemos vienybę ir vientisumą. Galima skirti dvejopus vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudarymo principus: teisinius ir organizacinius. Teisiniams principams priskiriami demokratiškumo, teisėtumo, vientisumo, objektyvumo, viešumo bei centralizacijos ir decentralizacijos derinimo, o organizaciniams – teisinio reguliavimo, 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 įvertinti šią problemą, taip pat principų sistemą, jų specifiką ir pobūdį, būdingus būtent vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimui. Toliau panagrinėsime 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“[337]. Tai konstitucinis, platus ir gilus pradas, lemiantis ne tik vykdomosios valdžios institucijų sistemą, bet ir visos šiuolaikinės Lietuvos valstybės organizacinės ir teisinės struktūros pobūdį bei 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 (pvz., kolektyvinį piliečių kreipimąsi dėl vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo ir pan.); atstovaujamąja – per renkamas valstybės valdžios institucijas (šiuo

[337] Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius, 1992. P. 6.

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 reglamentuojamais 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 pirmiausia teisėtumo tvirtumas“[338]. 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 priemonė, kuria 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 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 srityje turi būti skiriama teisėtumui užtikrinti. Kaip rašo D. Ovsianko, „teisėtumo laikymasis – svarbiausia vykdomosios valdžios institucijų veiklos efektyvumo, rezultatyvumo sąlyga“[339]. Jo užtikrinimas vykdomosios valdžios srityje sudaro atskirą administracinės teisės institutą. Be pačių vykdomosios valdžios institucijų, teisėtumą šioje srityje 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 vykdomo-

---

[338] Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius, 2000. P. 128.

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

sios 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 lygmeniu užtikrina ministerijos ir kitos vykdomosios valdžios institucijos. Jos garantuoja vykdomosios valdžios institucijų sistemos vientisumą atitinkamose valdymo srityse;

4) ***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, taip pat atsižvelgti į visuomenės ir gamtos sąveikos dėsningumus. Vis dėlto objektyvūs įstatymai be žmonių sąmoningos veiklos negali užtikrinti, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemos valdymas būtų veiksmingas. Taigi šio principo turinį sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidos dėsningumų tyrimas ir mokslinis jų apibrėžtumas siekiant užtikrinti optimalų valdymą;

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 bei 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 priimami ir taikomi, jeigu nebuvo oficialiai paskelbti viešai svarstyti. Tiesą sakant, be atvirumo, viešumo negalima rimtai kalbėti apie demokratinę ir teisinę valstybę.

Pagal viešumo principą bet kokie pokyčiai 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 arba 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 įrašyta į

kompiuterines laikmenas. Šis principas padeda užtikrinti visuomenės pasitikėjimą vykdomosios valdžios ir apskritai valstybės institucijomis;

6) ***centralizacijos ir decentralizacijos principas***[340]. Jis turi didelę įtaką visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimui. Kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą būtina protingai ir apgalvotai derinti centralizaciją ir decentralizaciją.

Siekiant veiksmingai valdyti visuomeninius procesus (ekonominius, politinius, socialinius), organizuojant valdymą neišvengiamai būtina taikyti tiek centralizacijos, tiek ir decentralizacijos elementus. Tai apskritai leidžia užtikrinti veiksmingą vykdomosios valdžios institucijų sistemos valdymą.

Centralizacijos principas vykdomosios valdžios institucijų sistemoje reiškia žemesnių institucijų pavaldumą aukštesnėms bei vadovavimą žemesnėms institucijoms iš centro. „Centralizacija – tai didžiosios dalies valstybės funkcijų priskyrimas centrinių vykdomosios valdžios institucijų kompetencijai“[341].

Decentralizavimas reiškia vienos arba kitos institucijos kompetencijos ir įgaliojimų nustatymą įstatymų leidybos tvarka, kuriuos jos turi įgyvendinti savarankiškai, nesikišant į jų veiklą aukštesnėms 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 valdy-

---

[340] Visas valstybes, atsižvelgiant į jų valdymo sistemas, sąlygiškai galima suskirstyti į tris tipologines grupes: centralizuotas – vietinės valdžios institucijos yra tarsi centrinės vyriausybės tąsa; decentralizuotas – reikšmingi įgaliojimai suteikti vietos valdžiai; ir valstybes, užimančias tarpinę padėtį tarp pirmos ir antros grupės, t. y. pusiau centralizuotas. Valstybių, turinčių centralizuotą valdymo sistemą, grupę iš esmės sudaro mažos valstybės, pavyzdžiui, Graikija, Airija, Islandija, Liuksemburgas, Portugalija. Decentralizuotoms priskiriamos didesnės valstybės, pavyzdžiui, Italija, Ispanija, Prancūzija, pusiau centralizuotoms – 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 „bendrasavininkės“, 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 vienais klausimais (sveikatos apsaugos, švietimo, policijos, statybos, komunalinio ūkio) yra savarankiškos, o kitais (mokesčių administravimo, finansų, įmonių licencijavimo, socialinio aprūpinimo) visiškai priklauso nuo centrinės valdžios.

[341] Административное право России. Конспект лекций / Автор-составитель Л. В. Труханович. Москва, 2001. С. 38.

mo 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 centrinių institucijų valdymo srities vietiniu lygmeniu[342]. Įgyvendinant dekoncentruotus įgaliojimus didelį poveikį gali daryti aukštesnioji institucija. Panašių institucijų sudarymas pasitarnauja kaip patogi organizacinė ir teisinė priemonė sprendžiant nacionalinius ir teritorinius uždavinius, kurių pagrindu valdymo sunkumai perkeliami iš centro į vietas.

Organizaciniai:

1) ***teisinio reguliavimo principas.*** Ir atskiros vykdomosios valdžios institucijos, ir visa vykdomosios valdžios institucijų sistema reikalauja atitinkamo ir efektyvaus teisinio reguliavimo, t. y. tam tikro teisinio pagrindo.

Pradinės nuostatos šiuo klausimu įtvirtintos pačioje Lietuvos Respublikos 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 (pvz., Vyriausybės įstatymas, Apskrities valdymo įstatymas, ministerijų ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų nuostatai), taip pat teritorinių vykdomosios valdžios institucijų vidinę organizacinę struktūrą[343].

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

2) ***funkcijų ir įgaliojimų skirstymo principas.*** Kiekvienai vykdomosios valdžios institucijai suteikti aiškūs, tik jai būdingi įgaliojimai, o kartu nusta-

---

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

[343] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimas Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“.

tyta 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), fiksuojamą 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 labai 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 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 ištek-

lių 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 geriausio sprendimo pasirinkimu. Kadangi vykdomosios valdžios mechanizmas daugiastruktūriškas ir pasižymi dideliu skaičiumi tarnautojų, kurie kasdien vykdo jo funkcijas, tokio mechanizmo išlaikymo išlaidos neigiamai atsiliepia valstybės biudžetui. Dėl to nuolat įgyvendinamos organizacinės ir teisinės priemonės valstybės lėšoms valdymo srityje taupyti. 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. – 131 ir atitinkamai padaugėjo valstybės valdymui valstybės biudžete skiriamų asignavimų.

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

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūra. Struktūriniu aspektu vykdomosios valdžios institucijų sistema yra valstybės valdžios institucijų rūšis valdžių padalijimo struktūroje. Ši posistemė turi tam tikrą struktūrinę sandarą, apimančią lygmenis (sandarą pagal hierarchinę vertikalę), grandis (vienodų giminiškų (organizacinių ir teisinių formų) institucijų darinius), vykdomosios valdžios institucijų rūšis. Vykdomosios valdžios institucija laikoma pirminiu ir pagrindiniu nagrinėjamos sistemos struktūriniu vienetu. Institucijos, kaip struktūrinio vieneto, vidinė struktūra sudėtinga. Ji apima struktūrinius padalinius ir valstybės tarnautojus kaip specialų valstybės valdžios institutą.

I. 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 pagal organizacines teisines formas, t. y. vadinamąsias grandis. Be vykdomosios valdžios institucijų grandžių, jis mini ir šių institucijų tipus. Pagal savo esmę – tai

institucijų sistemos lygmenys, 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 yra vienodo teritorinės veiklos masto. Kartais lygmenį gali sudaryti ir viena vykdomosios valdžios institucija (pvz., 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 nesusiję su vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir struktūros klausimais. 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 šis lygmuo skirstomas į 4 grandis, kurias sudaro ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos 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 for-

mų. Tai pats gausiausias pagal institucijų skaičių ir formas 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 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 jiems išlaikyti 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. Vadovaudamasi Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalimi Vyriausybė savo įgaliojimams aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įgyvendinti steigia, reorganizuoja ir likviduoja savo teritorines vykdomosios valdžios institucijas. Teritorinio lygmens institucijos – tai vykdomosios valdžios institucijų sistemos žemiausi struktūriniai padaliniai, kurie įgyvendina valdžią tam tikrame administraciniame teritoriniame vienete (apskrityje) ir yra 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 į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Vyriausybė. Savo įgaliojimams vykdyti jie sudaro 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 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 panagrinėkime tik žodžio „struktūra“ semantinę reikšmę. „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“[344]. „Dabartinės lietuvių kalbos žodynas“ pateikia tokį šios sąvokos apibūdinimą: „Struktūra – sandara“[345]. Taigi darytina išvada, jog abu žodynai pateikia panašias žodžių „sistema“ ir „struktūra“ reikšmes.

Vadovaujantis pagrįsta ir plačiai specialiojoje literatūroje paplitusia koncepcija ir atsižvelgiant į minėtų sąvokų ypatumus bei jų filologinę semantiką galima teigti, kad 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.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymo teisiniai pagrindai. Sisteminiu aspektu vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymo ir organizavimo norminis pagrindas yra Konstitucija. 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu priimta Konstitucija iš esmės nustatė naują mūsų valstybės valdžios sistemą. Jos 5 straipsnio 1 dalyje netiesiogiai įtvirtinta tradicinė valdžių padalijimo doktrina: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“[346]. 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. Monteskjė suformuluotą,

[344] Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius, 1985. P. 468.
[345] Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius, 1993. P. 739.
[346] Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius, 1992. P. 6.

valdžių padalijimo principą[347]. Panašiai mano ir S. Stačiokas: „Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtino valdžių padalijimo principą, kaip vieną svarbiausių demokratinės valdžios įgyvendinimo būdų“[348].

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Konstitucija 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 gana išsamaus vykdomosios valdžios institucijų sisteminio ir struktūrinio apibrėžimo Konstitucijoje nėra.

Vadovaujantis anksčiau minėta G. Mesonio nuomone bei lingvistiniu teisės normų aiškinimo metodu, Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies analizė leidžia teigti, 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“[349]. Kad Vyriausybė priskiriama vykdomosios valdžios institucijų sistemai, abejonių nekyla, tačiau ne visiškai aiški Respublikos Prezidento padėtis vykdomosios valdžios, ypač jos institucijų sistemos, atžvilgiu.

Ši problema analizuotina atsižvelgiant į Respublikos Prezidento statusą, kurį 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 […]“[350]. Pasak L. Talat-Kelpšos, „Teisiniu požiūriu Prezidentas yra valstybės vadovas ir neva-

---

[347] Mesonis G. Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste: daktaro disertacija. 2000. P. 99.

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

[349] Valstybės žinios. 1998. Nr. 5–99.

[350] Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 1 dalis. Vilnius, 2001. P. 32.

dovauja Vyriausybei“[351]. Vadinasi, jis nėra jos formalus vadovas, tačiau faktiškai ją įgyvendina bei tiesioginio ir netiesioginio (per Vyriausybę) poveikio formomis aktyviai veikia vykdomosios valdžios institucijų veiklą.

Tai suponuoja prielaidą, kad 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 srityje, ir kad „Prezidentas yra daugiau moderatorius, kuris savo autoritetu gali redukuoti konfliktines situacijas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios“[352]. Įdomi ir E. Šileikio nuomonė apie Respublikos Prezidento vaidmenį įgyvendinant valdžių padalijimo doktrina: „Respublikos Prezidentas, būdamas susijęs tiek su įstatymų leidžiamąja, tiek su vykdomąja ir teismine valdžia, nėra klasikinė (įprasta) vykdomosios valdžios institucija, t. y. jis priskirtinas specifinei – „mišriajai“, arba „ketvirtajai“, valdžiai“[353]. 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 ir politinės, ūkio, socialinės ir kultūrinės – sričių 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 remiantis jos 94 straipsnio 3 punktu ji taip pat koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą. Tai leidžia teigti, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemą užbaigia ministerijos ir Vyriausybės įstaigos. Vis dėlto taip nėra. 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 insti-

---

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

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

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

tucijų sistemą, kurią, be anksčiau minėtos – Vyriausybės, papildytų ministerijos ir Vyriausybės įstaigos.

Be Konstitucijos, valstybės institucijų skirstymą pagal valstybės valdžios rūšis reglamentavo ir kiti teisės aktai. Vienintelis teisės aktas, kuriame tiesiogiai formaliai nurodytos institucijos, įgyvendinančios atitinkamą valstybės valdžios rūšį, buvo 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)[354]. Reikia pabrėžti, kad minėto įstatymo nuostata vykdomosios valdžios institucijoms priskyrė ir tuo metu funkcionavusias savivaldybės vykdomąsias institucijas, t. y. valdybą (merą)[355]. Tuo tarpu 2002 m. balandžio 23 d. priimtame Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatyme įstatymų leidėjas konkrečių vykdomosios valdžios institucijų nebeįvardija.

Nagrinėjant 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 (toliau – 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, 8 ir 10 punktai, 27 straipsnis bei šio įstatymo 8 skirsnis) suponuoja prielaidą, kad jai priskiriama Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai ir komisijos, įstaigos prie ministerijų bei apskričių viršininkų institucijos.

Kitas teisės aktas, sietinas su vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymu, yra 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

---

[354] Valstybės žinios. 1999. Nr. 66–2130.

[355] Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. priėmė nutarimą, kuriuo pripažino, kad 1994 m. liepos 7 d. Vietos savivaldos įstatyme nustatyta savivaldybių vykdomųjų institucijų sudarymo tvarka (sudaromos iš savivaldybės tarybos narių) prieštarauja Konstitucijos 119 straipsnio 1 ir 4 dalims. Vykdydamas šį Konstitucinio Teismo nutarimą Seimas 2003 m. sausio 28 d. priėmė Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymą, kuriuo perskirstė funkcijas ir patvirtino naują vietos savivaldos institucinę struktūrą. Vietoj buvusių dviejų vykdomųjų institucijų – savivaldybės valdybos ir savivaldybės mero – sudaroma viena nauja vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius. Todėl toliau tekste nurodoma jau ne valdyba (meras), o savivaldybės administracijos direktorius kaip vykdomoji institucija.

ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas“[356]. 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 ar 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:

1) Vyriausybė, ministerijos ir Vyriausybės įstaigos;
2) Vyriausybė, ministerijos, apskričių viršininkai ir savivaldybių administracijų direktoriai;
3) Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komisijos ir komitetai, įstaigos prie ministerijų bei apskričių viršininkų institucijos;
4) Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komisijos ir komitetai, įstaigos prie ministerijų, apskričių viršininkai ir savivaldybių administracijų direktoriai bei valstybės tarnautojai.

Vertinant anksčiau nurodytas vykdomosios valdžios institucijų sistemas formaliai abejonių kyla dėl savivaldybės administracijos direktoriaus 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, minėta savivaldybės institucija vis dėlto nėra valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomąją valdžią, institucija, nors 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“[357]. Tai patvirtina Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje reglamentuotas valdžių padalijimo principas („Valstybės valdžią vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“[358]), jos 120 straipsnio 2 dalis („Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“[359]), 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 pri-

---

[356] Valstybės žinios. 1999. Nr. 60–1945.

[357] Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. Москва, 1999. С. 94.

[358] Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius, 1992. P. 6.

[359] Ten pat. P. 47.

skirti kitiems valdymo organams“[360]) bei Vietos savivaldos įstatymo 38 straipsnio 2 dalis („Savivaldybės nėra pavaldžios jokioms valstybės institucijoms“[361]). Vadinasi, jos nėra valstybės formuotės (dariniai), todėl ir nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis, nes „Konstitucijoje savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu“[362], o sudaro atskirą viešosios valdžios sistemos dalį.

Atitinkamos nuostatos reikėtų laikytis ir dėl valstybės tarnautojų. 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 valstybinis valdymas, vadinasi, ją įgyvendindami valstybės tarnautojai tampa valstybinio valdymo, o ne vykdomosios valdžios subjektais. Taigi valstybės tarnautojai yra vykdomosios valdžios 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 ir 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

[360] Valstybės žinios. 1999. Nr. 82–2418.
[361] Valstybės žinios. 1994. Nr. 55–1049; 2000. Nr. 91–2832.
[362] Valstybės žinios. 2002. Nr. 5–186.

[…]“[363]. Vykstant privatizacijai, vietos savivaldos plėtrai ir mažėjant tiesioginiam kai kurių viešojo gyvenimo sričių valstybiniam valdymui vykdomoji ir tvarkomoji subjektų veiklos reikšmė, kurie formaliai nėra vykdomosios valdžios elementai, laipsniškai didėja, todėl, pasak 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“[364].

Realiausia vykdomosios valdžios institucijų sistemos sudėtis netiesiogiai įtvirtinta Konstitucijoje ir preliminariai detalizuota Vyriausybės įstatyme. Ją, be Konstitucijoje nurodytų Vyriausybės, ministerijų ir Vyriausybės įstaigų, sudaro anksčiau minėtos Vyriausybės komisijos, komitetai ir tarybos, 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 (pvz., Vyriausybės 2000 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 687 „Dėl valstybinės įmonės valstybinės radijo dažnių tarnybos reorganizavimo komisijos sudarymo“[365], Vyriausybės 1998 m. spalio 16 d. nutarimas Nr. 1243 „Dėl komisijos Baltijos jūros valstybių III konferencijai organizuoti sudarymo“[366], Vyriausybės 2001 m. birželio 18 d. nutarimas Nr. 736 „Dėl organizacinio komiteto pasaulio orientavimosi sporto veteranų čempionatui 2001 metais Lietuvoje surengti sudarymo“[367] 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, nuolatines komisijas ir nuolatines tarybas. Tai valdymo pobūdžio funkcijas vykdančios Vyriausybės sudaromos koordinavimo institucijos, kurios savo esme nepriskiriamos

---

[363] Россинский Б. В. Административное право. Словарь-справочник. Москва, 2000. С. 229.

[364] Россинский Б. В. Административное право. Учебно практическое пособие. Москва, 2001. С. 15.

[365] Россинский Б. В. Административное право. Словарь-справочник. Москва, 2000. С. 229.

[366] Valstybės žinios. 1998. Nr. 92–2563.

[367] Valstybės žinios. 2001. Nr. 53–1873.

vykdomosios valdžios institucijoms. Apie jas, kaip vykdomosios valdžios institucijas, galima kalbėti tik sąlygiškai, t. y. jų priklausomybę šiai valdžiai arba jų laikymą vykdomosios valdžios institucijomis lemia tai, kad jas sudaro aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija ir kad jos paprastai vykdo valdymo (koordinavimo, kontrolės) funkcijas.

Vykdomosios valdžios institucijoms ir jų sistemai netikslinga priskirti tuos Vyriausybės nuolatinius komitetus, kurių nariai yra Ministras Pirmininkas ir ministrai, kitaip sakant, kurie sudaromi iš Vyriausybės narių. Tai kolegialios patariamosios institucijos, kurių funkcionavimas yra traktuojamas kaip viena iš Vyriausybės veiklos formų. Tokie Vyriausybės nuolatiniai komitetai svarsto aktualius, prioritetinius arba ginčytinus (nesuderintus) atitinkamos valdymo srities klausimus ir teikia išvadas bei pasiūlymus teisės aktų projektų rengėjams ir Vyriausybei, t. y. atlieka patariamojo pobūdžio funkcijas.

Minėtai sistemai nepriskirtina ir grupė institucijų (Lietuvos bankas, Valstybės saugumo departamentas, Valstybės kontrolė, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Seimo kontrolierių įstaiga ir kt.), nors jos ir įgyvendina svarbias vykdomąsias funkcijas. Jų vadovus skiria Seimas (Seimo kontrolierius, moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolierių, Valstybinės paminklosaugos komisijos pirmininką, Vyriausiosios rinkimų komisijos pirmininką bei kt.) arba Respublikos Prezidentas (Valstybinės kainų ir energetikos komisijos pirmininką ir kt.) arba abi minėtos institucijos (valstybės kontrolierių, Specialiųjų tyrimų tarnybos direktorių, Valstybės saugumo departamento vadovą ir kitus, kurie jiems atskaitingi ir pavaldūs). Būtent šių institucijų atskaitingumas ir pavaldumas Seimui ar Respublikos Prezidentui (arba vienam ir kitam) neleidžia jų įtraukti į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, kurios vienas iš požymių yra ją sudarančių institucijų atskaitingumas ir pavaldumas aukštesniosioms institucijoms, t. y. Vyriausybei.

Organizaciniu požiūriu nuolat funkcionuojančia pripažįstama bendros kompetencijos vykdomosios valdžios institucija – Vyriausybė. Kitos šios sistemos institucijos (specialios kompetencijos) mažiau stabilios (pvz., ministerijos, Vyriausybės įstaigos), nes gali apskritai nustoti egzistuoti arba funkcionuoti (pvz., 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 išnagrinėjus 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, išskiriamos vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir lygmenys:

1) Vyriausybė (aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija);
2) ministerijos (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
3) Vyriausybės įstaigos (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
4) Vyriausybės komisijos, komitetai ir tarybos (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
5) įstaigos prie ministerijų (centrinės vykdomosios valdžios institucijos);
6) apskrities viršininko institucija (teritorinės vykdomosios valdžios institucijos).

Išsiaiškinę, kokia yra Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistema, trumpai apžvelgsime penkių užsienio valstybių šios valdžios rūšies institucijų sistemas. Keturios iš jų yra Europos valstybių: Didžiosios Britanijos, Prancūzijos, Vokietijos ir Estijos; penktoji – Jungtinių Valstijų. Priežastys, lėmusios tokį pasirinkimą, yra aiškios. Didžioji Britanija, Prancūzija, Vokietija, Estija ir Jungtinės Valstijos turi 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[368]. 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 tai, kad nėra rašytinės konstitucijos, kurioje būtų įtvirtinta aukščiausių vykdomosios valdžios institucijų kompetencija ir funkcijos, tačiau tai nereiškia, kad šioje šalyje nėra stabilių valstybės institucijų struktūrų[369]. Šiuos klausimus reguliuoja atskiri, nekodifikuoti teisės aktai, pavyzdžiui, 1937 m. Aktas

---

[368] Foulkes D. Administrative Law. Eighth Edition. London: Butterworths, 1995. P. 14.
[369] Конституции государств Европы. Москва, 2001. Том 1. С. 489.

dėl Karūnos ministrų[370], 1964 m. Aktas dėl Karūnos ministrų[371], 1975 m. Aktas dėl Karūnos ministrų[372], 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[373]. 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 teritorinį lygmenį. Taip pat nėra specialaus įstatymo, kuris reguliuotų Vyriausybės veiklą. Teisinį jos statusą nustato pagrindinis šalies įstatymas, t. y. Konstitucija (20–23 straipsniai[374]).

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 Federacinės Respublikos pagrindiniame įstatyme[375], 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 str.), X skyriuje „Finansai“ (114 str.), V skyriuje „Federalinis prezidentas“ (58 str.). Jame taip pat nėra skyriaus ir apie kitas vykdomosios valdžios institucijas. Jų sudarymo, organizacijos ir kompetencijos klausimus reguliuoja specialūs įstatymai.

---

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

[371] Ten pat. C. 282.

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

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

[374] Blaustein A. P., Flanz C. H. Constitutions of the Countries of the World. France. New York: Oceana Publications, Inc., 1994. P. 28–29.

[375] Blaustein A. P., Flanz C. H. Constitutions of the Countries of the World. Germany. New York: Oceana Publications, Inc., 1994. P. 13.

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 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“[376]. 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[377]. Valstijose vykdomąją valdžią įgyvendina valstijų gubernatoriai, kurie disponuoja didele nepriklausomybe ir savo statusu primena JAV prezidentą.

Kitokia ir artimiausių mūsų kaimynų estų vykdomosios valdžios institucijų sistema. Estijos vykdomosios valdžios institucijų sistemą remdamasis 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“[378]. 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 (viršinin-

---

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

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

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

ko) 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 srityse.

Estijoje taip pat nėra įstatymo, kuris reglamentuotų vykdomosios valdžios ir jos institucijų sistemos organizavimą. Atitinkamos nuostatos šiuo klausimu įtvirtintos Konstitucijoje (86–101 str.), o atskiri vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrų organizavimo ir kiti aspektai – Respublikos vyriausybės įstatyme.

Estijos teisės teoretikai iki šiol diskutuoja, ar Respublikos prezidentas, ar vyriausybė yra aukščiausia vykdomosios valdžios institucija. „Respublikos prezidentas neturi visiškos vykdomosios valdžios, nes didžiąją jos dalį iš tikrųjų įgyvendina vyriausybė, kuriai vadovauja ministras pirmininkas“[379]. 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 pažymėtina, jog vykdomosios valdžios organizavimo klausimai daug išsamiau reglamentuoti jų konstitucijose, įstatymuose ir kituose teisės aktuose.

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

1.3. Lietuvos Respublikos Prezidentas

Prezidento institutas, kaip valstybinės valdžios forma, funkcionuoja pasaulyje ilgą istorinį laikotarpį – daugiau kaip 200 metų. Jo tėvyne pelnytai laikomos Jungtinės Valstijos (pirmasis prezidentas – Džordžas Vašingtonas (1788–1797)). Kitaip nei kitos XVIII a. valstybės, kur aukščiausia

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

valdžia buvo monarchinio, paveldimo pobūdžio, šios šalies 1787 m. Konstitucija nustatė, kad valstybės ir federalinės vykdomosios valdžios vadovą renka gyventojai, t. y. įtvirtino valstybės vadovo renkamumo principą.

Terminas „prezidentas“ yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio „*praesidens*“, kuris reiškia „sėdintis priešakyje“[380]. Tai vienasmenis valstybės vadovas, kuriam įgaliojimai suteikiami per rinkimus. Toks institutas būdingas valstybėms, kuriose vyrauja valstybės valdymo forma – respublika[381].

Prezidento rinkimų procesas, jo įgaliojimai, jų laikas ir kiti jo statusą apibūdinantys aspektai įvairiose šalyse skirtingi, nes priklauso nuo politinių tradicijų, prezidento santykių su kitomis valstybės valdžios rūšimis ir pan.

Vertinant pasaulio mastu, prezidento instituto egzistavimas dar nereiškia absoliučios demokratijos buvimo valstybėje. Galima pateikti daug pavyzdžių, kai po prezidentine valdymo formos priedanga slėpėsi atvirai totalitariški ar diktatoriški režimai. Vis dėlto prezidentinė valdžios forma paprastai siejama su demokratiniu valstybės valdymu. Prezidentas – tai vienasmenis valstybės vadovas, pareigūnas, renkamas piliečių arba parlamento (arba rinkimų kolegijos dalyvaujant parlamentui) konstitucijoje nustatytam laikui (paprastai nuo 4 iki 7 metų).

Prezidento įgaliojimai įgyvendinant vykdomąją valdžią skirtingose šalyse yra nevienodi. Jo dalyvavimas įgyvendinant realią valdžią priklauso nuo šalies, kurioje jis išrinktas, valdymo formos. Parlamentinėse respublikose su prezidento vaidmeniu siejamas bendradarbiavimo ir veiksmų tarp trijų valdžios rūšių suderinamumo bei sąveikos užtikrinimas, nes realių galių, taip pat ir vykdomosios valdžios srityje, jis neturi arba jos ribojamos parlamento (pvz., Italijoje, Vokietijoje ir kt.). Minėtos valdymo formos respublikose prezidentas nėra vyriausybės narys ir negali tiesiogiai veikti jos įgyvendinamos politikos.

Prezidentinėse respublikose kasdieninė vykdomoji valdžia sutelkta prezidento rankose: jis – valstybės ir kartu vykdomosios valdžios vadovas, pagrindinė valstybės valdymo mechanizmo figūra. Pavyzdžiui, Jungtinių Valstijų Konstitucijos 2 straipsnyje įtvirtinta, kad vykdomąją valdžią įgyvendina prezidentas[382]. Ministro pirmininko pareigybės JAV nėra, o kabinetą sudaro sekretoriai (vadinamieji ministrai), kuriuos skiria ir atleidžia iš pareigų prezidentas. Jie taip pat tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi valstybės vadovui.

---

[380] Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius, 1985.

[381] Государственное управление: основы теории и организации: учебник / Под ред. В. А. Козбаненко. Москва, 2002.

[382] The Constitution of the United States. California, 1991.

Vyriausybės, kaip aukščiausios kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, tiesiogine šio žodžio prasme prezidentinėse respublikose nėra. Visa vykdomoji valdžia priklauso prezidentui. Jis ją įgyvendina vienasmeniškai, nustatydamas ne tik pagrindines politikos kryptis, bet ir deleguodamas ministrams vykdyti jo kompetencijai priskirtus įgaliojimus. Faktiškai vyriausybė atlieka patariamosios institucijos prie prezidento vaidmenį ir paprastai neturi aiškiai apibrėžto konstitucinio statuso.

Mišrios (pusiau prezidentinėse) valdymo formos valstybėse sujungiami tiek prezidentinės, tiek parlamentinės respublikos bruožai. Tipiškiausias šios valdymo formos pavyzdys – V Prancūzijos respublika, kurios prezidentą tiesiogiai renka gyventojai. Jis sudaro vyriausybę, kuri atsakinga ne tik jam, bet ir parlamentui. Formaliai vyriausybės vadovu laikomas ministras pirmininkas, tačiau iš tikrųjų vykdomosios valdžios vadovo funkcijas įgyvendina pats prezidentas. Jis pirmininkauja Ministrų Tarybos posėdžiams, tuo tarpu ministras pirmininkas vadovauja tik Kabineto tarybai – mažai kolegialiai institucijai, kuri rengia Ministrų Tarybos sprendimus. Prancūzijos prezidentui suteiktos plačios teisės ir už savo veiksmus jam netenka jokia politinė atsakomybė. Jo priimami teisės aktai (panašiai kaip ir parlamentinėse respublikose) turi būti kontrasignuojami (pasirašomi) ministro pirmininko ir ministro, kuriems už juos tenka politinė atsakomybė. Mišri valdymo forma, turinti didesnę ar mažesnę bruožų, būdingų parlamentinėms arba prezidentinėms respublikoms, persvarą, egzistuoja ir daugelyje kitų valstybių (pvz., Airijoje, Suomijoje ir kt.).

Lietuvos Respublikos Prezidento (toliau – Respublikos Prezidentas) institutas nėra naujas Lietuvai (pirmą kartą buvo nustatytas 1919 m. balandžio 4 d. Valstybės tarybos priimtoje naujoje Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinių Dėsnių redakcijoje), tačiau jo atkūrimas mūsų valstybėje ir įtvirtinimas 1992 m. spalio 25 d. priimtoje Konstitucijoje lemia, jog šiai valstybinės santvarkos formai skiriama daugiau dėmesio. 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 veiklos legitimų pagrindą (pvz., 5, 58, 65, 68 ir kiti straipsniai).

Vadovaujantis Konstitucijos 77 straipsnio 1 dalimi „Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas“[383], 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) srityje, 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.

Teisinėje literatūroje pateikiamos įvairios Respublikos Prezidento įgaliojimų klasifikacijos. A. Holšteinas jo įgaliojimus skirsto į:

1) iš esmės reprezentatyvius įgaliojimus;
2) įgaliojimus skiriant į nustatytas pareigas;
3) įgaliojimus krizinių situacijų atvejais;
4) įgaliojimus vyriausybei.

Skirstydamas įgaliojimus pagal reguliavimo objektą, P. Vinkleris siūlo tokią Respublikos Prezidento įgaliojimų klasifikaciją:

1) įgaliojimai užsienio politikoje;
2) įgaliojimai Vyriausybei;
3) įgaliojimai įstatymų leidybos srityje;
4) įgaliojimai atliekant konstitucinę priežiūrą;
5) įgaliojimai ginant valstybę;
6) įgaliojimai įvedant nepaprastąją padėtį;
7) įgaliojimai skiriant ir atleidžiant asmenis iš pareigų;
8) įgaliojimai sprendžiant pilietybės klausimus;
9) įgaliojimai skiriant valstybinius apdovanojimus;
10) malonės teikimo įgaliojimai[384].

Respublikos Prezidento įgaliojimus pagal įgyvendinimo pobūdį galima skirstyti į savarankiškus ir įgyvendinamus kartu su Seimu, Ministru Pirmininku arba Vyriausybe. Savarankiškai jis atlieka Konstitucijos 84 straipsnio iš dalies 1 (sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus), 2, iš dalies 3 (priima užsienio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojamuosius ir atšaukiamuosius raštus; teikia aukščiausius diplomatinius rangus ir specialius vardus), 6, 7, iš dalies 11 (skiria apygardų ir apylinkių teismų teisėjus ir pirmininkus, keičia jų darbo vietas), 15, 18–24 punktuose nustatytus įgaliojimus. Kartu su Ministru Pirmininku arba Vyriausybe Respublikos

[383] Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius, 1992.
[384] Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius, 2002.

Prezidentas įgyvendina Konstitucijos 84 straipsnio 1, iš dalies 3, 9 ir 10 punktuose reglamentuotus įgaliojimus, t. y. kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką, Vyriausybės teikimu skiria ir atšaukia Lietuvos Respublikos diplomatinius atstovus užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų, Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus bei nustatyta tvarka skiria ir atleidžia įstatymų numatytus valstybės pareigūnus (Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia Konkurencijos tarybos bei Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos pirmininkus ir narius, Ryšių reguliavimo tarnybos direktorių ir Ryšių reguliavimo tarnybos tarybos narius, taip pat Vyriausybės teikimu skiria ir atleidžia policijos generalinį komisarą). Visiems kitiems Konstitucijos 84 straipsnyje reglamentuotiems Respublikos Prezidento įgaliojimams įgyvendinti tiesiogiai arba netiesiogiai būtinas Seimo pritarimas.

Be minėtų klasifikacijų, Konstitucijos 84 straipsnyje reglamentuotus Respublikos Prezidento įgaliojimus galima diferencijuoti ir pagal jų santykį su valstybės valdžios rūšimis. Remiantis šiuo kriterijumi galima skirti:

1) įgaliojimus įstatymų leidžiamosios valdžios srityje;

2) įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje;

3) įgaliojimus teisminės valdžios srityje.

Konstitucija suteikia Respublikos Prezidentui plačius įgaliojimus, tiesiogiai susijusius su vykdomosios valdžios organizavimu ir funkcionavimu. Vadovaujantis Konstitucijos 84 straipsnyje reglamentuotomis nuostatomis Respublikos Prezidento įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje galima suskirstyti į penkias grupes:

1) į įgaliojimus, susijusius su Vyriausybės formavimu ir veikla: 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; 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; Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus;

2) įgaliojimus, susijusius su tam tikrų valstybės pareigūnų skyrimu, t. y. nustatyta tvarka skiria ir atleidžia įstatymų numatytus valstybės pareigūnus. Reikia pabrėžti, kad šiuo atveju Konstitucijoje nėra konkrečiai reglamentuota, kokius valstybės pareigūnus (be nurodytų Konstitucijos 84 str.) turi teisę skirti ir atleisti Respublikos Prezidentas, nes šis įgaliojimas detalizuojamas įstatymų normomis. Todėl pastaraisiais metais pastebima tendencija, kad Seimas vis dažniau priima įstatymus, kuriuose Respublikos

Prezidentui suteikiama teisė skirti ir atleisti atitinkamus valstybės pareigūnus. Taigi būtent šios konstitucinės nuostatos pagrindu (pasitelkiant įstatymus) yra plečiamas Respublikos Prezidento įgaliojimų sąrašas.

Išnagrinėjus įstatymus galima teigti, kad Respublikos Prezidentas, be Ministro Pirmininko ir ministrų, skiria ir atleidžia tik vieną kitos organizacinės ir teisinės formos vykdomosios valdžios institucijos vadovą, t. y. vidaus reikalų ministro siūlymu ir Vyriausybės teikimu penkerių metų kadencijai skiria ir atleidžia policijos generalinį komisarą.

Vykdydamas įstatymus Respublikos Prezidentas skiria ir kitus valstybės pareigūnus, kurių vadovaujamų institucijų negalima priskirti vykdomosios valdžios institucijų sistemai: Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia Konkurencijos tarybos pirmininką bei narius; Seimo pritarimu septyneriems metams skiria ir atleidžia generalinį prokurorą; generalinio prokuroro teikimu skiria ir atleidžia generalinio prokuroro pavaduotojus; teikia Seimui valstybės kontrolieriaus, Lietuvos banko valdybos pirmininko kandidatūrą bei gali teikti Seimui siūlymą pareikšti nepasitikėjimą jais; valstybės kontrolieriaus teikimu skiria į pareigas valstybės kontrolieriaus pavaduotojus; teikia Seimui Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus kandidatūrą ir Seimo pritarimu jį skiria ir atleidžia iš pareigų; Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus teikimu skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus pirmąjį pavaduotoją ir pavaduotoją; Ministro Pirmininko teikimu skiria Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos pirmininką ir narius; taip pat skiria du teisėjų atrankos komisijos narius; Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia Ryšių reguliavimo tarnybos direktorių ir Ryšių reguliavimo tarnybos tarybos narius;

3) įgaliojimus įgyvendinant užsienio politiką: sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką; pasirašo Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis ir teikia jas Seimui ratifikuoti; Vyriausybės teikimu skiria ir atšaukia Lietuvos Respublikos diplomatinius atstovus užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų; priima užsienio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojamuosius ir atšaukiamuosius raštus; teikia aukščiausius diplomatinius rangus ir specialius vardus;

4) įgaliojimus, susijusius su krašto apsauga: Respublikos Prezidentas vadovauja Valstybės gynimo tarybai, Seimo pritarimu skiria ir atleidžia kariuomenės vadą ir saugumo tarnybos vadovą bei suteikia aukščiausius karinius laipsnius (pulkininko, jūrų kapitono, generolo ir admirolo). 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; įstatymo nustatyta tvarka ir atvejais skelbia nepaprastąją padėtį ir pateikia šį sprendimą tvirtinti artimiausiam Seimo posėdžiui;

5) įgyvendina ir kitus su vykdomąja valdžia susijusius įgaliojimus: įstatymo nustatyta tvarka teikia Lietuvos Respublikos pilietybę; teikia malonę nuteistiesiems; skiria valstybinius apdovanojimus.

Reikia pasakyti, kad Respublikos Prezidento Konstitucijos 84 straipsnyje įtvirtintų įgaliojimų sąrašas yra baigtinis ir negali būti aiškinamas plačiai, nes jam nesuteikiama teisė įgyvendinti kitus įstatymų nustatytus įgaliojimus, išskyrus skirti ir atleisti įstatymų numatytus valstybės pareigūnus. Tačiau tikrovėje Respublikos Prezidentui įstatymai nustato ir papildomų įgaliojimų. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos savivaldybių atributikos įstatymo 3 straipsnyje reglamentuota, kad savivaldybių herbų etalonus, suderinus su Lietuvos heraldikos komisija prie Respublikos Prezidento, tvirtina Respublikos Prezidentas[385]. Pagal Konstituciją Respublikos Prezidentas tik suteikia aukščiausius karinius laipsnius. Tuo tarpu pagal Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 55 straipsnio 1 dalį pirmąjį karininko laipsnį profesinės karo tarnybos kariams – Lietuvos karo akademijos ar kitų karininkus rengiančių mokyklų absolventams – krašto apsaugos ministro teikimu suteikia Respublikos Prezidentas dekretu[386]. Remiantis anksčiau minėto įstatymo 56 straipsnio 1 dalimi, kariams, kuriems karinius laipsnius suteikti turi teisę Respublikos Prezidentas, teisę pažeminti laipsnį už tarnybos pažeidimus Kariuomenės drausmės statuto nustatyta tvarka turi taip pat Prezidentas. Jis taip pat gali atimti kario laipsnį (pulkininko, jūrų kapitono, generolo ir admirolo), jei karys atleidžiamas iš profesinės karo tarnybos (netenka Lietuvos Respublikos pilietybės, tyčiniais veiksmais atskleidžia valstybės ar tarnybos paslaptis), įsiteisėja teismo nuosprendis, kuriuo karys pripažįstamas padaręs nusikaltimą). Taigi Konstitucijos 84 straipsnyje nustatytų Respublikos Prezidento įgaliojimų sąrašas nėra baigtinis, nes įstatymai suteikia jam papildomų įgaliojimų, kurie neturi konstitucinio pagrindimo ir yra susiję būtent su vykdomosios valdžios sritimi ir vietos savivalda.

Išnagrinėjus Respublikos Prezidento įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje galima teigti, jog jo įgaliojimai šioje srityje, palyginti su kitomis valstybės valdžios rūšimis, yra plačiausi. Tačiau daugumos svarbiausių įgaliojimų minėtoje srityje Prezidentas negalėtų savarankiškai įgyvendinti be

[385] Valstybės žinios. 1996. Nr. 33–803.
[386] Valstybės žinios. 1998. Nr. 49–1315.

Seimo pritarimo ir palaikymo, t. y. kai kuriuos įgaliojimus neformaliai dalijasi su Seimu. Be Ministro Pirmininko arba Vyriausybės teikimo Prezidentas negali skirti į pareigas arba atleisti iš jų ir atitinkamų vykdomąją valdžią įgyvendinančių valstybės pareigūnų. Anot K. Jovaišos, „Prezidentas iš esmės, be išlygų įgyvendina tik įgaliojimus, susijusius su atstovaujamosiomis ar ritualinėmis funkcijomis (pvz., su užsienio valstybių diplomatinių atstovų įgaliojamųjų ir atstovaujamųjų raštų priėmimu, valstybinių apdovanojimų skyrimu, malonės teikimu)“. Daugiausia laisvės vykdydamas įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje Prezidentas turi užsienio politikos srityje. Čia „jis yra centrinė figūra“[387], nes kiti politikos dalyviai yra tiesiogiai arba netiesiogiai nuo jo priklausomi. Vadinasi, Prezidentas, vykdydamas savo įgaliojimus vykdomosios valdžios srityje, yra priklausomas nuo Seimo daugumos, taip pat ir nuo Ministro Pirmininko bei Vyriausybės. 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?“[388].

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; Konstitucijoje numatytais atvejais šaukia neeilinę Seimo sesiją; skelbia eilinius Seimo rinkimus, o Konstitucijos 58 straipsnio antrojoje dalyje numatytais atvejais – pirmalaikius Seimo rinkimus; 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 vieną jų teikia 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 125–126 punktuose: „Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas ir ministrai (Vyriausybei, Ministrui

[387] Nekrašas E. Legislature and the executive in foreign policy making. Vilnius, 1994.

[388] Lukošaitis A. Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieškos // Politologija. Nr. 2.

Pirmininkui ar ministrams 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. Prireikus Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas sudaro darbo grupes, į kurias Prezidento ir Ministro Pirmininko sutarimu įtraukiami jiems pavaldūs (atskaitingi ir atsakingi) valstybės tarnautojai“[389]. Taigi Prezidentas gali daryti įtaką Vyriausybės ir visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos veiklai tik per Ministrą Pirmininką, t. y. visi šioje srityje sprendžiami klausimai turi būti derinami su juo. Prezidentas negali pakeisti vykdomosios valdžios institucijų, kurios sudaro šios valdžios institucijų sistemos savarankiškus lygmenis.

Respublikos Prezidentas – vienasmenė institucija. Išskirtinį vaidmenį organizuojant Prezidento darbą atlieka jo suformuoti ir 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“[390]. Tačiau minėtas įstatymas nesukonkretina aptarnaujančių padalinių.

Respublikos Prezidento instituciją aptarnauja įvairios paskirties padaliniai, kurių tikslas – užtikrinti Prezidento veiklą ir sudaryti sąlygas jam vykdyti Konstitucijos priskirtus įgaliojimus. Respublikos Prezidentui suteiktus įgaliojimus padeda vykdyti 23 jį aptarnaujantys padaliniai. Juose dirba politinio (asmeninio) pasitikėjimo, karjeros valstybės tarnautojai ir asmenys, dirbantys pagal darbo sutartis. Kai kuriuose aptarnaujančiuose padaliniuose (Vertimų skyriuje, pilietybės grupėje, bibliotekoje, archyve ir buhalterijoje) dirba tik vienas valstybės tarnautojas.

Pastaraisiais metais įstatymuose ir Respublikos Prezidento instituciją aptarnaujančių padalinių veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose pradėta vartoti Prezidentūros sąvoka. Ji įtvirtinta ir daugelyje įstatymų (Vadovybės apsaugos, Diplomatinės tarnybos, Biudžetinių įstaigų bei kituose įstatymuose), 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.

Ne visiškai aiški Respublikos Prezidento instituciją aptarnaujančių

---

[389] Valstybės žinios. 2003. Nr. 27–1089.
[390] Valstybės žinios. 1993. Nr. 5–89.

padalinių, arba Prezidentūros, organizacinė ir teisinė forma. Problemos esmė ta, kad 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“[391]. 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 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“[392]. Vadinasi, Respublikos Prezidentą aptarnaujantis personalas, 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, tai būdinga ir kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų organizacinėms valdymo struktūroms (Seimo ir Vyriausybės kanceliarijoms).

Be to, verta panagrinėti 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 nagrinėdami naudosimės interneto tinklapyje pateikta informacija.

Respublikos Prezidentą aptarnaujantį personalą, arba Prezidentūrą, sudarančius struktūrinius vienetus galima suskirstyti į grupes: Prezidento patarėjų grupės atskirais klausimais, kurias iš esmės sudaro 5–8 asmeninio (politinio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai. Prezidento patarėjo grupei vadovauja grupės vadovas, kuriuo yra skiriamas vienas iš patarėjų. Jų yra penkios – Prezidento patarėjo nacionalinio saugumo klausimais grupė, Prezidento patarėjo užsienio politikos klausimais grupė, Prezidento patarėjo vidaus politikos ir analizės klausimais grupė, Prezidento patarėjo socialinės politikos klausimais grupė bei Prezidento patarėjo kultūros, mokslo ir ugdymo klausimais grupė; tarnybos – Spaudos tarnyba; departamentai – Prezidentūros teisės departamentas; Prezidento priimamasis ir Prezidento kanceliarija bei įvairūs skyriai (Prezidento protokolo skyrius, Informacinių sistemų skyrius, Vertimų skyrius, Transporto skyrius, Personalo skyrius,

[391] Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius, 1992.
[392] Valstybės žinios. 1998. Nr. 39–1044.

Ūkio skyrius ir buhalterija), kuriuos sudaro karjeros valstybės tarnautojai bei asmenys, dirbantys pagal darbo sutartis. Spaudos tarnybos, Prezidentūros teisės departamento darbuotojai ir Prezidento priimamojo patarėja, kuri jam ir vadovauja, taip pat skiriami politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu.

Įdomi ir specifinė Prezidentūros kanceliarija, kuriai nebūdinga klasikinė kanceliarijos struktūra. Ją sudaro Vidaus audito tarnyba, buhalterija, Personalo, Vertimų, Informacinių sistemų, Transporto ir Ūkio skyriai, Malonės ir Pilietybės grupės, biblioteka, archyvas ir Ordinų reikalų grupė. Kanceliarijai 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. Tai poįstatyminio, nenorminio pobūdžio teisės aktai, kurie negali prieštarauti įstatymams ir kurie paprastai būna susiję su tam tikrų valstybės pareigūnų skyrimu ir atleidimu, atitinkamiems valstybinių apdovanojimų, pilietybės bei malonės atitinkamiems asmenims teikimu ir pan. Dauguma jo dekretų yra valdymo pobūdžio ir jų turinį dažniausiai sudaro administracinės teisės normos.

Respublikos Prezidento teisės aktus arba jų atskiras nuostatas gali panaikinti Konstitucinis Teismas. Prezidento teisės aktas pripažįstamas prieštaraujančiu Konstitucijai, netenka galios, kai oficialiai paskelbiama, kad atitinkamas teisės aktas (arba jo dalis) prieštarauja Konstitucijai. Kad būtų nustatyta, ar Respublikos Prezidento dekretai atitinka Konstituciją ir įstatymus, į Konstitucinį Teismą turi teisę kreiptis ne mažiau kaip penktadalis visų Seimo narių ir teismai.

Konstitucijoje įtvirtintas Respublikos Prezidento dekretų kontrasignavimo institutas. Prezidento dekretai Konstitucijos 85 straipsnyje nurodytais valdymo klausimais turi būti kontrasignuojami Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro. Tai reiškia, kad anksčiau minėti Respublikos Prezidento dekretai juridiškai įsigalioja tik tada, kai juos pasirašo Ministras Pirmininkas arba atitinkamos valdymo srities ministras. Taip išreiškiamas Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro sutikimas su dekreto turiniu ir kartu jiems tenka visa atsakomybė už jo vykdymą. Taigi kontrasignavimas – tai valstybės vadovo, kuris pasirašė šį teisės aktą kaip valstybės vadovas, o ne kaip jo autorius, juridinės atsakomybės nebuvimo sąlyga[393].

---

[393] Глазунова Н. И. Система государственного управления: учебник. Москва, 2002.

Visa, kas išdėstyta, rodo, kad valstybės vadovo funkcijos ir įgaliojimai vykdomosios valdžios srityje gana svarbūs. Tai pabrėžia ir P. Čiočys: „[…] prezidento funkcijos siejasi su visomis trimis valdžiomis […], bet vis dėlto jo pagrindiniai uždaviniai ir įgaliojimai susiję su vykdomąja valdžia“[394]. Suteiktais įgaliojimais jis užtikrina nepertraukiamą vykdomosios valdžios funkcionavimą. Nors Respublikos Prezidentui Konstitucija paveda vykdyti svarbius įgaliojimus anksčiau minėtoje srityje, 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.

1.4. Lietuvos Respublikos Vyriausybė

Svarbiausią vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje užima Vyriausybė[395]. 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[396]) 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[397]. Pagal Vyriausybės įstatymo 1 straipsnį „Vyriausybę sudaro Mi-

---

[394] Čiočys P. Teisės pagrindai. Vilnius, 2000.

[395] 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 Valstybės 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.

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

[397] 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 vi-

nistras Pirmininkas ir ministrai“[398]. Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas.

Vyriausybės formavimas – sudėtingas procesas, kuriam būdingas politinis aspektas. Jis ypatingas tuo, kad sudarant 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“[399].

Vyriausybės formavimo procesas prasideda Ministro Pirmininko kandidatūros parinkimu, tačiau nei Konstitucija, nei Vyriausybės įstatymas nenustato kandidato į ministrus pirmininkus parinkimo procedūros. Praktikoje nusistovėjo tvarka, kai Respublikos Prezidentas teikia Seimui pretendento į ministrus pirmininkus kandidatūrą atsižvelgdamas į politinių partijų ar politinių partijų koalicijos, sudarančios Seime daugumą, siūlymus, 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“[400].

Apsvarstęs ir suderinęs siūlomo Ministro Pirmininko kandidatūrą su Seime daugumą sudarančia politine partija ar politinių partijų koalicija bei išklausęs kitų politinių partijų nuomonę Respublikos Prezidentas teikia ją Seimui. Gavęs 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. Šis atsako į Seimo narių klausimus. Tada Ministro Pirmininko kandidatūrą svarsto Seimo frakcijos. 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.

---

sų valdymo objektų atžvilgiu, neatsižvelgiant į jų organizacines, teisines ir nuosavybės formas. Šiai vykdomosios valdžios institucijų kategorijai galima priskirti Vyriausybę ir apskričių viršininkų institucijas.

[398] Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1131.

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

[400] Valstybės žinios. 1998. Nr. 5–99.

Kitas Seimo posėdis, kuriame būtų sprendžiamas pateiktos kandidatūros klausimas, 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 pradžios. Ministro Pirmininko kandidatūrai laikoma pritarta, jeigu už ją balsuoja dauguma posėdyje dalyvaujančių Seimo narių[401].

Pagal Konstituciją ir Vyriausybės įstatymą Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu atleidžia Respublikos Prezidentas. Juridiškai tai nustatyta, tačiau tokia Prezidento teisė nėra detalizuota ir netaikoma praktikoje. Teoriškai atleisti Ministrą Pirmininką įmanoma, bet praktiškai neįmanoma dėl trijų priežasčių. Pirma, nesukonkretinta 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 požiūriu 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 Prezidento sprendimas nesukeltų teisinių padarinių.

Paskirtasis Ministras Pirmininkas privalo sudaryti 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 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.

---

[401] Valstybės žinios. 1994. Nr. 15–249, Nr. 16; 1999. Nr. 5–97.

Konstitucija nenustato Vyriausybės funkcionavimo laiko, tačiau įtvirtina dvi jos veiklos pabaigos 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[402].

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

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 tada, 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, o prezidentas paveda Vyriausybei eiti pareigas, kol ši 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 solidarios atsakomybės atvejai reglamentuoti Konstitucijoje (101 str.) ir Vyriausybės įstatyme (9 str. 1 d.). Vyriausybės atsistatydinimą priima Respublikos Prezidentas. Apie tai jis 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 Prezidento dekreto įsigaliojimo dienos. Prireikus Prezidentas paveda Ministrui Pirmininkui toliau eiti pareigas arba vienam iš ministrų gali pavesti eiti Ministro Pirmininko pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė.

---

[402] Valstybės žinios. 1998. Nr. 5–99.

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 įgyvendintoja. 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 joms išlaikyti dydį 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 arba 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) srityse: 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 srityje Vyriausybė reguliuoja ekonominius procesus; sudaro sąlygas laisvai verslo plėtrai, prognozuoja Lietuvos Respublikos socialinę ir 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 srityje 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 srityje 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 sveikatos priežiūros reikalus ir reguliuoja sveikatos priežiūros veiklą; tvirtina ir užtikrina valstybinių sveikatos programų vykdymą; nustato ministerijų, Vyriausybės įstaigų ar kitų valstybės institucijų kompetenciją sveikatos priežiūros klausimais; užtikrina tarpžinybinės sveikatos priežiūros koordinavimą valstybės lygiu; rengia ir teikia Seimui svarstyti sveikatos priežiūros veiklos įstatymų ir kitų teisės aktų projektus; steigia valstybines tarnybas ir inspekcijas arba kitas valstybės institucijas ir vykdo jų steigėjo funkcijas; rūpinasi, kad Lietuvos valstybės sienos ir teritorija būtų apsaugotos nuo užkrečiamųjų ligų paplitimo; užtikrina turizmo, sanatorijų bei kurortų plėtrą ir t. t.

Mokslo, kultūros ir švietimo srityje 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 nuosta-

tus, 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 plėtrą ir t. t.

Aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje 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 srityje 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 ir techninės bazės plėtrą bei stiprinimą; imasi priemonių teismų ir kvaziteisminių institucijų veiklai užtikrinti ir t. t.

Nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos srityje 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 nacionali-

nio 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 srityje 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 srityje; 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 suskirstyti 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. Nutarimą, kuris apima kelias valdymo sritis, 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, nepriklausomai nuo to, kas pateikė Vyriausybei svarstyti naująjį nutarimo projektą. Nutarimai pasirašomi per 3 darbo dienas nuo jų priėmimo, jeigu Vyriausybė nenustato kitaip.

Vyriausybės nutarimai, išskyrus tuos, kuriuose yra valstybės ar tarnybinę paslaptį sudarančių žinių, ne vėliau kaip per dvi darbo dienas nuo jų

pasirašymo išsiunčiami Seimui, Respublikos Prezidentui, Konstituciniam Teismui, Valstybės kontrolieriui, ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms ir kitiems adresatams. Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai turi operatyviai informuoti pavaldžias įstaigas ir organizacijas, taip pat jų reguliavimo sričiai priskirtas valstybės įmones apie priimtus Vyriausybės nutarimus su jų veikla susijusiais klausimais.

Vyriausybės nutarimai skelbiami „Valstybės žiniose“. Juos oficialiai skelbti „Valstybės žiniose“ pateikia Vyriausybės kancleris, o jo nesant ar jo pavedimu – Vyriausybės kanclerio pavaduotojas. Skelbtini Vyriausybės nutarimai turi būti pateikti „Valstybės žinių“ redakcijai ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo jų pasirašymo. Per tris dienas nuo jų oficialaus paskelbimo „Valstybės žiniose“ jie turi būti paskelbti ir interneto tinkle. Vyriausybės nutarimų ir Ministro Pirmininko potvarkių pateikimo oficialiai skelbti „Valstybės žiniose“ ir skelbimo internete tvarką nustato Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 918 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų, Ministro Pirmininko potvarkių, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės valdymo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų teisės aktų pateikimo oficialiai skelbti „Valstybės žiniose“ ir skelbimo interneto tinklalapiuose tvarkos“[403].

Vyriausybės nutarimai, kuriuose yra valstybės ar tarnybos paslaptį sudarančios informacijos, „Valstybės žiniose“ neskelbiami. Jie įsigalioja jų pasirašymo dieną, jeigu pačiuose nutarimuose nenurodyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Pagal atitinkamų Vyriausybės kanceliarijos padalinių vadovų ar jų pavedimu – patarėjų sudarytus adresatų sąrašus įslaptinti nutarimai siunčiami ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms ir kitoms institucijoms, su kurių kompetencija susijęs priimtasis nutarimas.

Norminio ir nenorminio pobūdžio Vyriausybės nutarimams nustatyta vienoda įsigaliojimo tvarka. Pagal Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo įstatymo 9 straipsnio 1 dalį 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[404].

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

Ministras Pirmininkas jo kompetencijai priskirtais organizaciniais, asmeniniais ir kitais klausimais leidžia potvarkius arba priima operatyvius

---

[403] Valstybės žinios. 1999. Nr. 71–2236; 2003. Nr. 28–1144.

[404] Lietuvos aidas. 1993. Nr. 67; Valstybės žinios. 1993. Nr. 12–296; 2002. Nr. 124–5626.

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 neteisinio pobūdžio aktus. Jos nuomonė arba pavedimas ministerijai, Vyriausybės įstaigai, apskrities viršininkui gali būti įforminami protokolo įrašais. Protokoluose įforminti sprendimai prireikus siunčiami atitinkamiems adresatams kaip protokolo išrašai.

Nustatant 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“[405]. Kitaip tariant, tai Vyriausybės veiklos pagrindinės strateginės kryptys bei tikslai. Vyriausybės programos rengimui vadovauja Ministras Pirmininkas. 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 arba 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 Vyriausybės kancleris Ministro Pirmininko pavedimu.

---

[405] Valstybės žinios. 1994. Nr. 63–1238.

Be Vyriausybės programos, jos veiklos organizavimui gana 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; Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir atleidžia iš pareigų Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, Vyriausybės kanclerį, Vyriausybės įstaigų vadovus, skiria jiems tarnybines nuobaudas ir juos skatina; sudaro Vyriausybę ir teikia jos sudėtį tvirtinti Respublikos Prezidentui; teikia siūlymus 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, Ministro Pirmininko padėtis, palyginti su kitais Vyriausybės nariais, išskirtinė tuo, kad jo atsistatydinimas kartu reiškia ir visos Vyriausybės veiklos pabaigą.

Pagrindinė Vyriausybės veiklos organizacinė forma yra posėdžiai, vykstantys 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 posė-

džiuose 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. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“, kurio nauja redakcija išdėstyta Vyriausybės 2003 m. kovo 13 d. nutarimu Nr. 313 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimo Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ pakeitimo“[406]. Darbo reglamente išsamiai 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 žiniasklaidos priemonėms apie posėdyje priimtus sprendimus ir jų esmę. Be to, Vyriausybei teikiamų svarbesnių ir kitų aktualiausių teisės aktų projektai skelbiami internete. Čia taip pat skelbiami 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 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, derinami su Valstybės ilgalaikės raidos strategija.

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, priemo-

[406] Valstybės žinios. 1994. Nr. 63–1238; 2003. Nr. 27–1089.

nių jiems įgyvendinti bei rezultatų vertinimo kriterijų nustatymą. Nors tai gana konkretūs planai, tačiau prireikus jie gali būti tikslinami (pvz., atsižvelgiant į Vyriausybės programos pakeitimus). 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.

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

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.

Vyriausybę ir Ministrą Pirmininką aptarnauja Vyriausybės kanceliarija. Tai Vyriausybės įsteigta biudžetinė įstaiga, kuri sudaro sąlygas Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui vykdyti savo funkcijas. Jos organizacinė struktūra sudėtingesnė ir ji skirstoma į struktūrinius padalinius. Pagal Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 27 d. nutarimą Nr. 1044 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos struktūros patvirtinimo“[407] Vyriausybės kanceliariją sudaro departamentai ir jiems priklausantys skyriai, tarnybos (Informacijos ir komunikacijos departamentas: Vyriausybės spaudos tarnyba, Visuomenės informavimo ir Europos Sąjungos informacijos skyrius, Komunikacijos koordinavimo skyrius; Teisės ir teisėtvarkos departamentas; Bendrųjų reikalų departamentas: Vyriausybės dokumentų redakcija, Kontrolės ir korespondencijos skyrius, Vertimų skyrius, Ūkio skyrius, Europos Sąjungos dokumentų skirstymo skyrius ir biblioteka; Ekonominės

[407] Valstybės žinios. 2001. Nr. 75–2647.

analizės departamentas; Europos Sąjungos politikos analizės ir pozicijų koordinavimo departamentas: Europos Sąjungos politikos analizės skyrius, Institucijų ryšių koordinavimo skyrius; Europos Sąjungos teisės įgyvendinimo koordinavimo ir priežiūros departamentas: Europos Sąjungos teisės derinimo priežiūros ir notifikavimo skyrius, Bendrijos teisyno įgyvendinimo koordinavimo skyrius), departamentams nepriklausantys skyriai (Aplinkos, Biudžeto ir finansų, Darbo ir socialinių reikalų, Ekonomikos, Informacinės visuomenės, Kaimo plėtros, Švietimo, mokslo ir kultūros, Nacionalinio saugumo, Strateginio planavimo, Užsienio politikos, Valstybės turto valdymo ir disponavimo, Viešojo administravimo ir savivaldybių Informacinės technologijos, Personalo, Finansų bei Vidaus audito skyriai) ir priimamasis.

Tiek departamentus, tiek ir savarankiškus skyrius, be vadovų, sudaro patarėjai ir vyriausieji specialistai. Departamentams nepriklausančiuose skyriuose valstybės tarnautojų skaičius svyruoja nuo 2 (skyriaus vedėjas ir patarėjas arba vyriausiasis specialistas) iki 9. Teisės ir teisėtvarkos departamentas, taip pat Ekonominės analizės departamentas į struktūrinius vienetus (skyrius) neskaidomi. Vienam vadovui preliminariai tenka apie 4 pavaldinius (vykdytojus). Dėl palyginti per siauro valdomumo masto vadovai nėra tinkamai panaudojami. Ypač siauru valdomumo mastu pasižymi savarankiški skyriai, kur vienam vadovui tenka vienas (Vidaus audito skyrius, Informacinės visuomenės skyrius) arba du vykdytojai (valstybės tarnautojai) (Strateginio planavimo skyrius, Valstybės turto valdymo ir disponavimo juo skyrius, Viešojo administravimo ir savivaldybių skyrius, Personalo skyrius)).

Vyriausybės kanceliarijai vadovauja Vyriausybės kancleris[408], kurį į

[408] Vyriausybės kancleris: sprendžia Vyriausybės kanceliarijos kompetencijai priskirtus klausimus, atsako už visą Vyriausybės kanceliarijos darbą; organizuoja valstybės institucijų ir įstaigų, savivaldybių tarybų Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui pateiktų teisės aktų projektų ir programų analizę; prireikus Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka organizuoja Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui teikiamų teisės aktų projektų ir programų, kurių rengėjams nepavyksta suderinti su suinteresuotomis institucijomis, derinimą; dalyvauja koordinuojant Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių ir strateginių veiklos planų vykdymą; organizuoja Vyriausybės posėdžius, ministrų pasitarimus, dalyvauja juose ir užtikrina, kad būtų rašomi protokolai, išleidžiami ir įstatymų nustatyta tvarka „Valstybės žiniose“ skelbiami Vyriausybės nutarimai ir Ministro Pirmininko potvarkiai; Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka organizuoja ministerijų valstybės sekretorių pasitarimus; įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartį, skatina juos ir skiria jiems nuobaudas; saugo Vyriausybės antspaudą ir atsako už antspaudo naudojimą; nustato veiklos sritis Vyriausybės kanceliarijos struktūriniams padaliniams; tvirtina valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, pareigybių aprašymus; nustato piliečių ir kitų asmenų prašymų, skundų nagrinėjimo, asmenų priėmimo, aptarnavimo Vyriausybės kanceliarijoje tvarką; tvirtina Vyriausybės kance-

pareigas skiria ir iš jų atleidžia Ministras Pirmininkas. Tai aukščiausias Vyriausybės kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojas, turintis pavaduotojus, kuriuos Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka (konkurso būdu) priima į pareigas ir atleidžia iš jų Vyriausybės kancleris. Jis taip pat skiria į pareigas ir iš jų atleidžia Vyriausybės kanceliarijos struktūrinių padalinių vadovus (departamentų direktorius ir skyrių vedėjus) bei kitus valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis. Vyriausybės kancleris yra atsakingas ir pavaldus Ministrui Pirmininkui. Vyriausybės kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, yra tiesiogiai pavaldūs Vyriausybės kancleriui. Vyriausybės kanceliarijos darbas organizuojamas remiantis Vyriausybės kanclerio patvirtintu darbo reglamentu. 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 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 Seimo 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 arba savo veiklą, taip pat per Vyriausybės valandą at-

---

liarijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, atostogų grafiką; nustato įėjimo į Vyriausybės pastatą ir įvažiavimo į teritoriją tvarką; leidžia jo kompetencijai priskirtais klausimais įsakymus; vykdo kitas Vyriausybės ir Ministro Pirmininko jam pavestas funkcijas.

sakyti į Seimo narių klausimus. Rašytiniai klausimai ir paklausimai registruojami Vyriausybės kanceliarijoje ir perduodami atitinkamam Vyriausybės nariui.

Ypatingi yra Vyriausybės ir savivaldybių santykiai. 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) Vyriausybės 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[409] – Respublikos Prezidento ir Seimo sudaroma aukščiausioji, kolegiali vykdomosios valdžios institucija, kuri organizuoja valstybės vadovo priimtų dekretų bei Seimo įstatymų įgyvendinimą ir valstybės valdžios institucijų sistemoje užima hierarchinį lygmenį po Respublikos Prezidento ir Seimo.

---

[409] 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, 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, XVII 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.

1.5. Lietuvos Respublikos ministerijos

Pagrindinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro centrinės vykdomosios valdžios institucijos. Joms priskiriamos Lietuvos Respublikos ministerijos (toliau – ministerijos), kurios atlieka 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“[410].

Užsienio šalyse svarbiausios valdymo institucijos vadinamos įvairiai. Dažniausiai jos vadinamos ministerijomis, tačiau esama ir kitokių pavadinimų. Pavyzdžiui, Jungtinėse 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, užsiimančios užsienio reikalais. Daugelyje Lotynų Amerikos valstybių (Panama, Peru ir kt.) jos įvardijamos kaip sekretoriatai, o terminas „viešoji ministerija“ tose šalyse vartojamas kalbant apie prokuratūrą. Didžiosios Britanijos teisės aktuose vartojama tik sąvoka „ministras“, o terminas „ministerija“ juose nevartojamas[411]. 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 valstybingumas, šalyje šeimininkavusi okupacinė kariuomenė dirbtinai stabdė visų valstybinių institucijų kūrimąsi. Steigti ministerijas paskatino 1918 m. lapkričio 2 d. priimti Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai (pirmoji Lietuvos Konstitucija). Šiame teisės akte sąvoka „ministerijos“ tiesiogiai nevartojama, o kalbama tik apie „Ministrų Kabinetą“ ir „ministerius“, iš kurių galima spręsti apie ketinimus įkurti anksčiau 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,

---

[410] Junevičius A. Vykdomosios valdžios institucijos / Šiuolaikinė valstybė. Kaunas, 1999.

[411] Административное право зарубежных странах: учебник / Под ред. Козырина А. Н., Штатиной М. А. Москва, 2003.

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[412].

Tą pačią dieną Valstybės Tarybos Prezidiumas įgaliojo prof. Augustiną Voldemarą suformuoti pirmąjį atkurtos valstybės Ministrų Kabinetą, kurio narius patvirtino 1918 m. lapkričio 11 d.

Jeigu palygintume bendrą ministerijų skaičių prezidentinėse ir parlamentinėse respublikose, tai pamatytume, kad prezidentinėse respublikose ministerijų yra mažai. Tai paaiškinama didesne valdymo centralizacija (prezidentas – vykdomosios valdžios vadovas) ir galimybe sudaryti vyriausybę neskiriant ministrų postų atitinkamų parlamentinių frakcijų atstovams. Priešingas vaizdas parlamentinėse valstybėse, kur ministerijų skaičius svyruoja nuo 20 iki 40. Nereikalingos ministerijos dažniausiai steigiamos formuojant koalicines vyriausybes[413].

Pastaraisiais metais ministerijų vaidmuo vykdomosios valdžios institucijų sistemoje sumažėjo. Ankstesnė jų monopolinė padėtis griaunama steigiant specialias institucijas prie valstybės vadovo prezidentinėse respublikose arba prie vyriausybės parlamentinėse respublikose, kurios nepavaldžios ministerijoms ir nėra jų sistemų dalis. 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 dvejopai. Pirma, 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, kuri sudaroma, kad organi-

---

[412] Lietuvos valstybės tarybos protokolai 1917–1918. Vilnius, 1991.
[413] Правительство, министерство и ведомство в зарубежных странах. Москва, 1994.

zuotų viešąjį valdymą (administravimą) svarbiausiose viešojo gyvenimo srityse. Ministerijos 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 steigia ir panaikina Seimas[414] priimdamas įstatymą. 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 pateikiamos įvairios ministerijų klasifikacijos. 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[415] ministerijos (pvz., Finansų ministerija, Ūkio ministerija ir kt.), be šakinio valdymo, vykdo koordinavimo ir valstybinio reguliavi-

---

[414] Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius, 1992.

[415] 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 srityje. Kitais žodžiais tariant, kai kurios ministerijos ir kitos vykdomosios valdžios institucijos disponuoja tarpšakinio (tarpžinybinio) pobūdžio įgaliojimais, įgyvendina tam tikras funkcijas objektų, nepriklausančių minėtų institucijų sistemoms, 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 srityje, 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 joms 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 tokiems objektams 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 (pvz., Statistikos departamentas teikia valstybės valdžios ir valdymo institucijoms statistinę informaciją, koor-

mo funkcijas keliose valdymo srityse, t. y. turi atitinkamus įgaliojimus dėl nepavaldžių objektų.

Nors dauguma ministerijų traktuojamos kaip šakinio valdymo institucijos, tačiau daugumai šiuolaikinių ministerijų būdingas šakinių ir tarpšakinių (koordinavimo) funkcijų ir įgaliojimų suderinamumas. Tiksliau sakant, ministerijų negalima laikyti vien 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 suskirstyti 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 lemia 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 poli-

---

dinuoja 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 kitų, nepavaldžių organizacijų funkcinę kontrolę ir priežiūrą 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.).

tinės partijos iniciatyva, būtinybe suteikti ministrų postus koalicijos partneriams siekiant įgyvendinti priešrinkiminius pažadus ir pan.

Pagal Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 1 dalį 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[416].

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 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 ministerija vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestas vidaus reikalų srities valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką“[417]. Taigi ministerijos nuostatai – tai jungtinis norminis aktas, nustatyta tvarka Vyriausybės patvirtintas, reglamentuojantis jos tikslus, uždavinius, funkcijas, teises, darbo organizavimą bei veiklos kontrolę.

Be nuostatų, ministerijos darbo tvarką reglamentuoja ir ministerijos darbo reglamentas. Jį paprastai savo įsakymu tvirtina ministras. Tai taip pat norminis teisės aktas, apimantis svarbiausias administracines procedūras: ministerijos struktūrinių padalinių ir kolegijos darbo tvarką, ministerijos veiklos organizavimą, ministerijoje 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, piliečių ir kitų asmenų prašymų nagrinėjimą bei interesantų priėmimą, tarnybines komandiruotes, kvalifikacijos kėlimą, atostogų suteikimo tvarką, reikalų perdavimą keičiantis ministrui, viceministrui, ministerijos valstybės sekretoriui, ministerijos sekretoriui, ministerijos administracijos padalinių vadovams ir kitiems valstybės

[416] Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1131.
[417] Valstybės žinios. 2001. Nr. 24–794.

tarnautojams, antspaudų 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: viena vertus, jis vadovauja ministerijai ir įgyvendina jam priskirtas funkcijas kaip jam patikėtos valstybės valdymo srities vadovas, kita vertus, kartu jis 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 kartu nustato jiems 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 kitokį atlyginimą, išskyrus jam nustatytą pagal pareigas Vyriausybėje bei 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, nariais.

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

Ministrai dažniausiai yra vienos politinės partijos arba politinių partijų koalicijos nariai. Taigi „ministras apibrėžiamas kaip politiškai paskirtas ministerijos vadovas“[418], kuris pagal Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir kitų valstybės pareigūnų įstatymą yra 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 Vyriausy-

[418] Ministries at work. Published by the Royal Norvegian Ministry of Government Administration. Trondheim, 1994.

bės 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“[419]. Kitaip sakant, ministras yra politinis veikėjas, kuris įgyvendindamas Vyriausybės politiką atstovauja jai Seime bei dalyvauja kituose politiniuose renginiuose.

Ministrą į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Paprastai 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 taip pat gali teikti ir Ministras Pirmininkas. Ministrui netekus pareigų, ministerijos reikalų perdavimą kitam ministrui nustato Vyriausybės darbo reglamento 174–176 punktai[420].

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

---

[419] Administrative Justice in the European Democracies. Ed. by Galligan D. J., Richard H. Langan I, Constance S. Nicandrou. Centre for Socio-legal Studies University of Oxford, 1998.

[420] Respublikos Prezidentui priėmus ministro atsistatydinimą arba Ministro Pirmininko teikimu atleidus ministrą ir Vyriausybei gavus Respublikos Prezidento dekretą dėl naujo ministro paskyrimo, buvęs ministras (ar ministras, pavaduojantis kitą ministrą), dalyvaujant Vyriausybės kanceliarijos atitinkamo struktūrinio padalinio vadovui, Ministro Pirmininko potvarkyje nurodytu laiku turi perduoti reikalus naujajam ministrui. Surašomas reikalų perdavimo aktas. Reikalų perdavimo ir priėmimo akte turi būti svarbiausieji 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, Vyriausybe, Ministro Pirmininko pavedimu).

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 arba juos perimantis asmuo nesutinka su kuriais nors reikalų perdavimo ir priėmimo akto skyriais (punktais), jis nurodo tai raštu, pasirašydamas aktą. Reikalų perdavimo priėmimo aktą tvirtina Ministras Pirmininkas. Šis aktas surašomas dviem egzemplioriais, kurių vienas paliekamas atitinkamoje ministerijoje, o kitas perduodamas Vyriausybės kanceliarijai.

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. Vadinasi, tai galima traktuoti kaip teisinio reguliavimo trūkumą.

Ministro veiklos sritį nustato Konstitucija, Vyriausybės įstatymas, specialūs įstatymai ir atitinkamos ministerijos nuostatai, todėl klausimai, kurie priskirti jo kompetencijai ir kuriuos įgyvendindamas jis įgaliotas priimti poįstatyminius teisės aktus, yra platūs ir įvairiapusiški. Visi ministerijos priimami svarbiausi 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 (nuostatus, taisykles, instrukcijas, įvairias tvarkas bei reglamentus) ir tikrina, kaip jie vykdomi; teikia Vyriausybei ministerijos metines veiklos ataskaitas, 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 pareigų 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 ministras, kaip matyti iš jo statuso, 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 įgy-

vendinti. Strateginis planavimas vykdomas remiantis Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 patvirtinta Strateginio planavimo metodika, kuri nustato strateginio planavimo sistemą, strateginio planavimo ir biudžeto pagal programas sudarymo principus, taip pat institucijos strateginio veiklos plano rengimo tvarką bei strateginių planų struktūrą[421].

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, peržiūri ir patvirtina strateginius tikslus, taip pat nustato fiskalinės politikos gaires jiems įgyvendinti. Tada prasideda strateginio planavimo procesas ministerijų lygmeniu. Strateginiams veiklos planams rengti gali būti sudaromos ministerijos strateginio planavimo grupė arba strateginio planavimo funkcija pavedama vykdyti ministerijos administracijos atitinkamam struktūriniam padaliniui. Vienos ministerijos (pvz., Finansų, Sveikatos apsaugos, Švietimo ir mokslo) anksčiau minėtiems planams rengti ministro įsakymu sudaro strateginio planavimo grupę iš ministerijos valstybės tarnautojų, o kitos (pvz., Krašto apsaugos, Susisiekimo) šią funkciją paveda įgyvendinti vienam arba keliems ministerijos administracijos struktūriniams padaliniams. Ministerijų parengti strateginiai veiklos planai teikiami tvirtinti Vyriausybei.

Pagal Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 11 dalį ministerijos strateginiai veiklos planai rengiami vieneriems, trejiems, penkeriems ir dešimčiai metų. Tačiau praktikoje kol kas apsiribojama 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 vyriausybėms, 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 jos 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

[421] Valstybės žinios. 2002. Nr. 57–2312.

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 gana 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.

Vakarų valstybėse kolegijos funkcijas įgyvendina artimiausi ministro patarėjai ir padėjėjai (vadinamasis ministro kabinetas), kuriuos jis pasirenka pats. Paprastai juridiškai tokia struktūra kaip kolegija nesudaroma. Daugelyje posocialistinių 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[422].

Kiekviena ministerija turi savo vadovybę, ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus ir administraciją[423]. Tokia vidinė organizacinė struktūra[424] 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 kitas aukščiausias po ministro ministerijos valstybės tarnautojas, kurio įgaliojimai baigiasi kartu su

---

[422] Чиркин В. Е. Государственное управление. Москва, 2001.

[423] Lotynų kalbos žodis „*administratio*“ – „administracija“ yra žodžių „tvarkymas“, „vadovavimas“ sinonimas. „Tarptautinių žodžių žodynas" žodį „administracija“ apibrėžia taip: 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.

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

ministro įgaliojimais. Vyriausybės įstatymo 31 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas viceministro įgaliojimų sąrašas nėra baigtinis, nes ministras gali jam pavesti vykdyti ir kitas funkcijas. Jis tiesiogiai atsakingas ministrui, kuris vertina viceministro kompetenciją.

Viceministras nėra vienintelis politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamas ministerijos valstybės tarnautojas. Be jų, 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 – 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 ministrui.

Ministerijos administracijai vadovauja ministerijos valstybės sekretorius per ministerijos sekretorius. Tai aukščiausias karjeros ministerijos valstybės tarnautojas, vykdantis administracines funkcijas (Vyriausybės įstatymo 31–1 str. 2 d.), kurį skiria ir atleidžia iš pareigų ministras ir kuris yra jam tiesiogiai pavaldus. Ministerijos valstybės sekretorius užtikrina ministerijos darbo nepertraukiamumą ir tęstinumą keičiantis ministrams.

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: organizuoja ir kontroliuoja programų, atitinkančių ministerijos strateginius tikslus bei Vyriausybės programos nuostatas, rengimą ir įgyvendinimą; pagal ministerijos strateginius tikslus bei Vyriausybės programos nuostatas 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 arba pasibaigus įgaliojimų laikui). Jų atleidimo iš pareigų juridinius pagrindus nustato Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas.

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 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 įgyvendinti atitinkamą ministerijos funkciją. Ministerijos kompetencija tarsi susideda iš jos struktūrinių padalinių kompetencijos. Jų vykdomos funkcijos taip pat gali būti pavedamos įgyvendinti 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) 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 ir teisiniu požiūriu 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 srityje yra diskrecinio pobūdžio.

Stambiausias ministerijos administracijos organizacinis struktūrinis vienetas yra departamentas. Jų skaičius skirtingose ministerijose vidutiniškai svyruoja nuo 5 iki 7. Kultūros ministerijos administracija neskirstoma į departamentus, nes ją sudaro tik skyriai. Sveikatos apsaugos ministerijos administracijos struktūroje yra tik vienas departamentas. Tuo tarpu Teisingumo ministerijoje, atvirkščiai – administraciją iš esmės sudaro tik departamentai. Daugiausia departamentų turi 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 paprastai sudaro skyriai ir kiti padaliniai, kurių skaičius siekia nuo 1 iki 8. 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 arba 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“[425].

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 – specialiais įstatymais (pvz., Farmacijos departamentas prie Sveikatos apsaugos ministerijos, Nacionalinės akreditacijos biuras prie Aplinkos ministerijos ir kt.), trečios – Biudžetinių įstaigų įstatymą, ketvirtos – Viešųjų įstaigų įstatymu. Šiuo atveju pabrėžtina, 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 arba dalį įstaigų prie ministerijų steigėjo funkcijų. Tačiau ministerijos dažniausiai tiesiogiai steigia anksčiau minėtas insti-

[425] Valstybės žinios. 1998. Nr. 67–1961.

tucijas ir vykdo jų steigėjo funkcijas, o tai neatitinka Vyriausybės įstatymo nustatytos jų steigimo tvarkos. Taigi dėl šios priežasties ministerijos sistema institucinės sandaros požiūriu 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. 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“[426]. Pavyzdžiui, pagal ministerijų nuostatuose išdėstytas funkcijas vykdomų funkcijų įvairove ypač išsiskiria Vidaus reikalų ministerija, kuriai priskiriamos aštuonios administravimo sritys (visuomenės saugumo, valstybės tarnybos valdymo, viešojo administravimo, regioninės plėtros, vietos savivaldos plėtros, informatikos, tarptautinių ryšių ir Europos integracijos) ir 50 funkcijų, Susisiekimo ministerija – penkios administravimo sritys (oro transporto, vandens transporto, kelių transporto, geležinkelio valdymo, pašto ir ryšių) ir 95 funkcijos bei Ūkio ministerija – keturios administravimo sritys (bendrosios ekonominės (makroekonominės) politikos įgyvendinimo, ūkio sektorių politikos formavimo, užsienio ekonominės politikos formavimo ir įgyvendinimo) 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 ir teisinio statuso sudėtinė dalis – kompetencija – pagal įgyvendinamų uždavinių, funkcijų ir suteiktų teisių mastą iš esmės skiriasi.

---

[426] Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis administravimas. Kaunas, 1999.

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 etato skaičius. Finansų ministerija jai priskirtoje valstybės valdymo srityje vykdo 37 funkcijas, tačiau jai nustatytas didžiausias iš visų ministerijų leistinas 331 etato skaičius. Krašto apsaugos ministerijai priskirta vykdyti 19 funkcijų, o nustatytas 275 etatų skaičius. Vidaus reikalų ministerija, turėdama 280 etatų, vykdo 50 funkcijų, Teisingumo ministerijoje 42 funkcijoms vykdyti skirta 140 etatų. Šiuo atveju visiškai neaišku, kokiais kriterijais vadovaujantis nustatomos valdymo sritys ir jose įgyvendinamos funkcijos, nors I. A. Vasilenko mano, kad „nėra absoliutaus kriterijaus, kuris leistų tiksliai paskirstyti kompetenciją tarp ministerijų ir kitų valstybinių institucijų“[427]. Vadinasi, nustatant ministerijų teises, funkcijas ir kitus teisinio statuso elementus lygybės principo nėra griežtai laikomasi.

1.6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigos

Antrą centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens institucijų grandį sudaro Vyriausybės įstaigos. Tai institucijos[428], skirtos ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti. Dažniausiai tai funkcinės kompetencijos institucijos, kurioms suteikti tarpšakiniai valdymo įgaliojimai vykdyti valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją, priežiūrą, kontrolę bei kitas tarpšakines funkcijas. Šiai vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrai priklauso departamentai, kontrolės arba 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 (pvz., Statistikos departamento nuostatų 1 punkte nustatyta,

---

[427] Василенько И. А. Административно-государственное управление в странах запада. Москва, 2000.

[428] Beveik visose šalyse kuriamos įvairios institucijos (agentūros, biurai, komisijos), įgyvendinančios valdymo funkcijas tose srityse, kurios nepriskiriamos ministerijoms. Dėl jų gausos faktiškai neįmanoma jų sugrupuoti pagal kokius nors kriterijus (pvz., vien tik JAV preliminariai funkcionuoja per 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.

jog „Statistikos departamentas yra oficialiosios statistikos įstaiga, įgyvendinanti bendrą valstybės politiką statistikos metodologijos ir organizavimo srityje“[429]).

Tarnybos, agentūros ir inspekcijos paprastai vykdo specialias kontrolės, priežiūros, apskaitos, leidimų, valstybinio reguliavimo ir kitas funkcijas nustatytose srityse (pvz., Vyriausybės 2001 m. gruodžio 21 d. nutarimo Nr.1560 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“ 1 punkte įtvirtinta, kad „Viešųjų pirkimų tarnyba yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaiga, koordinuojanti viešųjų pirkimų veiklą ir prižiūrinti, kaip ją atliekant laikomasi Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo ir su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų“[430]). Nedidindama valstybės valdymui atitinkamų metų biudžete skirtų lėšų anksčiau minėtas Vyriausybės įstaigas Vyriausybė gali steigti, reorganizuoti ir likviduoti.

Vyriausybės įstaigai vadovauja vadovas: departamentui, išskyrus Narkotikų kontrolės departamentą, – generalinis direktorius; tarnybai, komitetui, fondui – direktorius; inspekcijai – viršininkas arba direktorius. Departamentų, komitetų, tarnybų ir inspekcijų vadovus į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Ministras Pirmininkas. Praktikoje pasitaiko atvejų, kai vienam departamentui vadovauja generalinis direktorius (pvz., Lietuvos archyvų departamentas, Statistikos departamentas), o kitam – direktorius (pvz., Narkotikų kontrolės departamentas) arba vienai inspekcijai vadovauja viršininkas (pvz., Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija), o kitai – direktorius (pvz., Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija).

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 ir 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

---

[429] Valstybės žinios. 2001. Nr. 23–769.

[430] Valstybės žinios. 2001. Nr. 108–3922; 2003. Nr. 26–1040.

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. Dauguma jų, kaip ir ministerijos, sudaro vadovų patariamąsias institucijas – kolegijas (pvz., Statistikos departamentas, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba 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 jų sutikimu. Svarstyti klausimus kolegijai teikia Vyriausybės įstaigos vadovas, kuris taip pat nustato jos narių skaičių ir personalinę sudėtį bei tvirtina darbo reglamentą.

Reikia pasakyti, jog yra Vyriausybės įstaigų (Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Ginklų fondas ir kt.), kurių patariamosios institucijos nesudaromos.

Vyriausybės įstaigų sistemą sudaro 12 Vyriausybės įstaigų: Ginklų fondas, Informacinės visuomenės plėtros komitetas, Kūno kultūros ir sporto departamentas, Lietuvos archyvų departamentas, Narkotikų kontrolės departamentas, Statistikos departamentas, Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas, Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba. Taigi Vyriausybės įstaigų sistemoje vyrauja departamentai (5), tarnybos (3), inspekcijos (2), po vieną komitetą ir fondą.

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 fi-

ziniams asmenims pistoletus (revolverius) savigynai ir šių ginklų šaudmenis“[431].

Įdomi ir Vyriausybės įstaigų organizacinė valdymo struktūra. Vyriausybės įstaigų organizacinės struktūros labai įvairios. 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[432]. Pagal Vyriausybės įstaigų veiklą reglamentuojančius nuostatus jų organizacines struktūras ir pareigybių sąrašus tvirtina Vyriausybės įstaigų vadovai. Vadinasi, Vyriausybės įstaigų organizacinių struktūrų kūrimo teisė suteikiama įstaigos vadovui. Taigi esant tokiai neapibrėžtai padėčiai jas sudaro daug struktūrinių padalinių. Vienos Vyriausybės įstaigos padaliniai skiriasi nuo kitos struktūrinių padalinių.

Vyriausybės įstaigų organizacinė struktūra susideda iš vadovybės ir administracijos. Vadovybę sudaro įstaigos vadovas ir pavaduotojas (pavaduotojai), o administraciją – departamentai, 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 (pvz., Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba ir kt.).

Nuo pat valstybės susikūrimo pradžios vadovams rūpėjo, kiek žmonių ir struktūrinių padalinių galima efektyviai valdyti. Deja, ir šiandien šiam klausimui Lietuvoje neskiriama reikiamo dėmesio. Steigiamos Vyriausybės įstaigos, kurių administraciją sudaro keletas valstybės tarnautojų. Tokiai įstaigai vadovauja vadovas, kuris turi du pavaduotojus. Pavyzdžiui, Europos teisės departamente iki jo reorganizavimo, t. y. iki 2004 m. liepos 1 d., dirbo 6 valstybės tarnautojai, kuriems vadovo generalinis direktorius ir du jo pavaduotojai bei du skyrių vedėjai.

Specifinė ir Vyriausybės įstaigų steigimo tvarka. Vienodų jų steigimo teisinių kriterijų nėra. Vienas Vyriausybės įstaigas steigia Vyriausybė, vadovaudamasi įstatymu (pvz., Statistikos departamentas, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Ginklų fondas ir kt.), kitos steigiamos panaikinus ministerijas (pvz., 1998 m. balandžio 28 d. panaikinus Europos reikalų ministeriją buvo įsteigtas Europos komitetas (panaikintas nuo 2004 m.) bei Teisės biuras prie Europos reikalų ministerijos, 1998 m. birželio 5 d. reorganizuotas į Europos teisės departamentą prie Lietuvos Respublikos

[431] Valstybės žinios. 1996. Nr. 102–2332.
[432] Valstybės žinios. 1996. Nr. 71–1717.

Vyriausybės[433], o nuo 2004 m. liepos 1 d. pertvarkytas į Europos teisės departamentą prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos[434]), trečios steigiamos remiantis Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių planu (pvz., 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 punktu, Vyriausybė nuo 2001 m. liepos 1 d. įsteigė Informacinės visuomenės plėtros komitetą)[435] 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 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 bei 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[436]. Be to, Vyriausybės įstaigų vykdomų funkcijų apimtis nėra siauresnė už ministerijų. Pavyzdžiui, daugiausia funkcijų vykdo Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (49 funkcijas), Statistikos departamentas (28 funkcijas) ir kt. Kita vertus, ministerijos taip pat vykdo koordinavimo 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.

---

[433] Valstybės žinios. 1998. Nr. 53–1476.

[434] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 14 d. nutarimas Nr. 739 „Dėl Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės steigėjo funkcijų perdavimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 95–3503.

[435] Valstybės žinios. 2001. Nr. 44–1550.

[436] Valstybės žinios. 2002. Nr. 5–590.

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.

1.7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos

Šiai centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandžiai priskiriami Vyriausybės nuolatiniai komitetai ir nuolatinės komisijos (toliau – Vyriausybės komitetai ir komisijos). Kaip jau minėta, tai Vyriausybės kuriamos koordinacinės institucijos, kurių sąlyginį priskyrimą vykdomosios valdžios institucijoms lemia tai, kad jas sudaro Vyriausybė, arba logiškai suvokiama jų priklausomybė šios valdžios institucijoms, bei tai, kad 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 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 arba jų įgalioti viceministrai ir kiti asmenys). Komiteto sprendimai priimami bendru posėdyje dalyvaujančių jo narių sutarimu. Vyriausybės komitetų sprendimai įforminami protokolais, kuriuos pasirašo jo pirmininkas. Jie išsiunčiami visiems komitetų nariams ir kitoms suinteresuotoms institucijoms bei pridedami prie Vyriausybės posėdžiui teikiamo svarstyti klausimo.

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

Vyriausybės komitetus techniškai aptarnauja Vyriausybės kanceliarija. Ne vėliau kaip prieš 3 dienas iki komiteto posėdžio komiteto nariams ir kitiems į posėdį kviečiamiems asmenims ji 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“[437] 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 (pvz., socialinės apsaugos ir darbo ministras, ūkio ministras) 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. Tačiau šie komitetai nėra priskiriami vykdomosios valdžios institucijų grupei, nes jie vykdo patariamojo pobūdžio funkcijas, todėl jų veikla traktuojama kaip viena iš Vyriausybės veiklos formų.

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[438], Daugiašalės ir dvišalės pagalbos koordinavimo komitetas[439], Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komitetas, Transporto tranzito komitetas, Pensijų sistemos reformos komitetas[440] ir Krizių prevencijos komitetas[441]. Jie vykdo koordinavimo, priežiūros ar prevencijos funkcijas, o jų nariai yra įvairių vykdomosios valdžios institucijų ir nevyriausybinių organizacijų atstovai (pvz., Vyriausybės 2001 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 357 „Dėl nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komiteto sudarymo“[442], Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 20 d. nutarimas Nr. 1032

[437] Valstybės žinios. 2001. Nr. 84–2945.
[438] Valstybės žinios. 1999. Nr. 30–860.
[439] Valstybės žinios. 1995. Nr. 24–551; 2000. Nr. 109–3481.
[440] Valstybės žinios. 2000. Nr. 58–1726.
[441] Valstybės žinios. 2002. Nr. 4–103.
[442] Valstybės žinios. 2001. Nr. 29–936.

„Dėl transporto tranzito komiteto sudarymo“[443] ir kt.). Visi jie įsteigti skirtingu laiku, todėl kai kurie šiandien nefunkcionuoja arba nefunkcionavo nuo sudarymo momento (pvz., Vyriausybės komitetas užimtumo didinimo programoms įgyvendinti). Teisiniu požiūriu pabrėžtina, kad tokių komitetų sudarymas neatitinka Vyriausybės įstatymo ir jos darbo reglamento nuostatų bei kai kuriais atvejais apskritai neaiškūs jų formavimo teisiniai pagrindai (pvz., Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų programos priežiūros komitetas). Vadinasi, formaliai nustatyta tik viena Vyriausybės komitetų rūšis, tačiau realiai funkcionuoja dvi.

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, jos steigiamos Vyriausybės iniciatyva.

Atskirai reikėtų paminėti ir tas komisijas, kurias Vyriausybė steigia remdamasi atitinkamais įstatymais (pvz., Valstybinę lošimų priežiūros komisiją, Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją, Mokestinių ginčų komisiją). 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 arba jurisdikcines funkcijas ir joms suteikta teisė priimti kitoms valstybės institucijoms privalomus sprendimus.

Atliktas teisės aktų, reglamentuojančių Vyriausybės komisijų veiklą, tyrimas rodo, kad visas jas organizacinės teisinės formos atžvilgiu galima skirstyti į keturias kategorijas: Vyriausybės komisijas (pvz., Vyriausybės peticijų komisija), valstybines komisijas (pvz., Valstybinė lošimų priežiūros komisija), komisijas prie Vyriausybės (pvz., Mobilizacijos komisija prie Vyriausybės) ir tiesiog komisijas (pvz., Komisija privalomam registruoti turtui įvertinti). Kaip matyti, funkcionuoja keturios grupės Vyriausybės komisijų, kurios skiriasi ne tik organizacinėmis ir teisinėmis formomis, bet ir visais kitais atžvilgiais (steigimo pagrindais, struktūra, įgyvendinamomis funkcijomis, veiklos formomis ir t. t.). Visoms anksčiau minėtoms komisijoms bendra tai, kad jas sudaro Vyriausybė, nors ir vadovaudamasi skirtingais

[443] Valstybės žinios. 1999. Nr. 80–2364.

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 ir 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 […]“[444]. 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[445]. Valstybinė sveikatos reikalų komisija prie Vyriausybės yra institucija, koordinuojanti sveikatos politikos priemonių planavimą ir vykdymą ministerijose, kitose Vyriausybės įstaigose bei sveikatos priežiūros įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimą[446]. Mokestinių ginčų komisijos svarbiausias uždavinys yra objektyviai išnagrinėti mokesčių mokėtojo skundą ir priimti teisėtą bei pagrįstą sprendimą[447].

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.

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.

---

[444] Valstybės žinios. 2001. Nr. 53–1875.
[445] Valstybės žinios. 1999. Nr. 39–1228.
[446] Valstybės žinios. 1996. Nr. 98–2247; 2000. Nr. 37–1040.
[447] Valstybės žinios. 1998. Nr. 108–2967.

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 (pvz., Privalomojo sveikatos draudimo taryba prie Vyriausybės[448], Gyventojų registro taryba[449], Statistikos taryba prie Statistikos departamento[450] ir kt.). Vertinant jas pagal pavadinimus 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 (pvz., Švietimo, Aukštojo mokslo, Bibliotekų ir kt.), Seimo nutarimais (pvz., įgyvendindama Seimo 1996 m. birželio 27 d. nutarimą Nr. I–1413 „Dėl Valstybinės jaunimo politikos koncepcijos“[451] Vyriausybė nutarė įsteigti Valstybinę jaunimo reikalų tarybą) bei atitinkamomis programomis (pvz., 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 jų formaliai negalima priskirti 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 (pvz., 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 srityse jos funkcionuoja, kitose sudaromi sekretoriatai, kuriuos sudaro etatiniai valstybės tarnautojai (pvz., Valstybinė jaunimo reikalų taryba, Kokybės taryba, Nacionalinė vartotojų teisių ap-

---

[448] Valstybės žinios. 1996. Nr. 93–2194.
[449] Valstybės žinios. 1992. Nr. 21–630.
[450] Valstybės žinios. 2001. Nr. 23–769.
[451] Valstybės žinios. 1996. Nr. 116–2732.

saugos 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. Jie 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, 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. Kad ir kiek atstovaujami būtų 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 (pvz., Valstybinių pensijų įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „antrojo laipsnio valstybinę pensiją skiria Lietuvos Respublikos pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinių pensijų skyrimo komisija“[452]). Esama ir tokių komisijų, kurių vykdomos funkcijos gana plačios, tačiau joms nesuteikiamos teisės priimti kokius nors sprendimus arba 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 (pvz., 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 kurios vykdo koordinavimo, kontrolės ar priežiūros funkcijas, sudaromos ir veikia analogiškai kaip Vyriausybės įstaigos bei įstaigos prie ministerijų (pvz., Valstybinė lošimų priežiūros komisija, Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos taryba prie Teisingumo ministerijos ir kt.). Vienintelis kriterijus, leidžiantis jas atriboti nuo minėtų institucijų, yra tas, kad jos yra kolegialios institucijos.

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

[452] Valstybės žinios. 1994. Nr. 101–2018.

komitetų, komisijų ir tarybų, kurias techniškai aptarnauja atitinkamos vykdomosios valdžios institucijos, t. y. kurios neturi savo sekretoriatų, veikla nėra efektyvi, nes jie dažniausiai funkcionuoja tik formaliai, o jų posėdžiai nevyksta, todėl jų veikla yra minimaliai arba visiškai neefektyvi. 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 užtenka nurodyti pareigybę ir instituciją. Taip būtų išsaugotas Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų prie Vyriausybės bei kitų vykdomosios valdžios institucijų veiklos tęstinumas, dėl vienokių arba 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 veiksmingai funkcionuoti.

1.8. 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 arba 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, administracinį ir teisinį savarankiškumą.

Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalyje konkrečiai nurodyta, kokias įstaigas prie ministerijų Vyriausybė gali steigti (departamentus, tarnybas ir inspekcijas), t. y. pateiktas baigtinis šios organizacinės ir teisinės formos institucijų rūšių sąrašas. Šios nuostatos, įgyvendinant ją praktikoje, 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. Kita 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 ir teisinių formų bei 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 (pvz., 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 – juos į pareigas skiria ir iš jų atleidžia įstaigų vadovai suderinę su ministerija, kurios reguliavimo sričiai priskirta jų vadovaujama įstaiga.

Būtina paminėti Policijos departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos. Palyginti su kitų įstaigų prie ministerijų vadovais, jam būdinga išskirtinė vadovo skyrimo, atleidimo ir atskaitomybės tvarka. 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“[453]. 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 (pvz., Revizijų departamentas, Valstybinė darbo inspekcija) ir teritoriniai skyriai.

---

[453] Valstybės žinios. 2000. Nr. 90–2777, Nr. 101–20118.

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 (pvz., Lietuvos metrologijos inspekcija), o kitos – apskrityse ir savivaldybėse (pvz., Valstybinė mokesčių inspekcija), tačiau yra ir tokių, kurios teritorinių padalinių neturi (pvz., Mobilizacijos departamentas). Jų administracines 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.

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 (pvz., Muitinės departamentas). 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 (pvz., 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 sritis. Įstaigos prie ministerijų steigiamos ministerijų kompetencijai priskirtoms funkcijoms vykdyti, o Vyriausybės įstaigos – ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti. Skiriasi ir jų vadovų skyrimo tvarka: įstaigų prie ministerijų vadovus skiria ir atleidžia atitinkamas ministras (išskyrus Polici-

jos 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 (pvz., komitetai, fondai).

Įstaigų prie ministerijų administracinį ir 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. Pažymėtina, 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 ir teisinė forma, susiduriama su problema atribojant įstaigas prie ministerijų nuo kitų joms pavaldžių identiškų rūšių biudžetinių įstaigų, kurių steigėja yra ne Vyriausybė, o ministerija.

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.

Kiekvienais metais įstaigų prie ministerijų 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 skirtingomis jų organizacinėmis ir teisinėmis formomis, tačiau glaudžiai susijusios jų vykdomos funkcijos. Išnagrinėjus 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 ir Vidaus reikalų ministerijų sistemose funkcionuoja įstaigos prie ministerijų ir kitos įstaigos (Mobilizacijos depar-

tamentas, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas ir kt.), kurių valstybės tarnyba grindžiama statutiniais pagrindais, nors jų valstybės tarnautojai tiesiogiai jokių karinių funkcijų nevykdo.

Tokia pat padėtis būdinga ir kitoms ministerijoms. Pavyzdžiui, funkciniu požiūriu viena įstaiga galėtų funkcionuoti įgyvendindama Metrologijos inspekcijos prie Teisingumo ministerijos ir Metrologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos funkcijas. Taigi funkciniu bei valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo požiūriais iš esmės reikėtų įvertinti, ar įstaigos prie ministerijų funkcionuoja tikslingai.

1.9. Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai. Regioninė plėtra

Bendrieji Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio suskirstymo pagrindai. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 11 straipsnyje įtvirtinta, kad Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas.

Konstitucijos X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“ 119 ir 123 straipsnių pirmosiose dalyse ši nuostata sukonkretinama. 119 straipsnyje apibrėžta, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams, o 123 straipsnyje pasakyta, kad aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Todėl iš pastarųjų konstitucinių nuostatų darytina išvada, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis suskirstymas tiesiogiai siejamas su šalies valdymu, t. y. su jos administravimu. Taigi mūsų valstybėje numatyti dviejų rūšių teritoriniai administraciniai vienetai:

1) administraciniai vienetai, kuriems laiduojama savivaldos teisė;
2) aukštesnieji administraciniai vienetai, kuriuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė.

Iš teiginio, kad vieni vadinami aukštesniaisiais, juos galima skirstyti taip: žemesnieji – su savivaldos teise, aukštesnieji – be savivaldos.

Tačiau šių pamatinių – konstitucinių nuostatų, įtvirtintų mūsų Pagrindiniame įstatyme 1992 m., aiškiai neatitiko po sovietmečio likęs šalies administracinis teritorijos suskirstymas (respublikos pavaldumo miestai, rajonai, rajonų pavaldumo miestai, miestų tipo gyvenvietės, kaimų apylinkės). Priėmus naują atkurtos nepriklausomos valstybės Konstituciją pradėtas rengti naujas šalies teritorijos administracinis suskirstymas, o jam įgy-

vendinti 1994 m. liepos 19 d. priimtas Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, kuriuo iš esmės pakeista visa tuo metu egzistavusi administracinių vienetų sistema.

Tad norint išsamiai atskleisti šalies teritorijos administracinių vienetų sampratą būtina panagrinėti minėto įstatymo nuostatas. Pagal jas darytina išvada, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme įstatymo leidėjas sukonkretino minėtas Konstitucijos nuostatas dėl teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų bei įtvirtino pagrindinius principus, kaip jie sudaromi ir nustatomi. Pažymėtina, kad šiame įstatyme aptariamos ir gyvenamųjų vietovių sampratos. Tai savaime suprantama, nes teritorijos administraciniai vienetai pagal įstatymą sudaromi iš gyvenamųjų vietovių. Ši įstatymo nuostata mūsų šalies teritorijos administracinius vienetus aiškiai išskiria iš kitų valstybėje esančių teritorijos vienetų, turinčių specialų statusą (pvz., nacionalinių, regioninių parkų, draustinių, rezervatų ir pan.), kurie niekaip nesiejami su gyvenamosiomis vietovėmis. O gyvenamosios vietovės Lietuvos Respublikos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 3 straipsnyje apibūdinamos taip:

Miestai – tai kompaktiškos gyvenamosios vietovės, turinčios daugiau kaip 3 tūkst. gyventojų, kurių daugiau kaip du trečdaliai dirbančiųjų dirba pramonėje, verslo bei gamybinės ir socialinės infrastruktūros srityse. Miestais taip pat laikytinos ir gyvenamosios vietovės, turinčios mažiau kaip 3 tūkst. gyventojų, tačiau iki įstatymo įsigaliojimo turėję miesto bei miesto tipo gyvenviečių statusus.

Pažymėtina, kad 4 miestams įstatymo leidėjas suteikė kurorto statusą kaip išvestinį iš socialinės paskirties. Tačiau toks statusas nekeičia šių miestų, kaip administracinių vienetų, teisinės paskirties, o tik papildo jų, kaip gyvenamųjų vietovių, socialinę paskirtį.

Miesteliai – tai kompaktiškai užstatytos gyvenamosios vietovės, turinčios nuo 500 iki 3000 gyventojų, kurių daugiau kaip pusė dirbančiųjų dirba pramonėje, verslo bei gamybinės ir socialinės infrastruktūros srityse, taip pat tradiciniai miesteliai. Tokių Lietuvoje priskaičiuojama per 100. Tačiau miestelių ir kaimų statusas yra tapatus.

Kaimai – tai kitos gyvenamosios vietovės, neturinčios miestų ir miestelių požymių. Lietuvos Respublikos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme nustatyta, kad savivaldybė, kaip teritorinis administracinis vienetas, sudaroma iš gyvenamųjų vietovių. Todėl, žinodami gyvenamųjų vietovių apibrėžimus, kurie, kaip matome, nustatyti įstatyme, galime formuluoti administracinio vieneto, turinčio savivaldos teisę arba kitaip mūsų įvardyto – žemesniojo, sampratą. Antra vertus, svarbi sąlyga tiksliai suformuluoti šią definiciją yra ta, kad įstatyme nustatyta, jog teritorijos administracinis vie-

netas turi savo ribas, centrą ir pavadinimą. Taigi vadovaujantis šiomis nuostatomis administracinį vienetą – savivaldybę galima apibrėžti taip: savivaldybė, kaip administracinis vienetas, yra gyvenamoji vietovė, turinti įstatymų nustatytas ribas, centrą, pavadinimą, kurios gyventojams įstatymais suteikta savivaldos teisė.

Antra, administracinių vienetų rūšis yra aukštesnieji administracini vienetai. Kaip nustatyta Konstitucijoje, įstatymo nustatyta tvarka jų valdymą organizuoja Vyriausybė. Tačiau šio teiginio neužtenka, kad aiškiau apibrėžtume juos. Lietuvos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje įvardyta, kad aukštesnysis administracinis vienetas yra apskritis, kuri sudaroma iš savivaldybių teritorijų, pasižyminčių socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumu. Tačiau įstatymo 6 straipsnyje nustatyta, kad savivaldybės teritorija negali būti daloma. Tad įvertinus šias įstatymo nuostatas aukštesnįjį administracinį vienetą – apskritį galima apibūdinti taip:

Apskritis – savivaldybių ribų nedalantis šalies teritorijos administracinis vienetas, kuriame pagal Apskrities valdymo ir kitus įstatymus valdymą organizuoja Vyriausybė.

Administraciniai vienetų ir gyvenamųjų vietovių nustatymas ir jų ribų keitimas. Administracinius vienetus ir jų ribas pagal Konstitucijos 11 straipsnį galima nustatyti tik įstatymu. Vadinasi, ar būtų keičiamos savivaldybių arba apskričių ribos, ar steigiami nauji teritoriniai vienetai, visais atvejais tai yra išimtinė Lietuvos Respublikos Seimo kompetencija. Administracinių vienetų nustatymo ir jų keitimo tvarka yra reglamentuota minėtame Lietuvos Respublikos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme. Šio įstatymo 6 straipsnyje įtvirtinta, kad Lietuvos Respublikos Seimas Lietuvos Respublikos Vyriausybės teikimu nustato apskritis, jas panaikina, taip pat nustato jų teritorijų ribas bei centrus. Vyriausybės teikimu steigiamos ir savivaldybės, nustatoma jų teritorijų ribos ir centrai.

Kitaip nei administraciniams vienetams, pagal Lietuvos Respublikos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą gyvenamosioms vietovėms pavadinimų suteikimas bei jų ribų nustatymas deleguotas Vyriausybei. Įstatyme tik nustatyta, kad gyvenamosioms vietovėms pavadinimai suteikiami ir jų ribos nustatomos pagal savivaldybių Tarybų teikimus atsižvelgiant į vietos gyventojų pasiūlymus. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. 651 patvirtinti gyvenamųjų vietovių teritorijų ribų nustatymo principai ir tvarka bei nustatyti dokumentai, kuriuos savivaldybės, suderinusios su kitomis žinybomis, privalo pateikti Vyriausybei sprendimams dėl teritorijos administracinių vienetų ir gyvenamųjų vietovių pavadinimų,

dėl jų ribų keitimo arba kurorto statuso nustatymo priimti. Šiame nutarime nustatyta, kad gyvenamųjų vietovių ribų nustatymas apibūdinamas pagal Valstybinės žemėtvarkos ir geodezijos tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos patvirtintą Lietuvos Respublikos teritorijos suskirstymą kadastro vietovėmis ir kadastro blokais. Kaimų gyvenamosios vietovių ribos turi sutapti su vientisų žemės sklypų ribomis. Į kaimų gyvenamųjų vietovių ribas taip pat įtraukiami į jas įsiterpę arba prie jų prisišlieję nedideli miško sklypai ir privatūs vandens telkiniai. Jeigu gyvenamųjų vietovių teritorijas skiria upės, šių gyvenamųjų vietovių teritorijų ribos tose dalyse eina jų viduriu. Kaimų gyvenamosioms vietoms priskiriama urbanizuota ir neurbanizuota teritorija – kompaktiškai išsidėstę neužstatyti žemės sklypai, kuriuos naudoja šios gyvenamosioms vietovės fiziniai ir juridiniai asmenys. Žemės sklypai gali priklausyti kitų gyvenamųjų vietovių fiziniams ir juridiniams asmenims. Kaimo gyvenamųjų vietovių teritorijų ribos turi sutapti su žemės sklypų ribomis. Jų teritorija turi būti vientisas žemėnaudos sklypas (masyvas).

Nustatant miestų teritorijų ribas į jas įtraukiami žemės sklypai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės suteikti šių miestų pramonės įmonėms, ūkiniams komerciniams, visuomeniniams ir gyvenamiesiems pastatams statyti, inžinerinėms komunikacijoms įrengti, miesto komunalinio ūkio poreikiams, išskyrus tuos atvejus, kai šie žemės sklypai nesusieti su miestu komunikacijų ryšiais, nuo miesto juos skiria žemės ūkio arba miškų ūkio paskirties žemės masyvai ir vandens telkiniai arba šie žemės sklypai po jų suteikimo nebuvo užstatyti ir nenumatomi naudoti pagal paskirtį.

Į miesto ribas gali būti įtraukiami žemės sklypai, nustatytąja tvarka priskirti valstybės išperkamai žemei, laisvos valstybinės žemės fondo žemė, taip pat privati ir valstybinė žemė, kurią pagal nustatytąją tvarką parengtus detaliuosius planus numatoma skirti statyboms. Kartu iš miesto ribų gali būti išskirti žemės ūkio ir miškų ūkio paskirties žemės sklypai, kurių pagal detaliuosius planus nenumatoma skirti statyboms arba kitiems miesto poreikiams. Gyvenamosios vietovės, kurios priskiriamos vientisoms miestų teritorijoms, panaikinamos.

Kaip jau buvo minėta, norint keisti administracinių vienetų ir gyvenamųjų vietovių ribas būtina atsižvelgti į keičiamų teritorijų gyventojų nuomonę. Be kita ko, ši nuostata įtvirtinta ir Europos vietos savivaldos chartijoje, kurią Lietuvos Respublikos Seimas ratifikavo 1999 m. gegužės 25 d. Šios Chartijos 5 straipsnyje „Savivaldybių teritorinių ribų apsauga“ skelbiama, kad savivaldybių teritorinės ribos negali būti keičiamos iš anksto nepasitarus su visomis vietos bendruomenėmis arba nesurengus referen-

dumo, kur tai leidžia statutas[454]. Lietuvos Respublikos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 7 straipsnyje nustatyta, kad Vyriausybė, prieš kreipdamasi į Seimą dėl savivaldybių steigimo, esamų panaikinimo, taip pat dėl jų ribų pakeitimo ir centrų nustatymo, atsižvelgia į gyvenamosios vietovės bendruomenės nuomonę. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 20 d. nutarimu Nr. 1012 yra patvirtinta vietos gyventojų apklausos tvarka. Joje nustatyti apklausos tikslai, kurie atitinka anksčiau išvardytus dokumentus. Tai vietos gyventojų nuomonės sužinojimas dėl administracinių vienetų ir gyvenamųjų vietovių ribų keitimo ir gyvenamųjų vietovių priklausymo vienai arba kitai teritorijai klausimai. Tvarkoje taip pat nustatyti apklausos objektai teritoriniu principu – tai savivaldybės teritorija, seniūnijos teritorija ir gyvenamoji vietovė. Nustatytas ir bendras principas, kad apklausos objektas teritoriniu principu negali būti mažesnis už gyvenamąją vietovę. Apklausą organizuoja Vyriausybė priimdama sprendimus, o skelbia ir ją koordinuoja Vidaus reikalų ministerija.

Siūlyti rengti apklausą turi teisę Vyriausybė, Vidaus reikalų ministerija, apskričių viršininkai ir savivaldybių tarybos.

Regioninė plėtra. Nors regioninė plėtra mūsų šalyje dar nėra plačiai išplėtota, tačiau jos tikslai ir uždaviniai ją sprendžiant yra reglamentuoti. 2000 m. liepos 20 d. priimtas Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas, kuriame nustatyta, kaip formuojami regionai, ir pažymėta, kad jais vadinamos vientisos valstybės teritorijos dalys, kuriose įgyvendinama nacionalinė regioninė politika. Pagrindiniu regioninės plėtros tikslu įstatyme įvardijamas socialinių ir ekonominių skirtumų tarp regionų bei jų viduje mažinamas ir tolygus visos valstybės teritorijos vystymosi skatinimas.

Regioninės plėtros įstatyme suformuluoti ir regioninės plėtros uždaviniai – tai valstybės pagalbos teikimas probleminėse teritorijose įgyvendinamiems projektams ir tolygių ilgalaikės visų regionų plėtros sąlygų sudarymas. Regioninė plėtra planuojama ir įgyvendinama apskrityse. Kartu įstatyme nustatyta, kad Vyriausybė nacionalinės regioninės plėtros tikslams įgyvendinti gali sudaryti regionus iš kelių bendras ribas turinčių apskričių arba savivaldybių. Šia įstatymo nuostata pasakoma, kad regioninė plėtra tiesiogiai siejama su apskritimis, tačiau kartu daroma prielaida, kad regionas gali būti sudaromas ne tik iš apskričių, bet ir kitokių valstybės teritorijos darinių. Todėl, nors regiono plėtros planą rengia apskrities viršininko administracija, atsižvelgdama į Valstybės ilgalaikės raidos strategiją, atskirų ūkio šakų (sektorių) plėtros strategijas, Lietuvos Respublikos teritorijos

[454] Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999. Nr. 82–2418.

bendrąjį planą, Nacionalinį plėtros planą (bendrąjį programavimo dokumentą), Nacionalinės plėtros planą, apskrities ir jos teritorijoje esančių savivaldybių bendruosius planus bei savivaldybių strateginius plėtros planus. Probleminės regioninės teritorijos programą tvirtina Vyriausybė. Todėl regionų plėtra yra ne pačių regionų savarankiškai vykdoma veikla, o valstybės veiklos sudėtinė dalis, kuri įgyvendinama per konkrečias apskritis arba savivaldybes. Regioninės plėtros įstatymo 14 straipsnyje nustatyta, kad apskrities viršininko administracija organizuoja reikiamų regioninei plėtrai dokumentų aptarimą su valstybės ir savivaldybės institucijomis, socialiniais ir ekonominiais partneriais, ūkio subjektais ir Vyriausybė arba jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka teikia informaciją, kaip rengiami arba įgyvendinami patvirtinti regiono planai. Vyriausybė 2002 m. gruodžio 5 d. yra patvirtinusi regionų plėtros programą ir jos įgyvendinimo priemones, tačiau tik savo kadencijos laikotarpio. Todėl atsižvelgiant į tokią praktiką galima daryti prielaidą, kad bus tvirtinami atskirų laikotarpių regionų plėtros planai ir per tuos laikotarpius įgyvendinami.

Aptariamo Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo 10 straipsnyje įtvirtinta, kad Vyriausybė, nustatydama ir įgyvendindama nacionalinę regioninę politiką, sudaro Nacionalinę regioninės plėtros tarnybą, tvirtina jos sudėtį bei nuostatus. Nacionalinė regioninės plėtros tarnyba sudaryta ir jos nuostatai patvirtinti 2003 m. balandžio 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu. Pagrindinė jos funkcija – koordinuoti regioninę plėtrą ir teikti pasiūlymus Vyriausybei. O minėto įstatymo 13 straipsnyje reglamentuota, kad konkretaus regiono plėtros tarybą sudaro apskrities viršininkas. Įstatyme taip pat reglamentuota šios tarybos sudėtis. Ji susideda iš apskrities viršininko, regiono savivaldybių merų, teritorinės darbo biržos atstovo ir deleguotų savivaldybių tarybų narių, kurių skaičių lemia gyventojų skaičius atitinkamose savivaldybėse. Šios tarybos pagrindinės funkcijos yra šios: regiono plėtros plano svarstymas, tvirtinimas ir sprendimų dėl jo įgyvendinimo priėmimas.

Išnagrinėjus išvardytas įstatymo ir poįstatyminių teisės aktų nuostatas nacionalinės regioninės plėtros klausimais apibendrintai galima pasakyti:

1) nacionalinę regioninę plėtrą valstybės mastu tvirtina Vyriausybė;
2) nacionalinę regioninę plėtrą koordinuoja Nacionalinė regioninės plėtros taryba;
3) atskirų regionų plėtros programas tvirtina regiono taryba ir priima sprendimus dėl jų vykdymo.

Regionų plėtros programas įgyvendina apskritys, savivaldybės ir kitos valstybės institucijos pagal patvirtintus regionų plėtros planus.

1.10. Lietuvos Respublikos apskričių viršininkų institucijos

Konkrečiau aptariant apskrities valdymo institucijas pažymėtina, kad apskrityje, kaip aukštesniajame administraciniame vienete, valdymas, arba administravimas, yra ne vietinio autonominio pobūdžio, o valstybinio. Valdymas skirstomas teritoriniu principu ir, palyginti su kitomis užsienio valstybėmis, jį galima būtų įvardyti kaip regioninį. Tačiau, kaip minėta, Lietuvos aukštesnieji administraciniai vienetai savivaldos neturi. Todėl Lietuvos aukštesniųjų administracinių vienetų niekaip negalima lyginti su užsienio šalių, pavyzdžiui, JAV, Vokietijos, Rusijos, Ispanijos, Švedijos ir su kitų valstybių aukštesniaisiais administraciniais vienetais, kurie turi analogiškas mūsų savivaldybėms žmonių renkamas ir jiems atstovaujančias institucijas. Jau minėta, jog Lietuvos Respublikos Konstitucijos 122 straipsnyje nustatyta, kad aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė. Todėl 1994 m. liepos 19 d. priėmus Lietuvos Respublikos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą ir padalinus šalies teritoriją į 10 apskričių tais pačiais metais gruodžio 15 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, kuriuo buvo reglamentuota, kaip Vyriausybė turi organizuoti jų valstybinį valdymą. Šio įstatymo pirmojoje redakcijoje buvo nustatyta, kad apskrities valdymą organizuoja apskrities valdytojas. Dabartinėje įstatymo redakcijoje valdytojo pareigybė pakeista į apskrities viršininką. Ministro Pirmininko teikimu jį skiria ir atleidžia iš pareigų Vyriausybė, kuriai apskrities viršininkas yra atskaitingas. Be to, Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad apskrities viršininkas taip pat atsiskaito Vyriausybės įgaliotai institucijai. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1184 „Dėl apskrities viršininko atskaitingumo“ nustatė, kad apskrities viršininkas Vyriausybei ir Vidaus reikalų ministerijai pateikia metinės veiklos ataskaitą. O ataskaitas Aplinkos, Finansų, Krašto apsaugos, Kultūros, Socialinės apsaugos ir darbo, Susisiekimo, Sveikatos apsaugos, Švietimo ir mokslo, Ūkio, Vidaus reikalų, Žemės ūkio ministerijoms pateikia pagal įstatymų ir kitų teisės aktų joms nustatytą kompetenciją.

Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatyme nustatyti apskrities viršininko įgaliojimai (funkcijos) suskirstyti pagal socialinės veiklos sritis.

Švietimo, kultūros ir socialinio darbo srityje apskrities viršininkas įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities valstybines švietimo, išskyrus aukštąsias mokyklas, įstaigas, kultūros, kūno kultūros ir sporto, socialinės paramos ir globos įstaigas bei tarnybas, taip pat

specialiųjų socialinių paslaugų institucijas, atsako už jų funkcionavimą ir išlaikymą. Šioje srityje apskrities viršininkas organizuoja bendrosios valstybinės švietimo, kultūros ir socialinės politikos vykdymo priežiūrą bei rengia, koordinuoja ir vykdo apskrities socialines programas ir socialinius projektus ir kontroliuoja, kaip teikiamos socialinės paslaugos apskričiai priklausančiose socialinių paslaugų teikimo įstaigose, kartu su teritorinėmis darbo biržomis sprendžia gyventojų užimtumo problemas.

Sveikatos priežiūroje ir farmacinės veiklos srityje organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintų valstybinių sveikatos strategijų ir sveikatos apsaugos reformos įgyvendinimą apskrityje, nagrinėja apskrities savivaldybių gyventojų sveikatos būklę, jos pokyčius, juos lemiančius veiksnius ir teikia Vyriausybei ir Sveikatos apsaugos ministerijai su apskrities savivaldybėmis suderintus siūlymus dėl apskrities gyventojų sveikatos išsaugojimo, atgavimo ir stiprinimo. Suderinęs su Sveikatos apsaugos ministerija steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskričių ligonines, taip pat nustatytas ir įrašytas į Sveikatos apsaugos ministerijos patvirtintą sąrašą antrinės sveikatos priežiūros specializuotas stacionarines asmens sveikatos priežiūros įstaigas. Sveikatos apsaugos srityje apskrities viršininkas privalo organizuoti valstybinių privalomųjų sveikatos programų įgyvendinimą apskrityje, regioninių visuomenės sveikatos ugdymo ir neinfekcinių ligų bei traumų profilaktikos programų rengimą ir jų įgyvendinimą. Jas įgyvendindamas apskrities viršininkas bendradarbiauja su apskrities savivaldybėmis ir įstatymų nustatyta tvarka ir pagrindais teikia siūlymus Vyriausybei skelbti apskrities teritoriją arba jos dalį pavojaus arba žalos visuomenės sveikatai rajonu. Taip pat turi ir kitus atskirų įstatymų nustatytus įgaliojimus sveikatos priežiūros klausimais.

Teritorijų planavimo ir paminklotvarkos srityje apskrities viršininkas organizuoja apskrities lygmens teritorijų planavimo dokumentų rengimą, dalyvauja jų derinimo procedūroje, kaupia ir tvarko teritorijų planavimo duomenų banką bei teritorijų planavimo duomenų registrą, teikia informaciją kitų lygių duomenų bankams ir išvadas – siūlymus dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo ir specialiųjų planų rengimo. Nustatyta tvarka rengia sąlygas apskrities ir savivaldybių teritorijų planavimo dokumentams, organizuoja savivaldybių teritorijų planavimo, statinių projektavimo, statybos, statinių pripažinimo tinkamais naudoti ir griovimo valstybinės priežiūros vykdymą bei išduoda leidimus statyboms (išskyrus tuos, kurių išdavimas įstatymų pavestas savivaldybės administracijos direktoriui). Apskrities viršininkas koordinuoja savivaldybių ir valstybės institucijų veiklą vykdant geodezijos, topografijos, kartografijos ir geoinformatikos darbus, organizuoja šių darbų valstybinės priežiūros vykdymą, saugo kultūros vertybes ir pa-

minklus bei tvarko jų apskaitą ir organizuoja paminklotvarkos priežiūrą, taip pat atlieka apskričiai priskirtų objektų statybos užsakovo funkcijas.

Žemėtvarkos ir žemės ūkio srityje apskrities viršininkas tvarko laisvos valstybinės žemės fondą, išskyrus žemę, perduotą valdyti savivaldybių institucijoms, įgyvendina žemės reformą. Įstatymų nustatyta tvarka apskrities viršininkas turi organizuoti žemės servitutų nustatymą ir žemės naudojimo valstybinį reguliavimą, žemės naudojimo valstybinę kontrolę, koordinuoti ir organizuoti regioninės kaimo plėtros programos įgyvendinimą.

Apskrities viršininkas vykdo melioracijos ir hidrotechnikos įrenginių priežiūrą, perleidžia valstybinę žemę privačion nuosavybėn, išskyrus privatizuojamiems nekilnojamojo turto objektams priskirtus žemės sklypus, taip pat atstovauja valstybei perleidžiant privačią žemę valstybės nuosavybėn bei valstybei pagal įstatymus arba testamentą paveldint žemę, sprendžia žemės paėmimo visuomenės poreikiams ir pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties keitimo klausimus.

Gamtos išteklių naudojimo ir aplinkos apsaugos srityje apskrities viršininkas organizuoja veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauja valdant kitas valstybės saugomas teritorijas (išskyrus rezervatus), pagal savo kompetenciją teikia pasiūlymus gamtos išteklių naudojimo limitams nustatyti, rengia apskrities aplinkos apsaugos valstybines programas, investicijų projektus, organizuoja ir koordinuoja jų įgyvendinimą, vandens telkinių apsaugos zonų ir pakrantės apsaugos juostų tvarkymą bei vandens telkinių valdymą, atlieka valstybinę miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolę bei organizuoja ekologinį švietimą.

Nemažai apskrities viršininko įgaliojimų (funkcijų) Apskrities valdymo įstatyme įtvirtinta ir kitose srityse. Iš jų kaip svarbias galima paminėti valstybės įmonių steigimą, apskričių viršininkams perduotų valstybės įmonių valstybei priklausančių akcijų valdymą, atstovavimą valstybei kitose akcinėse bendrovėse, kuriose akcijų turi valstybė. Apskrities viršininkas taip pat registruoja visuomeninių organizacijų, kurių veikla apima daugiau kaip vienos savivaldybės teritoriją ir kurių buveinės yra apskrities centre arba kitoje apskrities teritorijoje esančioje miesto ar kaimo gyvenamojoje vietovėje, įstatus.

Teritoriniams valstybinio administravimo subjektams, t. y. apskričių viršininkams, įstatymų leidėjas suteikia nemažai įgaliojimų. Šiems įgaliojimams, t. y. priskirtoms funkcijoms, įgyvendinti Apskrities valdymo įstatyme nustatyta, kad apskrities viršininkas formuoja administraciją ir jai vadovauja. Įstatymo 18 straipsnyje apskrities viršininko administracija įvardyta juridiniu asmeniu, turinčiu antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir apskrities pavadinimu. Tačiau apskrities viršininko administracija yra ne valdymo ins-

titucija, o apskrities viršininko, kaip vykdomosios institucijos, aptarnaujanti įstaiga. Jos struktūrą ir nuostatus tvirtina apskrities viršininkas pagal Vyriausybės patvirtintus apskrities viršininko administracijos tipinę struktūrą ir tipinius nuostatus. Nors apskritys savo veiklą pradėjo 1995 m., o tipinius apskrities viršininko administracinius nuostatus Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino tik 2002 m. kovo 27 d., šiuose nuostatuose nurodyta, kad apskrities viršininko administraciją sudaro departamentai, skyriai, tarnybos (administracijos struktūriniai padaliniai). Kartu su tipiniais nuostatais buvo patvirtinta ir tipinė apskrities viršininko administracijos struktūra. Joje nustatyta, kad apskrities viršininkas, tvirtindamas administracijos struktūrą, gali steigti 6 departamentus su 15 padalinių (skyrių), 3 tarnybas ir 2 skyrius. Visi šie padaliniai sudaro apskrities administraciją, padedančią apskrities viršininkui vykdyti jam nustatytas funkcijas, kurios įgyvendinamos Apskrities valdymo įstatymo 20 straipsnyje nustatyta tvarka, leisti įsakymus ir kitus teisės aktus ir tikrinti, kaip jie vykdomi. Įstatyme išsamiai neaptariama, kas turi teisę naikinti apskrities viršininko įsakymus ir kitus teisės aktus, o tik pasakoma, kad jie naikinami įstatymų nustatyta tvarka. Atsižvelgiant į tai, kad apskrities viršininkas yra viešojo administravimo institucija, pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą jo įsakymus ir kitus aktus, kaip teritorinių valstybinių administravimo subjektų priimtus, gali panaikinti atitinkamos apygardos administracinis teismas.

1.11. Lietuvos Respublikos savivaldybių institucijos

Vietos savivaldos esmė. Nagrinėjant savivaldybių institucijas ir jų funkcijas pirmiausia reikia aptarti pačią savivaldos esmę. Pažymėtina, kad savivaldybių, arba kaip priimta vartoti kitų šalių praktikoje municipalitetų, vieno modelio pasaulyje nėra. Savivaldybių dydžiai, jų veiklos formos, funkcijos, santykiai su kitomis valdžios institucijomis įvairiose šalyse yra skirtingi. Šalių municipalinė teisė gali būti panaši tik savivaldybių atstovaujamų darinių rinkimais bei jų institucijų formavimu.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pirmoje dalyje įtvirtinta nuostata, kad savivaldos teisė užtikrinama įstatymo nustatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas. Antroje šio straipsnio dalyje nustatyta, kad savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolati-

nius administracinio vieneto gyventojus pagal įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu[455]. O ketvirtoje dalyje sakoma, kad Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus.

Panašiai savivaldos teisę apibrėžia ir Europos vietos savivaldos chartija. Jos 3 straipsnyje sakoma, kad savivaldos teisę įgyvendina tarybos arba susirinkimai, kurie sudaryti slaptu balsavimu, tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu bei gali turėti jiems pavaldžius vykdomuosius organus. Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos Pasaulio vietos savivaldybių deklaracijos 2 straipsnyje nurodyta, kad savivaldos teisę įgyvendina asmenys arba atstovaujamieji dariniai, periodiškai laisvai išrinkti arba paskirti išrinkto darinio atstovų[456]. Tačiau administracinės teisės pažinimo dalykas yra administraciniai teisiniai santykiai, todėl savivaldos atstovaujamųjų institucijų rinkimo, jų sudarymo ir panašiai mes nenagrinėsime. Šie dalykai išsamiai aptariami Lietuvos teisės universiteto mokslininkų išleistame Lietuvos Konstitucinės teisės vadovėlio XVI skyriuje[457]. Manome, kad administracinės teisės dalykui svarbiau žinoti savivaldybių institucijų funkcijas, atskleidžiančias tuos socialinius bei ūkinius dalykus bei kitus žmonių viešuosius reikalus, kuriuos savivaldybės administruoja. Savo aktais jos įgyvendina vietos savivaldą, kuri 1994 m. liepos 7 d. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme (vėliau pakeistame ir papildytame) įvardijama kaip valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą. Kaip matome, žodis „savivaldybė“ turi dvi prasmes. Tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis vietos savivaldos teisę, ir kartu juridinis asmuo, kaip viešojo administravimo subjektas, kuriam pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją, Vietos savivaldos įstatymą bei kitus teisės aktus suteiktos viešojo administravimo funkcijos administruoti atitinkamos teritorijos vietos žmonių bendruomenių reikalus.

---

[455] Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalis keista du kartus. Pirmojoje – 1992 m. redakcijoje savivaldybių tarybų narių kadencija buvo 2 metai (Valstybės žinios. 1992. Nr. 31–953), vėliau 1996 m. – 3 metai (Valstybės žinios. 1996. Nr. 122–2863), o nuo 2002 m. – 4 metai (Valstybės žinios. 2002. Nr. 65–2626).

[456] The Local Government Politician's Handbook / Department of Local Government. Riga, 1995.

[457] Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: LTU, 2001.

Vokiečių autorius Horstas Kanitzas savo leidinyje „Pilietis ir savivaldybė“, kurį Konrado Adenauerio fondas Baltijos šalims 1995 m. publikavo Lietuvoje, teigia, kad vietiniais reikalais vadinamos problemos, kurios atsiranda dėl didesnės žmonių grupės bendro gyvenimo bei bendros jų ūkinės veiklos tam tikroje ribotoje erdvėje ir kurias savivaldybė gali išspręsti savo jėgomis. Prie tokių problemų jis priskiria vandens, energijos bei dujų tiekimą; kelių tiesimą ir miesto transporto organizavimą; vaikų darželius ir mokyklas; senelių, vaikų ir jaunimo namus; ligonines; sporto įrenginius ir žaliąsias zonas; muziejus, bibliotekas, teatrus; gatvių tvarkymą, šiukšlių išvežimą, kanalizacijos vandenų valymą[458]. Galima teigti, kad panašaus pobūdžio vietos savivaldybių funkcijos nustatomos ir mūsų šalyje, tačiau kartu būtina pažymėti, kad jos dažnai horizontaliai persipina su valstybės institucijų vykdoma veikla. Tai labai stipriai buvo jaučiama praėjusiame dešimtmetyje, kai ekonominės ir socialinės sanklodos mūsų šalyje transformavosi iš vadinamųjų socialistinių struktūrų į demokratines. Todėl neatsitiktinai Vietos savivaldos įstatymas daug kartų buvo keičiamas arba taisomas. Šis procesas tęsiasi dar ir dabar. Vis dėlto kai kuriose ūkio ir socialinėse veiklos srityse vietose jau klostosi tam tikros tradicijos. Šiuo metu jau galima sakyti, kad vietos savivaldybių institucijų funkcijos, nors dar dažnai keičiamos, bet vis aiškiau apibrėžiamos įstatymuose ir jas įgyvendinant vietose ar, kitaip tariant, vykdant taip pat jau formuojama atitinkama praktika.

Vietos savivaldos principai. Pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda mūsų šalyje, yra nustatyti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje. Tai:

- atsakingumas rinkėjams. Savivaldybės tarybos nariai (toliau – tarybos nariai) už savo veiklą yra atsakingi ir atskaitingi rinkėjams;
- gyventojų dalyvavimas tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus. Savivaldybės institucijos turi sudaryti sąlygas gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, sueigas, viešą peticijų nagrinėjamą, skatina kitas pilietinės iniciatyvos formas. Savivaldybės institucijos diegia savivaldos principus švietimo, kultūros ir kitose įstaigose, remia visuomeninių organizacijų iniciatyvas, susijusias su viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymu;
- savivaldybių ir valstybės interesų derinimas tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus;
- savivaldybės institucijų veiklos laisvė ir savarankiškumas, kai jos,

[458] Kanitzas H. Pilietis ir savivaldybė. Vilnius: Savivalda, 1995.

įgyvendindamos įstatymus, kitus teisės aktus ir įsipareigojimus bendruomenei, priima sprendimus;
- veiklos skaidrumas. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma;
- bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimas. Savivaldybės institucijų priimti sprendimai bendruomenės interesais neturi pažeisti įstatymų garantuotų atskirų gyventojų teisių;
- viešumas ir reakcija į gyventojų nuomonę. Gyventojai arba jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų bei atskirų valstybės tarnautojų darbą. Savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla gali būti slapta tik įstatymų nustatytais atvejais;
- savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumas. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla bei visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus;
- žmogaus teisių bei laisvių užtikrinimas ir gerbimas. Savivaldybės institucijų arba valstybės tarnautojų priimami sprendimai neturi pažeisti žmogaus orumo, jo teisių ir laisvių.

Iš šių Vietos savivaldos įstatyme įvardytų 9 pagrindinių principų matome, kad nuosekliai juos įgyvendinančios administracinių vienetų – savivaldybių gyventojams atstovaujančios institucijos yra atskaitingos apibrėžtai vietos žmonių bendruomenei ir gali būti jos kontroliuojamos. Savo ruožtu savivaldybių institucijos, spręsdamos vietos bendruomenių reikalus, privalo užtikrinti žmonių bei juridinių asmenų teises ir laisves bei darniai derinti vietos bendruomenių interesus su visos valstybės interesais.

Finansiniai savivaldybių ištekliai ir turtas. Suprantama, kad savivaldybės tinkamai įgyvendintų savivaldos teisę ir vykdytų joms nustatytas kitas funkcijas, būtini materialiniai ir finansiniai ištekliai. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 121 straipsnyje nustatyta, kad savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą ir kad jos turi teisę neperžengdamos įstatymo numatytų ribų nustatyti vietines rinkliavas. Iš savo biudžeto savivaldybių tarybos taip pat gali numatyti mokesčių ir rinkliavų lengvatas. Konstitucijos 127 straipsnyje taip pat įtvirtinta, kad Lietuvos biudžeto sistemą sudaro savarankiškas Lie-

tuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Šiomis Konstitucijos nuostatomis aiškiai pasakoma, kad savivaldybių funkcijoms įgyvendinti pagal įstatymų nustatytas ribas garantuojami finansiniai ištekliai. Savivaldybių biudžetų pajamų dydis ir šaltiniai nustatomas pagal metodiką, patvirtintą 1997 m. liepos 2 d. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu. Tačiau kartu būtina pažymėti, kad atsižvelgiant į tai, jog Lietuvos Respublikos nacionalinį biudžetą sudaro valstybės ir savivaldybių biudžetai ir gerėjant ekonominei padėčiai didėja valstybės biudžetas, atitinkamai didinami atsiskaitymai ir savivaldybių biudžetams. Todėl galima teigti, kad savivaldybių biudžetai, nors ir savarankiškai nustatomi, tačiau jų dydį tiesiogiai lemia bendra nacionalinio biudžeto apimtis.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 36 straipsnio 1 dalyje nustatyta išsami savivaldybių finansinių išteklių sudėtis, o 3 nurodyto straipsnio dalyje įtvirtinta nuostata, kad savivaldybių biudžetų lėšos gali būti naudojamos tik savivaldybių funkcijoms, t. y. jų tarybų patvirtintoms socialinėms ir ekonominėms bei kitoms programoms įgyvendinti, savivaldybių biudžetinėms įstaigoms išlaikyti ir viešųjų paslaugų teikimui organizuoti. Pagal Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymą ir Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu patvirtintą Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarką savivaldybių biudžetai sudaromi ir tvirtinami vieneriems biudžetiniams metams.

Materialusis turtas savivaldybių dispozicijon yra perduotas pagal Lietuvos Respublikos 1997 m. gruodžio 2 d. valstybės turto perdavimo savivaldybių nuosavybėn įstatymą. Savivaldybės iki šio įstatymo priėmimo ir materialaus valstybės turto perdavimo jį valdė patikėjimo teise. Vėliau, 1998 m. gegužės 12 d., buvo priimtas Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, kuriame nustatyta savivaldybių materialaus ir nematerialaus turto sandara ir tvarka, kaip jis valdomas. O Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 34 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkciją įgyvendina savivaldybės taryba.

Savivaldybių funkcijų rūšys. Vietos savivaldos įstatymo, kuris, kaip minėta, daug kartų keistas, papildytas ir taisytas, 5 straipsnyje savivaldybių funkcijos skirstomos į: ***savarankiškąsias, priskirtąsias*** (ribotai savarankiškas), ***valstybines*** *(*perduotas savivaldybėms*)* ir ***sutartines***.

Savarankiškąsias funkcijas savivaldybės atlieka pagal įstatymais suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus savo bendruomenei ir atsižvelgdamos

į jos interesus. Įgyvendindamos šias funkcijas savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atskaitingos, kad šios funkcijos būtų atliktos. Todėl visiškai savarankiškas (suverenias) galias savo teritorijoje pagal įstatymus savivaldybės turi tik vykdydamos šios rūšies funkcijas. T. y. šioje srityje jos turi finansinį, planavimo ir organizacinį savarankiškumą.

Priskirtosios *(ribotai savarankiškos)* funkcijos įgyvendinamos vadovaujantis Vietos savivaldos ir kitais įstatymais ir jų pagrindu priimtais kitais teisės aktais atsižvelgiant į vietos sąlygas ir aplinkybes. Šias funkcijas savivaldybės įgyvendina taip pat savarankiškai, bet jų savarankiškumo ribotumą tokiu atveju lemia tos teisės normos, kurios nustatytos kituose įstatymuose ir poįstatyminiuose teisės aktuose. Jos taikomos atsižvelgiant į konkrečios savivaldybės sąlygas, t. y. į konkrečiose savivaldybėse esamas realijas, toms savivaldybėms numatomą finansavimą ir pan.

Valstybinės *(perduotos savivaldybėms)* yra tokios funkcijos, už kurių įgyvendinimą atsakinga valstybė, tačiau atsižvelgiant į tai, kad tenkinat gyventojų poreikius jas geriau įgyvendinti vietose, įstatymais tai pavedama daryti savivaldybėms. Tokiais atvejais valstybė, perduodama tokių funkcijų įgyvendinimą, atitinkamai numato savivaldybėms materialinius ir finansinius išteklius, todėl savivaldybės už jų įgyvendinimą yra atsakingos tik organizaciniu požiūriu, o finansiškai už šių funkcijų įgyvendinimą subsidiariai atsakinga valstybė. Tuo tarpu už priskirtų (ribotai savarankiškų) funkcijų įgyvendinimą savivaldybės su valstybe atsakingos solidariai, nes savivaldybės, nors jas vykdo savarankiškai, atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes, tačiau pagal kitais įstatymais įtvirtintą bendrą tvarką ir įstatymais valstybės nustatytus finansavimo išteklius.

Sutartinės funkcijos atliekamos pagal sutartis su valstybės institucijomis ir kitomis valstybės įstaigomis.

Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje savivaldybių funkcijos dar grupuojamos ir pagal veiklos pobūdį:

1) vietos valdžios;
2) viešojo administravimo;
3) viešųjų paslaugų.

Šiame įstatyme nustatyta, kad vietos valdžios funkcijas savivaldybėse vykdo savivaldybės taryba, o Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka – savivaldybės taryba, savivaldybės administracijos direktorius bei kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktais arba savivaldybės tarybos sprendimais suteikiamos viešojo administravimo teisės savivaldybės teritorijoje. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai – tai dažniausiai savivaldybių įmonės

arba pagal su savivaldybėmis sudarytas sutartis kiti asmenys, kuriuos savivaldybės privalo parinkti viešai.

Savivaldybių institucijos ir jų funkcijos. Savivaldybių funkcijas tiek ūkinėje, tiek socialinėje veikloje įgyvendina jų institucijos. Todėl administracinės teisės požiūriu būtina žinoti ne tik savivaldybių veiklą apskritai, bet ir jų institucijų – atstovaujamosios savivaldybės tarybos ir vykdomosios – savivaldybės administracijos direktoriaus – funkcijas. Tik per jas galima atskleisti savivaldybių veiklos turinį bei jos sritis, sužinoti šių institucijų paskirtį ir jų kompetenciją vietose (savose teritorijose). Tai svarbu, nes šios institucijos, kaip minėta, administruoja žmonių reikalus ir sprendžia vietinio pobūdžio socialines bei ūkines problemas. Pažymėtina, kad Vietos savivaldos įstatyme išsamiai reglamentuotos savivaldybių institucijų – savivaldybės tarybos ir savivaldybės administracijos direktoriaus – funkcijos. Savivaldybių kontrolės ir audito institucijos čia nebus nagrinėjamos, nes tai priežiūros institucijos, kurios neadministruoja žmonių viešųjų reikalų. Jos prižiūri, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas bei naudojamas savivaldybių turtas, kaip vykdomas jos biudžetas. Be šių institucijų, savivaldybėms priklauso ir kiti viešojo administravimo subjektai. Tai savivaldybėms pavaldžios įstaigos ir kiti subjektai bei savivaldybės administracijos padaliniai, turintys teisės aktų suteiktus įgaliojimus bei atliekantys jiems pavestas funkcijas. Jų veiklos bei funkcijų čia taip pat neaptarsime, nes tai platesnio nagrinėjimo objektas.

Tai nuolat veikianti atstovaujamoji savivaldybės institucija – savivaldybės taryba, per kurią įgyvendinama savivaldos teisė. Savivaldybės tarybos įgaliojimai, t. y. funkcijos, įtvirtintos Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme. Pagal šio įstatymo 17 straipsnio nuostatas savivaldybės taryba:

- tvirtina savivaldybės tarybos veiklos reglamentą. Jame, be kitų klausimų, turi būti numatytos pagrindinės bendravimo su gyventojais formos ir būdai, kurie garantuotų vietos savivaldos principų ir teisių įgyvendinimą bendruomenės interesais;
- renka ir prieš terminą iš pareigų atleidžia merą;
- mero teikimu skiria ir prieš terminą atleidžia mero pavaduotoją (pavaduotojus), vadovaudamasi įstatymais nustato jam (jiems) darbo užmokestį;
- mero teikimu nustato mero pavaduotojo (pavaduotojų) veiklos sritis;
- priima sprendimą sudaryti savivaldybės tarybos kolegiją ir mero teikimu ją sudaro;

- sudaro savivaldybės tarybos komitetus, komisijas ir kitas struktūras, reikalingas savivaldybės tarybos darbui organizuoti, bei įstatymų numatytas visuomenines komisijas ir tarybas;
- renka Kontrolės komiteto pirmininką, jo teikimu skiria Kontrolės komiteto pirmininko pavaduotoją, tvirtina Kontrolės komiteto veiklos programą;
- sudaro pretendentų į savivaldybės kontrolieriaus pareigas atrankos komisiją, priima sprendimą dėl savivaldybės kontrolieriaus priėmimo į pareigas ir atleidimo iš valstybės tarnybos, savivaldybės kontrolieriaus teikimu steigia savivaldybės kontrolieriaus tarnybą, tvirtina savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) veiksmų planą ir kartą per metus išklauso savivaldybės kontrolieriaus ataskaitą bei priima dėl jos sprendimą;
- priima sprendimą dėl savivaldybės administracijos direktoriaus (direktoriaus pavaduotojo) priėmimo į pareigas ir atleidimo iš valstybės tarnybos, mero teikimu tvirtina savivaldybės administracijos struktūrą, administracijos nuostatus ir darbo užmokesčio fondą, nustato didžiausią leistiną valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš savivaldybės biudžeto, skaičių;
- gali priimti sprendimus dėl seniūnijų steigimo ir jų skaičiaus, priskiria seniūnijoms savivaldybės teritorijas, nustato jų ribas ir prireikus jas keičia įvertinusi vietos gyventojų nuomonę;
- tvirtina savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) bei visuomeninių komisijų ir tarybų veiklos nuostatus;
- Biudžeto sandaros įstatyme nustatyta tvarka tvirtina savivaldybės biudžetą ir jo įvykdymo apyskaitą, prireikus tikslina savivaldybės biudžetą;
- priima sprendimus dėl papildomų bei planą viršijančių savivaldybės biudžeto pajamų ir kitų lėšų paskirstymo bei tikslinės paskirties fondų sudarymo ir naudojimo;
- skirsto biudžetinėms įstaigoms biudžeto asignavimus;
- priima sprendimus dėl savivaldybės teritorijos raidos analizės, bendrųjų ilgalaikių socialinių, kultūrinių, ūkinių, investicinių, demografinių, nusikaltimų kontrolės ir prevencijos, ekologinių, sveikatos ir kitų programų projektų rengimo;
- priima sprendimus dėl valstybės socialinių ir ekonominių programų tikslinių lėšų ir kitų valstybės fondų lėšų bei materialiojo turto paskirstymo savivaldybės biudžetinėms įstaigoms;

– priima sprendimus dėl socialinės ir gamybinės infrastruktūros objektų projektavimo ir statybos, paveda savivaldybės administracijai atlikti šių darbų užsakovo funkcijas, nustato šių objektų eksploatavimo tvarką;
– priima sprendimus dėl socialinio būsto fondo sudarymo (statybos, pirkimo ir t. t.) tvarkos, būsto suteikimo tvarkos bei dėl savivaldybės gyvenamųjų patalpų nuomos mokesčio dydžio;
– mero siūlymu sprendžia dėl savivaldybės tarybos sekretoriato bei mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo (jei sekretoriatas nesudaromas) valstybės tarnautojų pareigybių steigimo, nustato jų skaičių;
– kasmet nustato savivaldybės tarybos narių ir valstybės tarnautojų mokymo prioritetus;
– nustato kainas ir tarifus už savivaldybės įmonių, specialios paskirties bendrovių, savivaldybės biudžetinių ir viešųjų įstaigų teikiamas atlygintinas paslaugas bei keleivių vežimą vietiniais maršrutais, taip pat įstatymų nustatyta tvarka nustato centralizuotai tiekiamos šilumos, šalto ir karšto vandens kainas, vietines rinkliavas bei kitas įmokas;
– Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka, laikydamasi įstatymų nustatytų skolinimosi limitų ir gavusi savivaldybės kontrolieriaus išvadą, priima sprendimus dėl naudojimosi bankų kreditais, paskolų ėmimo ir teikimo, garantijų suteikimo ir laidavimo kreditoriams už savivaldybės kontroliuojamų įmonių imamas paskolas;
– priima sprendimus teikti mokesčių, rinkliavų ir kitas įstatymų nustatytas lengvatas savivaldybės biudžeto lėšomis. Nustato subsidijų ir kompensacijų skyrimo naujas darbo vietas steigiančioms visų rūšių įmonėms tvarką, atitinkamai keičia savivaldybės biudžetą tais atvejais, kai lėšų tam nebuvo numatyta;
– tvirtina savivaldybės socialinės ir ekonominės plėtros programas;
– deleguoja tarybos narius į įstatymų nustatytas regionines tarybas bei komisijas ir suteikia jiems įgaliojimus;
– priima sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, nustato šio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką, išskyrus atvejus, kai ji nustatyta įstatymuose;
– priima sprendimus dėl savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo patikėjimo teise;
– steigia savivaldybės biudžetines įstaigas, savivaldybės įmones, šeimynas, savivaldybės viešąsias įstaigas, akcines bendroves, įstatymų nustatyta tvarka priima sprendimus dėl dalyvavimo jas steigiant ir

dėl šių įstaigų, įmonių bei šeimynų reorganizavimo, pertvarkymo ir likvidavimo arba dalyvavimo jas reorganizuojant, pertvarkant ir likviduojant, taip pat dėl šių juridinių asmenų vadovų skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų;
- priima sprendimus dėl bendrų su kitomis savivaldybėmis įmonių steigimo;
- įstatymų nustatyta tvarka tvirtina teritorijų planavimo dokumentus. Specialiuosius ir detaliuosius planus įstatymų ir savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka gali pavesti tvirtinti savivaldybės administracijos direktoriui;
- Saugomų teritorijų įstatymo nustatyta tvarka steigia savivaldybės saugomas teritorijas, skelbia savivaldybės saugomus vietinės reikšmės gamtos bei kultūros paveldo objektus, priima sprendimus aplinkos apsaugos būklei gerinti;
- teikia siūlymus dėl savivaldybės teritorijos ribų keitimo, savivaldybės pavadinimo suteikimo ir keitimo, gyvenamųjų vietovių sudarymo, jų pavadinimų, teritorijų ribų nustatymo ir keitimo, taip pat suteikia ir keičia gatvių, aikščių, pastatų, statinių ir kitų savivaldybei nuosavybės teise priklausančių objektų pavadinimus pagal Vyriausybės nustatytus kriterijus;
- tvirtina želdinių apsaugos, miestų ir kitų gyvenamųjų vietovių tvarkymo, visuomenės sveikatos, sanitarijos ir higienos, atliekų tvarkymo bei aplinkos apsaugos, gyvūnų laikymo, prekybos turgavietėse ir kitas taisykles;
- teikia siūlymus nustatyta tvarka tvirtinti savivaldybės gyvenamųjų vietovių herbus, tvirtina kitus savivaldybės simbolius ir jų naudojimo tvarką, nustatyta tvarka gali už nuopelnus suteikti savivaldybės (jos centro ar kitos gyvenamosios vietovės) piliečio garbės vardą;
- savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka išklauso savivaldybės mero, savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės kontrolieriaus, biudžetinių ir viešųjų įstaigų, įmonių ir organizacijų vadovų ataskaitas bei atsakymus į tarybos narių paklausimus ir priima dėl jų sprendimus;
- teikia valstybės institucijoms siūlymus dėl savivaldybės teritorijoje esančių jų padalinių veiklos, prireikus savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka išklauso šių padalinių vadovus;
- priima sprendimus dėl savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teisių atkūrimo religinėms bendrijoms ir bendruomenėms;

– priima sprendimus dėl kompensacijų tam tikroms vartotojų grupėms mokėjimo už perkamą kurą, elektros ir šilumos energiją, karštą vandenį bei gamtines dujas;
– priima sprendimus dėl koncesijų naudotis savivaldybės objektais suteikimo tikslingumo ir atlyginimo dydžio nustatymo;
– priima sprendimus dėl specializuotų (tikslinių) fondų sudarymo;
– nustato savivaldybės vardu gautos labdaros skirstymo tvarką;
– gali priimti sprendimą atlikti savivaldybės įstaigų ar savivaldybės kontroliuojamų įmonių tam tikros veiklos nepriklausomą auditą;
– tvirtina savivaldybės vardu sudaromų sutarčių pasirašymo tvarką ir nustato, kokios sutartys negali būti sudaromos be išankstinio savivaldybės tarybos pritarimo;
– priima sprendimą išieškoti iš savivaldybės administracijos direktoriaus ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų žalą, atsiradusią dėl jų tyčinių neteisėtų sprendimų, pareigų neatlikimo ar šiurkštaus aplaidumo atliekant pareigas, kai savivaldybės viešojo administravimo subjektai teismo sprendimu turėjo atlyginti žalą, jeigu žala neviršija jų paskutinių šešių mėnesių vidutinio darbo užmokesčio dydžio;
– priima sprendimus dėl jungimosi į savivaldybių sąjungas, dėl bendradarbiavimo su užsienio šalių savivaldybėmis ar prisijungimo prie tarptautinių savivaldos organizacijų;
– tvirtina kaimo plėtros programas;
– priima sprendimus skelbti vietos gyventojų apklausą;
– neperžengdama įstatymų nustatytų įgaliojimų gali priimti sprendimus klausimais, kurie nėra išbraukti iš jos kompetencijos arba nėra priskirti kitiems viešojo administravimo subjektams.

Iš įstatyme išvardytų savivaldybės tarybos funkcijų matyti, kad ši institucija priima sprendimus visais klausimais, kurių sprendimas priklauso savivaldos teisei. Suprantama, šių funkcijų įgyvendinimas siejamas su daugeliu įstatymų, kitų teisės aktų įgyvendinimu, todėl tik visiškai atskleidus jų turinį, finansavimo dydžius ir mastus galima būtų matyti, kaip minėtos funkcijos įgyvendinamos. Savivaldybių tarybos savo įgaliojimus (funkcijas) įgyvendina savivaldybių veiklos reglamentuose nustatyta tvarka, kurią jos pačios tvirtina. Savivaldybių reglamentai – tai taisyklių visuma, reglamentuojanti tarybos narių posėdžių organizavimo bei kitus procedūrinius klausimus, susijusius su savivaldybių institucijų veikla. Reglamente apibrėžiami būdai ir formos, pagal kuriuos turi būti užtikrinamas vietos savivaldos principų ir teisių įgyvendinimas bendruomenės interesais. Todėl galima teigti,

kad Vietos savivaldos įstatymas savivaldybės taryboms jų veikloje užtikrina visišką organizacinės ir tvarkomosios veiklos savarankiškumą.

Kartu pažymėtina, kad savivaldybių tarybų funkcijų vykdymas dažnai horizontaliai ribojasi su centrinės arba regioninės vykdomosios valdžios funkcijomis bei atsakomybe. Bet šių santykių ratas labai platus ir kiekvienu konkrečiu atveju tokie santykiai turi savo specifinių bruožų ir įvairių formų. Manytina, kad jų aptarimas bei nagrinėjimas galėtų būti atskiro darbo arba vadovėlio studentams dalykas. Juo labiau kad mūsų šalies savivaldos teisė dar nėra nuodugniai išnagrinėta. Tai suprantama, nes kol kas šios teisės šakos normos dažnai ir iš esmės keičiamos.

Savivaldybės administracijos direktorius ir jo funkcijos. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad savivaldybės vykdomoji institucija yra savivaldybės administracijos direktorius. Kartu įstatymo 29 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos vadovas – įstaigos vadovas, pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui. Savivaldybės administracijos direktoriaus skyrimo ir atleidimo tvarka nustatyta Vietos savivaldos ir Valstybės tarnybos įstatymuose.

Savivaldybės administracijos direktorius į pareigas skiriamas mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Savivaldybės administracijos direktoriaus kadencijų skaičius tam pačiam asmeniui neribojamas. Savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas arba pavaduotojai, jeigu šios pareigybės steigiamos, mero siūlymu skiriami taip pat savivaldybės tarybos sprendimu ir analogiškai merams politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Dėl savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo (-ų) pareigybės (-ių) steigimo ar administracijos direktoriaus pavadavimo sprendimą priima savivaldybės taryba.

Vietos savivaldos įstatyme nustatytos šios savivaldybės administracijos direktoriaus funkcijos:

- direktorius tiesiogiai ir asmeniškai atsako už įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais;
- tiesiogiai įgyvendindamas įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus gali kreiptis į valstybinio administravimo subjektus, leisti įsakymus, privalomus savivaldybės administracijos struktūriniams bei struktūriniams teritoriniams padaliniams – seniūnijoms ir struktūriniuose padaliniuose nesantiems valstybės tarnauto-

jams bei jam priskirtos kompetencijos klausimais savivaldybės gyventojams ir kitiems savivaldybės teritorijoje esantiems subjektams;
- organizuoja savivaldybės administracijos darbą, tvirtina savivaldybės administracijos struktūrinių ir struktūrinių teritorinių padalinių – seniūnijų veiklos nuostatus, atsako už vidaus administravimą savivaldybės administracijoje;
- administruoja asignavimus, savivaldybės tarybos skirtus savivaldybės administracijai;
- savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą, administruoja savivaldybės turtą;
- įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos valstybės tarnautojus ir kitus savivaldybės administracijos darbuotojus. Koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų darbą, atlieka kitas Valstybės tarnybos įstatymo bei savivaldybės tarybos jam priskirtas personalo valdymo funkcijas (išskyrus įstaigų vadovų priėmimą į pareigas ir atleidimą iš jų bei nuobaudų jiems skyrimą);
- organizuoja savivaldybės tarybos narių ir valstybės tarnautojų mokymą bei jų kvalifikacijos kėlimą;
- savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka atsiskaito ir teikia savo veiklos ataskaitas tarybai ir merui;
- savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka ir terminais, bet ne rečiau kaip kartą per metus informuoja savivaldybės gyventojus apie savo veiklą.

Kai savivaldybės teritorijoje laikinai įvedamas tiesioginis valdymas, savivaldybės administracijos direktorius yra pavaldus ir atskaitingas Vyriausybės įgaliotiniui.

Iš išvardytų savivaldybės administracijos direktoriaus pareigų turinio matyti, kad jis, pagal įstatymus priimdamas įsakymus, privalomus savivaldybės bendruomenės nariams, tiesiogiai administruoja žmonių viešuosius reikalus ir yra pagrindinė vykdomoji institucija, atsakinga už įstatymų, Vyriausybės nutarimų, savivaldybės sprendimų įgyvendinimą bei apskritai už visą savivaldybės administracijos darbą.

Meras, mero pavaduotojas ir jų funkcijos. Nors meras Vietos savivaldos įstatymu nepriskiriamas prie savivaldybės institucijų, tačiau atsižvelgiant į tai, kad ši pareigybė įvardijama savivaldybės vadovu ir pagrindinės savivaldybės institucijos – savivaldybės tarybos pirmininku, manome, kad

mero apibrėžimą būtina aptarti atskirai. Be to, savivaldybės pagrindinio pareigūno įvardijimas meru mūsų šalies savivaldos teisėje palyginti nėra senas reiškinys. Tarpukario Lietuvos įstatymuose šis terminas dar nebuvo vartojamas. Pagal pirmą Lietuvos vietos savivaldybių įstatymą, kuris Lietuvoje buvo priimtas 1919 m., ši pareigybė miestuose buvo vadinama burmistro, o valsčiuose – viršaičio pareigybe[459]. Mero pareigybė Lietuvoje pirmą kartą įvardyta tik 1990 m. vasario 12 d. dar iki Lietuvos nepriklausomos valstybės atkūrimo, priėmus tuometinį Vietos savivaldos pagrindų įstatymą[460].

Nagrinėjant mero ir jo pavaduotojo funkcijas būtina pažymėti, kad mero kaip institucijos funkcijos, kurios vėliau buvo nustatytos ir 1994 m. Vietos savivaldos įstatymo pirmojoje redakcijoje, nuolat kito. Iki 2003 m. mero institucija savivaldybėje kartu su valdyba, kuri buvo sudaroma iš savivaldybės tarybos narių, buvo viena iš pagrindinių vykdomųjų institucijų. Tačiau po Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos Konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos Konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, kuriame Konstitucinis Teismas iš esmės išreiškė nuomonę dėl savivaldybių institucijų sudarymo principų ir atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsniui. Po šio Konstitucinio Teismo nutarimo buvo padarytos esminės Vietos savivaldos įstatymo pataisos ir dabartinėje jo redakcijoje valdybos, kaip vykdomosios institucijos, nėra numatyta, o mero funkcijos labai apribotos ir jos yra tik organizacinio bei tvarkomojo ir kontrolinio pobūdžio. Apribotų mero funkcijų kontekste atitinkamai keitėsi ir jo pavaduotojo (pavaduotojų) funkcijos.

---

[459] Valstybės žinios. 1919. Nr. 14–175.
[460] Valstybės žinios. 1990. Nr. 7–170.

Pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo dabartinę redakciją meras yra savivaldybės tarybos pirmininkas ir jį iš tarybos narių renka savivaldybės taryba. Mero siūlymu savivaldybės taryba skiria vieną arba kelis mero pavaduotojus. Meras įstatyme taip pat vadinamas savivaldybės vadovu. Meru ir mero pavaduotojais gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai. Tuo tarpu savivaldybių tarybų nariais gali būti ir kitų šalių piliečiai, nuolat gyvenantys savivaldybės teritorijoje. Savivaldybės taryba gali nuspręsti, kad mero pavaduotojas pareigas atlieka visuomeniniais pagrindais. Meras renkamas, o mero pavaduotojas skiriamas slaptu balsavimu. Meras yra atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savivaldybės veiklą. Vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnyje nustatytos šios mero funkcijos:

- meras planuoja savivaldybės tarybos veiklą, nustato ir sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes bei teikia sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus;
- savivaldybės tarybos veiklos reglamente nustatyta tvarka atstovauja pats arba įgalioja kitus asmenis atstovauti savivaldybei teisme bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės arba užsienio šalių institucijomis, kitais juridiniais ir fiziniais asmenimis;
- atstovauja savivaldybei regiono plėtros taryboje ir turi sprendžiamojo balso teisę sudarant ir įgyvendinant regiono plėtros programą;
- siūlo savivaldybės tarybai mero pavaduotojo (pavaduotojų), savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo (savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu) ir komisijų pirmininkų kandidatūras, taip pat gali siūlyti atleisti juos iš pareigų bei siūlyti skirti nuobaudas savivaldybės administracijos direktoriui;
- tvirtina sekretoriato nuostatus, Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir atleidžia sekretoriato darbuotojus ir vadovauja sekretoriato darbui;
- savivaldybės tarybos veiklos reglamente nustatyta tvarka gali siūlyti tarybai pavesti savivaldybės kontrolieriui (savivaldybės kontrolieriaus tarnybai) atlikti plane numatytą savivaldybės administracijos, savivaldybės administravimo subjektų bei savivaldybės kontroliuojamų įmonių finansinį ir veiklos auditą, priima savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) pateiktas audito ata-

skaitas ir išvadas dėl atlikto finansinio ir veiklos audito rezultatų, prireikus organizuoja šių ataskaitų ir išvadų svarstymą savivaldybės komitetų ir savivaldybės tarybos posėdžiuose;
– kontroliuoja ir prižiūri savivaldybės viešojo administravimo institucijų bei įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, kaip jie įgyvendina įstatymus, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimus;
– gavęs savivaldybės tarybos pritarimą sudaro savivaldybės bendradarbiavimo su valstybės institucijomis, kitomis savivaldybėmis bei užsienio institucijomis sutartis;
– kontroliuoja pasirengimą vietos gyventojų apklausai ir ją organizuoja.

Meras privalo analizuoti padėtį savivaldybėje ir siūlyti savivaldybės tarybai sprendimų projektus bei rekomendacijas viešojo administravimo įstaigoms dėl viešosios tvarkos ir gyventojų rimties, pirminės asmens ir visuomenės sveikatos priežiūros, ligonių, invalidų bei senelių slaugos ir rūpybos, vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo, ikimokyklinio vaikų ugdymo, vaikų ir jaunimo papildomo ugdymo, gyventojų bendrosios kultūros ugdymo, etnokultūros puoselėjimo, migracijos procesų, gyventojų užimtumo, jų kvalifikacijos kėlimo ir perkvalifikavimo bei viešųjų darbų organizavimo.

Mero sprendimai įforminami potvarkiais. Meras ne rečiau kaip kartą per metus privalo atsiskaityti savivaldybės tarybai už savo veiklą ir rinkėjams – už savivaldybės veiklą. Mero pavaduotojas atlieka savivaldybės tarybos nustatytas funkcijas ir mero pavedimus. Jei meras negali eiti pareigų, mero pareigas atlieka jo pavaduotojas. Mero veiklos ir jo pavadavimo procedūros nustatomos savivaldybės tarybos veiklos reglamente.

Savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis ir įstaigomis. Vietos savivaldos įstatyme nustatyta, kad savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis ir įstaigomis grindžiami Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymais. Savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms. Centriniai ir teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, svarstydami su vienos savivaldybės ar su visų savivaldybių interesais susijusius klausimus, praneša apie tai atitinkamos savivaldybės merui ar Lietuvos savivaldybių asociacijai. Savivaldybės tarybos ar Lietuvos savivaldybių asociacijos valdymo organų raštu pateiktus siūlymus valstybinio administravimo subjektai išnagrinėja (įvertina) ir pateikia atsakymą. Rengiami bei svarstomi su savivaldybių veikla susiję įstatymų ir kitų teisės aktų projektai aptariami su atskiromis savivaldybėmis arba Lietuvos savivaldybių asociacija Seimo statuto ir Vyriausybės darbo reglamento bei kitų valstybinio administravimo subjektų

nustatyta tvarka. Savivaldybės prireikus gali gauti konsultacijų iš valstybės institucijų, planuodamos ir spręsdamos visus su jomis tiesiogiai susijusius klausimus. Valstybė remia savivaldybių tarybų narių bei valstybės tarnautojų mokymą ir kvalifikacijos kėlimą.

Nustatyta tvarka kasmet Vyriausybė ir Lietuvos savivaldybių asociacija svarsto ir derina savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir jų išlyginimą lemiančius rodiklius. Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos interesams bei pozicijoms derinti šalių susitarimu sudaroma dvišalė komisija. Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos interesams bei pozicijoms derinti šalių susitarimu sudaroma dvišalė komisija.

Savivaldybių teisinės garantijos. Iš esmės savivaldybių teisinė apsauga yra nulemta mūsų pagrindinio įstatymo – Lietuvos Respublikos Konstitucijos. Jos 122 straipsnyje nustatyta, kad Savivaldybių tarybos dėl jų teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą. Ši norma taip pat pakartota Vietos savivaldos įstatymo 40 straipsnyje. Minėtame straipsnyje reglamentuota ir kitų savivaldybių teisių apsauga. Tai normos, kurios garantuoja savivaldos teisės įgyvendinimą. Įstatyme nustatyta, kad:

- savivaldybės tarybos sprendimai, neviršijantys šių institucijų kompetencijos, privalomi savivaldybės administracijai, visoms savivaldybės teritorijoje esančioms įstaigoms, įmonėms, organizacijoms ir gyventojams;
- valstybinio administravimo subjektams draudžiama savivaldybių įgaliojimus ir teises suvaržyti ar apriboti, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus;
- savivaldybės tarybos sprendimai dėl vietinių rinkliavų, taip pat tarybos sprendimais patvirtintos taisyklės, už kurių pažeidimą įstatymai numato administracinę atsakomybę, galioja visoje savivaldybės teritorijoje ir jų laikytis privalo visos institucijos, įstaigos, įmonės ir gyventojai bei į savivaldybės teritoriją atvykę kiti fiziniai ir juridiniai asmenys;
- savivaldybės turi teisę imtis visų teisėtų priemonių, kad būtų laikomasi savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir su jo įgyvendinimu susijusių reikalavimų;
- savivaldybės turi teisę pačios ir per Lietuvos savivaldybių asociaciją dalyvauti rengiant įstatymus ir kitus teisės aktus, reglamentuojančius vietos savivaldą arba nustatančius savivaldybių funkcijas, dėl parengtų projektų pareikšti savo pasiūlymus ir pastabas.

Savivaldybės tarybos sprendimai, neviršijantys jų kompetencijos, privalomi savivaldybės administracijai, visoms savivaldybės teritorijoje esan-

čioms įstaigoms, įmonėms, organizacijoms ir gyventojams. Savivaldybės turi teisę imtis visų teisėtų priemonių, kad būtų laikomasi savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir su jo įgyvendinimu susijusių reikalavimų.

Savivaldybės turi teisę pačios ir per Lietuvos savivaldybių asociaciją dalyvauti rengiant įstatymus ir kitus teisės aktus, reglamentuojančius vietos savivaldą ar nustatančius savivaldybių funkcijas, dėl parengtų projektų pareikšti savo pasiūlymus ir pastabas.

Valstybinio administravimo subjektams draudžiama savivaldybių įgaliojimus ir teises suvaržyti ar apriboti, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus.

Savivaldybės tarybos sprendimai dėl vietinių rinkliavų, taip pat tarybos sprendimais patvirtintos taisyklės, už kurių pažeidimą įstatymai numato administracinę atsakomybę, galioja visoje savivaldybės teritorijoje ir jų laikytis privalo visos institucijos, įstaigos, įmonės ir gyventojai bei į savivaldybės teritoriją atvykę kiti fiziniai ir juridiniai asmenys.

Savivaldybių administracinė priežiūra. Bendra nuostata dėl savivaldybių administracinės priežiūros įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalyje, kurioje klausiamąja forma apibrėžta: „Ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai“. Vyriausybės atstovų veikla reglamentuota 1998 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymu ir nauja 2004 m. birželio 8 d. įstatymo redakcija dėl jo pakeitimo. Šiame įstatyme nustatyta, kad kiekvienos apskrities teritorijoje esančioms savivaldybėms jų administracinei priežiūrai Vyriausybė skiria po vieną atstovą.

Kadangi apskrityse yra skirtingas savivaldybių skaičius, Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri nevienodą savivaldybių skaičių. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme nustatyta, kad Vyriausybės atstovas, prižiūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, turi teisę:

- tikrinti, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams;
- nustatęs, kad savivaldybės administravimo subjektai nesilaiko Konstitucijos ir įstatymų, nevykdo Vyriausybės sprendimų, nustatyta tvarka reikalauti, kad Konstitucijos būtų laikomasi, įstatymai įgyvendinami, o Vyriausybės sprendimai vykdomi;
- siūlyti neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus nustatyta tvarka panaikinti arba pakeisti;

- kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti arba pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą arba vykdyti Vyriausybės sprendimą, kreiptis į teismą;
- nustatyta tvarka atlikti išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą;
- nustatęs, kad remiantis savivaldybės administravimo subjekto teisės aktu, neatitinkančiu Konstitucijos ir įstatymų, yra sudarytas sandoris savivaldybės vardu ir kad tas sandoris pažeidžia viešąjį interesą, taip pat kai yra kitų įstatymų numatytų sandorių negaliojimo pagrindų, Vyriausybės atstovas bendrosios kompetencijos teismui turi teisę pareikšti ieškinį dėl viešojo intereso gynimo pagal Civilinio proceso kodekso normas;
- abejodamas, ar savivaldybės administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą arba Vyriausybės norminį aktą, Vyriausybės atstovas, vadovaudamasis Administracinių bylų teisenos įstatymu, gali kreiptis į administracinį teismą su abstrakčiu pareiškimu ištirti norminio savivaldybės administracinio akto teisėtumą;
- jeigu Laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymo nustatytais atvejais į Vyriausybės atstovą kreipiasi Vyriausybės įgaliotinis, Vyriausybės atstovas, nustatęs, kad savivaldybės administravimo subjektų priimti teisės aktai neatitinka Konstitucijos, įstatymų arba Vyriausybės sprendimų, turi teisę kreiptis į teismą dėl šių teisės aktų panaikinimo;
- kai savivaldybės administravimo subjektai priima teisės aktus, kuriais remiantis gali būti sudaromi neteisėti ir viešąjį interesą pažeidžiantys sandoriai, Vyriausybės atstovas nustatyta tvarka gali savo potvarkiu sustabdyti tokių savivaldybės administravimo subjektų teisės aktų vykdymą ir sandorių pasirašymą;
- Vyriausybės atstovas visais atvejais apie savivaldybės administravimo subjektui pateiktą teikimą ar reikalavimą praneša merui (savivaldybės vadovui). Meras artimiausiame savivaldybės tarybos posėdyje privalo su šia informacija supažindinti savivaldybės tarybos narius.

1.12. Lietuvos Respublikos piliečiai ir užsieniečiai

Administracinės teisinės piliečių padėties sąvoka. Administracinė teisinė piliečių padėtis yra jo teisių ir pareigų, kurias jis turi dalyvaudamas visuomeniniuose santykiuose, visuma (ši padėtis dar gali būti vadinama piliečio administraciniu teisiniu statusu). Lietuvos Respublikos piliečiai turi visas socialines ekonomines, politines ir asmenines teises bei laisves, kurias skelbia ir garantuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymai, taip pat Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys.

Piliečių administracinę teisinę padėtį apibūdina ir tai, kad jos teisinis reguliavimas yra kelių teisės šakų (konstitucinės, civilinės, administracinės, baudžiamosios ir kitų) dalykas. Kiekvienos teisės šakos normos savaip apibrėžia įvairius teisinės piliečių padėties aspektus, kurie atsiskleidžia per teisinės atsakomybės institutą, taip pat teisių ir pareigų įgyvendinimo būdus ir priemones.

Piliečių administracinis teisnumas ir veiksnumas. Administracinis teisnumas yra valstybės nustatyta ir saugoma galimybė tapti administracinių teisinių santykių subjektu. Administracinis veiksnumas – tai subjekto galimybė savo veiksmais įgyti teises ir susikurti teisines pareigas bei jas įgyvendinti per konkrečius administracinius teisinius santykius. Piliečių administracinis teisnumas yra sietinas su Lietuvos Respublikos pilietybės institutu. Lietuvos Respublikos piliečiai yra:

1) asmenys, iki 1940 m. birželio 15 d. turėję Lietuvos pilietybę, jų vaikai, vaikaičiai ir provaikaičiai (jeigu šie asmenys, jų vaikai, vaikaičiai ar provaikaičiai nerepatrijavo);
2) asmenys, 1919 m. sausio 9 d. – 1940 m. birželio 15 d. nuolat gyvenę dabartinėje Lietuvos Respublikos teritorijoje, taip pat jų vaikai, vaikaičiai ir provaikaičiai, jeigu jie Pilietybės įstatymo įsigaliojimo dieną nuolat gyveno ir šiuo metu gyvena Lietuvos Respublikos teritorijoje ir nėra kitos valstybės piliečiai;
3) lietuvių kilmės asmenys, jeigu jie nėra kitos valstybės piliečiai. Lietuvių kilmės asmeniu laikomas asmuo, kurio tėvai ar seneliai arba vienas iš tėvų ar senelių yra arba buvo lietuviai ir pats asmuo pripažįsta save lietuviu;
4) asmenys, iki 1991 m. lapkričio 4 d. įgiję Lietuvos Respublikos pilietybę pagal 1989 m. lapkričio 3 d. priimtą Pilietybės įstatymą;

5) kiti asmenys, kurie Lietuvos Respublikos pilietybę įgijo pagal 1991 m. gruodžio 5 d. priimtą Pilietybės įstatymą. Lietuvos Respublikos piliečiai turi visas socialines, ekonomines, politines ir asmenines teises bei laisves, kurias skelbia ir garantuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymai, taip pat Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys.

Pagrindinės piliečių teisės, laisvės ir pareigos viešojo administravimo srityje. Konstitucinės piliečių teisės, laisvės ir pareigos, susijusios su įvairių teisės šakų reguliavimo sritimi, dažnai įgyvendinamos dalyvaujant vykdomosios valdžios institucijoms, jų tarnautojams. Būtent administracinio teisinio reguliavimo sistema leidžia piliečiams visapusiškai pasinaudoti savo teisėmis ir laisvėmis bei įgyvendinti tas galimybes, kurios jiems yra suteiktos Konstitucijos ir įstatymų. Konstitucijos 18 straipsnyje įtvirtintas žmogaus teisių ir laisvių prigimtinumo principas sistemiškai papildomas Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostatomis, kurios įtvirtina valdžios įstaigų priedermę tarnauti žmonėms. Administracinės teisės ir jos šaltinių tikslas – sudaryti būtinas teisines prielaidas įgyvendinti šią priedermę, taip pat skatinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą. Viešojo administravimo įstatymas apibrėžia Lietuvos Respublikos viešojo administravimo subjektus, jų veiklos principus, nustato administracinio reglamentavimo, viešųjų paslaugų teikimo administravimo bei institucijų vidaus administravimo pagrindus, taip pat administracines procedūras ir prievoles nagrinėjant bei sprendžiant asmenų prašymus ir skundus (toliau – prašymus). Šis įstatymas garantuoja piliečių ir kitų asmenų teisę į teisingą ir nešališką jų prašymų nagrinėjimą viešojo administravimo institucijose bei pagrįstą prašymų sprendimą, taip pat teisę apskųsti šį sprendimą ir gauti kompensaciją už padarytus nuostolius dėl neteisėtos administracinės veiklos.

Todėl visos piliečių bei kitų asmenų socialinės, kultūrinės, pilietinės ir politinės teisės bei laisvės turi būti užtikrinamos, kai valdžios įstaigos vykdo savo įgaliojimus viešojo administravimo srityje. Šių teisių ir laisvių apsauga, tinkamų sąlygų pasinaudoti jomis sudarymas yra viešojo administravimo institucijų veiklos konstitucinis tikslas. Visos kitos jų funkcijos ir uždaviniai yra išvestiniai. Kita vertus, pagal Konstituciją įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių. Tokiam konstituciniam teisių ir pareigų santykiui palaikyti valstybė išleidžia gausybę administracinės teisės normų, kuriose nustato įvairius administracinius teisinius režimus, leidžiančius veiksmingai užtikrinti piliečių dalyvavimą

viešojo administravimo procesuose. Tai pasireiškia pastariesiems dalyvaujant sprendimų priėmime, ginant savo teises ir teisėtus interesus, siekiant ekonominių, socialinių ar politinių tikslų.

Labai svarbi piliečių teisių reiškimosi sritis yra jų teisių dalyvauti valstybės valdyme kompleksas. Tai labai plati teisių grupė, apimanti visas valstybės gyvenimo sritis. Šios teisės įgyvendinamos dalyvaujant rinkimuose (įgyvendinant teisę rinkti ir būti išrinktam), referendumuose. Plačiausia prasme piliečiai šią teisę įgyvendina per savo atstovus Seime ir savivaldybių tarybose.

Kita didelė piliečių teisių ir pareigų grupė sietina su jų pilietiniu aktyvumu jungiantis į asociacijas, politines partijas, profesines sąjungas, rengiant susirinkimus, eitynes ir kitas viešas akcijas. Šioje srityje piliečiai gali įgyvendinti savo teises tam tikra teisės normose nustatyta tvarka ir sąlygomis. Šioje grupėje yra ir peticijų teisė, taip pat piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, kurios priskirtinos prie tiesioginės demokratijos institutų.

Ne mažiau svarbi yra piliečių teisė į vienodą teisinę gynybą be jokios diskriminacijos, taip pat teisė lygiomis galimybėmis stoti į valstybinę tarnybą bei naudotis visomis savo teisėmis. Šiai grupei taip pat priklauso vartotojų teisės, teisė gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų, teikti savo nuomonę dėl įstatymų ir kitų teisės aktų bei projektų ir kt.

Kita vertus, piliečiai turi ir pareigų. Antai Lietuvos Respublikos pilietis turi laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdyti jų nustatytas pareigas, saugoti Lietuvos Respublikos interesus, padėti stiprinti jos galią ir autoritetą, būti jai ištikimas.

Administracinės teisinės piliečių teisių ir laisvių garantijos. Tokios garantijos skirstomos į teismines ir neteismines. Teisminės garantijos sietinos su kiekvieno asmens, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, teise kreiptis į teismą. Kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. Teismas yra vienintelė teisingumą vykdanti valstybės institucija. Tai reiškia, kad teisingumą vykdo tik teismai, vadovaudamiesi visų asmenų lygybe prieš įstatymą ir teismą ir neatsižvelgdami į lytį, rasę, tautybę, kalbą, kilmę, socialinę padėtį, tikėjimą, įsitikinimus ar pažiūras, veiklos rūšį ir pobūdį, gyvenamąją vietą ir kitas aplinkybes. Vykdydami teisingumą teisėjai ir teismai yra nepriklausomi ir klauso tik įstatymų. Teisėjai ir teismai sprendžia administracines bylas remdamiesi įstatymais ir tokiomis sąlygomis, kurios nesudaro galimybių teisėjus veikti iš šalies. Valstybės valdžios ir valdymo institucijų, Seimo narių ir kitų pareigūnų, politinių partijų, politinių ir visuomeninių organizaci-

jų ar fizinių asmenų kišimasis į teisėjo arba teismo veiklą draudžiamas ir užtraukia įstatymų nustatytą atsakomybę. Lietuvoje sukurta specializuotų administracinių teismų sistema prisideda prie veiksmingesnės viešojo administravimo institucijų veiklos teisminės kontrolės, kad čia nebūtų pažeidžiami žmogaus teisių ir laisvių reikalavimai. Administracinis teismas nagrinėja administracines bylas dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių.

Neteisminės garantijos yra daug platesnės ir gali reikštis įvairiomis formomis. Visa vykdomosios valdžios institucijų ir vietos savivaldos įstaigų sistema skirta piliečių teisių ir laisvių garantijoms užtikrinti. Viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais demokratinio valstybės administravimo principais:

1) įstatymo viršenybės, reiškiančiu, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šio įstatymo, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais;
2) objektyvumo, reiškiančiu, kad sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs;
3) proporcionalumo, reiškiančiu, kad administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui;
4) nepiktnaudžiavimo valdžia, reiškiančiu, kad viešojo administravimo institucijoms draudžiama vykdyti veiklą neturint tam suteiktų įgaliojimų arba priimti sprendimus pagal savo kompetenciją siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų;
5) tarnybinio bendradarbiavimo, reiškiančiu, kad viešojo administravimo institucijos, rengdamos administracinius aktus, prireikus teikia viena kitai reikiamą informacinę ir kitokią pagalbą.

Tiesioginė šių principų paskirtis yra nustatyti viešojo administravimo institucijoms ir jų tarnautojams aukštus veiklos standartus, kurie užtikrintų gerą administravimą, ypač tuomet, kai viešojo administravimo institucijų tarnautojai savo veikloje tiesiogiai susiduria su piliečių ir kitų asmenų interesais. Visi jie tiesiogiai vykdo įstatymus ir poįstatyminius teisės aktus ir turi plačius jurisdikcinius įgaliojimus. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso struktūra yra tokia, kad bylas dėl administracinių teisės pažeidimų nagrinėja ir nuobaudas už juos turi teisę skirti kelios dešimtys viešojo administravimo ir teisėsaugos institucijų, kurios priskirtinos vykdomosios valdžios įstaigų kategorijai. Taigi šios institucijos įsiterpia į išimtinę teismo, kaip vienintelės teisingumą vykdančios institucijos, veiklos

erdvę. Šiuos plataus masto prieštaravimus dar reikės spręsti. Viešojo administravimo institucijos turi sudaryti sąlygas, kad greitai, efektyviai ir nešališkai būtų priimami individualūs administraciniai sprendimai, kad būtų laikomasi administracinių procedūrų, skaidriai veiktų licencijavimo sistema, būtų teikiamos kokybiškos viešosios paslaugos.

Viena iš svarbiausių tokios veiklos efektyvumo garantijų yra valstybės tarnautojų atsakomybė už piliečių teisių ir laisvių pažeidimus. Valstybės tarnybos įstatymas numato tarnybinės atsakomybės priemones, atitinkama atsakomybė numatyta ir Administracinių teisės pažeidimų kodekse. Dėl savo teisių pažeidimo piliečiai gali kreiptis į administracinių ginčų, mokestinių ginčų komisijas, į Seimo, vaiko teisių, lygių galimybių kontrolierius arba tiesiogiai į teismą.

Užsieniečių administracinis teisinis statusas. Užsienietis – asmuo, kuris nėra Lietuvos Respublikos pilietis, nesvarbu, ar jis turi kurios nors užsienio valstybės pilietybę, ar neturi jokios. Užsieniečiai Lietuvos Respublikoje turi tas teises ir laisves, kurias numato Lietuvos Respublikos Konstitucija, tarptautinės sutartys, Lietuvos Respublikos įstatymai ir Europos Sąjungos teisės aktai. Užsieniečiai Lietuvos Respublikoje yra lygūs prieš įstatymus nepriklausomai nuo jų lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų arba pažiūrų. Užsieniečiai, esantys Lietuvos Respublikoje, privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų. Užsieniečiai policijos arba kitos teisėsaugos institucijos pareigūnų reikalavimu privalo pateikti asmens tapatybę patvirtinantį dokumentą (kelionės dokumentą, leidimą gyventi ar kita), taip pat kitus dokumentus, kuriuose nurodytas buvimo valstybėje tikslas ir sąlygos ir kurie įrodo, kad jis Lietuvos Respublikoje yra teisėtai.

Užsieniečių teisėtą buvimą ir gyvenimą Lietuvos Respublikoje kontroliuoja policija, bendradarbiaudama su kitomis teisėsaugos institucijomis, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis.

Administracinis teisinis Lietuvos Respublikos piliečio ir užsieniečio statusas yra skirtingas. Pagrindinis iš šių skirtumų – administracinio teisnumo atsiradimo momentas. Lietuvos piliečiams jis atsiranda gimus ir išnyksta mirus, o užsieniečiams – gavus leidimą atvykti ir įvažiavus į Lietuvos Respublikos teritoriją su atitinkamais galiojančiais kelionės dokumentais. Administracinis užsieniečių veiksnumas reiškiasi gebėjimu vykdyti jam skirtas administracines prievoles ir savo veiksmais įgyvendinti jam suteiktas teises. Tarptautinės teisės normos gali numatyti ir kitų užsieniečių veiksnumo kriterijų. Administracinis teisinis užsieniečių statusas gali būti api-

būdinamas ir tuo, kad jiems egzistuoja tam tikri apribojimai: teisės rinkti ir būti išrinktam (išskyrus Europos Sąjungos šalių piliečius); negali užimti pareigų valstybinėje tarnyboje (išskyrus Europos Sąjungos šalių piliečius); nėra karo prievolės piliečiai.

Būdami teisės subjektais užsieniečiai paprastai yra tokie pat administracinės atsakomybės subjektai kaip ir Lietuvos piliečiai (jei nesinaudoja privilegijomis ir imunitetais). Kita vertus, užsieniečiai netraukiami administracinėn atsakomybėn už pažeidimus, padarytus už Lietuvos Respublikos ribų, jei jų padarytos veikos nesusijusios su Lietuvos interesais.

1.13. Valstybės tarnyba ir valstybės tarnautojai

Valstybės tarnybos sąvoka. Dar viena labai svarbi administracinės teisės subjektų grupė yra valstybės tarnautojai. Valstybės tarnautojas yra specialusis subjektas, turintis atitinkamą administracinį teisinį statusą. Tai reiškia, kad jo teisinis santykis su valstybe, su kitais administracinės teisės subjektais yra specifinis. Valstybės institucija, įstaiga ir jos tarnautojas yra susieti pavaldumo santykiu. Šio santykio atsiradimo pagrindas yra administracinis aktas, o ne darbo sutartis[461].

Kartu tai teisinis valdžios santykis, reiškiantis, kad juo vadovaujantis įgyvendinamas valstybės suverenitetas, o valstybės tarnautojai turi valdžios įgaliojimus tiek vidaus, tiek viešajame administravime. Tokie įgaliojimai paprastai nesuteikiami darbo teisinių santykių pagrindu.

Kalbant apie valstybės tarnybą pirmiausia reikėtų pabrėžti, kad jos paskirtis – ne tik tenkinti joje tarnaujančio žmogaus, t. y. valstybės tarnautojo, materialinius poreikius, kaip tai įprasta užsiimant ūkine komercine veikla, o užtikrinti pačios valstybės, kaip tam tikro žmonių bendruomenės susivienijimo, funkcionavimą įvairiose srityse, organizuoti konkrečios šalies gyventojų poreikių tenkinimą, ginti žmogaus teises ir laisves, garantuoti saugią vidaus ir išorės aplinką. Nekyla abejonių, kad valstybės tarnautojai gauna tarnybinį atlyginimą, dažniausiai gana didelį, turi kitas socialines garantijas, tačiau pagrindinis jų tikslas – užtikrinti, kad valstybės mechanizmas funkcionuotų sklandžiai ir tinkamai tenkintų suvereno – tautos – interesus.

---

[461] Pavyzdžiui, Vokietijos Federacinės Respublikos viešojoje tarnyboje, be valdininkų, išskiriami tarnautojai ir darbuotojai, su kuriais yra sudaromos darbo (tarnybos) sutartys (*Dienstverträge)*.

Antra vertus, valstybės tarnybos pareigybė yra visos valstybės tarnybos organizavimo pirminis elementas, smulkiausia „statybinė medžiaga“. Tai dalis valstybės valdžios, perduota konkrečiam asmeniui, einančiam vienokias ar kitokias pareigas valstybės tarnyboje.

Valstybės tarnautojo padėtis yra dvejopa: pirma, jis įpareigotas ir įgaliotas įgyvendinti valstybines (viešąsias) funkcijas, antra, jis pats yra pagrindinių teisių ir laisvių įgyvendinimo subjektas.

Minėta pareigybė – tai ne pelninga vieta, padedanti tarnautojui susikurti geresnį gyvenimą. Valstybės teikiamas aprūpinimas savo tarnautojams yra veikiau pareigybės padarinys, o ne tikslas.

Valstybės tarnybos pareigybę galima apibrėžti taip: *tai valstybės institucijos ar įstaigos organizacinės struktūros dalis, įtvirtinta oficialiuose dokumentuose (pareigybių sąrašuose, etatuose, tarnybinių atlyginimų schemose ir kt.), turinti atitinkamą valstybės institucijos ar įstaigos kompetencijos dalį, suteiktą valstybės tarnautojui, kad ji praktiškai galėtų įgyvendinti savo funkcijas.*

Taigi ***pareigybė*** apibūdinama šiais bruožais:

1) ji yra valstybės institucijos ar įstaigos organizacinės struktūros dalis;
2) ji turi dalį valstybės institucijos arba įstaigos kompetencijos, įtvirtintos teisės aktuose.

Kiekvienas tarnautojas atlieka konkrečią funkciją, t. y. jis visada eina tam tikras pareigas valstybės institucijoje arba įstaigoje. Tai yra trečioji ypatybė – valstybės tarnyba yra viešo pobūdžio veikla, atliekama įgyvendinant viešąjį administravimą arba užtikrinant sklandų jo funkcionavimą.

Egzistuoja įvairių valstybės tarnybos apibrėžimų. Taip pat ir pati valstybės tarnybos sąvoka bei jos turinys įvairiose šalyse suprantamas nevienodai. Pavyzdžiui, Vokietijos Federacinėje Respublikoje pereita prie sąvokos „viešoji tarnyba“ (*Öffentliches Dienst*), Didžiojoje Britanijoje vartojamos dvi sąvokos:

1) „civilinė tarnyba“;
2) „viešoji tarnyba“.

Lyginant šiuo požiūriu Didžiosios Britanijos ir Lietuvos teisines sistemas valstybės tarnybos sampratai artimesnė būtų civilinės tarnybos, o valstybės tarnautojui – civilio (civilinio) tarnautojo (*civil servant*) sąvoka.

Prancūzijoje valstybės tarnautojais laikomi visi valstybės kaip viešojo juridinio asmens – sostinės ir periferijos įstatymų leidybos, vykdomosios valdžios ir teismų – tarnautojai.

Rusijos teisėje valstybės tarnyba apibūdinama taip: tai profesinė asmenų, užimančių B ir C kategorijų valstybines pareigas, tarnyba, užtikrinanti valstybės institucijų įgaliojimų įgyvendinimą. B kategorijos tarnybą

galima tam tikra prasme prilyginti Lietuvos politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams, o C – karjeros.

Pirmą kartą valstybės tarnybos sąvokos apibrėžimas buvo išdėstytas 1999 m. liepos 30 d. įsigaliojusiame Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme[462]. Jis buvo lakoniškas ir skambėjo taip: ***valstybės tarnyba*** – teisinių santykių tarnyboje visuma, reglamentuojama valstybės teisės aktais, nustatančiais valstybės tarnautojo statuso įgijimą, pasikeitimą ir praradimą.

Šis valstybės tarnybos apibrėžimas neinformatyvus ir neišsamus, todėl ne kartą buvo kritikuojamas.

Dabartinėje Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje (įsigaliojo 2002 m. liepos 1 d.)[463] valstybės tarnyba apibrėžiama daug išsamiau. Šio įstatymo 2 straipsnyje teigiama, kad ***valstybės tarnyba*** – tai teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus arba jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims, visuma.

1.13.1. Valstybės tarnybą reglamentuojančių teisės aktų sistema

Antrosios Lietuvos Respublikos laikais (1918–1940) nebuvo visaapimančio valstybės tarnybos įstatymo. 1919 m. vasario 6 d. buvo priimtas Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo (paskelbtas „Valstybės žiniose“ 1919 m. kovo 5 d.). Šiame įstatyme yra tik du straipsniai. Pirmajame numatyta, kad kiekvienas valstybės valdininkas privalo raštu duoti pasižadėjimą saugoti Lietuvos valstybės konstituciją, vykdyti įstatymus ir „Vyriausiosios Valdžios įsakymus“, sąžiningai ir teisingai atlikti savo pareigas[464].

---

[462] Valstybės žinios. 1999. Nr. 66–2130.

[463] Valstybės žinios. 2002. Nr. 45–1708.

[464] Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15). Vilnius: Teisinės informacijos centras, 1996. P. 204.

Kitame straipsnyje numatyta, kaip duodama priesaika: ministrai – Ministrų Kabineto posėdyje, kiti valdininkai tokia tvarka, kokią nustatys kiekvienas ministras savo žinyboje.

Kaip matyti iš šio trumpo įstatymo teksto, svarbiausiu dalyku tuometinė stiprėjanti valstybė ir besiformuojanti lietuviška valdininkija laikė atitinkamą ištikimybės savo valstybei principo įgyvendinimą. Tai labai prasminga, toks principas ir dabar pabrėžiamas visų demokratinių Europos valstybių įstatymuose, reglamentuojančiuose valstybės tarnybą.

1919 m. liepos mėn. „Valstybės žiniose“ buvo paskelbtas Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo. Jame, be kita ko, buvo dvi įdomios nuostatos: (1) valdininkas už algą gali eiti pareigas tik vienoje valdžios įstaigoje; (2) esant reikalui viršininko įsakymu valdininkai privalo dirbti ir nedarbo valandomis be atskiro už tai atlyginimo.

Apskritai valstybės tarnautojų darbo užmokesčiui sutvarkyti iki 1940 m. birželio 15 d. buvo skiriama daug dėmesio, priimta daug teisės aktų, kuriuose labai išsamiai buvo aptarta kiekvieno valstybės tarnautojo vieta tarnybos hierarchijoje ir skiriama už tai alga.

1920 m. sausio 20 d. buvo priimtas Vyriausybės įsakymas dėl giminaičių tarnybos valstybinėse ir savivaldybių įstaigose apribojimo. Šiame įsakyme pasakyta: „<…> draudžiama priiminėti tarnybon artimuosius dviejų pirmųjų laipsnių gimines gentis valdininkais taip, kad artimieji giminės arba gentys būtų vieni kitiems betarpiais viršininkais arba prižiūrimaisiais“[465]. Toliau įsakyme pasakyta, kad jeigu taip ir būtų atsitikę anksčiau, tarnautojai turi būti atitinkamai perkelti į kitas pareigas.

Reikiamas dėmesys buvo skirtas ir savivaldybių veiklai sureguliuoti. Valstybės Taryba 1919 m. spalio 28 d. priėmė Savivaldybių įstatymą[466].

Atsikurianti Lietuvos valstybė rūpinosi ir valstybės reikalams leidžiamų lėšų kontrole. Valstybės taryba 1919 m. vasario 20 d. priėmė Įstatymą valstybės kontrolei tvarkyti, o 1926 m. kovo 16 d. – Valstybės kontrolės įstatymą (paskelbtas „Valstybės žiniose“ 1926 m. gegužės 12 d.)[467].

1990 m. kovo 11 d. priimtame Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme[468] valstybės tarnybos klausimams nebuvo skirta deramo dėmesio. Šio Įstatymo 26 straipsnyje pasakyta, kad Lietuvos piliečiai turi teisę dalyvauti tvar-

---

[465] Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15). Vilnius: Teisinės informacijos centras, 1996. P. 204.

[466] Ten pat. P. 288–300.

[467] Ten pat. P. 560–563.

[468] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1 tomas. Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, 1991. P. 34–57.

kant valstybinius ir visuomeninius reikalus, svarstant ir priimant visos valstybės įstatymus ir vietinės reikšmės sprendimus. Šią teisę užtikrina galimybė rinkti ir būti išrinktiems į Liaudies deputatų tarybas ir kitus renkamus valstybinius organus, dalyvauti visuomenės svarstymuose ir balsavimuose, kontrolės, valstybinių organų, visuomeninių organizacijų ir visuomenės savaveiksmių organų darbe, darbo kolektyvų susirinkimuose ir susirinkimuose pagal gyvenamąją vietą.

1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje išdėstyti pagrindiniai valstybės tarnybos principai, kurie toliau detalizuojami specialiais įstatymais ir kitais teisės aktais.

Pirmasis įstatymas, specialiai reglamentuojantis valstybės tarnautojų statusą, buvo 1995 m. balandžio 4 d. priimtas Valdininkų įstatymas (įsigaliojo 1995 m. gegužės 1 d.)[469]. Jame buvo nustatyta priėmimo į valstybės valdymo tarnybą tvarka, valdininkų teisės, pareigos ir atsakomybė, tarnybos santykių pabaiga. Įstatyme taip pat buvo apibrėžtos valdininkų rūšys, valstybės politikų, kuriems Valdininkų įstatymas netaikomas, sąvoka.

1999 m. liepos 8 d. buvo priimtas naujas didelės apimties, ilgai rengtas Valstybės tarnybos įstatymas, kuris vėliau ne kartą iš esmės buvo keičiamas ir pildomas. Šis įstatymas įsigaliojo 1999 m. liepos 30 d., o dabartinė jo redakcija išdėstyta 2002 m. balandžio 23 d. įstatyme, kuris įsigaliojo nuo 2002 m. liepos 1 d.

Nemažai valstybės tarnybos klausimų reglamentuojama ir kitais įstatymais. Pirmiausia paminėtini Vyriausybės, Apskrities valdymo, Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje, Vadovybės apsaugos ir kiti įstatymai, taip pat statutai: Vidaus tarnybos, Specialiųjų tyrimų tarnybos ir kt.

Akivaizdu, kad įstatymais neįmanoma reglamentuoti visų iškylančių klausimų. Todėl priimta nemažai Vyriausybės nutarimų, kuriais sureguliuota darbo užmokesčio apskaičiavimo, vidaus audito organizavimo ir vykdymo, valstybės tarnautojų registro, tarnybinių nuobaudų skyrimo ir kitokia tarnybos atlikimo tvarka.

Kita institucija, pagal Valstybės tarnybos įstatymą atliekanti bendrąjį valstybės tarnybos valdymą, yra Vidaus reikalų ministerija. Vidaus reikalų ministro įsakymais yra sureguliuoti valstybės tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo, tarnybinių pažymėjimų išdavimo ir kiti klausimai.

Pastaruoju metu pagrindiniai valstybės tarnybos valdymo klausimai pavesti spręsti Valstybės tarnybos departamentui prie Vidaus reikalų mi-

[469] Valstybės žinios. 1995. Nr. 33–759.

nisterijos. Ši viešojo administravimo institucija savo veiklą tik pradeda[470], todėl nėra priėmusi daug norminių administracinių aktų, reguliuojančių valstybės tarnybos santykius[471].

Žinybinių norminių administracinių teisės aktų priima ir kitos centrinės šakinės viešojo administravimo institucijos[472].

Ne mažiau svarbią reikšmę reguliuojant valstybės tarnybos santykius turi teismų praktika, ypač Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai. Juose išdėstyti išaiškinimai įvairiais valstybės tarnybos teisinio reguliavimo klausimais svariai prisideda prie Valstybės tarnybos teisės, kaip atskiros teisės šakos (arba bent Administracinės teisės pošakio), kūrimosi Lietuvoje[473].

Tuo pat metu pabrėžtina ir administracinių teismų praktika, interpretuojanti konkrečias Valstybės tarnybos įstatymo ir kitų su juo susijusių teisės aktų normas[474].

Vietiniu lygmeniu valstybės tarnybos klausimus reglamentuoja viešojo administravimo institucijos (departamentų direktorių, inspekcijų, apskričių viršininkų įsakymai, savivaldybių tarybų sprendimai, administracijos direktorių ir kitų tarnybų vadovų įsakymai).

1.13.2. Pagrindiniai valstybės tarnybos principai

Teisės teorijoje principais vadinami svarbiausi teisės reiškimosi būdai, pagrindinės teisinės idėjos, vertybinės orientacijos, kurios nustato tam tikrus žmonių santykių reguliavimo teisinius modelius[475].

Teisės principai išoriškai pasireiškia kaip tam tikros idėjos, kurios nebūtinai yra įtvirtintos teisės normose. Daugiausia teisės principų yra su-

---

[470] Įsteigtas Vyriausybės 2002 m. lapkričio 5 d. nutarimu Nr. 1732, o jo nuostatai patvirtinti vidaus reikalų ministro 2002 m. lapkričio 25 d. įsakymu Nr. 548.

[471] Paminėtini 2003 m. liepos 10 d. įsakymas Nr. 27V–39 „Dėl įstaigų vadovų, vidaus audito tarnybų vadovų bei auditorių, vertinimo komisijų narių ir 18–20 kategorijų karjeros valstybės tarnautojų vertinimo komisijų“; 2004 m. rugsėjo 7 d. įsakymas Nr. 27–V–42 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo programų tvirtinimo“ ir kt.

[472] Pavyzdžiui, Muitinės departamento prie Finansų ministerijos 2002 m. spalio 18 d. įsakymas Nr. 670 „Dėl Lietuvos Respublikos Muitinės pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo“.

[473] Paminėtini Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d., 1998 m. vasario 18 d., 2003 m. liepos 4 d. ir kiti nutarimai.

[474] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. balandžio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. 1–04–02; Kauno apygardos administracinio teismo 2003 m. sausio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I(6K)–5/2003 ir kt.

[475] Žr., pavyzdžiui: Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 123–124.

formuluota Konstitucijoje. Įstatymai, žemesnio lygmens teisės aktai, prieštaraujantys šioms aukštesnės galios teisinėms vertybėms, negali būti taikomi.

Kai kalbame apie valstybės tarnybą, neužtenka užtikrinti, kad ją reguliuojančios teisės normos neprieštarautų teisės principams. Ne mažiau svarbu, kad ir valstybės tarnybos funkcionavimo metu būtų laikomasi šių bendrųjų principų, nebūtų iškreipiama jų esmė.

Svarbiausi valstybės tarnybos principai išdėstyti Konstitucijoje. Pirmiausia jos 2 straipsnyje įtvirtinta, kad „Lietuvos valstybę kuria Tauta. Suverenitetas priklauso Tautai“.

Konstitucijos 4 straipsnyje pasakyta, jog „aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus“.

Konstitucijos 5 straipsnyje suformuluoti patys bendriausi valstybės tarnybos principai: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas.

Valdžios galias riboja Konstitucija.

Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“.

Čia yra valdžios atskyrimo ir padalijimo principas, kuriuo remiantis nustatomi ir atitinkami valstybės tarnybos reglamentavimo pagrindai, taip pat labai svarbus konstitucinis valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principas.

Tiesiogiai susijęs su valstybės tarnyba yra ir Konstitucijos 33 straipsnis, kuris skelbia:

„Piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, taip pat lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą“.

Šios, taip pat ir kitos Konstitucijos nuostatos (pvz., 29 straipsnyje įtvirtintas asmenų lygybės principas) sudaro metodologinį pagrindą tiek reglamentuojant valstybės tarnybą, tiek aiškinant įstatymų ir kitų teisės aktų prasmę bei jų taikymo ypatumus.

Valstybės tarnybos principai Valstybės tarnybos įstatyme (2002 m. įstatymo redakcija) formuluojami gana savotiškai. Šio įstatymo 3 straipsnyje paminėti valstybės tarnybos principai (įstatymų viršenybės, lygiateisiškumo, lojalumo, politinio neutralumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus ir karjeros) bei valstybės tarnautojų veiklos etikos principai. Šiuos principus įstatymų leidėjas aptaria papildomai. Susidaro įspūdis, kad įstatymų leidėjui valstybės tarnautojų veiklos etikos principai yra daug svarbesni už pačius valstybės tarnybos principus.

Šiek tiek kitoks požiūris į valstybės tarnybos principus buvo įtvirtintas 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje. Šiame įstatyme ne tik iš-

dėstyti valstybės tarnybos pagrindiniai principai, bet aptariama ir jų samprata. Pirminėje Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje minimi šie valstybės tarnybos principai: įstatymo viršenybės, lygiateisiškumo, politinio neutralumo, skaidrumo ir karjeros. Įstatyme paaiškinta ir kiekvieno iš šių principų reikšmė.

Įstatymo viršenybės principas reiškia, kad valstybės tarnautojo statusas, reglamentuotas šio ir kitų įstatymų, negali būti keičiamas kitaip negu įstatymu. Tokia norma įtvirtino, kad pirmiausia pagrindiniai valstybės tarnautojų statuso elementai turėjo būti nustatyti įstatymuose arba įstatymo formą turinčiuose statutuose. Antra vertus, tai reiškė, jog valstybės tarnautojų statuso reglamentavimas gali būti keičiamas tik įstatymu.

Lygiateisiškumo principo formuluotė buvo labai artima Konstitucijos 29 straipsnio, reglamentuojančio žmonių lygiateisiškumą, ir 33 straipsnio dėl lygių teisių stoti valstybės tarnybon nuostatoms. Tačiau čia buvo išskiriamas pilietiškumo elementas, nes Konstitucijos 29 straipsnis kalba apie žmonių lygiateisiškumą, o Valstybės tarnybos įstatymas – apie Lietuvos Respublikos piliečių lygiateisiškumą valstybės tarnyboje.

Politinio neutralumo principas reiškia, kad valstybės tarnautojas privalo nešališkai tarnauti žmonėms nepaisydamas asmeninių politinių pažiūrų, tarnybos metu nedalyvauti politinėje veikloje (išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus). Ši nuostata nereiškė, kad valstybės tarnautojai, jei tai nėra jiems uždrausta specialiais įstatymais ar statutais, negali būti politinių partijų nariais, dalyvauti politinėje veikloje. Tai daryti buvo draudžiama tik *tarnybos metu*.

Skaidrumo principas reiškia, kad bet kokia valstybės tarnautojo tarnybinė veikla yra vieša ir suprantama, atvira įvertinti ir susipažinti su jo rengtais tarnybiniais dokumentais, išskyrus įstatymų arba kitų teisės aktų saugomas valstybės ar tarnybos paslaptis.

Karjeros principas reiškia, kad priėmimas į valstybės tarnybą neterminuotam darbui ir aukštesnių ar kitų pareigų siekimas yra grindžiamas pretendentų konkurencija, objektyviai įvertinant jų profesinį pasirengimą, įgūdžius ir pranašumus konkurso metu.

Šios redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo projekte kaip atskiras principas išskirtas *lojalumo* principas, tačiau pačiame įstatyme jo nebuvo likę, buvo išaiškinta tik sąvoka „nelojalumas“: tai valstybės tarnautojo veiksmai arba elgesys, peržengiantis teisėtumo ribas ir priešiškas Lietuvos valstybei bei jos konstitucinei santvarkai.

Kitų šalių praktikoje lojalumo principui skiriama nemažai dėmesio. Pavyzdžiui, Anglijoje nuo 1953 m. yra suformuluoti pagrindiniai reikalavimai civiliniams tarnautojams (jiems priklauso ir ministerijų tarnautojai).

Pats pirmasis yra lojalumas. Lojalumas suprantamas kaip ištikimybė savo valstybei, jos demokratinei santvarkai.

Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika valstybės tarnybos klausimu nėra didelė. Vincentas Bergeris knygoje „Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija“[476] supažindina su dviem bylomis. Abi jos buvo susijusios su Vokietija, abu kartus bylas iškėlė pedagogės (mokytoja ir dėstytoja) ir abi jos teigė, jog turėjo problemų stodamos į valstybės tarnybą ar būdamos joje dėl jų ryšių arba narystės Vokietijos komunistų partijoje. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija tiesiogiai nereglamentuoja valstybės tarnybos santykių – tai kiekvienos šalies vidaus reikalas. Tačiau Strasbūro teismas abiejose bylose pareiškė, kad valdininko statusas priskiriamas Konvencijos taikymo sričiai šiais požiūriais: Konvencijos 10 straipsnio, numatančio teisę laisvai reikšti savo mintis ir įsitikinimus, 11 straipsnio, numatančio taikių susirinkimų laisvę, laisvę jungtis į asociacijas ir pan. Tiek Konvencijos 10, tiek 11 straipsniai numato išimtis, kai gali būti taikomi šių teisių apribojimai, numatyti įstatyme ir būtini demokratinėje visuomenėje valstybės ar visuomenės saugumo interesams, siekiant užkirsti kelią teisės pažeidimams ar nusikaltimams, gyventojų sveikatai ir dorovei ar kitų asmenų teisėms bei laisvėms apsaugoti. Vienuoliktame straipsnyje pasakyta, kad šis straipsnis netrukdo įvesti teisėtus naudojimosi šia teise apribojimus asmenims, tarnaujantiems ginkluotosiose pajėgose, policijoje ar valstybės valdymo organuose.

2002 m. liepos 1 d. įsigaliojusioje Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje lojalumo principas visiškai pagrįstai buvo įtrauktas į valstybės tarnybos principų sąrašą.

Minėta, kad šioje Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje daugiau dėmesio skiriama valstybės tarnautojų etikos principams. Anot įstatymų leidėjo, svarbiausi ***valstybės tarnautojų veiklos etikos principai*** yra šie:

1) *pagarba žmogui ir valstybei*. Valstybės tarnautojas privalo gerbti žmogų ir pagrindines jo teises bei laisves, Konstituciją, valstybę, jos institucijas ir įstaigas, įstatymus, kitus teisės aktus ir teismų sprendimus;
2) *teisingumas*. Valstybės tarnautojas privalo vienodai tarnauti visiems gyventojams nepaisydamas jų tautybės, rasės, lyties, kalbos, kilmės, socialinės padėties, religinių įsitikinimų bei politinių pažiūrų, būti teisingas spręsdamas prašymus, nepiktnaudžiauti jam suteiktomis galiomis ir valdžia;

[476] Berger V. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Vilnius: Pradai, 1997.

3) *nesavanaudiškumas*. Valstybės tarnautojas privalo vadovautis visuomenės interesais, naudoti jam patikėtą valstybės ir savivaldybių turtą, tarnybinę informaciją tik visuomenės gerovei, eidamas valstybės politiko pareigas arba atlikdamas tarnybines pareigas nesiekti naudos sau, savo šeimai, savo draugams;
4) *padorumas*. Valstybės tarnautojas privalo elgtis nepriekaištingai, būti nepaperkamas, nepriimti dovanų, pinigų ar paslaugų, išskirtinių lengvatų ir nuolaidų iš asmenų ar organizacijų, galinčių daryti įtaką, kai jis eina valstybės politiko pareigas ar atlieka tarnybines pareigas;
5) *nešališkumas*. Valstybės tarnautojas privalo būti objektyvus priimdamas sprendimus, vengti asmeniškumų;
6) *atsakomybė*. Valstybės tarnautojas asmeniškai atsako už savo sprendimus ir atsiskaito už juos visuomenei;
7) *viešumas*. Valstybės tarnautojas privalo užtikrinti priimamų sprendimų ir veiksmų viešumą, pateikti savo sprendimų motyvus, o informaciją gali riboti tik tuo atveju, kai tai būtina svarbiausiais visuomenės interesais;
8) *pavyzdingumas*. Valstybės tarnautojas privalo deramai atlikti savo pareigas, nuolat tobulėti, būti nepriekaištingos reputacijos, tolerantiškas, pagarbus ir tvarkingas.

Detalizuodama šias įstatymo normas Vyriausybė patvirtino Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisykles[477]. Šių taisyklių tikslas – apibrėžti veiklos ir elgesio principus, kurių turi laikytis valstybės tarnautojas, įgyvendindamas savo teises, vykdydamas teisės aktuose nustatytas pareigas bei funkcijas, ir didinti visuomenės pasitikėjimą valstybės tarnautojais.

Etikos taisyklėse nustatyta, kad valstybės tarnautojas, gavęs raštą, jog yra pažeidęs šias taisykles, turi informuoti apie tai tiesioginį vadovą. Vadovas patikrina gautą informaciją ir priima sprendimą dėl tarnybinio patikrinimo inicijavimo. Jeigu valstybės tarnautojas nesilaiko valstybės tarnautojų etikos veiklos principų, bet kuris asmuo turi teisę pateikti skundą valstybės arba savivaldybės institucijos ar įstaigos, kurioje tarnauja skundžiamas valstybės tarnautojas, vadovui (skundas, inicijuotas prieš vadovą, pateikiamas svarstyti asmeniui, priėmusiam vadovą į pareigas), kuris turi apsvarstyti skundą ir nuspręsti, ar reikia pradėti tarnybinį patikrinimą.

---

[477] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 968 „Dėl Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 65–2656.

1.13.3. Valstybės tarnautojo sąvoka ir valstybės tarnautojų klasifikacija

Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje pasakyta, kad valstybės tarnautojas – tai fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis viešojo administravimo veiklą.

Kitų šalių teisės aktai ir teisės doktrina kaip būtinus valstybės tarnautojo apibūdinimo kriterijus pabrėžia jo veiklos apmokėjimą iš parlamento skirtų lėšų (Didžioji Britanija), teisinę jo paskyrimo formą ir ypatingą santykį su valstybe (Vokietijos Federacinė Respublika) ir kt.

Šiuo požiūriu valstybės tarnautojo apibrėžimas Valdininkų įstatyme buvo tikslesnis. Šio įstatymo 3 straipsnyje buvo pasakyta: įstaigų ir organizacijų darbuotojai (išskyrus valstybės ir savivaldybių politikus), kuriems atlyginimas mokamas iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų, laikomi valstybės ar savivaldybių tarnautojais. Pagal tarnautojų pagrindinio darbo turinį ir pobūdį jie skirstomi į profesinius korpusus (mokytojų, policijos, teisėjų, medicinos darbuotojų, diplomatų, valdininkų ir t. t.).

Lyginant valstybės tarnautojo apibrėžimą Valdininkų ir Valstybės tarnybos įstatymuose kyla pagrįstas klausimas: ar valstybės tarnautojais laikytini tik tie asmenys, kurių veiklą visiškai arba bent iš dalies reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas, ar ir tie valstybės, kaip viešojo juridinio asmens (kaip teigiama Prancūzijos, Vokietijos teisėje), tarnautojai, kurie atlyginimą gauna iš valstybės biudžeto?

Valstybės tarnybos įstatymo 4 straipsnyje nustatyta, kad šis įstatymas netaikomas:

1) valstybės politikams (asmenims, į pareigas tiesiogiai arba netiesiogiai išrinktiems Lietuvos piliečių arba atstovaujamosios valdžios paskirtiems politinei programai vykdyti – Respublikos Prezidentui, Seimo nariams, Ministrui Pirmininkui, ministrams, merams, merų pavaduotojams, savivaldybių tarybų nariams);
2) Konstitucinio Teismo, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Vyriausiojo administracinio, kitų teismų teisėjams, prokurorams;
3) Lietuvos banko valdybos pirmininkui, jo pavaduotojui, valdybos nariams, kitiems Lietuvos banko tarnautojams;
4) profesinės karo tarnybos kariams;
5) valstybės ir savivaldybių įmonių darbuotojams;
6) viešųjų įstaigų darbuotojams;
7) darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis ir gaunantiems darbo užmokestį iš valstybės ir savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų.

Pagal įstatymo nuostatas valstybės politikai, įmonių ir viešųjų įstaigų darbuotojai bei darbuotojai, dirbantys valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose pagal darbo sutartis, gali būti nelaikomi valstybės tarnautojais. To jokiu būdu negalima pasakyti apie teisėjus, prokurorus, profesinės karo tarnybos karius. Akivaizdu, kad jie susiję ilgalaikiais teisiniais santykiais su viešosios teisės juridiniais asmenimis ir gauna atlyginimą iš valstybės biudžeto[478], t. y. atitinka visuotinai pripažintą valstybės tarnautojo apibrėžimą. Reikalas tik tas, kad jų veiklą reglamentuoja ne Valstybės tarnybos įstatymas, o kiti specialūs įstatymai[479].

Šiuo požiūriu paminėtina Vokietijos Federacinės Respublikos aukščiausiosios kategorijos valstybės tarnautojų (valdininkų) klasifikacija. Šioje šalyje valdininkais laikomi valstybinio aparato valdininkai, teisėjai, mokytojai, aukštųjų mokyklų dėstytojai, karininkai, pašto darbuotojai, geležinkelio darbuotojai, valstybinių bankų ir centrinio banko darbuotojai, kai kurie kiti asmenys.

Lietuvoje iki Valdininkų įstatymo priėmimo visiems valstybės tarnautojams buvo taikomas Darbo sutarties įstatymas ir išimtys, numatytos atskirų kategorijų tarnautojų statusą reglamentuojančiuose specialiuose įstatymuose ar statutuose.

Šiame įstatyme valstybės tarnautojai (Valdininkų įstatyme – valstybės valdymo tarnybos tarnautojai arba valstybės valdininkai) buvo suskirstyti į A ir B lygius. Į atskiras grupes buvo padalinti valstybės valdininkai (valdininkų sąraše nurodytų pareigybių tarnautojai valstybės valdymo institucijose) ir savivaldybių valdininkai (valdininkų sąraše nurodytų pareigybių tarnautojai savivaldybių valdymo struktūrose).

Be to, Valdininkų įstatyme dar buvo pasakyta, kad pagal tarnautojų pagrindinio darbo turinį ir pobūdį jie skirstomi į profesinius korpusus (mokytojų, policijos, teisėjų, medicinos darbuotojų, diplomatų, valdininkų ir t. t.), tačiau kokią teisinę reikšmę turėjo toks skirstymas, iš įstatymo nematyti.

Pagrindinis A ir B lygio pareigybių skirtumas buvo tas, kad A lygio valdininkų tarnyba buvo susijusi su jų tiesioginių vadovų įgaliojimų trukme, o B lygio – nesusijusi.

Priėmus Valstybės tarnybos įstatymą ir išvardijus valstybės tarnautojus, kuriems šis įstatymas taikomas, iškilo klausimas, koks yra tų darbuoto-

---

[478] Lietuvos bankas tvirtina, kad jo tarnautojai negauna lėšų iš valstybės biudžeto, t. y. lėšas jie užsidirba patys.

[479] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, Teismų, Prokuratūros, Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos bei kiti įstatymai.

jų, kurie darbo užmokestį gauna iš valstybės biudžeto lėšų ir valstybės institucijose arba įstaigose atlieka tam tikras, dažnai labai svarbias funkcijas, statusas, tačiau jų teisinės padėties Valstybės tarnybos įstatymas nereglamentuoja.

Peržvelgus darbuotojų, kuriems Valstybės tarnybos įstatymas netaikomas, sąrašą nekyla abejonių, kad jie taip pat yra valstybės tarnautojai, t. y. vykdo specialias visuotinai reikšmingas funkcijas ir gauna atlyginimą iš valstybės biudžeto, tiktai jų teisinės padėties nereglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas. Tai dažniausiai yra pareigybės, į kurias skiriama tam tikram laikui specialia Konstitucijoje ar kituose teisės aktuose numatyta tvarka. Reglamentuojant paskyrimą, tarnybos eigą, statuso pabaigą darbuotojams netaikomi bendri Valstybės tarnybos įstatyme numatyti karjeros ar politinio (asmeninio) pasitikėjimo principai.

Taigi šiuo požiūriu visus valstybės tarnautojus galima suskirstyti į dvi dideles grupes:

1) valstybės tarnautojai, kuriems taikomas (visiškai arba iš dalies) Valstybės tarnybos įstatymas;
2) valstybės tarnautojai, kuriems Valstybės tarnybos įstatymas netaikomas.

Atskira diskusija galima dėl valstybės ir savivaldybių politikų. Jie taip pat gauna darbo užmokestį iš valstybės arba savivaldybės biudžeto, vykdo labai svarbias valstybines funkcijas. Tam tikra prasme jie irgi yra išrinkti arba paskirti vykdyti politinę suvereniteto turėtojo – Tautos – valią. Tačiau jų tapimo tam tikra pareigybe būdas – tiesioginiai rinkimai arba tiesioginių rinkimų būdu sudarytos institucijos (ministrą skiria Respublikos Prezidentas, Vyriausybės programai turi pritarti Seimas ir pan.) skyrimas, tarnybos pabaiga, kiti svarbūs jų statuso elementai. Viso to reglamentavimas pačios Konstitucijos ir ją papildančių įstatymų rodo šiek tiek kitokį jų teisinį statusą valstybės reikalus tvarkančių pareigybių hierarchijoje. Jie, būdami tam tikra prasme tiesioginiai tautos atstovai, tuo pat metu yra valstybės kaip darbdavio atstovai tiesiogiai arba per jų sudarytas institucijas skiriant visus kitus valstybės tarnautojus į valstybės tarnybą.

Šiuo požiūriu paminėtinas Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas[480], kuris kartu su valstybės tarnybos kategorija mini valstybinės tarnybos kategoriją, o kartu su valstybės tarnautojų – valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų kategoriją.

Šio įstatymo 2 straipsnyje nurodyta, kas jame traktuojama asmenimis, dirbančiais valstybinėje tarnyboje: tai valstybės politikai, valstybės pareigū-

[480] Valstybės žinios. 1997. Nr. 67–1659; 2000. Nr. 18–431.

nai, valstybės tarnautojai pagal Valstybės tarnybos įstatymą, kiti asmenys, kurie, dirbdami valstybės valdžios, valdymo, savivaldybių, teisminėse, teisėsaugos, valstybės kontrolės bei priežiūros ir joms prilygintose institucijose, atlieka valdžios atstovo funkcijas arba turi administravimo įgaliojimus, taip pat asmenys, dirbantys valstybės ir savivaldybių įmonėse, biudžetinėse įstaigose ir turintys administravimo įgaliojimus, bei asmenys, dirbantys viešosiose įstaigose, gaunančiose lėšų iš Lietuvos valstybės arba savivaldybių biudžetų bei fondų, ir turintys administravimo įgaliojimus.

Taigi šiuo plačiuoju aspektu valstybės tarnautojų grupes būtų galima papildyti:

1) valstybės ir savivaldybių politikai;
2) valstybės tarnautojai, kuriems taikomas (visa apimtimi arba iš dalies) Valstybės tarnybos įstatymas;
3) valstybės tarnautojai, kuriems Valstybės tarnybos įstatymas netaikomas.

Kitas aspektas, kuriuo visus valstybės tarnautojus galima suskirstyti į rūšis, yra tarnybos funkcijos atlikimas pagal jos paskirtį, turinį ir teritoriją. Pirmiausia tai valstybės tarnautojai, atliekantys visos valstybės lygmeniu reikšmingas funkcijas (pvz., ministerijų tarnautojai) arba tokias funkcijas atliekantys tik tam tikroje teritorijoje, tačiau įgaliojimus gavę iš centrinės valstybės administracijos (pvz., apskričių viršininkų administracijų tarnautojai).

Kita šiuo aspektu išskirtina valstybės tarnautojų grupė – savivaldos lygmens valstybės tarnautojai. Tai valstybės tarnautojai, atliekantys viešojo administravimo funkcijas arba administruojantys viešųjų paslaugų teikimą savivaldybėse. Metodologinis pagrindas išskirti juos į atskirą valstybės tarnautojų grupę yra Lietuvos Respublikos Konstitucijos X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“ bei kitos Konstitucijos normos. Tokią išvadą yra padaręs ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Jis nurodė, kad sistemiškai aiškinant minėtas Konstitucijos nuostatas, taip pat tas jos nuostatas, kuriose įtvirtinti valstybės valdžios funkcionavimo konstituciniai pagrindai, matyti, kad Konstitucijoje skiriamos dvi viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda[481].

1999 m. liepos 8 d. priimtoje pirminėje Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje valstybės tarnautojai pirmiausia buvo suskirstyti į dvi grupes:

1) viešojo administravimo (tarp jų statutinius valstybės tarnautojus);
2) paslaugų.

---

[481] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 19–828.

Šis įstatymas viešojo administravimo valstybės tarnautojus skirstė į šiuos pogrupius:

1) karjeros;
2) politinio (asmeninio) pasitikėjimo;
3) įstaigų vadovus;
4) pakaitinius.

2000 m. rugpjūčio 29 d. įstatymu, įsigaliojusiu nuo 2000 m. rugsėjo 7 d., viešojo administravimo valstybės tarnautojų grupė buvo papildyta dar vienu (penktuoju) pogrupiu – rezerviniais.

Paslaugų valstybės tarnautojai buvo skirstomi į:

1) įstaigų vadovus;
2) viešųjų paslaugų (tarp jų statutinius valstybės tarnautojus);
3) atliekančius ūkines arba technines funkcijas.

2002 m. liepos 1 d. įsigaliojusi Valstybės tarnybos įstatymo redakcija tuos valstybės tarnautojus, kuriems jis taikomas visa apimtimi arba iš dalies, skirsto taip:

1) karjeros valstybės tarnautojai, priimti į pareigas neterminuotam laikui ir turintys galimybę Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka įgyvendinti teisę į karjerą valstybės tarnyboje;
2) statutiniai valstybės tarnautojai, kurių tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtinti statutai arba Diplomatinės tarnybos įstatymas, nustatantis specialias priėmimo į valstybės tarnybą, tarnybos atlikimo, atsakomybės ir kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas ir (ar) turintis viešojo administravimo įgaliojimus jiems nepavaldžių asmenų atžvilgiu;
3) politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, priimti į pareigas juos priėmusių valstybės politikų arba kolegialios valstybės institucijos įgaliojimų laikui arba kituose įstatymuose nustatytam terminui;
4) įstaigų vadovai, konkurso būdu ar politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu priimti vadovauti valstybės arba savivaldybės institucijai ar įstaigai;
5) pakaitiniai valstybės tarnautojai, pakeičiantys laikinai negalinčius eiti pareigų karjeros arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus.

Pirmiausia Valstybės tarnybos įstatyme valstybės tarnautojai skirstomi į grupes ir pogrupius, o smulkiau – į lygius, kategorijas ir kvalifikacines klases.

Valstybės tarnautojų lygiu pagal Valstybės tarnybos įstatymą apibūdinamas vienoks arba kitoks valstybės tarnautojo kvalifikacinis (išsilavinimo)

lygmuo, reikalingas atitinkamai funkcijai atlikti ir įrašytas konkrečios pareigybės aprašyme. Pirminėje Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje visi valstybės tarnautojai buvo skirstomi į 4 lygius (A, B, C ir D). Pagal dabar galiojančią šio įstatymo redakciją valstybės tarnautojai skirstomi į 4 lygius:

1) A lygis – pareigybės, kurioms būtinas aukštasis universitetinis arba jam prilygintas išsilavinimas;
2) B lygis – pareigybės, kurioms būtinas ne žemesnis kaip aukštasis neuniversitetinis arba aukštesnysis, arba iki 1995 m. įgytas specialusis vidurinis išsilavinimas;
3) C lygis – pareigybės, kurioms būtinas ne žemesnis kaip vidurinis išsilavinimas ir įgyta profesinė kvalifikacija.

Lygių sistema turi reikšmės keliais požiūriais. Pirma, šis kvalifikacinis rodiklis kartu su valstybės tarnautojo kategorija yra lemiamas aprašant valstybės tarnautojų pareigybes. Tai reiškia, kad nuo to priklauso ir valstybės tarnautojų atranka į vieną arba kitą pareigybę. Antra, valstybės tarnautojo pareigybės lygio rodiklis yra svarbus ir darant karjerą: pavyzdžiui, B lygio valstybės tarnautojui darant karjerą pasiekus viršutinę to lygio kategoriją aukštesnė kategorija negalės būti suteikta, jeigu jis neįgys A lygiui reikiamo išsilavinimo.

Panaši lygių sistema galioja ir Prancūzijoje, nors jos esmė ir paskirtis yra šiek tiek kita. Prancūzijos civiliniai tarnautojai atsižvelgiant į darbo svarbą ir sudėtingumą skirstomi į keturis lygius: A, B, C, ir D. Į šiuos lygius valstybės tarnautojai skirstomi pagal jų vaidmenį įgyvendinant viso valstybės aparato, o ne vienos kurios nors žinybos funkcijas: A lygio valdininkai yra aukščiausios kvalifikacijos ir atitinkamai užima aukščiausius postus hierarchijoje, o D lygio yra žemiausios kvalifikacijos, užimantys žemiausius postus. A lygio tarnautojų paskirtis yra formuluoti valdymo užduotis. Šios aukščiausios klasės tarnautojai turi užtikrinti administracinės praktikos ir vyriausybės politikos atitikimą, rengti vyriausybei įstatymų ir sprendimų projektus, jų įgyvendinimo instrukcijas. B lygio tarnautojai įgyvendina A lygio tarnautojų parengtas valdymo nuostatas. Jie dirba kasdienį darbą, taip pat vykdo tam tikras specialias pareigas, kurioms reikalingos administravimo žinios ir patirtis. C lygio tarnautojai yra specialistai, o D lygio tarnautojai – aptarnaujantis personalas.

Lietuvos teisinėje sistemoje pirmą kartą lygių sistema buvo įvesta remiantis Valdininkų įstatymu, tačiau ji turėjo visai kitą prasmę: Valstybės valdininkų A lygiui priklausė tarnautojai, paskirti Seimo, Prezidento, Vyriausybės, taip pat kiti pareigybių sąraše nurodyti tarnautojai, padedantys valstybės politikams vykdyti savo funkcijas. Šių valdininkų tarnyba buvo su-

sijusi su jų tiesioginių vadovų įgaliojimų trukme. Šis sąrašas buvo tvirtinamas ir atnaujinamas Seimo nutarimu.

Valstybės valdininkų B lygio tarnautojų sąrašas buvo daug didesnis, jį tvirtino ne Seimas, o Vyriausybė. Pavyzdžiui, aukščiausia B lygio pareigybė vykdomojoje valdžioje buvo Vyriausybės sekretorius, ministerijoje – ministerijos sekretorius.

Savivaldybių valdininkų A lygio tarnautojais įstatymas įvardijo kontrolierius, jų pavaduotojus ir kitus pareigybių sąraše nurodytus tarnautojus, padedančius savivaldybių politikams vykdyti savo funkcijas. Šie valdininkai taip pat buvo išvardyti tame pačiame Seimo patvirtintame nutarime. Be kontrolieriaus ir jo pavaduotojo čia minimi dar seniūnas, mero (savivaldybės) sekretorius ir patarėjai.

Savivaldybių valdininkų B lygio pareigybės buvo išvardytos tame pačiame Vyriausybės nutarime. Aukščiausia savivaldybės B lygio pareigybė buvo administratorius.

Pagrindinis A ir B lygio pareigybių skirtumas buvo tas, kad A lygio valdininkų tarnyba buvo susijusi su jų tiesioginių vadovų įgaliojimų trukme, o B lygio – ne.

Toliau valstybės tarnautojai pagal Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą skirstomi į kategorijas. Priklausymas vienai arba kitai kategorijai išsamiau apibūdina valstybės tarnautoją, ypač karjeros sistemos hierarchijoje, pagal atliekamos funkcijos svarbą, atsakomybės už veiklos rezultatus mastą, pagaliau – jo tarnybos trukmę.

Pagal pirminę Valstybės tarnybos įstatymo redakciją visi valstybės tarnautojai buvo skirstomi į trisdešimt kategorijų. Išbraukus iš Valstybės tarnybos įstatymo reguliavimo srities paslaugų valstybės tarnautojus dabartinės redakcijos Valstybės tarnybos įstatyme kategorijų skaičius sumažėjo iki dvidešimties. Aukščiausia yra dvidešimta, žemiausia – pirma kategorija.

Nuo to, kuriai kategorijai priskirtas valstybės tarnautojas, pirmiausia priklauso jo pareiginė alga. Ji nustatoma Valstybės tarnybos įstatymo priedėlyje numatytą kiekvienos kategorijos pareiginės algos koeficientą dauginant iš Vyriausybės patvirtintos minimalios mėnesinės algos.

Valstybės tarnautojo kategorija turi esminės reikšmės ir įstatymo nustatyta tvarka atkuriant valstybės tarnautojo statusą, valstybės tarnautoją savo iniciatyva arba dėl tarnybinio būtinumo perkeliant į kitas pareigas toje pačioje arba kitoje institucijoje (įstaigoje) toje pačioje ar kitoje gyvenamojoje vietovėje, priskiriant valstybės tarnautoją vienai ar kitai jo tarnybos vertinimo komisijai, karjeros tarnautojui siūlant kitas pareigas dėl jo pareigybės panaikinimo, sprendžiant valstybės tarnautojų mokymo klausimus.

Panašus valstybės tarnautojų skirstymas į kategorijas (pakopas ir pan.) egzistuoja ir kitose Vakarų šalyse. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose egzistuoja sudėtinga, išsami darbų ir pareigybių klasifikacija, priklausanti nuo pareigų ir atsakomybės sudėtingumo. Nuo jos priklauso ir tarnautojo uždarbis. Tarnautojai, priklausantys Vadovavimo personalui valdybos jurisdikcijai, padalinti į 18 kategorijų (pakopų). Jų alga prilygsta darbuotojų, dirbančių panašų darbą privačiajame sektoriuje, algai. Vadovai, iki 1978 m. reformos ėję 16–23 kategorijos pareigas, dabar sudaro Vyresniųjų vadovų tarnybą. Jiems numatyta ypatinga atrankos, karjeros, atleidimo ir pensinio aprūpinimo tvarka. Panašiai yra ir Prancūzijoje, kur, be jau minėtų lygių, egzistuoja ir pakopos (rangai). Piliečiui, priimtam į tarnybą, suteikiamas atitinkamas rangas pagal konkurso egzaminų ar kitokių jo sugebėjimų patikrinimo formų rezultatus.

Dar išsamesnis valstybės tarnautojų skirstymas numatytas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 21 straipsnyje, kiekvienos iš kategorijų viduje suteikiant valstybės tarnautojui vieną iš trijų kvalifikacinių klasių. Kvalifikacinė klasė – tam tikros kategorijos valstybės tarnautojo kvalifikacijos lygmuo. Aukščiausia kvalifikacinė klasė yra pirma, žemiausia – trečia. Klasių sistema padeda tiksliau vertinti valstybės tarnautojo gebėjimus, skatinti jį siekti geresnių tarnybos rezultatų ir kilti karjeros laiptais.

Priimamiems į pareigas valstybės tarnautojams, juos įvertinus, gali būti suteikiama trečia kvalifikacinė klasė. Aukštesnės klasės suteikimas galimas įstatymo nustatyta tvarka atitinkamai įvertinus valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą.

Kiekviena valstybės tarnautojo pareigybė yra aprašoma ir sudaromi valstybės tarnautojų pareigybių sąrašai vadovaujantis Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika, kurios dabartinė redakcija patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimu Nr. 685[482].

Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašą taip pat tvirtina Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Dabartinė šio nutarimo redakcija priimta 2002 m. gegužės 20 d. nutarimu Nr. 684[483]. Šis sąrašas nuolat atnaujinamas ir tikslinamas.

---

[482] Valstybės žinios. 2002. Nr. 51–1953.
[483] Valstybės žinios. 2002. Nr. 51–1952.

1.13.4. Valstybės tarnautojų teisnumas ir veiksnumas

Kiekvieno teisinio santykio, taigi ir valstybės tarnybos, dalyviai yra teisės subjektai, turintys vienas kito atžvilgiu tam tikras teises ir pareigas. Kiekvienas teisinio santykio subjektas (fizinis ar juridinis asmuo) turi turėti tam tikrą teisinę savybę – teisinį subjektiškumą. Jo turinį sudaro du elementai: ***teisnumas*** ir ***veiksnumas***.

Teisnumas yra teisės normų objektyviai suponuotas leidimas turėti, įgyti tam tikras subjektines teises ir pareigas. Tai reiškia, kad teisnumas nėra automatiškai įgyjama žmogaus savybė jam gimstant, kaip kartais galima įsivaizduoti skaitant teisinę literatūrą. Tai tam tikra socialinė ekonominė savybė, kuri asmeniui, kaip teisės subjektui, įstatymais ir kitais teisės aktais suteikiama ir pripažįstama vienoje ar kitoje socialinėje ir ekonominėje formacijoje[484].

Teisnumas nėra ir subjektinė teisė. Teisnumas – tai objektyvi galimybė įgyti teisės normų suponuotas teises ir pareigas, o subjektinė teisė – tai konkrečiam teisinio santykio dalyviui priklausanti, kito teisinio santykio dalyvio pareigos garantuojama ir valstybės prievartos priemonėmis saugoma teisė. Tai reiškia, kad teisnumas įgyvendinamas per subjektines teises.

Veiksnumas yra teisinio santykio dalyvio kompleksiškas (dvasinis, fizinis, intelektinis ir pan.) gebėjimas šias objektyviai suteiktas teises susikurti sau, paversti jas savo subjektinėmis teisėmis, kurios gali būti įgyvendintos kartu vykdant atitinkamas pareigas.

Tai reiškia, kad veiksnumo pagrindas yra teisnumas, t. y. įgyvendinti galima tik tai, kas teisės normomis objektyviai yra pripažįstama vienam arba kitam asmeniui.

Bendrasis civilinis fizinio asmens teisnumas atsiranda jam gimus (kai kuriais atvejais – tik esant pradėtam). Veiksnumui atsirasti reikia tam tikro amžiaus, atitinkamos psichinės būsenos ir pan.

Juridinių asmenų teisnumas ir veiksnumas atsiranda tuo pat metu – atlikus visus teisės aktų nustatytus formalumus, kurie yra pakankamas pagrindas nustatyta tvarka paskelbti (įregistruoti) juridinį asmenį.

Fizinio asmens administracinis teisnumas – tai galimybė turėti, įgyti teises ir pareigas, numatytas administracinės teisės normose. Ir bendrasis, ir administracinis teisnumas gali atsirasti gimstant (pvz., Lietuvos Respublikos pilietybė, teisė į nemokamą būtinąją medicinos priežiūrą), tačiau ne-

---

[484] Mikelėnas V., Staskonis V., Taminskas A. ir kt. Civilinė teisė. Kaunas: Vijusta, 1997. P. 125–129.

retai yra susietas su amžiumi (pvz., teisė stoti valstybės tarnybon, teisė į senatvės pensiją), lytimi (pvz., karo prievolė).

Fizinio asmens administracinis veiksnumas – tai gebėjimas savo veiksmais įgyti administracinės teisės normomis numatytas teises arba pareigas, įskaitant ir pareigą atsakyti pagal administracinės teisės normose įtvirtintas sankcijas.

Valstybės tarnautojas apibūdintinas kaip specialus administracinės teisės subjektas, kurio administracinis teisinis subjektiškumas įtvirtintas specialiose administracinės teisės normose.

Prie valstybės tarnautojo teisnumą įtvirtinančių nuostatų pirmiausia priskirtina Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnio 1 dalies norma, skelbianti, kad įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms arba pareigūnams visi asmenys lygūs. Tokia Konstitucijos nuostata kartu su to paties straipsnio 2 dalyje įtvirtintu neigiamos diskriminacijos draudimu suponuoja bendrąją fizinių asmenų teisnumo nuostatą, jog visiems jiems garantuojamos lygios galimybės užsiimti viena arba kita veikla, vienodai naudotis Konstitucijos ir kitų teisės aktų suteiktomis galimybėmis.

Kalbant konkrečiau apie valstybės tarnautojų teisnumą šiuo požiūriu pagrindinė Konstitucijos norma įtvirtinta 33 straipsnyje, skelbiančiame, kad „piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, taip pat teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą“.

Iš šios Konstitucijos normos akivaizdu, kad lemiama valstybės tarnautojo teisnumo prielaida yra Lietuvos Respublikos pilietybės turėjimas. Tai reiškia, kad ne kiekvienam asmeniui, gyvenančiam Lietuvoje, pripažįstama objektinė teisė tapti valstybės tarnautoju.

Iki 2002 m. liepos 1 d. galiojusiame Valstybės tarnybos įstatyme, kuriuo buvo reglamentuotas ir viešąsias paslaugas teikiančių valstybės tarnautojų (mokytojų, aukštųjų mokyklų dėstytojų, medicinos personalo ir kt.) teisinis statusas, buvo nustatyta, kad tokios rūšies valstybės tarnautojams netaikomas reikalavimas būti Lietuvos Respublikos piliečiu, jeigu jie yra:

1) valstybių, priklausančių Europos Sąjungai, arba valstybių Europos sutarties dalyvių, įsteigusių asociaciją su Europos bendrijomis ir joms priklausančiomis šalimis narėmis, piliečiai, jeigu šios šalys analogiškais atvejais netaiko pilietybės reikalavimo Lietuvos Respublikos piliečiams;

2) valstybių, kurios yra Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos (NATO) narės, piliečiai, jeigu šios šalys analogiškais atvejais netaiko pilietybės reikalavimo Lietuvos Respublikos piliečiams.

Kaip ir anksčiau galiojusiame Valstybės tarnybos įstatyme, į kai kurias valstybės tarnybos pareigybes Prancūzijoje ir Vokietijoje galima priimti ir

ne tų šalių piliečius. Pavyzdžiui, Vokietijoje ypatingais atvejais, kuriuos numato įstatymas, valstybės tarnautoju (pvz., aukštosios mokyklos dėstytoju) gali būti ir užsienio pilietis. Tačiau toks paskyrimas dar nereiškia, kad automatiškai įgyjama pilietybė (nors tokios praktikos anksčiau būta).

Šiuo metu galiojančiame Valstybės tarnybos įstatyme reglamentuojamas tik viešojo administravimo valstybės tarnautojų teisinis statusas, todėl jiems imperatyviai taikomas Lietuvos Respublikos pilietybės reikalavimas.

Valstybės tarnautojo veiksnumą, t. y. gebėjimo įgyvendinti teisę tapti valstybės tarnautoju sąlygas, reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas ir kiti teisės aktai.

Pagrindiniai veiksnumo kriterijai įtvirtinti Valstybės tarnybos įstatymo 9 straipsnyje. Prie jų priskirtini reikalavimai:

1) mokėti lietuvių kalbą;

2) būti ne jaunesniam ir ne vyresniam kaip 62 metų ir 6 mėnesių (išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo ir pakaitinius valstybės tarnautojus);

3) turėti būtiną išsilavinimą ir atitikti specialius reikalavimus, nustatytus pareigybės aprašyme;

4) nebūti įstatymų nustatyta tvarka pripažintam kaltu dėl sunkaus arba labai sunkaus nusikaltimo, nusikalstamos veikos valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams arba korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos padarymo ir neturėti neišnykusio ar nepanaikinto teistumo;

5) neturėti teismo sprendimo, kuriuo atimta teisė eiti valstybės tarnautojo pareigas;

6) nebūti asmeniu, kurio sutuoktinis, artimas giminaitis ar svainystės ryšiais susijęs asmuo eina valstybės tarnautojo pareigas valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje, jeigu jie pagal einamas pareigas yra susiję tiesioginio pavaldumo santykiais;

7) nebūti įstatymų nustatyta tvarka pripažintam neveiksniu;

8) nebūti įstatymų nustatyta tvarka uždraustos organizacijos nariu;

9) nebūti anksčiau nei prieš trejus metus atleistam iš valstybės tarnybos už šiurkščius pažeidimus (už valstybės tarnautojo elgesį, diskredituojantį valstybės tarnybą, žeminantį žmogaus orumą, ar už kitus veiksmus, tiesiogiai pažeidžiančius žmonių konstitucines teises; už valstybės, tarnybos arba komercinės paslapties atskleidimą; už korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos požymių turinčią veiką, nors už šią veiką valstybės tarnautojas ir nebuvo traukiamas baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn; už piktnaudžiavimą tarnyba bei Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų pažeidimą).

Minėtame Valstybės tarnybos įstatymo straipsnyje pasakyta, kad kiti įstatymai gali nustatyti ir kitus ribojimus, kurie reiškia ne ką kitą kaip valstybės tarnautojo veiksnumo ribojimą.

1.13.5. Pagrindinės priėmimo į valstybės tarnybą taisyklės

Iki Valdininkų įstatymo įsigaliojimo (1995 m. gegužės 1 d.) į valstybės tarnybą buvo priimama ta pačia kaip ir Darbo sutarties įstatyme reglamentuota tvarka, t. y. kaip ir į darbą privačiame sektoriuje.

Valdininkų įstatyme buvo žengtas pirmas žingsnis išsamiau reglamentuojant konstitucinę stojimo valstybės tarnybon nuostatą ir iš dalies priėmimą į valstybės tarnybą atskiriant nuo įsidarbinimo Darbo sutarties įstatymo pagrindu.

Valdininkų įstatyme buvo numatyti šie priėmimo į valstybės valdymo tarnybą reikalavimai:

1) turėti Lietuvos Respublikos pilietybę;
2) mokėti valstybinę (lietuvių) kalbą;
3) atitikti kitus konkrečioms pareigoms numatytus kvalifikacinius reikalavimus;
4) būti tinkamos sveikatos būklės.

Tame pačiame įstatyme buvo numatyti ir draudimai dirbti valstybės tarnyboje:

1) teistiems už sunkius nusikaltimus, nusikaltimus valstybės tarnybai;
2) asmenims, kuriuos sieja artimi giminystės arba svainystės ryšiai, jeigu jų tarnyba yra tiesiogiai susijusi su vieno tiesioginiu pavaldumu kitam arba su vieno teise kontroliuoti kitą.

Priėmimo į valstybės tarnybą tvarka buvo ši:

1) A lygio valdininkams – Konstitucijos, darbo ir kitų įstatymų nustatyta tvarka sudarant terminuotas darbo sutartis atitinkamų institucijų ar jų vadovų įgaliojimų laikui;
2) B lygio valdininkams – darbo ir kitų įstatymų nustatyta tvarka, tik viešo konkurso būdu arba išlaikius kvalifikacinius egzaminus.

Abiejų lygių valdininkai privalėjo pateikti sveikatos pažymėjimą pagal Sveikatos apsaugos ministerijos nustatytą formą, nors šio reikalavimo buvo laikomasi ne itin griežtai.

Dabar galiojančio Valstybės tarnybos įstatymo 9 ir 10 straipsniuose numatytos šios bendrosios priėmimo į valstybės tarnybą taisyklės (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Bendrosios priėmimo į valstybės tarnybą taisyklės

Reikalavimai	*Netaikoma*
1) turėti Lietuvos Respublikos pilietybę	
2) mokėti lietuvių kalbą	
3) būti ne mažiau kaip 18 ir ne daugiau kaip 62 metų ir 6 mėnesių amžiaus	Viršutinė amžiaus riba netaikoma: 1) politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams; 2) pakaitiniams valstybės tarnautojams
4) turėti išsilavinimą, būtiną tam tikro lygio valstybės tarnautojo pareigoms eiti	
5) atitikti specialius reikalavimus, nustatytus pareigybės aprašyme	

Jei kiti įstatymai (išskyrus statutus, Diplomatinės tarnybos įstatymą, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą) nustato kitokias priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas sąlygas ir tvarką, taikomos Valstybės tarnybos įstatymo nuostatos.

Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo 18 straipsnyje nustatyti reikalavimai asmeniui, priimamam į diplomatinę tarnybą. Bendra taisyklė yra ta, kad į ją priimama viešo konkurso būdu, kurio nuostatus tvirtina užsienio reikalų ministras, išskyrus diplomatinius atstovus, taip pat Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko ar Ministro Pirmininko pasiūlytus priimti į diplomatinę tarnybą asmenis, kurie dirba užsienio politikos darbą Prezidentūroje, Seime, Vyriausybėje ir su kuriais yra sudaromos terminuotos diplomato tarnybos sutartys.

Tame pačiame straipsnyje nustatyta, kad diplomatu gali tapti tik nepriekaištingo elgesio, mokantis valstybinę kalbą ir tinkamos sveikatos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį išsilavinimą ir mokantis ne mažiau kaip dvi užsienio kalbas bei atitinkantis užsienio reikalų ministro patvirtintoje tarnybinėje instrukcijoje nustatytus kvalifikacinius reikalavimus.

Diplomatinėje tarnyboje negali dirbti asmenys, teisti už sunkius arba labai sunkius nusikaltimus, nusikalstamas veikas valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams bei korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas.

Statutuose taip pat nustatyti specialūs reikalavimai ir ribojimai stojant į šių teisės aktų reguliuojamą valstybės tarnybą. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto 6 straipsnyje nustatyti, *inter alia,* tokie papildomi reikalavimai asmeniui, pretenduojančiam į vidaus tarnybą: būti nepriekaištingos reputacijos, turėti ne daugiau kaip 30 metų (turinčiam aukštąjį universitetinį arba aukštąjį neuniversitetinį išsilavinimą – ne dau-

giau kaip 35 metus), būti tokios sveikatos būklės ir tokio bendro fizinio pasirengimo, kuris leistų eiti pareigas vidaus tarnyboje. Šiame statute pasakyta, kad vidaus reikalų ministras arba jo įgalioti vidaus reikalų centrinių įstaigų vadovai gali nustatyti papildomus reikalavimus asmenims, pretenduojantiems tarnauti tam tikrų vidaus reikalų įstaigų padaliniuose.

Atitinkami reikalavimai nustatyti ir kituose statutuose. Pavyzdžiui, Valstybės saugumo departamento statuto 13 straipsnyje, be kita ko, nustatyta, kad saugumo pareigūnais į tarnybą gali būti priimami ne jaunesni kaip 20 metų piliečiai, Karo prievolės įstatymo nustatyta tvarka atlikę privalomąją pradinę karo tarnybą arba įstatymų nustatyta tvarka atleisti nuo jos. Panašios nuostatos įtvirtintos ir Specialiųjų tyrimų tarnybos statute.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3 straipsnyje numatyta, kad, be reikalavimų, numatytų Valstybės tarnybos įstatyme, pretenduojantis tapti vyriausybės atstovu asmuo turi turėti aukštąjį universitetinį arba jam prilygintą išsilavinimą ir ne mažesnę kaip penkerių metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį arba aukštąjį universitetinį viešojo administravimo išsilavinimą ir ne mažesnę kaip trejų metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį. Jis negali dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje.

Anksčiau galiojusio Valstybės tarnybos įstatymo 14 straipsnyje kaip privalomas karjeros valstybės tarnautojų priėmimo į valstybės tarnybą etapas buvo į valstybės tarnybą priimamo (pretenduojančio į tam tikro lygio žemiausios kategorijos pareigas) asmens stažuotė (trukmė – dveji metai) arba bandomasis laikotarpis (vieneri metai).

2002 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatyme pretendentui į valstybės tarnybą nėra nustatytas koks nors bandomasis arba stažuotės terminas. Tai didelis įstatymo trūkumas, nes išsamiai nepatikrinamos būsimojo valstybės tarnautojo dalykinės, organizacinės, intelektinės ir kitokios būtinos savybės.

Priešingai negu numatyta dabar galiojančiame Valstybės tarnybos įstatyme, Diplomatinės tarnybos įstatymo 19 straipsnyje įtvirtintas tam tikras parengiamasis laikotarpis asmeniui, laimėjusiam konkursą. Su juo sudaroma terminuota vienerių metų darbo sutartis dėl darbo Užsienio reikalų ministerijoje. Per šį vienerių metų parengiamąjį laikotarpį galutinai įvertinama, ar asmuo tinka diplomatinei tarnybai.

Bandomasis laikotarpis įtvirtintas ir kai kuriems statutiniams valstybės tarnautojams. Pavyzdžiui, Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto 7 straipsnyje numatyta, kad skiriamam į Specialiųjų tyrimų tarnybą asmeniui gali būti nustatomas bandomasis laikotarpis iki 6 mėnesių. Jeigu bandomuoju laikotarpiu asmuo neatleidžiamas iš pareigų, laikoma, kad jo tarnyba įver-

tinta teigiamai. Panaši norma įtvirtinta ir Valstybės saugumo departamento statute (18 str.).

Kitas tapimo karjeros valstybės tarnautoju etapas pagal Valstybės tarnybos įstatymo pirminę redakciją buvo valstybės tarnautojo priesaika Lietuvos Respublikai, kuri buvo būtina sąlyga tam, kad įsakymas dėl valstybės tarnautojo priėmimo į valstybės tarnybą įsigaliotų.

Reikalavimas valstybės tarnautojui duoti priesaiką yra įprastas kitų šalių teisinėse sistemose. Pavyzdžiui, Vokietijoje asmuo, pretenduojantis į valdininko pareigybę, turi duoti ištikimybės Konstitucijai ir konstitucinei tvarkai priesaiką. Kartu jis įsipareigoja prireikus ginti konstitucinę šalies tvarką. Kitiems valstybės tarnautojams ir darbuotojams užtenka duoti iškilmingą pasižadėjimą.

2002 m. liepos 1 d. įsigaliojusioje Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje priesaikos instituto nebeliko. Tačiau priesaika, kaip būtina sąlyga tapti valstybės tarnautoju, numatyta Diplomatinės tarnybos įstatyme (20 str.), statutinių valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose[485].

Valstybės tarnybos įstatyme nustatyta, kad su valstybės tarnautojais darbo sutartys nesudaromos. Darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas.

Tačiau kai kuriuose kituose įstatymuose tam tikros sutartys su valstybės tarnautojais numatytos. Pavyzdžiui, viena iš asmens darbo pradžios diplomatinėje tarnyboje sąlygų yra diplomato tarnybos sutarties (terminuotos arba neterminuotos) sudarymas (Diplomatinės tarnybos įstatymo 20 ir kiti straipsniai).

Vidaus tarnybos statuto 9 straipsnyje ir kituose straipsniuose taip pat numatyta, kokiais atvejais ir kokia tvarka sudaroma stojimo į vidaus tarnybą sutartis.

Valstybės tarnybos įstatymo 9 straipsnyje nustatyti ir tam tikri apribojimai asmenims, siekiantiems būti priimtais valstybės tarnybon.

Į valstybės tarnautojo pareigas negali būti priimtas asmuo:

1) įstatymų nustatyta tvarka pripažintas kaltu dėl sunkaus ar labai sunkaus nusikaltimo, nusikalstamos veikos valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams ar korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos ir turintis neišnykusį arba nepanaikintą teistumą;

---

[485] Valstybės saugumo departamento 17 str., Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto 5 str., Vidaus tarnybos statuto 10 str. ir kt.

2) kurio teisę eiti valstybės tarnautojo pareigas yra atėmęs teismas;
3) kurio sutuoktinis, artimas giminaitis arba svainystės ryšiais susijęs asmuo eina valstybės tarnautojo pareigas valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje, jeigu jie pagal einamas pareigas būtų susiję tiesioginio pavaldumo santykiais;
4) įstatymų nustatyta tvarka pripažintas neveiksniu;
5) kuris yra įstatymų nustatyta tvarka uždraustos organizacijos narys;
6) kitų įstatymų nustatytais atvejais;

Be to, į valstybės tarnautojo pareigas negali būti priimtas asmuo, nepraėjus trejiems metams nuo atleidimo, jeigu jis buvo atleistas iš valstybės tarnautojo pareigų už šiuos šiurkščius pažeidimus:

1) už valstybės tarnautojo elgesį, diskredituojantį valstybės tarnybą, žeminantį žmogaus orumą, arba už kitus veiksmus, tiesiogiai pažeidžiančius žmonių konstitucines teises;
2) už valstybės, tarnybos ar komercinės paslapties atskleidimą;
3) už korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos požymių turinčią veiką, nors už šią veiką valstybės tarnautojas ir nebuvo traukiamas baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn;
4) už piktnaudžiavimą tarnyba bei Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų pažeidimą.

Papildomi specialūs ribojimai stojant į valstybės tarnybą yra nustatyti ir statutuose bei Diplomatinės tarnybos įstatyme.

Išsamesnė priėmimo į valstybės tarnybą tvarka Valstybės tarnybos įstatyme specialiai reglamentuojama pagal tai, į kokios rūšies (karjeros, politinio (asmeninio) pasitikėjimo, įstaigų vadovų ir pan.) valstybės tarnautojų pareigas priimama. Išsamesnė priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas tvarka tvirtinama Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu. Dabar galiojanti Priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas tvarka buvo patvirtinta 2002 m. birželio 24 d. nutarimu Nr. 966[486].

Karjeros valstybės tarnautojų priėmimas. Karjeros valstybės tarnautojas – tai tarnautojas, priimtas į pareigas neterminuotam laikui ir turintis galimybę įstatymo nustatyta tvarka įgyvendinti teisę į karjerą valstybės tarnyboje.

Karjeros valstybės tarnautojai sudaro didžiausią dalį visų valstybės tarnautojų. Nuo jų atrankos ir tinkamo darbo organizavimo labai priklauso ir tinkamas visos viešojo administravimo sistemos funkcionavimas.

Į karjeros valstybės tarnautojo pareigas priimama dviem būdais:

[486] Valstybės žinios. 2002. Nr. 65–2654.

1) konkurso būdu;
2) be konkurso.

Priimant į pareigas *konkurso* būdu pretendentas egzaminuojamas raštu (testas) ir žodžiu (pokalbis). Pokalbio metu patikrinami asmens gebėjimai atlikti valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas.

Nuo 2002 m. liepos 1 d. įsigaliojusioje Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje įtvirtinta nuostata nereikalauti iš pretendento turėti valstybės tarnybos stažą, nebent taip būtų nustatyta kituose įstatymuose. Tai savaime suprantama ir logiška norma, nes baigę aukštąsias mokyklas studentai neturi jokios galimybės tokį stažą įgyti, nors iki minėto Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo, kol nebuvo tokio draudimo, skelbiant konkursus į valstybės tarnybą neretai būdavo nurodoma ir sąlyga turėti atitinkamą valstybės tarnautojo stažą.

Valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo arba kolegiali valstybės ar savivaldybės institucija konkursą gali skelbti esant šioms sąlygoms:

1) turi būti praėję ne daugiau kaip 30 kalendorinių dienų po to, kai raštu Valstybės tarnybos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos buvo pateikta informacija apie laisvas karjeros valstybės tarnautojo pareigas ir apie tai buvo įrašyta Valstybės tarnautojų registro duomenų bazėje;
2) per 7 darbo dienas nuo tokio įrašymo dienos iš Valstybės tarnybos departamento nebuvo gauta informacija apie:
   (a) atleistus iš pareigų dėl pareigybės panaikinimo tarnautojus (šie asmenys turi būti priimti be konkurso, jei atitinka pareigybės aprašyme nustatytus reikalavimus);
   (b) turinčius teisę atkurti karjeros valstybės tarnautojo statusą valstybės politikus, valstybės pareigūnus arba valstybės tarnautojus – įstaigos vadovus, kolegialios valstybės institucijos skiriamus politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, kai baigiasi jų paskyrimo į pareigas laikas, Seimo, Europos Parlamento ar savivaldybės tarybos kadencija arba jie atsistatydina ar prieš terminą atleidžiami iš darbo, taip pat baigusius darbą tarptautinėje organizacijoje ar institucijoje, Europos Sąjungos institucijoje ar įstaigoje tarnautojus.

Apie konkursą skelbiama „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“. Papildomai konkursas gali būti skelbiamas pasirinktame šalies dienraštyje. Valstybės institucijos ir įstaigos, turinčios teritorinių padalinių, taip pat savivaldybės įstaigos konkursą gali skelbti ir vietos spaudoje. Vyriausiasis administracinis teismas 2002 m. sausio 29 d. nutartyje išaiškino, kad pagrindinis atskaitos taškas, nuo kurio pradedama skaičiuoti kon-

kurso eiga, yra konkurso paskelbimo „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“ data, o dienraštyje arba vietinėje spaudoje konkursas gali būti skelbiamas papildomai[487].

Konkursui vykdyti sudaroma pretendentų į valstybės tarnautojo pareigas konkurso komisija. Ją turi sudaryti nuo 5 iki 7 narių. Į komisijos narių sąrašą turi būti įtraukti konkursą organizuojančios įstaigos personalo tarnybos vadovas arba kitas personalo tarnybos valstybės tarnautojas ir tiesioginis būsimojo valstybės tarnautojo vadovas (arba jį pavaduojantis valstybės tarnautojas). Jeigu įstaigoje veikia profesinė sąjunga, komisijos nariu turi būti skiriamas ir tos įstaigos profesinės sąjungos atstovas.

Konkursas pradedamas nuo egzamino raštu. Pretendentas sprendžia testą. Testą sudaro 100 klausimų ir po 3 atsakymus į kiekvieną klausimą. Iš 3 atsakymų vienas yra teisingas. Atsakydamas į klausimą pretendentas pažymi vieną, jo manymu, teisingą atsakymą.

Egzaminą žodžiu turi teisę laikyti tie pretendentai, kurie per egzaminą raštu surinko 6 ir daugiau balų. Per egzaminą žodžiu kiekvienas komisijos narys pateikia vienodus klausimus visiems pretendentams siekdamas patikrinti pretendento gebėjimus atlikti valstybės tarnautojo pareigybės, dėl kurios vyksta konkursas, aprašyme nustatytas funkcijas. Pretendentai egzaminuojami individualiai, kitiems pretendentams nedalyvaujant. Išlaikiusiais egzaminą pripažįstami pretendentai, surinkę daugiau kaip 12 balų. Konkursą laimi daugiausia balų surinkęs pretendentas.

Jeigu egzaminą išlaiko tik vienas pretendentas, jis pripažįstamas konkurso laimėtoju. Jeigu didžiausią vienodą balų skaičių surenka keli pretendentai, konkurso laimėtoją pasirenka tiesioginis būsimo valstybės tarnautojo vadovas arba jį pavaduojantis valstybės tarnautojas.

Laimėjęs konkursą pretendentas skiriamas į pareigas ne anksčiau negu po 3 darbo dienų ir ne vėliau kaip po 14 kalendorinių dienų po konkurso pabaigos. Konkursą laimėjusio asmens ir valstybės tarnautoją į pareigas priimančio asmens susitarimu šis terminas gali būti pratęstas. Priimamam valstybės tarnautojui gali būti suteikiama trečia kvalifikacinė klasė.

Diplomatų, statutinių valstybės tarnautojų atranka stojant į valstybės tarnybą reglamentuojama šių valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose (statutuose) ir kituose teisės aktuose. Pavyzdžiui, užsie-

---

[487] Administracinė byla Nr. A–118/2002 *Kazys Juknius v. Tauragės rajono savivaldybės administracija* // Administracinių teismų praktika. Nr. 3. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002. P. 141–146.

nio reikalų ministras 2003 m. gegužės 28 d. įsakymu Nr. 92 yra patvirtinęs Konkurso į Lietuvos Respublikos diplomatinę tarnybą nuostatus[488].

Be konkurso priimami buvę karjeros valstybės tarnautojui (išskyrus karjeros valstybės tarnautojus, kuriems suėjo 62 metai ir 6 mėnesiai), atleisti iš pareigų panaikinus pareigybę. Jiems 6 mėnesius nuo atleidimo iš pareigų dienos Vyriausybės nustatyta tvarka siūlomos laisvos tos pačios arba žemesnės kategorijos karjeros valstybės tarnautojo pareigos, jeigu asmuo atitinka nustatytus bendruosius valstybės tarnautojo reikalavimus. Jeigu tokių asmenų yra du arba daugiau, jie egzaminuojami žodžiu. Esant tokiai padėčiai, kai konkursas jau paskelbtas ir atsiranda asmenų, pretenduojančių į pareigas be konkurso, nustatyta tvarka prasidėjęs ir įvykęs konkursas yra kliūtis pretenduoti į tas pačias pareigas tarnautojui, kurio pareigybė panaikinta jau paskelbus konkursą[489].

Į karjeros valstybės tarnautojo pareigas priima:

1) Seimo kanceliarijoje – Seimo kancleris;
2) Respublikos Prezidento kanceliarijoje – kancleris;
3) Vyriausybės atstovą Europos Žmogaus Teisių Teisme – Vyriausybė;
4) valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose – tų institucijų ir įstaigų vadovai;
5) Konstituciniame Teisme, Aukščiausiajame Teisme, Vyriausiajame administraciniame teisme – Teismo kancleris, o Teismo kanclerį – Teismo pirmininkas;
6) kituose teismuose – teismo pirmininkas.

Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų priėmimas. Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas – tai valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas jį priėmusio valstybės politiko arba kolegialios valstybės institucijos įgaliojimų laikui arba kituose įstatymuose nustatytam laikui. Tokie valstybės tarnautojai yra Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Ministro Pirmininko, mero ir kitų politikų patarėjai bei padėjėjai, viceministrai. Dažniausiai šios grupės valstybės tarnautojais pasirenkami politiniai bendražygiai, koalicijos partneriai ir pan. Vadinasi, šie tarnautojai dažniausiai skiriami politinio pasitikėjimo pagrindu, tačiau politikai gali pasirinkti savo padėjėjus bei patarėjus ir dėl jų asmeninių savybių.

Tai reiškia, kad į politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigas priimama be konkurso valstybės politiko ar kolegialios valsty-

---

[488] Valstybės žinios. 2003. Nr. 54–2405.

[489] Vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A–336/2003 *A. Skarbalius v. Tauragės apskrities viršininko administracija*.

bės institucijos pasirinkimu. Į šias pareigas priimamas asmuo jį priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimų laikui arba įstatymuose nustatytam terminui.

Į politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigas priima:

1) Seimo Pirmininko, Seimo Pirmininko pavaduotojų politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus – Seimo Pirmininkas, Seimo Pirmininko pavaduotojai arba jų įgalioti asmenys;
2) Respublikos Prezidento institucijoje – Respublikos Prezidentas arba jo įgaliotas asmuo;
3) Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus – Ministras Pirmininkas arba jo įgaliotas asmuo;
4) ministerijoje – ministras;
5) Vyriausybės įgaliotinį ir jo pavaduotoją – Vyriausybė;
6) savivaldybės institucijoje – savivaldybės meras.

Įstaigų vadovų priėmimas. Valstybės tarnyboje įstaigų vadovams tenka didžiulė atsakomybė įgyvendinant valstybinį valdymą. Neretai įstaigų vadovai, ypač teisėsaugos institucijose, turi ir specifinius, kvaziteisminius įgaliojimus: skiria administracines nuobaudas, nagrinėja administracinius ginčus ir pan. Todėl daugelio Vakarų valstybių teisinėse sistemose jų priėmimui ir tarnybos eigai skiriamas ypatingas dėmesys.

Panašios nuostatos buvo įtvirtintos ir pirminėje Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje. Jo 16 straipsnyje buvo nustatyta, kad į įstaigų vadovų pareigas asmenys priimami viešo konkurso būdu arba be konkurso politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, tačiau viešo konkurso būdu įstaigų vadovai priimami įstaigos steigimo akto, kitų teisės aktų nustatytai kadencijai, kuri negali būti ilgesnė kaip 5 metai ir nesietina su Seimo, Respublikos Prezidento ar savivaldybių tarybų kadencijomis. Priimant įstaigų vadovus buvo taikomas pretendentų vertinimo būdas – pranašumų vertinimas, t. y. sugebėjimas vadovauti, vadybos darbo ir profesinė patirtis bei kitos dalykinės savybės. Pabrėžtina teigiama šios redakcijos įstatymo nuostata, reikalaujanti iš pretendentų į įstaigų vadovų pareigas, kurios yra įrašytos į Vyriausybės patvirtintą sąrašą, pateikti dokumentą apie Lietuvos viešojo administravimo institute išeitą aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojų mokymo programą (arba jai prilygintą).

Taigi iš šių išvardytų nuostatų ypač pabrėžtini du modernūs dalykai. Pirmiausia įstaigos vadovą buvo numatyta skirti ne ilgesnei kaip 5 metų kadencijai. Vadinasi, jai pasibaigus, tas pats asmuo, norėdamas toliau eiti įstaigos vadovo pareigas, konkurse su kitais pretendentais iš naujo turėtų

įrodyti savo tinkamumą eiti šias svarbias pareigas. Kita vertus, iš pretendentų į tam tikras įstaigų vadovų pareigybes buvo reikalaujama turėti ir specialių viešojo administravimo žinių.

Tokie reikalavimai numatyti net ir Rusijos Federacijos valstybės tarnybos pagrindų įstatyme. Jame nustatyta, kad Rusijos piliečiams, norintiems tapti *aukščiausiosios ir vyriausiosios* valstybės tarnybos pareigybių grupių tarnautojais, keliamas reikalavimas be aukštojo profesinio pagal pareigybės specializaciją arba jam prilyginto išsilavinimo turėti ir aukštąjį profesinį vadybos arba panašų išsilavinimą, o norintiems tapti *aukštesniosios (ведущие)* ir *vyresniosios* valstybės tarnybos pareigybių grupių tarnautojais keliamas reikalavimas turėti aukštąjį profesinį išsilavinimą pagal specialybės kursą „valstybinis ir municipalinis valdymas“ bei lygiavertį aukštąjį išsilavinimą[490].

Todėl dideliu trūkumu reikėtų laikyti tai, kad 2002 m. redakcijos Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme reikalavimai viešojo sektoriaus įstaigų vadovams skiriant juos į pareigas beveik niekuo nesiskiria nuo karjeros valstybės tarnautojų.

Į įstaigų vadovų pareigas priimama taip pat dviem būdais:

1) konkurso būdu;

2) įstatymų nustatytais atvejais – politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu.

Konkursas įstaigos vadovui organizuojamas analogiškai kaip ir karjeros valstybės tarnautojui. Asmuo, konkurso būdu priimamas į įstaigos vadovo pareigas, egzaminuojamas raštu (testas) ir žodžiu (pokalbis). Pokalbio metu patikrinami asmens gebėjimai atlikti valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas. Šiuo būdu priimama daugiausia įstaigų vadovų.

Politinio (asmeninio) pasitikėjimu pagrindu įstaigų vadovai priimami be konkurso tokia pačia tvarka, kokia nustatyta ir kitiems politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams. Taip priimami apskričių viršininkai (skiria Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu), prie tokių įstaigų vadovų priskirtinas ir savivaldybės administracijos direktorius, kurį į pareigas mero siūlymu skiria savivaldybės taryba savo sprendimu tarybos įgaliojimų laikui.

Į įstaigų vadovų pareigas priima:

1) Seimui atskaitingose institucijose ir įstaigose – įstatymų įgaliotos institucijos ir asmenys;

---

[490] Plačiau žr.: Д. Бахрах. Административное право России. Москва: Норма, 2000. С. 245–246.

2) Respublikos Prezidento kanceliarijos kanclerį – Respublikos Prezidentas;

3) Vyriausybės atstovą, apskrities viršininką ir jo pavaduotoją – Vyriausybė;

4) valstybės institucijose ir įstaigose – aukštesnių pagal pavaldumą valstybės institucijų ir įstaigų vadovai;

5) savivaldybės administracijos direktorių (direktoriaus pavaduotoją) ir savivaldybės kontrolierių – savivaldybės taryba.

Pakaitinių valstybės tarnautojų priėmimas. Pakaitiniai valstybės tarnautojai priimami į laikinai negalinčio eiti karjeros arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigas ir jas eina:

1) kol grįžta negalėjęs eiti pareigų karjeros arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas, bet ne ilgiau kaip trejus metus;

2) arba ne ilgiau, nei įstatymuose nustatyta nesančio karjeros valstybės tarnautojo kadencija (kadencijos) arba tarnybos (darbo) trukmė einant šias pareigas:

- valstybės politiko (Seimo, Europos Parlamento ar savivaldybės tarybos nario);
- valstybės pareigūno;
- valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo, kolegialios valstybės institucijos skiriamo politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu;
- tarptautinėje organizacijoje arba institucijoje;
- Europos Sąjungos institucijoje arba įstaigoje;
- privalomojoje pradinėje karo tarnyboje;
- alternatyviojoje krašto apsaugos tarnyboje.

Pakaitiniai valstybės tarnautojai priimami į pareigas be konkurso. Sprendimą dėl jų priėmimo priima tie patys asmenys, kurie turi teisę priimti į pareigas tą valstybės tarnautoją, į kurio vietą priimamas pakaitinis valstybės tarnautojas.

1.13.6. Valstybės tarnautojų pareigos

Valstybės tarnautojų pareigoms įtvirtinti skiriama daug dėmesio visų Vakarų šalių teisės aktuose. Visas pagrindines valstybės tarnautojų pareigas šiose šalyse galima suskirstyti į šias kategorijas:

1) pareiga traktuoti darbą valstybės įstaigoje kaip viešąją tarnybą, atliekamą paisant konstitucinių vertybių ir įstatymų;

2) pareiga garantuoti, kad valstybės tarnyba bus apolitiška arba neutrali;

3) pareiga veikti nešališkai, suprantama kaip objektyvus ir deramas užduočių vykdymas;

4) pareiga administracines užduotis atlikti profesionaliai.

Lietuvos Respublikoje valstybės tarnautojų pareigos pirmiausia nustatytos Konstitucijoje. Reikšminga konstitucinė norma yra įtvirtinta Konstitucijos 5 straipsnyje, kuris skelbia: „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“.

Kita svarbi valstybės tarnautoją įpareigojanti nuostata nustatyta tame pačiame Konstitucijos 5 straipsnyje ir skamba taip: „valdžios galias riboja Konstitucija“. Pačia bendriausia prasme tai reiškia, kad kiekvienas valstybės tarnautojas gali veikti neviršydamas savo kompetencijos, įtvirtintos Konstitucijoje ir ją detalizuojančiuose įstatymuose bei kituose teisės aktuose.

Ne mažiau svarbus yra ir Konstitucijos 29 straipsnis, nustatantis, kad „įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs“.

Panašaus pobūdžio nuostatų rastume ir kitose Konstitucijos normose. Visos jos aptariamos Valstybės tarnybos įstatyme, kituose valstybės tarnautojų teisinę padėtį reglamentuojančiuose teisės aktuose.

Valstybės tarnybos įstatymo 15 straipsnyje nurodomos svarbiausios valstybės tarnautojo pareigos, nors šio straipsnio 2 dalyje pasakyta, kad kiti įstatymai gali nustatyti ir kitų valstybės tarnautojų pareigas.

Visas minėtame straipsnyje išvardytas pareigas sąlyginai galima suskirstyti į tris grupes:

Pirmajai grupei priskirtinos tos pareigos, kurios kyla iš lojalumo valstybei principo įgyvendinimo:

1) laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų;

2) būti lojaliam Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai;

3) gerbti žmogaus teises ir laisves, tarnauti visuomenės interesams;

4) nedalyvauti su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamoje veikloje ir nenaudoti tarnybos (darbo) laiko kitiems tikslams, išskyrus:

– mokslinį ir pedagoginį darbą aukštosiose mokyklose;
– valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimą ir neformalųjį suaugusiųjų švietimą, (c) savivaldybės tarybos nario pareigų atlikimą.

Antrajai grupei priskirtinos pareigos, atsirandančios iš tiesioginio valstybės tarnautojo santykio su institucija arba įstaiga, kurioje jis tarnauja:

1) tinkamai atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir laiku atlikti pavedamas užduotis;

2) laikytis valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vidaus tvarkos taisyklių;

3) nesinaudoti ir neleisti naudotis tarnybine arba su tarnyba susijusia informacija kitaip, negu nustato įstatymai arba kiti teisės aktai;

4) nesinaudoti valstybės arba savivaldybių nuosavybe ne tarnybinei veiklai.

Trečiajai grupei priskirtinos pareigos, tiesiogiai susijusios su paties tarnautojo asmeniu:

1) laikytis Valstybės tarnybos įstatyme, kituose teisės aktuose nustatytų valstybės tarnautojų veiklos etikos principų ir taisyklių, vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, nepiktnaudžiauti tarnyba;

2) teisės aktų nustatyta tvarka teikti informaciją apie savo tarnybą;

3) mokytis Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka.

Kaip minėta, kituose įstatymuose valstybės tarnautojams gali būti nustatyta ir kitokių pareigų. Pavyzdžiui, Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 4 straipsnyje nustatyta, kad valstybės tarnyboje dirbantys asmenys privalo pildyti vienodos formos privačių interesų metinę deklaraciją, o paaiškėjus naujoms aplinkybėms – ir papildomą deklaraciją; 11 straipsnyje įtvirtinta valstybės tarnautojo pareiga esant tam tikroms aplinkybėms nusišalinti nuo atitinkamų klausimų sprendimo ir pan.

1.13.7. Valstybės tarnautojų teisės

Valdininkų įstatyme valstybės tarnautojų teisės buvo reglamentuotos gana lakoniškai.

Šio įstatymo 15 straipsnyje buvo numatytos trys valdininkų teisės:

1) atsisakyti vykdyti užduotį arba pavedimą, jeigu, jų nuomone, duota užduotis arba pavedimas prieštarauja įstatymui;

2) institucijos lėšomis nuo 15 iki 30 dienų per 2 metus kelti kvalifikaciją pagal jų pareigoms nustatytus kvalifikacinius reikalavimus ir gauti per tą laiką tarnybinę algą;

3) norminių aktų nustatyta tvarka stažuotis kitose institucijose, taip pat ir užsienyje.

1999 m. liepos 30 d. įsigaliojusiame Valstybės tarnybos įstatymo 21 straipsnyje buvo 14 punktų, kuriuose vienaip arba kitaip buvo įtvirtintos valstybės tarnautojų teisės. Pirmiausia buvo pabrėžiama valstybės tarnautojo teisė į realų ir veiksmingą darbą einant tam tikro lygio ir kategorijos pareigas, nepaisant valstybės ar vietos valdžios politinių pasikeitimų. Taip formuluojama teisė turi gilią prasmę, nes yra buvę atvejų, kai pasikeitus politinei valdžiai neparankiam valstybės tarnautojui buvo taikoma tam tikra psichologinio poveikio priemonė tikintis, kad pats išeis iš tarnybos – jis

nušalinamas nuo bet kokių funkcijų, tačiau darbo užmokestis mokamas. Panašiai prieš keletą metų buvo atsitikę savivaldybėje, esančioje viename iš apskrities centrų, kai dėl politinės valdžios pasikeitimo atleistas ir administracinio teismo į savivaldybės administratoriaus pareigas grąžintas asmuo keletą mėnesių kartu su vietoj jo paskirtu administratoriumi kasdien eidavo į tarnybą, gaudavo pareiginę algą, tačiau jam nebuvo leidžiama atlikti jokių tarnybinių pareigų[491].

Nuo 2002 m. liepos 1 d. galiojančiame Valstybės tarnybos įstatyme tokia valstybės tarnautojo teisė nėra įrašyta. Šio įstatymo 16 straipsnyje nurodyta, kad valstybės tarnautojas turi teisę:

1) į karjerą valstybės tarnyboje pagal turimą kvalifikaciją. Ši teisė garantuojama tik karjeros valstybės tarnautojams;

2) gauti įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytą darbo užmokestį;

3) į mokymą Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka už valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšas;

4) į Valstybės tarnybos bei kitų įstatymų nustatytas atostogas;

5) į valstybinio socialinio draudimo pensiją, Valstybės tarnybos įstatymo bei kitų teisės aktų nustatytas socialines ir kitas garantijas;

6) streikuoti, išskyrus valstybės tarnautojus, einančius valstybės arba savivaldybės institucijos ar įstaigos padalinio vadovo arba aukštesnes pareigas. Toks pat draudimas nustatytas diplomatams, statutiniams valstybės tarnautojams;

7) būti profesinių sąjungų, organizacijų arba susivienijimų nariais, taip pat politinių partijų arba organizacijų nariais, ne tarnybos (darbo) laiku, išskyrus valstybės tarnautojus, atliekančius savivaldybės tarybos nario pareigas, dalyvauti politinėje veikloje.

Atskirai – to paties straipsnio 2 dalyje – reglamentuojama teisė atkurti valstybės tarnautojo statusą po to, kai buvęs valstybės tarnautojas (išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus) paskiriamas arba išrenkamas į tam tikras pareigas.

Šią teisę galima suskirstyti į tris rūšis:

1) buvusio valstybės tarnautojo (išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus) teisė per tris mėnesius atkurti valstybės tarnautojo (išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo) statusą – grįžti į eitas arba, jeigu nėra galimybės, į kitas tos pačios arba žemesnės kategorijos pareigas:

---

[491] Apie šią bylą tam tikros informacijos galima rasti leidinyje „Administracinių teismų praktika“. Nr. 2. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. P. 192–201.

– kai baigiasi jo paskyrimo į valstybės politiko, valstybės pareigūno arba valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo, kolegialios institucijos skiriamo politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, pareigas (pvz., savivaldybės administracijos direktoriumi) laikas;
– kai baigiasi Seimo, Europos Parlamento arba savivaldybės tarybos kadencija;
– kai asmuo atsistatydina arba prieš terminą atleidžiamas iš valstybės politiko, valstybės pareigūno arba valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo, kolegialios institucijos skiriamo politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, pareigų;

2) buvusio karjeros valstybės tarnautojo, savo noru atsistatydinusio iš šių pareigų dėl paskyrimo dirbti tarptautinėje organizacijoje arba institucijoje, Europos Sąjungos institucijoje arba įstaigoje, teisė per tris mėnesius grįžti į eitas arba, jeigu nėra galimybės, į kitas tos pačios arba žemesnės kategorijos pareigas, kai baigiasi darbas minėtoje tarptautinėje organizacijoje arba institucijoje, Europos Sąjungos institucijoje arba įstaigoje.

Tokios teisės neturi asmenys, kurie buvo atleisti iš tarptautinės organizacijos arba institucijos, Europos Sąjungos institucijos arba įstaigos dėl priežasčių, susijusių su netinkamu pareigų vykdymu arba nepatenkinamais tarnybinės veiklos rezultatais, arba už tarnybinius nusižengimus;

3) atlikusio privalomąją pradinę karo tarnybą arba alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą valstybės tarnautojo teisė grįžti į eitas pareigas toje pačioje valstybės arba savivaldybės institucijoje arba įstaigoje. Šiuo atveju pareigos turi būti išsaugomos tol, kol grįš iki karo prievolės atlikimo jas ėjęs asmuo. Tai reiškia, kad tokiam valstybės tarnautojui pavaduoti gali būti priimtas tik pakaitinis valstybės tarnautojas. Šiame straipsnyje nenustatytas terminas, per kurį karo prievolę atlikęs asmuo turi grįžti į eitas karjeros valstybės tarnautojo pareigas. Tačiau Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 1 dalies 11 punkte numatyta, kad valstybės tarnautojas atleidžiamas iš pareigų, jeigu jis, atleistas iš privalomosios pradinės karo tarnybos arba alternatyviosios krašto apsaugos tarnybos, per ilgesnį nei 2 mėnesių terminą negrįžta į eitas pareigas.

Išsamiau valstybės tarnautojo statuso atkūrimo klausimai reglamentuojami Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarime Nr. 967 „Dėl valstybės tarnautojo statuso atkūrimo ir pareigų siūlymo buvusiems karjeros valstybės tarnautojams tvarkos patvirtinimo“[492].

Atskirai reglamentuotos ir valstybės tarnautojų teisės, susijusios su dalyvavimu profsąjungų veikloje. Valstybės tarnybos įstatymo 16 straipsnio

[492] Valstybės žinios. 2002. Nr. 65–2655.

3 dalyje nustatyta, kad valstybės tarnautojai, kurie yra profesinių sąjungų atstovai, turi teisę:

1) dalyvauti sprendžiant valstybės tarnautojų vertinimo, pareigų paaukštinimo, tarnybinių nuobaudų skyrimo klausimus;

2) dalyvauti profesinių sąjungų organizacinėje veikloje. Tam skiriama iki 10 valandų tarnybos (darbo) laiko per mėnesį ir už šį laiką mokamas darbo užmokestis.

Be to, minėta, kad karjeros valstybės tarnautojo konkursui vykdyti sudaroma pretendentų į valstybės tarnautojo pareigas konkurso komisija. Jeigu įstaigoje veikia profesinė sąjunga, komisijos nariu turi būti skiriamas ir tos įstaigos profesinės sąjungos atstovas.

Panašiai yra ir atliekant valstybės tarnautojų tarnybos vertinimą. Jei valstybės ar savivaldybės institucijoje arba įstaigoje veikia profesinė sąjunga, vienas vertinimo komisijos narys turi būti valstybės arba savivaldybės institucijoje arba įstaigoje veikiančios profesinės sąjungos atstovas.

Specifiškai reglamentuota profesinės sąjungos teisė dalyvauti skiriant tarnybines nuobaudas vidaus reikalų sistemos pareigūnams. Vidaus tarnybos statuto 43 straipsnyje įtvirtinta, kad skiriant tarnybines nuobaudas, išskyrus atleidimą iš tarnybos, reikalingas išankstinis profesinės sąjungos renkamojo organo sutikimas. Vyriausiasis administracinis teismas 2004 m. balandžio 13 d. nutartyje išaiškino, kad profesinės sąjungos renkamasis organas, spręsdamas, ar duoti išankstinį sutikimą skirti tarnybinę nuobaudą pareigūnui – profesinės sąjungos nariui, privalo įvertinti tokios nuobaudos skyrimo pagrįstumą tik tuo požiūriu, ar tarnybinė nuobauda nėra skiriama pareigūnui dėl jo narystės profesinėse sąjungose, dėl jo atstovavimo vidaus reikalų įstaigų profesinių sąjungų nariams arba dėl veiklos profesinėse sąjungose, nevertindamas pareigūnui inkriminuojamos veikos pagrįstumo ir kitų teisėtumo klausimų[493].

Valstybės tarnybos įstatymo 16 straipsnio 4 dalyje pasakyta, kad kiti įstatymai gali nustatyti ir kitų valstybės tarnautojų teises.

1.13.8. Apribojimai, taikomi valstybės tarnautojams

Valstybės tarnautojams, atliekantiems visuomeniškai svarbią viešą funkciją demokratinėse šalyse, nustatomi ir atitinkami jų veiklos apriboji-

[493] Administracinė byla Nr. A–170/2004 *Vilniaus miesto VPK v. Vilniaus apskrities ikiteisminio tyrimo įstaigų profesinė sąjunga*.

mai. Šiose valstybėse tarnautojų politinio neutralumo siekiama paprastai įstatymuose nustatant tokius apribojimus:

1) draudimą vadovautis savo politiniais požiūriais sprendžiant profesinius klausimus (visose demokratinėse šalyse);

2) draudimą dalyvauti streikuose (Italijoje, Prancūzijoje, Šveicarijoje, Vokietijoje);

3) draudimą dalyvauti politinėse manifestacijose (Anglijoje, Italijoje, Vokietijoje);

4) draudimą skelbti politines pažiūras atliekant tarnybines pareigas (Anglijoje, Italijoje, JAV, Prancūzijoje, Šveicarijoje, Vokietijoje).

Visus apribojimus valstybės tarnautojams, numatytus Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme, kituose įstatymuose, galima suskirstyti į dvi grupes:

1) apribojimai, taikomi valstybės tarnyboje esantiems asmenims;

2) apribojimai išėjus iš valstybės tarnybos.

Pirmajai grupei galima priskirti išvardytuosius Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnyje, kuriame numatyta su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinama veikla:

1) būti renkamu (skiriamu) įmonės organo nariu, išskyrus atvejus, kai šiuo nariu jis yra išrinktas arba paskirtas valstybės arba savivaldybės institucijos arba įstaigos įgaliojimu, taip pat gauti atlyginimą ar kitas išmokas už įmonės organo nario veiklą, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus. Tokia įstatymo norma reiškia, kad valstybės tarnautojui nedraudžiama turėti įmonės akcijų, tačiau jis negali būti stebėtojų tarybos, valdybos nariu arba dirbti administracijos vadovu, nebent tokia funkcija jam pavesta valstybės arba savivaldybės institucijos ar įstaigos įgaliojimu;

2) valstybės arba savivaldybės institucijos arba įstaigos, kurioje jis eina pareigas, vardu sudaryti sandorius su individualiomis (personalinėmis) įmonėmis, ūkinėmis bendrijomis, kurių savininkas, tikrasis narys arba komanditorius yra jis pats arba jo sutuoktinis, artimas giminaitis[494] arba asmuo, su valstybės tarnautoju susijęs svainystės ryšiais[495], taip pat sudaryti sandorius su akcinėmis bendrovėmis, kuriose jis pats arba jo sutuoktinis, artimas giminaitis arba asmuo, susijęs su valstybės tarnautoju svainystės ry-

---

[494] Artimaisiais giminaičiais pripažįstami tiesiosios linijos giminaičiai iki antrojo laipsnio imtinai (tėvai ir vaikai, seneliai ir vaikaičiai) ir šoninės linijos antrojo laipsnio giminaičiai (broliai ir seserys).

[495] Svainystės ryšiais laikomas santykis tarp vieno sutuoktinio ir antro sutuoktinio giminaičių (posūnio, podukros, patėvio, pamotės, uošvės, uošvio, žento, marčios) bei tarp abiejų sutuoktinių giminaičių (vyro brolio ar sesers ir žmonos brolio ar sesers, vyro tėvo ar motinos ir žmonos tėvo ar motinos.

šiais, turi arba valdo pagal kito asmens įgaliojimą daugiau negu 10 procentų įstatinio kapitalo arba akcijų.

3) atstovauti Lietuvos ir užsienio valstybių įmonėms, užsienio valstybių institucijoms arba įstaigoms, už Lietuvos arba užsienio valstybių įmonių lėšas vykti į užsienį, mokytis arba kitaip naudotis jų lėšomis;

4) eiti daugiau negu vienerias valstybės tarnautojo pareigas. Seimo nario padėjėjui-sekretoriui leidžiama eiti kito Seimo nario, priklausančio tai pačiai frakcijai, padėjėjo-sekretoriaus, Seimo frakcijos seniūno referento arba pagal darbo sutartį dirbančio darbuotojo pareigas, bet ne daugiau negu pusę visos pareigybės darbo laiko.

Prie pirmosios grupės apribojimų priskirtini ir reikalavimai, išdėstyti Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme. Pavyzdžiui, šio įstatymo 14 straipsnyje numatyti dovanų arba paslaugų priėmimo ir teikimo apribojimai: asmuo, dirbantis valstybinėje tarnyboje, negali priimti dovanų arba paslaugų arba jas teikti, jeigu tai gali sukelti viešųjų ir privačių interesų konfliktą.

Šis apribojimas netaikomas asmenims, gavusiems dovanų arba paslaugų pagal tarptautinį protokolą arba tradicijas, kurios įprastai yra susijusios su asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, pareigomis. Jeigu dovanų vertė viršija 1 minimalų gyvenimo lygį (2004 m. – 125 Lt), o paslaugų vertė – 5 minimalius gyvenimo lygius, toks asmuo privalo tai per kalendorinį mėnesį deklaruoti. Ši deklaracija pridedama prie metinės privačių interesų deklaracijos ir yra jos priedas.

Jeigu tokios dovanos vertė viršija 5 minimalius gyvenimo lygius, ji laikoma valstybės arba savivaldybės nuosavybe. Tokia dovana įvertinama ir saugoma Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos nustatyta tvarka.

Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 16 ir 17 straipsniuose nustatyta, kad valstybės tarnautojas privalo pranešti institucijos vadovui arba jo įgaliotam atstovui apie visus pasiūlymus pereiti dirbti į kitą darbą, jeigu tokie pasiūlymai gali šiam asmeniui sukelti interesų konfliktą, o jeigu jis priėmė siūlymą pereiti į kitą darbą, apie tai privalo nedelsdamas raštu informuoti savo institucijos vadovą arba jo įgaliotą atstovą.

Antrosios grupės apribojimai yra reglamentuoti Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 18–21 straipsniuose:

1) apribojimai sudaryti darbo sutartį. Asmuo, nustojęs eiti pareigas valstybinėje tarnyboje, vienerius metus neturi dirbti įmonės vadovu, vadovo pavaduotoju, būti įmonės tarybos arba valdybos nariu, taip pat eiti kitas pareigas, tiesiogiai susijusias su sprendimų priėmimu įmonės valdymo, turto tvarkymo, finansų apskaitos bei kontrolės srityse, jeigu per paskutinius

darbo metus jo tarnyba buvo tiesiogiai susijusi su šių įmonių veiklos priežiūra arba kontrole arba jeigu asmuo dalyvavo svarstant ir priimant palankius šioms įmonėms sprendimus konkurso arba kitokiu būdu teikti valstybės užsakymus arba finansinę paramą. Pavyzdžiui, Prancūzijoje valstybės tarnautojams nustatytas 5 metų terminas po išėjimo iš tarnybos. Šį laikotarpį jie negali įsidarbinti kontroliuotose privačiose įmonėse ir organizacijose;

2) apribojimai sudaryti sandorius arba naudotis individualiomis lengvatomis. Asmuo, nustojęs eiti pareigas valstybinėje tarnyboje, arba įmonė, kurioje jis, jo artimieji giminaičiai arba šeimos nariai turi daugiau kaip 10 procentų įstatinio kapitalo arba turtinio įnašo arba dirba vadovavimo arba revizijos institucijose, vienerius metus neturi teisės sudaryti sandorių su institucija arba naudotis institucijos, kurioje paskutinius metus asmuo dirbo, teikiamomis individualiomis lengvatomis.

Šie apribojimai netaikomi sandoriui, kuris buvo sudarytas prieš tai, kai asmuo tapo valstybės tarnautoju, arba yra pratęsiamas, taip pat sandoriui, kuris sudaromas per viešą konkursą, bei sandoriams, kurių suma per metus neviršija 10 000 litų;

3) atstovavimo apribojimai. Asmuo, nustojęs eiti pareigas valstybinėje tarnyboje, vienerius metus negali atstovauti fiziniams arba juridiniams asmenims toje institucijoje, kurioje jis paskutinius metus dirbo, taip pat kitose valstybės arba savivaldybių institucijose tais klausimais, kurie buvo priskirti jo tarnybinėms funkcijoms.

Valstybės tarnautojui neleidžiama turėti tarnybinių santykių su anksčiau valstybės tarnyboje dirbusiu asmeniu, kuriam taikomi minėti atstovavimo apribojimai. Valstybės tarnautojas apie tokius tarnybinius santykius privalo nedelsdamas informuoti savo institucijos vadovą arba jo įgaliotą atstovą.

Tam tikrų specialių apribojimų valstybės tarnautojams numatyta ir statutuose bei Diplomatinės tarnybos įstatyme. Pavyzdžiui, prie tokių ribojimų priskirtinas draudimas streikuoti, o kai kuriais atvejais – ir piketuoti[496], statutiniams valstybės tarnautojams draudžiama būti politinių partijų, politinių organizacijų nariais, rėmėjais arba dalyvauti jų veikloje, taip pat dalyvauti bet kokioje kitoje politinėje veikloje.

[496] Pavyzdžiui, Valstybės saugumo departamento statuto 11 straipsnis.

1.13.9. Valstybės tarnautojų karjera

Teisė į karjerą yra viena svarbiausių gausiausio valstybės tarnybos korpuso – karjeros valstybės tarnautojų teisinės padėties sudedamųjų dalių.

Valstybės tarnautojų karjeros klausimai reglamentuoti Valstybės tarnybos įstatymo V skyriuje. Šiame skyriuje aptartus valstybės tarnautojų karjeros darymo būdus galima sugrupuoti taip:

1) karjeros valstybės tarnautojų perkėlimas į aukštesnes pareigas;
2) aukštesnės kvalifikacinės klasės suteikimas;
3) laikinas karjeros valstybės tarnautojų perkėlimas į kitas valstybės tarnautojų pareigas;
4) karjeros valstybės tarnautojų tarnybinis kaitumas;
5) žemesnės kvalifikacinės klasės suteikimas arba trečios kvalifikacinės klasės panaikinimas;
6) karjeros valstybės tarnautojų perkėlimas į žemesnes pareigas;
7) karjeros valstybės tarnautojų atleidimas iš pareigų.

Visi minėti būdai, išskyrus laikiną karjeros valstybės tarnautojų perkėlimą į kitas valstybės tarnautojų pareigas ir tarnybinį kaitumą, tiesiogiai susiję su valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimu. Išsamiau klausimai reglamentuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 909 patvirtintoje Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo tvarkoje bei tuo pačiu nutarimu patvirtintuose Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijuose[497].

Valstybės tarnautojo ir jo *tarnybinės veiklos vertinimo* tikslas – įvertinti įstaigos vadovo arba karjeros valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos rezultatus bei kvalifikaciją. Į aukštesnes valstybės tarnautojo pareigas be konkurso karjeros valstybės tarnautojas gali būti perkeltas jį į pareigas priėmusio asmens sprendimu tik tuo atveju, kai karjeros valstybės tarnautoją įvertina valstybės tarnautojų vertinimo komisija. Lygiai taip pat pagal tarnybinės veiklos vertinimo rezultatus valstybės tarnautojas gali būti perkeltas į žemesnes pareigas arba apskritai atleistas iš pareigų, jam gali būti suteikta aukštesnė arba žemesnė kvalifikacinė klasė.

Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimas yra dviejų rūšių:

1) kasmetinis;
2) neeilinis.

Kasmetinis valstybės tarnautojo vertinimas. Karjeros valstybės tar-

[497] Valstybės žinios. 2002. Nr. 60–2470.

nautojo tarnybinę veiklą per kalendorinius metus vertina tiesioginis valstybės tarnautojo vadovas, o įstaigos vadovo tarnybinę veiklą vertina šį valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs arba jo įgaliotas asmuo. Tiesioginis vadovas, vertindamas valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą, surašo motyvuotą išvadą, kurioje turi būti apibūdinta valstybės tarnautojo tarnybinė veikla pagal kiekvieną iš vertinimo kriterijų, kurių yra penki:

1) veiklos krūvis;

2) veiklos kokybė;

3) atliekamų užduočių sudėtingumas;

4) gebėjimas panaudoti turimas žinias ir įgūdžius pareigybės aprašyme nustatytoms funkcijoms vykdyti;

5) bendravimo ir bendradarbiavimo įgūdžiai vykdant pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas.

Kasmetinis valstybės tarnautojo vertinimas vyksta pagal šias taisykles:

1) valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs asmuo apie būsimą valstybės tarnautojo vertinimą valstybės arba savivaldybės institucijoje arba įstaigoje ne vėliau kaip prieš 10 darbo dienų iki vertinimo pradžios praneša valstybės tarnautojui ir valstybės tarnybos tvarkymo funkcijas atliekančiai įstaigai;

2) kiekvienų kalendorinių metų pabaigoje – ne anksčiau kaip vertinamųjų metų gruodžio 1 dieną ir ne vėliau kaip tų pačių metų gruodžio 15 dieną – tiesioginis valstybės tarnautojo vadovas arba valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo arba jo įgaliotas asmuo valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą įvertina arba labai gerai, arba gerai, arba nepatenkinamai;

2) jei valstybės tarnautojo tarnybinė veikla įvertinama labai gerai arba nepatenkinamai, valstybės tarnautoją vertina vertinimo komisija ne vėliau kaip iki kitų metų vasario 1 dienos;

3) valstybės tarnautojui, kurio tarnybinę veiklą tiesioginis jo vadovas įvertina gerai, paliekama ta pati kvalifikacinė klasė. Jeigu dvejus metus iš eilės tiesioginis valstybės tarnautojo vadovas valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą įvertina gerai, valstybės tarnautojas vertinamas tik jo prašymu;

4) nėščios arba krūtimi maitinančios valstybės tarnautojos vertinamos tik jų prašymu.

Kaip minėta, jei valstybės tarnautojo tarnybinė veikla įvertinama labai gerai arba nepatenkinamai, valstybės tarnautoją vertina vertinimo komisija. Vertinimo komisijos yra trijų rūšių:

1) karjeros valstybės tarnautojų vertinimo komisijos. Jos sudaromos valstybės arba savivaldybės institucijos arba įstaigos vadovo įsakymu;

2) įstaigų vadovų, vidaus audito tarnybos vadovų bei auditorių, vertinimo komisijos narių ir 18–20 kategorijų valstybės tarnautojų vertinimo

komisija. Ji sudaroma Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus įsakymu iš skirtingų valstybės arba savivaldybių institucijų arba įstaigų valstybės tarnautojų;

3) savivaldybės administracijos direktorių (direktoriaus pavaduotojų), savivaldybės kontrolierių ir savivaldybės institucijų arba įstaigų valstybės tarnautojų vertinimo komisijų narių vertinimo komisijos. Jas sudaro savivaldybių tarybos.

Vertinimo komisijos sudaromos dvejiems metams. Jos susideda iš 5 arba 7 valstybės tarnautojų. Jei valstybės arba savivaldybės institucijoje arba įstaigoje veikia profesinė sąjunga, vienas vertinimo komisijos narys turi būti valstybės ar savivaldybės institucijoje arba įstaigoje veikiančios profesinės sąjungos atstovas. Valstybės tarnybos tvarkymo funkcijas atliekančios įstaigos vadovas arba jo įgaliotas valstybės tarnautojas gali dalyvauti valstybės arba savivaldybės institucijos arba įstaigos vertinimo komisijos darbe šios komisijos nario teisėmis.

Valstybės tarnautojo vertinimo procedūra susideda iš vertinimo komisijai pateiktos išvados nagrinėjimo ir iš valstybės tarnautojo ir vertinimo komisijos narių pokalbio, skirto įvertinti gebėjimus, būtinus valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme nustatytoms funkcijoms vykdyti.

Vertinimo komisija valstybės tarnautoją gali įvertinti:

1) labai gerai;

2) gerai;

3) nepatenkinamai.

Vertinimo komisija, įvertinusi valstybės tarnautoją labai gerai, valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui siūlo:

1) suteikti valstybės tarnautojui trečią arba aukštesnę kvalifikacinę klasę. Šis komisijos siūlymas valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui privalomas;

2) perkelti karjeros valstybės tarnautoją į aukštesnes pareigas. Komisija kartu gali siūlyti suteikti valstybės tarnautojui ir kvalifikacinę klasę;

3) palikti tą pačią (aukščiausią) kvalifikacinę klasę ir gaunamą priedą už kvalifikacinę klasę, jei toje valstybės arba savivaldybės institucijoje arba įstaigoje nėra galimybės pasiūlyti aukštesnių pareigų.

Vertinimo komisija, įvertinusi valstybės tarnautoją nepatenkinamai, valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui siūlo:

1) tobulinti valstybės tarnautojo kvalifikaciją. Šis komisijos siūlymas valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui yra privalomas;

2) suteikti valstybės tarnautojui žemesnę kvalifikacinę klasę arba panaikinti trečią kvalifikacinę klasę. Šis komisijos siūlymas valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui yra privalomas;

3) perkelti karjeros valstybės tarnautoją į žemesnes pareigas;

4) atleisti valstybės tarnautoją iš pareigų, jei du kartus iš eilės jis įvertinamas nepatenkinamai. Šis komisijos siūlymas valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui yra privalomas.

Įstaigos vadovą vertinančios komisijos siūlymai nėra privalomi. Jie yra tik rekomendacinio pobūdžio. Tačiau įstaigos vadovas, atsižvelgiant į jo tarnybinės veiklos vertinimo rezultatus, gali būti perkeltas į kitas tos pačios arba žemesnės kategorijos karjeros valstybės tarnautojo pareigas.

Jeigu valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą tiesioginis jo vadovas įvertino labai gerai, bet vertinimo komisija taip neįvertina, paliekama jo turėta kvalifikacinė klasė.

Neeilinis valstybės tarnautojo vertinimas. Neeilinis valstybės tarnautojo vertinimas atliekamas trimis atvejais:

1) jei iškyla abejonių dėl įstaigos vadovo arba karjeros valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos rezultatų;

2) jei yra valstybės tarnautojo rašytinis prašymas perkelti į aukštesnes pareigas;

3) jei yra valstybės tarnautojo tiesioginio vadovo pasiūlymas suteikti valstybės tarnautojui trečią arba aukštesnę kvalifikacinę klasę.

Vertinimas atliekamas tiesioginio valstybės tarnautojo vadovo rašytiniu motyvuotu pasiūlymu ir valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio asmens sprendimu (įsakymu).

Neeilinis valstybės tarnautojo vertinimas gali vykti ne anksčiau kaip praėjus 6 mėnesiams nuo kasmetinio valstybės tarnautojo vertinimo dienos.

Valstybės tarnautojo neeilinio vertinimo procedūra susideda iš tiesioginio vadovo pasiūlymo nagrinėjimo ir iš valstybės tarnautojo ir vertinimo komisijos narių pokalbio. Jeigu vertinamas valstybės tarnautojas, siekiantis būti perkeltas į aukštesnes pareigas, pokalbio metu vertinami valstybės tarnautojo gebėjimai vykdyti pareigybės, į kurią valstybės tarnautojas siekia būti perkeltas, aprašyme nustatytas funkcijas. Įvertinusi valstybės tarnautoją, siekiantį būti perkeltu į aukštesnes pareigas, vertinimo komisija siūlo valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui tenkinti valstybės tarnautojo prašymą arba jo netenkinti.

Jeigu vertinamas valstybės tarnautojas, dėl kurio tarnybinės veiklos rezultatų kilo abejonių, pokalbio metu vertinami gebėjimai, būtini valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme nustatytoms funkcijoms vykdyti.

Aukštesnės arba žemesnės kvalifikacinės klasės suteikimas arba trečios kvalifikacinės klasės panaikinimas taip pat priklauso nuo tarnybinės veiklos

vertinimo rezultatų. Minėjome, kad į pareigas priimamiems vertinimo būdu valstybės tarnautojams gali būti suteikiama trečia kvalifikacinė klasė, o aukštesnė klasė taip pat gali būti suteikta atitinkamai įvertinus valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą.

Asmeniui, laimėjusiam konkursą valstybės tarnautojo pareigoms eiti, įstaigoje sudarytos konkurso komisijos, įvertinusios šio asmens gebėjimus vykdyti pareigybės, į kurią jį numatoma priimti, aprašyme nustatytas funkcijas, siūlymu gali būti suteikiama trečia kvalifikacinė klasė. Tokiu atveju nereikalingas atskiras vertinimo komisijos įvertinimas.

Priimant be konkurso į laisvas karjeros valstybės tarnautojo pareigas buvusį karjeros valstybės tarnautoją, atleistą iš pareigų panaikinus pareigybę, arba valstybės tarnautojo statusą atkuriantį asmenį, vertinimo komisija pokalbio metu įvertina šio asmens gebėjimus vykdyti pareigybės, į kurią jį numatoma priimti, aprašyme nustatytas funkcijas ir gali siūlyti suteikti trečią kvalifikacinę klasę. Jeigu tokių asmenų buvo du ir daugiau, t. y. konkurso komisijai reikėjo vertinti jų pranašumus, tai tos pačios konkurso komisijos siūlymu asmeniui, kurį ši komisija pripažino tinkamu eiti pasiūlytas pareigas, gali būti suteikta trečia kvalifikacinė klasė.

Minėjome, kad tiesioginiam valstybės tarnautojo vadovui ir vertinimo komisijai tarnautoją įvertinus nepatenkinamai, valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui siūloma, *inter alia,* suteikti valstybės tarnautojui žemesnę kvalifikacinę klasę arba panaikinti trečią kvalifikacinę klasę. Šis komisijos siūlymas valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui yra privalomas.

Kitas karjeros valstybės tarnautojo karjeros būdas yra jo *perkėlimas į kitas pareigas*. Perkėlimas į kitas pareigas skirstytinas į šias rūšis:

1) laikinas perkėlimas į kitas karjeros valstybės tarnautojų pareigas *toje pačioje* valstybės arba savivaldybės institucijoje arba įstaigoje, esančioje toje pačioje arba kitoje gyvenamojoje vietovėje. Tokio perkėlimo sąlygos yra šios:

- tarnybinė būtinybė;
- tarnautojo rašytinis sutikimas, išskyrus karo, nepaprastosios padėties arba ypatingų situacijų atvejus;
- perkelti negalima ilgiau kaip 1 metus per 5 tarnybos metus;
- mokamas ne mažesnis kaip iki perkėlimo gautas darbo užmokestis;
- perkelia į pareigas priėmęs asmuo;

2) laikinas perkėlimas į kitas karjeros valstybės tarnautojų pareigas *kitoje* valstybės arba savivaldybės institucijoje arba įstaigoje, esančioje toje pačioje arba kitoje gyvenamojoje vietovėje. Tokio perkėlimo sąlygos yra šios:

– tarnybinė būtinybė;
– institucijų arba įstaigų vadovų šio klausimo suderinimas;
– tarnautojo rašytinis sutikimas, išskyrus karo, nepaprastosios padėties arba ypatingų situacijų atvejus;
– perkelti negalima ilgiau kaip 1 metus per 5 tarnybos metus;
– mokamas ne mažesnis kaip iki perkėlimo gautas darbo užmokestis;
– perkelia į pareigas priėmęs asmuo;

3) laikinas karjeros valstybės tarnautojų perkėlimas į kitas pareigas Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse, konsulinėse įstaigose ir atstovybėse prie tarptautinių organizacijų. Šiam perkėlimui taikytinos tokios sąlygos:
– tarnautojo rašytinis sutikimas;
– turi atitikti pareigybės, į kurią perkeliama, aprašyme nustatytus specialius reikalavimus;
– paprastai valstybės tarnautojas kitas pareigas gali eiti ne ilgiau kaip trejus metus, jeigu tarptautinė sutartis nenustato kitaip;

4) laikinas karjeros valstybės tarnautojų perkėlimas į pareigas tarptautinėse organizacijose arba institucijose, Europos Sąjungos institucijose arba įstaigose. Šiam perkėlimui taikytinos tokios taisyklės:
– tarnautojo rašytinis sutikimas;
– pretendentai atrenkami Vyriausybės nustatyta tvarka;
– paprastai valstybės tarnautojas kitas pareigas gali eiti ne ilgiau kaip trejus metus, jeigu Europos Sąjungos teisės aktai nenustato kitaip.

Dar vienas karjeros valstybės tarnautojų būdas siekti karjeros yra *tarnybinio kaitumo* institutas.

Tarnybinio kaitumo taisyklės taikomos dviem būdais:

1) karjeros valstybės tarnautojų tarnybinis kaitumas, kai yra laisvos kitos tos pačios arba žemesnės kategorijos pareigos toje pačioje arba kitoje valstybės arba savivaldybės institucijoje arba įstaigoje. Tokiu atveju reikalingas valstybės tarnautojo prašymas ir jis turi atitikti pareigybės aprašyme nustatytus specialius reikalavimus;

2) karjeros valstybės tarnautojų tarnybinis kaitumas, kai sukeičiamos dviejų tos pačios kategorijos karjeros valstybės tarnautojų pareigos. Šiuo atveju reikalingi abiejų valstybės tarnautojų prašymai, abu turi atitikti pareigybės aprašyme nustatytus specialius reikalavimus. Naudojant šį tarnybinio kaitumo būdą, nėra numatyta kokio nors apribojimo, kokioje institucijoje arba įstaigoje ir kokioje vietovėje atliekamas pareigų sukeitimas.

Karjeros valstybės tarnautojui, perkeltam iš kitų karjeros valstybės tarnautojo pareigų tarnybinio kaitumo būdu, paliekama jam iki perkėlimo suteikta kvalifikacinė klasė.

1.13.10. Valstybės tarnautojų darbo užmokestis

Valstybės tarnybos įstatymo 23 straipsnyje nustatyta, kad valstybės tarnautojo *darbo užmokestis* susideda iš trijų dalių:

1) pareiginės algos;
2) priedų;
3) priemokų.

Bendra darbo užmokesčio skaičiavimo taisyklė yra ta, kad priedų ir priemokų suma negali viršyti 70 procentų pareiginės algos.

Pareiginė alga nustatoma pagal pareigybės kategoriją ir yra vienoda visoms tos pačios kategorijos pareigybėms. Pareiginės algos dydis apskaičiuojamas taikant pareiginės algos koeficientą. Koks koeficientas taikomas kiekvienos kategorijos pareigybėms, nustato priedėlis prie Valstybės tarnybos įstatymo.

Pareiginės algos koeficiento vienetas yra Vyriausybės patvirtintos minimalios mėnesinės algos dydžio[498].

Pareiginės algos dydis apskaičiuojamas atitinkamą pareiginės algos koeficientą dauginant iš minimalios mėnesinės algos.

Valstybės tarnautojams prie pareiginės algos mokami šie ***priedai***:

1) *už tarnybos Lietuvos valstybei stažą*. Šis priedas sudaro 3 procentus pareiginės algos už kiekvienus trejus tarnybos Lietuvos valstybei metus.

Tarnybos stažą sudaro Lietuvos valstybei ištarnauti metai nuo 1990 m. kovo 11 d. einant valstybės tarnautojo pareigas, taip pat ir šių asmenų:

- Seimo ar Respublikos Prezidento paskirtų institucijų ir įstaigų vadovų bei kitų valstybės pareigūnų, valstybinių (nuolatinių) komisijų ir tarybų pirmininkų, jų pavaduotojų ir narių;
- pagal specialius įstatymus įsteigtų komisijų, tarybų, fondų valdybų pirmininkų ir narių;
- valstybės politikų (išskyrus savivaldybės tarybos narius, kurie nebuvo merai ir mero pavaduotojai);
- Lietuvos banko vadovų ir kitų tarnautojų;
- visų lygių teisėjų, prokurorų;
- Valstybės saugumo departamento generalinio direktoriaus, jo pavaduotojų, Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus ir jo pavaduotojų bei policijos generalinio komisaro;
- profesinės karo tarnybos karių;
- iki Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įsigaliojimo (2002 m. liepos 1 d.) į valstybės tarnautojo pareigas paskirtų viešo-

[498] 2004 m. pabaigoje – 430 litų valstybės tarnautojams, kitiems asmenims – 500 litų.

jo administravimo valstybės tarnautojų bei A ir B lygių paslaugų valstybės tarnautojų;

– iki Valstybės tarnybos įstatymo įsigaliojimo (1999 m. liepos 30 d.) ėjusių pareigas institucijose ir įstaigose, išlaikomose iš Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų, taip pat iš valstybės įsteigtų fondų, priskiriamas viešojo administravimo valstybės tarnautojo pareigoms;

– iki Valstybės tarnybos įstatymo įsigaliojimo (1999 m. liepos 30 d.) ėjusių A ir B lygių paslaugų valstybės tarnautojų pareigas institucijose ir įstaigose, išlaikomose iš Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų, taip pat iš valstybės įsteigtų fondų, kurioms eiti pagal tuo metu galiojančius teisės aktus arba vidaus dokumentus buvo būtinas aukštasis arba aukštesnysis (specialusis vidurinis) išsilavinimas.

Tarnybos stažas skaičiuojamas nuo valstybės tarnautojo tarnybos (darbo) valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose pradžios arba nuo paskyrimo (išrinkimo) į pareigas valstybės tarnyboje dienos.

Tarnybos (darbo) ne vienu laikotarpiu einant valstybės tarnautojo pareigas valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose stažas sudedamas. Į tarnybos stažą taip pat įskaitomas kasmetinių, nėštumo ir gimdymo, vaiko priežiūros atostogų (iki 3 metų), perkėlimo į pareigas arba darbo tarptautinėje organizacijoje arba institucijoje, Europos Sąjungos institucijoje arba įstaigoje, mokymosi atostogų ir nemokamų, kvalifikacijos tobulinimo atostogų, atostogų dėl karjeros tarnautojo perkėlimo į kitas pareigas bei ligos pašalpos gavimo laikotarpiai.

Tarnybos Lietuvos valstybei stažo skaičiavimo tvarka smulkiau išdėstyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarime Nr. 910[499]. Pagal tarnybos stažą, apskaičiuotą laikantis šios tvarkos, nustatomas ne tik priedas už tarnybos stažą, bet ir kasmetinių atostogų trukmė.

Šio priedo suma negali viršyti 30 procentų pareiginės algos;

2) *už kvalifikacinę klasę arba kvalifikacinę kategoriją*. Šie priedai nustatomi tokio dydžio:

– už trečią kvalifikacinę klasę – 15 proc. pareiginės algos;
– už antrą kvalifikacinę klasę – 30 proc. pareiginės algos;
– už pirmą kvalifikacinę klasę – 50 proc. pareiginės algos.

Priedas už kvalifikacinę klasę arba kvalifikacinę kategoriją nemokamas politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams.

---

[499] Valstybės žinios. 2002. Nr. 60–2471.

Priedas už kvalifikacinę kategoriją mokamas tik statutiniams valstybės tarnautojams statutuose nustatyta tvarka, tačiau jiems nemokamas priedas už kvalifikacinę klasę, išskyrus tuos, kurių tarnybą reglamentuoja Diplomatinės tarnybos įstatymas. Pavyzdžiui, Vidaus tarnybos statuto 36 straipsnyje nustatyta, kad vidaus tarnybos pareigūnams pagal jų dalykines savybes, profesinius įgūdžius, administracinius gebėjimus, tarnybinės veiklos rezultatus ir vidaus tarnybos stažą nustatomos trečioji, antroji ir pirmoji kvalifikacinės kategorijos. Už trečiąją kategoriją numatytas 10 procentų pareiginės algos priedas, už antrąją – 20 procentų, už pirmąją – 30 procentų[500].

Visi priedai kartu sudėjus (išskyrus priedą už tarnybos stažą) negali viršyti 55 procentų pareiginės algos;

3) *už laipsnį arba tarnybinį rangą*. Priedas už laipsnį arba tarnybinį rangą mokamas tik statutiniams valstybės tarnautojams statutuose nustatyta tvarka. Pavyzdžiui, Vidaus tarnybos statuto 35 straipsnyje nustatyta 11 pareigūnų laipsnių (nuo žemiausio – grandinio arba jaunesniojo policininko – iki aukščiausio – generolo arba generalinio komisaro). Grandiniui mokamas 0,1 minimalios mėnesinės algos priedas, generolui – 1 minimalios mėnesinės algos priedas[501]. Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto 19 straipsnyje numatyti aštuoni tarnybos pareigūnų tarnybiniai rangai: nuo jaunesniojo agento iki ypatingojo specialiojo agento. Už tarnybinį rangą tarnybos pareigūnams mokamas priedas sudaro 10 procentų pareiginės algos[502].

Minėjome, visi priedai kartu sudėjus (išskyrus priedą už tarnybos stažą) negali viršyti 55 procentų pareiginės algos;

4) *už diplomatinį rangą*. Diplomatinės tarnybos įstatymo 41 straipsnyje išvardyti aštuoni diplomatiniai rangai. Aukščiausias jų – Lietuvos Respublikos nepaprastasis ir įgaliotasis ambasadorius, žemiausias – atašė. Šio priedo skyrimo taisykles nustato Diplomatinės tarnybos įstatymas. Jo apskaičiavimo tvarka yra analogiška kaip ir kitiems valstybės tarnautojams – prie Diplomatinės tarnybos įstatymo yra priedėlis, kuriame išvardyti diplomatų rangai ir koeficientai, dauginami iš Vyriausybės nustatytos minimalios mėnesinės algos.

Šis priedas, kaip ir kiti kartu sudėti (išskyrus priedą už tarnybos stažą), negali viršyti 55 procentų pareiginės algos.

Valstybės tarnautojams mokamos šios ***priemokos*** prie pareiginės algos:

1) už darbą poilsio, švenčių dienomis ir nakties metu;

---

[500] Valstybės žinios. 2003. Nr. 42–1927.
[501] Ten pat.
[502] Valstybės žinios. 2003. Nr. 38–1656.

2) už darbą kenksmingomis, labai kenksmingomis ir pavojingomis darbo sąlygomis;

3) už įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą arba papildomas užduotis, atliekamas viršijant nustatytą darbo trukmę. Papildomos užduotys valstybės tarnautojui turi būti suformuluotos raštu.

Visos priemokos negali viršyti 60 procentų pareiginės algos.

Kaip matyti iš šio galimų priemokų sąrašo, jos dažniausiai skiriamos už papildomą tarnybinę funkciją arba kitokias jos atlikimo sąlygas, kurios nėra įtrauktos į pareigybės aprašymą ir bendrąja tvarka nėra pavestos šiam konkrečiam valstybės tarnautojui. Tokios funkcijos arba sąlygos gali atsirasti netikėtai, pavyzdžiui, susirgus, staiga išvykus kitam valstybės tarnautojui, prireikus atlikti papildomus darbus dėl netikėtai atsiradusių ypatingų aplinkybių (prireikus skubiai parengti teisės akto projektą, dėl stichinės nelaimės, socialinių neramumų ir pan.). Pavyzdžiui, Vidaus tarnybos statuto 38 straipsnyje, be išvardytų priemokų, nurodytos ir specifinės, mokamos vidaus tarnybos pareigūnams: tai priemokos pareigūnams, tarnaujantiems Jungtinių Tautų, kitų tarptautinių organizacijų pajėgų misijose už Lietuvos Respublikos ribų, kurių dydį nustato Vyriausybė[503], ir iki 20 procentų pareiginės algos dydžio priemoka pareigūnams, kurių darbas tiesiogiai susijęs su tarnybinių gyvūnų priežiūra ir dresavimu.

Priemoka už įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą arba už papildomas užduotis, atliekamas viršijant nustatytą darbo trukmę, negali būti mokama ilgiau kaip vienerius metus nuo jos paskyrimo, išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus. Jei valstybės tarnautojui ilgiau negu vienerius metus tenka dirbti minėtomis sąlygomis, laikoma, kad jos įgavo nuolatinį pobūdį. Šiuo atveju sprendžiama dėl valstybės tarnautojo pareigybės aprašymo papildymo.

1.13.11. Valstybės tarnautojų atostogos

Valstybės tarnybos įstatymo 35 straipsnyje nustatyta, kad valstybės tarnautojų atostogų rūšis, minimalią trukmę, suteikimo ir mokėjimo už jas tvarką bei sąlygas nustato šis ir kiti įstatymai.

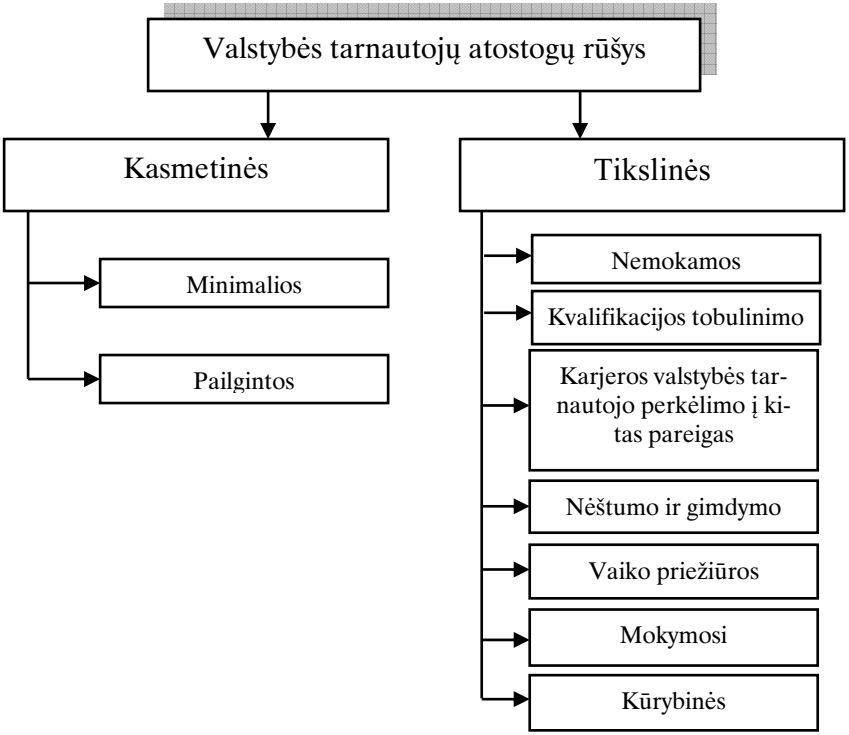
Ši nuostata reiškia, kad valstybės tarnautojų atostogos numatytos ne tik Valstybės tarnybos įstatyme (jame aptartos tik penkios atostogų rūšys), bet ir Darbo kodekse, kituose įstatymuose.

---

[503] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 466 policijos pareigūnams, dalyvaujantiems Jungtinių Tautų taikos įvedimo misijoje (UNMIK) Kosovo provincijoje, mokama 430 litų mėnesinė priemoka.

Visas šiuose įstatymuose numatytas atostogų rūšis galima sugrupuoti taip (žr. 12 schemą):

12 schema. Atostogų rūšys



Kasmetinės atostogos reglamentuotos Valstybės tarnybos įstatyme.

Kasmetines minimalias valstybės tarnautojo atostogas sudaro 28 kalendorinės dienos.

Kasmetinės pailgintos atostogos suteikiamos valstybės tarnautojui, turinčiam didesnį kaip penkerių metų tarnybos stažą. Tokiam tarnautojui už kiekvienų paskesnių trejų metų tarnybos stažą suteikiamos papildomos 3 kalendorinės dienos atostogų, tačiau bendra kasmetinių atostogų trukmė negali būti ilgesnė kaip 42 kalendorinės dienos.

Valstybės tarnautojo pageidavimu kasmetinės atostogos gali būti suteikiamos ir dalimis. Atšaukti iš kasmetinių atostogų leidžiama tik tarnautojo sutikimu.

Diplomatų ir statutinių valstybės tarnautojų atostogų klausimai nusta-

tyti atitinkamuose įstatymuose ir reglamentuojami kitaip negu Valstybės tarnybos įstatyme. Pavyzdžiui, Diplomatinės tarnybos įstatyme nustatyta, kad diplomatui suteikiamos 30 kalendorinių dienų kasmetinės atostogos. Be to, už kiekvienų 3 metų darbo stažą Lietuvos Respublikos diplomatinėje tarnyboje papildomai suteikiama po 2 kalendorines dienas atostogų, tačiau bendra kasmetinių atostogų trukmė negali būti ilgesnė kaip 40 kalendorinių dienų.

Vidaus tarnybos statute nustatyta, kad kasmetinių atostogų pareigūnams trukmė nustatoma atsižvelgiant į pareigūnų vidaus tarnybos stažą:

1) iki 10 metų – 30 kalendorinių dienų;

2) nuo 10 iki 15 metų – 35 kalendorinės dienos;

3) nuo 15 iki 20 metų – 40 kalendorinių dienų;

4) 20 metų ir daugiau – 45 kalendorinės dienos.

Paskatinimo tvarka, taip pat esant svarbioms priežastims, vidaus reikalų ministras bei vidaus reikalų centrinių įstaigų vadovai gali suteikti iki 10 kalendorinių dienų papildomų mokamų atostogų. Papildomų mokamų atostogų iki 5 kalendorinių dienų gali suteikti vidaus reikalų centrinių įstaigų vadovų įgalioti pareigūnai.

Iš ***tikslinių atostogų*** pirmiausia paminėtinos nemokamos atostogos, kurios taip pat reglamentuotos Valstybės tarnybos įstatyme. Šios nemokamos atostogos gali būti trijų rūšių:

1) dėl šeiminių aplinkybių;

2) dėl kitų aplinkybių;

3) dėl dalyvavimo Seimo narių, Respublikos Prezidento arba savivaldybių tarybų rinkimuose.

Nemokamų atostogų dėl šeiminių arba kitų aplinkybių trukmė – iki 3 mėnesių. Jos gali būti suteiktos valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio asmens ir valstybės tarnautojo susitarimu.

Nemokamos atostogos dėl dalyvavimo Seimo narių, Respublikos Prezidento arba savivaldybių tarybų rinkimuose suteikiamos atitinkamų rinkimų įstatymų nustatyta tvarka.

Ši Valstybės tarnybos įstatymo norma nėra suderinta su rinkimų įstatymais. Pavyzdžiui, Seimo rinkimų įstatymo 48 straipsnyje nustatyta, kad kandidatas į Seimo narius rinkimų į Seimą organizavimo ir vykdymo laiką, bet ne ilgiau kaip 1 mėnesį, jo prašymu gali būti atleidžiamas nuo darbo arba tarnybinių pareigų. Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 38 straipsnyje pasakyta dar kitaip. Čia nustatyta, kad kandidatas į Respublikos Prezidentus rinkimų kampanijos laikui, bet ne ilgiau kaip 2 mėnesiams, jo prašymu gali būti atleidžiamas nuo darbo arba tarnybinių pareigų. Už šį laiką iš valstybės lėšų jam išmokama vidutinio mėnesinio darbo už-

mokesčio 2 dydžių kompensacija[504]. Toks šių normų tarpusavio nesuderinamumas nepašalintas ir vėliau keičiant minėtus teisės aktus.

Atostogos kvalifikacijai tobulinti gali būti suteiktos karjeros valstybės tarnautojui, turinčiam ne trumpesnį kaip 3 mėnesių tarnybos stažą toje valstybės arba savivaldybės institucijoje arba įstaigoje, jo ir į pareigas jį priėmusio asmens susitarimu. Jų trukmė – iki vienerių metų. Šiuo atveju karjeros valstybės tarnautojui paliekamos jo eitos pareigos, tačiau jam nustatytas darbo užmokestis nemokamas. Pasinaudoti šiomis atostogomis galima ne dažniau kaip kartą per penkerius metus.

Atostogos dėl karjeros valstybės tarnautojo perkėlimo į kitas pareigas numatytos dviem atvejais:

1) dėl perkėlimo į kitas pareigas kitoje gyvenamojoje vietovėje;

2) dėl perkėlimo į kitas pareigas Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse, konsulinėse įstaigose ir atstovybėse prie tarptautinių organizacijų, taip pat į pareigas tarptautinėse organizacijose arba institucijose, Europos Sąjungos institucijose arba įstaigose.

Šių atostogų trukmė – iki 5 darbo dienų. Už šį laikotarpį mokamas vidutinis mėnesinis darbo užmokestis.

Nėštumo ir gimdymo atostogos suteikiamos moterims – septyniasdešimt kalendorinių dienų iki gimdymo ir penkiasdešimt šešios kalendorinės dienos po gimdymo. Komplikuoto gimdymo atveju arba gimus dviem ir daugiau vaikų po gimdymo suteikiama taip pat septyniasdešimt kalendorinių dienų. Šios atostogos apskaičiuojamos bendrai ir suteikiamos moteriai visos, nepaisant faktiškai iki gimdymo panaudotų dienų skaičiaus.

Tarnautojams, įvaikinusiems naujagimius arba paskirtiems jų globėjais, suteikiamos atostogos už laiką nuo įvaikinimo arba globos nustatymo dienos, kol kūdikiui sueis septyniasdešimt dienų.

Už šių atostogų laiką mokama Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatyme nustatyta pašalpa.

Atostogos vaikui prižiūrėti, kol jam sueis treji metai, suteikiamos pagal šeimos pasirinkimą motinai (įmotei), tėvui (įtėviui), senelei, seneliui arba kitiems giminaičiams, faktiškai auginantiems vaiką, taip pat tarnautojui, paskirtam vaiko globėju. Atostogas galima imti visas iš karto arba dalimis. Valstybės tarnautojai, turintys teisę gauti šias atostogas, gali jas imti pakaitomis.

Mokymosi atostogos suteikiamos stojamiesiems egzaminams į aukštesniąsias ir aukštąsias mokyklas pasirengti ir laikyti – po tris dienas kiekvienam egzaminui.

---

[504] Valstybės žinios. 2001. Nr. 21–687.

Valstybės tarnautojai, kurie mokosi nustatyta tvarka įregistruotose aukštesniosiose ir aukštosiose mokyklose, pagal šių mokyklų pažymas suteikiamos šios mokymosi atostogos:

1) eiliniams egzaminams pasirengti ir laikyti – po tris dienas kiekvienam egzaminui;

2) įskaitoms pasirengti ir laikyti – po dvi dienas kiekvienai įskaitai;

3) laboratoriniams darbams atlikti ir konsultavimuisi – tiek dienų, kiek nustatyta mokymo planuose ir tvarkaraščiuose;

4) diplominiam (bakalauro, magistro) darbui baigti ir ginti – trisdešimt kalendorinių dienų;

5) valstybiniams (baigiamiesiems) egzaminams pasirengti ir laikyti – po šešias dienas kiekvienam egzaminui.

Į mokymosi atostogų laiką neįskaitomas kelionėje sugaištas laikas.

Kūrybinės atostogos suteikiamos disertacijai užbaigti, vadovėliams rašyti ir kitais įstatymų nustatytais atvejais.

1.13.12. Valstybės tarnautojų socialinės garantijos

Valstybės tarnautojams įstatymuose numatyta įvairių socialinių garantijų. Pagrindinės jų aptartos Valstybės tarnybos įstatyme.

Visos šios socialinės garantijos – tai ne kokia nors valstybės tarnautojo privilegija. Jų funkcija – užtikrinti, kad valstybės tarnautojas būtų tinkamai motyvuotas sąžiningai ir tiksliai atlikti jam pavestas tarnybos pareigas, kita vertus, – saugoti valstybės tarnybos stabilumą, maksimaliai užkirsti kelią valstybės lėšomis parengtų kvalifikuotų kadrų nutekėjimui į privačias struktūras.

Dėl Valstybės tarnautojų socialinių garantijų, ypač dėl pensijos senatvėje, kuriant valstybės tarnybos reguliavimo koncepciją buvo kilę nemažai ginčų. Pirminėje (1999) Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje buvo numatyta, kad valstybės tarnautojams skiriamos ir mokamos dvi pensijos: valstybinė socialinio draudimo pensija pagal Valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymą ir valstybės tarnautojų valstybinė pensija pagal Valstybės tarnautojų pensijų įstatymą. Šios nuostatos esmė buvo ta, kad, be pensijos, kuri mokama visiems draudžiamiesiems privalomuoju socialiniu draudimu, būtų mokama speciali valstybės tarnautojo pensija, kuri skatintų valstybės tarnybos stabilumą, ypač tuo laikotarpiu, kai atlyginant už tarnybą valstybė dar negali konkuruoti su privačiu sektoriumi.

2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje tokios nuostatos nebeliko. Šio įstatymo 40 straipsnyje nustatyta, kad valstybės tarnautojams

skiriama ir mokama valstybinė socialinio draudimo pensija pagal Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymą. Įmokų už valstybės tarnautojų valstybinį socialinį draudimą ir privalomąjį sveikatos draudimą dalį, kaip ir privačiame sektoriuje, moka pats tarnautojas, kitą įmokų dalį, kaip ir privačiame sektoriuje, moka darbdavys – Lietuvos valstybė.

Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 4 straipsnyje numatyta, kad mokamos šios valstybinės socialinio draudimo pensijos: senatvės, invalidumo, našlių ir našlaičių (maitintojo netekimo)[505].

Statutiniams valstybės tarnautojams valstybinės pensijos mokamos pagal specialų pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymą[506]. Šio įstatymo 4 straipsnyje numatyta, kad pareigūnams ir kariams skiriamos šios valstybinės pensijos:

1) už tarnybą;
2) invalidumo;
3) našlių ir našlaičių.

Valstybės tarnybos įstatyme specialiai reglamentuojamos tam tikros socialinės garantijos diplomatams ir jų šeimų nariams. Šio įstatymo 41 straipsnyje nustatyta, kad valstybės tarnautojams, paskirtiems į pareigas Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse ir konsulinėse įstaigose arba perkeltiems į kitas pareigas Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse, konsulinėse įstaigose ir atstovybėse prie tarptautinių organizacijų, taip pat į kitų valstybių arba tarptautines institucijas, Vyriausybės nustatyta tvarka mokamos su jų darbu užsienyje susijusių išlaidų kompensacijos bei kompensacijos valstybės tarnautojų sutuoktiniams ir vaikams (įvaikiams), išvykusiems į užsienį kartu su paskirtais valstybės tarnautojais, išlaikyti.

Valstybės tarnybos įstatymo 40 straipsnyje pasakyta, kad privalomos valstybinio socialinio pensijų draudimo įmokos už Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse ir konsulinėse įstaigose užsienyje einančio pareigas valstybės tarnautojo sutuoktinį tuo laikotarpiu, kurį jis gyveno užsienyje kartu su pareigas Lietuvos Respublikos diplomatinėje atstovybėje arba konsulinėje įstaigoje einančiu valstybės tarnautoju, mokamos Valstybinio socialinio draudimo bei kitų įstatymų arba teisės aktų nustatyta tvarka ir sąlygomis. Ši norma netaikoma valstybės tarnautojo sutuoktiniui įsidarbinus.

---

[505] Valstybės žinios. 1994. Nr. 59–1153.

[506] Visas šio įstatymo pavadinimas yra: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, Kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 99–1958.

Laikotarpis, kurį sutuoktinis gyveno užsienyje kartu su pareigas Lietuvos Respublikos diplomatinėje atstovybėje ar konsulinėje įstaigoje einančiu valstybės tarnautoju, įskaitomas į valstybės tarnautojo sutuoktinio valstybinio socialinio draudimo stažą, jeigu už tą laikotarpį buvo mokėtos nustatytos valstybinio socialinio draudimo įmokos.

Žuvęs atlikdamas tarnybines pareigas arba miręs dėl priežasčių, susijusių su tarnybinių pareigų atlikimu, valstybės tarnautojas laidojamas valstybės lėšomis. Valstybės tarnautojo, kuris žuvo arba mirė užsienyje atlikdamas tarnybines pareigas, palaikų parvežimo į Lietuvą išlaidas apmoka valstybė.

Valstybės tarnautojo, mirusio užsienyje dėl priežasčių, nesusijusių su tarnybinių pareigų atlikimu, palaikų parvežimo į Lietuvą tvarką nustato Vyriausybė.

Žuvusio valstybės tarnautojo šeimai (sutuoktiniui, vaikui (vaikams), įvaikiui (įvaikiams) iki 18 metų, o jei jie nėra įgiję vidurinio išsilavinimo, – iki 20 metų, ir išlaikytiniams (neatsižvelgiant į amžių), gyvenantiems kartu su valstybės tarnautoju[507], pilnamečiam vaikui (vaikams), įvaikiui (įvaikiams), tėvams (įtėviams)) išmokama vienkartinė 12 mėnesių jo gauto vidutinio darbo užmokesčio dydžio pašalpa.

Mirusio valstybės tarnautojo šeimai (pilnamečiam vaikui (vaikams), įvaikiui (įvaikiams), tėvams (įtėviams)) išmokama 1 mėnesio jo gauto vidutinio darbo užmokesčio dydžio pašalpa.

Šios pašalpos mokamos neatsižvelgiant į kitų įstatymų nustatytas ir išmokėtas laidojimo pašalpas.

Išsamiau šių išlaidų atlyginimo tvarka aptarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 25 d. nutarime Nr. 978 „Dėl valstybės tarnautojo, žuvusio atliekant tarnybines pareigas arba mirusio užsienyje atliekant tarnybines pareigas, valstybės apmokamų laidojimo išlaidų aprašo patvirtinimo“[508].

Valstybės tarnautojams, kurių materialinė būklė sunki dėl jų pačių ligos, šeimos narių ligos arba mirties, stichinės nelaimės arba turto netekimo, gali būti skiriama iki 5 minimalių mėnesinių algų (2004 m. – 430 Lt) dydžio pašalpa. Pašalpą skiria valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs asmuo iš valstybės arba savivaldybės institucijai arba įstaigai darbo užmokesčiui skirtų lėšų. Įstaigos vadovui pašalpa skiriama iš jo vadovaujamos įstaigos darbo užmokesčiui skirtų lėšų.

---

[507] Išlaikytiniais laikomi dėl amžiaus ar invalidumo nedarbingi asmenys, kurie buvo valstybės tarnautojo išlaikomi.

[508] Valstybės žinios. 2002. Nr. 65–2666.

Valstybės tarnautojai, kuriuos valstybės arba savivaldybių institucijos arba įstaigos siunčia į užsienio komandiruotę, apdraudžiami draudimu nuo nelaimingų atsitikimų ir draudimu ligos atveju. Draudimo išlaidas apmoka valstybės tarnautoją į užsienio komandiruotę siunčianti valstybės arba savivaldybės institucija arba įstaiga iš savo biudžeto lėšų.

Valstybės tarnautojams gali būti mokama Vyriausybės nustatyto dydžio kompensacija už netarnybinio automobilio naudojimą tarnybos reikmėms. Tokia kompensacija numatyta ministerijoms, kurios, neviršydamos joms nustatyto išlaidų tarnybiniams lengviesiems automobiliams išlaikyti arba jiems nuomoti dydžio, turi teisę atsisakiusiems naudotis pareigybiniais tarnybiniais lengvaisiais automobiliais ir naudojantiems netarnybinius automobilius tarnybos reikmėms kas mėnesį mokėti kompensaciją (prilygstančią Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės paskutinį kartą paskelbtam šalies ūkio vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio dydžiui) degalų išlaidoms ir automobilio amortizacijai padengti: viceministrams, ministerijų valstybės sekretoriams ir ministerijų sekretoriams – iki 0,8; diplomatams ir valstybės tarnautojams, dirbantiems diplomatinėse atstovybėse, atstovybėse prie tarptautinių organizacijų ir konsulinėse įstaigose, – iki 1. Kitų valstybės institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojams gali būti suteikiama galimybė naudoti netarnybinius automobilius tarnybos reikmėms, jiems kas mėnesį gali būti mokama degalų išlaidoms ir automobilio amortizacijai padengti iki 1 minimalios mėnesinės algos dydžio kompensacija. Ši kompensacija gali būti mokama neviršijant biudžetinėms įstaigoms nustatytų išlaidų tarnybiniams lengviesiems automobiliams išlaikyti arba jiems nuomoti. Savivaldybių institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojams už netarnybinio automobilio naudojimą tarnybos reikmėms kas mėnesį taip pat gali būti mokama iki 1 minimalios mėnesinės algos dydžio kompensacija. Šios lėšos naudojamos neatsiskaitytinai[509].

Valstybės tarnybos įstatymo 43 straipsnyje pasakyta, kad kiti įstatymai gali nustatyti ir kitų garantijų. Pavyzdžiui, Diplomatinės tarnybos įstatymo 57 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos diplomatinėje atstovybėje arba konsulinėje įstaigoje dirbančiam diplomatui suteikiamas jo rangą, pareigas ir šeimos narių skaičių atitinkantis butas, taip pat kompensuojamos diplomato ir jo šeimos narių persikėlimo iš Lietuvos Respublikos į užsienio valstybę ir iš užsienio valstybės į Lietuvos Respubliką (arba į kitą

[509] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1643 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. lapkričio 17 d. nutarimo Nr. 1341 „Dėl tarnybinių lengvųjų automobilių įsigijimo, nuomos ir naudojimo biudžetinėse įstaigose“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 121–5486.

valstybę), diplomato ir jo šeimos narių kelionių į Lietuvos Respubliką ir atgal į valstybę, kurioje jie reziduoja, išlaidos. Kartą per kalendorinius metus eilinių atostogų metu užsienio valstybėje dirbančiam diplomatui ir jo šeimos nariams kompensuojamos kelionės išlaidos į Lietuvos Respubliką ir atgal, o kartu negyvenantiems šeimos nariams kompensuojamos kelionės išlaidos pas diplomatą ir atgal į Lietuvos Respubliką.

Vidaus tarnybos statute gana išsamiai reglamentuojama pareigūnų sveikatos priežiūra ir su tuo susijusios socialinės garantijos (39–42 str.), aprūpinimo gyvenamosiomis patalpomis (47 str.), maistu, kai vykdomos specialios tarnybinės užduotys (48 str.), klausimai.

Panašiai socialinės garantijos reglamentuojamos Valstybės saugumo statuto devintajame skirsnyje, kituose statutuose.

1.13.13. Valstybės tarnautojų skatinimas

Valstybės tarnautojams, be tarnybinio atlyginimo, socialinių garantijų, numatyta ir kitokio pobūdžio skatinimo gerai atlikti pavestas pareigas sistema. Valstybės tarnybos įstatymo 27 straipsnyje už nepriekaištingai atliktas tarnybines pareigas numatytos dvejopo pobūdžio valstybės tarnautojų *skatinimo* (apdovanojimo) *priemonės*: 1) ***moralinės*** ir 2) ***materialinės***.

Prie ***moralinių*** valstybės tarnautojų skatinimo (apdovanojimo) priemonių priskirtinos:

1) padėka;

2) valstybės apdovanojimas. Valstybės apdovanojimai teikiami valstybės tarnautojui už ypatingus nuopelnus valstybės tarnybai.

Materialinio pobūdžio skatinimo priemonės yra:

1) vardinė dovana;

2) vienkartinė piniginė išmoka.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2002 m. liepos 19 d. nutarimu Nr. 1167 patvirtino Vienkartinių piniginių išmokų valstybės tarnautojams skyrimo ir mokėjimo tvarką[510]. Ši tvarka nustato vienkartinių piniginių išmokų, skirtų valstybės tarnautojams skatinti, mokėjimo už nepriekaištingą tarnybinių pareigų atlikimą sąlygas šiais atvejais:

– labai gerai arba gerai įvertinus valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą kalendoriniais metais;
– valstybės tarnautojams atlikus vienkartines ypatingos svarbos užduotis;

[510] Valstybės žinios. 2002. Nr. 74–3166.

– įstatymo nustatytų švenčių progomis;
– valstybės tarnautojų gyvenimo ir darbo metų jubiliejinių sukakčių progomis;
– valstybės tarnautojams išeinant į pensiją.

Kiekvienu minėtu atveju vienkartinė piniginė išmoka gali būti skiriama ne daugiau kaip kartą per metus ir negali viršyti 100 procentų nustatytosios valstybės tarnautojo pareiginės algos.

Vienkartinė piniginė išmoka neskiriama valstybės tarnautojui, kuriam per paskutinius 12 mėnesių paskirta tarnybinė nuobauda.

Jeigu statutiniams valstybės tarnautojams jų veiklą reglamentuojančiuose statutuose ar Diplomatinės tarnybos įstatyme skatinimo tvarka nenumatyta, taikomos šios tvarkos nuostatos.

Pareigūnams, tiesiogiai dalyvavusiems išaiškinant (nustatant) nusikalstamas veikas ir kitus teisės pažeidimus, kuriais padaryta (galėjo būti padaryta) turtinė žala valstybei, gali būti taikoma speciali Vyriausybės nustatyta skatinimo tvarka. Tokia tvarka patvirtinta Vyriausybės 2002 m. spalio 4 d. nutarimu Nr. 1575[511]. Joje numatyta, kad tiesiogiai dalyvavę išaiškinant (nustatant) nusikaltimus finansams, ūkininkavimo tvarkai, nuosavybei, administracinės teisės pažeidimus prekybos, finansų, apskaitos ir statistikos srityse, taip pat nusikaltimus, kuriais kėsinamasi į nustatytą valdymo tvarką, bei mokesčių įstatymų pažeidimus Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos, teritorinių policijos įstaigų ir Lietuvos kriminalinės policijos biuro, Valstybinės mokesčių inspekcijos ir Lietuvos Respublikos muitinės pareigūnai, dėl kurių veiklos į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą, savivaldybių biudžetus arba valstybės pinigų fondus išieškota nesumokėtų mokesčių, delspinigių, baudų ir kitų įmokų arba išvengta neigiamo poveikio šalies finansų sistemai, ne dažniau kaip kartą per ketvirtį gali būti skatinami vienkartine pinigine išmoka, kuri kiekvienu atveju negali viršyti 300 procentų teisės aktų nustatyta tvarka apskaičiuoto pareigūno vidutinio darbo užmokesčio.

Valstybės tarnautojų skatinimo priemones skiria valstybės tarnautojus į pareigas priėmęs asmuo.

Valstybės apdovanojimai numatyti Lietuvos Respublikos valstybės apdovanojimų įstatyme[512]. Tai keturių rūšių ordinai:

1) Vytauto Didžiojo ordinas;
2) Vyčio Kryžiaus ordinas;

---

[511] Valstybės žinios. 2002. Nr. 97–4295.
[512] Valstybės žinios. 2002. Nr. 68–2762.

3) Lietuvos didžiojo kunigaikščio Gedimino ordinas;
4) Ordinas „Už nuopelnus Lietuvai“.

Kita valstybės apdovanojimų rūšis – medaliai ir kiti pasižymėjimo ženklai. Jų yra septyni:

1) Vyčio Kryžiaus ordino vėliava;
2) Žūvančiųjų gelbėjimo kryžius;
3) Vyčio Kryžiaus ordino medalis;
4) Vytauto Didžiojo ordino medalis;
5) Lietuvos didžiojo kunigaikščio Gedimino ordino medalis;
6) Ordino „Už nuopelnus Lietuvai“ medalis;
7) Sausio 13-osios atminimo medalis.

Valstybės apdovanojimus iškilmingai įteikia Respublikos Prezidentas arba jo įgaliotas asmuo.

Apie valstybės tarnautojo gautus paskatinimus ir valstybės apdovanojimus įrašoma į valstybės tarnautojo asmens bylą.

Statutuose gali būti nustatyta ir specifinių skatinimo bei apdovanojimo priemonių. Pavyzdžiui, Vidaus tarnybos statute, be jau minėtų, numatytos šios skatinimo priemonės: vienkartinė (iki 5 minimalių gyvenimo lygių dydžio) piniginė išmoka, apdovanojimas žinybiniu ženklu arba vardiniu ginklu, aukštesnio laipsnio suteikimas.

Diplomatinės tarnybos įstatyme taip pat nustatyta, kad už pavyzdingą diplomato pareigų ėjimą, iniciatyvumą ir kūrybingumą bei pasižymėjimą diplomatinėje tarnyboje diplomatas gali būti skatinamas: padėka, pinigine premija, vertinga dovana, aukštesniu diplomatiniu rangu pirma laiko, medaliu už nuopelnus Lietuvos Respublikos diplomatinėje tarnyboje.

1.13.14. Valstybės tarnautojų tarnybinė atsakomybė

Valstybės tarnybos įstatymo 28 straipsnyje nustatyta, kad valstybės tarnautojai už tarnybinius nusižengimus traukiami tarnybinėn atsakomybėn.

1999 m. priėmus Valstybės tarnybos įstatymą atsirado pagrindas kalbėti apie dar vieną teisinės atsakomybės rūšį – tarnybinę atsakomybę. Nuo mums jau įprastos drausminės atsakomybės tarnybinė atsakomybė skiriasi tuo, kad ji taikoma specialiu – valstybės tarnybos santykiu su valstybe susijusiems tarnautojams. Be to, tarnybinės atsakomybės priemones, taikymo tvarką reglamentuoja teisės normos, priskirtinos viešajai teisei. Manytume, kad ir Lietuvoje iš administracinės teisės normų kuriama nauja teisės šaka

(arba bent pošakis) – valstybės tarnybos teisė, nors 2002 m. balandžio 23 d. priėmus naują Valstybės tarnybos įstatymo redakciją valstybės tarnyba, kaip pagrindinis administracinės teisės institutas pagal jo teisinį reglamentavimą Lietuvoje žengė didelį žingsnį atgal.

Tačiau tarnybinės atsakomybės negalima sutapatinti ir su administracine, nes administracinės atsakomybės pagrindinis skirtumas nuo kitų yra tas, kad jos taikymas jokiais pavaldumo ryšiais su taikančiuoju nesusijusiam asmeniui. Be to, administracinė atsakomybė taikytina ir juridiniams asmenims, o tarnybinė atsakomybė taikytina tik fiziniams asmenims – valstybės tarnautojams.

Valdininkų įstatyme nebuvo kaip nors specialiai reglamentuota valstybės tarnautojų tarnybinė atsakomybė. Jiems buvo taikomos drausminės atsakomybės priemonės pagal darbo įstatymus.

1999 m. Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje tarnybinės atsakomybės reglamentavimas buvo gana specifinis ir išsamus. Visi tarnybiniai nusižengimai įstatyme buvo suskirstyti į 3 rūšis: sunkius, vidutinius ir lengvus. Tai buvo naujovė, nes kituose valstybės tarnybą reglamentuojančiuose įstatymuose tokio skirstymo nebuvo. Valstybės tarnybos įstatyme taip buvo padaryta siekiant diferencijuoti veikas ir tiksliau bei objektyviau taikyti atsakomybės priemones. Įstatyme, be nusižengimų, buvo suskirstytos ir nuobaudų rūšys bei dydis. Numatytos šios tarnybinės nuobaudos:

1) atleidimas iš valstybės tarnybos;

2) pareiginės algos sumažinimas tam tikru dydžiu (1 ar 2 kategorijomis) tam tikram laikui (nuo 3 dienų iki 3 metų);

3) nušalinimas nuo pareigų tam tikram laikui (nuo 10 dienų iki 6 mėnesių) nemokant darbo užmokesčio;

4) griežtas papeikimas;

5) papeikimas;

6) įspėjimas žodžiu.

2002 m. Valstybės įstatymo redakcijoje tarnybinių nusižengimų skirstymo į rūšis nebeliko. Už tarnybinius nusižengimu skiriamos nuobaudos išvardytos šio įstatymo 29 straipsnyje:

1) pastaba;

2) papeikimas;

3) griežtas papeikimas;

4) atleidimas iš pareigų.

Pastaroji nuobauda – atleidimas iš pareigų – gali būti taikoma už:

1) šiurkštų tarnybinį nusižengimą;

2) kitą tarnybinį nusižengimą, jei prieš tai valstybės tarnautojui nors kartą per paskutinius 12 mėnesių buvo taikyta tarnybinė nuobauda – griežtas papeikimas.

Įstatyme (29 straipsnio 5 dalyje) išvardyta, kas laikytina šiurkščiu tarnybiniu nusižengimu: tai nusižengimas, kuriuo šiurkščiai pažeidžiamos valstybės tarnybos bei kitų valstybės tarnautojo veiklą reglamentuojančių įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nuostatos arba kitaip šiurkščiai nusižengiama valstybės tarnautojo pareigoms ar valstybės tarnautojo veiklos etikos principams.

Be to, įstatymų leidėjas yra nurodęs ir pavyzdinį šiurkščių pažeidimų sąrašą, kuriame įrašyta:

1) valstybės tarnautojo elgesys, diskredituojantis valstybės tarnybą, žeminantis žmogaus orumą, arba kiti veiksmai, tiesiogiai pažeidžiantys žmonių konstitucines teises;

2) valstybės, tarnybos ar komercinės paslapties atskleidimas;

3) korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos požymių turinti veika, nors už šią veiką valstybės tarnautojas ir nebuvo traukiamas baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn;

4) piktnaudžiavimas tarnyba bei Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų pažeidimas;

5) dalyvavimas su valstybės tarnyba nesuderinamoje veikloje;

6) nebuvimas tarnyboje (darbe) vieną arba daugiau darbo dienų be pateisinamos priežasties;

7) buvimas tarnybos (darbo) metu neblaiviam arba apsvaigusiam nuo narkotinių ar toksinių medžiagų, jei valstybės tarnautojo elgesys įžeidžia žmogaus orumą ar diskredituoja valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos autoritetą;

8) kiti nusižengimai, kuriais šiurkščiai nusižengiama valstybės tarnautojo pareigoms arba valstybės tarnautojo etikos principams.

Pagrindiniais tarnybinių nuobaudų skyrimo principais galima laikyti šiuos:

1) už tarnybinius nusižengimus skiriamos tik Valstybės tarnybos įstatymo numatytos tarnybinės nuobaudos (išskyrus diplomatus ir statutinius valstybės tarnautojus);

2) tarnybinė nuobauda skiriama atsižvelgiant į kaltę, tarnybinio nusižengimo priežastis, aplinkybes ir padarinius, į valstybės tarnautojo veiklą iki tarnybinio nusižengimo ir į Korupcijos prevencijos įstatymo numatytais atvejais ir tvarka pateiktą informaciją;

3) už vieną tarnybinį nusižengimą galima skirti tik vieną tarnybinę nuobaudą;

4) teisminė pažeistų teisių skiriant tarnybines nuobaudas gynyba – sprendimas dėl tarnybinės nuobaudos paskyrimo gali būti skundžiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

1999 m. Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje buvo įrašytas labai svarbus valstybės tarnautojo teisių gynybos principas: valstybės tarnautojui, įtariamam padarius nusižengimą, nuobaudų skyrimo procedūroje galėjo atstovauti advokatas arba kitas įgaliotas asmuo. 2002 m. įstatymo redakcijoje šios ir kai kurių kitų svarbių nuostatų nebeliko. Tai laikytina grįžimu atgal prie doktrinos, būdingesnės drausminės (taikomos daugiau privačiame sektoriuje) atsakomybės taikymui.

Valstybės tarnybos įstatyme išdėstytos pagrindinės tarnybinių nuobaudų taikymo tvarkos taisyklės. Šio įstatymo 30 straipsnyje nustatyti terminai, per kuriuos turi būti paskirta tarnybinė nuobauda. Jų yra keturi:

1) tarnybinė nuobauda turi būti paskirta ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo tarnybinio nusižengimo paaiškėjimo dienos neįskaitant laiko, kurį valstybės tarnautojas nebuvo darbe dėl ligos, buvo komandiruotėje arba atostogavo. Vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija 2003 m. sausio 13 d. nutartyje pabrėžė, kad tarnybinės nuobaudos skyrimo terminas turi būti skaičiuojamas nuo nusižengimo paaiškėjimo dienos, o ne nuo tos dienos, kai padarytas pažeidimas turėjo paaiškėti[513]. Tam tikra speciali norma nustatyta vidaus reikalų sistemos pareigūnams – profesinių sąjungų nariams. Vidaus tarnybos statute numatyta, kad jiems skiriant tarnybines nuobaudas, išskyrus atleidimą iš tarnybos, reikalingas išankstinis profesinės sąjungos renkamojo organo sutikimas. Vyriausiasis administracinis teismas 2004 m. balandžio 13 d. nutartyje išaiškino, kad laikas, per kurį įstatymų nustatyta tvarka išnagrinėjamas skundas dėl profesinės sąjungos renkamojo organo nesutikimo dėl nuobaudos skyrimo pareigūnui – profesinės sąjungos nariui, neįskaitomas į Vidaus tarnybos statute nustatytą trisdešimties dienų terminą[514];

2) iškėlus baudžiamąją bylą arba atliekant tarnybinį ar kitą kompetentingos institucijos patikrinimą tarnybinė nuobauda turi būti paskirta ne vėliau kaip per du mėnesius nuo baudžiamosios bylos nutraukimo arba teismo nuosprendžio įsiteisėjimo dienos, tarnybinio ar kito kompetentingos institucijos patikrinimo užbaigimo dienos;

---

[513] Administracinė byla Nr. 4–17–2003 *A. Zanevski v. Vilniaus miesto savivaldybė* // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. Nr. 4. P. 213–223.

[514] Administracinė byla Nr. A–170/2004 *Vilniaus miesto VPK v. Vilniaus apskrities ikiteisminio tyrimo įstaigų profesinė sąjunga*.

3) negalima skirti tarnybinės nuobaudos, jei praėjo šeši mėnesiai nuo nusižengimo padarymo dienos;

4) kai tarnybinis nusižengimas nustatomas atliekant auditą, piniginių ar kitokių vertybių reviziją (inventorizaciją) arba tarnybinį ar kitą kompetentingos institucijos patikrinimą, tarnybinė nuobauda turi būti skiriama ne vėliau kaip per trejus metus nuo nusižengimo padarymo dienos.

Kaip matyti iš šio terminų sąrašo, pirmieji du siejami su nusižengimo paaiškėjimo diena arba kitokiu juridiniu faktu, kuris prilygsta informacijai apie nusižengimą.

Kiti du terminai yra susiję su nusižengimo padarymo diena ir laikytini naikinamaisiais, t. y. jie negali būti pratęsti dėl ligos, komandiruotės ar atostogų. Toks pat naikinamasis terminas yra ir čia nurodytas antrasis, tik jis susijęs, minėta, ne su nusižengimo padarymo, o su paaiškėjimo data[515].

Tarnybinio nusižengimo tyrimas pradedamas:

1) valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio asmens iniciatyva;

2) arba kai jis gauna oficialią informaciją (tarnybinį pranešimą, asmens skundą ir pan.) apie valstybės tarnautojo tarnybinį nusižengimą.

Kai paaiškėja, kad tarnybinis nusižengimas turi baudžiamosios veikos ar administracinės teisės pažeidimo požymių, tarnybinio nusižengimo tyrimas sustabdomas ir tarnybinio patikrinimo medžiaga perduodama institucijai, kompetentingai tirti atitinkamas bylas.

Jeigu atsisakoma iškelti baudžiamąją arba administracinę bylą arba asmuo atleidžiamas nuo baudžiamosios arba administracinės atsakomybės, tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūra tęsiama ir tarnybinė nuobauda turi būti paskirta jau minėta tvarka ir terminais.

Tarnybines nuobaudas skiria valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs asmuo.

Išsamesnė tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams tvarka nustatyta Vyriausybės 2002 m. birželio 25 d. nutarime Nr. 977[516].

Šiame nutarime, be kita ko, nustatyta, kad įstaigos vadovas[517], gavęs oficialią informaciją apie valstybės tarnautojo įtarimą padarius tarnybinį nusižengimą, ne vėliau kaip per 3 darbo dienas įpareigoja už įstaigos per-

---

[515] Iš esmės tokios pat nuomonės laikosi ir Vyriausiasis administracinis teismas 2002 m. gruodžio 4 d. konsultacijoje Nr. 23.2–K // Administracinių teismų praktika. Nr. 3. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002. P. 272–274.

[516] Valstybės žinios. 2002. Nr. 65–2665.

[517] Vyriausybės nutarime daug kur minimas įstaigos vadovas, tačiau, minėta, Valstybės tarnybos įstatyme tarnybinio nusižengimo tyrimo iniciatoriumi įvardijamas valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs asmuo, kuris gali tuo pat metu ir nebūti įstaigos vadovas.

sonalo tvarkymą atsakingą asmenį arba įstaigos struktūrinio padalinio, atsakingo už personalo tvarkymą, vadovą pradėti tirti tarnybinį nusižengimą.

Įtariamo padarius tarnybinį nusižengimą už įstaigos personalo tvarkymą atsakingo asmens funkcijas tarnybinių nuobaudų skyrimo procedūroje atlieka įstaigos vadovo įgaliotas valstybės tarnautojas.

Įstaigos vadovas nusižengimui tirti gali sudaryti ir komisiją. Įtariant, kad valstybės tarnautojas padarė tarnybinį nusižengimą, už kurį gali būti paskirta tarnybinė nuobauda – atleidimas iš pareigų, komisiją sudaryti būtina.

Komisija sudaroma ne vėliau kaip per 3 darbo dienas iš ne mažiau kaip 3 asmenų:

1) valstybės tarnautojo tiesioginio vadovo ar jo įgalioto asmens;

2) už įstaigos personalo tvarkymą atsakingo asmens;

3) kitų įstaigos valstybės tarnautojų.

Jei tarnybinių nuobaudų skyrimo procedūra turi būti pradėta įstaigos vadovui, aukštesnės pagal pavaldumą įstaigos vadovas ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo oficialios informacijos apie padarytą tarnybinį nusižengimą gavimo įpareigoja savo vadovaujamos įstaigos už personalo tvarkymą atsakingą asmenį pradėti tirti tarnybinį nusižengimą arba, jeigu gresia atleidimas iš pareigų, sudaro komisiją šiam nusižengimui tirti.

Už įstaigos personalo tvarkymą atsakingas asmuo (arba komisija) per 3 darbo dienas nuo įpareigojimo pradėti tarnybinio nusižengimo tyrimą gavimo (sudarius komisiją – nuo komisijos tarnybiniam nusižengimui tirti sudarymo) surašo pranešimą apie tarnybinį nusižengimą. Šiuo pranešimu pasirašytinai informuojamas įtariamas nusižengimu valstybės tarnautojas, kad pradėtas nusižengimo tyrimas, ir kartu jam pateikiama turima informacija apie nusižengimą.

Toks valstybės tarnautojas ne vėliau kaip per 2 darbo dienas nuo pranešimo gavimo dienos gali pateikti rašytinį paaiškinimą dėl tarnybinio nusižengimo. Jeigu jis nurodytu laiku paaiškinimo nepateikia, surašomas aktas, kurį pasirašo už įstaigos personalo tvarkymą atsakingas asmuo ir du įstaigos valstybės tarnautojai.

Už įstaigos personalo tvarkymą atsakingas asmuo (arba komisija) tarnybinį nusižengimą gali tirti ne ilgiau kaip 10 darbo dienų. Tarnybinio nusižengimo tyrimo laikas pratęsiamas įtariamo nusižengimu valstybės tarnautojo laikinojo nedarbingumo ir atostogų laikui.

Ištyrus tarnybinį nusižengimą, įstaigos vadovui, o jeigu įstaigos vadovas nėra asmuo, priėmęs įtariamą padarius tarnybinį nusižengimą valstybės tarnautoją į pareigas, arba jeigu šį valstybės tarnautoją į pareigas priėmė kolegiali valstybės ar savivaldybės institucija, – ir valstybės tarnautoją į pa-

reigas priėmusiam asmeniui arba kolegialiai valstybės ar savivaldybės institucijai raštu pateikiama motyvuota išvada apie tyrimo rezultatus ne vėliau kaip 11-ąją darbo dieną po tarnybinio nusižengimo tyrimo pradžios.

Jeigu motyvuotoje išvadoje teigiama, kad valstybės tarnautojas padarė tarnybinį nusižengimą, joje turi būti:

1) nusižengimas teisiškai įvertintas (nurodomas atitinkamas Valstybės tarnybos įstatymo straipsnis, jo dalis ir punktas);

2) nurodoma nusižengimo padarymo ar paaiškėjimo diena;

3) nurodomos nusižengimo padarymo aplinkybės;

4) nurodoma, ar nusižengimas padarytas tyčia, dėl neatsargumo ar aplaidumo;

5) nurodomi nusižengimo padariniai;

6) pasiūlyta konkreti tarnybinė nuobauda.

Valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs asmuo, atsižvelgdamas į pateiktą išvadą, priima atitinkamu administraciniu teisės taikymo aktu įformintą sprendimą:

1) pripažinti, kad valstybės tarnautojas padarė tarnybinį nusižengimą, ir skirti jam tarnybinę nuobaudą;

2) pripažinti, kad valstybės tarnautojas tarnybinio nusižengimo nepadarė arba valstybės tarnautojui, padariusiam tarnybinį nusižengimą, tarnybinė nuobauda negali būti paskirta, nes suėjo tarnybinės nuobaudos skyrimo terminas, ir tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūrą nutraukti.

Su sprendimu skirti tarnybinę nuobaudą arba nutraukti tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūrą valstybės tarnautojas supažindinamas pasirašytinai ne vėliau kaip kitą darbo dieną, o jeigu šį sprendimą priėmė Lietuvos Respublikos Vyriausybė – ne vėliau kaip kitą dieną po jo įsigaliojimo, o jeigu sprendimas pasirašytas arba Vyriausybės priimtas sprendimas įsigalioja valstybės tarnautojo laikinojo nedarbingumo, komandiruotės, atostogų metu, – ne vėliau kaip kitą darbo dieną po to, kai baigiasi valstybės tarnautojo laikinasis nedarbingumas, komandiruotė, atostogos.

Duomenys apie paskirtas tarnybines nuobaudas, apie tarnybinių nuobaudų išnykimą arba jų panaikinimą įrašomi į valstybės tarnautojo asmens bylą ir pateikiami Valstybės tarnautojų registrui Lietuvos Respublikos valstybės tarnautojų registro nuostatų[518] nustatyta tvarka.

Tarnybinė nuobauda išnyksta:

1) po tarnybinės nuobaudos paskyrimo datos praėjus vieneriems metams;

---

[518] Patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 10 d. nutarimu Nr. 1255 // Valstybės žinios. 2002. Nr. 80–3440.

2) tarnybinę nuobaudą panaikinus anksčiau laiko ją paskyrusio asmens motyvuotu sprendimu;

3) tarnybinę nuobaudą panaikinus anksčiau laiko ją paskyrusio asmens sprendimu, kai valstybės tarnautojas gauna valstybės apdovanojimą.

Įstatyme nepasakyta, kaip vertintina anksčiau paskirta tarnybinė nuobauda, jeigu nepraėjus metams padaromas naujas tarnybinis nusižengimas, už kurį vėl paskiriama tarnybinė nuobauda. Manytume, kad pagal analogiją su kitomis teisinės atsakomybės rūšimis, jeigu nepraėjus metams padaromas naujas tarnybinis nusižengimas, anksčiau paskirta nuobauda turėtų galioti tol, kol praeis vieneri metai po paskutinės nuobaudos už padarytą tarnybinį nusižengimą.

1.13.15. Valstybės tarnautojų materialinė atsakomybė

Valstybės tarnybos įstatymo 32 straipsnyje nustatyta, kad valstybės tarnautojas turi atlyginti savo neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.

Bendrosios materialinės atsakomybės taikymo sąlygos yra šios:

1) valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą žalą valstybės tarnautojas gali atlyginti savo noru;

2) jei valstybės tarnautojas gera valia šalių susitarimu žalos neatlygino natūra arba pinigais, padarytos žalos atlyginimas gali būti tą valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio asmens sprendimu išskaitomas iš valstybės tarnautojo darbo užmokesčio laikantis šių taisyklių:

– tokiu sprendimu išieškomos žalos dydis negali viršyti vieno vidutinio darbo užmokesčio;
– sprendimas dėl žalos atlyginimo turi būti priimtas ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo žalos paaiškėjimo dienos;
– neatlyginta žalos dalis išieškoma pareiškus ieškinį teisme;

3) atlyginant žalą išieškoma suma negali viršyti 20 procentų valstybės tarnautojui priklausančio per mėnesį mokėti darbo užmokesčio.

Valstybės tarnautojas, nesutinkantis su jį į pareigas priėmusio asmens sprendimu dėl valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytos žalos atlyginimo, turi teisę kreiptis į teismą. Kreipimasis į teismą sustabdo žalos atlyginimo išieškojimą.

Išsamesnis materialinės atsakomybės taikymas priklauso nuo jos rūšies. Valstybės tarnautojams taikomą materialinę atsakomybę galima suskirstyti į keturias rūšis pagal tai, kurioje administravimo srityje arba kokio subjekto žala padaryta:

1) žala, padaryta atliekant vidaus administravimą;
2) žala, padaryta atliekant viešąjį administravimą;
3) žala, padaryta kolegialios institucijos;
4) žala, atsiradusi dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuratūros ar teismo pareigūnų ar teisėjų tyčinių veiksmų.

Viešojo administravimo įstatyme nustatyta, kad ***vidaus administravimas*** – tai administravimo veikla, kuria užtikrinamas valstybės ar vietos savivaldos konkrečios institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas ir naudojimas, raštvedybos tvarkymas), kad jos galėtų tinkamai vykdyti joms priskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės veiklos uždavinius[519]. Jeigu atliekant tokią veiklą padaroma materialinė žala, ji atlyginama visa, tačiau ne didesnė kaip 6 vidutiniai valstybės tarnautojo darbo užmokesčiai. Tai reiškia, kad jei žala yra didesnė, tačiau ji padaryta ne tyčia, ne nusikalstamais veiksmais, ji lieka neatlyginta.

Viešasis administravimas – įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti. Jeigu atliekant šią veiklą padaroma materialinė žala, ji nukentėjusiajam atlyginama Civilinio kodekso 6.271 straipsnyje nustatyta tvarka.

Šiame straipsnyje nustatyta, kad žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė ar savivaldybė iš valstybės ar savivaldybės biudžeto nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Terminas „valdžios institucija“ šiuo atveju reiškia bet kokį viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokį šių institucijų darbuotoją ir t. t.), taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas, o terminas „aktas“ reiškia bet kokį valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmą (veikimą, neveikimą), kuris tiesiogiai daro įtaką asmenų teisėms, laisvėms ir interesams (valstybės ar savivaldybės institucijų priimami administraciniai norminiai arba administraciniai teisės taikymo ir t. t., išskyrus teismo nuosprendžius, sprendimus ir nutartis).

Valstybės ar savivaldybės civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti.

---

[519] Valstybės žinios. 1999. Nr. 60–1945.

Žalą atlyginusi valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga turi regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę reikalauti iš žalą padariusio valstybės tarnautojo tokio dydžio žalos atlyginimo, kiek ji sumokėjo, bet ne daugiau kaip 9 vidutinių valstybės tarnautojo darbo užmokesčių.

Kolegialios institucijos (pvz., savivaldybės tarybos) sprendimu padaryta žala išieškoma iš jos narių pagal šias taisykles:

1) pareiga atlyginti žala atsiranda tuomet, jeigu sprendimas buvo priimtas pažeidžiant įstatymus ir kitus teisės aktus;

2) solidariai atsako vadovas ir nariai;

3) nuo pareigos atlyginti žalą atleidžiami tie asmenys, kurie balsavo prieš tokį sprendimą arba nedalyvavo posėdyje jį priimant ir per 7 dienas po to, kai sužinojo arba turėjo sužinoti apie jį, įteikė institucijos vadovui rašytinį pareiškimą;

4) vadovo ir nario atsistatydinimas ar atšaukimas iš pareigų neatleidžia jų nuo padarytos dėl jų kaltės žalos atlyginimo.

Civilinio kodekso 6.272 straipsnyje nustatyta speciali atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl *ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo* neteisėtų veiksmų, atlyginimo tvarka. Šiame straipsnyje pasakyta, kad žalą, atsiradusią dėl neteisėto nuteisimo, neteisėto suėmimo kardomosios priemonės taikymo tvarka, neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinės prievartos priemonių pritaikymo, neteisėto administracinės nuobaudos – arešto – paskyrimo, valstybė atlygina visiškai, nepaisydama ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuratūros pareigūnų ir teismo kaltės[520].

Žalą, atsiradusią dėl neteisėtų teisėjo ar teismo veiksmų nagrinėjant civilinę bylą, valstybė atlygina visiškai, jeigu žala atsirado dėl teisėjo arba kito teismo pareigūno kaltės.

Be turtinės žalos, atlyginama ir neturtinė žala.

Jeigu žala atsirado dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuratūros ar teismo pareigūnų ar teisėjų tyčinių veiksmų, tai valstybė, atlyginusi žalą, įgyja atgręžtinio reikalavimo teisę iš atitinkamų pareigūnų įstatymų nustatyta tvarka išieškoti įstatymų nustatyto dydžio sumas.

Papildomai šie klausimai reglamentuojami Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatyme[521]. Šis įstatymas nustato asignavimų žalai, atsiradusiai dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginti naudojimą, žalos, atsiradusios dėl neteisėto nuteisimo, neteisėto kardomojo kalinimo (suėmimo), neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinių prievartos priemonių pritaikymo, neteisėto administracinės nuobau-

[520] Valstybės žinios. 2000. Nr. 74–2262.
[521] Valstybės žinios. 2002. Nr. 56–2228.

dos – arešto paskyrimo, atlyginimą ne teismo tvarka, Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komiteto bei kitų tarptautinių institucijų, kurių jurisdikciją ar kompetenciją spręsti dėl Lietuvos Respublikos jurisdikcijai priklausančių asmenų teisių pažeidimų yra pripažinusi Lietuvos Respublika, sprendimų vykdymą, taip pat valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį įgyvendinimo tvarką.

1.13.16. Valstybės tarnautojų administracinė atsakomybė

Administracinė atsakomybė yra savarankiška teisinės atsakomybės rūšis, taikoma administracinio proceso teisės normų nustatyta tvarka administracinės teisės pažeidimus padariusiems fiziniams ir juridiniams asmenims, skiriant jiems įstatymų numatytas administracines nuobaudas, kuriomis siekiama užtikrinti teisinę tvarką įgyvendinant valstybinį valdymą.

Administracinės atsakomybės taikymo fiziniams asmenims, įskaitant ir valstybės tarnautojus, klausimai reglamentuoti Administracinių teisės pažeidimų kodekse. Kaip minėta, valstybės tarnautojas neretai turi valdžios įgaliojimus jam tarnybiškai nepavaldiems asmenims. Tai ypač būdinga statutiniams valstybės tarnautojams. Tokie valstybės tarnautojai ATPK traktuojami kaip specialūs administracinės teisės pažeidimo subjektai ir vadinami pareigūnais. Jie administracinėn atsakomybėn traukiami už administracinės teisės pažeidimus, susijusius su jų pareigų vykdymu, taip pat už pažeidimus, susijusius su nesilaikymu nustatytų valdymo tvarkos, valstybinės ir viešosios tvarkos, aplinkos, gyventojų sveikatos apsaugos bei kitų taisyklių, kurių laikymąsi užtikrinti yra jų tarnybinė pareiga.

Viena iš administracinės atsakomybės rūšių pareigūnams taikoma specifiškai. ATPK 24 straipsnyje nustatyta, kad už administracinės teisės pažeidimus fiziniams asmenims skiriama bauda negali būti mažesnė kaip 10 litų ir didesnė kaip 1000 litų, o už tokius pat pažeidimus pareigūnams skiriama bauda negali būti mažesnė kaip 20 litų ir didesnė kaip 2000 litų (jeigu už atskirų rūšių administracinės teisės pažeidimus įstatymo nėra nustatyta didesnė bauda).

Tam tikrų specialių taisyklių esama taikant administracinę atsakomybę statutiniams valstybės tarnautojams. ATPK statutinių valstybės tarnautojų atsakomybei skirtas 15 straipsnis. Jame minimi statutiniai valstybės tarnautojai padalijami į dvi dideles grupes.

Pirmosios grupės statutiniai valstybės tarnautojai išvardyti šio straipsnio 1 dalyje. Tai:

1) tikrosios karo tarnybos kariai;
2) policijos pareigūnai ir jiems prilyginti asmenys;
3) vidaus reikalų tarnybų pareigūnai ir jiems prilyginti asmenys;
4) Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnai;
5) Valstybės saugumo departamento pareigūnai.

Minėtiems statutiniams valstybės tarnautojams atsakomybė už administracinės teisės pažeidimus taikoma pagal šias taisykles:

1) šie asmenys atsako pagal jų veiklą reglamentuojančius statutus arba kitus specialius tokio pobūdžio įstatymus, jeigu įstatyme nepasakyta kitaip;

2) padarius įstatymo konkrečiai išvardytas veikas šiems asmenims administracinė atsakomybė taikoma bendra tvarka. Šios veikos numatytos ATPK 15 straipsnio 1 dalyje. Tai:

- kelių eismo taisyklių pažeidimai;
- priešgaisrinės saugos taisyklių ir kitų priešgaisrinę saugą reglamentuojančių norminių aktų pažeidimai;
- medžioklės, žvejybos, kitų aplinkos apsaugos taisyklių pažeidimai;
- gyventojų sveikatos apsaugos normų pažeidimai;
- muitų taisyklių pažeidimai;
- matavimo priemonių, skirtų valstybinei metrologinei kontrolei, gamybos, prekybos jomis, nuomos ir naudojimo taisyklių pažeidimai;
- biudžeto asignavimų paskirstymo ir panaudojimo tvarkos pažeidimai;
- viešųjų pirkimų tvarkos pažeidimai;
- trukdymas Valstybės kontrolės pareigūnams ir jų įgaliotiems asmenims atlikti jiems pavestas pareigas;
- Valstybės kontrolės pareigūnų sprendimų nevykdymas;
- kontrabanda;

3) šiems asmenims taikant administracinę atsakomybę už 2 punkte išvardytas veikas, institucijos ar pareigūnai, kuriems suteikta teisė skirti administracines nuobaudas, užuot skyrę jas, gali perduoti medžiagą dėl teisės pažeidimų atitinkamoms institucijoms ar pareigūnams, kad jie spręstų klausimą dėl kaltų asmenų nubaudimo drausmine (tiksliau reikėtų sakyti – tarnybine) tvarka, t. y. pagal 1 punkte nurodytą bendrąją taisyklę.

Antrosios grupės statutiniai valstybės tarnautojai išvardyti ATPK 15 straipsnio 2 dalyje. Tai visi kiti, negu išvardyti ATPK 15 straipsnio 1 dalyje, statutiniai valstybės tarnautojai, kuriems, kaip teigiama kodekse, taikomi

drausmės statutai arba specialūs drausmės nuostatai. Jiems administracinė atsakomybė taikoma pagal šias taisykles:

1) tiesiogiai drausmės statutuose arba specialiuose drausmės nuostatuose numatytais atvejais už padarytus administracinės teisės pažeidimus taikoma drausminė atsakomybė;

2) kitais atvejais administracinė atsakomybė taikoma bendrais pagrindais.

Kaip matyti iš išvardytų taisyklių, administracinės teisės pažeidimo subjektas ne visada sutampa su administracinės atsakomybės subjektu. Kai kurioms asmenų grupėms padarius administracinės teisės pažeidimus administracinė atsakomybė netaikoma. Jie už padarytus pažeidimus atsako tarnybine tvarka.

ATPK minimi ir kiti specialūs subjektai, kurie tuo pat metu yra (arba gali būti) ir valstybės tarnautojai (pvz., biudžetinės įstaigos vadovas (172^{13} str.), valstybinių institucijų vadovai (189^{9}, 214^{3} str.), seniūnas (213 str.)).

Kai kuriems valstybės tarnautojams administracinė atsakomybė iš viso netaikoma. Teisėjai, prokurorai, nors ir būdami valstybės tarnautojai, už padarytus administracinius nusižengimus pagal ATPK neatsako. Jeigu tokie asmenys padaro administracinį nusižengimą, byla perduodama atitinkamiems subjektams spręsti klausimą dėl tarnybinės atsakomybės taikymo. Pavyzdžiui, Teismų įstatymo[522] 47 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad medžiaga dėl teisėjų padarytų administracinės teisės pažeidimų perduodama Teisėjų etikos ir garbės komisijai, kurią vėliau gali nagrinėti teisėjų Garbės teismas. Konstitucinio Teismo teisėjams – priešingai – gali būti taikoma administracinė atsakomybė, tačiau tik gavus Konstitucinio Teismo sutikimą[523].

Prokuratūros įstatymo 8 straipsnio 2 dalyje taip pat nustatyta, kad medžiaga dėl prokurorų padarytų administracinės teisės pažeidimų perduodama generaliniam prokurorui drausmės bylai iškelti[524].

1.13.17. Valstybės tarnautojų baudžiamoji atsakomybė

Baudžiamąją atsakomybę galima apibūdinti kaip asmens ir jo padarytos baudžiamųjų įstatymų uždraustos veikos pasmerkimą valstybės vardu, kurį vykdo įgaliotos institucijos (teismas) ir kuris pasireiškia baudžiamai-

---

[522] Valstybės žinios. 1994. Nr. 46–851; 2002. Nr. 17–649.
[523] Valstybės žinios. 1993. Nr. 6–120.
[524] Valstybės žinios. 1994. Nr. 81–1514; 2003. Nr. 42–1919.

siais įstatymais apibrėžtų asmeninio arba turtinio pobūdžio suvaržymų kaltininkui nustatymu. Šis pasmerkimas ir suvaržymai veikia kaltininką sukeldami jam neigiamus išgyvenimus[525].

Baudžiamoji atsakomybė taikytina tik įstatymo pagrindu. Visos veikos, už kurias gali būti taikomos baudžiamojo poveikio priemonės, nurodytos Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse[526], kuris įsigaliojo 2003 m. gegužės 1 d.

Šiame kodekse yra specialus (XXXIII) skyrius, pavadintas „Nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams“. Jame numatytos veikos, kurias gali padaryti tiek patys valstybės tarnautojai, tiek kiti asmenys, kurie pasinaudoja valstybės tarnautojo buvimu (pvz., tarpininko kyšininkavimas, valstybės tarnautojo papirkimas).

Valstybės tarnautojai, kuriems numatyta baudžiamoji atsakomybė pagal šio skirsnio nuostatas, arba kurie kitaip yra susiję su baudžiamosios veikos padarymu, šiame skyriuje apibūdinami pagal specialias nuostatas, t. y. šiame Baudžiamojo kodekso skirsnyje nurodyta valstybės tarnautojo sąvoka skiriasi nuo jo apibūdinimo, kuris įtvirtintas Valstybės tarnybos įstatyme ir kituose valstybės tarnybą reglamentuojančiuose teisės aktuose.

Baudžiamojo kodekso 230 straipsnyje nurodyta, kad minėtame skyriuje nurodyti valstybės tarnautojai yra asmenys, dirbantys valstybės tarnyboje:

1) valstybės politikai;

2) viešojo administravimo valstybės tarnautojai pagal Valstybės tarnybos įstatymą;

3) kiti asmenys, kurie dirbdami valstybės ar savivaldybių institucijose ar įstaigose, teisminėse, teisėsaugos, valstybės kontrolės bei priežiūros ir joms prilygintose institucijose atlieka valdžios atstovo funkcijas arba turi administracinius įgaliojimus;

4) oficialūs kandidatai į tokias pareigas.

Kaip matyti, valstybės tarnautojais čia traktuojamas platesnis asmenų ratas, nei priimta Lietuvos valstybės tarnybos doktrinoje. Visų pirma atkreiptinas dėmesys į tai, kad pagal šį skirsnį atsako ir valstybės politikai.

Be to, tame pačiame straipsnyje nustatyta, kad kai kurie asmenys pagal šį Baudžiamojo kodekso skyrių prilyginami valstybės tarnautojams. Tokiais laikytini:

---

[525] Abramavičius A., Čepas A., Drakšienė A. ir kt. Baudžiamoji teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Eugrimas, 1996. P. 55.

[526] Valstybės žinios. 2000. Nr. 89–2741.

1) asmenys, turintys atitinkamus įgaliojimus užsienio valstybės institucijoje, tarptautinėje viešojoje organizacijoje arba tarptautinėse teisminėse institucijose, taip pat oficialūs kandidatai į tokias pareigas;

2) asmenys, kurie dirba bet kokioje valstybinėje, nevalstybinėje ar privačioje įstaigoje, įmonėje ar organizacijoje arba verčiasi profesine veikla ir turi atitinkamus administracinius įgaliojimus ar turi teisę veikti šitos įstaigos, įmonės ar organizacijos vardu, arba teikia viešąsias paslaugas.

Minėtame Baudžiamojo kodekso skyriuje iš viso yra 6 straipsniai, numatantys nusikaltimus ir baudžiamuosius nusižengimus valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams:

1. Kyšininkavimas (225 str.). Pagal šį straipsnį baudžiamas valstybės tarnautojas arba jam prilygintas asmuo, savo ar kitų naudai tiesiogiai ar netiesiogiai priėmęs, pažadėjęs ar susitaręs priimti kyšį, reikalavęs ar provokavęs jį duoti už teisėtą veikimą ar neveikimą vykdant įgaliojimus. Griežtesnė atsakomybė numatyta už kyšininkavimą siekiant padaryti neteisėtą veiką, taip už didelio kyšio (didesnės negu 250 MGL vertės) priėmimą, pažadėjimą arba susitarimą priimti.

2. Tarpininko kyšininkavimas (226 str.). Pagal šį straipsnį baudžiamas tas, kas pasinaudodamas savo visuomenine padėtimi, tarnyba, įgaliojimais, giminyste, pažintimis ar kita tikėtina įtaka valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai, tarptautinei viešajai organizacijai, jų tarnautojui ar jam prilygintam asmeniui už kyšį pažadėjo paveikti atitinkamą instituciją, įstaigą ar organizaciją, valstybės tarnautoją ar jam prilygintą asmenį, kad jie atitinkamai teisėtai ar neteisėtai veiktų ar neveiktų.

3. Papirkimas (227 str.). Pagal šį straipsnį baudžiamas tas, kas tiesiogiai arba netiesiogiai pasiūlė, pažadėjo duoti arba davė kyšį valstybės tarnautojui arba jam prilygintam asmeniui už pageidaujamą teisėtą veikimą ar neveikimą vykdant įgaliojimus, arba tarpininkui siekdamas tų pačių rezultatų. Šiame straipsnyje taip pat numatyta griežtesnė atsakomybė už papirkimą siekiant padaryti neteisėtą veiką vykdant įgaliojimus bei už didelį kyšį (didesnės negu 250 MGL vertės).

Šiame straipsnyje numatyta ir kita norma, skatinanti informuoti teisėsaugos institucijas apie bet kokį spaudimą kyšininkauti: 2 dalyje nustatyta, kad asmuo atleidžiamas nuo baudžiamosios atsakomybės už papirkimą, jeigu kyšio iš jo buvo reikalaujama, provokuojama jį duoti ir jis, pasiūlęs, pažadėjęs ar davęs kyšį, nedelsdamas apie tai pranešė teisėsaugos institucijai arba kyšį jis pasiūlė, pažadėjo ar davė su teisėsaugos institucijos žinia.

4. Piktnaudžiavimas (228 str.). Pagal šį straipsnį baudžiamas valstybės tarnautojas arba jam prilygintas asmuo, piktnaudžiavęs tarnybine padėtimi

arba viršijęs įgaliojimus, jeigu dėl to didelės žalos patyrė valstybė, tarptautinė viešoji organizacija, juridinis ar fizinis asmuo.

Griežtesnė atsakomybė pagal šį straipsnį numatyta tokiam pat asmeniui, kuris šią veiką padarė siekdamas turtinės ar kitokios asmeninės naudos (jeigu nebuvo kyšininkavimo požymių).

5. Neteisėtas teisių į daiktą įregistravimas (228^1 str.). Pagal šį straipsnį baudžiamas valstybės tarnautojas ar jam prilygintas asmuo, kuris atlikdamas registruotojo funkcijas viešame registre neteisėtai įregistravo teises į daiktą.

6. Tarnybos pareigų neatlikimas (229 str.). Pagal šį straipsnį baudžiamas valstybės tarnautojas arba jam prilygintas asmuo, dėl neatsargumo neatlikęs savo pareigų arba jas netinkamai atlikęs, jeigu dėl to valstybė, juridinis ar fizinis asmuo patyrė didelę žalą.

Sankcijos už šias veikas numatytos labai įvairios (bauda, areštas, laisvės atėmimas nuo trijų mėnesių iki aštuonerių metų). Tai reiškia, kad kai kurie nusikaltimai valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams pripažįstami sunkiais. Bendras sankcijų valstybės tarnautojams bruožas yra tas, kad beveik visais atvejais jiems kaip viena iš alternatyvių bausmių yra numatomas teisės dirbti tam tikrą darbą arba užsiimti tam tikra veikla atėmimas, kuris gali būti teismo nustatomas nuo vienerių iki penkerių metų. Šiuo požiūriu reikia turėti galvoje ir tai, kad pagal Valstybės tarnybos įstatymo 9 straipsnį į valstybės tarnautojo pareigas negali būti priimtas asmuo, pripažintas kaltu dėl nusikalstamos veikos valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams ar korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos padarymo ir turintis neišnykusį ar nepanaikintą teistumą.

Išvardytos baudžiamųjų įstatymų persekiojamos veikos, nors ir įdėtos specialiame skyriuje, skirtame valstybės tarnybos ir viešųjų interesų apsaugai, nėra vienintelės, kurias gali padaryti valstybės tarnautojai, vykdydami jiems pavestas pareigas. Tokių veikų rastume ir kituose baudžiamojo kodekso skyriuose ir straipsniuose. Tokios veikos gali būti piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais (123 str.), neteisėtas disponavimas informacija, kuri yra valstybės paslaptis (124 str.), valstybės paslapties atskleidimas (125 str.), valstybės paslapties praradimas (126 str.), neteisėtas asmens būsto neliečiamumo pažeidimas (165 str.), neteisėtas susirašinėjimo, kitokių pranešimų, siuntų ar pokalbių telefonu slaptumo pažeidimas (166 str.), neteisėtas informacijos apie privatų asmens gyvenimą rinkimas (167 str.), atskleidimas ar panaudojimas (168 str.), diskriminavimas dėl tautybės, rasės, lyties, kilmės, religijos ar kitos grupinės priklausomybės (169 str.), deklaracijos apie savo ar įmonės pajamas, pelną ar turtą nepateikimas (221 str.), XXXIV skyriuje numatyti nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai teisin-

gumui, kai kurie XLII skyriuje numatyti nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valdymo tvarkai, XLVI skyriuje numatyti nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai krašto apsaugos tarnybai.

1.13.18. Valstybės tarnautojų mokymas

Norint, kad sklandžiai funkcionuotų tiek vidaus, tiek viešasis administravimas, svarbūs yra visų valstybės tarnyboje dirbančių asmenų profesiniai gebėjimai. Kitaip tariant, šioje srityje, *inter alia,* svarbu kelti personalo lygį ir didinti profesinius standartus[527].

Vadovaujantį valstybės valdymo darbą dirbantys asmenys turi įgyti tinkamą profesinį pasirengimą tokiose srityse kaip strateginis planavimas, personalo valdymas, apskritai vadovavimas pavestai veiklos sričiai. Taigi šioje srityje ir apskritai valstybės tarnyboje svarbu ir tinkamas pretendentų į valstybės tarnybą parengimas, ir nuolatinis jų mokymas.

Profesinių standartų didinimas neabejotinai susijęs tiek su įvadiniu valstybės tarnautojų mokymu, tiek su kvalifikacijos kėlimu. Tokios nuostatos įtvirtintos Teismų[528], Prokuratūros[529] ir kituose įstatymuose[530].

Atitinkamos nuostatos įtvirtintos ir Valstybės tarnybos įstatyme. Jo 16 straipsnio 1 dalies 3 punkte įtvirtinta svarbi valstybės tarnautojo teisė į mokymą šio įstatymo nustatyta tvarka už valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšas.

Šio įstatymo 45 straipsnyje nurodytos tokios valstybės tarnautojų mokymo rūšys:

1) įvadinis mokymas;

2) kvalifikacijos tobulinimas[531].

---

[527] Stojimo į Europos Sąjungos stebėsenos procesas: korupcija ir antikorupcinė politika. Vilnius: Atviros visuomenės institutas, 2002. P. 37.

[528] Teismų įstatymo 92 straipsnyje nustatyta, kad teisėjams nustatomas įvadinis mokymas ir privalomasis kvalifikacijos kėlimas.

[529] Prokuratūros įstatymo 32 straipsnyje nurodyta, kad prokurorai privalo kelti kvalifikaciją pagal Generalinės prokuratūros parengtas mokymo programas. Prokuratūra turi sudaryti sąlygas prokurorams savarankiškai tobulintis.

[530] Kaip teigiamas pavyzdys paminėtinas Lietuvos advokatų tarybos 2003 m. rugsėjo 11 d. sprendimas „Dėl advokatų ir advokatų padėjėjų kvalifikacijos tobulinimo“, nustatantis tam tikrą skatinimo kelti kvalifikaciją sistemą. Šiame sprendime nustatyta, kad per vienerius metus praktikuojantys advokatai ir advokatų padėjėjai, tobulindami savo kvalifikaciją, privalo surinkti tam tikrą skaičių balų: advokatų padėjėjai – ne mažiau kaip 12 balų, advokatai, praktikuojantys mažiau nei trejus metus – 6 balus; kiti advokatai – 3 balus // http://www.advoco.lt/?item=latsprend, prisijungimo laikas 2004 m. spalio 21 d.

Įvadinis mokymas yra priimtų į karjeros valstybės tarnautojo pareigas valstybės tarnautojų žinių įgijimas ir įgūdžių formavimas. Jis susideda iš mokymosi pagal programas, kurių turinys visiems tos pačios kategorijos valstybės tarnautojams yra vienodas. Pradėję eiti pareigas karjeros valstybės tarnautojai, kurie prieš tai nėra išklausę įvadinio mokymo bendrųjų programų, per metus nuo priėmimo į pareigas dienos privalo jas išklausyti.

1999 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatyme (11 straipsnis) buvo reikalaujama, kad asmenys, stojantys į valstybės tarnybą ir siekiantys viešo konkurso būdu būti paskirti į aukštesnės negu žemiausia to lygio kategorijos viešojo administravimo valstybės tarnautojų pareigas arba jas paaukštinti, turi pateikti dokumentą, kad išklausė valstybės tarnautojų įvadinio mokymo programą, o asmenys, pretenduojantys eiti aukščiausių kategorijų viešojo administravimo valstybės tarnautojų arba įstaigų vadovų, įrašytų į Vyriausybės patvirtintą sąrašą, pareigas, privalo pateikti dokumentą, kad išklausė atitinkamą Lietuvos viešojo administravimo instituto ar jai prilygintą mokymo programą.

Tame pačiame įstatyme buvo numatyta, kad asmuo, pretenduojantis į tam tikro lygio žemiausios kategorijos pareigas, pradžioje skiriamas stažuotis iki 2 metų. Valstybės tarnautojai stažuotės metu turėjo mokytis pagal įvadinio mokymo programą. Toks stažuotės atlikimo ir įvadinio mokymo suderinimas buvo suprantamas ir logiškas.

Be to, 1999 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatyme su įvadiniu mokymu buvo siejama ir galimybė siekti karjeros. Pavyzdžiui, jo 23 straipsnio 6 dalyje buvo nustatyta, kad valstybės tarnautojai, siekiantys pareigų, kurių kategorija yra aukštesnė už žemiausią tam tikro lygio kategoriją, privalo būti išėję valstybės tarnautojų įvadinio mokymo programą. 2002 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatyme tokios imperatyvios sąlygos siekti karjeros nebeliko.

Kvalifikacijos tobulinimas – tai tęstinės studijos, specialių profesinių žinių plėtimas, valstybės valdymo ir administravimo įgūdžių bei gebėjimų tobulinimas paties valstybės tarnautojo arba valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos iniciatyva per visą tarnybos einant pareigas arba siekiant aukštesnių valstybės tarnautojo pareigų laiką.

Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojų valstybės ir savivaldybių biudžetuose turi būti numatomos lėšos, kurios turi su-

---

[531] 1999 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatyme (36 str.) buvo numatytos trys mokymo rūšys: 1) įvadinis mokymas; 2) tęstinis kvalifikacijos kėlimas ir 3) aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojų mokymas.

daryti ne mažiau kaip 1 procentą ir ne daugiau kaip 5 procentus valstybės tarnautojų darbo užmokesčiui nustatytų asignavimų.

Jei mokymas trunka ilgiau kaip 3 mėnesius ir finansuojamas iš valstybės ar savivaldybės biudžeto, su valstybės tarnautoju turi būti sudaroma sutartis dėl mokymui skirtų lėšų grąžinimo. Šioje sutartyje turi būti numatyta, kad lėšas valstybės tarnautojas grąžina, jeigu jis:

1) savo noru atsistatydina iš valstybės tarnautojo pareigų anksčiau negu po vienerių metų nuo mokymo pabaigos;

2) dėl tarnybinės nuobaudos atleidžiamas iš pareigų.

Iš valstybės tarnautojo pareigų atleistas asmuo, su kuriuo buvo sudaryta sutartis dėl mokymui skirtų lėšų grąžinimo, privalo per 6 mėnesius nuo atleidimo dienos grąžinti valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai su jo mokymu susijusias valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos išlaidas.

Jeigu asmuo su jo mokymu susijusių išlaidų negrąžina, valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga turi kreiptis į teismą ir išieškoti šias lėšas.

Įstatyme[532] taip pat įtvirtinta, kad valstybės tarnautojams yra garantuojamos einamos pareigos ir nustatytas darbo užmokestis, kai valstybės tarnautojai valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovo sprendimu yra pasiųsti į šio įstatymo nustatytą mokymą.

Valstybės tarnautojai, pradėję eiti aukščiausias – 18–20 kategorijų pareigas, per dvejus metus nuo paskyrimo į šias pareigas dienos privalo išklausyti patvirtintas 18–20 kategorijų valstybės tarnautojų mokymo programas.

Valstybės tarnautojų mokymo programos rengiamos pagal vidaus reikalų ministro nustatytus mokymo programų turinio reikalavimus. Kvalifikacijos tobulinimo bendrąsias programas integracijos į Europos Sąjungą ir personalo vadybos srityse, 18–20 kategorijų valstybės tarnautojų mokymo programas rengia ir pagal parengtas programas valstybės tarnautojus moko Lietuvos viešojo administravimo institutas. Kitas mokymo programas rengia ir pagal jas valstybės tarnautojus moko vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka patvirtintos valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigos[533]. Valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaiga privalo atitikti šiuos reikalavimus:

---

[532] Valstybės tarnybos 43 straipsnio 4 dalies 1 punktas.

[533] Šiuo metu galiojančios Valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigų tvirtinimo tvarkos taisyklės patvirtintos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymu Nr. 341 // Valstybės žinios. 2002. Nr. 77–3312.

1) turėti kvalifikuotą personalą, galintį užtikrinti tinkamą mokymo įstaigos veiklą;

2) turėti tinkamą materialinę techninę mokymo bazę: mokymo klases, mokymo metodinę infrastruktūrą ir kitas būtinas mokymo priemones, atitinkančias numatomų įgyvendinti mokymo programų reikalavimus.

Vidaus reikalų ministras 2002 m. gruodžio 23 d. įsakymu Nr. 598[534] patvirtino valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigų sąrašą, kuris nuolat atnaujinamas ir papildomas. 2004 m. pabaigoje jame buvo įrašytos 57 įstaigos. Tarp jų paminėtini Mykolo Romerio universitetas (buvęs Lietuvos teisės universitetas), Vilniaus universitetas, viešoji įstaiga Lietuvos viešojo administravimo institutas ir kt.

Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos tvirtina valstybės tarnautojų mokymo programas, koordinuoja valstybės tarnautojų mokymo strategijos įgyvendinimą.

Konkretų valstybės tarnautojų mokymą valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose organizuoja ir už jį atsako valstybės tarnautojus į pareigas priimantys asmenys.

Speciali norma numatyta 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatyme. Jame numatyta, kad valstybės tarnautojai, kurie neturi einamoms pareigoms būtino išsilavinimo, jį privalo įgyti per penkerius metus nuo pirminės redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo įsigaliojimo, t. y. nuo 1999 m. liepos 30 d. Tokio išsilavinimo per nustatytą laiką neįgijusius valstybės tarnautojus numatyta atleisti iš valstybės tarnybos, išskyrus tuos, kuriems iki reikiamo išsilavinimo įgijimo liko mažiau negu pusė nustatyto termino, taip pat nustatyta, kad minėtos nuostatos netaikomos valstybės tarnautojams, kuriems iki senatvės pensijos amžiaus liko ne daugiau kaip penkeri metai.

Gana specifiškai reglamentuotas įvadinis mokymas Vidaus tarnybos statute, kurio 9 straipsnyje aptartas stojimo į vidaus tarnybą sutarties sudarymas. Šiame straipsnyje nustatyta, kad stojimo į vidaus tarnybą sutartis yra trišalis Lietuvos Respublikos piliečio, vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigos ar kitos mokymo įstaigos bei vidaus reikalų centrinės įstaigos rašytinis susitarimas, kuriuo asmuo įsipareigoja laikytis Statuto ir kitų teisės aktų vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigų kursantams nustatytų reikalavimų, vykdyti jam pavestas pareigas, vidaus reikalų profesinio mokymo įstaiga ar kita mokymo įstaiga įsipareigoja sudaryti asmeniui tinkamas profesinio ar įvadinio mokymo sąlygas, o vidaus reikalų centrinė įstaiga įsipareigoja užtikrinti, kad vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigą baigęs kur-

[534] Valstybės žinios. 2002. Nr. 124–5671.

santas ar kitą mokymo įstaigą baigęs asmuo bus paskirtas į jo išsilavinimą ir profesiją atitinkančias pareigas atitinkamoje vidaus reikalų įstaigoje, sudaryti jam tinkamas tarnybai sąlygas, užtikrinti pareigūno teises, socialines garantijas, nustatytas šiame Statute ir kituose įstatymuose.

1.13.19. Valstybės tarnybos valdymas

Valstybės tarnybos valdymas įgyvendinamas įvairiomis formomis. Visų pirma valstybės tarnyba reguliuojama teisės normomis, t. y. įtvirtinami tam tikri elgesio modeliai, kurie būtini tinkamam valstybės tarnautojų korpusui suformuoti ir jam funkcionuoti.

Pačia bendriausia prasme pagrindinius valstybės tarnybos reguliavimo principus ir kitas pamatines normas sudaro įstatymų leidėjas, Konstitucijos pagrindu priimdamas įstatymus (Valstybės tarnybos, Vyriausybės, Apskrities valdymo ir daugelį kitų).

Konstitucijos ir įstatymo normų įgyvendinimas detalizuojamas administraciniais aktais. Jų leidyba taip pat yra tam tikras valstybės tarnybos valdymas. Tai vykdomosios valdžios reguliuojamosios funkcijos įgyvendinimas.

Pagaliau daugybė valstybės tarnybos valdymo klausimų sprendžiama administracinio ir tvarkomojo pobūdžio veiksmais, nurodymais, komandomis ir pan.

Valstybės tarnybos įstatymo 48 straipsnyje pasakyta, kad valstybės tarnybos bendrąjį valdymą atlieka:

1) Vyriausybė;
2) vidaus reikalų ministras.

Vyriausybei Valstybės tarnybos įstatyme priskirtos šios funkcijos:

1) įgyvendinti valstybės tarnybos politiką;
2) atlikti kitas Valstybės tarnybos įstatymo ir kitų teisės aktų nustatytas valstybės tarnybos bendrojo valdymo funkcijas.

Vidaus reikalų ministrui pavesta:

1) teikti Vyriausybei su valstybės tarnyba susijusių teisės aktų projektus;
2) koordinuoti Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų įgyvendinimo kontrolę;
3) atlikti kitas Valstybės tarnybos įstatymo ir kitų teisės aktų nustatytas valstybės tarnybos bendrojo valdymo funkcijas.

Kasdieninis valstybės tarnybos tvarkymas įstatymo pavestas Valstybės tarnybos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos, kuris buvo įsteig-

tas Vyriausybės 2002 m. lapkričio 5 d. nutarimu Nr. 1732[535], o jo nuostatai patvirtinti vidaus reikalų ministro 2002 m. lapkričio 25 d. įsakymu Nr. 548[536].

Valstybės tarnybos departamentas:

1) kontroliuoja Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų įgyvendinimą;

2) atlieka Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo monitoringą, analizuoja Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo problemas;

3) tvarko valstybės tarnautojų registrą;

4) tvarko valstybės tarnybos valdymo informacinę sistemą;

5) rengia su valstybės tarnyba susijusių teisės aktų projektus;

6) užtikrina vientisą valstybės tarnybos personalo valdymo ir valstybės tarnautojų karjeros planavimo sistemą;

7) tvirtina valstybės tarnautojų mokymo programas;

8) koordinuoja valstybės tarnautojų mokymo strategijos įgyvendinimą;

9) nagrinėja su valstybės tarnautojų statusu susijusius skundus ir valstybės, savivaldybių institucijoms ir įstaigoms teikia išvadas bei pasiūlymus šiais klausimais;

10) rengia ir valstybės, savivaldybių institucijoms ir įstaigoms teikia informaciją apie valstybės tarnybą;

11) vykdo kitas Valstybės tarnybos įstatymo ir kitų teisės aktų nustatytas funkcijas.

Tam tikrą vietą valdant valstybės tarnybą užima ir kitos šakinės bei teritorinės valstybės ir savivaldybių valdymo institucijos. Atitinkamus administracinius norminius ir teisės taikymo aktus, reglamentuojančius arba kitaip tvarkančius pavestos valdymo srities valstybės tarnybos veiklą, priima kiti ministrai, įstaigų prie Vyriausybės ir įstaigų prie ministerijų vadovai[537], apskričių viršininkai, savivaldos institucijos.

1.13.20. Valstybės tarnautojo statuso praradimas

Valstybės tarnautojų atleidimo iš pareigų pagrindai išvardyti Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 1 dalyje. Kitose to paties straipsnio da-

---

[535] Valstybės žinios. 2002. Nr. 106–4752.

[536] Valstybės žinios. 2002. Nr. 114–5104.

[537] Pavyzdžiui, Muitinės departamento prie Finansų ministerijos direktoriaus 2002 m. spalio 18 d. įsakymas Nr. 670 „Dėl Lietuvos Respublikos muitinės pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo“.

lyse aptartos kai kurios valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų taisyklės, taip pat ir atleidimo apribojimai, taikytini kai kurių kategorijų valstybės tarnautojams.

Sugrupuotas valstybės tarnautojų atleidimo iš pareigų nuostatas, įtvirtintas Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnyje ir kituose straipsniuose, galima išdėstyti taip:

Atleidimas iš pareigų valstybės tarnautojui atsistatydinus savo noru. Tarnautojas apie tai privalo įspėti jį į pareigas priėmusį asmenį ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų.

Valstybės tarnybos įstatymas nenumato valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų atsistatydinus savo noru tvarkos, tačiau tokiu atveju turėtų būti taikoma šio įstatymo 5 straipsnyje numatyta taisyklė: darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja šis įstatymas. Vadinasi, valstybės tarnautojams taip pat taikytinos šios Darbo kodekso nuostatos:

1) įspėjimo terminui pasibaigus valstybės tarnautojas turi teisę nutraukti darbą, o jį iš pareigų atleidžiantis asmuo privalo įforminti darbo sutarties nutraukimą ir visiškai atsiskaityti atleidimo dieną, jeigu įstatymais ar tarpusavio susitarimu nenustatyta kitokia atsiskaitymo tvarka;

2) valstybės tarnautojas turi teisę atšaukti įspėjimą apie atsistatydinimą ne vėliau kaip per tris dienas nuo jo įteikimo dienos. Po to jis gali atšaukti įspėjimą tik darbdavio[538] sutikimu[539];

3) valstybės tarnautojo atleidimą iš pareigų įforminantis asmuo atsiskaitymo su tarnautoju dieną privalo nustatyta tvarka užpildyti jo valstybinio socialinio draudimo pažymėjimą;

4) jeigu valstybės tarnautojas pageidauja, atleidimą iš valstybės tarnybos įforminantis asmuo privalo išduoti jam pažymą apie tarnybą ir nurodyti tarnybos funkcijas (pareigas), jo pradžios ir pabaigos datas, o tarnautojo prašymu – darbo užmokesčio dydį ir tarnybos įvertinimą.

---

[538] Pagal Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 14 dalį valstybės tarnautojo darbdaviu traktuotina valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga, todėl manytina, kad tokį sutikimą galėtų duoti institucijos ar įstaigos, kurioje tarnauja atsistatydinantis valstybės tarnautojas, vadovas.

[539] Šiuo klausimu aiškesnė norma yra Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statuto 55 straipsnyje, kurio 2 dalyje nustatyta, jog ketinantis savo noru atsistatydinti muitinės pareigūnas privalo apie atsistatydinimą įspėti jį į pareigas priėmusį asmenį ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų. Jei muitinės pareigūną į pareigas priėmęs asmuo sutinka, tarnyba gali būti nutraukta ir anksčiau. Pareiškimas dėl atsistatydinimo, pagrįstas muitinės pareigūno liga arba invalidumu, trukdančiais tinkamai atlikti tarnybines pareigas, turi būti patenkintas nuo muitinės pareigūno nurodytos datos // Valstybės žinios. 2000. Nr. 94–2917; 2003. Nr. 64–2881.

Jeigu asmuo savo noru atsistatydina iš karjeros valstybės tarnautojo pareigų dėl paskyrimo dirbti tarptautinėje organizacijoje ar institucijoje, Europos Sąjungos institucijoje ar įstaigoje, jis per 3 mėnesius nuo darbo tarptautinėje organizacijoje ar institucijoje, Europos Sąjungos institucijoje ar įstaigoje pabaigos turi teisę atkurti karjeros valstybės tarnautojo statusą – grįžti į eitas arba jeigu nėra galimybės – į kitas tos pačios ar žemesnės kategorijos pareigas.

Atleidimas iš pareigų savivaldybės kontrolieriui, savivaldybės kontrolieriaus tarnybos valstybės tarnautojui ar savivaldybės administracijos valstybės tarnautojui pradėjus eiti tos pačios savivaldybės tarybos nario pareigas arba apskrities viršininkui, jo pavaduotojui ar Vyriausybės atstovui pradėjus eiti savivaldybės tarybos nario pareigas. Šis atleidimo iš pareigų pagrindas buvo įtrauktas į Valstybės tarnybos įstatymą po to, kai Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime pabrėžė, jog tie patys asmenys negali tuo pat metu vykdyti funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią ir būti savivaldybių tarybų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, nariais; savivaldybių tarybų nariais taip pat negali būti valstybės pareigūnai, kurie pagal Konstituciją ir įstatymus turi įgaliojimus kontroliuoti arba prižiūrėti savivaldybių veiklą. Be to, Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad pagal Konstituciją savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių[540].

Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jo ligos ir atostogų metu.

Atleidimas iš pareigų praradus Lietuvos Respublikos pilietybę. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 33 straipsnyje įtvirtinta piliečio teisė stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą. Lietuvos Respublikos pilietybės reikalavimas nurodytas ir Valstybės tarnybos įstatyme kaip būtina sąlyga pretenduoti į valstybės tarnybą. Todėl bet kuriuo pagrindu praradus Lietuvos Respublikos pilietybę valstybės tarnautojas atleidžiamas iš pareigų.

Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jo ligos ir atostogų metu.

Kitų šalių praktika valstybės tarnautojo pilietybės klausimu yra skirtinga. Pavyzdžiui, nors Prancūzijos ir Vokietijos teisės aktuose, reglamentuojančiuose valstybės tarnybą, pretendentams į valstybės tarnybą taip pat įtvirtintas bendras reikalavimas turėti šių šalių pilietybę, tačiau Prancūzijos pilietybės reikalaujama tik užimant etatines pareigybes, o į neetatines pareigybes galima priimti ir užsieniečius. Vokietijoje ypatingais atvejais, nu-

---

[540] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 19–828.

matytais įstatymuose, net ir valdininku (aukščiausiosios kategorijos valstybės tarnautoju) gali būti ir užsienio pilietis (pvz., aukštosios mokyklos dėstytojas). Tačiau toks paskyrimas dar nereiškia, kad automatiškai įgyjama pilietybė (nors tokios praktikos anksčiau būta).

1999 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatyme Lietuvos pilietybės reikalavimas taip pat nebuvo absoliutus. Reikalavimas būti Lietuvos Respublikos piliečiu nebuvo taikomas paslaugų valstybės tarnautojams Lietuvos Respublikos gyventojams bei kai kurių kategorijų užsienio šalių piliečiams.

Atleidimas iš pareigų per Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatyme nustatytą terminą neįgijus einamoms pareigoms būtino išsilavinimo. Valstybės tarnautojai, kurie įsigaliojus 1999 m. liepos 30 d. redakcijos Valstybės tarnybos įstatymui neturėjo einamoms pareigoms būtino išsilavinimo, jį privalėjo įgyti per penkerius metus. Tokio išsilavinimo per nustatytą laiką neįgijusius valstybės tarnautojus numatyta atleisti iš valstybės tarnybos, išskyrus tuos, kuriems iki reikiamo išsilavinimo įgijimo liko mažiau negu pusė nustatyto termino. Be to, minėtos nuostatos netaikomos valstybės tarnautojams, kuriems iki senatvės pensijos amžiaus liko ne daugiau kaip penkeri metai.

Šis penkerių metų terminas baigėsi 2004 m. liepos 30 d., tačiau įstatymuose nenustatyta, per kiek laiko ši norma turi būti įgyvendinta ir kiek gali trukti tokia padėtis, jei valstybės tarnautojas reikiamo išsilavinimo neįgijo, o kompetentingas subjektas sprendimo dėl jo atleidimo nepriima.

Kita vertus, įstatymų leidėjas neaptarė jokių šios taisyklės išimčių, todėl neaišku, kaip turėtų būti elgiamasi tuo atveju, kai, pavyzdžiui, valstybės tarnautojas laiku pradėjo studijas, tačiau dėl pateisinamų priežasčių (ligos, nėštumo ir pan.) jose buvo padaryta pertrauka, tačiau yra pagrindas manyti, kad reikiamas išsilavinimas bus įgytas, tačiau vėliau negu nustatytas penkerių metų terminas.

Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jo ligos ir atostogų metu, taip pat nėščios moters ir valstybės tarnautojui suteiktų vaiko priežiūros iki jam sukaks treji metai atostogų metu.

Atleidimas iš pareigų pasibaigus įstaigos vadovo kadencijai. 1999 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatyme buvo nustatyta, kad viešo konkurso būdu įstaigų vadovai priimami įstaigos steigimo akto, kitų teisės aktų nustatytai kadencijai. Kadencija negali būti ilgesnė kaip 5 metai ir nesietina su Seimo, Respublikos Prezidento ar savivaldybių tarybų kadencijomis.

2002 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatymas įstaigos vadovo kadencijos trukmės nereguliuoja. Tai palikta kitiems teisės aktams.

Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jo ligos ir atostogų metu.

Atleidimas iš pareigų pasibaigus pakaitinio valstybės tarnautojo priėmimo į laikinai negalinčio eiti karjeros arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigas laikas.

Atleidimas iš pareigų valstybės tarnautojui suėjus 62 metams ir 6 mėnesiams arba pasibaigus jo tarnybos pratęsimo terminui. Įstaigos vadovo ar karjeros valstybės tarnautojo, kuriam suėjo 62 metai ir 6 mėnesiai, valstybės tarnyba gali būti pratęsta. Šio amžiaus sukakusio valstybės tarnautojo tarnybą gali pratęsti jį į pareigas priėmęs asmuo. Apie būsimą tarnybos pratęsimą jis privalo pranešti Valstybės tarnybos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos ne vėliau kaip prieš 10 kalendorinių dienų iki tarnybos pratęsimo dienos. Įstaigos vadovo ar karjeros valstybės tarnautojo tarnybos laikas pratęsiamas iki vienerių metų ir bendras pratęstas tarnybos laikas negali viršyti penkerių metų.

Atleidimas iš pareigų pasibaigus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimams. Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas iš pareigų atleidžiamas paskutinę jį į pareigas priėmusio valstybės politiko įgaliojimų dieną arba naujai sudarytos kolegialios valstybės institucijos pirmajame posėdyje. Jo atleidimo iš pareigų dieną išmokama 1 mėnesio vidutinio darbo užmokesčio dydžio išeitinė išmoka.

Atleidimas iš pareigų, kai politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas praranda į pareigas jį priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos pasitikėjimą arba kai baigiasi jo paskyrimo į pareigas terminas. Tam tikrų diskusijų kyla dėl to, ar galima šiuo pagrindu atleisti iš pareigų savivaldybės administracijos direktorių. Teigiama, kad jis esąs įstaigos vadovas ir galįs būti atleistas iš valstybės tarnybos tik arba bendrais visoms valstybės tarnautojų pareigybėms taikomais atleidimo iš valstybės tarnybos pagrindais, arba įstaigos vadovų pareigybėms taikomais atleidimo pagrindais. Šiuo klausimu dar nėra aiškios ir teismų praktikos.

Vietos savivaldos įstatymo[541] 29 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos vadovas – įstaigos vadovas, pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui. Šiame straipsnyje taip pat pažymėta, kad savivaldybės administracijos direktoriaus skyrimo ir atleidimo tvarką nustato šis ir Valstybės tarnybos įstatymai. Iš atitinkamų Valstybės tarnybos įstatymo straipsnių darytina akivaizdi išvada, kad įstaigos vadovų, kuriems taikomas šis įstatymas, pa-

[541] Valstybės žinios. 1994. Nr. 55–1049; 2000. Nr. 91–2832; 2003. Nr. 73–3357.

skyrimo ir atleidimo tvarka yra dvejopa: konkurso būdu ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Taigi nors šiuo atveju valstybės tarnautojas taip pat skiriamas vadovauti tam tikrai valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai, jis skiriamas politinio pasitikėjimo pagrindu ir, manytume, gali būti atleistas iš pareigų praradęs jį paskyrusio subjekto pasitikėjimą.

Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jo ligos ir atostogų metu.

Atleidimas iš pareigų paaiškėjus, kad stodamas į valstybės tarnybą asmuo pateikė suklastotus dokumentus arba nuslėpė ar pateikė tikrovės neatitinkančius duomenis, dėl kurių negalėjo būti priimtas į valstybės tarnautojo pareigas.

Atleidimas iš pareigų, kai valstybės tarnautojo pareigybė panaikinama. Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jo ligos ir atostogų metu, taip pat nėščios moters ir valstybės tarnautojui suteiktų vaiko priežiūros iki jam sukaks treji metai atostogų metu, išskyrus atvejus, kai valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga likviduojama.

Valstybės tarnautojui išmokama iki pareigybės panaikinimo jo gauto vidutinio darbo užmokesčio dydžio išeitinė išmoka, atsižvelgiant į valstybės tarnautojo tarnybos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje stažą.

Šiuo atveju į tarnybos stažą valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje taip pat įskaitomas laikas:

1) kurį valstybės tarnautojas laikinai buvo perkeltas į kitas pareigas, taip pat ir į kitas pareigas Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse, konsulinėse įstaigose ir atstovybėse prie tarptautinių organizacijų, tarptautinėse organizacijose ar institucijose, Europos Sąjungos institucijose ar įstaigose, arba buvo perkeltas į kitas pareigas tarnybinio kaitumo tvarka;

2) kurį karjeros valstybės tarnautojas, kurio pareigybė naikinama, buvo paskirtas į kitas to paties lygio ir kategorijos karjeros valstybės tarnautojo pareigas, o jei tokių pareigų nėra ir valstybės tarnautojas sutiko – į žemesnės kategorijos pareigas.

Kaip išeitinės išmokos dydis įstatymo susietas su tarnybos stažu, parodyta 4 lentelėje.

4 lentelė. Išeitinės išmokos dydis

Tarnybos stažas	Išmokos dydis
Iki 5 metų	2 mėnesių vidutinio darbo užmokesčio
Nuo 5 iki 10 metų	3 mėnesių vidutinio darbo užmokesčio
Nuo 10 iki 20 metų	4 mėnesių vidutinio darbo užmokesčio
Daugiau kaip 20 metų	6 mėnesių vidutinio darbo užmokesčio

Šiuo pagrindu atleistam karjeros valstybės tarnautojui, jeigu jam nėra suėjęę 62 metai ir 6 mėnesiai, 6 mėnesius nuo atleidimo iš pareigų dienos siūlomos laisvos tos pačios arba žemesnės kategorijos karjeros valstybės tarnautojo pareigos.

Atleidimas iš pareigų, vertinimo komisijai du kartus iš eilės valstybės tarnautoją įvertinus nepatenkinamai ir siūlant jį atleisti iš pareigų. Valstybės tarnybos įstatymo 22 straipsnyje nustatyta, kad toks vertinimo komisijos siūlomas sprendimas valstybės tarnautoją į pareigas priėmusiam asmeniui yra privalomas.

Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jo ligos ir atostogų metu, taip pat nėščios moters ir valstybės tarnautojui suteiktų vaiko priežiūros iki jam sukaks treji metai atostogų metu.

Atleidimas iš pareigų, kai valstybės tarnautojas, atleistas iš privalomosios pradinės karo tarnybos arba alternatyviosios krašto apsaugos tarnybos, per ilgesnį negu 2 mėnesių terminą negrįžta į eitas pareigas. Atlikusiam privalomąją pradinę karo tarnybą arba alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą valstybės tarnautojui užtikrinama teisė grįžti į eitas pareigas toje pačioje valstybės arba savivaldybės institucijoje ar įstaigoje, nebent ši institucija ar įstaiga per tą laiką būtų likviduota. Tokia teise valstybės tarnautojas gali pasinaudoti per du mėnesius po to, kai atliko privalomąją pradinę karo tarnybą arba alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą.

Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jo ligos ir atostogų metu.

Atleidimas iš pareigų, kai į tas pareigas teismo sprendimu grąžinamas anksčiau jas ėjęs valstybės tarnautojas arba paaiškėja, kad priimant valstybės tarnautoją į pareigas buvo pažeisti Valstybės tarnybos įstatymo reikalavimai ir šių pažeidimų neįmanoma pašalinti. Atleidimo iš pareigų dieną valstybės tarnautojui išmokama 2 mėnesių tarnautojo vidutinio darbo užmokesčio dydžio išeitinė išmoka.

Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jo ligos ir atostogų metu, taip pat nėščios moters ir valstybės tarnautojui suteiktų vaiko priežiūros iki jam sukaks treji metai atostogų metu.

Atleidimas iš pareigų, kai valstybės tarnautojas nedirba dėl laikino nedarbingumo ilgiau kaip 120 kalendorinių dienų iš eilės arba ilgiau kaip 140 dienų per paskutinius 12 mėnesių, jei įstatymų nenustatyta, kad tam tikros ligos atveju pareigos paliekamos ilgesnį laiką, arba jei valstybės tarnautojas pagal medicinos ar invalidumą nustatančios komisijos išvadą negali eiti savo pareigų.

Vyriausiasis administracinis teismas 2001 m. balandžio 9 d. nutartyje pabrėžė, kad valstybės tarnautojo liga, trunkanti ilgesnį nei įstatyme nusta-

tyta laiką nereiškia valstybės tarnautojo statuso praradimo savaime. Tai reiškia, kad atleidimas iš valstybės tarnybos įformintinas atitinkamu administraciniu teisės taikymo aktu[542].

Šiuo pagrindu negalima atleisti nėščios moters ir valstybės tarnautojui suteiktų vaiko priežiūros iki jam sukaks treji metai atostogų metu. Atleidimo iš pareigų dieną išmokama 2 mėnesių dydžio tarnautojo vidutinio darbo užmokesčio dydžio išeitinė išmoka.

Atleidimas iš pareigų, kai valstybės tarnautojui įstatymų nustatyta tvarka atimtos specialios teisės, susijusios su jo tiesioginių pareigų atlikimu. Administracinės teisės požiūriu tiek verslo subjektai, tiek fiziniai asmenys (įskaitant ir valstybės tarnautojus) gali įgyti specialų teisinį subjektiškumą. Jie gali kreiptis į atitinkamas valstybės institucijas ir, įvykdę nustatytus reikalavimus, įgyti specialias teises (teisę vairuoti padidinto pavojaus šaltinį, teisę eksploatuoti atominę jėgainę, teisę prekiauti ribotos apyvartos prekėmis ir pan.). Jeigu šiomis specialiomis teisėmis naudojamasi nesilaikant teisės normų reikalavimų, juoba jomis piktnaudžiaujant, jos gali būti nustatyta tvarka apribotos arba visiškai atimtos.

Jei tokios teisės turėjimas yra būtina sąlyga užimti valstybės tarnautojo pareigas, jos netekus vykdyti pavestų funkcijų nebegalima. Valstybės tarnybos srityje tokios teisės atėmimo pavyzdys gali būti teisės susipažinti su slapta informacija atėmimas, kai konkrečiam valstybės tarnautojui (policijos pareigūnui, diplomatui ir pan.) nuolat tenka gauti, analizuoti, perduoti kitiems informaciją, sudarančią valstybės arba tarnybos paslaptį.

Atleidimas iš pareigų paskiriant valstybės tarnautojui tokią tarnybinę nuobaudą. Tarnybinė nuobauda – atleidimas iš pareigų gali būti skiriama už šiurkštų tarnybinį nusižengimą, taip pat už kitą tarnybinį nusižengimą, jei prieš tai valstybės tarnautojui nors kartą per paskutinius 12 mėnesių buvo taikyta tarnybinė nuobauda – griežtas papeikimas. Tarnybinių nuobaudų skyrimo tvarka buvo aptarta anksčiau.

Šiuo pagrindu negalima atleisti nėščios moters ir valstybės tarnautojui suteiktų vaiko priežiūros iki jam sukaks treji metai atostogų metu.

Atleidimas iš pareigų įsiteisėjus teismo nuosprendžiui, kuriuo valstybės tarnautojui paskirta bausmė už sunkų ar labai sunkų nusikaltimą, nusikalstamą veiką valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams ar korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką arba bausmė, dėl kurios jis negali eiti savo pareigų.

---

[542] Administracinė byla Nr. A–334/2001 *A. Birgiolas v. Vilkaviškio rajono savivaldybės administracija* // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. Nr. 1. P. 222–229.

Atleidimas iš pareigų valstybės tarnautojui nesutikus sudaryti darbo sutarties, jei jo pareigybė nepriskiriama valstybės tarnautojų pareigybėms.

Šis pagrindas taikytinas tada, kai reorganizuojant valstybės instituciją arba įstaigą, taip pat pasikeitus teisiniam reguliavimui valstybės tarnautojo pareigybė pagal pareigybės aprašymą nebetenka valstybės tarnybos statuso. Jeigu buvusi pareigybė reikalinga konkrečioje institucijoje ar įstaigoje (pvz., techninis aptarnavimo personalas, kurie anksčiau buvo traktuojami ūkines ar technines funkcijas atliekančiais paslaugų valstybės tarnautojais), su tokiais darbuotojais sudaromos darbo sutartys. Valstybės tarnybos įstatyme yra nustatyta tvarka, kuria tvirtinamas didžiausias leistinas darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičius. Taigi tokiu atveju nesutikus sudaryti darbo sutarties buvęs valstybės tarnautojas iš pareigų atleidžiamas.

Šiuo pagrindu valstybės tarnautojo negalima atleisti jam susirgus ir atostogų metu.

1.14. Nevyriausybinių organizacijų sąvoka, esmė ir vieta visuomenėje

***Nevyriausybinių organizacijų* samprata.** Nevyriausybinė organizacija (toliau ir NVO) yra laisva žmonių valia įkurta pilietinė organizacija, kuri tarnauja visuomenės ar jos grupių interesams tenkinti, nesiekia pelno ar tiesioginio dalyvavimo, kaip partijos, valstybės valdyme.

Pavadinimas „nevyriausybinė organizacija“ išverstas iš anglų kalbos „*non governmental organization*“.

Nors terminas turi politologinį požiūrio aspektą, jo vartojimo sritis yra labai plati ir jis tampa populiarus kasdieninėje kalboje. Deja, kokias konkrečiai organizacijas apima terminas „nevyriausybinė organizacija“, neaišku. Būtent dėl savo neapibrėžtumo jis yra labai kritikuojamas, ypač teisininkų bendruomenėje. Norint suvokti, ką reiškia nevyriausybinė organizacija, pirmiausia tenka išsiaiškinti, kas yra vyriausybinė. Tačiau išsiaiškinus pasirodys, kad terminą vartojantys asmenys nekalba apie visas organizacijas, kurios nėra sukurtos viešosios valdžios institucijų, o tik apie jų dalį. Nevyriausybinėmis organizacijomis nevadinami privataus verslo subjektai – įmonės, nors gramatiškai nagrinėjant sąvoką jos turėtų būti apimtos. Todėl vartojamas kitas – privačių organizacijų terminas. Nepaisant savo neapibrėžtumo, nevyriausybinės organizacijos terminas yra paplitęs tiek Lietuvoje, tiek kitose Vakarų šalyse.

Termino „nevyriausybinė organizacija“ prasmė yra nuoroda į pagrindinį atsiribojimą ne tik nuo valstybinių institucijų, bet ir nuo įmonių, politinių partijų, profesinių sąjungų ir religinių bendrovių. *Taigi, nors sakoma „nevyriausybinė“, omenyje turima „nepolitinė“, „nereliginė“, „ne pelno“ vienu metu.* Beje, tokia termino interpretacija yra tik viena iš galimų. *Pagal kitas interpretacijas profesinės sąjungos, religinės organizacijos laikomos nevyriausybinėmis organizacijomis*.

Gana plačiai pastaruoju metu pradėtas vartoti *trečiojo sektoriaus* terminas**,** pagrįstas organizacijų suskirstymo į tris sektorius koncepcija: *pirmasis – valdžia*, *savivalda bei jų institucijos, antrasis – privataus verslo subjektai, trečiasis – nevyriausybinės organizacijos*. Taigi NVO yra trečiojo sektoriaus organizacijos.

Termino „ne pelno organizacija“, kuris labiausiai mėgstamas teisininkų, vartojimas taip pat susijęs su tam tikromis problemomis. Teigiamas šio termino bruožas yra tas, kad jis visiškai neapibūdina organizacijos veiklos kryptingumo. Bet tokia organizacija gali būti priskirta vienai iš dviejų grupių ir pavadinta arba pelno, arba ne pelno organizacija.

Teorijoje painiojamasi, ką laikyti ne pelno organizacijos pagrindiniu bruožu: pelno neskirstymo principą ar pelno nesiekimo principą. Anglų kalboje, atsižvelgiant į šį principą, skiriami du terminai – „*non–profit organization*“ ir „*non–for–profit organization*“. Lietuvių kalboje terminai „ne pelno organizacija“ ir „pelno nesiekianti organizacija“ taip pat turi panašumų. Tačiau tiek lietuvių, tiek anglų kalbose šios dvi sąvokos dažniausiai suprantamos kaip sinonimai.

Painiava dėl ne pelno organizacijos termino atsiranda dėl teisinio reglamentavimo. Lietuvoje sukurta daugybė organizacijų rūšių, kurios pagal savo esmę ir tikslus yra ne pelno organizacijos, tačiau nėra taip vadinamos teisėje. Teisinėje kalboje termino prasmė paprastai suvokiama kaip organizacija, kuri kaip ne pelno įvardyta teisėje ir kuri negali duoti jokios kapitalo grąžos, o susidaręs teigiamas veiklos rezultatas (pelnas) jokiais atvejais negali būti paskirstytas. Pelno siekiančios organizacijos tikslas, atvirkščiai, yra pelno siekimas, o teigiamas veiklos rezultatas yra teisėta įdėto į organizaciją kapitalo grąža. Tačiau yra organizacijų, kurios įstatymu neįvardytos kaip pelno siekiančios, o savo įstatuose įsivardijusios kaip ne pelno arba pelno nesiekiančios ir neskirsto jo be jokio rašytinio įsipareigojimo. Plačiąja prasme tai yra ne pelno organizacijos, tačiau formaliai teisiškai – ne.

Du šiuo metu Lietuvoje plačiausiai vartojami terminai aptariamų organizacijų grupei apibūdinti yra „*nevyriausybinės organizacijos*“ ir „*ne pelno organizacijos*“. Jie iš dalies apima vienas kitą: visos ne pelno organizacijos,

išskyrus valstybines, gali būti vadinamos nevyriausybinėmis, o visos nevyriausybinės organizacijos, išskyrus tas, kurios gali skirstyti pelną – ne pelno.

Žmonės, kurdami ne pelno organizacijas, siekia patenkinti kultūrinius, dvasinius, sportinius, religinius bei kitus tikslus, kurie visuomenės ir valstybės pripažįstami kaip „nematerialiniai“. Kaip privataus verslo organizacijos padeda siekti pelno, taip nevyriausybinės organizacijos – efektyviau siekti keliamų tikslų.

Šiuo metu Lietuvoje turime apie 6000 nevyriausybinių ne pelno organizacijų. Jų kasmet daugėja. Kita vertus, nemažai organizacijų nustoja veikusios, tampa neveiksmingos, kartais tarnauja pavienių žmonių ar grupių savanaudiškiems tikslams įgyvendinti ir pan.

Nevyriausybinių organizacijų rūšys skirtingose teisės tradicijose. Nevyriausybinės organizacijos savo teisine forma nėra vienalytės. NVO sektoriuje itin atsiskleidžia visuomenių savitumai, ir ne pelno organizacijų sistema kiekvienoje valstybėje yra unikali. Nepaisant to, kiekviena iš teisės tradicijų turi būdingą visų jai priklausančių šalių teisėje įtvirtintą NVO sistemą.

Anglijoje, JAV ir kitose bendrosios teisės šalyse nėra tradicijos griežtai skirstyti nevyriausybines organizacijas pagal jų teisinę formą. Tai nereiškia, kad čia visos NVO yra vienodos, nes:

– įstatyme numatyti kai kurie atskirų ne pelno organizacijų rūšių išskyrimai, pavyzdžiui, JAV yra išskirtos NVO, turinčios narius ir jų neturinčios, taip pat viešosios naudos, grupinės naudos bei religinės organizacijos;

– įstatymų nuostatos dažnai yra gana bendros ir formuluoja daugiau elgesio principus, o ne konkrečias taisykles arba dispozityvios ir nustato tik variantą, kuris gali būti pakeistas privačiu sprendimu, todėl net tos pačios rūšies organizacijos pagal nustatytus principus yra labai skirtingos;

– apie NVO kalba daugiausia mokesčių įstatymai, o organizavimosi forma mažai aptarta.

Kontinentinės teisės tradicijos šalims (kontinentinė Europos dalis, Pietų Amerika ir kt.) būdinga tai, jog aiškiai išskiriamos dvi NVO rūšys: *asociacijos,* organizuotos asmeninės narystės pagrindu, bei *fondai*, pagrįsti turtiniu įnašu. Toks atskyrimas būdingas ir Lietuvai. Kontinentinės teisės šalyse, reglamentuojant NVO, taikoma daugiau įstatymų bei griežtesni apribojimai. Čia NVO paprastai turi mažiau galimybių savo nuožiūra nusistatyti vidinę struktūrą, priimti netradicinius sprendimus.

Kontinentinės teisės tradicijos šalyse aiškiai atskiriamos ne pelno organizacijos, kurių vidinė struktūra pagrįsta turtiniais įnašais, ir ne pelno organizacijos, kurių vidinė struktūra pagrįsta naryste. Apibendrintai pirmo-

sios rūšies organizacijos vadinamos fondais (angl. „*foundations*“), o antrosios rūšies – asociacijomis (angl. „*asociations*“).

Fondai neturi narių, bet turi steigėjus, savininkus, dalininkus, kurie yra prisidėję prie organizacijos tolesnio gyvavimo. Anglosaksų teisės tradicijos šalyse šį institutą atstoja patikėjimo santykiai, kai asmuo (asmenys) patiki kam nors turtą, kuris turi būti naudojamas iš anksto nustatytais tikslais. Asociacijos nariai gali turėti labai plačius įsipareigojimus asociacijai. Tačiau dažniausiai jie apsiriboja pareiga mokėti nario mokestį ir laikytis įstatų.

Kontinentinės teisės tradicijos šalyse NVO, remiantis šiuo skirstymu, yra įtvirtinamos fondų ir asociacijų įstatymais. Lietuvoje šias rūšis atitinka ne viena, o daugiau teisinių organizavimosi formų.

Skirstymas į naryste ir turtu paremtas organizacijas būdingesnis kontinentinės teisės tradicijai, o viešosios naudos (angl. „*public benefit*“) ir grupinės naudos (angl. „*mutual benefit*“) organizacijų atskyrimas – bendrosios teisės tradicijai.

Viešosios naudos organizacijų tikslas yra visai visuomenei naudingi tikslai, siekiami altruistiškai. Tuo tarpu grupinės naudos organizacijos yra sukurtos tam, kad patenkintų specifinius tam tikros žmonių grupės poreikius, t. y. organizacija veikia savo narių naudai. Praktikoje veikiančios organizacijos iš dalies yra viešosios naudos, iš dalies – grupinės naudos. Esant tokiai painiavai, šis skirstymas yra daugiau susijęs ne su organizacijos esme, o su jos mokestiniu statusu. Viešosios naudos organizacijoms įprasta suteikti daugiau lengvatų, o kartu nustatyti daugiau apribojimų bei viešumo reikalavimų nei grupinės naudos organizacijoms. Lengvatinis statusas užsitarnaujamas per tam tikrą laiką ir suteikiamas individualiai, o tos viešosios naudos organizacijos, kurios šį statusą įgijo, įvardijamos „filantropinėmis“ (angl. „*charities*“).

Skirstymas į viešosios naudos ir grupinės naudos organizacijas Lietuvos teisėje nėra pritaikytas. Nors kartais girdimi samprotavimai, kad, pavyzdžiui, asociacijos yra skirtos jų narių poreikiams tenkinti, yra grupinės naudos organizacijos, o visuomeninės organizacijos siekia viešų tikslų, todėl yra viešosios naudos organizacijos, teisėje tai neįtvirtinta. Net viešų ar grupinių tikslų deklaravimas įstatuose jokių teisinių padarinių nesukelia.

Nevyriausybinių organizacijų sistema Lietuvoje. Atkūrus nepriklausomybę iškilo poreikis steigti įvairias NVO rūšis, o galiojantis visuomeninių organizacijų reglamentavimas buvo per siauras, užkertantis kelią daugeliui iniciatyvų. Perėjimą prie šiandien egzistuojančios sistemos pradėjo Visuomeninių organizacijų įstatymas, priimtas 1995 m. vasario 2 d. Šis įstatymas

demokratizavo visuomeninių organizacijų teisinį reglamentavimą, tačiau neleido steigti kitokių NVO rūšių. Naujo ne pelno organizacijų teisinio reglamentavimo įgyvendinimas sustojo, jo kūrimas yra pavyzdys nevykusio bandymo racionalizuoti teisinį reglamentavimą. Dar 1994 m. pabaigoje toks tikslas buvo iškeltas ir Vyriausybė pavedė tuometinei Ekonomikos ministerijai parengti ne pelno organizacijų projektą. Deja, šias organizacijas reglamentuoti vienu bendru įstatymu atsisakyta. Vietoj to buvo parengti ir 1996 m. priimti Asociacijų, Labdaros ir paramos fondų bei Viešųjų įstaigų įstatymai. Šios organizacijos ir jau minėtos visuomeninės organizacijos tapo Lietuvos NVO sistemos pagrindu. Priėmus šiuos įstatymus buvo minimaliai patenkinti Lietuvos NVO veiklos reguliavimo poreikiai. Daugelis NVO ekspertų pabrėžė, kad tikslinga nustatyti pagrindines šių organizacijų raidos strategines nuostatas. Vienas iš toliausiai pažengusių NVO veiklos reguliavimo projektų, parengtų 2001 m., yra įgavęs „Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymo“ projekto formą. Jis numato reglamentuoti valstybės ir savivaldybių politikos NVO klausimais įgyvendinimą, valstybės ir savivaldybių institucijų bendradarbiavimą su NVO ir kitas NVO veiklos sąlygas, stiprinančias NVO plėtrą. Ši plėtra siejama su tam tikrų NVO programų įgyvendinimu tarptautinio bendradarbiavimo, žmogaus teisių apsaugos, mažumų integracijos, kultūros, religinių ir etinių vertybių puoselėjimo, švietimo, mokslo ir profesinio tobulinimo, neformalaus ir pilietinio ugdymo, sporto, socialinės apsaugos ir darbo, sveikatos priežiūros, nacionalinio saugumo ir gynybos, teisėtvarkos, nusikalstamumo prevencijos, gyvenamosios aplinkos pritaikymo ir būsto plėtros, autorių teisių ir gretutinių teisių apsaugos, aplinkos apsaugos, kitose visuomenei naudingomis ir nesavanaudiškomis pripažįstamose srityse. Įstatymo projektas savo konceptualumu labiau atitinka ilgalaikės strateginės programos parametrus ir tai yra diskrecijos objektas. Nuosaikiu reglamentavimo žingsniu nustatant NVO teisinį, vadybinį ir ekonominį statusus tapo 2004 m. priimtas Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas[543]. Jis apėmė iki tol galiojusių Visuomeninių organizacijų ir Asociacijų įstatymų reguliavimo sritis, pagal Lietuvos Respublikos CK nuostatas nustatė asociacijų, kaip viešųjų juridinių asmenų, subjektiškumo dimensijas. Bendriausi pagrindiniai dabartiniai asociacijų, labdaros ir paramos fondų bei viešųjų įstaigų bruožai yra šie:

Asociacija – savo pavadinimą turintis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti arba tenkinti kitus viešuosius interesus. Asociacijos pavadinime gali atsispindėti jos veiklos kryp-

[543] Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 25–745

tis: „asociacija“, „visuomeninė organizacija“, „susivienijimas“, „konfederacija“, „sąjunga“, „draugija“ ir pan.

Labdaros ir paramos fondai[544] Lietuvos teisėje ir NVO sistemoje turi šiek tiek kitokią prasmę, nei įprasta Vakarų šalyse. Paprastai fondas reiškia tik organizavimosi formą, kai paskiriant kokį nors turtą įsteigiamas teisės subjektas, neturintis narių, o jo valdymas pagrįstas steigėjais arba kitaip įvardytais savininkais. Lietuvos įstatymas, apibrėždamas, ką gali daryti fondas, nenumato fondui jokios kitos veiklos, išskyrus labdarą ir paramą. Kita vertus, labdaros teikimu negali užsiiminėti kitos ne pelno organizacijos. Taigi fondai, kaip atskira NVO rūšis Lietuvoje, išskirta ne tiek dėl organizavimosi būdo, kiek dėl veiklos pobūdžio. Fondo steigėju galima tapti dviem būdais:

1) perduodant arba įsipareigojant perduoti turtą ar teikti paslaugas fondo steigimo metu;

2) fondo vėlesniam rėmėjui suteikiant steigėjo teises.

Labdaros ir paramos fondams nustatyti gana griežti reikalavimai, kaip turi būti organizuotas jo valdymas. Nustatyti papildomi valdymo organai: steigėjų susirinkimas, valdyba ir taryba, kurių funkcijos yra tokios, kaip ir asociacijos valdymo organų;

Viešoji įstaiga[545] – tai turto pagrindu sukurta ne pelno organizacija, turinti dalininkus (arba savininką), siekianti visuomenei naudingų tikslų, galinti užsiimti bet kokia kitais įstatymais nedraudžiama veikla. Pagrindinis viešosios įstaigos skiriamasis bruožas nuo kitų NVO yra tas, kad jos steigiamos remiantis įnašais į registruojamą kapitalą. Viešoji įstaiga privalo turėti kapitalą, sudarytą iš dalių. Viešosios įstaigos dalininkai turi nuosavybės teisę ne į viešąją įstaigą, o į dalininkų kapitalo dalį. Nors įstatyme tai suformuluota itin netiksliai, dalininkų (savininko) santykis su viešąja įstaiga yra toks pats kaip akcinės bendrovės akcininko santykis su pačia akcine bendrove. Viešosios įstaigos dalininkai (savininkas) iš esmės turi tas pačias teises kaip ir akcinės bendrovės akcininkai, išskyrus tai, kad negalima skirstyti viešosios įstaigos gauto pelno, t. y. negalimi jokie dividendai. Lietuvoje iš visų pagrindinių ne pelno organizacijų tik viešosios įstaigos gali užsiimti ūkine veikla tomis pačiomis sąlygomis kaip ir įmonės, gali sudaryti sutartis, teikti mokamas paslaugas, gaminti produkciją bei nustatyti jos kainą.

Egzistuoja taip pat daugybė *tam tikrų organizacijų*, kurios yra skirtos veiklai tam tikrose siauresnėse srityse, pavyzdžiui, meno kūrėjų organizaci-

---

[544] Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 32–787.

[545] Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 68–1633.

jos, pramonės, prekybos ir amatų rūmai, bibliotekos, muziejai, švietimo įstaigos, mokslo ir studijų institucijos, religinės bendrijos, profesinės sąjungos ir kitos organizacijos, kurios veikia tik pagal joms skirtą įstatymą. Paprastai šie specialūs įstatymai ne pelno organizacijoms suteikia daugiau teisių ir nustato mažiau apribojimų. Įdomiausi tarp specifinių organizacijų yra muziejai ir bibliotekos. Iš principo tai turėtų būti nuosavybės teisių objektas, bet Muziejų įstatymas[546] ir Bibliotekų įstatymas[547] nustato šio „*turto teises, tarp kurių yra teisė turėti sąskaitas, nustatyti savo vidaus struktūrą, naudotis ir disponuoti turtu*“ bei kitos, būdingos jau ne teisės objektams, o teisės subjektams. Taigi muziejus ir biblioteka tampa savarankiška organizacija.

Bandymas į Lietuvą perkelti beveik visų iš karto valstybių patirtį vienu metu lemia daugelį problemų. Nepaisant to, NVO sistema yra suformuota ir stabili, o to iki šiol nebuvo. Kartu galima numatyti nemažai pokyčių. Nors bendra tendencija vis dar yra naujų įstatymų priiminėjimas, tikėtina, jog ji pasikeis rimčiau pradėjus vertinti ne pelno statusą, kelio piktnaudžiauti juo užkirtimą bei teisinės sistemos darną apskritai. Naujajame Civiliniame kodekse įtvirtintas *pelno siekiančių* (*verslu užsiimančių*)[548] ir *ne pelno siekiančių* juridinių asmenų atskyrimas, *kriterijumi pasirinktas ne pelno skirstymo, o pelno siekimo tikslas*.

Konstitucinės nuostatos dėl nevyriausybinių organizacijų. Teisė laisvai jungtis arba nesijungti į asociacijas yra laikoma viena iš svarbiausių žmogaus teisių, todėl ji įtvirtinta beveik kiekvienos demokratinės valstybės Konstitucijoje. Lietuvos Respublikos Konstitucijos[549] 35 straipsnis taip pat nustato šią esminę kiekvieno žmogaus teisę:

„Piliečiams laiduojama teisė laisvai vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, jei šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams.

Niekas negali būti verčiamas priklausyti kokiai nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai“.

Atkreiptinas dėmesys į keletą Konstitucijos 35 straipsnio aspektų.

Pirma, joje kalbama tik apie narystės pagrindu organizuotas nevyriausybines organizacijas (asociacijas). *Antra*, teisę vienytis į asociacijas Konstitucija garantuoja tik Lietuvos Respublikos piliečiams. *Trečia*, Konstitucijoje įtvirtinta teisė vienytis į asociacijas gali būti ribojama įstatymu ir tai nebūtų laikoma konstitucinės nuostatos pažeidimu: „*Politinių partijų, kitų po-*

---

[546] Lietuvos Respublikos muziejų įstatymas // Valstybės žinios. 1995. Nr. 53–1292
[547] Lietuvos Respublikos bibliotekų įstatymas // Valstybės žinios. Nr. 1995. Nr. 51–1245.
[548] Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 1.110 straipsnis.
[549] Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33–1014.

litinių ir visuomeninių organizacijų steigimą ir veiklą reglamentuoja įstatymas". *Ketvirta*, net Konstitucijoje atsispindi painiava dėl terminų nevyriausybiniams subjektams įvardyti.

Kitų nevyriausybinių organizacijų, kaip ir bet kokių kitų organizacijų, principų Konstitucija nenustato.

Tarptautinės nevyriausybinės organizacijos. Iš pradžių tik kaip bendruomenės reiškinys NVO nuolat plėtėsi: į nacionalinį, vėliau į tarptautinį lygmenį. Todėl atsirado NVO jurisdikcijos nustatymo problemų.

Tarptautine laikytina nevyriausybinė organizacija, kuri tiesiogiai arba per atskirus skyrius veikia daugiau nei vienoje valstybėje. Europos konvencija dėl tarptautinių nevyriausybinių organizacijų juridinio asmens statuso pripažinimo[550] (Lietuva prie šios konvencijos nėra prisijungusi) nustato ir kitus organizacijoms, kurioms taikoma minėta konvencija, kriterijus: tarptautinės reikšmės tikslų siekimas, organizacijos įkūrimas laikantis konvencijos šalies dalyvės įstatymų, biuro, centrinio vykdomojo organo bei kontrolės organo vienoje iš šalies dalyvės teritorijų turėjimas.

Minėtos konvencijos esmė yra klausimų dėl NVO teisinio statuso bei dėl jos teisnumo ribų pripažinimo sprendimas. Juridinio asmens statusas ir teisnumas, kurį NVO yra įgijusi vienoje valstybėje, yra pripažįstami kitos, jei tai neprieštarauja tos šalies svarbiausiems visuomenės interesams ir pagrindinėms teisnumo įgyvendinimo normoms.

Kalbant apie tarptautines nevyriausybines organizacijas Lietuvoje būtina pasakyti, kad tarptautinių organizacijų filialai ir skyriai yra steigiami ir registruojami bendra tvarka ir veikia kaip Lietuvos subjektai – savarankiškos ne pelno organizacijos, atitinkamai be išimties taikant joms ir visas nacionalinės teisės normas.

Nevyriausybinių organizacijų socialinis patikimumas. Nors šiuo metu nevyriausybinės organizacijos Lietuvoje praktiškai veikia beveik visose socialinės veiklos srityse, nevyriausybinių organizacijų kūrimasis iš esmės tik prasidėjo. Senesnių veiklos tradicijų kol kas nėra. Daugumai žmonių nelabai suvokiamos nevyriausybinių organizacijų galimybės: darbo apimtis, savo idėjų įgyvendinimo būdai, bendradarbiavimo su įvairiomis institucijomis būtinumas.

Naujoms, t. y. jaunoms, bei kai kurioms seniau susikūrusioms nevyriausybinėms organizacijoms reikia kreiptis pagalbos ieškant lėšų, patalpų,

---

[550] Europos konvencija dėl tarptautinių NVO juridinio asmens statuso pripažinimo (neoficialus vertimas ir neoficialus komentaras). Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras, 1994.

transporto, metodinės bei organizacinės paramos. Taigi kreipdamosi į fondus arba valdžios institucijas paramos pati nevyriausybinė organizacija turi prisistatyti, parodyti savo veiklos tikslus ir įdirbį, planus bei sugebėjimus juos įgyvendinti. Čia nevyriausybinės organizacijos susiduria su socialinio patikimumo įvertinimu (socialiniu auditu), nes bet koks rėmėjas nori žinoti, kam bus skiriamos lėšos ar kita parama, kaip ji bus panaudota, ir svarbiausia – įsitikinti, ar bus įgyvendinti siekiami tikslai. Kitais žodžiais, įvertinti nevyriausybinės organizacijos socialinį patikimumą.

Visus paramos tiekėjus sąlyginai galime suskirstyti į tris grupes: pavienius asmenis, smulkias ir vidutines organizacijas ir dideles institucijas (valstybinės struktūros arba stambūs užsienio fondai). Tačiau visos minėtos grupės, teikdamos paramą arba finansavimą, atlieka vienokį ar kitokį organizacijos (šiuo atveju pretendento į paramą ar finansavimą) socialinio patikimumo įvertinimą. Smulkūs paramos tiekėjai dažniausiai apsieina be socialinio audito, jiems užtenka gero emocionalaus ryšio su organizacijos vadovu arba jos atstovu. Didesnės organizacijos pirmiausia nustato organizacijos (paramos gavėjos) socialinį tikslingumą, t. y. ar jų požiūriu reikalinga ta veikla, kuriai lėšų prašo nevyriausybinė organizacija. Vėliau tikrina, ką ji už gautas lėšas gali nuveikti, kiek ji patikima ir pan., ir taip bando atlikti nevyriausybinės organizacijos socialinį auditą. Stambesnės organizacijos arba fondai dažniausiai reikalauja pildyti nustatytos formos paraišką, kurioje galima išskirti socialinio audito dalį. Paprastesnėse paraiškose gali būti išskirti tokie socialinio audito reikalavimai kaip organizacijos gyvavimo laikas, projekto tęstinumas, lėšų panaudojimo planavimas.

Reikėtų pažymėti, kad nevyriausybinės organizacijos savo veiklos socialinį patikimumą gali įvertinti ir pačios (jį taip pat gali įvertinti ir kitos nevyriausybinės organizacijos ar nepriklausomi ekspertai), atlikdamos savo organizacijos vidinį socialinį auditą. Remiantis Vakarų Europos patirtimi socialinis auditas turėtų apimti tokius pagrindinius kriterijus kaip organizacijos veiklos reikalingumas, organizacijos veiklos efektyvumas (palyginti su privačiu ir valstybiniu sektoriais) bei organizacijos veiklos žinomumas. Taigi pačios nevyriausybinės organizacijos įvertintų savo padarytus darbus ir pasirengimą tolesnei veiklai.

Socialinio audito nauda[551]:

1) socialinis auditas leidžia organizacijai efektyviai plėtoti veiklą, nustatyti socialinių ir komercinių organizacijų ryšius, atsižvelgiant į kainas ir kitas priemones, kuriomis siekia gerinti socialinę, bendruomeninę ir kultū-

[551] Valevičius V. Socialinis auditas. Klaipėda: Druka, 1999. P. 9.

ros aplinkas, pasirinkti prioritetus ir atsižvelgiant į rezultatus keisti organizacijos veiklą;

2) leidžia suinteresuotiems asmenims veikti organizacijos elgseną ir daryti įtaką ateities politikai;

3) leidžia organizacijai pranešti apie savo laimėjimus, pagrįstus daugiau patvirtintais įrodymais negu neargumentuotais reikalavimais;

4) suteikia galimybę tiems, kurie investuoja į organizaciją arba finansuoja ją, taip pat visiems suinteresuotiems asmenims, įtraukiant ir plačiąją visuomenę, spręsti, ar organizacija siekia socialinių, kultūrinių, visuomeninių ir aplinkos vertybių;

5) minėti dalykai leidžia organizacijai plėtoti savo veiklą įtraukiant naujas įmones, didinti jos atvirumų ir pačiai pateikti savos veiklos įvertinimą.

Taigi socialinis auditas nustato nevyriausybinių organizacijų problemas ir efektyvumą. Jis yra bent keturių lygių:

1) individualios, pavienės nevyriausybinės organizacijos problemų lygmuo;

2) nevyriausybinių organizacijų santykių lygmuo;

3) institucijų santykių lygmuo (santykiai su valstybinėmis, privačiomis ir kitomis institucijomis);

4) visuomeninis (socialinis) lygmuo.

Socialinis auditas pagal jo atlikimo laiką gali būti trijų tipų: vienkartinis, ilgalaikis ir nuolatinis.

Socialinis auditas gali apimti ne tik nevyriausybinės organizacijos veiklą, bet ir konkrečius projektus arba jų reikalingumo bei efektyvumo vertinimą. Reikėtų atskirti atskiro projekto arba programos socialinę svarbą nuo nevyriausybinės organizacijos visuomeninio reikalingumo ir efektyvumo. Juk gali būti, kad patyrusios ir ilgą laiką veikiančios nevyriausybinės organizacijos pristatys nevykusius projektus arba programas, o kvalifikuotai parengtos programos arba projektai nebus įgyvendinti konkrečios organizacijos jėgomis.

Pagal tikslus socialinis auditas gali būti skirstomas į: bendrąjį, pagrindinį ir konkretų.

Bendrasis auditas – tai toks socialinis auditas, kuris atliekamas iškilus poreikiui pažvelgti į organizaciją iš visuomenės pozicijų ir įvertinti jos reikšmę visuomeniniu požiūriu. Jo poreikis kyla pasikeitus tam tikroms visuomenės sąlygoms, pavyzdžiui, politinei, ekologinei, aplinkosauginei padėčiai. Tuomet iškyla būtinybė pažvelgti į organizaciją naujai, numatyti naujas jos galimybes ir ateitį.

Pagrindinis socialinis auditas – tai organizacijos pagrindinių tikslų ir jų įgyvendinimo būdų apžvalga bei vertinimas pagal tam tikrus objektyvius kriterijus arba normas.

Konkretus socialinis auditas – tai konkrečių atskirų užduočių apžvalga, pavyzdžiui, ar organizacijos veikla ekologiška, ar nėra finansinių pažeidimų.

Auditas, arba tikrinimas, yra kelių pakopų veikla. Pirmiausia tenka apgalvoti patį planą, vėliau pereiti prie tikrinimo, nustatyti kriterijus, kuriais remiantis bus tikrinama, o tikrinant gali tekti ieškoti tinkamų priemonių. Prie paprasčiausių tikrinimo priemonių galima priskirti ataskaitų, kurias organizacijos rengia pačios, apžvalgą, jų lyginimą su kitais informacijos šaltiniais, pavyzdžiui, spaudos atsiliepimais, kitų žiniasklaidos priemonių informacija. Dažniausiai tai turėtų būti pirmasis etapas.

Antrasis etapas yra pačios organizacijos struktūros, jos vidinės veiklos problemų nustatymas ir atskleidimas. Tai gali būti darbo pasidalijimo, valdymo, finansinių dokumentų tvarkymas ir t. t.

Trečiasis etapas yra ataskaitos parengimas ir pateikimas.

IV skyrius

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO FORMOS

Viešojo administravimo institucijos savo kasdienėje vykdomoje bei tvarkomojoje veikloje priima įvairius valdymo sprendimus, administracinius aktus, nustato tam tikras pavaldžių institucijų ir jų tarnautojų, taip pat įmonių, įstaigų ir organizacijų bei piliečių teisės normas, duoda privalomus nurodymus bei rekomendacijas, organizuoja seminarus, pasitarimus, kontroliuoja jų darbą, tvarko apskaitą, raštvedybą ir pan. Atsižvelgiant į minėtus viešojo administravimo institucijų ir pareigūnų veiksmus galima teigti, kad tai savarankiškos viešojo administravimo formos.

Kiekvienu konkrečiu atveju viešojo administravimo institucijos ir pareigūnai priskirtoms funkcijoms vykdyti pasirenka tokius veiksmus, kurie tam geriausiai tinka ir yra efektyviausi, atitinka jų kompetenciją, veiklos paskirtį, kuriais optimaliausiu būdu galima pasiekti nustatytą tikslą. Tačiau atsižvelgiant į minėtų veiksmų pobūdį bei jų gimininingus išorinius požymius galima teigti, kad jie įgauna tam tikrų specifinių formų. Taigi šiuo atveju viešojo administravimo forma – tai pavidalas, modelis, aprėpiantis valstybinį valdymą.

Viešojo administravimo formos rodo, kaip vykdomos tam tikros valdymo funkcijos, kokiomis priemonėmis sprendžiami valstybinio valdymo uždaviniai ir funkcijos ekonominės, socialinės kultūrinės ir administracinės politinės veiklos srityse. Teisiniu požiūriu viešojo administravimo formos esti kaip tam tikri gimininingi, vienarūšiai viešojo administravimo institucijų veiksmų atlikimo būdai.

1.1. Viešojo administravimo formos samprata

Norint pateikti *viešojo administravimo formos* sampratą pirmiausia reikia ieškoti šios sąvokos loginių ryšių su tokiais terminais kaip „valdymo tikslai“, „valdymo funkcijos“, „valdymo uždaviniai“, „kompetencija“ ir pan. Minėti terminai lemia ir valdymo metodų parinkimą konkrečioje valdymo situacijoje. Valdymo funkcijos apibrėžia viešojo administravimo veiklos tu-

rinį. Valdymo tikslams paklūsta visos viešojo administravimo subjektų naudojamos valdymo formos. Valdymo formos leidžia viešojo administravimo subjektams įgyvendinti savo įgaliojimus ir teisės aktuose įtvirtintą kompetenciją. Kitaip tariant, *valdymo forma* laikoma kaip valdymo funkcijų įgyvendinimo priemonė siekiant valdymo tikslų.

Viešojo administravimo proceso turinys atskleidžiamas tokiais terminais kaip „valdymo funkcijos“, „valdymo metodai“ ir „valdymo formos“. Šiomis kategorijomis pagrįsta viešojo administravimo teorija. Nuo šių kategorijų tikslaus apibrėžimo bei turinio išaiškinimo priklauso ir viešojo administravimo praktika. ***Viešojo administravimo forma*** – tai viešojo administravimo subjektų konkrečių veiksmų, valdymo funkcijų ir valdymo metodų išorinė išraiška.

Viešojo administravimo įgyvendinimas reikalauja nustatyti tokį mechanizmą, kuris leistų viešojo administravimo institucijos uždavinius ir funkcijas įkūnyti praktinėje valstybinio valdymo veikloje. Viešasis administravimas įsikūnija konkrečiuose veiksmuose, kurie išreiškia jo turinį ir kryptingumą. Tuos veiksmus vykdo viešojo administravimo subjektai, t. y. viešojo administravimo institucijos ir pareigūnai. Taigi susidaro nauja mokslinė kategorija – *viešojo administravimo* (arba *valstybinio valdymo įgyvendinimo) forma*.

Kategorija *viešojo administravimo forma* priskiriama ne visiems visuomeninio santykio dalyviams, o tik viešojo administravimo subjektams. Ši kategorija yra viešojo administravimo institucijų kompetencijos elementas. Viešojo administravimo institucijos gali veikti tik pagal savo kompetenciją, todėl tokios galimybės aiškus ir apibrėžtas įtvirtinimas yra pagrindas atlikti tam tikrus veiksmus nustatyta tvarka. Šiuo pagrindu viešojo administravimo institucijų atliekami valdingo pobūdžio veiksmai įgauna išorinę išraišką. Šios išraiškos neturinčios viešojo administravimo institucijos negali sukurti padarinių, dėl kurių jos faktiškai ir veikia. Vadinasi, *viešojo administravimo forma* – tai išoriškai išreikšta viešojo administravimo institucijos (pareigūnų) veikla, kuri įgyvendinama pagal jos kompetenciją ir kuri sukelia teisines pasekmes. Tačiau veiksmai, kuriuos atlieka šios institucijos, yra skirtingi savo esme, pobūdžiu ir paskirtimi. Kartu yra skirtingi ir jų išorinės išraiškos variantai.

Viešojo administravimo institucijų veiksmai savo tiksliniu kryptingumu gali reikštis tiek jos išorėje (pvz., Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos santykiai su draudėjais), tiek pačios institucijos viduje (vidinių funkcijų paskirstymas tarp struktūrinių padalinių, pareigūnų ir pan.). Šiuo požiūriu viešojo administravimo formos gali būti suprantamos dvejopai:

1) kaip viešojo administravimo institucijos viešojo administravimo įgyvendinimo formos;

2) kaip viešojo administravimo institucijos vidinės organizacinio darbo formos.

Viešajame administravime didžiausia reikšmė teikiama viešojo administravimo įgyvendinimo formai, nes būtent joje išorinę išraišką įgauna pati vykdomoji valdžia ir ją atitinkantys valdingi teisiniai įgaliojimai, kurie įgyvendinami santykyje su valdymo objektu.

Apibendrinant galima pateikti viešojo administravimo formų sąvoką: ***viešojo administravimo formos*** – tai viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdomosios ir tvarkomosios veiklos, pasireiškiančios konkrečiais vienarūšiais veiksmais, išorinės išraiškos būdai ir priemonės.

Pažymėtina, jog viešojo administravimo formos nurodytos įvairiuose viešojo administravimo institucijų veiklą ir kompetenciją reglamentuojančiuose teisės aktuose, pavyzdžiui, nuostatuose, darbo reglamentuose, instrukcijose ir pan.

Viešojo administravimo formų praktinė reikšmė pasireiškia tuo, kad taikydamos jas viešojo administravimo institucijos įgyvendina savo įgaliojimus ir kompetenciją, nustato ir užtikrina viešojo administravimo įgyvendinimo tvarką, piliečių teises ir laisves, valdymo procedūrų teisėtumą. Viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) savo vykdomoje ir tvarkomojoje veikloje pasirenka tam tikrą valdymo formą, t. y. ji turi atitikti konkretaus viešojo administravimo subjekto kompetenciją, jo įgyvendinamas viešojo administravimo veiklos funkcijas, metodus ir pan. Viešojo administravimo formos turi atitikti viešojo administravimo subjekto įgyvendinamos veiklos turinį, t. y. tikslinga remtis tomis valdymo formomis, kurias pasitelkus būtų užtikrinamas efektyvus valdymo uždavinių ir funkcijų įgyvendinimas ir kurios įtvirtintos teisės aktuose.

Kai kurių Vakarų Europos valstybių (Prancūzijos, Vokietijos) mokslininkai išskiria šias viešojo administravimo formas[552]:

1) teisėkūrą;

2) administracinius aktus;

3) administracinius teisinius sandorius;

4) valdingo pobūdžio veiksmus (nurodymą, įsakymą ir t. t.).

Vakarų Europos valstybėse daug dėmesio skiriama toms viešojo administravimo formoms, kurios daro įtaką sėkmingam viešojo administravimo įgyvendinimui.

---

[552] Cann S. J. Administrative Law. London: Thousand Oaks, New Delhi: SAGE, 1998; Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and Administrative Law. Harlow: Longman, 2003.

1.2. Viešojo administravimo formų rūšys

Teisinėje literatūroje galimi įvairūs viešojo administravimo formų skirstymo kriterijai ir rūšys. Vieni autoriai (pvz., G. V. Atamančiukas) viešojo administravimo formas skirsto pagal šiuos kriterijus[553]:

1) pagal turinį – į teisėkūros ir teisės taikomąsias viešojo administravimo formas;

2) pagal taikymo tikslus – į vidines ir išorines viešojo administravimo formas;

3) pagal išraiškos būdus – į rašytines, žodines ir konkliudentines viešojo administravimo formas.

Kiti autoriai (A. P. Aliochinas, J. M. Kozlovas) viešojo administravimo formas skirsto pagal šiuos kriterijus[554]:

1) pagal teisinę išraišką – į pagrindines viešojo administravimo formas (pvz., administracinių aktų leidyba) ir tas, kurios pagrįstos pagrindinėmis viešojo administravimo formomis (pvz., įvairių teisinę reikšmę turinčių veiksmų atlikimas);

2) pagal kryptingumą – į išorines ir vidines viešojo administravimo formas;

3) pagal apimtį – į visuotinai privalomas ir sukonkretintas viešojo administravimo formas;

4) pagal valdymo klausimų sprendimo būdą – į procedūrines ir procesines viešojo administravimo formas ir pan.

Viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiklos formos tiesiogiai arba netiesiogiai nustatomos teisės normomis, kuriomis valstybė reglamentuoja šių institucijų ir pareigūnų veiklą. Administracinės teisės teorijoje labiausiai paplitęs ir dažniausiai aiškinamas (vartojamas) *viešojo administravimo formų skirstymas pagal norminį apibrėžtumą ir teisines pasekmes į dvi rūšis*: *pirma,* į teisines viešojo administravimo formas ir, *antra,* į neteisines (arba organizacines) viešojo administravimo formas. Pagrindinis šių viešojo administravimo formų atskyrimo kriterijus yra teisinių padarinių atsiradimas įgyvendinant vykdomąją tvarkomąją veiklą.

---

[553] Атаманчук Г. В. Административное право. Москва: РАГС, 2003.

[554] Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Москва: Зерцало-М, 2003.

1.2.1. Teisinės viešojo administravimo formos

Prieš išskiriant teisines viešojo administravimo formas tikslinga pateikti jų apibrėžimą ir išskirti pagrindinius požymius.

Teisinėms viešojo administravimo formoms būdinga tai, kad:

1) tam tikri viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiksmai ir kompetencija tiesiogiai nustatomi teisės normomis ir reglamentuojami teisės aktais;
2) tam tikri viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiksmai susiję su viešojo administravimo aktų (norminių ir individualių) priėmimu;
3) viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams) įgyvendinant valdymo aktus atsiranda tam tikrų teisinių pasekmių;
4) viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiksmų turinys susijęs su vykdomojo ir tvarkomojo pobūdžio veikla.

Pažymėtina, kad kai kurių viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiklos formos nėra tiesiogiai susijusios su teise (pvz., prie juridinių faktų nepriskiriami veiksmai arba techninio pobūdžio normos), nes jos nesukuria ir nepanaikina administracinių teisinių santykių bei nesukelia jokių teisinių pasekmių. Tačiau būtent tokie viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiksmai ir reikalingi teisinėms viešojo administravimo formoms įgyvendinti.

Teisinės viešojo administravimo formos – tai tokie viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdomosios ir tvarkomosios veiklos išorinės išraiškos būdai, kurie tiesiogiai numatyti teisės normų ir sukelia teisines pasekmes (t. y. teises arba pareigas, arba teises ir pareigas) fiziniams bei juridiniams asmenims. Pavyzdžiui, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus įsakymas dėl pareigūno X pareigų paaukštinimo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 7 d. nutarimas Nr. 384 „Dėl Didmeninės prekybos tabako gaminiais licencijavimo taisyklių patvirtinimo“[555].

Viešojo administravimo praktikoje išskiriamos šios pagrindinės *teisinių viešojo administravimo formų rūšys:*

1) viešojo administravimo aktų (norminių ir individualių) priėmimas. Tai pati gausiausia iš teisinių viešojo administravimo formų, kurių pagrindu nustatomos, keičiamos, panaikinamos teisės normos, visada atsiranda tam tikros teisinės pasekmės įvairioms įmonėms,

[555] Valstybės žinios. 2004. Nr. 53–1800.

įstaigoms ar organizacijoms bei piliečiams. Plačiau apie šią teisinę viešojo administravimo formą žr. 2 poskyryje;

2) kitų teisinę reikšmę turinčių veiksmų atlikimas (kitaip tariant, teisės taikomojo pobūdžio veikla). Viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) savo kasdienėje vykdomojoje tvarkomojoje veikloje ne tik priima įvairius valdymo aktus, bet remdamosi priimtais teisės aktais atlieka kitus teisines pasekmes sukeliančius veiksmus. Prie tokių veiksmų galima priskirti: gimimo ir kitų juridinių faktų registravimą, asmens tapatybę patvirtinančių dokumentų išdavimą, įvairių pažymėjimų išdavimą (pvz., vairuotojo), procesinių prievartos priemonių taikymą ir kt. Kaip matyti, viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) teisinę reikšmę turinčius veiksmus atlieka esant toms sąlygoms, kurios tiesiogiai numatytos teisės normose;
3) kreipimosi į atitinkamas valstybinės valdžios ir valdymo bei teismines institucijas forma, t. y. asmenų kreipimasis su pareiškimu, prašymu, pasiūlymu arba skundu, kad būtų išnagrinėtas tam tikras klausimas arba išspręstas administracinis ginčas viešojo administravimo srityje. Plačiau apie šią teisinę viešojo administravimo formą žr. V skyriuje.

Kai kurie autoriai (D. N. Bachrachas, A. P. Korenevas) prie teisinių viešojo administravimo formų priskiria ir *administracinius teisinius sandorius*[556]. Nors ši teisinė viešojo administravimo forma nėra nauja, tačiau jos panaudojimo ribos anksčiau buvo susiaurintos. Pastaruoju metu, kintant administracinių teisinių santykių subjektų teisiniam statusui, administracinių sutarčių, kaip teisinės viešojo administravimo formos, panaudojimo galimybės didėja. Normiškai administracinius teisinius sandorius pradėta įteisinti 1999 m. priėmus Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą ir kitus teisės aktus.

Administracinius teisinius sandorius galima skirstyti pagal bendrus ir specialius kriterijus. Pagal šiuos kriterijus išskiriami administraciniai teisiniai sandoriai pagal kompetenciją, sandoriai su statutiniais valstybės tarnautojais, specialiųjų tarnybų pareigūnais, studentais ir pan., valstybinės nuosavybės valdymo sutartys, viešojo administravimo institucijų ir privačių subjektų bendradarbiavimo sutartys ir kt.

---

[556] Коренев А. П., Абудрахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского право, 1998. № 7. С. 87–90; Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма-Инфра, 2001.

Teisinėje literatūroje *administraciniai teisiniai sandoriai* – tai dviejų arba daugiau viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) ar viešojo administravimo ir kitų subjektų susitarimas, darantis įtaką teisės ir pareigų atsiradimui, pasikeitimui ar pasibaigimui viešojo administravimo srityje. Tai juridinis faktas ir jo sudarymas reiškia administracinių teisinių santykių atsiradimą. Administracinis teisinis sandoris gali būti sudarytas tik vadovaujantis administracinės teisės normomis ir įgyvendinamas visuomenėje tarpusavio susitarimu vieno ar daugiau administracinės teisės subjektų, kurių vienas visada atstovauja administracinei valdžiai. Tai daugiašalis teisės aktas, nustatantis sandoryje dalyvaujančių šalių teises ir pareigas.

1.2.2. Neteisinės viešojo administravimo formos

Viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) praktinėje veikloje atlieka ir kitus valdingo pobūdžio veiksmus, kurie nėra privalomai sureguliuoti teisės normomis ir kurie nesukuria jokių teisinių pasekmių. Tokia viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veikla pasireiškia *neteisine (organizacine) viešojo administravimo forma*. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad naudojant neteisines viešojo administravimo formas nuolat būtų laikomasi teisėtumo principo.

Neteisinės viešojo administravimo formos – tai tokie viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdomosios ir tvarkomosios veiklos išorinės išraiškos būdai, kuriuos tiesiogiai taikant nekyla teisinių pasekmių (t. y. teisių arba pareigų, arba teisių ir pareigų) fiziniams bei juridiniams asmenims. Pavyzdžiui, ministerijos arba įvairios įstaigos prie ministerijų ir jų struktūriniai padaliniai savo kasdienėje vykdomojo ir tvarkomojo pobūdžio veikloje organizuoja seminarus, pasitarimus, tvarko apskaitą, raštvedybą ir atlieka kitas panašaus pobūdžio organizacines funkcijas.

Neteisinės viešojo administravimo formos nėra susijusios su vykdomosios valdžios įgyvendinimu. Tai nėra juridiniai faktai, todėl įgyvendinant neteisines viešojo administravimo formas nesukuriami, nepakeičiami ir nepanaikinami administraciniai teisiniai santykiai[557]. Neteisinės viešojo administravimo formos nėra tiesiogiai susijusios su teise ir teisės normomis, nes jos yra pagalbinės (organizacinės) ir turi svarbią reikšmę siekiant įgyvendinti teisines viešojo administravimo formas.

---

[557] Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург, 1999. С. 5.

Viešojo administravimo praktikoje išskiriamos šios pagrindinės neteisinių viešojo administravimo formų rūšys:

1) organizacinių priemonių vykdymas. Viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) organizacines priemones naudoja elementarioje valdymo proceso veikloje. Galima išskirti šias viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) naudojamas organizacines priemones:

– įvairių posėdžių, pasitarimų, seminarų ir konferencijų organizavimas bei vedimas turint tikslą analizuoti mokslines ir praktines viešojo administravimo veiklos problemas;
– įstatymų ir kitų teisės aktų (galiojančių ir naujai priimtų) turinio aiškinimas pavaldiems subjektams;
– įvairios informacijos apie pastebėtus neigiamus reiškinius viešojo administravimo srityje perdavimas ir analizė;
– viešųjų ryšių su visuomene organizavimas;
– praktinių rekomendacijų teikimas apie konkrečios užduoties įgyvendinimą pavaldiems subjektams ir kt.;

2) materialinės techninės operacijos. Tai techninio pobūdžio operacijos, kuriomis užtikrinamas efektyvus viešojo administravimo sistemos funkcionavimas, valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos kokybė, specialios organizacinės technikos naudojimas praktinėje viešojo administravimo veikloje. Pažymėtina, kad norint sėkmingai įgyvendinti šią formą būtina ne tik gerai parengti aptarnaujantį personalą, bet ir tinkamai aprūpinti tam tikrą viešojo administravimo instituciją organizacine technika (kompiuteriais, videoprojektoriais, kopijavimo aparatais ir pan.).

Viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) praktinėje veikloje vykdo šias materialines technines operacijas:

– renka, apdoroja ir įformina įvairią informacinę medžiagą (dokumentus) apie kasdienės vykdomosios ir tvarkomosios veiklos rezultatus;
– tvarko raštvedybą ir apskaitą;
– veda ir tvarko statistiką;
– atlieka analizę (vykdomų užduočių, valdymo reformų, gautų rezultatų ir pan.);
– surašo ir išduoda įvairias pažymas;
– surašo patikrinimo ir revizijos aktus;
– naudoja informacines technologijas, organizacinės technikos ir ryšio priemones ir t. t.

2. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEISĖS AKTAI

Viešojo administravimo veikla susideda iš įvairių valdymo sprendimų pradedant mokslininkų veiklos reguliavimu ir baigiant poveikio priemonių taikymu už padarytą administracinį nusižengimą. Norint sureguliuoti abipusius santykius, atsirandančius tarp valstybės (vykdomosios valdžios institucijos arba pareigūno) ir piliečio viešojo administravimo srityje, būtinas valdomojo subjekto valdingas valios pasireiškimas, skirtas nustatyti teises ir pareigas fiziniams bei juridiniams asmenims. Vykdomosios valdžios subjekto valdingoje valios išraiškoje atsispindi viešojo administravimo teisės aktų bruožai.

Teisinėje valstybėje viešojo administravimo subjektai privalo priimti tokius administracinius aktus, kuriais būtų visokeriopai skatinama piliečių iniciatyva, valstybės socialinė ir ūkio pažanga, konstruktyvių reformų rengimas. Vadinasi, valstybės pareigūnų priimami viešo pobūdžio administraciniai sprendimai neturi pažeisti konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių bei atitikti viešuosius poreikius.

Viešojo administravimo teisės aktų *funkcija* – tai reguliuojamasis poveikis viešiesiems valdymo santykiams siekiant užtikrinti valdymo uždavinių išsprendimą. Priimant ir išleidžiant administracinį aktą jame įtvirtintos administracinės teisės normos veikia viešąjį valdymo procesą. Taip pabrėžiama viešojo administravimo teisės aktų *socialinė paskirtis*, t. y. įgyvendinti viešojo administravimo subjektų priimamus valdymo sprendimus. Administracinio akto priėmimą lemia valdymo procesas, kuriame valdymo subjektas daro valdingą poveikį valdymo objektams būtent per valdymo sprendimus (tiek viešojo, tiek vidinio administravimo srityje). Vadinasi, viešojo administravimo teisės aktai yra pagrindinė teisinė viešojo administravimo forma (be administracinių teisinių sandorių ir neteisinių viešojo administravimo formų).

2.1. Viešojo administravimo teisės aktų samprata ir pagrindiniai požymiai

Viešojo administravimo teisės aktus priima viešojo administravimo institucijos, remdamosi Konstitucija ir įstatymais bei nustatyta tvarka juos vykdydamos. Viešojo administravimo teisės aktai yra tarsi viešojo administ-

ravimo institucijų priemonė konkretiems valdymo sprendimams teisiškai įtvirtinti, nes būtent iš priimtų valdymo aktų mes galime spręsti apie konkrečios viešojo administravimo institucijos valdymo tikslus, veiklos uždavinius, suteiktus teisinius įgaliojimus, taikomos veiklos formas bei metodus.

Teisinėje literatūroje dažniausiai vartojamas *viešojo administravimo teisės akto* terminas, rečiau – *administracinių aktų* terminas[558]. Vakarų Europos valstybėse administracinės teisės mokslas ir įstatymų leidėjai operuoja *administracinio akto* terminu. ***Administraciniai aktai*** – tai administracinės teisės esmė, ypatinga viešojo administravimo sritis įgyvendinant valdymo funkcijas ir ypatinga viešojo administravimo proceso rūšis. Būtent dėl tokios administracinio aktų paskirties jie yra laikomi savarankišku administracinės teisės institutu[559].

Nagrinėjant Lietuvoje galiojančius įstatymus matyti, kad valdymo aktas yra vadinamas administraciniu aktu, o jo apibrėžimas pateikiamas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 15 punkte, kuriame teigiama, kad *administracinis aktas* – tai vykdant administravimo funkcijas viešojo administravimo subjekto priimtas teisės aktas[560]. Tame pačiame įstatyme pateikiamas ir individualaus, ir norminio administracinio akto apibrėžimai. Išnagrinėjus minėtų administracinio akto sąvokų turinius matyti, kad administraciniame akte pasireiškia viešojo administravimo institucijos (pareigūno) valia priimant ir įgyvendinant administracinius (valdymo) sprendimus tiek viešojo administravimo (socialinėje kultūrinėje, administracinėje politinėje, ekonominėje) srityje, tiek vidaus administravimo (organizacinės struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas) srityje.

Mokslinėje literatūroje galimas viešojo administravimo, o ne administracinio teisės akto interpretavimas. Išnagrinėjus pateiktus viešojo administravimo teisės aktų sąvokų turinius matyti, kad kalbama apie viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiklą priimant ir įforminant valdymo sprendimus. Išeina, kad tiek viešojo administravimo teisės aktas, tiek administracinis aktas yra sinonimai ir gali būti vartojami pakaitomis, nes šių sąvokų turinio analizė leidžia vienodai interpretuoti valdymo teisės aktus.

---

[558] Васильев Р. Ф. Акты управления. Москва, 1987. С. 139–140; Россинский Б. В. Административное право. Москва, ЮНИТИ: Закон и право, 2000; Vilutis P. Administracinė teisė. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, 1939. P. 147–152.

[559] Reikėtų pažymėti, kad daugelis administracinės teisės mokslininkų (taip pat ir Lietuvos) neišskiria valstybinio valdymo (administracinių) aktų kaip savarankiško administracinės teisės instituto.

[560] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas Nr. VIII–1234, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1999 m. birželio 17 d. // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60–1945.

Atlikus įvairių mokslininkų[561] pateiktų viešojo administravimo (administracinių) teisės aktų požymių turinio analizę ir juos susisteminus pagal vienodus kriterijus į vieną grupę galima gauti bendrus požymius, kurių išskyrimas leistų visapusiškai suprasti viešojo administravimo teisės akto turinį.

Viešojo administravimo (administraciniams) teisės aktams būdingi *šie požymiai:*

1) viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas yra teisinė priimto valdymo sprendimo išraiška (išdava). Išleisdama administracinį aktą viešojo administravimo institucija (pareigūnas) išsprendžia vienokį arba kitokį klausimą (kolegialų ar individualų), kylantį įgyvendinant valdymo uždavinius bei funkcijas. Viešojo administravimo (administraciniu) teisės aktu nustatomos, keičiamos ir naikinamos administracinės teisės normos, sprendžiami įvairūs viešojo administravimo subjektų ginčai, įgyvendinamos valdymo funkcijos, uždaviniai ir pan.;

2) viešojo administravimo (administracinį) teisės aktą gali priimti ir išleisti tik tam įgaliota viešojo administravimo institucija (pareigūnas) pagal savo kompetenciją įgyvendindama vykdomosios ir tvarkomosios veiklos funkcijas. Administracinis aktas gali būti priimamas individualiai kompetentingo pareigūno (pvz., savivaldybės mero, ministro) arba kolegialiai kompetentingos institucijos (specialios kolegijos), t. y. Vyriausybės, ministerijos ir pan.;

3) viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas priimamas valstybės vardu. Administraciniame akte išreiškiamas valdingas ir vienašališkas nurodymas įvairiems valdymo subjektams, juo nustatomos konkrečios administracinės teisės normos, valdymo santykių dalyvių teisės ir pareigos bei reguliuojami visuomeniniai santykiai viešojo administravimo srityje;

4) viešojo administravimo (administracinis)teisės aktas skiriamas neapibrėžtam jo vykdytojų ratui, o subjektai, kuriems adresuojamas toks aktas, neturi galimybės paveikti valdymo subjekto valios. Tačiau šie subjektai turi teisę administracinio akto taikymo metu kreiptis į instituciją, priėmusią konkretų viešojo administravimo teisės aktą, dėl jo išaiškinimo ar teisėtumo patikrinimo (šiuo atveju kreipimąsi į administracinį ar Konstitucinį Teismą);

5) viešojo administravimo (administraciniame) teisės akte pasireiškia teisinė ir valdinga vykdomosios valdžios subjekto valia. Vadinasi, viešojo ir

---

[561] Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерациия. Москва: Зерцало-М, 2003; Козлов Ю. М. Административное право. Москва: Юристъ, 2001; Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма-Инфра, 2001.

vidaus administravimo funkcijų įgyvendinimas įtvirtinamas konkrečios institucijos (pareigūno) valdingo pobūdžio sprendimu.

Priimant ir išleidžiant administracinį aktą visada atsiranda teisinių pasekmių. Tai lemia viešasis interesas. Viešojo administravimo subjektai, priimantys ir išleidžiantys administracinius aktus, kartu įgyvendina ir vykdomąją valdžią. Kaip matyti, valstybė ir jos kompetentingos institucijos kontroliuoja bei garantuoja viešojo administravimo teisės aktų vykdymą. Priešingu atveju, jei nepaklūstama administraciniame akte įtvirtintiems reikalavimams, valstybė gali taikyti įvairias administracinio poveikio priemones (panaikinti licenciją, priimti nutarimą dėl administracinės nuobaudos paskyrimo ir pan.);

6) viešojo administravimo (administraciniams) teisės aktams būdingas imperatyvumas, t. y. administraciniu aktu nustatomi administraciniai ir teisiniai standartai (elgesio taisyklės), kuriais nurodoma veikimo kryptis viešojo administravimo srityje;

Viešojo administravimo (administracinių) teisės aktų turinys susideda iš teisiškai valdingų vykdomosios valdžios subjektų nurodymų (paliepimų), kurie privalomi adresatams, t. y. piliečiams, įvairioms organizacijos, kartu valstybinėms ir savivaldybių institucijoms. Viena vertus, administracinis aktas gali reglamentuoti abstrakčius teisinius santykius, t. y. nustatyti privalomas elgesio normas neapibrėžtam fizinių ir juridinių asmenų ratui (abstraktus teisinis reguliavimas). Kita vertus, administraciniu aktu gali būti išsprendžiama administracinė byla arba administracinis ginčas, kylantis viešojo administravimo srityje (individualus teisinis reguliavimas);

7) viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas yra kaip juridinis faktas. Priimant ir išleidžiant viešojo administravimo teisės aktus susidaro tokios aplinkybės, kurioms esant atsiranda, pasikeičia ar nutrūksta administraciniai ir teisiniai santykiai (pvz., vidaus reikalų ministras išleidžia įsakymą (individualų administracinį aktą) dėl piliečio X priėmimo į karjeros valstybės tarnautojo pareigas). Vadinasi, administraciniu aktu nustatomos valdymo subjektų privalomo elgesio ribos viešojo administravimo srityje;

8) viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas – tai su įstatymais susijęs aktas. Viešojo administravimo institucijos valdymo aktus (nutarimus, taisykles, reglamentus ir t. t.) leidžia tam, kad įgyvendintų Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus nustatyta tvarka ir forma. Administracinių aktų „konkretizuojantis vaidmuo“[562] pasireiškia

[562] Žilys J. Teisės aktų konstitucingumo problema rengiant Lietuvos Respublikos Konstituciją. Vilnius: LTA, 2000. P. 34.

tuo, kad tokiame akte daugelis valdymo klausimų ir problemų yra detalizuojama, t. y. tiksliai nustatomas įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų normų įgyvendinimo mechanizmas;

9) viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas – tai rašytinis teisinis dokumentas. Išleidžiant administracinį aktą visada atsiranda tam tikros teisinės pasekmės, t. y. viešojo administravimo santykių dalyvių teisės ir pareigos;

10) viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas išleidžiamas laikantis griežtai nustatytos procedūros. Priimant ir išleidžiant viešojo administravimo teisės aktus reikia vadovautis reglamentuose patvirtintais teisiniais standartais, kuriais nustatoma valdymo akto projekto parengimo, derinimo, svarstymo, ekspertinio vertinimo, patvirtinimo, registravimo, išleidimo tvarka ir pan. Bendri teisiniai standartai kol kas nėra patvirtinti, todėl tenka vadovautis žinybinio pobūdžio taisyklėmis (pvz., tokios taisyklės yra numatytos Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamente[563]);

11) viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas gali būti nustatyta tvarka apskųstas ir panaikintas. Galiojantys įstatymai įtvirtina teisminių institucijų kompetenciją panaikinti priimtus viešojo administravimo teisės aktus arba tam tikras jų dalis dėl teisėtumo reikalavimų pažeidimų, dėl priimtų neteisingų valdymo sprendimų, nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose ir pan.;

12) viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas yra kaip pagrindas kitiems teisiniams santykiams atsirasti. Tam tikrais atvejais administraciniais aktais reglamentuojami visuomeniniai santykiai, kurie sudaro kitų teisės šakų reguliavimo sritį (pvz., žemės teisės, finansų teisės, aplinkos apsaugos (ekologinės) teisės ir pan.). Vadinasi, administracinių aktų priėmimo procedūra yra kūrybinė, nes nuo problemos nustatymo ir tinkamo jos išsprendimo labai priklauso viešojo administravimo subjektų vykdomosios ir tvarkomosios veiklos kokybė.

Apibendrinant viešojo administravimo (administracinio) teisės akto požymius galima teigti, kad *viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas – tai valdingo pobūdžio teisės aktas, kuriame reguliuojami valdymo santykiai arba sprendžiami konkretūs administraciniai ginčai (bylos), nustatomas valdymo subjektų teisinis statusas, išleidžiamas kompetentingų viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) nustatyta procedūra (neperžengia valdymo proceso) siekiant valdymo tikslų, sprendžiant valdymo uždavinius ir įgyvendinti valdymo funkcijas.*

---

[563] Valstybės žinios. 2003. Nr. 27–1089.

2.2. Viešojo administravimo teisės aktų teisinė reikšmė

Analizuojant viešojo administravimo teisės aktus pastebėta, kad: *pirma,* valdymo aktai yra kaip ypatinga viešojo administravimo subjektų vykdomosios tvarkomosios veiklos ir viešojo administravimo teisinė forma; *antra,* valdymo aktas – tai oficialus teisėtas sprendimas, priimtas viešojo administravimo subjekto įvairiu vykdomosios tvarkomosios veiklos klausimu; *trečia,* valdymo aktas – tai viešojo administravimo institucijos (pareigūno) privalomas valdingo pobūdžio nurodymas.

Viešojo administravimo teisės aktu laikoma viešojo administravimo subjekto valdingos valios išraiška, kuria nustatomos, priimamos, keičiamos arba naikinamos teisės normos ir patikslinama jų veikimo sritis. Viešojo administravimo teisės akte įtvirtinama valdymo subjekto vienašališka valdinga valios išraiška, kuri nustatyta tvarka ir remiantis įstatymais turi būti vykdoma įgyvendinant viešojo administravimo funkcijas. Administracinis aktas visada priimamas kompetentingo viešojo administravimo subjekto, jame atsispindi vykdomosios valdžios sprendimai, jį vykdant visada atsiranda teisinių pasekmių. Šia prasme atsiskleidžia *viešojo administravimo teisės aktų teisinė reikšmė*.

Viešojo administravimo teisės aktų juridinė reikšmė pasireiškia šiomis valdymo aktų funkcijomis:

1) viešųjų interesų apsaugos funkcija. Administracinės teisės paskirtis – tenkinti viešųjų interesų poreikius ir juos ginti, vadinasi, viešojo administravimo teisės aktu taip pat siekiama įgyvendinti piliečio, visuomenės ar atskiros socialinės grupės ir valstybės interesus. Viešųjų interesų poreikiai užtikrinami per viešojo administravimo (administracinių) teisės aktų priėmimo ir vykdymo procesą;
2) teisinio reguliavimo funkcija. Viešojo administravimo teisės aktas, priimtas vykdant įstatymo reikalavimus, nustato konkrečius valdymo santykius, individualiems subjektams leidžia pasirinkti, kaip elgtis. Administracinio akto reguliuojamoji funkcija aiškiausiai pastebima, kai viešojo administravimo institucija (pareigūnas) savo sprendimu asmenims nustato kokios nors pareigos vykdymą;
3) valdymo procesinė funkcija. Administraciniame ir teisiniame reguliavime lemiamas vaidmuo priklauso viešojo administravimo įgyvendinimo procesinėms procedūroms. Vadinasi, administracinis aktas taip pat privalo vykdyti valdymo procesinę funkciją. Viešojo administravimo teisės parengimo ir išleidimo procedūrų taisyklės

priimamos skirtingų viešojo administravimo institucijų, kurios įvairiai supranta tokių procedūrų esmę. Tokiu atveju administracinių aktų teisinė galia kelia problemų juos taikant praktinėje viešojo administravimo veikloje;

4) administracinė ir procesinė funkcija. Jei teisės aktai nustato administracinių aktų parengimo ir priėmimo procedūrą, tai turi būti numatyta ir tokių valdymo aktų apskundimo procedūra (pvz., neteisėtų valdymo sprendimų, kuriais pažeidžiamos fizinių ir juridinių asmenų teisės, apskundimo teismui tvarka). Vykdydami šią funkciją viešojo administravimo teisės aktai sudaro prielaidas formuotis administracinės justicijos kaip priemonės nustatant administracinės teisėkūros proceso spragas sistemai.

Priimamas viešojo administravimo teisės aktas turi būti pagrįstas įstatymais ir viešojo administravimo sistemos teisinėmis realijomis. Viešojo administravimo teisės aktas apima dviejų sričių visuomeninių santykių grupes, t. y. valdymo srities (viešojo administravimo forma, administracinė ir praktinė veikla) ir teisės bei teisinio reguliavimo mechanizmo. Daroma išvada, kad viešojo administravimo (administraciniai) teisės aktai turi remtis pripažintais teisės ir viešojo administravimo principais, kad būtų tinkamai įgyvendinamos viešojo administravimo (vykdomosios ir tvarkomosios veiklos) ir teisinio reguliavimo (teisės) funkcijos.

2.3. Viešojo administravimo teisės aktų skirtumas nuo kitų teisės aktų ir dokumentų

Nagrinėjant viešojo administravimo (administracinius) teisės aktus gana svarbu nustatyti sisteminius ryšius parodant, kokią vietą viešojo administravimo teisės aktai užima bendroje teisės aktų sistemoje ir kokiais požymiais jie skiriasi nuo kitų institucijų (valstybinės valdžios, teisminių, nevyriausybinių) leidžiamų teisės aktų. Kaip žinome, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (1992) įtvirtintas valdžių padalijimo principas, pagal kurį išskiriamos įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji ir teisminė valdžios. A. Tichomirovas, R. H. Langanas, G. Braibantas, A. Urmonas ir kiti administracinės teisės mokslininkai nurodo, kad norint geriau suprasti viešojo administravimo teisės aktų reikšmę teisės aktų gradacijoje būtina nustatyti, kokiais požymiais jie skiriasi vieni nuo kitų: nuo įstatymų; nuo teisminės valdžios institucijų leidžiamų aktų (teismo nutarčių, prokuratūros aktų, civilinių sutarčių); nuo nevyriausybinių organizacijų leidžiamų teisės aktų; nuo tarnybinių dokumentų (šis skiriamasis požymis įvestas Rusijos moksli-

ninkų B. V. Rosinskio, J. N. Starilovo ir kt. siekiant pabrėžti asmens tapatybę liudijančių ir kitų dokumentų svarbą bei jų ryšį su valdymo aktais)[564].

2.3.1. Viešojo administravimo teisės akto ir įstatymo santykis

Teisinėje valstybėje įstatymas yra aukščiausia teisinė valstybinės (įstatymų leidžiamosios) valdžios forma ir visų teisės aktų pagrindinis šaltinis. Vadinasi, kitų institucijų (viešojo administravimo, savivaldybių, nevyriausybinių) priimami valdymo sprendimai (administracinis aktas) turi būti grindžiami įstatymu ir jam neprieštarauti, nes priešingu atveju tas pats įstatymas juos gali pakeisti arba panaikinti. Tarp įstatymo ir viešojo administravimo teisės akto yra glaudus ryšys, nuo kurio priklauso tinkamas valstybinės valdžios institucijų veiklos įgyvendinimas ir koordinavimas ją įgyvendinant. Kita vertus, svarbu panagrinėti, kokie yra įstatymo ir viešojo administravimo teisės aktų skirtumai. Galima išskirti šiuos minėtų teisės aktų skirtumus:

1) viešojo administravimo teisės aktams būdingas poįstatyminis pobūdis, t. y. jis išleidžiamas remiantis įstatymu ir įgyvendinant įstatyme įtvirtintas nuostatas. Čia galima įžvelgti vadinamojo administracinio įstatymo (t. y. valdymo pobūdžio visuomeninių santykių arba tokių santykių, kurie tiesiogiai susiję su viešojo administravimo įgyvendinimu, sureguliavimo įstatymo), laikomo pagrindiniu administracinės teisės šaltiniu, problemą. Valdymo aktai, konkretizuojantys administracinius įstatymus, patikslina įstatyme įtvirtintas normas[565], pavyzdžiui, nustatant taisykles ir jų įgyvendinimo tvarką viešojo administravimo, valstybės kontrolės arba administracinio proceso srityje. Vadinasi, valdymo aktai tampa antriniais santykyje su įstatymais;

2) įstatymas yra aukščiausias teisinę galią turintis teisės aktas[566], priimamas įstatymo leidžiamosios (atstovaujamosios) institucijos (Seimo arba

---

[564] Российский Б. В. Административное право. Москва, 2000; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Том второй. Москва: Норма, 2002.

[565] Mikelėnas V., Mikelėnienė D. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999. P. 137.

[566] Lietuvos Respublikoje įstatymais pripažįstami: Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai dėl tarptautinių sutarčių ratifikavimo, Konstitucinio Teismo nutarimai, įstatymai dėl Konstitucijos pataisų, Seimo priimti įstatymai (kodeksai, pagrindai, bendri principai ir kt.).

Parlamento) arba referendumo būdu, remiantis nustatyta procedūra[567]. Įstatymas turi ypatingą reikšmę bendroje teisės aktų sistemoje, nes jo vaidmuo teisinio reguliavimo mechanizme yra vyraujantis. Siaurąja prasme viešojo administravimo teisės aktus priima viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), įgyvendindamos vykdomąją ir tvarkomąją veiklą;

3) skirtinga įstatymų ir viešojo administravimo teisės aktų priėmimo procedūra. Iš tikrųjų labai sunku įstatymu nustatyti visus administracinių aktų priėmimo pagrindus, nors jie turėtų būti[568]. Viešojo administravimo teisės aktas pasižymi paprastesne jo priėmimo procedūra, nes bet kuriame jo rengimo etape lengva daryti pakeitimus ir jį nuolat pildyti. Viešojo administravimo praktikoje labai svarbu atsižvelgti į įstatymų nuostatas, jas nagrinėti, taip pat nustatyti tinkamą įstatymo ir su įstatymu susijusį akto santykį. Priešingu atveju galima susidurti su šiuose teisės aktuose įtvirtintų teisės normų prieštaravimais. Tai gali sukelti teisėtumo pažeidimų;

4) įstatymo, kuris yra atitinkamo valdymo akto pagrindas, pakeitimas tiesiogiai keičia ir viešojo administravimo (administracinį) teisės aktą. Vadinasi, administracinis aktas turi būti suderintas su įstatyme įtvirtintais naujais pakeitimais, nes administracinis aktas priimamas siekiant įgyvendinti konkretų įstatymą. Reikia numatyti, kad keičiant įstatymą būtų atsižvelgiama ir į besikeičiantį administracinio akto turinį, nes priešingu atveju įgyvendinti administravimo funkcijas gali būti keblu. Pavyzdžiui, papildomos išlaidos diegiant naujas technologijas viešajame valdyme, administracinių procedūrų kaita, naujų vadovavimo metodų diegimas valdymo sistemoje;

5) Viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas įstatymu gali būti papildomas, keičiamas arba naikinamas. Pirmiausia reikia atkreipti dėmesį, kad įstatymo keitimo procedūra yra daug sudėtingesnė nei viešojo administravimo teisės akto. Tai susiję su tuo, kad įstatymų leidybos procedūra skiriasi nuo valdymo aktų rengimo ir priėmimo procedūros. Kita vertus, pagal įstatymuose įtvirtintas normas įgalioti subjektai, nagrinėdami administracinį įvairių subjektų ginčą, nustatyta tvarka gali sustabdyti arba pakeisti administracinio akto veikimą.

---

[567] Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas Nr. IX–929, priimtas 2002 m. birželio 4 d. // Valstybės žinios. 2002. Nr. 64.

[568] Pavyzdžiui, Lietuvoje galiojantis Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas (priimtas 1995 m.) daugiau apibūdina įstatymų ir Seimo priimamų teisės aktų rengimo tvarką, o ne administracinius teisės aktus // Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas Nr. I–872, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1995 m. gegužės 25 d. // Valstybės žinios. 1995. Nr. 41.

2.3.2. Viešojo administravimo teisės aktų ir teisminių institucijų leidžiamų teisės aktų skirtumai

Viešojo administravimo teisės aktų ir teisminių institucijų leidžiamų teisės aktų skirtumus pateiksime nagrinėdami teismo ir prokuratūros priimamus teisės aktus.

Pagrindiniai *viešojo administravimo teisės aktų ir teismų (teisėjų) priimamų teisės aktų* atribojimo kriterijai:

1) teisine prasme teisminis aktas (nutarimas, nuosprendis, sprendimas, nutartis) yra teisingumą vykdančios institucijos išleistas teisės aktas[569]. Teisės aktą teismai (teisėjai) priima išnagrinėję administracines, civilines ir baudžiamąsias bylas, administracinius ginčus tarp įvairių teisės subjektų viešojo administravimo srityje, taip pat taikydami galiojančias teisės normas konkretiems asmenims, padariusiems teisės pažeidimus. Teismo (teisėjo) priimto teisės akto tikslas – patvirtinti asmens, padariusio teisės pažeidimą, kaltę, priimti teisėtą ir pagrįstą sprendimą byloje, išspręsti ginčą. Teisminių institucijų priimtas aktas yra tarsi tam tikras teisminės valdžios įgyvendinimo rezultatas ir teisingumo vykdymo teisinė forma.

Viešojo administravimo teisės, kitaip nei teisminių institucijų leidžiamų teisės aktų, yra vykdomosios valdžios įgyvendinimo rezultatas ir teisinė viešojo administravimo forma. Kita vertus, viešojo administravimo teisės aktas gali būti kaip įrodymas teismo procese nagrinėjant civilines, darbo, mokesčių, administracines ir kitas bylas;

2) teisminių institucijų priimamų teisės aktų pagrindas yra padarytas teisės pažeidimas arba administracinis ginčas, kylantis tarp įvairių viešojo administravimo subjektų. Tuo tarpu pagrindas priimti viešojo administravimo teisės aktą yra vykdomosios ir tvarkomosios veiklos įgyvendinimas arba susiklostantys visuomeniniai santykiai viešojo administravimo srityje;

3) teisminių institucijų priimamas teisės aktas visada esti individualus teisės aktas, kuriuo išsprendžiama konkreti byla arba ginčas. Viešojo administravimo teisės aktas, priešingai, gali būti ir kaip norminis (kolegialus) valdymo aktas, kuriame įtvirtinamos administracinės teisės normos. Teismas (teisėjas), įgyvendindamas teisingumą, t. y. nagrinėdamas įvairias ginčo šalių bylas, priima sprendimą vienos iš šalių naudai. Tokiu atveju viešojo

---

[569] Lietuvos Respublikos teismų įstatymas Nr. I–480, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gegužės 31 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 46–851; 2002. Nr. 17–649; Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas Nr. I–480, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1999 m. sausio 14 d. // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–308; 2000. Nr. 85–2566.

administravimo teisės aktai priimami dėl pozityvios viešojo administravimo institucijų vykdomos veiklos, kuria siekiama įgyvendinti įvairius viešųjų interesų poreikius;

4) skiriasi teisminių ir viešojo administravimo teisės aktų priėmimo tvarka. *Pirma*, teisminių aktų priėmimo procedūra reglamentuojama įvairiais procesiniais įstatymais, pavyzdžiui, teismas sprendimą byloje priima vadovaudamasis Civilinio proceso kodeksu ar Administracinių bylų teisenos įstatymu. Tuo tarpu viešojo administravimo teisės aktai priimami vadovaujantis administracinėmis procesinėmis normomis (valdymo proceso procedūra). *Antra*, teisminės institucijos teisės aktus priima remdamosi įstatymais, jokiam teisės subjektui nesikišant į šį procesą. Viešojo administravimo teisės aktai priimami viešojo administravimo institucijų (pareigūnų), kurie ne tik privalo laikytis įstatymų ir juose įtvirtintų reikalavimų, bet ir paklusti pagal pavaldumą aukščiau esančių valdymo subjektų nurodymams. Jos vadovaujasi ir kituose administraciniuose teisės aktuose įtvirtintoms nuostatoms;

5) tam tikrais atvejais teisminiu aktu gali būti pakeičiamas administracinis aktas arba sustabdomas jo galiojimas. Tuo tarpu viešojo administravimo teisės aktai, kaip vykdomosios valdžios institucijų veiklos rezultatas, niekada negali pakeisti arba panaikinti teisminių institucijų išleisto teisės akto;

6) teisminis aktas negali būti keičiamas arba pakartotinai nagrinėjamas to paties teismo (teisėjo) iniciatyva. Viešojo administravimo teisės aktai, priešingai, gali būti panaikinami, keičiami arba pakarotinai nagrinėjami tų pačių viešojo administravimo subjektų, kurie ir priėmė šiuos administracinius aktus.

Svarbu atskleisti, kuo skiriasi *viešojo administravimo teisės aktai nuo prokuratūros institucijų leidžiamų teisės aktų.* Pagrindiniai jų atribojimo kriterijai yra šie:

1) atsižvelgiant į juridines savybes prokuratūros institucijų priimamais teisės aktais (protestu, teikimu, nutarimu) įgyvendinami prokurorinės priežiūros veiklos rezultatai, kuriuose atsispindi specifinė prokuratūros institucijų veiklos forma. Prokuratūros institucijų leidžiamuose teisės aktuose nėra teisės normų, jais nesukuriamos teisės ir pareigos įvairiems teisinių santykių dalyviams, tačiau prokuratūros institucijų leidžiamais teisės aktais užtikrinamas įvairių valstybinės valdžios subjektų veiklos pagrįstumas ir teisėtumas. Tuo tarpu viešojo administravimo teisės aktai priimami ne tik įgyvendinant kontrolinę veiklą, ir siekiant išspręsti valdymo uždavinius, funkcijas bei užtikrinant piliečių ir kitų teisės subjektų gerovę;

2) prokuratūros institucijos teisės aktus priima atsižvelgdamos į padarytus teisės pažeidimus (dažniausiai nusikaltimus) arba valstybinės valdžios institucijų padarytus teisėtumo pažeidimus. Viešojo administravimo teisės aktų priėmimo pagrindas – įstatymas bei atsirandančios valdymo problemos, kurias būtina išspręsti vykdomojoje ir tvarkomojoje veikloje.

Kalbant apie teisminių institucijų priimamus teisės aktus būtina pažymėti, jog šiais aktais gali būti sukonkretinami tiek viešojo administravimo teisės aktai, tiek įstatymai. Teismai (teisėjai) kompetentingi tikrinti priimamų administracinių aktų ir įstatymų teisėtumą, taip pat teisę pripažinti šiuos aktus neteisėtais arba neveikiančiais. Įstatymų leidėjas arba viešojo administravimo subjektas teisėkūros procese gali teisiškai nesureguliuoti tam tikros grupės visuomeninių santykių. Tačiau su panašia problema susiduriantys teismai (teisėjai) gali nusišalinti sprendžiant konkretų klausimą. Teismas (teisėjas), spręsdamas ginčą, užpildo teisinio reglamentavimo spragas. Vadinasi, šiuo atveju teismas (teisėjas) tarsi papildomai pataiso įstatymų leidžiamosios ir įstatymų vykdomosios valdžios veiklą.

2.3.3. Viešojo administravimo teisės aktai ir nevyriausybinių organizacijų leidžiami teisės aktai

Kalbant apie nevyriausybinių organizacijų leidžiamus teisės aktus (dar vadinamus vietiniais teisės aktais) matyti, kad jie neturi tokios galios kaip vykdomosios valdžios institucijų (pareigūnų) išleisti administraciniai aktai, nes skirtinga šių administracinės teisės subjektų užimama teisinė padėtis. Žinoma, nevyriausybinės organizacijos savo veiklą viešojo administravimo srityje vykdo tiek, kiek valstybė joms deleguoja viešojo valdymo funkcijas. Kitu atveju jų vykdoma veikla apsiriboja tik visuomenės narių interesų tenkinimu savanoriškais pagrindais. Manytina, kad *viešojo administravimo (administracinių) teisės aktų ir nevyriausybinių organizacijų leidžiamų vietinių teisės aktų skirtumai* yra šie:

1) nevyriausybinių organizacijų leidžiami vietiniai teisės aktai nėra valdingo pobūdžio, todėl jiems netaikomi viešojo administravimo teisės aktams būdingi požymiai. Kai kuriais atvejais valstybė įstatymo arba kito teisės akto pagrindu nevyriausybinėms organizacijoms paveda (deleguoja) atlikti viešojo administravimo funkcijas valstybės vardu. Iš to išplaukia, kad nevyriausybinių organizacijų aktai įgauna valdingą reikšmę;

2) nevyriausybinių organizacijų leidžiami teisės aktai yra skirti sureguliuoti organizacijos veiklą, jie privalomi tik šių organizacijų nariams ir galioja konkrečios nevyriausybinės organizacijos viduje (*in local*);

3) nevyriausybinių organizacijų leidžiamų teisės aktų teisėtumas užtikrinamas pačios organizacijos vidiniu kontrolės mechanizmu ir teisinėmis priemonėmis.

2.3.4. Viešojo administravimo teisės aktų ir civilinių sutarčių skirtumai

Kitas teisės aktas, nuo kurio svarbu atriboti administracinį aktą, yra civilinis sandoris. Pastaruoju metu administracinės teisės teorijoje kaip viena iš viešojo administravimo (administracinių) teisės aktų formų yra administraciniai teisiniai sandoriai[570]. *Administracinius aktus nuo civilinių sandorių (sutarčių)* galima atskirti pagal šiuos kriterijus:

1) civilinė sutartis (sandoris) patvirtinama dviejų ar daugiau asmenų (šalių) tarpusavio susitarimu laisvanoriška valia[571]. Tuo tarpu administracinis aktas priimamas vienašališkai, nepriklausomai nuo antros šalies sutikimo, t. y. teisės subjekto, kuriam adresuojamas administracinis aktas, pageidavimų. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 1.3 straipsnis numato, kad valstybinio valdymo (administraciniai) aktai gali būti kaip pagrindas kilti civilinėms teisėms ir pareigoms[572];

2) sutartinių įsipareigojimų neįvykdymas užtraukia teisinę (deliktinę) atsakomybę, kuri reguliuojama civilinės teisės normomis, o nevykdant administraciniame akte įtvirtintų reikalavimų taikomos administracinio poveikio (prievartos) priemonės įstatymų nustatyta tvarka;

3) skirtingas civilinio sandorio ir administracinio akto tikslas. Viešojo administravimo subjektas, priimdamas administracinį aktą, privalo numatyti, kokiam tikslui jis skiriamas, t. y. ar atitinka įstatyme numatytą tikslą. Įstatymai ir administraciniai aktai, priešingai, negali nustatyti ir numatyti kiekvieno asmens sudaromo civilinio sandorio tikslo, tačiau tai ir nebūtina, nes civilinės teisės normos reguliuoja civilinius teisinius santykius pagal vienarūšius visuomeninius santykius.

---

[570] Коренев А. П., Абудрахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского право, 1998. № 7. С. 87–90.

[571] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (1 ir 6 knygos). Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2001.

[572] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos // Valstybės žinios. 2000. Nr. 74, 77, 80.

2.3.5. Viešojo administravimo teisės aktų ir dokumentų, turinčių juridinę reikšmę, skirtumai

Viešojo administravimo teisės aktai turinio požiūriu labai skiriasi nuo dokumentų, turinčių juridinę reikšmę, ir nuo tarnybinių dokumentų. Paminėtini šie svarbiausi šių teisės aktų skirtumai:

1) dokumentai, turintys juridinę reikšmę, sudaromi nustatyta forma ir juose įtvirtinami duomenys, susiję su konkrečiu faktu, pavyzdžiui, santuokos liudijimu, vaiko gimimo liudijimu, aukštosios mokyklos baigimo diplomu, tarnybiniu pažymėjimu ir pan. Minėti dokumentai nenustato naujų teisės normų, nesukuria, nepakeičia ir nepanaikina administracinių teisinių santykių, nes jų paskirtis – paliudyti asmens tapatybę arba konstatuoti bei patvirtinti konkretų faktą, o ne daryti įtaką administracinių teisinių santykių turiniui ir raidai;

2) viešojo administravimo teisės aktai, kurie yra kaip viena iš tarnybinių dokumentų rūšių ir naudojami viešojo administravimo procese, skiriasi nuo tarnybinių dokumentų teisine paskirtimi ir juridinėmis savybėmis. Tarnybiniai dokumentai (informacinis pranešimas, tarnybinis pranešimas, tarnybinis raštas, ataskaita, pasitarimo protokolas ir kt.) yra svarbus tarnybinės informacijos šaltinis, būtinas įgyvendinant vykdomosios valdžios valdymo ar kitas panašias funkcijas, nors juridinės reikšmės jie neturi. Praktikoje tarnybinių dokumentų reikšmė pasireiškia tuo, jog jų pagrindu arba tiesiogiai juos naudojant gali būti priimami viešojo administravimo (administraciniai) teisės aktai įvairiais viešojo administravimo klausimais. Pavyzdžiui, remdamasis tarnybiniu pranešimu viešojo administravimo įstaigos vadovas gali priimti įsakymą dėl tarnybinės nuobaudos – atleidimo iš valstybės tarnybos – paskyrimo piliečiui X.

2.4. Viešojo administravimo teisės aktų sistema ir klasifikacija

Viešojo administravimo (administracinių) teisės aktų paskirtis ir esmė, taip pat jų turinio teisinės ypatybės geriausiai atskleidžiamos ir yra matomos teisės aktų sisteminimo procese. Teisinėje literatūroje galimi visiems žinomi ir gana standartiniai viešojo administravimo (administracinių) teisės aktų sisteminimo kriterijai: *pirma*, pagal instituciją priėmusią valdymo aktą (pvz., Vyriausybės nutarimai, ministerijos įsakymai); *antra*, pagal akto formą (pvz., įsakymai, instrukcijos, nuostatai); *trečia*, pagal akto tipą (normi-

nai ir individualūs valdymo aktai); *ketvirta*, pagal akto priėmimo laiką (t. y. kai aktas užregistruojamas); *penkta*, pagal akto numerį; šešta, pagal reguliavimo dalyką (pvz., aktai, susiję su valstybės tarnyba, su administracinės prievartos taikymu, su teismine viešojo administravimo institucijų kontrole).

Administracinės teisės teorijoje yra įvairių viešojo administravimo (administracinių) teisės aktų skirstymo kriterijų. Autorių, nagrinėjusių viešojo administravimo (administracinių) teisės aktų sisteminimo problemas, nuomone, svarbu apibrėžti ne tik subjektus, kurie leidžia valdymo aktus, bet ir pačių valdymo aktų priklausomumą vienai arba kitai teisės aktų kategorijai. Išnagrinėjus Lietuvoje galiojančius teisės aktus bei įvairių mokslininkų pateiktas valstybinio valdymo (administracinių) aktų rūšis galima išskirti šiuos viešojo administravimo teisės aktų sisteminimo kriterijus:

Pagal juridines savybes išskiriami norminiai (kolegialūs) ir individualūs viešojo administravimo teisės aktai.

Norminiai viešojo administravimo teisės aktai laikomi pagrindiniu administracinės teisės šaltiniu, nes jie tiesiogiai išreiškia reguliuojamąją administracinės teisės funkciją. Norminiai administraciniai aktai – tai administracinės teisėkūros procese priimti su įstatymais susiję aktai, kuriuose sukonkretinamos įstatymuose įtvirtintos normos ir numatomas jų įgyvendinimo mechanizmas, nustatomos tipinės elgesio taisyklės viešojo administravimo srityje (kelių eismo taisyklės, mažmeninės prekybos taisyklės, pirotechnikos priemonių naudojimo taisyklės), įtvirtinamas vykdomosios valdžios subjektų administracinis teisinis statusas, įgyvendinamas konstitucinių Lietuvos piliečių, užsieniečių ir asmenų be pilietybės, taip pat nevyriausybinių organizacijų teisių, laisvių ir teisėtų interesų užtikrinimo mechanizmas, nustatomos valdymo santykių dalyvių koordinavimo ir bendradarbiavimo sąlygos, įvairių socialinių programų kūrimo nuostatos (privatizavimo, demonopolizavimo ir pan.).

Norminiai viešojo administravimo teisės aktai priimami siekiant sureguliuoti vienarūšius visuomeninius santykius ilgesniam laikui ir neturi konkretaus (personifikuoto) adresato, t. y. tokie aktai skiriami neapibrėžtam teisės subjektų ratui visoje šalies teritorijoje. Be to, norminiais administraciniais aktais reglamentuojami valdymo santykiai visose viešojo administravimo srityse ir vykdomosios valdžios sistemos lygiais. Prie tokių valdymo aktų galima priskirti: Lietuvos Respublikos Prezidento dekretus, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus ir nutarimais tvirtinamus nuostatus bei taisykles, ministerijų leidžiamus įsakymus bei įsakymais tvirtinamas taisykles, nuostatus ir kt.

Individualūs viešojo administravimo teisės aktai esti daugiau tvarkomojo pobūdžio teisės aktai, paplitę viešojo administravimo tvarkomosios veiklos praktikoje priimant operatyvius valdymo sprendimus. Individualiuose administraciniuose aktuose aiškiai išreikštas taikomasis teisės pobūdis, nes šiais aktais nenustatomos privalomos elgesio taisyklės. Individualūs administraciniai aktai – tai tvarkomojo pobūdžio teisės aktai, kuriuose įtvirtinama konkretaus vykdomosios valdžios subjekto (dažniausiai pareigūno) valdinga valios išraiška, adresuojama atskiram asmeniui arba asmenų grupei (būdingas vienkartinis taikymas). Individualūs viešojo administravimo teisės aktai priimami tokių institucijų, kurios vykdo bendro vadovavimo, koordinavimo ir operatyvaus valdymo funkcijas (pvz., Ministro Pirmininko potvarkis, mero potvarkis, apskrities viršininko įsakymas, ministro įsakymas, viešojo administravimo įstaigos vadovo įsakymas).

Individualių administracinių aktų konkretumas reikšmingas tuo, kad: pirma, jais sprendžiamos individualaus pobūdžio bylos, klausimai ir ginčai (remiantis įstatymais); antra, jie adresuojami konkrečiam fiziniam arba juridiniam asmeniui; trečia, jie yra kaip juridiniai faktai, kurių pagrindu atsiranda, pasikeičia ar baigiasi administraciniai teisiniai santykiai (pvz., valstybinės įstaigos vadovo priimtas įsakymas pakirti pilietį X į specialisto pareigas; aplinkos apsaugos inspekcijos pareigūno priimtas nutarimas paskirti piliečiui X administracinę nuobaudą).

Norėtume atkreipti dėmesį į tai, kad pagrindinis reikalavimas priimant ir išleidžiant individualų administracinį aktą yra tas, kad jis turi atitikti norminį administracinį aktą. Priešingu atveju gali kilti problemų jį taikant arba toks valdymo aktas gali tapti neteisėtas.

Pagal veikimą erdvėje (teritorinį principą)[573] išskiriami šie viešojo administravimo teisės aktai:

– valdymo aktai, kuriuos priima aukščiausios viešojo administravimo institucijos ir kurie galioja visoje šalies teritorijoje įvairiais viešojo administravimo klausimais (pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimti nutarimai);
– valdymo aktai, kuriuos priima centrinės viešojo administravimo institucijos ir kurie galioja visoje šalies teritorijoje arba tam tikroje teritorijos dalyje konkrečios valdymo šakos klausimais (pvz., ministerijų priimti įsakymai, įstaigų prie ministerijų (departamentų) išleisti įsakymai);

[573] Šis skirstymo kriterijus išskirtas atlikus viešojo administravimo institucijų veiklos ir jų leidžiamų teisės aktų tyrimus remiantis loginiu analitiniu metodu.

– valdymo aktai, kuriuos priima apskrities valdymo institucijos ir kurie galioja tam tikrame regione įvairiais viešojo administravimo klausimais (pvz., apskrities viršininko priimtas įsakymas);
– valdymo aktai, kuriuos priima savivaldybių institucijos ir kurie galioja savivaldybės teritorijoje įvairiais viešojo administravimo klausimais (pvz., savivaldybių administracijos direktoriaus priimtas įsakymas);
– vietinio pobūdžio valdymo aktai, kuriuos priima įvairios nevyriausybinės organizacijos ir kurie galioja tik organizacijos teritorijoje (pvz., visuomeninės organizacijos vadovo įsakymas arba tuo įsakymu patvirtinta organizacijos tarnautojų vidaus tvarkos taisyklės).

Pagal išorinės išraiškos būdus viešojo administravimo teisės aktai gali būti:
– rašytiniai valdymo aktai, kurie turi atitikti rašytiniams dokumentams keliamus reikalavimus, įtvirtintus įstatyme arba kitame teisės akte (pvz., kaip parengti nutarimą, taisykles, nuostatus). Rašytiniai administraciniai aktai yra skiriami daugkartiniam taikymui ir jei įstatyme numatyta, kad valdymo aktas turi būti priimtas rašytine forma, tai šios tokios formos nesilaikymas tokį aktą daro negaliojantį;
– žodiniai valdymo aktai (įsakymai, nurodymai, pavedimai, valdingo pobūdžio komandos) nereikalauja griežtai nustatytos rašytinės formos, nes jie skiriami operatyviai valdymo veiklai, kai nedelsiant reikia priimti valdymo sprendimą (pvz., karinėse pajėgose, gamybinėje ūkinėje veikloje). Žodinius valdymo aktus privalo vykdyti visi asmenys, kuriems jie yra adresuojami (išskyrus tuos atvejus, kai tokie nurodymai gali pažeisti piliečių, visuomenės ar valstybės interesus). Žodinio įsakymo arba nurodymo nevykdymas, netinkamas vykdymas arba atsisakymas vykdyti sudaro sąlygas pritaikyti asmeniui vieną iš teisinės atsakomybės priemonių (tarnybinės, administracinės ar pan.);
– konkliudentiniai valdymo aktai – tai tokie teisės aktai, kai viešojo administravimo subjektų valia išreiškiama konkrečiais gestais, ženkais ar signalais (pvz., kelio ženklais, šviesoforo signalais, policijos pareigūno gestais, „žaliuoju koridoriumi“ oro uoste, kai nėra deklaruojamų prekių). Konkliudentinius valdymo aktus privalo vykdyti tie asmenys, kuriems jie yra adresuojami. Priešingu atveju gali atsirasti teisinė atsakomybė už jų neįvykdymą.

Pagal valdymo aktus priimančius viešojo administravimo subjektus teisės aktai skirstomi į:

– Lietuvos Respublikos Prezidento dekretus. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 85 straipsnyje nurodyta, kad Respublikos Prezidentas, įgyvendindamas jam suteiktus įgaliojimus, leidžia aktus – dekretus[574]. Prezidentas savo dekretais skiria ministrus, departamento vadovus ir kitus pareigūnus į pareigas bei iš jų atleidžia, suteikia įvairiems asmenims valstybės apdovanojimus ir t. t.;
– Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalyje, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 37 straipsnio 1 punkte, 41 straipsnyje numatyta, kad „… Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose… priimdama nutarimus“[575];
– Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko potvarkiai ir pavedimai, įforminami rezoliucijomis. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 43 straipsnyje teigiama, kad „Ministras Pirmininkas pagal savo kompetenciją organizaciniais ir kitais klausimais leidžia potvarkius arba priima operatyvius sprendimus – pavedimus, įforminamus rezoliucijomis, kurie įsigalioja jų pasirašymo dieną…“[576];
– Lietuvos Respublikos ministerijų, įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų (vadovų) įsakymai bei įsakymais tvirtinamos taisyklės, instrukcijos, nuostatai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 26 straipsnyje numatyta, jog „ministras leidžia įsakymus ir įsakymais patvirtintus kitus teisės aktus“[577], t. y. įstaigų prie ministerijos nuostatus, ministerijos administracijos padalinių nuostatus ir pan.;
– Lietuvos Respublikos apskrities viršininko įsakymai. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 20 straipsnyje teigiama, kad „apskrities viršininkas leidžia įsakymus ir kitus teisės aktus ir tikrina, kaip jie vykdomi“[578];

---

[574] Lietuvos Respublikos Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.

[575] Lietuvos Respublikos Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002; Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr. I–464, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gegužės 19 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1311.

[576] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr. I–464, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gegužės 19 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1311.

[577] Ten pat.

[578] Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas Nr. I–707, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gruodžio 15 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 101–2015.

– savivaldybės tarybos norminio pobūdžio sprendimai. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnyje numatyta, kad „savivaldybės taryba svarstomais klausimais priima sprendimus ir kontroliuoja jų įgyvendinimą“[579];
– mero potvarkiai. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 4 punkte įtvirtinta, jog „mero sprendimai įforminami potvarkiais“[580];
– savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymai ir jais tvirtinami nuostatai;
– seniūno įsakymai.

Kaip matyti, yra įvairių viešojo administravimo teisės aktų sisteminimo kriterijų, kurie turi reikšmės taikant šiuos teisės aktus viešojo administravimo praktikoje. Teisinėje literatūroje nurodomi ir kiti administracinių aktų skirstymo kriterijai, pavyzdžiui, pagal galiojimo datos pradžią, pagal viešojo administravimo institucijos kompetencijos pobūdį, pagal tai, ar atitinka įstatymą, pagal administracinių aktų apsaugos būdą, pagal administracinių aktų taikymo sritį ir pan.[581] Pateikta viešojo administravimo teisės aktų sistema leidžia nustatyti administracinių aktų parengimo, išleidimo ir taikymo problemas viešojo administravimo praktikoje.

2.5. Viešojo administravimo teisės aktams keliami reikalavimai ir jų nesilaikymo padariniai

Reikalavimai, keliami viešojo administravimo teisės aktams – tai tam tikros standartinės aplinkybės, kurioms esant administracinis aktas tampa teisėtu ir atitinka viešuosius interesus. Teisinėje literatūroje yra įvairių nuomonių dėl administraciniams aktams keliamų reikalavimų. Štai D. N. Bachrachas ir S. D. Chazanovas administraciniams aktams keliamus reikalavimus tapatina su šių aktų efektyvumu ir kokybiškumu[582]. Administracinių aktų kokybė priklauso nuo to, kaip viešojo administravimo subjektas laikosi keliamų reikalavimų leisdamas administracinius aktus. Tokiems rei-

---

[579] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas Nr. I–533, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. liepos 7 d. (nauja redakcija) // Valstybės žinios. 2000. Nr. 91–2832.

[580] Ten pat.

[581] Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право. Москва, 1999. С. 269; Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право Российской Федерации. Москва, 2001. С. 268; Васильев Р. Ф. Акты управления. Москва, 1987. С. 139–140.

[582] Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург, 1999. С. 28–29.

kalavimams priklauso: *pirma*, tikslingumas, t. y. administracinis aktas turi užtikrinti viešųjų interesų poreikių tenkinimą (mokslinis pagrįstumas, atitiktis gyvenimo realijoms, valdymo sprendimo kompleksiškumas, pareigūnų kvalifikuotumas ir pan.); *antra*, teisėtumas (viešojo administravimo subjekto kompetentingumas, atitiktis įstatymui, procesinė procedūra); *trečia*, organizaciniai techniniai reikalavimai (lakoniškumas, aiški ir taisyklinga kalba, dokumento struktūra).

V. M. Manochinas išskiria kitas viešojo administravimo teisės aktams keliamų reikalavimų grupes[583]:

1) reikalavimai, keliami rengiant ir priimant administracinius aktus;

2) reikalavimai, keliami dėl administracinių aktų įsigaliojimo;

3) administracinio akto turinio ir formos reikalavimai.

Šiuolaikinėje teisinėje valstybėje viešojo administravimo subjektų priimami sprendimai turi atitikti kiekvieno piliečio, visuomenės ar jos grupės interesus, taip pat Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintą tarnavimo žmonėms principą. Vadinasi, pagrindinis reikalavimas, taikomas administraciniams aktams, yra teisėtumas, t. y. administracinių aktų rengimo, priėmimo ir išleidimo procedūrų teisėtas laikymasis. Būtent teisėtumo reikalavimas yra taikomas visuose administracinio akto rengimo ir išleidimo etapuose, t. y. turi būti sudarytos tinkamos akto veikimo ir valdymo tikslų pasiekimo sąlygos.

Išnagrinėjus mokslinę literatūrą ir galiojančius teisės aktus, viešojo administravimo teisės aktams keliamus teisėtumo reikalavimus apibendrintai galima suskirstyti į dvi grupes:

1) *bendri teisėtumo reikalavimai, keliami viešojo administravimo teisės aktams* (šie reikalavimai yra vienodai taikomi visiems administraciniams aktams):

– administracinis aktas turi atitikti įstatyme įtvirtintas ir pagal piliečių, visuomenės ir valstybės interesus priimtas nuostatas. Iš to išplaukia, kad administracinis aktas neturi prieštarauti Lietuvos Respublikos Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems teisės aktams, neturi varžyti piliečių teisių, laisvių ir teisėtų interesų;
– administracinis aktas turi būti skirtas tam tikslui, kuris tiesiogiai numatytas įstatyme;
– administracinis aktas turi būti priimtas kompetentingos viešojo administravimo institucijos (pareigūno), neperžengiant jai suteiktų

[583] Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. Москва, 1996. С. 161–164.

įgaliojimų (kompetencijos). Tai reiškia, kad priimant administracinį aktą neturi būti ribojama arba pažeidžiama įstatymuose ar kituose teisės aktuose įtvirtinta žemiau pagal pavaldumą esančių viešojo administravimo institucijų kompetencija ir operatyvinis savarankiškumas. Teisę priimti administracinius aktus turi tik tie viešojo administravimo subjektai, kuriems tokia kompetencija suteikiama įstatymų leidėjo;

– administracinis aktas turi būti priimtas įstatymo (kito teisės akto) nustatyta tvarka, t. y. griežtai laikantis visų parengimo, priėmimo, išleidimo ir įsigaliojimo taisyklių. Šis teisėtumo reikalavimas labai glaudžiai susijęs su administracinio proceso teisiniu reguliavimu, nuo kurio priklauso administracinio akto pagrįstumas, tikslingumas ir tinkamumas ginant viešuosius interesus;
– administracinis aktas turi būti priimtas laikantis įstatyme (kitame teisės akte) nustatytos formos, t. y. tinkamos struktūros (skirstymas į skyrius, skirsnius, straipsnius, dalis, punktus), pavadinimas turi atitikti turinį (aiškus ir lakoniškas tekstas, nėra dviprasmiškų terminų, nurodyta priėmimo data, registracijos numeris, pasirašytas kompetentingo pareigūno, ir pan.). Kai kurie autoriai šį teisėtumo reikalavimą vadina organizaciniais techniniais reikalavimais[584]. Viešojo administravimo teisės aktams keliamų formalių reikalavimų nereikėtų pervertinti, nes nuo to priklauso tolesnis šio akto taikymas ir galiojimas;

2) *specialūs teisėtumo reikalavimai, keliami viešojo administravimo teisės aktams* (šie reikalavimai yra papildomi ir keliami tik kai kuriems administraciniams aktams atsižvelgiant į jų turinį ir paskirtį):

– kai kurie administraciniai aktai turi būti priimami tik tam tikru laiku (pvz., kai kurios viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) valdymo sprendimą dėl kovos su stichine nelaime turi priimti laiku, t. y. iškilus realiai grėsmei; pareigūnas nutarimą skirti administracinę nuobaudą turi priimti per 6 mėnesius nuo padaryto teisės pažeidimo dienos);
– kai kurie administraciniai aktai turi būti priimami pagal aukštesnių viešojo administravimo institucijų išleistus teisės aktus, t. y. nustatoma jų tvirtinimo tvarka, neturi būti prieštaravimų, privalu sude-

[584] Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право Российской Федерации. Москва: Дело и сервис, 2001; Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма-Инфра, 2001.

rinti sprendžiamą klausimą su aukštesnėmis pagal pavaldumą viešojo administravimo institucijomis ir pan.;
– kai kurie administraciniai aktai priimami asmenų, sulaukusių tam tikro amžiaus arba įgijusių subjektiškumą, atžvilgiu (pvz., administracinė nuobauda skiriama asmeniui, sulaukusiam 16 metų amžiaus; išduoti licenciją verstis komercine ūkine veikla viešojo administravimo subjektas gali tik atitinkama tvarka įregistruotai įmonei);
– kai kuriems administraciniams aktams taikoma atskira parengimo ir išleidimo tvarka, kurią nustato atitinkami viešojo administravimo subjektai įvairiais valdymo klausimais. Juose gali būti nustatytas terminas, nuo kada valdymo aktas pradeda galioti, kuriems asmenims ir iki kada jis galioja.

Kaip matyti, teisėtumo reikalavimas yra svarbus veiksnys, lemiantis viešojo administravimo subjekto priimto valdymo sprendimo kokybę ir jo atitiktį piliečių bei visuomenės poreikiams. Kita vertus, viešojo administravimo praktikoje pasitaiko atvejų, kai priimant ir išleidžiant administracinius aktus nepaisoma kai kurių teisėtumo reikalavimų. Vadinasi, toks administracinis aktas ar tam tikra jo dalis tampa neteisėta, t. y. prieštaraujančia teisėtumo reikalavimams. Teisinėje literatūroje viešojo administravimo teisės aktai, kai nesilaikoma teisėtumo reikalavimų juos priimant ir išleidžiant, vadinami *netobulais,* arba *defektiniais, teisės aktais*[585]. Administracinį aktą defektiniu (neteisėtu visą aktą ar tik tam tikrą jo dalį) gali pripažinti tik teismas, tačiau šiandieninėje viešojo administravimo praktikoje kyla problema, kai bet koks teisės subjektas galiojantį viešojo administravimo subjekto valdymo sprendimą gali pripažinti defektiniu, nes nėra nustatyta teisinių standartų dėl tokių aktų pripažinimo neteisėtais.

Defektiniai viešojo administravimo teisės aktai yra dviejų rūšių:

1) *ginčytini valdymo aktai*, t. y. tokie teisės aktai, kurie yra neteisėti iš dalies (t. y. neteisėtas tam tikras straipsnis, jo dalis ar punktas). Toks administracinio akto netobulumas yra fiktyvus. Tai reiškia, kad ginčo atveju teismas tokį administracinį aktą gali pripažinti teisėtu ir jis bus privalomas vykdyti, išskyrus tik tą dalį, kuri gali būti pakeista arba panaikinta. Kai kurie autoriai (Friedrich A. von Hayek, D. Galligan) tokią padėtį vadina *administracinio akto teisėkūros prezumpcija*[586], t. y. negalima galiojančio admi-

---

[585] Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Том 2. Москва: Норма, 2002; Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву. Москва, 2000; Barnet H. Constitutional & Administrative Law. London: Cavendish Publising Limited, 1996.

[586] Hayek F. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. Taisyklės ir tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1998. T. 1. P. 185; Galligan D. J., Smilov D. M. Administrative Law in Central and Eastern

nistracinio akto pripažinti neteisėtu iš dalies iki to momento, kol kompetentingos institucijos (šiuo atveju teismas) neįrodo, jog teisėtumo reikalavimas pažeistas;

2) *niekiniai valdymo aktai*, t. y. tokie teisės aktai, kurie yra neteisėti iš esmės (t. y. nuo priėmimo ir išleidimo momento), neatitinka viešųjų interesų poreikių, o jų vykdymas gali sukelti teisėtumo pažeidimus. Tokių administracinių aktų neteisėtumas toks akivaizdus, kad net nereikia specialios teisinės procedūros arba atitinkamos teisinės kvalifikacijos norint tai įrodyti. Niekinis administracinis aktas neturi būti vykdomas nuo pat pradžios (adresatai turi atsisakyti vykdyti tokį teisės aktą), nes priešingu atveju atsirastų teisinė atsakomybė (pvz., apskrities viršininkas išleidžia įsakymą, kad apskrityje įvedamas naujas įstatymo nenumatytas mokestis). Vadinasi, niekinis administracinis aktas yra toks teisės aktas, kurį priimant ir išleidžiant pažeidžiamos teisės normos, kuris neturi įstatymiško pagrindo ir yra priimamas nekompetentingo viešojo administravimo subjekto ir kuriuo įtvirtintas reikalavimas pažeisti kokią nors teisę.

Apibendrinant galima pasakyti, kad viešojo administravimo subjektai, laikydamiesi nustatytų valdymo sprendimų priėmimo reikalavimų, turėtų efektyviau įgyvendinti vykdomąją ir tvarkomąją veiklą. Kita vertus, viešojo administravimo teisės aktams keliami teisėtumo reikalavimai leidžia nustatyti tinkamą valdymo aktų parengimo ir priėmimo procedūrą bei išvengti taikymo problemų praktikoje.

2.6. Viešojo administravimo teisės aktų leidybos procedūra ir jos stadijos

Viešojo administravimo teisės aktų parengimo, priėmimo ir išleidimo procedūra reglamentuojama įvairiais teisės aktais. Administracinių aktų leidybos procedūra priklauso nuo to, koks administracinis aktas yra rengiamas (ar nutarimas, ar potvarkis, ar įsakymas) ir kuri viešojo administravimo institucija (pareigūnas) yra įgaliota priimti ir išleisti administracinį aktą. Pastaruoju metu Lietuvoje kol kas nėra bendro teisės akto, numatančio administracinių aktų leidybos procedūrą. Pagrindinis teisės aktas, nustatantis viešojo administravimo teisės aktų parengimo, priėmimo, išleidimo ir paskelbimo tvarką, yra 1994 m. rugpjūčio 11 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1188 patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriau-

---

Europe 1996–1998. Budapest, Central European University Press, 1999. P. 136.

sybės darbo reglamentas[587]. Kiti teisės aktai yra tik informacinio pobūdžio arba nustatantys tik galutinius administracinių aktų leidybos procedūros etapus[588].

Viešojo administravimo teisės aktų parengimo, priėmimo ir išleidimo tvarką analizuosime aptardami administracinių aktų leidybos stadijas. Atlikus šiuo metu galiojančių teisės aktų, reglamentuojančių administracinių aktų priėmimo ir išleidimo tvarką, tyrimus galima būtų išskirti šias administracinio akto leidybos stadijas ir etapus:

1) *teisėdaros iniciatyvos stadija.* Lietuvos Respublikos Konstitucijos 68 straipsnyje įtvirtinta norma, kad „įstatymų leidybos iniciatyvos teisė <…> priklauso <…> Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei <…> taip pat piliečiams“[589]. Konstitucijoje įtvirtinti visuotini įstatymo leidybos principai. Kaip matyti, teisėdaros iniciatyvos teisė priklauso ir Vyriausybei, t. y. ji gali priimti nutarimą dėl Seimui teikiamų įstatymų projektų. Svarstant šiuos projektus Seime, Vyriausybei atstovauja Ministras Pirmininkas arba jo įgaliotas ministras[590]. Įgyvendindami šią teisę ministrai pagal jiems vadovauti pavestas valdymo sritis pasirašo ministerijų parengtus ir Vyriausybei teikiamus įstatymų ir kitų teisės aktų projektus arba pasiūlymus dėl jų leidybos;

2) *viešojo administravimo teisės akto rengimo stadija*. Išskiriami šie administracinio akto projekto paruošimo etapai:

– *viešojo administravimo teisės akto projekto rengimas*. Šiame etape numatomas akto projekto parengimo terminas ir ta viešojo administravimo institucija, kuri kompetentinga priimti ir išleisti administracinį aktą. Administracinio akto projekto iniciatoriais gali būti įvairios organizacijos ir jos

---

[587] Valstybės žinios. 1994. Nr. 63–1238. Nauja teisės akto redakcija: Valstybės žinios. 2003. Nr. 27–1089.

[588] Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymas Nr. I–119, priimtas 1993 m. birželio 6 d. // Valstybės žinios. 1993. Nr. 12–296; 2002. Nr. 124–5626; Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas Nr. I–872, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1995 m. gegužės 5 d. // Valstybės žinios. 1995. Nr. 41–991; Įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijos, patvirtintos Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 8 d. įsakymu Nr. 104 // Valstybės žinios. 1998. Nr. 87–2416, 2002. Nr. 50–1923; Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų registro įstatymas Nr. I–873, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1995 m. gegužės 2 d. // Valstybės žinios. 1995. Nr. 41–992.

[589] Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.

[590] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr. I–464, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gegužės 19 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1311.

struktūriniai padaliniai, Vyriausybės įstaigos, valstybės ir savivaldybių institucijos (pareigūnai), apskričių viršininkai, kurie pagal savo kompetenciją negalėdami išspręsti su jų viešojo valdymo sritimi susijusių klausimų gali teikti atitinkamus projektus Vyriausybei. Vyriausybei teikiami teisės aktų projektai turi atitikti kituose teisės aktuose įvirtintus reikalavimus, susijusius su rengiamo akto projekto forma, turiniu ir pan.[591]

– *viešojo administravimo teisės akto projekto preliminarus svarstymas.* Parengus administracinio akto projektą būtina nustatyti ir suderinti jo struktūrą, t. y. kad rengiamas administracinis aktas logiškai atitiktų teisinio reguliavimo paskirtį (kokiam valdymo tikslui rengiamas administracinis aktas, kokie valdymo uždaviniai ir kuriose viešojo valdymo srityse jie bus įgyvendinami). Šiame etape, derinant administracinio akto struktūrą, nuodugniai analizuojama kiekviena valdymo problema. Kad administracinis aktas būtų geros kokybės ir norint gauti papildomų duomenų tenka pateikti paklausimus įvairioms organizacijoms, konkretiems valdymo srities ekspertams – specialistams. Parengtas administracinio akto projektas svarstomas net kelis kartus, kad būtų priimtas galutinis ir neginčijamas sprendimas, t. y. turi būti suderinti bei atsispindėti ne tik valstybės (viešojo administravimo subjekto), bet ir atskirų piliečių bei visuomenės viešieji interesai;

– *viešojo administravimo teisės akto projekto derinimas.* Šis etapas gali tapti vienu pagrindinių administracinio akto rengimo stadijoje, jei tokia jo tvarka nustatoma specialiu teisės aktu (pvz., Aplinkos apsaugos departamento vadovo įsakymas, kuriame sprendžiami saugomų teritorijų valdymo klausimai, privalo būti suderintas ne tik su Aplinkos ministerija, bet ir neprieštarauti Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatyme numatytoms nuostatoms).

Vyriausybei teikiami administracinių aktų projektai, susiję ne tik su juos parengusių, bet ir su kitų viešojo administravimo institucijų valdymo sritimi bei kompetencija, turi būti suderinti su šiomis institucijomis (pvz., teikiami administracinių aktų projektai, susiję su valstybės biudžetu, privalo būti suderinti su Finansų ministerija; arba administracinių aktų projektai, susiję su savivaldybių institucijų veikla, – su Lietuvos savivaldybių asociacija).

---

[591] Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas Nr. I–872, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1995 m. gegužės 5 d. // Valstybės žinios. 1995. Nr. 41–991; Įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijos, patvirtintos Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 8 d. įsakymu Nr. 104 // Valstybės žinios. 1998. Nr. 87–2416; 2002. Nr. 50–1923.

Bet koks viešojo administravimo institucijos (pareigūno) parengtas administracinio akto projektas turi būti suderintas su tos institucijos teisės (arba juridiniu) skyriumi. Kai kurių administracinių aktų projektų būtina atlikti teisines ekspertizes, t. y. dėl jų teisėtumo, dėl jų galimo poveikio adresatams ir pan.;

– *viešojo administravimo teisės akto papildymas, apdorojimas ir aprobavimas.* Rengiamas administracinio akto projektas gali būti papildomas paaiškėjus naujoms įstatymų ar valstybinio valdymo praktinės veiklos aplinkybėms. Administracinis aktas apdorojamas teisiškai, t. y. vartojama tinkama teisinė kalba, aiškus tekstas, pašalinamos dviprasmiškos sąvokos, teiginiai ir pan. Administracinio akto projekto aprobavimas – tai patvirtinimas, kad rengiamas valdymo aktas yra parengtas priimti. Būtent šiuo etapu baigiasi valstybinio valdymo (administracinio) akto rengimo stadija;

3) *viešojo administravimo teisės akto projekto priėmimo stadija*. Etapai:

– *viešojo administravimo teisės akto projekto pateikimas kompetentingam viešojo administravimo (teisėdaros) subjektui.* Šio etapo gali ir nebūti, jei administracinio akto projektą rengia tas pats subjektas, kuris yra kompetentingas (įgaliotas) išleisti valdymo aktą. Priešingu atveju toks projektas turi būti siunčiamas įgaliotai priimti administracinį aktą institucijai;

– *viešojo administravimo teisės akto projekto svarstymas.* Svarstomą administracinio akto projektą pristato tas viešojo administravimo subjektas, kuris rengė šį aktą išdėstydamas jo esmę, įtaką visuomenei, teisinei sistemai ir pan. Parengtas administracinio akto projektas svarstomas atskirais klausimais, svarstymo eiga yra protokoluojama;

– viešojo administravimo teisės akto priėmimas. Kolegialiose viešojo administravimo institucijose sprendimai dėl svarstomo administracinio akto projekto priimami posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma. Priimant administracinio aktą reikia atsižvelgti į tai, kad galutinis išleidžiamo valdymo akto (nutarimas, įsakymas) varianto tekstas būtų tinkamai parengtas, įformintas, logiškas bei aiškus. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad šiame etape išnyksta sąvoka „projektas“;

4) *viešojo administravimo teisės akto išleidimo stadija.* Etapai:

– *viešojo administravimo teisės akto pasirašymas ir oficialus patvirtinimas*. Šiame etape administracinis aktas įgauna teisinę galią ir tampa oficialiu teisės aktu (dokumentu). Kolegialiose viešojo administravimo institucijose administracinis aktas yra pasirašomas tos institucijos vadovo (pvz., Vyriausybės priimtus nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir atitinkamos valdymo srities ministras, o jei nutarimas apima kelias viešojo valdymo sri-

tis, tada tokį teisės aktą pasirašo Ministras Pirmininkas ir ministras, vadovaujantis nutarimo projektą pateikusiai ministerijai). Vienvaldiškose valdymo institucijose administracinis aktas oficialiai patvirtinamas atitinkamos organizacijos vadovo parašu (pvz., įstaigų prie ministerijų išleistus įsakymus dažniausiai pasirašo tos įstaigos vadovas).

Kolegialių viešojo administravimo institucijų priimtas administracinis aktas iki jo oficialaus paskelbimo negali būti keičiamas arba papildomas. Ši procedūra galima tik vėl iš naujo balsuojant dėl pateikto administracinio akto projekto. Jeigu administracinį aktą priima individualus subjektas, jis gali keisti tą aktą bet kuriuo metu, tačiau privalo laikytis nustatytų procedūrinių reikalavimų.

Priimtas administracinis aktas turi būti pagal patvirtintą pavyzdį įformintas, t. y. jame turi būti visi oficialūs simboliai, jis turi būti atitinkama tvarka įregistruojamas, tokiam aktui turi būti suteikiamas eilės numeris;

– *viešojo administravimo teisės akto skelbimas ir įsigaliojimas.* Tai vienas iš svarbiausių administracinio akto išleidimo etapų, nes šiuo atveju valdymo aktas pradeda veikti (galioti) įvairių adresatų, t. y. piliečių, organizacijų ir kitų teisės subjektų, atžvilgiu. Šio etapo svarbą lemia: 1) galimų teisinių pasekmių atsiradimas; 2) procesinės funkcijos įgyvendinimas; 3) valdymo sprendimo praktinio įgyvendinimo užtikrinimas; 4) informacinės funkcijos vykdymas (teisės subjektai susipažįsta su administraciniu aktu ir jame įtvirtintomis teisėmis bei pareigomis)[592]. Priimti valstybinio valdymo (administraciniai) aktai oficialiai skelbiami leidinyje „Valstybės žinios“. Skelbtini administraciniai aktai „Valstybės žinių“ redakcijai turi būti pateikiami ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo jų pasirašymo[593]. Be to, per tris darbo dienas nuo administracinio akto oficialaus paskelbimo „Valstybės žiniose“ jie nustatyta tvarka skelbiami interneto tinklalapiuose.

Viešojo administravimo teisės aktų įsigaliojimo tvarka numatyta 1994 m. priimtame Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatyme[594]. Šiuo metu Lietuvoje teisiškai reglamentuotos dvi valdymo aktų įsigaliojimo formos: *pirma*, kitą dieną po jų oficialaus paskelbimo „Valstybės žiniose“, išskyrus tuos atvejus, kai pačiame valdymo akte nurodoma tiksli jo įsigaliojimo data (pvz., Vyriausybės nutarimai, ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų viešojo administravimo institucijų vadovų ir kolegialių institucijų norminiai administraciniai aktai, aukštesniųjų ad-

---

[592] Абрамова А. И., Рахманина Т. Н. Опубликование нормативных актов // Журнал российского право. 1998. № 10/11. С. 89–100.

[593] Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 27 d. nutarimu Nr. 1188 // Valstybės žinios. 1999. Nr. 92–2693.

[594] Valstybės žinios. 1993. Nr. 12–296; 2002. Nr. 124–5626.

ministracinių vienetų valdymo institucijų, savivaldybių ir jų vykdomųjų institucijų priimti administraciniai aktai); *antra*, viešojo administravimo teisės akto pasirašymo dieną (pvz., Ministro Pirmininko, mero potvarkiai).

Apibendrinant galima pasakyti, kad viešojo administravimo teisės aktų leidybos procedūra yra labai sudėtinga ir paini, tačiau įvertinus kiekvieną administracinio akto rengimo ir priėmimo stadiją bei etapą galima teigti, jog griežtos procedūrinės taisyklės daro įtakos išleidžiamo administracinio akto kokybei (tiek formos, tiek turinio atžvilgiu). Vadinasi, gerai parengtą ir išleistą administracinį aktą turėtų būti lengviau taikyti viešojo administravimo srityje.

3. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO METODAI

Viešojo administravimo teorijoje ir praktikoje kalbama ne tik apie viešojo administravimo formas, bet ir apie viešojo administravimo veiklos įgyvendinimo metodus (toliau – viešojo administravimo metodai). Šiuo atveju viešojo administravimo metodą reikia suprasti geraąja prasme ir vartoti kaip teisinę priemonę valstybinio valdymo tikslams, uždaviniams ir funkcijoms pasiekti. Pažymėtina, kad sąvokos „viešojo administravimo forma“ ir „viešojo administravimo metodas“ yra glaudžiai susijusios.

Viešojo administravimo metodus taiko daugelis administracinės teisės subjektų, tačiau pastebėti jų išorinę išraišką sunku. Viešojo administravimo forma visais atvejais taikoma pirmiau nei viešojo administravimo metodas. Pavyzdžiui, viešojo administravimo institucijos priima administracinius aktus (valdymo forma), kuriuose nustato atitinkamo pareigūno kompetenciją vykdant fizinių ir juridinių asmenų kontrolę aplinkos apsaugos srityje, taikant jiems administracines poveikio priemones (valdymo metodas). Taigi viešojo administravimo metodai visada taikomi viešojo administravimo forma.

3.1. Viešojo administravimo metodų samprata

Norint apibrėžti viešojo administravimo metodą tikslinga pateikti *metodo* sąvoką, t. y. ką reiškia ši mokslinė kategorija. Plačiąja prasme *metodas* suprantamas kaip žmogaus, žmonių grupės veikimo būdas bei priemonė siekiant numatytų tikslų[595].

Viešojo administravimo sistemoje valdymo metodas laikomas teisine priemone. Valdymo metodas turi aksiologinį (vertinimo) pobūdį. Tai reiškia, kad viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) savo kasdienėje vykdomojoje ir tvarkomojoje veikloje naudoja atitinkamas priemones ir būdus, kuriais siekia paveikti žmonių sąmonę ir valią tam, kad būtų sėk-

[595] Tiek „Dabartinės lietuvių kalbos žodyne“, tiek „Tarptautinių žodžių žodyne“ *metodas* apibrėžiamas vienodai, t. y. *veikimo būdas,* arba *sąmoningai pasirinktas veikimo būdas užsibrėžtam tikslui pasiekti* (Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P. 395; Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Leidykla „Žodynas“, 2001. P. 627).

mingai vykdomi viešojo administravimo uždaviniai ir funkcijos. Taikant valdymo metodą galima sužinoti, kaip funkcionuoja viešojo administravimo mechanizmas bei kaip praktiškai įgyvendinamas viešasis administravimas, jo uždaviniai ir funkcijos.

Teisinė kategorija „viešojo administravimo metodas“ suteikia valstybinio valdymo tikslams dinamikos bei yra vienas iš tiesioginių vykdomosios valdžios įgyvendinimo proceso elementų. Šia prasme *viešojo administravimo metodas* suprantamas kaip vykdomosios ir tvarkomosios veiklos praktinio įgyvendinimo būdas bei priemonė siekiant numatytų valdymo tikslų viešojo administravimo srityje. Vadinasi, viešojo administravimo metodus galima laikyti kaip socialinį procesą, kuriuo įgyvendinamas tam tikras valdymo lygis ir jo efektyvumas.

Administracinės teisės teorijoje viešojo administravimo metodai suprantami ir vartojami dvejopai[596]: *pirma,* kaip valdymo metodų egzistavimo teorinis pagrindimas ir jų reikšmės įprasminimas viešojo administravimo srityje, *antra,* kaip valdymo metodų įgyvendinimo mechanizmo norminis aprūpinimas. Iš to išeina, kad viešojo administravimo metodai apima vykdomosios valdžios subjektų veiklos tikslų, uždavinių ir funkcijų (plačiąja prasme valstybinio valdymo) įgyvendinimo būdus bei priemones. Taikant viešojo administravimo metodą tiesiogiai įgyvendinami valstybės uždaviniai ir funkcijos, užtikrinama teisėtvarka, piliečių, juridinių asmenų ir įvairių organizacijų teisės, laisvės ir teisėti interesai.

Viešojo administravimo metodams būdingi šie požymiai:

1) viešojo administravimo metodų panaudojimo tikslas (arba praktinė paskirtis) susijęs su viešojo administravimo įgyvendinimu bei viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) valdymo uždavinių ir funkcijų praktiniu įgyvendinimu;
2) viešojo administravimo metodams būdinga teisinė viešojo administravimo forma (viešojo administravimo metodai normine tvarka įtvirtinami teisės aktuose);
3) teisės (valdymo) aktuose nustatomas valdantysis poveikis, t. y. viešojo administravimo metodų taikymo tvarkos teisinis reguliavimas (tam tikrais atvejais viešojo administravimo praktikoje taikomi valdymo metodai, kurie neįtvirtinti teisės normomis, pavyzdžiui, įtikinimo ir auklėjamųjų priemonių taikymas neatidėliotinais atvejais);

[596] Сергиенко Л. А. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и право. 1998. № 8. С. 18.

4) viešojo administravimo metoduose atsispindi viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) valdingi įgaliojimai pavaldžių ir nepavaldžių asmenų atžvilgiu;
5) viešojo administravimo metodus taiko įvairios viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), siekdamos užtikrinti savo kompetenciją ir įgyvendinti suteiktus įgaliojimus;
6) taikant viešojo administravimo metodus aiškiai apibrėžiami viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) valdymo uždavinių sprendimo būdai;
7) viešojo administravimo metodai visada turi adresatą (individualųjį ar kolektyvinį);
8) viešojo administravimo metodais išreiškiama viešojo intereso apsauga bei vykdomosios valdžios subjektų valdinga valia;
9) viešojo administravimo metodams būdingas tvarkomasis valdymo sistemos pobūdis (taikant valdymo metodus sutvarkomi įvairūs valdymo procesai viešojo administravimo sistemoje);
10) viešojo administravimo metodams būdingas dinamiškumas, t. y. jie gali būti kaip pagrindas atlikti procesinius veiksmus, daro įtaką tuo atveju būtinų valdymo uždavinių ir funkcijų įgyvendinimui ir pan.;
11) viešojo administravimo metodų taikymo tvarka griežtai reglamentuojama įstatymais ir kitais teisės aktais;
12) viešojo administravimo metodais valdymo objektams gali būti daromas tiesioginis poveikis (pvz., fizinės prievartos panaudojimas teisės pažeidėjui, tarnybinės atsakomybės priemonių taikymas valstybės tarnautojams ir pan.) ir netiesioginis poveikis (pvz., valstybės tarnautojams taikomi įvairūs apribojimai, skatinamųjų priemonių taikymas fiziniais ir juridiniams asmenims ir pan.).

Administracinės teisės teorijoje pripažinta, kad viešojo administravimo metodai yra tarsi jungiamoji grandis tarp viešojo administravimo subjektų ir kitų valdymo santykių dalyvių. Čia ir glūdi viešojo administravimo metodų esmė – viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) valios išraiška taikant valdymo metodus.

Viešojo administravimo metodas gali būti suprantamas kaip kryptinga ir tikslinga valdomojo poveikio priemonė. Ši priemonė yra glaudžiai susijusi su teisinio reguliavimo metodu, darančiu įtaką visuomeniniams santykiams. Tarp šių metodų bendra yra tai, kad abu metodai yra reguliuojamosios priemonės. Valdymo ir teisinio reguliavimo metodai skiriasi tuo, kad teisinio reguliavimo metodas apima visus reguliuojamus visuomeninius santykius, jų subjektus, taip pat ir viešojo administravimo institucijų teisi-

nės veiklos reguliavimą, tuo tarpu viešojo administravimo metodas apima tik viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiklos teisinį reguliavimą. Pagrindinis kriterijus, atskiriantis viešojo administravimo metodus nuo teisinio reguliavimo metodo, yra tas, kad teisinio reguliavimo metodas yra administracinės teisės funkcija, o viešojo administravimo metodas – administracinės teisės subjektų, tiksliau – viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) funkcija.

Apibendrinant galima teigti, kad ***viešojo administravimo metodai*** **–** tai viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) tikslingo ir kryptingo poveikio būdai bei priemonės valdymo santykio dalyviams, valdymo objektams, valdomoms sistemoms įgyvendinant valdymo tikslus, pagal valdymo realias socialines sąlygas veiksmingai naudojant valdymo funkcijas.

Teisinėje literatūroje vartojamas ir kitas viešojo administravimo metodų apibrėžimas: ***viešojo administravimo metodai*** **–** tai tam tikros kryptingos viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiklos priemonės ir būdai, kuriais įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka siekiama paveikti kitų valdymo santykių dalyvių sąmonę bei valią tam, kad būtų užtikrinamas sėkmingas valdymo funkcijų ir uždavinių įgyvendinimas.

3.2. Viešojo administravimo metodų rūšys

Mokslinėje literatūroje nurodomi įvairūs viešojo administravimo metodų klasifikavimo kriterijai. Vieni autoriai (pvz., J. N. Starilovas, B. N. Gabričidzė) viešojo administravimo metodus skirsto pagal šiuos kriterijus[597]: 1) priklausomai nuo išorinės išraiškos formos – į teisinius (įtvirtinti teisės aktuose ir turintys teisinę paskirtį) ir neteisinius (organizacinius) viešojo administravimo metodus; 2) pagal administracinius teisinius požymius – į norminius (taikomi tam tikslui, kuris numatytas norminiame teisės akte, įtvirtinančiame visiems privalomas elgesio taisykles) ir individualius (taikomi numatytame individualiame administraciniame akte tikslui) viešojo administravimo metodus.

Kiti autoriai (pvz., A. P. Aliochinas, J. M. Kozlovas) išskiria šiuos viešojo administravimo metodų klasifikavimo kriterijus[598]:

---

[597] Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Том второй. Москва: Издательство НОРМА, 2002; Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Курс административного права Российской Федерации в трех частях. Москва: Дашков и К°, 2003.

[598] Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Москва: Зерцало-М, 2003.

1) priklausomai nuo valdomojo poveikio į valdymo objektus – į imperatyvius (tiesioginiai administraciniai nurodymai, įvairūs draudimai ir pan.), įgalinančius (leidžia atlikti nurodytus veiksmus arba priimti atitinkamus valdymo aktus) ir rekomendacinius (numato skatinimo būdus, rekomendacijas atliekant tam tikrus teisėtus veiksmus) viešojo administravimo metodus;

2) pagal viešojo administravimo subjektų tarpusavio santykius ir santykius su kitais valdymo santykių dalyviais – į kolegialius (viešojo administravimo institucijų – ministerijų, departamentų, tarnybų, inspekcijų – taikomos priemonės ir būdai įvairiems administraciniams teisės subjektams) ir vienvaldiškus (viešojo administravimo pareigūnų – ministrų, įstaigos direktorių, inspekcijos viršininkų, seniūnų – taikomi organizacinio pobūdžio būdai ir priemonės) viešojo administravimo metodus.

Kaip matyti, viešojo administravimo uždavinių ir funkcijų įgyvendinimo būdų ir priemonių taikant valdymo metodus yra įvairių, todėl juos susisteminus galima būti išskirti šias pagrindines viešojo administravimo metodų rūšis:

1) *bendrieji (pagrindiniai) viešojo administravimo metodai,* kurie yra universalūs visai viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) įgyvendinamai vykdomajai ir tvarkomajai veiklai;
2) *specialieji (specifiniai) viešojo administravimo metodai,* kurie pasireiškia atitinkamose viešojo administravimo srityse (pvz., ekonominėje, nacionalinio saugumo užtikrinimo, socialinėje).

3.2.1. Bendrieji viešojo administravimo metodai

Viešojo administravimo sistemoje vyrauja du bendrieji (pagrindiniai) *viešojo administravimo metodai*:

1) įtikinimo valdymo metodas;
2) prievartos (administracinės prievartos) valdymo metodas.

Administracinės teisės teorijoje esama nuomonės, kad priimtiniausias ir humaniškiausias yra *įtikinimo viešojo administravimo metodas.* Taikydamos įtikinimo valdymo metodą viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) siekia, kad asmenys savanoriškai ir tinkamai laikytųsi įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų teisės normų reikalavimų. Būtent įtikinimo valdymo metodu siekiama asmenims sužadinti vidines paskatas, turinčias reikšmės jų elgesiui.

Teisinėje literatūroje įtikinimo viešojo administravimo metodas apibrėžiamas taip: ***įtikinimo viešojo administravimo metodas*** – tai kompleksas

teisinių, auklėjamųjų, aiškinamųjų, skatinamųjų, organizacinių ir visuomeninių poveikio priemonių, kuriomis veikiama žmonių sąmonė, valia bei elgesys siekiant užtikrinti sąmoningą ir savanorišką administracinės teisės normų įgyvendinimą.

Kaip matyti, įtikinimo valdymo metodo turinį sudaro visuma įvairių poveikio priemonių, kuriomis skatinamas privalomas valdymo santykių dalyvių elgesys. Nagrinėjant pateiktą įtikinimo viešojo administravimo metodo sąvoką galima išskirti šias *įtikinimo valdymo metodo formas:*

1) *teisinis žmonių auklėjimas.* Ši forma pagrįsta administracinės teisės auklėjamąja funkcija, t. y. įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų teisės normų prasmės išaiškinimas piliečiams, taip pat piliečių supažindinimas su jų teisėmis, pareigomis ir teisėtais interesais. Viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) uždavinys – įtikinti piliečius, kad jie laikytųsi teisės normų reikalavimų. Tokiam darbui būtinos organizacinės priemonės: seminarų, konferencijų, pasitarimų organizavimas ir vykdymas. Jų metu tiek viešojo administravimo pareigūnai, tiek piliečiai supažindinami su praktiniu priimtų teisės aktų, viešojo administravimo uždavinių ir funkcijų įgyvendinimu įvairiose viešojo administravimo srityse;
2) *moralinis ir materialinis žmonių skatinimas.* Taikant šią įtikinimo formą didinamas valstybės pareigūnų ir piliečių suinteresuotumas geriau vykdyti savo pareigas, veiksmingiau spręsti viešojo administravimo uždavinius ir funkcijas, aktyviau siekti geresnių veiklos rezultatų. Be to, moralinio ir materialinio skatinimo priemonės numatytos įvairiuose viešojo administravimo subjektų išleistuose teisės aktuose;
3) *visuomeninio (organizacinio) poveikio priemonės.* Tai moralinio pobūdžio priemonės, kurias taiko įvairių nevyriausybinių organizacijų atstovai savo nariams už antivisuomenišką elgesį (teisės pažeidimą). Įtikinamais pavyzdžiais parodoma, kuo konkrečių asmenų poelgiai pavojingi visuomenei.

Įtikinimo viešojo administravimo metodas glaudžiai susijęs su administracinės prievartos valdymo metodu. Tradiciškai administracinė prievarta nagrinėjama kaip pagalbinis poveikio būdas, naudojamas tada, kai įtikinimo valdymo metodas būna neveiksmingas. Vadinasi, tik esant būtinumui gali būti taikomas administracinės prievartos kaip teisinės atsakomybės priemonių kompleksas siekiant ginti ir saugoti visuomeninius santykius viešojo administravimo srityje.

Administracinės prievartos valdymo metodas yra žmonių santykių teisinio reguliavimo priemonė. Taikant administracinės prievartos valdymo

metodą užtikrinamas normalus visuomenės, bet kurio viešojo administravimo subjekto ir valdymo proceso funkcionavimas. Administracinės prievartos valdymo metodo socialinę paskirtį lemia socialinės ekonominės priemonės tobulėjant šiuolaikinei visuomenei. Šio metodo socialinė paskirtis kinta priklausomai nuo to, kiek šis metodas atitinka gyventojų poreikius, ekonominę bei politinę visuomenės raidą.

Administracinės prievartos viešojo administravimo metodui būdingi *šie požymiai:*

1) administracinė prievarta – tai ypatinga valstybinės prievartos rūšis, kurios paskirtis yra saugoti ir ginti visuomeninius santykius, susiklostančius viešojo administravimo srityje;
2) administracinės prievartos valdymo metodo turinys įvairiapusiškas, nes apima valstybės taikomas teisines psichinio ir fizinio poveikio priemones asmenų sąmonei ir elgesiui;
3) administracinė prievarta – tai teisinis viešojo administravimo metodas (administracinio poveikio priemonės, taikomos fiziniams ir juridiniams asmenims, giežtai reglamentuojamos įstatymais ir kitais teisės aktais);
4) administracinės prievartos valdymo metodą gali taikyti tik valstybės tam įgaliotos viešojo administravimo institucijos (pareigūnai);
5) administracinės prievartos valdymo metodas gali būti taikomas tiek teismine, tiek neteismine tvarka (viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) taiko įvairias poveikio priemones asmenims nesikreipdamos į teismą, pvz., panaikina leidimus užsiimta ūkine komercine veikla, apriboja transporto priemonių judėjimą tam tikroje teritorijoje ir pan.);
6) administracinės prievartos valdymo metodo taikymo procesinė tvarka daug paprastesnė ir pasižymi operatyvumu bei efektyvumu;
7) administracinės prievartos valdymo metodo taikymo teisinis pagrindas – padarytas teisės pažeidimas arba ypatingų sąlygų, kurios numatytos teisės normose, susidarymas (pvz., stichinės nelaimės, epidemijos).

Taigi ***prievartos (administracinės) viešojo administravimo metodas*** – tai savarankiška ir ypatinga valstybinės prievartos rūšis. Jai būdinga administracinės teisės normomis nustatyta poveikio priemonių, nustatyta tvarka taikomų specialių viešojo administravimo institucijų (pareigūnų), sistema siekiant saugoti bei ginti visuomeninius santykius viešojo administravimo srityje.

Kaip matyti iš pateikto apibrėžimo, administracinės prievartos valdymo metodo turinį sudaro sistema poveikio priemonių, kurias pagal panaudojimo tikslus galima suskirstyti į 3 grupes:

1) *administracinės prevencinės (įspėjamosios) priemonės,* t. y. tokios administracinio poveikio priemonės, kurios taikomos susiklosčius tam tikroms nepaprastoms ir ypatingoms aplinkybėms, turint tikslą iš anksto užkirsti kelią (įspėti) galimam teisės pažeidimui. Taikant administracines prevencines priemones apribojama nustatyta tvarka bei asmenims įtvirtinami įvairūs draudimai (pvz., asmens dokumentų tikrinimas, transporto eismo apribojimas). Administracinės prevencinės priemonės nėra tiesiogiai susijusios su teisės pažeidimu ir naudojamos tam, kad neįvyktų teisės pažeidimas;

2) *administracinės kardomosios priemonės,* t. y. priverstinė administracinio teisės pažeidimo nutraukimo (užkardymo) priemonė, užkertanti kelią žalingoms pasekmėms ir užtikrinanti kalto asmens patraukimą administracinėn atsakomybėn. Prie šių priemonių galima priskirti: fizinio poveikio priemones (antrankių uždėjimas, teisės pažeidėjo sulaikymas), specialiųjų priemonių ir šaunamojo ginklo panaudojimą, finansinio poveikio priemones (licencijos anuliavimas, piniginių lėšų paėmimas ir pervedimas į valstybės biudžetą), techninio pobūdžio priemones (techniškai netvarkingos transporto priemonės eksploatavimo uždraudimas, įvairių darbų nutraukimas dėl saugumo technikos pažeidimų) ir kt.;

3) *administracinės atsakomybės priemonės (administracinės nuobaudos)* – tai tokios administracinio poveikio priemonės, kurias skiria tam įgaliotos viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) fiziniams ir juridiniams asmenims, padariusiems teisės pažeidimus, turint tikslą nubausti juos ir siekiant, kad nubaustas asmuo bei kiti asmenys nedarytų naujų teisės pažeidimų. Administracinės atsakomybės priemonių specifika ta, kad jos taikomos tada, kai administracinis teisės pažeidimas jau padarytas. Prie administracinės atsakomybės prievartos priemonių priskiriamas suteiktos asmeniui specialios teisės (pvz., teisės vairuoti transporto priemones) atėmimas, administracinis areštas, daikto, kuris buvo administracinio teisės pažeidimo padarymo įrankis arba tiesioginis objektas, ir pajamų, kurios buvo gautos padarius administracinį teisės pažeidimą, konfiskavimas ir t. t.

Kaip matyti, administracinės prievartos viešojo administravimo metodas taikomas susidarius nepaprastoms aplinkybėms ir sąlygoms. Viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) valdo šią padėtį ir siekia kuo greičiau normalizuoti tvarką iškilus kokiam nors pavojui. Vadinasi, administracinės prievartos valdymo metodas reikalingas siekiant užtikrinti normalias viešojo administravimo sistemos funkcionavimo sąlygas.

Įtikinimo ir prievartos viešojo administravimo metodai tarpusavyje glaudžiai susiję ir laikomi teisėtvarkos užtikrinimo mechanizmo dalimi. Šiuo požiūriu tikslinga apžvelgti įtikinimo ir prievartos metodų santykį valstybiniame valdyme.

Įtikinimo ir prievartos viešojo administravimo metodų esmė ta, kad šie metodai papildo vienas kitą. Pagrindinis šių metodų bruožas tas, kad viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) įgyvendina ne baudimo funkciją – šių metodų taikymas reiškiasi kaip kūrybiška veikla. Viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) įtikinimo valdymo metodą taiko kaip pagrindinį, kuriuo siekiama paskatinti fizinius ir juridinius asmenis savanoriškai laikytis Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų. Tačiau visuomenėje dažni įvairūs teisės aktų reikalavimų pažeidimai, ir būtent tuomet, kai padaromas teisės pažeidimas, atitinkamos įgaliotos viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) privalo imtis priemonių, kuriomis būtų užtikrinamas teisės aktų laikymasis.

Įtikinimo viešojo administravimo metodu veikiant žmogaus sąmonę bandoma formuoti vidines moralines paskatas bei reikalavimus elgtis teisėtai. Taikant prievartos viešojo administravimo metodą asmuo verčiamas elgtis tinkamai. Tuo tikslu asmens teisės ir laisvės apribojamos, tačiau šis apribojimas yra teisėtas. Įtikinimo ir prievartos viešojo administravimo metodų turinį sudaro atitinkamų priemonių, kuriomis yra sukonkretinamas valstybės valdingas poveikis siekiant užtikrinti privalomą arba galimą administracinės teisės subjekto poelgį, sistema.

Įtikinimo valdymo metodo turinys yra įvairiapusiškas, t. y. įtikinimas naudojamas auklėjamojoje, organizacinėje, švietiamojoje veikloje aiškinant viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) priimtus valdymo sprendimus. Tačiau keliamas klausimas dėl šio metodo taikymo, kai peržengiamos leidžiamo elgesio ribos ir padaromas teisės pažeidimas. Įtikinimo valdymo metodas ne visada yra tinkama priemonė daryti poveikį atskirų asmenų, pažeidusių teisės normas, elgesiui arba sąmonei. Todėl valstybė, gindama kitų žmonių teises, laisves ir teisėtus interesus visuomenėje, priversta teisės pažeidėjams nustatyti įvairias administracinio poveikio ir atsakomybės priemones. Tokiu atveju objektyvus poreikis taikyti prievartos valdymo metodą siekiant pašalinti antivisuomeninius reiškinius, ginti ir saugoti asmenų teises, laisves ir teisėtus interesus, užtikrinti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą. Vadinasi, prievarta – tai valstybinės valdžios įrankis, socialinis elementas. Valstybės prievarta, įtraukta į teisę, virsta teisine (administracine) prievarta ir naudojama kaip viešojo administravimo metodas valdymo procese.

3.2.2. Specialieji viešojo administravimo metodai

Administracinės teisės teorijoje yra ir kitų valdymo metodų, kurie taip pat atlieka tam tikrą poveikį viešojo administravimo subjektams. Atsižvelgiant į daromo valdingo poveikio tam tikriems valdymo santykių dalyviams turinį specialieji viešojo administravimo metodai skirstomi į dvi rūšis[599]:

1) administracinius (tiesioginio poveikio) viešojo administravimo metodus;
2) ekonominius viešojo administravimo metodus.

Administraciniams viešojo administravimo metodams būdingas viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) daromas tiesioginis poveikis valdymo objektams (piliečiams, juridiniams asmenims, kitoms valdymo institucijoms bei pareigūnams). Administraciniai viešojo administravimo metodai veiksmingi tada, kai valdymo subjektai atlieka tokius valdingo pobūdžio veiksmus, kuriais užtikrinamas valdomojo objekto elgesys. Administraciniais valdymo metodais veikiama valdymo objekto valia ir veiksmai. Taikant tiesioginius valdymo metodus, valdymo objektai praranda galimybę veikti savo nuožiūra, nes jie privalo vykdyti duotą nurodymą (valdymo komandą) remdamiesi nustatytomis administracinėmis procedūromis.

Administracinius viešojo administravimo metodus apibūdinantis požymis yra valdymo objektams (pareigūnams, administracine tvarka pavaldiems ir nepavaldiems asmenims) duotų nurodymų ir priimtų valdymo sprendimų (valdymo aktų) vykdymo kontrolė. Visapusiškas valstybinio valdymo tikslų ir uždavinių įgyvendinimas neįmanomas be tiesioginio administracinio poveikio valdymo objektams. Šia prasme pastebimas glaudus administracinių viešojo administravimo metodų ryšys su *tiesioginiu poveikiu* valdymo objektams. *Tiesioginis poveikis* – tai vykdomosios valdžios subjektų kasdienis operatyvus vadovavimas administracine tvarka pavaldiems ir nepavaldiems valdymo objektams, t. y. įsakymo priėmimas, valdingo pobūdžio nurodymai žemesniems pagal pavaldumą objektams ir pan. Šiuo atveju valdymo objektai, kurie privalo paklusti valdančiojo asmens valdingo

---

[599] Teisinėje literatūroje aprašomos ir kitos specialiosios viešojo administravimo metodo rūšys. Pavyzdžiui, išskiriami socialiniai psichologiniai viešojo administravimo metodai, specifiniai veiklos metodai, nukreipti į tam tikrą funkcinį valdymą. Specifiniai veiklos metodai, kitaip vadinami atskirų valdymo funkcijų metodais, yra, pavyzdžiui, sprendimo priėmimo ir vykdymo metodai. Tačiau tokie viešojo administravimo metodai yra tik kaip administracinių valdymo metodų pošakiai arba turinio sudedamoji dalis (Тихомиров Ю. А. Административное право Российской Федерации. Москва: Юрлитинформ, 2003; Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма-Инфра, 2001).

pobūdžio sprendimams, įgauna atitinkamą teisinį statusą. Tai leidžia valdymo objektams tinkamai elgtis viešojo administravimo srityje. Priešingu atveju valdymo subjektai gali taikyti bendruosius viešojo administravimo metodus (įtikinimą ir prievartą), kad užtikrintų priimtų valdymo sprendimų arba duotų valdingų nurodymų vykdymą. Administracinių viešojo administravimo metodų taikymas yra teisinės, valdymo ir politinės kultūrų derinys.

Galima teigti, kad *administraciniai viešojo administravimo metodai* – tai vienašališkas, teisiškai įpareigojantis, valdančiojo valią išreikšiantis valdymo subjekto valdingo pobūdžio poveikis valdymo objekto elgesiui, nustatant valdymo objektų teises ir pareigas bei apibrėžiant duotų nurodymų įvykdymo tvarką viešojo administravimo srityje.

Kaip matyti, administracinių viešojo administravimo metodų taikymo sritis tiesiogiai susijusi su valstybės vaidmens padidėjimu reguliuojant rinkos ekonomikos santykius. Iš tikrųjų be administracinių valdymo metodų beveik neįmanoma užtikrinti monopolizmo panaikinimo ekonominėje viešojo administravimo srityje, apsaugoti ūkinės veiklos subjektų teisių ir teisėtų interesų, ekonominės veiklos subjektų atsakomybės už įstatymo ir kitų teisės aktų normų pažeidimus. Vykdomosios valdžios subjekto tiesioginis administracinis poveikis (pvz., valstybinė registracija, ūkinės veiklos licencijavimas, gyventojų turto deklaravimas) yra būtinas šiuolaikinės viešojo administravimo sistemos elementas.

Administracinis (tiesioginio poveikio) viešojo administravimo metodas glaudžiai susijęs su ekonominiais viešojo administravimo metodais. ***Ekonominiai viešojo administravimo metodai*** – tai valdymo objektams sudarymas tokių sąlygų, kurioms susiklosčius jie patys, ekonomiškai (materialiai) skatinami, pasirenka tinkamą elgesio variantą.

Šiuo atveju valdymo subjektas sudaro palankias sąlygas pasiekti viešojo administravimo tikslus ir išspręsti uždavinius veikiant valdymo objektų asmeninius interesus (pvz., valstybės tarnautojo materialinis paskatinimas, mokesčių lengvatų taikymas juridiniams asmenims). Taikant ekonominius viešojo administravimo metodus privalomo nurodymo (tiesioginio poveikio), būdingo administraciniams valdymo metodams, nėra. Be to, taikant ekonominius viešojo administravimo metodus galimos klaidos ir rizika, t. y. ekonominio sverto elementas. Ekonominio viešojo administravimo metodo taikymas materialiai skatina tam tikrus valdymo santykio dalyvius atitinkamai elgtis, didina jų suinteresuotumą veiklos rezultatais, juo sukonkretinami asmenų poreikiai norima linkme. Kaip matyti, ekonominis valdymo metodas pagrįstas tokiomis ekonominėmis kategorijomis kaip pelnas, kaina, vertė, ekonominė sankcija ir pan.

Ekonominiai viešojo administravimo metodai – tai valdymo subjektų valdingo pobūdžio įgaliojimų įgyvendinimas valdymo objektų atžvilgiu naudojant netiesioginio poveikio būdus ir priemones. Valdymo objekto padėtis esti tokia, kad jis pats pradeda veikti be valdymo subjekto direktyvinių nurodymų, nes toks jo elgesys materialiai skatinamas. Kartu skatinamas ir materialinis (ekonominis) valdymo objekto suinteresuotumas vykdyti jam pavestas užduotis viešojo administravimo srityje.

Ekonominius viešojo administravimo, kaip ir administracinius valdymo, metodus ir jų taikymą tikslinga sureguliuoti teisės normomis. Priešingu atveju galimi kriminogeniniai padariniai, pavyzdžiui, privatizacijos, korupcijos administracinis teisinis reguliavimas privalo turėti apsaugos mechanizmą, kad nebūtų teisinių vakumų, t. y. kad nedidėtų reketavimas, kyšininkavimas ir kitos nusikalstamos veikos. Ekonominių viešojo administravimo metodų taikymo *administracinis ir teisinis reguliavimas* turėtų būti vykdomas laikantis valstybinio valdymo ir jo finansavimo politikos. Be to, ekonominiai valdymo metodai turi remtis *bendruoju vadovavimu*, t. y. tiesiogiai ir sistemiškai veikiant valdymo objektus pagal nubrėžtus valdymo tikslus ir uždavinius. Ekonominių viešojo administravimo metodų skatinamasis vaidmuo turi būti aiškus, efektyvus ir rezultatyvus viešojo administravimo sistemoje.

Apibendrinant galima teigti, kad didėjant specialiųjų viešojo administravimo metodų vaidmeniui valstybiniame valdyme tikslinga optimizuoti kiekvieną valdymo lygį, t. y. pritaikyti valdymo metodą taip, kad jis efektyviai veiktų atitinkamoje viešojo administravimo srityje ir valdymo šakoje.

3.3. Administracinių ir ekonominių metodų derinimas viešojo administravimo srityje

Administracinių ir ekonominių viešojo administravimo metodų derinimo problema eklektiška, t. y. negalimas antagonistinis valdymo subjektų naudojamų tiesioginio ir netiesioginio poveikio būdų ir priemonių prieštaravimas dėl valdymo objektų. Galima nurodyti keletą priežasčių:

1) jei pagal savo prigimtį valdymo veikla yra administracinė, tai valdymo metodai, taikomi praktiškai įgyvendinant administracinę valdymo veiklą, turi būti administraciniai, t. y. turinio požiūriu turėtų būti administracinių ir ekonominių valdymo metodų darinys;

2) administraciniai (tiesioginio poveikio būdai) ir ekonominiai (netiesioginio poveikio būdai) viešojo administravimo metodai taikomi siekiant

vieno tikslo – įgyvendinti valdymo subjekto valdingo pobūdžio poveikį valdymo objektams;

3) tiesioginiai ir netiesioginiai poveikio būdai ir priemonės, taikomos atitinkamų viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) praktinėje vykdomojoje ir tvarkomojoje veikloje, yra kaip vienašališka ir valdinga valdymo subjekto valios išraiška (pvz., Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas dėl piniginės išmokos piliečiui X, t. y. skatinamosios priemonės įforminimas valdymo sprendimu – individualiu valdymo aktu);

4) administraciniai ir ekonominiai viešojo administravimo metodai įgyvendinami esant teisinei viešojo administravimo formai. Nesant minėtų valdymo metodų teisinės formos efektyviai, racionaliai ir rezultatyviai įgyvendinti viešojo administravimo veiklos negalima;

5) administracinių ir ekonominių valdymo metodų derinimas pastebimas viešojo administravimo teisės aktuose. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 31 nutarimas Nr. 983 „Dėl pedagogų darbo užmokesčio padidinimo“[600], Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 1024 „Dėl kompensacijų mokėjimo tarnybos metu žuvus tikrosios karo tarnybos kariams“[601] ir kt. Būtent valdingo pobūdžio valdymo sprendimu ne tik paliečiami valdymo objekto materialiniai interesai, bet kartu tai yra viena iš teisinių valdymo formų įgyvendinant viešojo administravimo uždavinius. Ekonominės poveikio priemonės pasiekiamos administraciniu teisiniu poveikiu.

Administraciniai ir ekonominiai viešojo administravimo metodai, būdami skirtingos paskirties ir turinio, valstybinio valdymo institucijų (pareigūnų) veiklos praktikoje tarpusavyje susiję ir įgyvendinami bendrai. Bendra tarp šių valdymo metodų tai, kad juos taiko viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), jais daromas valdingas poveikis valdymo objektams, jais sprendžiami valdymo uždaviniai ir funkcijos, jiems būdinga teisinė viešojo administravimo forma (priimamas individualus arba norminis valdymo aktas). Tačiau skirtingose viešojo administravimo srityse ir šakose administraciniai ir ekonominiai viešojo administravimo metodai taikomi kitaip. Pavyzdžiui, nacionalinio saugumo arba vidaus reikalų valdymo srityje vyrauja administraciniai viešojo administravimo metodai, švietimo ir mokslo, sveikatos apsaugos valdymo srityje – ekonominiai viešojo administravimo metodai.

Pastarąjį dešimtmetį Lietuvoje vykdoma viešojo administravimo sistemos reforma atsižvelgiant į administracinius politinius ir ekonominius pokyčius visuomenėje. Kaip rodo šiandieninė vykdomosios valdžios subjek-

---

[600] Valstybės žinios. 1998. Nr. 70–2047.
[601] Valstybės žinios. 2001. Nr. 74–2594.

tų veiklos praktika, toks procesas nėra lengvas, nes prie rinkos ekonomikos santykių buvo pereinama iš anksto nepasirengus ir neetapiškai. Tai sukėlė tam tikrų problemų, nes daugeliu atvejų vykdomosios valdžios subjektams teko naudoti tiesioginio poveikio valdymo objektams būdus (administracinius valdymo metodus). Tačiau administraciniai valdymo metodai buvo taikomi neefektyviai. Susidariusi padėtis lėmė viešojo administravimo sistemos nestabilumą ir tam tikrų valdymo šakų valstybinio reguliavimo susilpnėjimą. Tai turėjo neigiamų pasekmių visuomenėje (pvz., ėmė nuolat vėluoti darbo užmokesčiai, padidėjo nedarbas, padažnėjo streikų ir piketų). Galima teigti, kad administraciniai ir ekonominiai valdymo metodai buvo taikomi nedarniai, o vykdomosios valdžios subjektai vadovavosi protekcionizmu (asmeninėmis pretenzijomis), tai sukėlė viešojo administravimo sistemos disbalansą.

Dabartinė vykdomosios valdžios įgyvendinimo praktika liudija, kad administracinius ir ekonominius viešojo administravimo metodus derinti būtina siekiant išvengti ankstesnių klaidų. Viešojo administravimo subjektų vykdomojoje ir tvarkomojoje veikloje dažniau taikomi administraciniai valdymo metodai (nors ekonominių valdymo metodų reikšmė irgi akivaizdi), be kurių beveik neįmanoma užtikrinti gero administruojamos valdymo šakos lygio, greito ir veiksmingo valdymo sprendimų ir valdymo uždavinių įgyvendinimo. Siekiant tinkamai ir tikslingai naudoti administracinius valdymo metodus būtinas jų mokslinis, ekonominis ir teisinis pagrįstumas, valstybės tarnautojų profesionalumas juos įgyvendinant ir pan.

Administracinių ir ekonominių viešojo administravimo metodų norminis įtvirtinimas pastebimas daugelyje Vyriausybės nutarimų, kitų viešojo administravimo institucijų išleistuose įsakymuose, patvirtintose taisyklėse, instrukcijose, kuriose numatyti draudimai, apribojimai, leidimai, skatinimai, adresuojami valdymo objektams (pvz., nutarimai dėl pensinio aprūpinimo, dėl mokėjimo už komunalines paslaugas, dėl mokesčių mokėjimo lengvatų). Būtent šiuose valdymo aktuose atsispindi specialiųjų valdymo metodų ir visos viešojo administravimo sistemos esmė. Viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiklos uždaviniai ir funkcijos suformuluoti taip, kad juos įgyvendinant būtų daromas administracinis arba ekonominis poveikis valdymo objektams.

Apibendrinat bendruosius ir specialiuosius viešojo administravimo metodus galima teigti, kad bet koks valdymo metodas turi nurodyti patį paprasčiausią būdą tikslui pasiekti, užtikrinti tinkamą valdymo sprendimų priėmimą ir vykdymą, valdymo uždavinių ir funkcijų įgyvendinimą, o svarbiausia – taikyti valdymo metodus turėtų būti paprasta, racionalu, ekonomiška ir rezultatyvu.

V SKYRIUS

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEISĖTUMO UŽTIKRINIMAS

1.1. Teisėtumo užtikrinimo viešajame administravime samprata

Konstituciniai teisėtumo ir jo užtikrinimo pagrindai įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucijos) 6 ir 7 straipsniuose[602]. Teisinėje literatūroje terminas „teisėtumas“ suprantamas įvairiai:

1) kaip praktinis rašytinės teisės turinio įgyvendinimas[603];

2) kaip teisėtumo principas;

3) kaip demokratinės visuomenės valdymo metodas;

4) kaip valstybinės valdžios ir valdymo subjektų santykių su visuomene sistema.

Teisėtumas – tai teisinės demokratinės visuomenės egzistavimo ir raidos pagrindas. Pasitelkus teisėtumą užtikrinamas asmenų teisių, laisvių ir teisėtų interesų įgyvendinimas, teisinės valstybės kūrimas, valstybės valdymo sistemos funkcionavimas ir pan. Teisėtumo turinį apibūdina trys tarpusavyje susiję elementai:

1) teisės privalomumas visiems. Teisės, kaip norminio institucinio derinio, požymis yra tas, kad rašytinės teisės nuostatos yra realiai faktiškai įgyvendinamos. Jeigu yra teisė, yra ir teisėtumas, t. y. tvarka, kuriai esant visuomeninių santykių dalyviai privalo griežtai laikytis teisės normų ir vykdyti jų reikalavimus;

2) teisėtumo idėja. Teisinėje sąmonėje diegiama tokio visų visuomeninių santykių dalyvių elgesio tikslingumo ir būtinumo idėja, kai nelieka vietos savivalei, teisė tampa visuotinė ir iš tikrųjų įgyvendinamos subjekti-

---

[602] Konstitucijos 6 straipsnyje numatyta, kad Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas, o 7 straipsnyje teigiama, kad negalioja joks įstatymas arba Konstitucijai priešingas kitas aktas (Plačiau žr.: Lietuvos Respublikos Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002).

[603] Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000; Lietuvos Respublikos konstitucijos komentaras (2 dalis). Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo PĮ, 2000–2002.

nės teisės. Šiuolaikinėje visuomenėje teisėtumo pradai yra visų lygybė prieš įstatymą, privilegijų nebuvimas, įstatymų viršenybė, teisinės atsakomybės už teisės pažeidimus neišvengiamumas;

3) teisėtumas, kaip savarankiškas reiškinys, atsiranda tada, kai du minėti elementai įgyvendinami visuomenės politiniame gyvenime, teisėtumo reikalavimų sistemoje. Kadangi teisėtumas susideda iš politinių teisinių reikalavimų, teisėtumo įtvirtinimas visuomenėje reiškia teisėto elgesio užtikrinimą visuomeninių santykių srityje, teisinio reguliavimo, garantuojančio žmogaus teises, realumą ir veiksmingumą. Pagrindiniai teisėtumo reikalavimai demokratinių politinių režimų sąlygomis yra šie:

– turi būti visuotinė teisė, išreikšta tobula įstatymų leidyba, kai visi visuomeniniai santykiai teisiškai sutvarkyti, reguliuojami įstatymų, kuriuose nėra spragų ir neaiškumų;
– konstitucijos ir įstatymų viršenybė, t. y. visi kiti norminiai aktai ir individualūs aktai turi atitikti įstatymą, jam neprieštarauti, o visi įstatymai ir kiti aktai – Konstituciją;
– visi įstatymui lygūs, t. y. visiems visuomeninių santykių dalyviams keliami vienodi reikalavimai ir niekas neturi privilegijų;
– socialiniai ir teisiniai mechanizmai, užtikrinantys teisės įgyvendinimą, pareigų vykdymą, netrukdomą subjektinių teisių įgyvendinimą;
– garantuotas kokybiškas teisės taikymas, aktyvi kova su teisės pažeidimais, teisės pažeidėjų teisinės atsakomybė neišvengiamumas;
– teisėtvarkos stabilumas, veiksmingas teisinio reguliavimo mechanizmas.

Kaip matyti, teisėtumo samprata glaudžiai susijusi su teisėtumo principu. Teisėtumo principas viešajame administravime reiškia, kad visi valdymo santykių dalyviai (viešojo administravimo institucijos, pareigūnai, piliečiai, įmonės, įstaigos, organizacijos) nuolat laikytųsi ir vykdytų įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintus reikalavimus. Teisėtumo principo tikslas – užtikrinti teisės paliepimų vykdymą. Todėl teisėtumas – tai veikiantis įstatymas arba įgyvendinta teisinė tvarka (teisėtvarka).

Teisėtumo, jo laikymosi ir užtikrinimo reikšmė viešojo administravimo srityje akivaizdi. Tai lemia šios aplinkybės:

1) viešasis administravimas apima plačiausią visuomeninio gyvenimo sritį, t. y. viešojo administravimo subjektų veiklą vadovaujant ūkinei (ekonominei), socialinei kultūrinei ir administracinei politinei valdymo sritims;

2) viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), įgyvendindamos valdingo pobūdžio įgaliojimus, įgyvendina teisės taikomąją veiklą (priima valdingo pobūdžio sprendimus, kurių pagrindu atsiranda teisinių padarinių valdymo santykių dalyviams);

3) viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) pagal savo kompetenciją privalo užtikrinti įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymą;

4) viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) turi plačius įgaliojimus taikyti administracinio poveikio priemones valdymo santykio dalyviams.

1.1.1. Teisėtumo užtikrinimo viešajame administravime sąvoka ir būdai

Viena iš pagrindinių viešojo administravimo proceso įgyvendinimo sąlygų yra teisėtumo užtikrinimas. Viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veikla vadinama poįstatymine. Tai reiškia, kad viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) pačios turi laikytis Konstitucijos ir įstatymų bei juose įtvirtintų reikalavimų priimdamos valdymo sprendimus, kontroliuodamos jų vykdymą ir kartu reikalauti iš kitų asmenų jų laikytis.

Teisėtumo užtikrinimas viešojo administravimo srityje reiškia:

1) užkirsti kelią bet kokiems įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų pažeidimams (viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) neturi pažeisti įstatymų ir kitų teisės aktų normų, kuriomis jos vadovaujasi savo kasdieninėje vykdomojo ir tvarkomojo pobūdžio veikloje);
2) laiku ir operatyviai pašalinti priežastis ir sąlygas, kurios sukelia įstatymų ir kitų teisės aktų teisėtumo pažeidimus (labai svarbu kuo greičiau nustatyti ir nutraukti tokius teisės normų pažeidimus);
3) atkurti teisėtą padėtį, piliečių ir organizacijų teises, laisves ir teisėtus interesus, buvusius iki teisėtumo pažeidimo;
4) kaltiems asmenims už teisėtumo pažeidimą taikyti teisinės atsakomybės priemones (asmenims, kurie pažeidė įstatymus ir kitas teisės aktų normas, būtina sudaryti atsakomybės neišvengiamumo sąlygas);
5) auklėti viešojo administravimo institucijas (pareigūnus), piliečius, įmones, įstaigas ir organizacijas bei jų darbuotojus, kad jie griežtai laikytųsi Konstitucijoje, įstatymuose bei kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų.

Teisėtumo užtikrinimas viešojo administravimo srityje – tai viešojo administravimo institucijų, pareigūnų, piliečių ir organizacijų veiksmai, taikomi metodai, priemonės ir kiti poveikio būdai, kuriais įgyvendinama teisėtumo pažeidimų prevencija, atskleidžiami ir šalinami teisėtumo pažeidimai bei taikomos teisinės atsakomybės priemonės kaltiems asmenims.

Teisėtumas užtikrinamas tam tikromis teisiškai išreikštomis ir sufor-

muluotomis garantijomis, turinčiomis organizacinę teisinę formą. Teisėtumo užtikrinimo garantijos gali būti:

1) socialinės ekonominės (valstybės ekonominiai rodikliai, laisva rinka, laisvas kapitalo judėjimas, valstybės ištekliai);

2) politinės (teisinės valstybės kūrimas, demokratinės visuomenės raida, žodžio ir spaudos laivė, aiškus valdžios padalijimas);

3) teisinės (teisingumo įgyvendinimo lygis, teisėtvarkos būklė valstybėje, įstatymų ir teisėkūros kokybė); organizacinės (vykdomosios valdžios subjektų sistema ir aiškus kompetencijos paskirstymas, valstybės tarnautojų išsilavinimo lygis, viešojo administravimo subjektų ryšiai su visuomene).

Teisėtumo užtikrinimo garantijos įgyvendinamos valstybės nustatyta ir įtvirtinta įvairių įstaigų ir organizacijų sistema, t. y. jas įgyvendina tos institucijos, kurioms suteikta teisė kiekvieną dieną prižiūrėti ir kontroliuoti įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų vykdymą (valstybinės inspekcijos, valstybinės tarnybos). Vienoms viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams) teisėtumo užtikrinimas yra viena iš daugelio valdymo funkcijų konkrečioje viešojo administravimo šakoje (transporto, pramonės, ekonomikos). Tokių institucijų teisėtumo užtikrinimo veikla nėra tiesiogiai susijusi su visu teisėtumo institutu. Kitoms viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams) teisėtumo užtikrinimas yra pagrindinė valdymo funkcija, nes joms suteikti valdingo pobūdžio įgaliojimai kontroliuoti bei prižiūrėti, kaip vykdomi atitinkami teisės aktai ir juose įtvirtinti reikalavimai (pvz., teismai, prokuratūra, policija, valstybinės inspekcijos, valstybės kontrolė).

Apibendrinant galima teigti, kad teisėtumas viešojo administravimo srityje užtikrinamas tokiais *organizaciniais teisiniais teisėtumo užtikrinimo būdais:*

1) kontrole;
2) priežiūra;
3) teismo kontroline veikla;
4) nagrinėjant piliečių prašymus, pasiūlymus, pareiškimus ir skundus (administracine procedūra).

1.2. Kontrolės, vykdymo tikrinimo ir priežiūros santykis

Užtikrindamos teisėtumą viešojo administravimo srityje vykdomosios valdžios institucijos (pareigūnai) pagal savo kompetenciją kartu su *kontrole* naudoja ir kitus teisėtumo užtikrinimo būdus – *vykdymo tikrinimą* ir *priežiūrą*.

Kontrolė ir *vykdymo tikrinimas,* kaip savarankiški teisėtumo užtikrinimo būdai, yra glaudžiai tarpusavyje susiję, nes juos vienija tas pats tikslas ir bendri uždaviniai, tačiau skiriasi jų turinys, veiklos apimtis ir juos vykdančių subjektų įgaliojimai.

Kontrolės turinys yra kur kas platesnis nei vykdymo tikrinimo, nes apima kontroliuojamų viešojo administravimo institucijų, įmonių, įstaigų, organizacijų finansinės ir kitokios veiklos tikrinimą, analizę, kadrų parinkimo ir kitus svarbiausius viešojo administravimo subjektų veiklos klausimus. *Kontrolei būdinga:*

1) prižiūrėti atitinkamų kontroliuojamų objektų funkcionavimą;
2) gauti objektyvią ir patikimą informaciją, kaip atitinkamuose kontroliuojamuose objektuose yra laikomasi teisėtumo;
3) imtis priemonių užkirsti kelią ir pašalinti teisėtumo pažeidimus;
4) nustatyti priežastis ir sąlygas, sukeliančias teisėtumo pažeidimus;
5) imtis priemonių, kad kaltiems asmenims už teisėtumo pažeidimus būtų taikomos teisinės atsakomybės priemonės.

Kontroliuojantis subjektas išsiaiškina, ar viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdomojo ir tvarkomojo pobūdžio veikla atitinka teisės aktuose nustatytų teisės normų reikalavimams. Kontrolė apima ir tuos piliečių bei įmonių, įstaigų ir organizacijų veiksmus, kurie pasireiškia viešojo administravimo srityje. Šiuo požiūriu *kontrolė* skirta užtikrinti, kad vykdomosios valdžios institucijos ir pareigūnai, piliečiai, įmonės, įstaigos ir organizacijos griežtai ir nenukrypstamai vykdytų įstatymus ir kitus teisės aktus bei laikytųsi drausmės.

Dauguma autorių nurodo, kad *vykdymo tikrinimas* yra glaudžiai susijęs su kontrole ir kartu yra kontrolės sudedamoji dalis. *Vykdymo tikrinimas* yra tokia viešojo administravimo subjektų veikla, kuri leidžia nustatyti, kas ir kaip atlikta įgyvendinant konkrečių įstatymų, poįstatyminių aktų, valdymo sprendimų reikalavimus ir valdingo pobūdžio nurodymus bei kokie jų vykdymo kokybiniai ir kiekybiniai rezultatai. Iš to išeina, kad vykdymo tikrinimas yra svarbus elementas, skirtas prižiūrėti kasdienę operatyvią įvairaus valdymo lygio vadovų veiklą. Tai svarbu, nes tokių vadovų viena iš pareigų yra stebėti, kaip jam pavaldžios institucijos (pareigūnai), piliečiai, įvairios organizacijos ir jų darbuotojai įgyvendina ir vykdo įstatymus, Vyriausybės nutarimus, aukštesnių pagal pavaldumą institucijų priimtus valdymo sprendimus neviršydami jiems suteiktų tarnybinių įgaliojimų.

Dažniausiai kontrolė suvokiama kaip tam tikras procesas, o vykdymo tikrinimas – kaip vienkartinis veiksmas. Kontrolės metu tikrinamas kontroliuojamo objekto veiklos teisėtumas ir tikslingumas, o vykdymo tikrinimo metu tikrinama, ar laiku ir teisingai vykdomi privalomi paliepimai, nuro-

dymai, įsakymai ir pan. Kai kurie autoriai pripažįsta, kad labai dažnai kontrolės ir vykdymo tikrinimo veiksmai sutampa ir yra atliekami vienu metu[604]. Pavyzdžiui, galima išskirti tokias kontrolės ir vykdymo tikrinimo formas kaip revizija, inspektavimas, ekspertizė, valstybinės registracija, licencijavimas, įvairių atskaitų tikrinimas ir pan.

Kontrolės ir priežiūros santykis. Administracinės teisės teorijoje nuomonės dėl priežiūros, kaip savarankiško teisėtumo užtikrinimo būdo, išsiskiria: vieni autoriai teigia, kad priežiūra yra atskiras ir savarankiškas teisėtumo užtikrinimo būdas viešojo administravimo srityje[605], kiti autoriai mano, kad tai – kontrolės rūšis[606]. Galima sutikti su ta nuomone, jog priežiūra yra savarankiškas teisėtumo užtikrinimo būdas viešojo administravimo srityje. Priežiūra – tai stebėjimas, kaip organizacine tvarka nepavaldžios viešojo administravimo institucijos, pareigūnai, piliečiai, įmonės, įstaigos ir organizacijos bei jų darbuotojai laikosi įstatymuose bei kituose teisės aktuose įtvirtintų specialių taisyklių reikalavimų (pvz., Priešgaisrinės saugos, Operacijų užsienio valiuta, Kelių eismo, Pirotechnikos priemonių įvežimo, laikymo, pardavimo taisyklių ir kt.)

Priežiūra, atsižvelgiant į ją vykdančius subjektus, *gali būti skirstoma į dvi rūšis:*

1) bendroji priežiūra, susijusi su prokuratūros institucijų veikla. Prižiūrima, kaip vykdomosios valdžios subjektų įstatymų ir kitų teisės aktų laikomasi viešojo administravimo srityje;

2) administracinė priežiūra, susijusi su tam įgaliotų viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veikla. Prižiūrima, kaip įvairių specialiųjų teisės normų (taisyklių), įtvirtintų įstatymuose ir kituose teisės aktuose, laikomasi viešojo administravimo srityje. Administracinę priežiūrą vykdo įvairios institucijos ir pareigūnai, pavyzdžiui, Valstybinės darbo inspekcija, Valstybinės mokesčių inspekcija, Eismo priežiūros tarnyba, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisija ir kt.

Kontrolės ir priežiūros santykį galima panagrinėti remiantis *kontrolės ir priežiūros skirtumais:*

1) skirtingi kontrolę ir priežiūrą vykdantys subjektai (priežiūrą vykdo specialiai tam įgaliotos viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), o kontrolę atlieka įvairūs subjektai, t. y. įstatymų leidžiamosios valdžios insti-

---

[604] Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Москва: Зерцало-М, 2003. С. 310.

[605] Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма-Инфра, 2001; Атаманчук Г. В. Административное право. Москва: РАГС, 2003.

[606] Овсянко Д. М. Административное право. Москва: Юристъ, 2000; Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право. Москва: Проспект, 2003.

tucijos (Seimas), vykdomosios valdžios institucijos (Vyriausybė, ministerijos, departamentai), teisminės valdžios institucijos arba tiesiogiai piliečiai;

2) skirtingi kontrolės ir priežiūros objektai (kontrolės atveju subjektai kontroliuoja tik tas institucijas (pareigūnus), kurios vykdo viešojo administravimo funkcijas, o priežiūros atveju – tiek viešojo administravimo institucijas (pareigūnus), tiek fizinius ir juridinius asmenis nepriklausomai nuo jų pavaldumo arba nuosavybės formos);

3) skirtingas kontrolės ir priežiūros turinys (kontrolės metu objekto veikla tikrinama ne tik teisėtumo, bet ir tikslingumo požiūriu, t. y. kaip efektyviai, tikslingai, pagrįstai objektas naudoja jam iškeltų uždavinių sprendimo priemones, ar jo veikla atitinka jo tikslus ir pan. Priežiūros metu objekto veikla tikrinama tik teisėtumo požiūriu, t. y. kaip ji atitinka ne vien įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus, bet ir tam tikras specialias taisykles, normas, standartus, kurių privalo laikytis objektas ir kurios yra techninio pobūdžio;

4) kontrolės ir priežiūros subjektų bei objektų tarpusavio santykių pobūdis (priežiūros subjektai savo įgaliojimus ir funkcijas įgyvendina santykiuose su tais objektais, kuriems jos organizacine tvarka yra nepavaldžios, o kontrolės subjektai kontroliuoja tik jiems pavaldžias institucijas ir pareigūnus);

5) skirtingos prižiūrimos veiklos sritys (kontrolės subjektai prižiūri įvairias kontroliuojamo objekto veiklos sritis, o priežiūros subjektai – kaip laikomasi specialų taisyklių, nustatytos tvarkos arba tam tikrų standartų ir normų.

Viešojo administravimo teorijoje egzistuoja nuomonė, kad atskiru teisėtumo užtikrinimo būdu viešojo administravimo srityje galima laikyti ir kontrolės bei priežiūros veiklą, kuri apima administracinės kontrolės ir administracinės priežiūros požymius (pvz., administracinės priežiūros atveju ši veikla gali apimti objekto tikrinimą tik teisėtumo požiūriu, o administracinės kontrolės atveju – įvairių priemonių (ne tik administracinės prievartos) taikymą). Tačiau šios rūšies teisėtumo užtikrinimo būdo viešojo administravimo srityje egzistavimas tik patvirtina administracinę kontrolę ir administracinę priežiūrą kaip skirtingas teisėtumo užtikrinimo formas. Galima teigti, jog kontrolė ir priežiūra yra du savarankiški teisėtumo užtikrinimo būdai viešojo administravimo srityje.

2. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KONTROLĖ

Pastaruoju metu viešojo administravimo kontrolė laikoma vienu iš pagrindinių teisėtumo užtikrinimo būdų. Neatsitiktinai viešojo administravimo kontrolės terminas bendrai siejamas su kontrolės termino turiniu. Plačiąja prasme kontrolė suprantama kaip stebėjimas, tikrinimas ir priežiūra, taisyklės (etalono) ir veiksmo rezultato santykio įvertinimas. Kitaip tariant, tai pasirinkto objekto stebėjimo ir tikrinimo sistema, kurios tikslas – pašalinti nukrypimus nuo nustatytų parametrų. Teisėtumo užtikrinimą viešojo administravimo srityje lemia tiriamo dokumento arba veiksmo ir galiojančių teisės normų atitikimas (neprieštaravimas).

Vykdomosios valdžios subjektų veiksmų teisėtumo kontrolę galima apibūdinti kaip tikrinimą, ar vykdomosios valdžios institucijų (pareigūnų) veiksmai (neveikimas) atitinka Konstitucijos bei įstatymų nuostatų reikalavimus. Vykdomosios valdžios subjektų veiksmų teisėtumo kontrolės esmė yra ta, jog įgaliotos valstybės institucijos (teisėkūros, vykdomosios ar teisminės), visuomeninės organizacijos, naudodamos organizacines teisines priemones, tiria, ar kontroliuojamos institucijos (pareigūno) veiksmuose nebuvo padaryta nukrypimų nuo teisės aktuose nustatytų reikalavimų. Kontroliuojama gali būti įvairiais požiūriais, t. y. jurisdikcijos, kompetencijos, žinybingumo, atliekamų funkcijų ar kt. Vykdant viešojo administravimo kontrolę tiesiogiai atsakoma į klausimą: ar konkretus vykdomosios valdžios institucijos (pareigūno) veiksmas – dekretas, nutarimas, sprendimas, įsakymas, potvarkis – neprieštarauja Konstitucijai, konkrečiai veiklos sričiai, taip pat bendruosius valdžios ir atstovavimo principus reglamentuojančioms teisės normoms.

2.1. Viešojo administravimo kontrolės sąvoka ir pagrindiniai principai

Terminas „kontrolė“ (pranc. *controle*) reiškia priežiūrą, ko nors patikrinimą, faktinės padėties lyginimą su reikalaujama padėtimi[607]. Kontrolė yra funkcija, natūraliai kylanti iš bet kurią žmonių veiklos, kuri turėtų būti vykdoma pagal tam tikras taisykles, užduotis arba standartus siekiant norimų rezultatų. Todėl kontrolė tarnauja veiksmų teisingumui nustatyti. Vi-

[607] Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001. P. 520.

siškai nesvarbu, su kokia žmogiškosios veiklos sritimi tai būtų susiję – su valstybės gyvenimu, visuomene, šeima, žmonių grupe ar su atskiru individu, – visur, kur žmogus privalo veikti ne pagal savo valią, norą ar užgaidą, o pagal nustatytas taisykles, neišvengiamai kyla atliktų arba atliekamų veiksmų kontrolės klausimas.

Teisinėje literatūroje *kontrolė* suprantama kaip funkcionuojančio objekto proceso stebėjimo ir tikrinimo sistema, turinti tikslą pašalinti nukrypimus nuo nustatytų tikslų. Šia prasme *viešojo administravimo kontrolė* – tai valdymo objekto funkcionavimo, stebėjimo ir tikrinimo dėl priimtų valdymo sprendimų vykdymo sistema, nustatanti valdymo subjektų poveikių valdymo objektui rezultatus bei nukrypimus nuo priimtų valdymo sprendimų.

Viešojo administravimo kontrolės metu, atskleidžiant nukrypimus nuo priimtų valdymo sprendimų ir jų priežastis, nustatomi valdymo objekto korekcijos būdai, poveikio būdai jiems, taip pat nukrypimų ir kliūčių įveikimo būdai. Visa tai reikalinga tam, kad būtų galima optimizuoti funkcionuojančios valdymo sistemos veikimą. Kontrolės yra teisinės viešojo administravimo formos rūšis, kuriai būdingi teisinio proceso požymiai.

Pasitelkus efektyvią viešojo administravimo kontrolę galima vertinti, kaip įgyvendinami įstatymai ir kiti teisės aktai įvairiose valdymo srityse, kiek yra efektyvūs viešojo administravimo institucijų išleisti poįstatyminiai teisės aktai. Turint tokią informaciją galima šalinti teisės spragas teisėkūros procese, keisti bei pildyti teisės aktus, gerinti jų kokybę. Kontrolės metu gautos informacijos turėjimas padeda įgyvendinti viešojo administravimo reformos uždavinius, sukaupti išteklius, tobulinti vykdomosios valdžios institucijų sistemą, nustatyti administracinio (valdymo) personalo profesionalumą, kovoti su biurokratizmu ir nusikalstamumu valstybės tarnyboje.

Viešojo administravimo kontrolė yra teisiškai reglamentuota veikla, todėl ji nėra chaotiška – vadovaujamasi tam tikromis pagrindinėmis nuostatomis, direktyvomis, kurios paprastai vadinamos principais. Teisinėje literatūroje ir teisės aktuose, reglamentuojančiuose viešojo administravimo kontrolę, nėra bendros kontrolės principų sistemos, principai išdėstyti chaotiškai, vienuose teisės aktuose nurodyti vieni principai, kituose – kiti. Kadangi administracinė kontrolė yra susijusi su viešuoju administravimu, su administracine teise, jos principų sistemoje egzistuoja ir šiems dalykams būdingi principai. Apibendrinant teisės aktuose pateiktus viešojo administravimo principus išskirtini šie *pagrindiniai viešojo administravimo kontrolės principai:*

1) ***realumas***. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo kontrolė turi būti vykdoma kontroliuojamo objekto buvimo vietoje, susi-

jusi su faktine padėtimi. Kontrolę turi vykdyti kvalifikuoti specialistai, turintys atitinkamų žinių tam tikroje srityje;

2) ***pastovumas ir sistemingumas***. Viešojo administravimo kontrolė turi būti vykdoma nuolat ir sistemingai, kad ja remiantis kiekvieną dieną būtų sprendžiami ir įgyvendinami svarbiausi viešojo administravimo uždaviniai ir funkcijos;
3) ***universalumas***. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo kontrolė turi apimti visas ekonominio, socialinio kultūrinio, administracinio politinio, viešojo administravimo sritis. Vadinasi, kontroliuojantys subjektai privalo funkcionuoti tose vietose, kur būtų galima stebėti atitinkamos veiklos įgyvendinimą;
4) ***operatyvumas, veiksmingumas ir rezultatyvumas***. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo kontrolė gali padėti nedelsiant išaiškinti padarytus teisėtumo pažeidimus, juos sukeliančias sąlygas bei priežastis ir imtis priemonių jiems pašalinti, o kaltiems asmenims taikyti teisinio poveikio priemones;
5) ***objektyvumas ir nešališkumas***. Šis principas reiškia, jog viešojo administravimo kontrolę turi atlikti tos institucijos (pareigūnai), kurios nėra žinybiškai pavaldžios arba asmeniškai suinteresuotos kontrolės rezultatais kontroliuojamo objekto atžvilgiu;
6) ***viešumas***. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo kontrolės metu nustatyti trūkumai, teisės normų pažeidimai, surinkta patikrinimo medžiaga būtų svarstomi viešai, atkreipiant visuomenės dėmesį. Tai padėtų veiksmingiau kovoti su trūkumais, teisėtumo pažeidimais viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veikloje bei užkirsti kelią tokiems pažeidimams.

2.2. Viešojo administravimo kontrolės rūšys

Teisinėje literatūroje gali būti nurodyti įvairūs viešojo administravimo kontrolės rūšių ir klasifikavimo kriterijai. Pagrindiniai viešojo administravimo kontrolės klasifikavimo kriterijai yra šie:

1) *Priklausomai nuo kontroliuojamos veiklos apimties viešojo administravimo kontrolė gali būti:*

– bendra viešojo administravimo kontrolė, t. y. tokia kontrolė, kuri apima visą kompleksą priemonių, susijusių su kontroliuojamo objekto veikla (pvz., tikrinama viešojo administravimo institucijos

materialinių išteklių panaudojimas, viešojo administravimo uždavinių įgyvendinimo efektyvumas, pareigūnų tarnybinių užduočių atlikimo efektyvumas, rezultatyvumas);

– speciali viešojo administravimo kontrolė, t. y. tokia kontrolė, kuri apima visą kompleksą priemonių, susijusių su kontroliuojamo objekto veikla, kai tikrinama tiksliai apibrėžta jo veiklos sritis (pvz., finansinė, darbo užmokesčio mokėjimo, užregistruotų ir išaiškintų teisės pažeidimų veiklos sritys) arba koks nors konkretus klausimas (pvz., kaip įmonės, įstaigos, organizacijos laikosi Vyriausybės nutarimo dėl mažmeninės prekybos tabako gaminiais licencijavimo taisyklių[608]).

2) *Pagal kontrolės organizacinį pobūdį viešojo administravimo kontrolė gali būti:*

– išorinė viešojo administravimo kontrolė, t. y. tokia kontrolė, kurią vykdo subjektai, nepriklausantys kontroliuojamo objekto valdymo šakos sistemai (pvz., vietos mokesčių administratorius kontroliuoja, ar teisingai apskaičiuoti, deklaruoti ir sumokėti mokesčiai[609]). Prie išorinės vykdomosios valdžios institucijų (pareigūnų) veiksmų kontrolės galima būtų priskirti įstatymų leidžiamosios (Seimo) bei teismų vykdomą kontrolę;

– vidinė viešojo administravimo kontrolė, t. y. tokia kontrolė, kurią vykdo viešojo administravimo subjektas pagal savo kompetenciją ir jo kuruojamoje valdymo šakoje (pvz., Vidaus reikalų ministerija kontroliuoja jai pavaldžių administracinių struktūrinių padalinių bei įstaigų veiklą). Vidinės vykdomosios valdžios institucijų (pareigūnų) veiksmų kontrolė – tai šių institucijų savikontrolė, arba, kitaip tariant, tam tikras teisinis vidaus auditas. Vidinė viešojo administravimo kontrolė yra priemonė išvengti sunkesnių teisinių padarinių, kuriuos sukelia išorinės kontrolės rezultatai.

3) *Pagal kontrolės vykdymo stadijas viešojo administravimo kontrolė gali būti:*

– išankstinė viešojo administravimo kontrolė, t. y. tokia kontrolė, kuri prevenciniais tikslais atliekama prieš tam tikru kontroliuojamo objekto veiksmų įgyvendinimą (pvz., suteikiant licenciją verstis alkoholinių gėrimų pardavimu, Ūkio ministerijos atitinkami padaliniai tikrina, ar įmonė atitinka įmonių įstatymo nustatytus reikala-

---

[608] Valstybės žinios. 2004. Nr. 53–1799.

[609] Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas Nr. IX–2112, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 2004 m. balandžio 13 d. // Valstybės žinios. 2004. Nr. 63–2243.

vimus). Išankstinės kontrolės atveju daromos ekspertizės, patikrinimai, pateikiamos išvados ir pan. Kontrolės funkcijas vykdančios tarnybos arba inspekcijos išduoda leidimus verstis tam tikra veikla, suteikia teisę asmenims dirbti tam tikrą specifinį darbą (pvz., su šaunamaisiais ginklais);

– einamoji (kasdieninė) viešojo administravimo kontrolė, t. y. tokia kontrolė, kuri atliekama siekiant patikrinti kontroliuojamo objekto veiksmų teisėtumą ir teisingumą (pvz., kiekvieną dieną daromos revizijos, kurių metu tikrinama, ar materialinės vertybės ir pinigai tinkamai laikomi, išduodami bei išmokami, kiek jų faktiškai yra). Kasdieninė kontrolė numato materialinių vertybių, supančios aplinkos būklės priežiūrą. Esminė šios kontrolės forma yra tiesioginis kontrolės įgyvendinimas, informacijos rinkimas ir kontroliuojamų objektų analizė. Kontrolės subjektai turi tam tikrus įgaliojimus, pavyzdžiui, reikalauti pažymų, ataskaitų, kitų dokumentų, pareigūnų bei piliečių paaiškinimų, vykdyti tam tikrus tikrinimus, apžiūrą, siųsti medžiagą specialistams, reikalauti atlikti ekspertizes, stebėjimą, inventorizaciją ir pan.;
– vėlesnė (paskesnioji) viešojo administravimo kontrolė, t. y. tokia kontrolė, kuri atliekama siekiant patikrinti, kaip vykdomi einamosios kontrolės metu duoti nurodymai, ir pašalinti trūkumus bei pažeidimus, atskleistus einamosios kontrolės metu. Kitaip tariant, tai tikrinimas, kaip kontroliuojamas objektas atlieka tam tikras užduotis, valdingo pobūdžio nurodymus, priimtus valdymo sprendimus.

4) *Priklausomai nuo kontrolės subjektų turimų kontrolinių įgaliojimų apimties, viešojo administravimo kontrolė gali būti:*

– prezidentinė kontrolė, t. y. vykdomosios valdžios subjektų kontrolė, kurią vykdo Respublikos Prezidentas;
– įstatymų leidžiamosios valdžios (arba parlamentinė) kontrolė, t. y. vykdomosios valdžios subjektų kontrolė, kurią vykdo Seimas;
– įstatymų vykdomosios valdžios kontrolė, t. y. Vyriausybės ir jos įgaliotų institucijų vykdoma pavaldžių valdymo subjektų kontrolė;
– teisminės valdžios kontrolė, t. y. tokia kontrolė, kurią vykdo teismai (teisėjai) viešojo administravimo srityje.

Pastarasis kontrolės skirstymo kriterijus yra reikšmingiausias viešojo administravimo subjektams, todėl kituose skirsniuose jį nagrinėsime išsamiau.

Pažymėtina, jog pagrindinės viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo užtikrinimo rūšys yra valstybinė ir visuomeninė kontrolė. Pagal valdžių padalijimo principą valstybinę kontrolę įgyvendina įstatymų lei-

džiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijos. Visuomeninę kontrolę bei priežiūrą gali vykdyti įvairios nevyriausybinės organizacijos, profesinės sąjungos, politinės partijos, taip pat atskiri asmenys, pateikdami skundus dėl vykdomosios valdžios institucijos arba pareigūno veiksmais pažeistų subjektinių teisių ir teisėtų interesų.

Pastaruoju metu ėmė plėtotis nauja viešojo administravimo kontrolės rūšis, kurią galima būtų priskirti prie išorinės kontrolės. Ilgainiui ši kontrolės rūšis taps atskira kontrolės rūšimi, t. y. kontrole, kurią vykdo tarptautinės teisinės institucijos (pvz., JTO ir kitos tarptautinės organizacijos turi teisę kontroliuoti, kaip Lietuva, būdama šių organizacijų nare, laikosi priimtų konvencijų bei deklaracijų). Taigi vykdomosios valdžios subjektų veiksmų teisėtumo kontrolė neapsiriboja nacionalinių teisės aktų nuostatų vykdymu. Šios kontrolės svarba itin padidės Lietuvai tapus visaverte Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos (NATO) bei Europos Sąjungos nare. Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos privalės atsiskaityti Europos Bendrijai, kaip vykdomi su integracija susijusių teisinių dokumentų reikalavimai ir pan. Vėliau, padidėjus tarptautiniams šalies įsipareigojimams, tarptautinės kontrolės apimtis padidės keletą kartų.

2.3. Lietuvos Respublikos Prezidento vykdoma viešojo administravimo institucijų kontrolė

Respublikos Prezidento kontroliniai įgaliojimai vykdomosios valdžios subjektų atžvilgiu yra numatyti ir suteikti Lietuvos Respublikos Konstitucijos. Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas[610], Konstitucijos, žmogaus teisių ir laisvių, įgyvendinamų viešojo administravimo srityje, garantas. Vadinasi, kalbėti reikia apie konstitucinius Respublikos Prezidento kontrolinius įgaliojimus.

Respublikos Prezidento vykdomosios valdžios subjektų kontrolė įgyvendinama ***dviem formomis:***

1) *Respublikos Prezidentui tiesiogiai vykdant kontrolines funkcijas, numatytas Konstitucijoje.*

Konstitucija suteikia Respublikos Prezidentui plačius kontrolinius įgaliojimus, tiesiogiai susijusius su vykdomosios valdžios organizavimu ir funkcionavimu. Tai pasireiškia parenkant kadrus aukščiausioms bei centri-

[610] Lietuvos Respublikos Konstitucijos 77 str. 1 d. // Lietuvos Respublikos Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.

nėms vykdomosios valdžios institucijoms. Pavyzdžiui, Seimo pritarimu skiria Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį; Seimo pritarimu atleidžia Ministrą Pirmininką; Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus; nustatyta tvarka skiria ir atleidžia įstatymų numatytus valstybės pareigūnus (pvz., Lietuvos policijos generalinį komisarą) ir t. t.

Respublikos Prezidentas, vykdydamas vykdomosios valdžios subjektų veiklos kontrolę, turi teisę dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose sprendžiant valstybės valdymo klausimus. Tai reiškia, kad Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas ir ministrai kartu su Respublikos Prezidentu nagrinėja ir sprendžia valstybės valdymo klausimus Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko suderintais bendradarbiavimo būdais ir formomis. Prireikus Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas sudaro darbo grupes, į kurias Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko sutarimu įtraukiami jiems pavaldūs (atskaitingi ar atsakingi) valstybės tarnautojai[611].

Respublikos Prezidentas taip pat turi teisę gauti iš Vyriausybės atitinkamus dokumentus dėl tarptautinių sutarčių teikimo Seimui ratifikuoti, Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų užsienio valstybėse arba prie tarptautinių organizacijų skyrimo, atšaukimo ir kitais klausimais. Kartu su teikimu Respublikos Prezidentui siunčiamas atitinkamas Vyriausybės sprendimas ir Respublikos Prezidento dekreto projektas.

2) *Respublikos Prezidento kontrolė per atitinkamas administracines struktūras.*

Ypatinga reikšmė įgyvendinant vykdomosios valdžios subjektų veiklos kontrolę tenka Respublikos Prezidento atstovams, t. y. politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams, visuomeniniams ir kitiems patarėjams, konsultantams.

Respublikos Prezidentas per skiriamus atstovus kontroliuoja, kaip vykdomosios valdžios institucijos (pareigūnai) vykdo įstatymus, Respublikos Prezidento dekretus ir kitus teisės aktus, kaip įgyvendina Respublikos Prezidento pavedimus, nurodymus ir kt. Be to, Respublikos Prezidento patarėjai ir kiti skiriami atstovai teikia ataskaitas Respublikos Prezidentui apie vykdomosios valdžios institucijų vykdomas reformas ekonominėje, socialinėje kultūrinėje, administracinėje politinėje srityse, gali teikti paklausimus ir gauti įvairius dokumentus, paaiškinimus bei kitą informaciją iš

[611] Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 (nauja redakcija) // Valstybės žinios. 2003. Nr. 27–1089.

vykdomosios valdžios subjektų, teikia pasiūlymus dėl priimamų viešojo administravimo teisės aktų projektų.

Kaip matyti, Respublikos Prezidento kontroliniai įgaliojimai viešojo administravimo subjektų atžvilgiu yra nemaži ir svarbūs. Suteiktais konstituciniais kontroliniais įgaliojimais Respublikos Prezidentas užtikrina nuolatinį vykdomosios valdžios funkcionavimą. P. Čiočys teigia, jog Prezidento funkcijos susijusios su visomis trimis valdžiomis, bet jo pagrindiniai uždaviniai ir įgaliojimai susiję su vykdomąją valdžia[612]. Tačiau būtina pažymėti, kad nors Konstitucija ir paveda Respublikos Prezidentui vykdyti svarbius kontrolinius įgaliojimus viešojo administravimo srityje, tačiau jis pats tiesiogiai nevadovauja vykdomąją valdžią įgyvendinančioms institucijoms.

2.4. Lietuvos Respublikos Seimo (parlamentinė) vykdoma viešojo administravimo institucijų kontrolė

Lietuvos Respublikos Seimo (toliau – Seimo) kontroliniai įgaliojimai viešojo administravimo subjektų atžvilgiu įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Lietuvos Respublikos Seimo statute, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatyme ir kituose teisės aktuose. Seimo kontroliniai įgaliojimai vykdomosios valdžios srityje yra 3 rūšių:

1) *Seimui tiesiogiai vykdant vykdomosios valdžios subjektų veiklos kontrolę.*

Seimo vykdoma tiesioginė viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolė pasireiškia įvairiomis formomis: a) pritariant arba nepritariant Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai (atsižvelgiama į Vyriausybės vadovo politines pažiūras, asmenines ir dalykines savybes); b) svarstant Ministro Pirmininko pateiktą Vyriausybės programą ir sprendžiant, ar jai pritarti; c) reiškiant nepasitikėjimą Ministru Pirmininku arba ministru; d) Seimo nariams dalyvaujant Vyriausybės posėdžiuose, o prireikus – valstybės valdžios ir valdymo institucijų posėdžiuose, kuriuose svarstomi jo pateikti klausimai. Kaip matyti, Seimo kontroliniai įgaliojimai susiję su aukščiausios ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų (Vyriausybės ir ministerijų) formavimu.

Kita svarbi Seimo kontrolinė funkcija yra numatyta Konstitucijos 67 straipsnio 9 punkte, kuriame teigiama, kad Seimas prižiūri Vyriausybės

[612] Čiočys P. A. Teisės pagrindai. Vilnius: Vilniaus vadybos kolegija, 2002. P. 75.

veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru[613]. Šie konstituciniai Seimo įgaliojimai yra glaudžiai susiję su Vyriausybės įstatyme įtvirtintu Vyriausybės atsakingumo Seimui principu. Seimas vykdo Vyriausybės veiklos ir priimtų valdymo sprendimų kontrolę. Vadinasi, jeigu tokia Vyriausybės veikla arba priimti sprendimai neatitinka valstybės interesų, Seimas, priimdamas interpeliaciją, gali pareikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru.

Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalyje ir Vyriausybės įstatymo 18 straipsnio 1 ir 2 punktuose nustatyta tvarka vykdoma Seimo kontrolė paklausimo teisės būdu, t. y. Seimo nariai turi teisę pateikti paklausimą Ministrui Pirmininkui, ministrams, kitų valstybės institucijų, kurias sudaro arba išrenka Seimas, vadovams, o šie privalo atsakyti žodžiu arba raštu Seimo sesijoje Seimo nustatyta tvarka[614]. Šiuo atveju paklausimo teisė tampa reali ir veiksminga vykdomosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos kontrolės bei priežiūros įgyvendinimo priemonė. Seimo statuto 205 straipsnis nustato, kokia tvarka Vyriausybė informuoja Seimą apie priimtus Vyriausybės nutarimus ir Ministro Pirmininko potvarkius.

Svarbu pabrėžti, kad Seimas ne tik priima įstatymus, bet ir kontroliuoja, kaip jie vykdomi ir įgyvendinami. Įstatymų įgyvendinimą ir vykdymą organizuoja Vyriausybė, todėl natūralu, kad Seimas vykdo Vyriausybės priimamų valdymo sprendimų kontrolę, reikalauja, kad Vyriausybė arba atskiri ministrai atsiskaitytų Seime už savo veiklą[615].

2) *Seimo (parlamentinė) kontrolė per Seimo sudaromas kontrolės institucijas.*

Seimas gali sudaryti komitetus (šiuo metu yra 14 Seimo komitetų), nuolat veikiančias komisijas (Etikos ir procedūrų, Peticijų, Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės ir kt.) ir laikinąsias komisijas (tyrimo, kontrolės, revizijos ir kt.), kurios spręstų trumpalaikius arba siauresnės paskirties klausimus. Seimo sudaromų komitetų ir komisijų kontroliniai įgaliojimai vykdomosios valdžios subjektų atžvilgiu reglamentuojami Seimo statuto 10 ir 12 skirsniuose, taip pat Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų

---

[613] Lietuvos Respublikos Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.

[614] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr. I–464, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gegužės 19 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1311.

[615] Plačiau žr.: Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002; Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr. I–464, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gegužės 19 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1311; Lietuvos Respublikos Seimo statutas, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. vasario 17 d. (nauja redakcija) // Valstybės žinios. 1999. Nr. I–399.

tyrimo komisijų įstatyme. Būtina pažymėti, kad parlamentinę kontrolę viešojo administravimo srityje vykdo ne visi Seimo sudaryti komitetai arba komisijos.

Pagrindinės parlamentinės kontrolės per Seimo sudaromus komitetus ir komisijas formos yra šios: a) svarsto ir teikia išvadas bei siūlymus dėl Vyriausybės pateikto kitų metų valstybės biudžeto projekto straipsnių ir programų; b) svarsto pasiūlymus steigti arba panaikinti ministerijas ir kitas valstybės institucijas; c) išklauso ministerijų ir kitų valstybės institucijų informacijas bei pranešimus, kaip vykdomi įstatymai; d) savo iniciatyva arba Seimo pavedimu atlieka atskirų viešojo administravimo problemų parlamentinį tyrimą ir pateikia Seimui savo išvadas; e) reikalauja iš vykdomosios valdžios institucijų ir pareigūnų dokumentų, ataskaitų bei kitokios reikiamos medžiagos ir kt.

Kaip matyti, vykdomosios valdžios subjektų parlamentinę kontrolę atliekančių Seimo komitetų ir komisijų pagrindinis uždavinys yra tikrinti, kaip Vyriausybė, ministerijos ir kitos viešojo administravimo institucijos bei pareigūnai laikosi galiojančių įstatymų ir Seimo nutarimų.

3) *Parlamentinė kontrolė per Seimo kontrolierius ir kitas Seimo steigiamas kontrolės institucijas.*

Konstitucijos 73 straipsnis numato, kad Seimas gali steigti specialias, jam atsakingas institucijas, kurios vykdytų vykdomosios valdžios subjektų parlamentinę kontrolę, t. y. Seimo kontrolierių įstaigą, Vaiko teisių apsaugos kontrolierių įstaigą, Lygių galimybių kontrolieriaus įstaigą ir Vyriausiąją tarnybinės etikos komisiją. Plačiau apie šių kontrolės subjektų veiklą žr. 2.4.1. ir 2.4.2. poskyryje.

Apibendrinant galima daryti išvadą, jog Seimas yra specifinis, aukščiausią galią turintis valstybinės administracinės valdžios kontrolės subjektas. Parlamentinę vykdomosios valdžios subjektų kontrolę gali vykdyti atskiras Seimo narys, Seimo narių grupė, Seimo komitetai ir komisijos bei ir Seimas kaip kolegiali valstybinės valdžios institucija. Be to, Seimas vykdo bendrą viešojo administravimo kontrolę, neapibrėžtą jokiomis sritimis, todėl parlamentinė kontrolė yra universali, nuolatinė ir nepertraukiama.

2.4.1. Seimo kontrolieriai ir jų administracinis teisinis statusas

Seimo kontrolierių kontroliniai įgaliojimai įtvirtinti Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje ir 1998 m. gruodžio 3 d. priimtame Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatyme (toliau – Seimo kontrolierių įstatyme)[616].

[616] Valstybės žinios. 1998. Nr. 110–3024.

Seimo kontrolierių institutas yra svarbus žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei vykdomosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos kontrolės priemonė. Seimo kontrolierių paskirtis – ne dubliuoti teismų ir kitų teisėsaugos institucijų veiklą žmogaus teisių apsaugos srityje ar konkuruoti su šiomis institucijomis, o ginti žmogaus teises ir laisves specifinėmis priemonėmis bei būdais, užtikrinti viešojo administravimo institucijų ir pareigūnų dėmesį konkretaus piliečio interesams.

Pagal Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnio 1 punktą, kuris sukonkretina Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį, Seimo kontrolieriai tiria šiuos *piliečių skundus*:

– dėl valstybinės valdžios institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo (Seimo kanceliarijos, Seimo komisijų, Prezidentūros ir kitų pareigūnų);
– valstybinio valdymo institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo (ministerijų, departamentų, įvairių tarnybų ir inspekcijų, apskrities viršininko administracijos ir kitų pareigūnų);
– savivaldos institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo;
– karinių bei joms prilygintų institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, t. y. Krašto apsaugos ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės saugumo departamento ir jiems pavaldžių institucijų pareigūnų.

Seimo kontrolierių tiriamų piliečių skundų objektas – viešojo administravimo institucijų pareigūnų piktnaudžiavimas ir biurokratizmas[617]. Kitų viešojo administravimo subjektų veiksmų (valdymo sprendimų priėmimo, valdymo aktų teisėtumo ir pan.) Seimo kontrolieriai netiria. Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnio 2 ir 3 punktuose nurodyta, kad Seimo kontrolieriai netiria:

1) Respublikos Prezidento veiklos;
2) Seimo narių veiklos;

---

[617] Seimo kontrolierių įstatymo 2 straipsnio 2 ir 3 punktuose numatyta, kad ***piktnaudžiavimas*** – tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus, arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisavinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t. t.) ar dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtai teikiamų paslaugų ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savivaliaujama; o ***biurokratizmas*** – tokia pareigūno veika, kai užuot sprendus reikalus iš esmės sistemingai laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkinama priimti sprendimus arba atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai klaidingai ar netinkamai patariama ir t. t.), taip pat nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ir kiti teisės aktai // Valstybės žinios. 1998. Nr. 110–3024.

3) Ministro Pirmininko veiklos;

4) Vyriausybės, kaip kolegialios institucijos, veiklos;

5) valstybės kontrolieriaus veiklos;

6) Konstitucinio Teismo ir kitų teismų teisėjų veiklos;

7) vietos savivaldybių tarybų, kaip kolegialių institucijų, veiklos;

8) prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo;\

9) skundų, kylančių dėl darbo teisinių santykių;

10) skundų, kuriuos turi nagrinėti teismas; netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumo ir teisėtumo.

Seimo kontrolieriai, tirdami piliečių skundus dėl viešojo administravimo institucijų pareigūnų padarytų teisėtumo pažeidimų, privalo turėti atitinkamą kvalifikaciją ir kompetenciją. Vadinasi, Seimo kontrolieriumi gali būti skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažesnį kaip penkerių metų teisinio darbo arba darbo valstybės valdžios bei valdymo institucijose stažą.

Seimo kontrolierius į pareigas skiria Seimas ketveriems metams iš kandidatų, kuriuos pateikia Seimo Pirmininkas. Seimo Pirmininkas, teikdamas Seimo kontrolierių kandidatūras, nurodo, kurių pareigūnų veiklai tirti jie skiriami. Seimas, nurodydamas kiekvieno kontrolieriaus veiklos sritį, skiria 5 Seimo kontrolierius: 2 valstybės įstaigų pareigūnų, 1 karinių ir joms prilygintų institucijų pareigūnų ir 2 vietos savivaldybių įstaigų pareigūnų veiklai tirti.

Kiekvienas Lietuvos Respublikos pilietis, užsienio valstybės pilietis arba asmuo be pilietybės turi teisę pateikti Seimo kontrolieriui skundą dėl viešojo administravimo institucijos pareigūno piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Skundas Seimo kontrolieriui turi būti paduodamas raštu. Tačiau Seimo kontrolierius tyrimą dėl pažeistų piliečių teisių gali pradėti savo iniciatyva, kai skundą gauna žodžiu, telefonu arba Seimo kontrolierius pats nustato viešojo administravimo institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymius iš žiniasklaidos bei kitų šaltinių. Piliečių skundams paduoti nustatomas vienerių metų nuo skundžiamų veiksmų padarymo terminas. Skundai, paduoti praėjus šiam terminui, nenagrinėjami, jeigu Seimo kontrolierius nenusprendžia kitaip. Skundas turi būti ištirtas ir pareiškėjui atsakyta per 3 mėnesius nuo skundo gavimo dienos. Prireikus Seimo kontrolierius tyrimo terminą gali pratęsti iki 6 mėnesių, apie tai informavęs pareiškėją.

Seimo kontrolierius, atlikęs tyrimą dėl viešojo administravimo institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, gali priimti vieną iš šių sprendimų:

– siūlyti kolegialiai valdymo institucijai ar pareigūnui įstatymų nustatyta tvarka panaikinti, sustabdyti ar pakeisti įstatymams bei kitiems teisės aktams prieštaraujančius sprendimus arba siūlyti priimti sprendimus, kurie nepriimti dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo;
– siūlyti kolegialiai valdymo institucijai, įstaigos vadovui ar aukštesniajai valdymo institucijai skirti nusižengusiems pareigūnams drausmines nuobaudas;
– siūlyti, kad įstatymų nustatyta tvarka būtų kompensuojami moraliniai ar materialiniai nuostoliai, kuriuos patyrė asmuo dėl viešojo administravimo institucijų pareigūnų padarytų teisėtumo pažeidimų;
– pranešti Seimui ar Respublikos Prezidentui apie ministrų ar kitų Seimui ar Respublikos Prezidentui atskaitingų viešojo administravimo institucijų pareigūnų padarytus teisėtumo pažeidimus.

Seimo kontrolieriaus siūlymą panaikinti, pakeisti ar priimti valdymo sprendimą, pašalinti įstatymo pažeidimus, jų priežastis ir sąlygas privalo nagrinėti viešojo administravimo institucija ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas adresuojamas. Teismo sprendimas Seimo kontrolieriaus siūlymu atleisti iš užimamų pareigų kaltus dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo viešojo administravimo institucijų pareigūnus privalomas darbdaviui ir yra pagrindas nutraukti darbo sutartį.

2.4.2. Kitos Seimo steigiamos kontrolės institucijos ir jų administracinis teisinis statusas

Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalyje įtvirtinti Seimo įgaliojimai prireikus steigti ir kitas kontrolės institucijas, kurios taip pat kontroliuoja vykdomosios valdžios subjektus, nagrinėja piliečių ir kitų asmenų prašymus, pareiškimus, siūlymus ir skundus dėl ginčų viešojo administravimo srityje, pavyzdžiui, Vyriausiąją tarnybinės etikos komisiją, Vaiko teisių apsaugos kontrolierių įstaigą, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą.

Viena iš pagrindinių kontrolės institucijų vykdomosios valdžios srityje yra *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, kuri įsteigta vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymu[618].

[618] Lietuvos Respublikos Seimo įstatymas Nr. VIII–371, priimtas 1997 m. liepos 2 d. (nauja redakcija) // Valstybės žinios. 2000. Nr. 18–431.

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija yra nepriklausoma kolegiali viešojo administravimo kontrolės (priežiūros) institucija, atskaitinga Seimui. Pagrindiniai Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos uždaviniai yra šie[619]:

1) kontroliuoti (prižiūrėti), kaip įgyvendinami Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje, Lobistinės veiklos bei Korupcijos prevencijos įstatymai;
2) kontroliuoti (prižiūrėti), kad būtų nustatomi korupciniais teisės pažeidimais įtariami asmenys ir įgyvendinamas teisės pažeidėjų neišvengiamos atsakomybės principas;
3) užkirsti kelią neteisėtai lobistinei veiklai, tikrinti lobistų veiklą ir skatinti lobistinės veiklos viešumą[620].

Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įgaliojimai vykdomosios valdžios subjektų atžvilgiu pasireiškia kontroliuojant, kaip viešojo administravimo institucijų pareigūnai vykdo Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo nuostatas. Išskiriami šie pagrindiniai Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įgaliojimai viešojo administravimo srityje:

– gauti iš valstybės valdymo ir savivaldybių institucijų informaciją, paaiškinimus, sprendimus ir kitokius dokumentus, susijusius su Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje, Lobistinės veiklos bei Korupcijos prevencijos įstatymų įgyvendinimu;
– pavesti viešojo administravimo institucijos vadovui arba savo jėgomis atlikti tyrimą, jeigu yra gauta pagrįsta informacija, kad valstybinėje tarnyboje dirbantis asmuo nevykdo Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų;
– tikrinti lobistų veiklą, lobistinės veiklos ataskaitas ir reikalauti, kad lobistinę veiklą vykdantys asmenys pateiktų dokumentus arba kitą su jų lobistine veikla susijusią informaciją;
– gali kreiptis į Seimo valdybą, kad būtų inicijuotas Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymas, jeigu yra gauta pagrįsta informacija, kad Ministras Pirmininkas nevykdo Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų;
– gali kreiptis į Respublikos Prezidentą dėl jo skiriamų pareigūnų atleidimo arba siūlyti, kad būtų inicijuotas tyrimas, jeigu yra gauta

[619] Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. birželio 10 d. nutarimu Nr. VIII–1233 // Valstybės žinios. 2003. Nr. 32–1319.

[620] Lobistinė veikla – tai fizinio ar juridinio asmens atlygintini ar neatlygintini veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką, kad vykdomosios valdžios subjektai lobistinės veiklos užsakovo interesais keistų, papildytų ar pripažintų netekusiais galios teisės aktus, priimtų ar nepriimtų naujus teisės aktus.

pagrįsta informacija, kad Respublikos Prezidento skiriami pareigūnai nevykdo Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų;
– atlikdama tyrimą turi teisę gauti iš valstybės valdymo ir savivaldybių institucijų visą reikiamą informaciją, paaiškinimus, įsakymus, sprendimus bei kitus dokumentus, susijusius su Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo vykdymu.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos kreipimasis į valstybinės valdžios ar kita valdymo institucijas yra ne privalomas, o rekomendacinio pobūdžio.

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija susideda iš 5 narių. Po vieną nepriekaištingos reputacijos narį siūlo Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas, Ministras Pirmininkas, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas ir Lietuvos teisininkų draugija. Komisijos sudėtį tvirtina Seimas. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos narių kadencijos laikas yra ketveri metai. Asmenys Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos nariais gali būti ne ilgiau kaip dvi kadencijas iš eilės. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos posėdis yra teisėtas, jei jame dalyvauja ne mažiau kaip 4 nariai. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimai priimami ne mažiau kaip trimis posėdyje dalyvaujančių narių balsais.

Siekdamas užtikrinti, kad vykdomosios valdžios subjektai ir kitos institucijos įgyvendintų konstitucines moterų ir vyrų lygias teises bei uždraustų bet kokią tiesioginę ir netiesioginę diskriminaciją, Seimas 1998 m. gruodžio 1 d. priėmė Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą[621] ir jais vadovaudamasis 1999 m. gegužės 25 d. įsteigė Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą. Esminiai šios tarnybos pokyčiai įvyko 2003 m. lapkričio 18 d., kai buvo priimtas Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas[622] ir įsteigta *Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba*.

Galiojantys moterų ir vyrų lygias galimybes reglamentuojantys teisės aktai ypač svarbūs viešojo administravimo institucijoms ir pareigūnams, nes viešojo administravimo praktikoje pasitaiko atvejų, kai pažeidžiamos moterų ir vyrų lygios teisės. Todėl vykdomosios valdžios ir savivaldybių institucijos (pareigūnai) pagal kompetenciją privalo užtikrinti, kad visuose jų rengiamuose ir priimamuose teisės aktuose būtų įtvirtintos lygios teisės ir galimybės neatsižvelgiant į amžių, lytinę orientaciją, negalią, rasę ar etninę priklausomybę, religiją ar įsitikinimus. Minėtų vykdomosios valdžios subjektų veiksmų kontrolė pavesta Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybai.

---

[621] Valstybės žinios. 1998. Nr. 112–3100.
[622] Valstybės žinios. 2003. Nr. 114–5115.

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba yra savarankiška, Seimui atskaitinga valstybės institucija, užtikrinanti lygių galimybių kontrolieriaus, prižiūrinčio, kaip vykdomi Moterų ir vyrų lygių galimybių ir Lygių galimybių įstatymai, darbą. Pagrindiniai Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos uždaviniai[623]:

1) tirti skundus dėl diskriminacijos ir seksualinio priekabiavimo;
2) teikti siūlymus vykdomosios valdžios ir savivaldybių institucijoms bei įstaigoms dėl teisės aktų tobulinimo bei lygių teisių įgyvendinimo politikos prioritetų;
3) nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas;
4) kontroliuoti, kaip Moterų ir vyrų lygių galimybių ir Lygių galimybių įstatymus įgyvendina vykdomosios valdžios ir savivaldybių institucijos (pareigūnai).

Išskiriami šie svarbiausi lygių galimybių kontrolieriaus įgaliojimai viešojo administravimo srityje:

– tikrinti, kaip lygias teises bei galimybes įgyvendina vykdomosios valdžios ir savivaldybių institucijos (pareigūnai);
– reikalauti iš vykdomosios valdžios ir savivaldybių institucijų nedelsiant pateikti visą informaciją, dokumentus ir medžiagą, būtiną skundui ištirti;
– skundo tyrimo metu kreiptis į asmenį, kurio veiksmai nagrinėjami, ir reikalauti, kad šis per 10 dienų pateiktų paaiškinimą.

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybai vadovauja lygių galimybių kontrolierius, kurį Seimo Pirmininko teikimu 4 metams į pareigas skiria ir atleidžia Seimas. Be to, lygių galimybių kontrolieriaus kadencijų skaičius neribojamas.

Siekdamas prižiūrėti, kaip viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) ir kiti subjektai laikosi teisės aktų, reglamentuojančių vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsaugą, Seimas 2000 m. gegužės 25 d. priėmė Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymą[624] ir jais vadovaudamasis 2000 m. rugsėjo 1 d. įsteigė Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigą.

Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga yra savarankiška vaiko teisių laikymosi priežiūros ir kontrolės valstybės institucija, užtikrinanti vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus darbą, prižiūrinti teisės aktų, reglamentuo-

---

[623] Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. lapkričio 18 d. nutarimu Nr. IX–1827 // Valstybės žinios. 2003. Nr. 111–4930.

[624] Valstybės žinios. 2000. Nr. 50–1432.

jančių vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsaugą, įgyvendinimą ir vykdymą. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus misija atskleidžia ir kartu lemia vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus pagrindinius uždavinius:

1) prižiūrėti ir kontroliuoti, kaip Lietuvoje vykdomos Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos ir kitų vaiko teisių ir teisėtų interesų apsaugą reglamentuojančių tarptautinių teisės aktų nuostatos;
2) prižiūrėti ir kontroliuoti, kaip laikomasi Konstitucijos ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių vaiko teisių ir teisėtų interesų apsaugą, nuostatų;
3) prižiūrėti ir kontroliuoti viešojo administravimo institucijų, susijusių su vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga, veiklą, dėl kurios pažeidžiamos arba gali būti pažeistos vaiko teisės ar jo teisėti interesai.

Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus svarbiausi įgaliojimai viešojo administravimo srityje yra šie:

– tirti fizinių ir juridinių asmenų skundus dėl vykdomosios valdžios ir savivaldybių institucijų (pareigūnų) veiksmų ar neveikimo, dėl kurių pažeidžiamos arba gali būti pažeistos vaiko teisės ar jo teisėti interesai;
– prižiūrėti ir kontroliuoti viešojo administravimo institucijas, atliekančias vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsaugos funkcijas, aiškinantis, ar jų veikla arba neveikimas nepažeidžia vaiko teisių ar jo teisėtų interesų;
– gauti informaciją apie pažeidimus, nenurodytus skunduose, ir pradėti jų tyrimą arba perduoti juos ištirti kitoms kompetentingoms valstybės institucijoms;
– nekliudomai įeiti į viešojo administravimo institucijas arba įstaigas ir susipažinti su jų veikla;
– surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą dėl vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus reikalavimų nevykdymo;
– dalyvauti Vyriausybės, Vyriausybės įsteigtų komisijų posėdžiuose, kuriuose svarstomi su vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga susiję klausimai, ir pareikšti savo nuomonę.

Iš to, kas pasakyta, matyti, kad vaiko teisių apsaugos kontrolierius turi stebėti ir kontroliuoti, kaip viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) ir visuomenė įgyvendina savo įsipareigojimus vaikams, atkreipti dėmesį į vaiko interesų užtikrinimą, ieškoti būdų, kaip pašalinti vaikų teisių pažeidimus lemiančias priežastis. Vaiko teisių apsaugos kontrolierius, nedubliuodamas teismų ir prokuratūros veiklos vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsaugos srityje, gina šias teises ir interesus specifinėmis priemonėmis ir

kartu užtikrina vykdomosios valdžios ir savivaldybės institucijų (pareigūnų) dėmesį konkretaus vaiko interesams.

2.5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdoma kontrolė

Vyriausybė ir kitos vykdomosios valdžios institucijos pagal savo kompetenciją kontroliuoja pavaldžias viešojo administravimo institucijas, kitas įstaigas, įmones ir organizacijas, kaip jos laikosi įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų kasdien organizuodamos ekonominės, socialinės kultūrinės ir administracinės politinės viešojo administravimo srities tvarkymą. Pagal tai *vykdomosios valdžios subjektų vykdoma kontrolė gali būti:*

1) bendra kontrolė, apimanti visą kompleksą priemonių, susijusių su kontroliuojamų objektų veikla ir vykdoma bendros kompetencijos viešojo administravimo subjekto, t. y. Vyriausybės;
2) žinybinė kontrolė – šakinės kompetencijos viešojo administravimo subjektų vykdoma jiems pavaldžių institucijų (pareigūnų, ministerijų, įstaigų prie ministerijų – departamentų, tarnybų, inspekcijų) kontrolė;
3) tarpžinybinė kontrolė – specialios (tarpšakinės) kompetencijos valdymo subjektų (pvz., Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetų) vykdoma kontrolė.

Vyriausybės, kaip bendros kompetencijos valdymo institucijos, kontroliniai įgaliojimai jai pavaldžių viešojo administravimo subjektų atžvilgiu įtvirtinti Konstitucijoje, Vyriausybės įstatyme, Vyriausybės darbo reglamente. Konstitucijos 94 straipsnio 3 punktas ir Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 3 punktas reglamentuoja, jog „…Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą“[625]. Vadovaujantis šia konstitucine nuostata matyti, jog Vyriausybė įgyvendina administracinę kontrolę.

Vyriausybė koordinuoja ir kontroliuoja ministerijų veiklą per ministrus, o Vyriausybės įstaigų – per šių įstaigų vadovus (generalinį direktorių, direktorių arba viršininką). Vyriausybės kontrolinė veikla ypatinga tuo, kad Vyriausybė per ministrus, Vyriausybės įstaigų vadovus koordinuoja, kaip ministerijos, Vyriausybės įstaigos įgyvendina įstatymus, Vyriausybės nuta-

[625] Lietuvos Respublikos Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002; Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr. I–464, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gegužės 19 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1311.

rimus ir kitus teisės aktus. Tokio koordinavimo teisinis pagrindas – Seimo patvirtinta Vyriausybės programa, kurioje išdėstytos tam tikro laikotarpio valstybės veiklos gairės ir pagal šią programą parengtos bei patvirtintos konkrečios priemonės, numatyti jų vykdymo terminai ir konkretūs vykdytojai, t. y. ministerijos, įstaigos prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigos. Faktiškai Vyriausybė savo kontrolinę veiklą įgyvendina posėdžių metu, kai Ministro Pirmininko reikalavimu ministrai ir Vyriausybės įstaigų vadovai pateikia Vyriausybei ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklos ataskaitas, ministrai ir Vyriausybės įstaigų vadovai skaito pranešimus ir pan.

Kita svarbi Vyriausybės kontrolinė funkcija ta, kad Vyriausybė atsakinga už jai pavaldžių valdymo institucijų kadrų komplektavimą. Pavyzdžiui, Ministras Pirmininkas, kaip Vyriausybės vadovas, skiria į pareigas ir atleidžia iš jų Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, Vyriausybės kanclerį, Vyriausybės įstaigų (departamentų, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančių tarnybų, agentūrų, inspekcijų) vadovus. Vyriausybė skiria į pareigas ir atleidžia iš jų apskričių viršininkus, jų pavaduotojus bei savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą vykdančius Vyriausybės atstovus, skiria jiems tarnybines nuobaudas ir pan.

Svarbus Vyriausybės kontrolinis įgaliojimas yra susijęs su Vyriausybei pavaldžių valdymo institucijų leidžiamų teisės aktų teisėtumo priežiūra, taip pat Seimo leidžiamų įstatymų priežiūra. Vyriausybės įstatymo 34 straipsnyje teigiama, kad Vyriausybė 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 ar Ministro Pirmininko potvarkiams[626]. Be to, Vyriausybei suteikta teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai.

Šakinės kompetencijos (centrinės) vykdomosios valdžios institucijos (ministerijos, įstaigos prie ministerijų, Vyriausybės įstaigos) savo ruožtu taip pat vykdo atitinkamoje valdymo sistemoje pavaldžių įstaigų kontrolę (žemės ūkio valdymo, vidaus reikalų valdymo, aplinkos valdymo sistemose). Ministerijai pavaldžių departamentų, tarnybų ar inspekcijų kontrolę vykdo ministras ir kiti ministerijos pareigūnai per šių įstaigų vadovus.

Šakinės kompetencijos valdymo institucijų kontrolinė veikla susijusi su joms pavaldžių įstaigų veiklos teisėtumo priežiūra. Pavyzdžiui, ministras savo administruojamoje valdymo šakoje privalo užtikrinti, kad būtų vyk-

---

[626] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr. I–464, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gegužės 19 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1311.

domi įstatymai, tarptautinės sutartys, Respublikos Prezidento dekretai, Vyriausybės nutarimai, Ministro Pirmininko potvarkiai ir kiti teisės aktai, taip pat Vyriausybės ir Ministro Pirmininko pavedimai.

Kita vertus, šakinės viešojo administravimo institucijos yra atsakingos už jai pavaldžių įstaigų kadrų komplektavimą. Šiuo atveju kontrolė vykdoma priimant valstybės pareigūnus į tam tikras pareigas ministerijos valdomoje srityje ir atleidžiant iš jų. Ši teisė suteikiama ministrui, kuris skiria į pareigas ir atleidžia iš jų ministerijos valstybės tarnautojus ir įstaigų prie ministerijos vadovus.

Svarbią kontrolinę funkciją atlieka ministerijos viceministrai, ministerijos valstybės sekretoriai ir ministerijos sekretoriai. Štai *viceministrai* turi teisę kontroliuoti, ar ministerijos rengiami teisės aktai ir programų projektai atitinka ministro politines nuostatas jam pavestoje valdymo srityje; *ministerijos valstybės sekretoriai* kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, užtikrina, kad įgyvendinant strateginius veiklos planus būtų optimaliai valdomi ir panaudojami finansiniai, materialiniai, intelektiniai ir informacijos ištekliai, kontroliuoja ministerijos administracinę ūkinę veiklą, kaip rengiami ir derinami teisės aktų projektai, koordinuoja Ministro Pirmininko ir Vyriausybės pavedimų vykdymą. *Ministerijos sekretoriai* ministro nustatytose administravimo srityse kontroliuoja, kaip reguliuojamos ir įgyvendinamos programos, atitinkančios ministerijos strateginius tikslus bei Vyriausybės programos nuostatas, kaip vykdomi, Ministro Pirmininko ir Vyriausybės, ministro ir ministerijos valstybės sekretoriaus pavedimai, pagal savo kompetenciją užtikrina priimtų teisės aktų įgyvendinimą.

Žinybinės kontrolės pagrindinis bruožas yra tas, kad šakinės kompetencijos vykdomosios valdžios institucijos savo administruojamoje valdymo šakoje kontroliuoja pavaldžių institucijų bendrai įgyvendinamą vykdomąją ir tvarkomąją veiklą. Pavyzdžiui, Finansų ministerija kontroliuoja Muitinės departamento, Valstybinės mokesčių inspekcijos ir kitų padalinių veiklą per šių įstaigų vadovus (tokia Finansų ministerijos vykdoma kontrolė vadinama žinybine, arba šakine). Žinybinės kontrolės procese sprendžiami visi pagrindiniai kontroliuojamo padalinio klausimai (valdymo metodai, kadrų parinkimas), operatyviai naudojamos priemonės nustatytiems trūkumams šalinti ir kt.

Tarpžinybinę viešojo administravimo subjektų kontrolę vykdo specialios (tarpšakinės) kompetencijos institucijos, kurios tikrina kelias valdymo šakas ir joms nepavaldžias įstaigas tam tikrais klausimais. Tarpžinybinės kontrolės ypatumas tas, kad kontrolės objektas nėra pavaldus kontrolės subjektui. Tarpžinybinę kontrolę vykdo dvi viešojo administravimo institucijų grupės:

1) institucijos, esančios prie Vyriausybės (pvz., Statistikos departamentas, kuris kontroliuoja, kaip ministerijos ir kitos valstybinės įstaigos laikosi statistinių duomenų tvarkymo taisyklių, Valstybės duomenų apsaugos inspekcija, kuri kontroliuoja asmens duomenų tvarkymo teisėtumą);

2) kitos valstybinės institucijos (pvz., Ryšių reguliavimo tarnyba, Valstybės turto fondas).

Kaip matyti, tarpšakinės kompetencijos viešojo administravimo institucijos vykdo joms nepavaldžių viešojo administravimo subjektų kai kurių funkcijų ar tam tikros jų veiklos dalies tarpžinybinę kontrolę.

Apibendrinant galima teigti, kad Vyriausybės ir kitų vykdomosios valdžios institucijų vykdoma kontrolė yra labai įvairi ir kartu skirtinga, nes apima ne tik pavaldžių, bet ir pavaldumo santykiais nesusijusių viešojo administravimo institucijų administruojamos veiklos teisėtumo priežiūrą, kai tikrinama tiek visa kontroliuojamo objekto veikla, tiek konkreti jos sritis ar tam tikros valdymo funkcijos įgyvendinimas.

2.6. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė ir jos administracinis teisinis statusas

Valstybės kontrolės, kaip savarankiškos valstybinio audito institucijos, teisinis statusas įtvirtintas Konstitucijos XII skirsnyje ir 1995 m. gegužės 30 d. priimtame Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatyme (toliau – Valstybės kontrolės įstatymas)[627]. Tai leidžia įvardyti valstybės kontrolės instituciją kaip konstitucinę, kuri atsakinga už valstybės turto valdymo ir naudojimo bei valstybės biudžeto vykdymo teisėtumo priežiūrą[628]. Valstybės kontrolė yra nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios ir veikia autonomiškai.

Pagrindinė ir svarbiausia Valstybės kontrolės institucijos funkcija – kontrolė. Valstybės kontrolės įstatymo 3 straipsnio 1 punkte įtvirtinta Valstybės kontrolės, kaip nepriklausomos institucijos, sąvoka: *Valstybės kontrolė yra Seimui atskaitinga aukščiausioji valstybinio audito institucija.* Ši sąvoka įtvirtino Valstybės kontrolės institucijos esmę apibūdinančių dviejų viena kita papildančių svarbiausių požiūrių organinę vienovę:

---

[627] Valstybės žinios. 2001. Nr. 112–4070.

[628] Pažymėtina, kad 2002 m. kovo 1 d. įsigaliojo nauja Valstybės kontrolės įstatymo redakcija, kuri iš esmės pakeitė *valstybės kontrolės* sampratą ir Valstybės kontrolės institucijos administracinį teisinį statusą.

1) *valstybės kontrolės* sampratoje atspindėti svarbiausi Valstybės kontrolės instituciją apibūdinantys juridiniai požymiai, lemiantys teisinio jos statuso individualumą ir savitumą;

2) *valstybės kontrolės* sampratoje išdėstoma ir institucijos funkcija, kuri ne tik parodo svarbiausias jos veiklos kryptis, bet ir atskleidžia svarbiausią šios institucijos paskirtį.

Valstybės kontrolės institucijos vykdoma finansinės ir veiklos tikrinimo veikla turi reikšmės ir viešojo administravimo subjektų atliekamiems valdingiems veiksmams. Valstybės kontrolės institucijos ir Vyriausybės santykiai yra paritetiniai. Tai reiškia, kad aukščiausioji Valstybės kontrolės institucija ir Vyriausybė tarpusavyje veikia pariteto pagrindais ir nėra viena kitai pavaldžios bei atskaitingos. Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalyje ir Valstybės kontrolės įstatymo 10 straipsnyje numatyta, kad Vyriausybės posėdžiuose patariamojo balso teise gali dalyvauti ir valstybės kontrolierius. Valstybės kontrolierius, nesutikdamas su Vyriausybės priimamu nutarimu, gali pareikšti atskirąją nuomonę, kuri įrašoma į Vyriausybės posėdžio protokolą, tačiau dėl to Vyriausybės nutarimo vykdymas nesustabdomas. Apie pareikštą atskirąją nuomonę valstybės kontrolierius raštu praneša Seimui vadovaudamasis Seimo statuto 209 straipsniu[629]. Apie kitus Valstybės kontrolės institucijos ir jos pareigūnų kontrolinius įgaliojimus vykdomosios valdžios subjektų atžvilgiu žr. 2.6.1. poskyryje.

2.6.1. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės kompetencija

Pagrindinė Valstybės kontrolės institucijos misija yra atlikti nepriklausomą valstybinį auditą. *Valstybinio* audito rūšys yra dvi:

1) *finansinis auditas*. Finansinis auditas aiškinamas dvejopai: *pirma,* tai audituojamo subjekto finansinės atskaitomybės vertinimas, apimantis apskaitos dokumentų ištyrimą ir nuomonės dėl finansinių ataskaitų pareiškimą, ir, *antra,* tai finansinės atskaitomybės ir sandorių auditas, apimantis teisės aktų laikymosi priežiūrą;
2) *veiklos auditas,* t. y. audituojamo subjekto viešojo ir vidaus administravimo veiklos įvertinimas ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu (ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultaty-

[629] Lietuvos Respublikos Seimo statutas, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. vasario 17 d. (nauja redakcija) // Valstybės žinios. 1999. Nr. I–399.

vumo kriterijai nustatyti pagal INTOSAI standartus Valstybinio audito reikalavimuose)[630].

Kaip matyti, Valstybės kontrolės institucija turi tikrinti vykdomosios valdžios subjektų naudojamas valstybės biudžeto lėšas ir įgyvendinamą viešojo bei vidaus administravimo veiklą. Valstybės kontrolės įstatymo 14 straipsnio 2 punkte nurodyta, kurių subjektų valstybinį auditą Valstybės kontrolės institucija gali atlikti. Tai:

- valstybės institucijos ir įstaigos (apima ir vykdomosios valdžios institucijas bei įstaigas);
- savivaldybės;
- visų rūšių įmonės, kuriose valstybei ar savivaldybei priklausančios akcijos suteikia ne mažiau kaip pusę balsų;
- įmonės ir kiti juridiniai asmenys, kuriems valstybės ar savivaldybės institucija suteikė lėšų arba perdavė turto.

Valstybės kontrolės institucijos vykdomo finansinio audito tikslas – įvertinti vykdomosios valdžios institucijų vidaus kontrolę (įskaitant finansų valdymą), turto (valstybės ar savivaldybės) valdymo, naudojimo, disponavimo juo teisėtumą ir pareikšti nepriklausomą nuomonę dėl finansinių ir kitų ataskaitų tikrumo ir teisingumo. Atliekančiam vykdomosios valdžios institucijos finansinį auditą Valstybės kontrolės pareigūnui būtina įsitikinti, ar nenusižengiama įstatymams ir kitiems teisės aktams valdant, naudojant valstybės bei savivaldybės turtą ar disponuojant juo, naudojant valstybės bei savivaldybės biudžeto lėšas.

Valstybės kontrolės institucijos vykdomo *veiklos audito tikslas* – įvertinti vykdomosios valdžios institucijų viešąjį ir vidaus administravimą ekonomiškumo[631], efektyvumo[632] ir rezultatyvumo[633] požiūriu bei atskleisti tų institucijų veiklos tobulinimo galimybes. Vykdomosios valdžios institucijų viešojo ir vidaus administravimo veiklos audito objektai gali būti įvairūs, t. y. veiklos strateginiai tikslai, planai, vykdomos programos ir pan. Pažymėtina, kad vykdomosios valdžios institucijų finansinis ir veiklos auditas gali būti atliekami vienu metu, kai sutampa jų procedūros.

---

[630] Valstybės kontrolės institucija ir valstybės kontrolės pareigūnai audituojamų subjektų finansinį ir veiklos auditą atlieka vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymu Nr. V–26 patvirtintais Valstybinio audito reikalavimais (nauja redakcija) // Valstybės žinios. 2004. Nr. 14–440.

[631] *Ekonomiškumas* suprantamas kaip minimalus išteklių panaudojimas išlaikant nustatytą produkto ir (ar) teikiamų paslaugų kokybę.

[632] *Efektyvumas* suprantamas kaip santykis tarp pagaminto produkto ir (ar) paslaugų apimties ir jiems panaudotų išteklių.

[633] *Rezultatyvumas* suprantamas kaip tikslų pasiekimo lygis, taip pat kaip santykis tarp pasiekto efekto ir tikslams pasiekti panaudotų išteklių.

Valstybės kontrolės paskirtis reglamentuota Konstitucijos 134 straipsnyje, o detalizuota Valstybės kontrolės įstatymo 4 straipsnyje, kuriame išskiriami šie *pagrindiniai Valstybės kontrolės uždaviniai*[634]:

1) prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas;
2) užtikrinti, kad valstybinis auditas atitiktų Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos INTOSAI priimtus tarptautinius standartus[635];
3) užtikrinti, kad valstybinis auditas būtų efektyvus.

Valstybės kontrolė, prižiūrėdama, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas, audituoja:

– valstybės biudžeto vykdymą;
– valstybės piniginių išteklių naudojimą;
– valstybės turto valdymą, naudojimą ir disponavimą juo;
– Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto vykdymą;
– Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto vykdymą;
– atitinkamas lėšų valdymo institucijas ir paramos gavėjus (kaip naudojamos Lietuvos Respublikoje gautos Europos Sąjungos lėšos ir kaip vykdomos programos, kuriose dalyvauja Lietuva);
– valstybės biudžeto lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimą.

Apibendrinant galima teigti, kad Valstybės kontrolės institucija, įgyvendindama jos kompetencijai priskirtus uždavinius, teikia Seimui ir visuomenei (mokesčių mokėtojams) ataskaitas, kaip vykdomosios valdžios institucijos naudoja lėšas ir valdomą valstybės turtą.

2.6.2. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės institucijų struktūra, jų įgaliojimai ir atskaitomybė

Valstybės kontrolės institucijai vadovauja Valstybės kontrolierius, kurį į pareigas penkeriems metams Respublikos Prezidento teikimu skiria

---

[634] Valstybės žinios. 2001. Nr. 112–4070.

[635] INTOSAI – tai Tarptautinė aukščiausiųjų kontrolės institucijų organizacija, kuri IX kongrese priėmė Limos deklaraciją „Dėl viešųjų finansų kontrolės svarbiausiųjų direktyvų“. Pagal šią deklaraciją visos nacionalinių valstybių kontrolės institucijos turi būti INTOSAI narės ir laikytis deklaracijos nuostatų (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. Vienna, Austria, 1997).

Seimas[636]. Tas pats asmuo valstybės kontrolieriumi gali būti skiriamas ne daugiau kaip du kartus iš eilės. Reikalavimai, keliami asmeniui, siekiančiam užimti Valstybės kontrolieriaus pareigas: a) nepriekaištinga reputacija; b) amžiais cenzas (ne vyresnis kaip 65 metų); c) Lietuvos Respublikos pilietis; d) aukštasis universitetinis išsilavinimas. Valstybės kontrolieriaus įgaliojimai vykdomosios valdžios institucijų atžvilgiu:

- atstovauti Valstybės kontrolei valstybės valdžios ir valdymo institucijose;
- teikti Respublikos Prezidentui valstybės kontrolieriaus pavaduotojų kandidatus bei siūlymus atleisti valstybės kontrolieriaus pavaduotojus iš pareigų;
- teikti Seimui valstybinio audito ataskaitas ir išvadas dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos, dėl Vyriausybės ataskaitos apie valstybės skolą;
- teikti siūlymus Seimui, Respublikos Prezidentui arba Vyriausybei dėl teisės aktų tobulinimo.

Šiuo metu Valstybės kontrolierius turi 2 pavaduotojus, kuriuos į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Respublikos Prezidentas valstybės kontrolieriaus teikimu. Asmeniui, siekiančiam užimti valstybės kontrolieriaus pavaduotojo pareigas, keliami tokie patys reikalavimai kaip ir Valstybės kontrolieriui.

Dabartinė Valstybės kontrolės struktūra yra reglamentuota Valstybės kontrolės įstatymo 6 straipsnyje, o valstybės kontrolės institucijų administracinė struktūra – Valstybės kontrolieriaus įsakyme. Valstybės kontrolės administraciniai struktūriniai padaliniai yra šie:

- *departamentai* (šiuo metu yra 11 finansinio audito departamentų, 4 veiklos audito departamentai, Veiklos audito valdymo departamentas ir kiti departamentai – iš viso 23);
- *skyriai* (Informacinių technologijų skyrius, Audito informacijos ir analizės skyrius, Administracinės informacijos skyrius);
- *tarnybos* (Vidaus audito tarnyba, atliekanti Valstybės kontrolės vidaus auditą);
- *Valstybės kontrolės taryba.* Tai patariamoji valstybės kontrolieriaus institucija, svarstanti svarbiausius Valstybės kontrolės veiklos ir tarnybos Valstybės kontrolėje klausimus.

---

[636] Valstybės kontrolieriaus paskyrimas į atitinkamas pareigas reglamentuotas ir Konstitucijos 67 str. 11 p., 84 str. 13 p. // Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.

Valstybės kontrolėje ir jos administraciniuose struktūriniuose padaliniuose tarnybines pareigas vykdo valstybės kontrolės pareigūnai. Valstybės kontrolės pareigūnai, atliekantys vykdomosios valdžios institucijų finansinį ir veiklos auditą, turi teisę:

– savarankiškai pasirinkti audito procedūras;
– gauti iš vykdomosios valdžios institucijos (pareigūno) auditui atlikti reikiamus dokumentus ir informaciją;
– atlikti kontrolinius matavimus, materialinių vertybių inventorizaciją arba kitaip tikrinti vykdomosios valdžios subjekto turtą;
– gauti iš vykdomosios valdžios institucijų pareigūnų reikiamus paaiškinimus raštu;
– surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus.

Valstybės kontrolierius ir jo pavaduotojai, priimdami sprendimus pagal audito ataskaitas, turi teisę:

1) nurodyti vykdomosios valdžios institucijoms jų veiklos trūkumus ir nustatyti terminą teisės aktų pažeidimams pašalinti;

2) siūlyti vykdomosios valdžios institucijų vadovams įstatymų nustatyta tvarka patraukti materialinėn (civilinėn) atsakomybėn asmenis už padarytą žalą valstybei ar savivaldybei, institucijai, įstaigai, įmonei, organizacijai ar kitam juridiniam asmeniui;

3) siūlyti vykdomosios valdžios institucijų vadovams skirti pažeidimus padariusiems asmenims tarnybinę (drausminę) nuobaudą;

4) siūlyti vykdomosios valdžios institucijoms grąžinti į valstybės ar savivaldybės biudžetus lėšas, skirtas ar panaudotas pažeidžiant įstatymus ar kitus teisės aktus;

5) nustačius pažeidimus, nagrinėtinus atitinkamų viešojo administravimo subjektų arba teisėsaugos institucijų, valstybinio audito dokumentus perduoti pagal kompetenciją.

Valstybės kontrolės institucijos atskaitingumas Seimui pasireiškia tuo, kad ši institucija kasmet teikia Seimui išvadas dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos, dėl Vyriausybės ataskaitos apie valstybės skolą ir Valstybės kontrolės veiklos ataskaitą.

Apibendrinant galima teigti, kad Valstybės kontrolės, kaip nepriklausomos aukščiausios finansinio ir veiklos audito institucijos, vaidmuo užtikrinant vykdomosios valdžios ir kitų subjektų veiklos teisėtumą yra akivaizdus, nes jos dėka galima vertinti viešojo administravimo subjektų veiklos skaidrumą, efektyvumą ir rezultatyvumą.

2.6.3. Valstybės auditas: samprata, rūšys, valstybinis reguliavimas ir veiklos organizavimas

Mokslinėje ir kitoje literatūroje pateikta daug ir įvairių audito sąvokos apibrėžimų[637]. *Auditas* dažniausiai apibrėžiamas kaip nepriklausomas finansinių ataskaitų tyrimas ir objektyvios nuomonės apie jas išreiškimas remiantis bendraisiais apskaitos principais ir teisės aktais. Reikia pažymėti, kad taip auditas apibrėžiamas tik finansiškai. Kitu požiūriu audito samprata yra daug platesnė. Kalbant apie viešojo administravimo institucijas, toks audito apibrėžimas neapima visų audito procedūrų, kurios yra būtinos tikrinant institucijos veiklos teisėtumą bei kokybę. Tai ne tik finansinių operacijų efektyvumas bei panaudotų lėšų ataskaitų tikrumas. Be abejo, tai labai svarbi sritis, kur turi būti atliekamas auditas, bet ne mažiau svarbu valdymo institucijos struktūros tobulumas, ryšių tarp jos struktūrinių padalinių optimalumas, programų įgyvendinimo efektyvumas, personalo kvalifikacija ir kiti su institucijos valdymu susiję klausimai. Todėl apibrėžti viešojo administravimo institucijos auditą neužtenka sąvokų, pateikiamų įmonių valdymo vadovėliuose. Reikalingas bendresnis *audito* apibrėžimas, kuris apimtų visus šiuos išvardytus klausimus.

Kai kurie mokslininkai (E. A. Arens, J. K. Loebbecke ir kt.) *auditą* apibrėžia kaip procesą, kurio metu kompetentingas nepriklausomas darbuotojas surenka ir įvertina informaciją apie tam tikros įstaigos specifinę veiklos sritį tam, kad nustatytų ir savo išvadoje pateiktų, kiek tiriamoji informacija atitinka nustatytus kriterijus. Norint pateikti valstybės audito sampratos turinį reikia aptarti audito rūšis, kurios išskiriamos prie bendrosios sąvokos pridedant specifinius diferencinius ir funkcinius požymius, būdingus tik tam tikrai audito rūšiai. Esama daug nuomonių audito skirstymo klausimais. Skirstymas gali skirtis iš esmės. Tai priklauso nuo pasirinktų jo kriterijų. Valstybės auditas skirstomas pagal šiuos kriterijus:

1) pagal funkcinį kriterijų: finansinis auditas (finansinių ataskaitų ir su jomis susijusių dokumentų bei apskaitos registrų tyrimas); valdymo auditas (valdymo metodų ir jų efektyvumo tikrinimas, kaip taikomi racionalūs veiklos organizavimo metodai, ar nepažeidinėjama tarnybos drausmė, ne-

---

[637] Terminas „auditas“ (lot. *audio* reiškia „girdžiu“) suprantamas kaip oficialus įmonės finansinės ir ūkinės veiklos patikrinimas. Bendrąja prasme terminas „auditas“ reiškia reviziją. Tai išlaidų kontrolė, jų teisėtumas, pagrįstumas, tikslumas, finansinių dokumentų tvarkingumas ir pan. *Audito* sampratos turinys apima tris dalis: finansinį auditą, veiklos auditą ir konstitucinį auditą (Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001. P. 115; Puškorius S. Veiklos audito lyginamoji analizė: teorijų apžvalga // Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. Vilnius: LTU, 2003. Nr. 4. P. 42–53).

kartojamos tam tikros operacijos); veiklos auditas (pagrindinis tikslas – pateikti valdymo institucijos veiklos nepriklausomą įvertinimą); projektų auditas (nustatoma, ar vykdomos projektų lėšų panaudojimo ir kitos specialių projektų sąlygos ir ar pasiektas numatytas rezultatas); socialinis auditas (valdymo institucijos pareigūnų asmeninių interesų tyrimas, t. y. užimtumo, saugaus darbo, motyvacijos analizė);

2) pagal apimtį išskiriamas: išorinis auditas (jį atlieka nepriklausomi auditoriai pagal sutartis); vidaus auditas (jį atlieka valdymo institucijos vidaus audito tarnybos darbuotojai); valstybinis auditas (jį atlieka nepriklausomos valstybės institucijos – Valstybės kontrolės – auditoriai);

3) pagal privalomumą: privalomas auditas (tai toks auditas, kurį subjektai privalo atlikti vykdydami įstatymų nurodymus) ir laisvas auditas (laisvo audito pobūdis, tikslai ir apimtis priklauso nuo užsakovo);

4) pagal atlikimo laiką: nuolatinis auditas (atliekamas tose srityse, kurioms būdingi didelės rizikos elementai) ir periodinis auditas (atliekamas tada, kai manoma, kad jis yra būtinas. Jo būtinumą lemia daugelis veiksnių, pvz., praėjusio laikotarpio audito rezultatai, rizikos įvertinimas, valdymo sistemos, ekonominės aplinkos pokyčiai).

Viena iš audito rūšių, išskiriamų pagal audito apimtį, yra valstybės auditas. Šios audito rūšies audito teorija ir praktika kol kas mažai žinoma, tačiau kai kurios šalys, pavyzdžiui, JAV, Didžioji Britanija, Vokietija sukaupė gana didelę patirtį valstybės įstaigų audito srityje. JAV jau 1972 m. buvo patvirtinti valstybės įstaigų audito standartai, kurie dažnai vadinami Bendraisiais valstybės audito standartais (GAGAS – *General Accepted Government Auditing Standards*). JAV audito įstatymas (1984 m.) reikalauja, kad audito standartų nuostatų būtų laikomasi atliekant valstybės ir savivaldybės įstaigų, kurios gauna paramą iš federalinės vyriausybės, auditą visose JAV valstijose.

Lietuvoje valstybinis auditas reglamentuojamas atitinkamais teisės aktais. Reikšmingiausi iš jų yra 1999 m. birželio 15 d. Lietuvos Respublikos audito įstatymas (nauja redakcija – 2004 m. balandžio 8 d.)[638], 1995 m. gegužės 30 d. priimtas Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (nauja redakcija – 2002 m. kovo 1 d.)[639], 2002 m. gruodžio 10 d. priimtas Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas[640], Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymu Nr. V–26 patvirtinti Valstybinio audito reikalavimai (nauja redakcija – 2004 m.

[638] Valstybės žinios. 2004. Nr. 63–2242.
[639] Valstybės žinios. 2001. Nr. 112–4070.
[640] Valstybės žinios. 2002. Nr. 123–5540.

sausio 20 d.)[641]. Be to, valstybinio audito atlikimo tvarka atitinkamoje viešojo administravimo institucijoje reglamentuojama tos institucijos vadovo patvirtintais teisės aktais.

Valstybės auditas yra valstybės institucijų auditorių atliekamas finansinis ir veiklos auditas. Viešojo administravimo subjektų valstybės auditas gali būti išorinis ir vidaus. Viešojo administravimo institucijų išorinį finansinį ir veiklos auditą atlieka Valstybės kontrolė (apie šią instituciją plačiau žr. 2.6.1 ir 2.6.2 poskyriuose).

Viešojo administravimo institucijos vidaus auditas – tai vidaus kontrolės sistemos dalis. Vidaus auditoriai, vykdydami nepriklausomą, objektyvią tyrimo, vertinimo ir konsultavimo veiklą, siekia užtikrinti viešojo administravimo institucijos veiklos gerinimą. Vadinasi, *vidaus audito tikslas* – sistemingai ir visapusiškai vertinant rizikos valdymą ir vidaus kontrolę padėti įgyvendinti viešojo administravimo institucijos, jai pavaldžių ir jos valdymo sričiai priskirtų padalinių veiklos tikslus.

Viešojo administravimo institucijų vidaus auditą atlieka atitinkamos valdymo institucijos administracinis struktūrinis padalinys – *vidaus audito tarnyba (skyrius).* Vidaus audito tarnybos (skyriai) privalo būti įsteigti šiose vykdomosios valdžios institucijose: a) Vyriausybės kanceliarijoje; b) ministerijose; c) apskričių viršininkų administracijose; d) savivaldybėse (steigiamos centralizuotos vidaus audito tarnybos); e) kitose viešojo administravimo institucijose, kuriose patvirtinta ne mažiau kaip 200 pareigybių (etatų), įskaitant jiems pavaldžių arba jų valdymo sričiai priskirtų viešųjų juridinių asmenų patvirtintas pareigybes (etatus).

Būtina pažymėti, jog viešojo administravimo institucijos vadovo arba kolegialaus valdymo organo sprendimu gali būti įsteigta *centralizuota vidaus audito tarnyba*, kuri atliktų vidaus auditą toje viešojo administravimo institucijoje bei visuose jai pavaldžiuose ir (arba) jos valdymo sričiai priskirtuose padaliniuose. Šiuo atveju vidaus audito tarnyba nesteigiama pavaldžiose ir valdymo sričiai priskirtose viešojo administravimo institucijose – į jose patvirtintų pareigybių (etatų) skaičių neatsižvelgiama.

Viešojo administravimo institucijos *vidaus audito tarnybos (skyriai)* yra nepriklausomos nuo valdymo institucijų (ministerijų, departamentų) veiklos, jos atliekamų vidaus kontrolės procedūrų ir nėra už jas atsakingos. Vidaus audito tarnybos (skyriaus) *paskirtis* – atlikti nepriklausomą, objektyvią tyrimo, vertinimo ir konsultavimo veiklą siekiant užtikrinti atitinkamos viešojo administravimo institucijos veiklos gerinimą. Pagrindinis vidaus audito tarnybos (skyriaus) *tikslas* – padėti didinti viešojo administravimo instituci-

[641] Valstybės žinios. 2004. Nr. 14–440.

jos, jai pavaldžių ir jos valdymo sričiai priskirtų padalinių veiklos efektyvumą, įgyvendinti strateginį ir kitus veiklos planus, programas bei procedūras. Siekdama nurodyto tikslo viešojo administravimo institucijos vidaus audito tarnyba (skyrius) įgyvendina šiuos bendruosius uždavinius[642]:

1) nustatyti, ar viešojo administravimo institucija savo veikloje laikosi įstatymų ir kitų teisės aktų;
2) patarti viešojo administravimo institucijos vadovui, kaip mažinti rizikos veiksnių įtaką tos institucijos veiklai;
3) teikti viešojo administravimo institucijos vadovui rekomendacijas dėl institucijos veiklos ir vidaus kontrolės tobulinimo;
4) vertinti viešojo administravimo institucijos strateginių arba kitų veiklos planų, programų vykdymą bei valstybės ir savivaldybės turto naudojimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais;
5) vertinti viešojo administravimo institucijos lėšų, gautų iš Europos Sąjungos bei užsienio institucijų ar fondų, administravimą ir panaudojimą;
6) ne rečiau kaip vieną kartą per trejus metus įvertinti, kaip vidaus kontrolė veikia viešojo administravimo institucijoje.

Viešojo administravimo institucijos vidaus audito tarnybos *veiklos organizavimas* ypatingas tuo, kad ji veikia nepriklausomai nuo kitų tos institucijos struktūrinių padalinių. Vidaus audito tarnybos nepriklausomumą rodo tai, kad ji yra tiesiogiai pavaldi ir atskaitinga viešojo administravimo institucijos vadovui. Viešojo administravimo institucijos vidaus audito tarnybai (skyriui) vadovauja vidaus audito tarnybos vadovas (vedėjas), kuris savarankiškai organizuoja vidaus audito tarnybos veiklą ir atsako už jai pavestų uždavinių ir funkcijų vykdymą. Viešojo administravimo institucijos vidaus audito tarnyboje (skyriuje) tarnybines pareigas vykdo vidaus auditoriai, kurie yra tiesiogiai pavaldūs tarnybos vadovui (vedėjui) ir atsakingi už tai, kad tinkamai atliktų savo funkcijas bei gautus pavedimus.

Viešojo administravimo institucijos vidaus kontrolės ir vidaus audito funkcionavimo ir vykdymo tvarką administruoja Lietuvos Respublikos finansų ministerija, kuri metodiškai vadovauja finansų kontrolės ir vidaus audito klausimais, vertina ir tikrina, ar vidaus audito tarnybų veikla atitinka teisės aktų nustatytus reikalavimus, analizuoja, kaip veikia vidaus audito

---

[642] Viešojo administravimo institucijos vidaus audito tarnyba (skyrius) privalo vadovautis tos institucijos vadovo patvirtintais nuostatais, taip pat Vidaus audito tarnybos pavyzdiniais nuostatais, patvirtintais 2003 m. balandžio 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 470, kuriuose pateikiami vidaus audito tarnybos uždaviniai (Valstybės žinios. 2003. Nr. 37–1612).

tarnybos viešuosiuose juridiniuose asmenyse. Finansų ministerija taip pat rengia ir iki kiekvienų metų kovo 1 d. teikia Vyriausybei bei Seimo Biudžeto ir finansų komitetui metinę vidaus audito tarnybų veikimo viešojo administravimo institucijose ataskaitą bei koordinuoja viešojo administravimo institucijų vidaus auditorių mokymą, kvalifikacijos kėlimą ir atestavimą.

Apibendrinant galima teigti, kad valstybės auditas apima vykdomosios valdžios institucijų valdymo ekonomiškumo, efektyvumo, veiksmingumo sisteminę analizę bei pasiūlymų, kaip šiuos kriterijus gerinti, rengimą. Siekiant įgyvendinti šiuos tikslus turi būti sukurti specialūs valstybės audito metodai, plačiai taikoma sisteminė analizė, remiamasi kokybiniais bei kiekybiniais duomenimis, kurie turėtų būti tinkamai apdorojami ir pasirūpinta jų išvadų bei rekomendacijų patikimumu ir tikslingumu.

3. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ VYKDOMA ADMINISTRACINĖ PRIEŽIŪRA

Viešojo administravimo įgyvendinimo praktika liudija, kad daugelis valdymo institucijų (pareigūnų) prižiūri, kaip joms organizacine tvarka nepavaldžios institucijos (pareigūnai), įmonės, įstaigos ir organizacijos bei piliečiai laikosi specialių taisyklių bei normų, įtvirtintų įstatymuose bei kituose teisės aktuose, reikalavimų. Kita vertus, administracinę priežiūrą vykdančios viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) specialiai tam įsteigtos bei įkurtos, t. y. teisės aktai, apibrėžiantys tokių institucijų kompetenciją, numato jų paskirtį – vykdyti apskaitos bei kontrolės funkcijas (tam tikslui yra steigiamos įvairios įstaigos prie ministerijų – tarnybos, inspekcijos – bei Vyriausybės įstaigos – tarnybos, inspekcijos arba agentūros).

Administracinę priežiūrą vykdančioms viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams) suteikti specialūs administraciniai įgaliojimai, be kurių jos negalėtų tinkamai funkcionuoti. D. N. Bachrachas išskiria dvi administracinės priežiūros funkcijas[643]:

1) įmonių, įstaigų, organizacijų ir piliečių apsauga nuo pernelyg didelės valstybės įtakos (siekiama apginti nuo savivaliavimo per įvairius nustatytus apribojimus);
2) administracinę priežiūrą vykdančių subjektų valdingas poveikis priežiūros objektams, kurie organizacine tvarka nėra pavaldūs.

Administracinės priežiūros reikšmė mažinant (ribojant) valstybės kišimąsi į organizacijų veiklą ir piliečių visuomeninį gyvenimą pamažu didės. Administracinę priežiūrą galima laikyti valstybinės priežiūros, apimančios konstitucinę, prokurorinę ir teisminę priežiūrą, sudėtine dalimi. Teisinėje literatūroje galimos nuomonės, jog administracinė priežiūra yra viešojo administravimo kontrolės rūšis, nes apima asmenų vykdomos veiklos tikrinimą (t. y. kaip laikomasi įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų)[644]. Tačiau galima palaikyti ir pritarti kitai vyraujančiai nuomonei, jog administracinė priežiūra yra savarankiškas teisėtumo užtikrinimo būdas viešojo administravimo srityje[645].

---

[643] Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: Норма–Инфра, 2001. С. 169–175.

[644] Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации. Москва: Юрлитинформ, 2003. С. 234–236; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Москва: Зерцало-М, 2003. С. 320.

[645] Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право. Москва: Юристъ, 2000.

3.1. Viešojo administravimo institucijų vykdomos administracinės priežiūros sąvoka ir požymiai

Administracinė priežiūra suprantama kaip fizinių ir juridinių asmenų veiklos specialus tikrinimas bei tikrinimas, kaip laikomasi griežtai nustatytų ir apibrėžtų taisyklių viešojo administravimo srityje. Administracinės priežiūros vykdymo tvarka reglamentuota įstatymuose bei kituose teisės aktuose. Vadinasi, administracinę priežiūrą vykdančioms viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams) suteikti specialūs įgaliojimai tikrinti, kaip fiziniai ir juridiniai asmenys laikosi specialių taisyklių ir kitų teisinių reikalavimų (pvz., priešgaisrinės apsaugos taisyklių, mažmeninės prekybos taisyklių ir kt.).

Administracinę priežiūrą, kaip savarankišką teisėtumo užtikrinimo būdą viešojo administravimo srityje, apibrėžia šie požymiai:

1) administracinę priežiūrą vykdo valstybės įgaliotos ir specialios viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), t. y. įvairios valstybinės inspekcijos, tarnybos, agentūros. Šiuo atveju administracinę priežiūrą vykdančios institucijos užtikrina teisėtumą bendrai viešojo administravimo srityje ir atskirų asmenų atžvilgiu;

2) administracinė priežiūra glaudžiai susijusi su viešojo administravimo kontrole. Tačiau kita administracinės priežiūros paskirtis, tikslas, konkretus turinys ir aiškūs uždaviniai leidžia administracinę priežiūrą traktuoti kaip atskirą teisėtumo užtikrinimo būdą;

3) administracinę priežiūrą vykdančios institucijos (pareigūnai) tikrina organizacine tvarka nepavaldžias įmones, įstaigas, organizacijas ir piliečius;

4) administracinę priežiūrą vykdančios institucijos (pareigūnai) gali leisti arba drausti tam tikrą veiklą, atlikti tam tikrus veiksmus, sustabdyti prižiūrimų bei tikrinamų objektų atitinkamą veiklą. Administracinės priežiūros subjektų veikla yra specifinė, nes vienos viešojo administravimo institucijos gali išduoti pažymėjimus (pvz., vairuoti transporto priemones), kitos – leidimus (pvz., verstis mažmeninės prekybos veikla), trečios – licencijas (pvz., užsiimti privačia asmens ir turto saugos veikla). Būtent tokia veikla asmenims suteikia galimybę įgyvendinti savo subjektines teises viešojo administravimo srityje. Vadinasi, administracinės priežiūros subjektai, suteikdami specialiąją teisę asmenims, patys turi teisę kontroliuoti bei prižiūrėti, ar tos suteiktos teisės yra laikomasi;

5) administracinę priežiūrą vykdančios institucijos (pareigūnai) atskleidžia (nustato) įmonių, įstaigų, organizacijų (tiek valstybinių, tiek pri-

vačių) ir piliečių padarytus specialių taisyklių (instrukcijų, nustatytos tvarkos) pažeidimus bei turi teisę duoti privalomus nurodymus jiems pašalinti;

6) administracinę priežiūrą vykdančios institucijos (pareigūnai) kaltiems už specialių taisyklių pažeidimus asmenims gali taikyti įvairias administracinio poveikio priemones: tiek administracines prevencines (eismo apribojimas, karantino įvedimas), tiek administracines kardomąsias (draudimas eksploatuoti transporto priemones, specialiųjų priemonių panaudojimas), tiek administracinės atsakomybės (piliečiui suteiktos specialios teisės vairuoti transporto priemones atėmimas, daikto, kuris buvo tiesioginis administracinio teisės pažeidimo padarymo objektas, konfiskavimas). Kaip matyti, administracinę priežiūrą vykdančios institucijos (pareigūnai) kartu yra administracinės jurisdikcijos subjektai, atliekantys procesinius veiksmus (pvz., renka ir fiksuoja įrodymus, surašo administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas).

Apibendrinant galima teigti, kad ***administracinė priežiūra*** – tai speciali (specifinė) valstybės įgaliotų viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veikla, skirta kontroliuoti bei tikrinti, kaip organizacine tvarka nepavaldžios valstybinės ir kitos įmonės, įstaigos, organizacijos, piliečiai laikosi specialių, visiems privalomų taisyklių (instrukcijų, nustatytos tvarkos), įtvirtintų įstatymuose ir kituose teisės aktuose.

Pateiktoje *administracinės priežiūros* sąvokoje galima įžvelgti administracinę priežiūrą vykdančių institucijų dvejopą paskirtį:

pirma, stebėti ir tikrinti, kaip priežiūros objektai laikosi specialių taisyklių (instrukcijų, nustatytų standartų bei nustatytos tvarkos) viešojo administravimo srityje;

antra, stebėti ir tikrinti, kaip organizuojamas darbas ir įgyvendinamos priemonės, užtikrinančios specialių taisyklių (instrukcijų, nustatytų standartų bei nustatytos tvarkos) vykdymą ir laikymąsi viešojo administravimo srityje.

3.2. Viešojo administravimo institucijų vykdomos administracinės priežiūros rūšys

Viešojo administravimo institucijų vykdomą administracinę priežiūrą galima skirstyti pagal du kriterijus:

1) *atsižvelgiant į administracinę priežiūrą atliekančių subjektų kompetenciją:*

– bendros kompetencijos administracinės priežiūros valdymo institucijos, t. y. tokios institucijos, kurios administracinę priežiūrą vykdo bendrai visoje valdymo sistemoje ir yra pavaldžios Vyriausybei (pvz., Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija);
– šakinės kompetencijos administracinės priežiūros valdymo institucijos, t. y. tokios institucijos, kurios administracinę priežiūrą atlieka atitinkamos valdymo šakos sistemoje (pvz., Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos);
– specialios kompetencijos administracinės priežiūros valdymo institucijos, t. y. tokios institucijos, kurios administracinę priežiūrą atlieka atitinkamoje valdymo sistemoje ir turi žinybinio pobūdžio įgaliojimus (pvz., Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Eismo priežiūros skyrius, Aplinkos apsaugos departamento prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Miškų kontrolės skyrius);

2) *atsižvelgiant į administracinės priežiūros objektus:*

– neapibrėžtų priežiūros objektų administracinė priežiūra (t. y. nepersonifikuota administracinė priežiūra). Tai fizinių ir juridinių asmenų administracinė priežiūra neatsižvelgiant į jų organizacinį pavaldumą, nuosavybės formą ir pan. (pvz., kaip laikomasi bendro elgesio taisyklių viešose vietose);
– atitinkamų piliečių, pareigūnų, įmonių, įstaigų ir organizacijų administracinė priežiūra konkrečiais klausimais (pvz., tikrinama, kaip piliečiai laikosi šaunamųjų ginklų įsigijimo, saugojimo ir naudojimo taisyklių);
– personifikuota administracinė priežiūra, t. y. konkrečių asmenų priežiūra (pvz., policijos pareigūnai turi teisę bet kuriuo paros laiku įeiti į nuteisto asmens gyvenamąsias patalpas, jei tai yra susiję su teismo priimto nuosprendžio arba paskirto įpareigojimo vykdymu, taip pat kviesti ir pristatyti tokį asmenį į policiją, kontroliuoti, kaip jis laikosi įstatymų ir teismo nustatytų apribojimų).

Taigi administracinę priežiūrą vykdo įvairios viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), turinčios administracinius įgaliojimus joms nepavaldžių subjektų atžvilgiu ir teisę taikyti įvairias administracinio poveikio priemones. Administracinę priežiūrą vykdančias institucijas galima suskirstyti į šias grupes:

1) valstybinės tarnybos (pvz., Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Valstybinė sienos apsaugos tarnyba);
2) valstybinės komisijos (pvz., Draudimo priežiūros komisija);
3) valstybinės inspekcijos (pvz., Valstybinė mokesčių inspekcija, Valstybinė medicininio audito inspekcija);
4) valstybinės agentūros (pvz., Aplinkos apsaugos agentūra, Nacionalinė mokėjimo agentūra).

Teisinėje literatūroje galimos nuomonės, jog administracinės priežiūros elementu (porūšiu) laikomas *monitoringas*[646]. Monitoringas apibrėžiamas kaip socialinių reiškinių, procesų ir materialiųjų objektų būklės bei dinamikos stebėjimo, vertinimo ir prognozės sistema. Monitoringas reikalingas siekiant užtikrinti nuolatinę priežiūros objekto veiklos raidą, o remiantis gauta informacija įvertinti jo būklę bei numatyti jo veiklą ateityje, taip pat laiku taikyti valdingo administracinio pobūdžio priemones. Monitoringo atlikimo tvarka ir procedūra viešojo administravimo srityje nustatoma atitinkamo vykdomosios valdžios subjekto.

Pastaruoju metu monitoringo reikšmė viešojo administravimo srityje vis didėja. Egzistuoja valstybinio aplinkos monitoringo sistema, susidedanti iš įvairių dalių, t. y. valstybės lygiu visoje Lietuvos teritorijoje vykdomi nuolatiniai gamtinės aplinkos būklės stebėjimai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos ministerija atsakinga už valstybinį aplinkos monitoringą, jo vykdymo tvarką ir priežiūrą[647]. Egzistuoja valstybinė visuomenės sveikatos monitoringo sistema, kurią administruoja Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba, valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo analizė ir monitoringas, kurį administruoja Valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo analizės ir stebėsenos priežiūros komisija.

Pažymėtina, kad viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdoma administracinė priežiūra laikoma vienu iš teisėtumo užtikrinimo būdų valdymo srityje, kuris tiesiogiai įgyvendinamas pasitelkus tam tikrus administracinius teisinius režimus.

---

[646] „Tarptautinių žodžių žodyne“ *monitoringas* apibūdinamas kaip tam tikrų kiekybinių ir kokybinių pakitimų stebėjimas tiriant aplinkos būklę. Būtina pažymėti, kad terminas *monitoringas* siejamas su tokiomis sąvokomis kaip *priežiūra, kontrolė, tikrinimas* (Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2001. P. 649).

[647] Lietuvos Respublikos aplinkos monitoringo įstatymas Nr. VIII–529, priimtas Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. lapkričio 20 d. // Valstybės žinios. 1997. Nr. 112–2824.

3.3. Valstybinių inspekcijų, policijos kontrolės ir priežiūros funkcijos viešojo administravimo srityje

Valstybinių inspekcijų kontrolės ir priežiūros funkcijos viešojo administravimo srityje priklauso nuo to, kokioje valdymo šakos sistemoje funkcionuoja valstybinė inspekcija ir kokie įgaliojimai joms yra suteikti. Pateikti visų valstybinių inspekcijų kontrolės ir priežiūros funkcijas sunku, nes viešojo administravimo srityje jų yra daug ir įvairių, todėl apibendrintai paminėsime tik pagrindines jų kontrolės ir priežiūros funkcijas. Išnagrinėjus įvairių valstybinių inspekcijų veiklos nuostatus matyti, kad jos dažniausiai vykdo šias kontrolės ir priežiūros funkcijas viešojo administravimo srityje:

1) įvairių valdymo sričių priežiūrą, kad visi juridiniai ir fiziniai asmenys, įmonės, neturinčios juridinio asmens teisių, laikytųsi įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų;

2) išduoda ir panaikina licencijas užsiimti atitinkama ūkine komercine veikla;

3) atlieka įvairias revizijas ir patikrinimus, reikalauja įvairių dokumentų ir ataskaitų;

4) kontroliuoja, ar fiziniams ir juridiniams asmenims teikiamos administravimo paslaugos (išskyrus tas, kurių kontrolę Lietuvos Respublikos įstatymais ar kitais teisės aktais yra įpareigotos vykdyti kitos institucijos) atitinka teisės aktuose nustatytus reikalavimus;

5) sustabdo įvairią fizinių ir juridinių asmenų veiklą, įvairių objektų eksploatavimą, nesaugių, kenksmingų vartotojams ne maisto gaminių tiekimą rinkai, vykdo jų išėmimo iš rinkos ir sunaikinimo kontrolę;

6) kontroliuoja, kaip piliečiai, įmonės, įstaigos, organizacijos laikosi nustatytų specialių taisyklių reikalavimų (pvz., tabako importo ir prekybos tabako gaminiais);

7) prižiūri, ar fiziniai ir juridiniai asmenys laikosi išduotų licencijų sąlygų;

8) tikrina mokesčių mokėtojus, mokestį išskaičiuojančius asmenis ir jų veikloje naudojamus materialinius techninius išteklius bei pagamintą produkciją;

9) duoda privalomuosius nurodymus dėl fizinių ar juridinių asmenų vykdomos veiklos, kuria pažeidžiami arba gali būti pažeisti specialių taisyklių laikymąsi reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai, dėl šių pažeidimų pašalinimo;

10) pagal kompetenciją surašo administracinius teisės pažeidimų protokolus, nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas ir teisės pažeidėjams skiria administracines nuobaudas, taip pat kitas administracines sank-

cijas ir baudas (pvz., numatytas mokesčių (mokesčių administravimo) įstatymuose);

11) taiko įvairias administracinės prievartos priemones;

12) nustačiusios teisės pažeidimus įpareigoja įmones arba organizacijas nutraukti veiklą, pažeidžiančią įstatymus ir kitus teisės aktus.

Svarbus administracinės priežiūros subjektas yra policija, kuriai valstybė suteikia didesnius kontrolinius ir administracinės priežiūros įgaliojimus, palyginti su kitomis administracinę priežiūrą atlekiančiomis viešojo administravimo institucijomis. Pagrindinės policijos kontrolės ir administracinės priežiūros funkcijos viešojo administravimo srityje yra šios[648]:

- pagrįstai įtariant, jog padarytas administracinis teisės pažeidimas arba nusikalstama veika, tikrinti su tuo susijusio asmens, transporto priemonės, krovinių dokumentus ir laikinai, kol bus priimtas sprendimas, juos paimti;
- sulaikyti ir pristatyti teisėtvarkos pažeidėjus į policijos ar kitų teisėsaugos institucijų tarnybines patalpas, kad būtų nustatyta jų asmenybė, surašyti protokolai, aktai, pranešimai, apžiūrėti asmenys ir jų turimi daiktai;
- panaudoti šaunamuosius ginklus, fizinę bei kitokią prievartą;
- laikinai apriboti galimybę patekti į tam tikrą teritoriją arba patalpą, sustabdyti vykdomus darbus, apriboti arba uždrausti transporto eismą, jei kyla pavojus gamtai, viešajai tvarkai, asmens arba valstybės saugumui;
- uždrausti eksploatuoti transporto priemones, kurių konstrukcija arba techninė būklė neatitinka galiojančių Kelių eismo taisyklių, normų arba standartų;
- jeigu pažeistos laikymo arba naudojimo taisyklės, paimti iš fizinių ar juridinių asmenų šaunamuosius ginklus, šaudmenis, sprogmenis, sprogstamąsias, narkotines ir kitas medžiagas, priemones ar daiktus, kuriems reikalingas leidimas;
- tikrinti visų rūšių įmonių, įstaigų bei organizacijų ūkinę ir komercinę bei finansinę ar kitokią veiklą, materialinių vertybių, prekių saugojimo būklę, jų įgijimo, gamybos, naudojimo ir įgyvendinimo teisėtumą, gamybines, administracines ir kitas, taip pat ir užplombuotas, patalpas;
- skirti bei atlikti inventorizaciją, reviziją, kontrolinius matavimus ir kitus patikrinimus.

---

[648] Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas Nr. VIII–2048, priimtas Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. spalio 17 d. // Valstybės žinios. 2000. Nr. 90–2777.

4. TEISMO KONTROLINĖS FUNKCIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SRITYJE

Konstitucijoje įtvirtintų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantas yra teismas, kurio fundamentiniai konstituciniai įgaliojimai įtvirtinti Konstitucijos 109–117 straipsniuose[649]. Teisminė valdžia – neatskiriamas teisinės valstybės elementas, taip pat svarbus vykdomosios valdžios kompetencijos teisėtumo įgyvendinimo garantas. Pagrindinė teismų užduotis – įgyvendinti teisingumo vykdymo funkciją. Šią funkciją įgyvendina teisminės valdžios subjektai konstituciniame, baudžiamajame, civiliniame, administraciniame procese. Teisingumo vykdymo funkcija nėra vienintelė teisminės valdžios funkcija, nes teismai, įgyvendindami teisingumą, įgyvendina ir kitą svarbią funkciją, t. y. *kontrolės funkciją*[650], susijusią su vykdomosios valdžios subjektų priimamų valdymo sprendimų ir atliekamų veiksmų (neveikimo) teisėtumo tikrinimu.

Teismo kontrolinės funkcijos, kaip atskiro teisėtumo užtikrinimo būdo viešojo administravimo srityje, turinys susideda iš trijų elementų: *pirma,* iš teisinio vertinimo, ar vykdomosios valdžios institucijos (pareigūnai) savo veikloje nepažeidžia įstatymų ir kitų teisės aktų, piliečių, įmonių, įstaigų, organizacijų teisių ir teisėtų interesų, *antra,* iš sąlygų ir aplinkybių, kurios gali sukelti teisėtumo pažeidimus, nustatymo, *trečia,* iš teisinio poveikio ir teisinės atsakomybės priemonių taikymo kaltiems pareigūnams, padariusiems teisėtumo pažeidimus.

Teismo atliekamos viešojo administravimo subjektų kontrolės funkcijos klausimus nagrinėjo prof. M. Romeris tarpukario Lietuvoje. Pasak M. Romerio, teismo kontrolinės funkcijos vykdomosios valdžios subjektų atžvilgiu gali būti dviejų rūšių[651]:

1) atsitiktinės teismo kontrolinės funkcijos, kurių esmė yra ta, kad klausimas apie vykdomosios valdžios akto teisėtumą iškyla atsitiktiniu būdu, t. y. tiek, kiek valdymo akto teisėtumas susijęs su sprendžiama byla. Sa-

---

[649] Lietuvos Respublikos Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.

[650] Teismo kontrolinę funkciją, kaip vykdomosios valdžios vykdomos veiklos teisėtumo priežiūrą, išskiria daugelio valstybių mokslininkai (Vokietijos, Prancūzijos ir kt.) ir ji plačiai taikoma Vakarų Europos valstybių teismų bei viešojo administravimo praktikoje (Baldwin R. Rules and Government. Oxford: Clarendon Press, 1995; Barnet H. Constitutional & Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1996).

[651] Römeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Vilnius: Pradai, 1995.

vaime vykdomosios valdžios priimtas valdymo aktas nėra skundžiamas. Todėl teismas šiuo atveju netaiko jokių sankcijų to akto „neteisei“;

2) tikslios teismo kontrolinės funkcijos, kurių tiesioginė paskirtis – tikrinti vykdomosios valdžios subjektų veiklos teisėtumą. Šios teismo kontrolinės funkcijos esmė – neteisės valdymo akte konstatavimas ir tos neteisės tam tikromis sankcijomis draudimas. Teismo veikimo pagrindą sudaro ginčas dėl valdymo akto teisėtumo. Teismas išsprendžia skundą dėl teisės akto teisėtumo, sudraudžia neteisę panaikindamas valdymo aktą savo sprendimu. Pasak M. Romerio, tas valdžios darbams teismas, kuris vykdo tikslią civilinio ir baudžiamojo teismo darbų teisėtumo kontrolę, vadinamas kasaciniu teismu, tas valdžios darbams teismas, kuris vykdo tikslią administracijos institucijų darbų teisėtumo kontrolę, vadinamas administraciniu teismu, o tas valdžios darbams teismas, kuris vykdo tikslią įstatymų leidėjo darbų teisėtumo kontrolę, vadinamas konstituciniu teismu[652].

Pažymėtina, jog M. Romerio įsivaizduojama teismo kontrolinė veikla yra tiksli šių Lietuvos teismų sistemos veiklos kopija. Teisminei valdžiai būdinga specifinė teisingumo funkcijos vykdymo kontrolės sistema. Teismui, kitaip nei kitoms kontrolės ir priežiūros institucijoms, nėra būdingas nuolatinis bei sistemingas viešojo administravimo institucijų (pareigūnų), kitų valstybinių ir nevyriausybinių įstaigų, įmonių, organizacijų, piliečių veiksmų teisėtumo tikrinimas. Vadinasi, teismai vykdo išorinę vykdomosios valdžios subjektų ir jų atliekamų veiksmų teisėtumo kontrolę, kuri turi tam tikras specifines formas ir jų vykdymo ypatumus.

4.1. Teismo kontrolinių funkcijų formos ir jų vykdymo ypatumai viešojo administravimo srityje

Teismų galimybė kontroliuoti vykdomąją valdžią pripažįstama beveik visose šalyse, tačiau vykdomajai valdžiai taikomos teismų kontrolinių funkcijų formos labai skiriasi. Teismas yra sukurtas teisiniams ginčams spręsti, nesvarbu, tarp kokių šalių kilo teisinis ginčas. Pasaulyje egzistuoja penkių formų viešosios administracijos veiksmus kontroliuojantys teismai:

1) bendrieji teismai;

2) bendrieji vidaus specializuoti teismai;

3) savarankiška administracinių teismų sistema (be bendrųjų teismų sistemos);

[652] Römeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Vilnius: Pradai, 1995.

4) prancūzų modelis, t. y. tam tikras viešosios administracijos ir teismo „hibridas“;

5) kvaziteismai (administraciniai tribunolai), kurie savo procesine veikla panašūs į teismus, tačiau jų sprendimai gali būti skundžiami bendriesiems teismams.

Bendra visoms pasaulio valstybėms yra tai, kad teismo veikla, nagrinėjanti piliečių ir vykdomosios valdžios subjektų ginčus, vadinama administracine justicija[653].

Išanalizavus teisinę literatūrą matyti, kad teismo atliekamos viešojo administravimo subjektų kontrolės formos skirstomos į dvi rūšis:

1) *tiesioginė teismo kontrolė,* t. y. tokia kontrolė, kai teismas nagrinėja asmenų skundus (reikalavimus, protestus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir atliekamų veiksmų (neveikimo) teisėtumo;
2) netiesioginė *teismo kontrolė,* t. y. tokia kontrolė, kai teismai nagrinėja kitų kategorijų bylas (civilines, baudžiamąsias, drausmines, arbitražines), kuriose bendrai sprendžiamas vykdomosios valdžios institucijos ar pareigūno veiklos teisėtumo klausimas.

Kaip matyti, vienais atvejais teismas, nagrinėdamas konkrečias tam tikrų kategorijų bylas, nustato neteisėtus viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) veiksmus ir jų priimtus valdymo sprendimus bei reikalauja, kad jie būtų pašalinti, kitais atvejais teismas pripažįsta viešojo administravimo subjektų priimtus valdymo sprendimus (valdymo aktus) negaliojančiais, trečiais – patvirtina tam tikrų juridinių faktų teisėtumą ir pan. Viešojo administravimo subjektams taikomos teismo kontrolinių funkcijų formos ir jų vykdymo ypatumai priklauso nuo kontrolines funkcijas atliekančių teisminės valdžios subjektų kompetencijos. Būtų galima išskirti šiuos teisminės valdžios subjektus, kurie vykdo viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo kontrolę:

1) bendrosios kompetencijos teismai (apylinkės teismai, apygardos teismai, Lietuvos apeliacinis teismas, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas);
2) specializuoti teismai (apygardų administraciniai teismai ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas);
3) Konstitucinis Teismas.

---

[653] Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. Москва: Юристъ, 2002.

4.1.1. Bendrosios kompetencijos teismų kontrolinių funkcijų formos ir jų vykdymo ypatumai viešojo administravimo srityje

Bendrosios kompetencijos teismų atliekamų vykdomosios valdžios subjektų veiklos kontrolinių funkcijų formos turi tam tikrų išskirtinumų. Pagrindinė bendrosios kompetencijos teismų užduotis vykdant viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolę susijusi su civilinių, baudžiamųjų ir tam tikrais atvejais su administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimu. Kitaip tariant, bendrosios kompetencijos teismai nagrinėja bylas dėl atskirų viešojo administravimo institucijų pareigūnų neteisėtų veiksmų patraukiant juos baudžiamojon, administracinėn ar civilinėn atsakomybėn. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 12 straipsnio 3 punkte įtvirtinta svarbi bendrosios kompetencijos teismų kompetencijos nuostata, numatanti, jog bendrosios kompetencijos teismas, nagrinėdamas civilinę bylą, kartu gali priimti sprendimą ir dėl individualaus administracinio akto teisėtumo[654]. Tai liudija, jog bendrosios kompetencijos teismams suteikiama teisė tikrinti viešojo administravimo subjekto priimtą individualų valdymo sprendimą.

Viešojo administravimo institucijos vykdomosios ir tvarkomosios veiklos uždavinius ir funkcijas vykdo bei įgyvendina per savo pareigūnus neatsižvelgdamos į tai, ar šie pareigūnai yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo, ar karjeros valstybės tarnautojai. Vykdomosios valdžios institucijų (pareigūnų) valdingo pobūdžio sprendimai faktiškai yra priimami žmonių (pareigūnų), turinčių tokių pačių trūkumų, kaip ir kiekvienas pilietis. Tokie trūkumai yra godumas, neatsakingumas, nesugebėjimas atriboti asmeninių ir viešųjų interesų, išsilavinimo, patirties arba kompetencijos stoka. Neteisėti viešojo administravimo institucijų pareigūnų veiksmai, sudarantys administracinio teisės pažeidimo, baudžiamojo nusižengimo ar nusikalstamos veikos sudėtį, yra socialiai pavojingesni nei privačių asmenų padaryti analogiški teisės pažeidimai, nes, be tiesioginės žalos, padaroma žala vykdomosios valdžios institucijos bei pačios valstybės prestižui, pakertamas žmonių pasitikėjimas valdžios įstaigomis.

Bendrosios kompetencijos teismų vykdomos viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolės sritys yra šios:

1) *Bendrosios kompetencijos teismų kontrolinės funkcijos nagrinėjant baudžiamąsias bylas.* Baudžiamąsias bylas nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso bei Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso nustatyta tvarka.

---

[654] Valstybės žinios. 2002. Nr. 17–649.

Viešojo administravimo institucijų pareigūnų patraukimo baudžiamojon atsakomybėn pagrindai bei bausmės nustatomos pagal 2000 m. rugsėjo 26 d. Baudžiamąjį kodeksą[655]. Vertėtų pabrėžti, kad vykdomosios valdžios atstovų (pareigūnų) veiksmų teisminė kontrolė bendrosios kompetencijos teismuose nagrinėjant baudžiamąsias bylas nėra išskirtinė. Vienas esminių baudžiamosios teisės principų yra lygybė prieš įstatymą ir teismą. Tiek vykdomosios valdžios atstovų (pareigūnų), tiek ir kitų asmenų nusikalstama veika baudžiamosios teisės požiūriu vertinama vienodai, tačiau baudžiamosios atsakomybės specifika viešojo administravimo institucijų pareigūnams atsispindi Baudžiamojo kodekso normų dispozicijose. Baudžiamosios teisės normos nustato, jog asmens užimamos pareigos valstybės tarnyboje yra tik atsakomybės prielaida. Baudžiamasis kodeksas nediferencijuoja bausmių valstybės tarnautojams ir ne valstybės tarnautojams, tačiau kai kurių baudžiamųjų nusižengimų ir nusikaltimų subjektas gali būti tik valstybės tarnautojas (pvz., BK 228 str. numatyta valstybės tarnautojo baudžiamoji atsakomybė už piktnaudžiavimą tarnybine padėtimi arba už įgaliojimų viršijimą).

Bendrosios kompetencijos teismų vykdoma kontrolė nagrinėjant baudžiamąsias bylas svarbi tiek, kiek ji susijusi su teismo ir vykdomosios valdžios institucijų pareigūnų santykiu. Galima iškirti šiuos vykdomosios valdžios atstovų (valstybės tarnautojų) veiklos specifiką atitinkančius baudžiamuosius nusižengimus ir nusikaltimus:

- nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams (t. y. viešojo administravimo institucijų pareigūnų padarytos tokios nusikalstamos veikos kaip kyšininkavimas, piktnaudžiavimas, tarnybos pareigų neatlikimas ir pan.);
- nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valdymo tvarkai (t. y. viešojo administravimo institucijų pareigūnų padarytos tokios nusikalstamos veikos kaip savavaldžiavimas, tarnybos paslapties atkleidimas, dokumento suklastojimas arba suklastoto dokumento panaudojimas ir realizavimas ir pan.);
- nusikaltimai Lietuvos valstybės nepriklausomybei, teritorijos vientisumui ir konstitucinei santvarkai (t. y. viešojo administravimo institucijų pareigūnų padarytos tokios nusikalstamos veikos kaip šnipinėjimas, piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais, valstybės paslapties atskleidimas ir pan.).

---

[655] Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003.

Kaip matyti, kiekvienas baudžiamasis nusižengimas arba nusikaltimas, padarytas pareigūno, atstovaujančio vykdomajai valdžiai, yra pavojingesnis ir daro didesnę žalą valstybės teisinėms vertybėms nei kitų asmenų padaryta tokia pati nusikalstamo pobūdžio veika. Taip yra dėl dviejų priežasčių: *pirma,* vykdomosios valdžios atstovas (pareigūnas) kartu yra ir tautos atstovas, deleguotas (net jei ir netiesiogiai) vykdyti įstatymus (t. y. tautos valią). Vadinasi, nusikalstamos veiklos vykdymas yra nusižengimas visuotiniams tautos moralės, atstovavimo bei pasitikėjimo principams; *antra,* vykdomosios valdžios vykdymo funkcijos susijusios su ypatinga viešojo administravimo ir valstybinio valdymo veikla, todėl darydamas baudžiamąjį nusižengimą arba nusikaltimą valstybės pareigūnas išduoda valstybingumo principus, o kartu ir pačią valstybę.

2) *Bendrosios kompetencijos teismų kontrolinės funkcijos nagrinėjant civilines bylas.* Civilines bylas nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai, vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos civilinio kodekso, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo nuostatomis[656].

Bendrosios kompetencijos teismų veikla, kuria įgyvendinamas teisingumas civiliniuose teisiniuose santykiuose, yra ta sritis, kurioje vykdomosios valdžios subjektams netaikomi jokie imunitetai (pvz., Vyriausybė, ministerijos ir kitos viešojo administravimo institucijos bei pareigūnai yra tokie patys civilinių teisinių santykių dalyviai kaip ir privatūs asmenys). Vykdomosios valdžios institucijų bei jų pareigūnų civilinės atsakomybės specifika yra ta, kad už pareigūnų, vykdančių savo tarnybines pareigas, neteisėtais veiksmais padarytą žalą kitiems asmenims atsako viešojo administravimo institucija, dėl kurios pareigūno kaltės kilo žala. Civilinio kodekso 6.271–6.272 straipsniai nustato viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) civilines atsakomybės teisinius pagrindus. Žalą, atsiradusią dėl vykdomosios valdžios institucijų priimtų neteisėtų aktų (įskaitant ir pareigūnų neteisėtus veiksmus), kuriais tiesiogiai daroma įtaka asmenų teisėms, laisvėms ir interesams, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo kaltės.

Dėl žalos, padarytos viešojo administravimo institucijos pareigūno (ar ikiteisminio tyrimo pareigūno), žalos padarymo momentu ėjusio savo tar-

---

[656] Viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) neteisėtais veiksmais padarytos žalos klausimus smulkiai reglamentuoja 2002 m. gegužės 21 d. priimtas Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 56–2228.

nybines pareigas, civilinėje byloje atsakovu trauktina viešojo administravimo institucija, kuri savo ruožtu įgauna regresinio (atgręžtinio) reikalavimo teisę iš atitinkamų pareigūnų išieškoti nustatyto dydžio sumas[657]. Svarbu pabrėžti, kad civilinėse bylose dėl žalos atlyginimo, kai žalą privalo atlyginti valstybė, valstybei atstovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija (šiuo atveju Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija).

Viešojo administravimo subjektai, įgyvendindami vykdomosios valdžios funkcijas, atlieka ir kitus civilinės teisės normomis reglamentuojamus veiksmus, susijusius tiek su Lietuvos, tiek su tarptautiniais civiliniais teisiniais santykiais (pvz., sutarčių su nacionaliniais bei tarptautiniais subjektais sudarymas, taip pat tarptautinių sutarčių sudarymas, jų projektų rengimas, pirkimas-pardavimas, nuoma, civilinės būklės aktų registravimas). Šios vykdomosios valdžios subjektų veiklos teisėtumą užtikrina bendros kompetencijos teismai, vykdydami kontrolę prievolinės teisės srityje. Galima teigti, kad civilinės teisės reguliavimo objektas apima gana nemažą dalį viešojo administravimo subjektų veiksmų.

Gana svarbi, įstatymo galią turinti bendrosios kompetencijos teismų kontrolinės funkcijos nagrinėjant civilines bylas nuostata įtvirtinta Civilinio kodekso 3 straipsnio 3 ir 4 punktuose, kuriuose teigiama, kad bendrosios kompetencijos teismas, jeigu yra pagrindas manyti, kad viešojo administravimo institucijos išleistas teisės aktas arba jo dalis, kuris turėtų būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, sustabdo bylos nagrinėjimą ir, atsižvelgdamas į Konstitucinio Teismo kompetenciją, kreipiasi į jį prašydamas spręsti, ar tas teisės aktas atitinka Konstituciją arba įstatymus. Jei bendrosios kompetencijos teismas nustato, kad teisės norminis aktas ar jo dalis prieštarauja įstatymui ar Vyriausybės teisės norminiam aktui, teismas, priimdamas sprendimą, vadovautis tokiu teisės aktu neturi. Bendrosios kompetencijos teismas turi teisę sustabdyti bylos nagrinėjimą ir nutartimi kreiptis į administracinį teismą prašydamas patikrinti, ar atitinkamas teisės norminis aktas arba jo dalis atitinka įstatymą ar Vyriausybės teisės norminį aktą. Gavęs įsiteisėjusį administracinio teismo sprendimą, teismas atnaujina bylos nagrinėjimą. Vadinasi, norminis administracinis aktas (arba jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kurią oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs admi-

---

[657] Šiuo atveju reikia vadovautis kitų teisės aktų normomis, reglamentuojančiomis viešojo administravimo institucijų pareigūnų materialinės atsakomybės klausimus. Štai Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 33 straipsnis numato viešojo administravimo institucijų regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę į žalą padariusį valstybės tarnautoją // Valstybės žinios. 2002. Nr. 45–1708.

nistracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (arba jo dalies) pripažinimo neteisėtu.

3) *Bendrosios kompetencijos teismų kontrolinės funkcijos nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas.* Tam tikrais atvejais administracinių teisės pažeidimų bylas bendrosios kompetencijos teismai nagrinėja vadovaudamiesi ATPK normomis (atkreiptinas dėmesys, kad viešojo administravimo subjektų priimamų valdymo sprendimų vykdymo teisėtumo kontrolę įgyvendina specializuoti teismai, kurių analizę pateiksime kitame poskyryje).

Bendrosios kompetencijos teismų nagrinėjamų administracinių teisės pažeidimų bylų, pagal kurias administracinėn atsakomybėn traukiami viešojo administravimo institucijų pareigūnai, ypatumas tas, jog kontrolinė funkcija atliekama vertinant tokių pareigūnų atsakomybę už pavestų valdymo funkcijų tinkamą įgyvendinimą. ATPK 14 straipsnyje nurodyta, jog pareigūnai administracinėn atsakomybėn traukiami už administracinius teisės pažeidimus, susijusius su organizacinių – tvarkymo arba administracinių ir ūkinių pareigų vykdymu, taip pat už pažeidimus, susijusius su nesilaikymu nustatytų valdymo tvarkos, valstybinės ir viešosios tvarkos, aplinkos, gyventojų sveikatos apsaugos bei kitų taisyklių, kurių laikymąsi užtikrinti yra jų tarnybinė pareiga[658]. Tai reiškia, kad viešojo administravimo institucijų pareigūnai gali būti administracinių teisės pažeidimų subjektais tada, kai jų padaryti teisės pažeidimai yra tiesiogiai susiję su tarnybinių pareigų vykdymu ir jie savo tiesioginiais veiksmais arba neveikimu padaro teisės pažeidimus.

Paprastai viešojo administravimo institucijų pareigūnams už padarytą administracinį teisės pažeidimą taikoma daug griežtesnė administracinė atsakomybė nei paprastiems piliečiams. Pavyzdžiui, ATPK $51^{(5)}$ straipsnio 1 dalis numato, kad aplinkos teršimas radioaktyviosiomis medžiagomis užtraukia baudą *piliečiams* nuo 2 iki 3 tūkstančių litų, *pareigūnams* – nuo 2 iki 4 tūkstančių litų.

Bendrosios kompetencijos teismai kontroliuoja viešojo administravimo institucijų pareigūnus nagrinėdami administracinių teisės pažeidimų bylas dėl tokių teisės pažeidimų, kurie yra pavojingiausi šiose srityse:

– darbo ir gyventojų sveikatos apsaugos srityje;
– aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo srityje;
– prekybos, finansų, apskaitos ir statistikos srityje;
– valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo srityje;

[658] Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas: oficialių dokumentų tekstai su pakeitimais ir papildymais iki 2003 m. kovo 1 d. Vilnius: Saulužė, 2003.

– transporto, kelių ūkio bei ryšių srityje;
– nustatytos valdymo tvarkos srityje.

Be to, ATPK 224 straipsnis numato bendrosios kompetencijos teismų įgaliojimus nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas dėl viešojo administravimo pareigūnų neteisėtos veikos.

4.1.2. Specializuotų teismų kontrolinių funkcijų formos ir jų vykdymo ypatumai viešojo administravimo srityje

Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 12 straipsnio 4 punkte nurodyta, jog specializuoti teismai yra Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir apygardų administraciniai teismai, nagrinėjantys bylas dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, t. y. teisės norminiais aktais reglamentuoti visuomeniniai santykiai, atsirandantys vykdant viešąjį ir vidaus administravimą. Kaip matyti, prie specializuotų teismų priskiriami administraciniai teismai, kurie buvo įsteigti 1999 m., priėmus Administracinių teismų įsteigimo įstatymą ir Administracinių bylų teisenos įstatymą[659].

Viena iš svarbiausių administracinių teismų funkcijų vykdant viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolę susijusi su administracinių ginčų dėl teisės viešojo ar vidaus administravimo srityje sprendimu. Vadinasi, administraciniai teismai nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, ar valdymo aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus.

Administracinių teismų kontrolinių funkcijų formos viešojo administravimo srityje yra dvejopos:

1) nagrinėti asmenų (valstybinių ir privačių, fizinių ir juridinių) skundus (prašymus) dėl viešojo ir vidinio administravimo subjektų priimtų administracinių aktų;

2) nagrinėti asmenų skundus (prašymus) dėl viešojo ir vidinio administravimo subjektų veiksmų ar neveikimo (t. y. pareigų nevykdymo).

Kaip matyti, tiek pirmuoju, tiek antruoju atveju administraciniai teismai vykdo viešojo administravimo institucijų (pareigūnų), įgyvendinančių vykdomąją valdžią arba atskiras vykdomosios valdžios funkcijas, veiklos teisėtumo kontrolę.

---

[659] Pažymėtina, jog administraciniai teismai Lietuvoje pradėjo veikti nuo 1999 m. gegužės 1 d., o Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas – nuo 2001 m. sausio 1 d. // Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–309; 1999. Nr. 13–308.

Šiuo metu Lietuvoje veikia 5 apygardos administraciniai teismai ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Administracinį teismą sudaro teismo pirmininkas ir kiti teisėjai. Administracinis teismas, kuriame yra ne mažiau kaip dešimt teisėjų, gali skirti teismo pirmininko pavaduotoją. Administracinis teismas, kuriame yra daugiau kaip dvidešimt teisėjų, gali skirti du pirmininko pavaduotojus. Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą sudaro teismo pirmininkas, pirmininko pavaduotojas ir kiti teisėjai.

Administracinių teismų kontroliniai įgaliojimai viešojo administravimo subjektų atžvilgiu įtvirtinti Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo antrame skirsnyje. Pagrindiniai ir svarbiausi kontroliniai įgaliojimai viešojo administravimo srityje yra šie:

- viešojo administravimo subjektų (įskaitant ir savivaldybių) priimtų teisės aktų ir veiksmų teisėtumo tikrinimas, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo tikrinimas;
- administracinių bylų dėl turtinės ir neturtinės (moralinės) žalos, padarytos fiziniam asmeniui ar organizacijai neteisėtais viešojo administravimo institucijos (pareigūno) veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje, atlyginimo nagrinėjimas;
- tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės ar savivaldybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus (įskaitant pareigūnus ir įstaigų vadovus), sprendimas;
- nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų ginčų dėl kompetencijos arba įstatymų pažeidimo sprendimas;
- nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje apskundimo nagrinėjimas;
- užsieniečių skundų dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ar dirbti Lietuvoje arba tokio leidimo panaikinimo nagrinėjimas.

Pažymėtina, kad administraciniai teismai kontroliuoja ne visus vykdomosios valdžios subjektus. Tai reiškia, kad administraciniai teismai netiria Ministro Pirmininko ir Vyriausybės, kaip kolegialios institucijos, veiklos, taip pat ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių veiksmų, susijusių su teisingumo vykdymu bei bylos tyrimu.

4.1.2.1. Pareiškimai ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą

Pagrindinė administracinio teismo kontrolinės funkcijos forma viešojo administravimo srityje yra tikrinti ir nagrinėti asmenų (valstybinių ir privačių, fizinių ir juridinių) skundus (prašymus) dėl viešojo administravimo

subjektų priimtų norminių administracinių aktų teisėtumo. Viešojo administravimo subjekto priimtuose norminiuose administraciniuose aktuose visada atsispindi valdingo pobūdžio sprendimas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei. Pareiškimo ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą tvarką išsamiai reglamentuoja Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 skirsnis[660].

Prašymą ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės nutarimą, administraciniam teismui turi teisę pateikti šie subjektai:

- Seimo nariai;
- Seimo kontrolieriai;
- Valstybės kontrolės pareigūnai;
- apskričių viršininkai;
- bendrosios kompetencijos teismai;
- prokurorai;
- savivaldybių veiklos priežiūrą vykdantys Vyriausybės atstovai (dėl savivaldybių administravimo subjekto priimto norminio administracinio akto (ar jo dalies) teisėtumo tikrinimo);
- fiziniai ir juridiniai asmenys, jei mano, kad jų teisės ar įstatymų saugomi interesai yra pažeisti;
- kiti viešojo administravimo subjektai, jei mano, kad jų teisės ar įstatymų saugomi interesai yra pažeisti.

Išvardyti subjektai prie pareiškimo ištirti norminio administracinio akto ar kito bendro pobūdžio teisės akto teisėtumą privalo pridėti skundžiamo teisės akto, taip pat įstatymo ar Vyriausybės nutarimo, kuriam prieštarauja skundžiamas administracinis aktas, kopijas. Bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo nagrinėjamos vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 11–13 skirsniuose įtvirtintomis bendrosiomis administracinio proceso taisyklėmis. Šio įstatymo 114 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad byla dėl norminio administracinio akto teisėtumo gali būti nagrinėjama rašytinio proceso tvarka, t. y. nekviečiant į bylos nagrinėjimą teisme proceso dalyvių ir teismui neišeinant į posėdžio salę. Sprendimą dėl bylos, kurioje tikrinamas norminio administracinio akto teisėtumas, nagrinėjimo rašytinio proceso tvarka gali priimti administracinis teismas dėl nagrinėjamos individualios bylos, taip pat Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas apeliacinį skundą pagal Administracinių bylų

[660] Valstybės žinios. 1999. Nr. 13–308.

teisenos įstatymo 137 straipsnio 1 dalies ir 4 dalies bei 142 straipsnio 2 dalies nuostatas.

Nagrinėjant bylą dėl norminio administracinio akto teisėtumo rašytinio proceso tvarka teismo posėdžio protokolas nerašomas, posėdžio forma yra laisva. Administracinio teismo priimtas sprendimas arba nutartis išsiunčiama administracinio proceso šalims.

Išnagrinėjęs administracinę bylą dėl prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą administracinis teismas gali priimti vieną iš šių sprendimų:

1) skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti teisėtu ir prašymą dėl jo panaikinimo atmesti;
2) skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti prieštaraujančiu įstatymui ar Vyriausybės nutarimui ir laikyti jį panaikintu.

Administracinis teismas, išnagrinėjęs bylą dėl norminio administracinio akto teisėtumo, grąžina atitinkamam bendrosios kompetencijos teismui atsiųstą sustabdytąją bylą ir išsiunčia priimto sprendimo nuorašą.

Jeigu administracinis teismas pripažįsta, kad viešojo administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas yra neteisėtas, atsiranda tam tikrų teisinių pasekmių dėl šio akto tolesnio taikymo ir galiojimo. Neteisėtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu. Kita vertus, administracinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes ir įvertinęs neigiamų teisinių pasekmių tikimybę, savo sprendimu gali nustatyti, jog panaikintas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo jo priėmimo dienos. Prireikus administracinis teismas gali sustabdyti pripažinto neteisėtu norminio administracinio akto (ar jo dalies) galiojimą iki teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos.

Administracinio teismo sprendimas dėl norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu ir jo panaikinimo visais atvejais skelbiamas „Valstybės žiniose“ arba kitame spaudos leidinyje, kuriame oficialiai toks teisės aktas buvo paskelbtas. Administracinio teismo sprendimo skelbimo išlaidas apmoka viešojo administravimo institucija, kurios administracinis aktas (ar jo dalis) buvo pripažintas neteisėtu. Be to, viešojo administravimo institucija, kurios administracinis aktas (ar jo dalis) buvo pripažintas neteisėtu, pateikia atitinkamam administraciniam teismui spaudos leidinio numerį (egzempliorių), kuriame buvo paskelbtas administracinio teismo sprendimas dėl teisės akto.

4.1.2.2. Atskiroji teismo nutartis

Bendrosios kompetencijos teismai ir administraciniai teismai, vykdydami teisminės kontrolės funkcijas viešojo administravimo srityje nagrinėjant civilines, baudžiamąsias ir administracines bylas, turi teisę priimti atskirąsias nutartis. Atskiroji teismo nutartis yra teismo reakcija teisine forma dėl teisėtumo pažeidimų viešojo administravimo srityje.

Bendrosios kompetencijos teismų teisę priimti atskirąsias nutartis reglamentuoja Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 299 ir 332 straipsniai[661], kuriuose nurodyta, kad teismas, išnagrinėjęs civilinę bylą, padaręs išvadą, jog asmenys pažeidė įstatymus ar kitas teisės normas, priima atskirąją nutartį ir nusiunčia ją atitinkamoms institucijoms ar pareigūnams informuodamas juos apie padarytus pažeidimus.

Administracinių teismų kompetencija atskiųjų nutarčių priėmimo srityje įtvirtinta Administracinių bylų teisenos įstatymo 108 ir 146 straipsniuose. Administracinis teismas, išnagrinėjęs administracinę bylą ir padaręs išvadą, kad pareigūnai, institucijos, įstaigos, įmonės, organizacijos bei asmenys pažeidė įstatymus arba kitus teisės aktus, priima atskirąją nutartį. Atskirojoje nutartyje administracinis teismas privalo nurodyti padarytus teisėtumo pažeidimus ir nusiųsti atskirąją nutartį atitinkamoms viešojo administravimo institucijoms bei įmonių, įstaigų, organizacijų vadovams.

Atskirąsias nutartis gali priimti ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, išnagrinėjęs apeliacinius skundus. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas atskirąja nutartimi gali nurodyti pirmosios instancijos teismo (šiuo atveju apygardos administraciniam teismui arba apylinkės teismui) padarytus teisės normų pažeidimus arba klaidas, kurios nėra pagrindas panaikinti sprendimą.

Atskiroji nutartis turi būti pagrįsta ir teisėta, priimta remiantis teismo posėdyje išsamiai ištirtomis bylos aplinkybėmis. Įsiteisėjusi administracinio teismo atskiroji nutartis siunčiama vykdyti atitinkamai institucijai, įmonei, įstaigai ar organizacijai, kuri ne vėliau kaip per mėnesį turi imtis reikiamų priemonių dėl atskirosios nutarties ir rezultatus pranešti atskirąją nutartį priėmusiam administraciniam teismui.

Atskirąja nutartimi informuodamas vykdomosios valdžios institucijas teismas atkreipia dėmesį į byloje nustatytus įstatymo ir kitų teisės aktų pažeidimo faktus, priežastis ir sąlygas, padėjusias kilti šiems pažeidimams, ir reikalauja imtis atitinkamų priemonių jiems pašalinti.

---

[661] Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.

Teisminė praktika rodo, kad teismai ne itin dažnai naudojasi įstatymų numatyta galimybe priimti atskirąsias nutartis. Teisėjų nuomonės šiuo klausimu išsiskiria: vieni teisėjai mano, kad priimti atskirąsias nutartis yra beprasmiška ir neefektyvu, kiti – tingi, o treti reikalauja atkreipti viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) dėmesį į byloje nustatytus teisėtumo pažeidimus.

Teismas atskirojoje nutartyje nurodo padarytus teisėtumo pažeidimus, aplaidumą, kurie sudarė sąlygas kilti įvairiems įvykiams, taip pat ir nusikalstamoms veikoms. Pavyzdžiui, jei bendros kompetencijos teismui nagrinėjant civilinę bylą paaiškėja dalyvaujančio byloje arba kito asmens veiksmuose nusikaltimo požymių, teismas apie tai praneša prokurorui; arba jei nustatoma, kad prieš proceso dalyvius buvo vartojamas psichologinis smurtas, ikiteisminio tyrimo pareigūnų veiksmai aiškiai viršija jiems suteiktus pareiginius įgaliojimus, apie tai informuojamas prokuroras, vidaus reikalų ministras ir kt.

Viešojo administravimo institucijos ir jų pareigūnai turi informuoti teismą apie taikytas priemones nustatytiems teisėtumo pažeidimo trūkumams pašalinti. Pastebėta, kad teisminėje praktikoje į visas teismų atskirąsias nutartis buvo atsakyta. Įvertinus įvairių viešojo administravimo institucijų atsakymus dėl teismo priimtų atskirųjų nutarčių galima teigti, kad atskirosios nutartys apsvarstomos institucijos administracijos darbuotojų pasitarime, numatomos priemonės, kad panašūs faktai nepasikartotų, išnagrinėjamos klaidos, vykdomas darbuotojų mokymas atitinkamais klausimais. Teismui pranešama apie taikytas atitinkamas priemones, t. y. materialinių vertybių apskaitai pagerinti atliktas revizijas, materialinių vertybių inventorizaciją, sugriežtintą medžiagų apskaitos kontrolę, pranešama, kurie asmenys už netinkamą pareigų vykdymą patraukti drausminėn atsakomybėn, kam pareikšti papeikimai. Prokuratūros ir ikiteisminio tyrimo institucijos pasitarime apsvarsto teismo nurodytas aplinkybes, pareigūnams nurodoma ištaisyti baudžiamojo proceso įstatymo pažeidimus. Prokurorams, kontroliuojantiems ikiteisminį tyrimą, nurodoma laiku reaguoti, jei tyrėjai laiku nesiėmė priemonių surasti visus asmenis, padariusius nusikalstamas veikas. Priešingu atveju gali būti iškelta drausminė byla.

Teismai, priimdami atskirąsias nutartis, kartu vykdo viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdomosios ir tvarkomosios veiklos kontrolę. Tai rodo, kad teismų atskirosios nutartys gali prisidėti prie efektyvios kovos su nustatytais įstatymo ir kitų teisės aktų normų pažeidimais viešojo administravimo subjektų veikloje. Teismo atskiroji nutartis yra prevencinė ir informacinė priemonė, nes įvertinus byloje surinktus įrodymus, užtikrinamas teisėtumas viešojo administravimo srityje.

Apibendrinant teismų vykdomą vykdomosios valdžios subjektų kontrolę galima teigti, jog teisminė kontrolė pagal subjektų kompetencijos sritis yra gana plati, t. y. nuo teisės akto konstitucingumo tikrinimo iki vykdomajai valdžiai atstovaujančios institucijos (pareigūno) atskirų veiksmų, atliktų vykdant tarnybines pareigas, įvertinimo pagal įvairių teisės sričių normų reikalavimus. Aukščiausiųjų vykdomosios valdžios institucijų bei pareigūnų veiksmų teisminė kontrolė neabejotinai yra svarbiausia užtikrinant valdžios teisėtumą, tačiau negalima nekreipti deramo dėmesio į mažesnes galias turinčių bei siauresnes funkcijas atliekančių institucijų bei pareigūnų veiksmų atitiktį šalies Konstitucijai ir kitiems įstatymams.

4.1.3. Konstitucinis Teismas ir viešojo administravimo institucijų kontrolė

Vienas svarbiausių vaidmenų vykdant vykdomosios valdžios subjektų veiklos teisminę kontrolę tenka Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui (toliau – Konstitucinis Teismas), kurio kontroliniai įgaliojimai įtvirtinti Konstitucijoje ir 1993 m. vasario 3 d. priimtame Konstitucinio Teismo įstatyme[662].

Konstitucijoje įtvirtinta aukščiausia politinė tautos galia, t. y. tautos suverenitetas. Tai reiškia, kad konstitucinėse normose įtvirtinamos aukščiausios galios taisyklės, kurios yra privalomos visiems. Tačiau yra ir kita šio reiškinio aiškinamoji pusė. Pasirodo, Konstitucijai, nors ji ir yra aukščiausiosios galios aktas ir jai visi turi paklusti, apsaugoti turi egzistuoti teisinis mechanizmas. Teisinėje literatūroje išskiriami du vykdomosios valdžios subjektų konstitucinės kontrolės modeliai[663]:

1) anglosaksiškasis modelis, grindžiamas teismo proceso metu vykdoma konkrečia kontrole, ar įstatymai ir administraciniai aktai atitinka Konstituciją (šis modelis plačiai taikomas tokiose pasaulio valstybėse kaip JAV, Kanadoje, Australijoje, Airijoje, Japonijoje, daugelyje Lotynų Amerikos valstybių);

2) eurokontinentinis modelis, grindžiamas įstatymų konstitucingumo kontrole esant ypatingam procesui, vykdomam Konstitucinio Teismo (šis modelis plačiai taikomas Vokietijoje, Austrijoje, Prancūzijoje, Lietuvoje ir kitose Europos valstybėse).

---

[662] Valstybės žinios. 1993. Nr. 6–120.

[663] Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. Москва: Юристъ, 2002.

Vykdomosios valdžios subjektų atliekamų veiksmų konstitucinė kontrolė, t. y. tikrinimas, ar priimamų viešojo administravimo ir kiti teisės aktai atitinka Konstituciją, reiškia tam tikrą kišimąsi į teisės aktų leidėjų, taip pat ir į teisės taikymo aktų leidėjų veiklą. Tokio tikrinimo padariniai gali būti itin reikšmingi, nes ne tik teisiškai įvertinami konkretūs viešojo administravimo teisės aktų leidybos veiklos rezultatai, bet ir Konstitucinio Teismo pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai teisės aktai netenka galios. Gali atrodyti, kad taip pažeidžiamas valdžių padalijimo principas, tačiau taip nėra, nes Konstitucinis Teismas formuojamas ir veikia Konstitucijos ir (dažniausiai) specialaus įstatymo pagrindu. Vadinasi, pats teisės aktų leidėjas, numatydamas tokią Konstitucinio Teismo sampratą ir kompetenciją, riboja savo aktų leidybos įgaliojimus. Tai ypač akivaizdu, kai Konstituciją ir jos nuostatas dėl Konstitucinio Teismo priima pati tauta.

Konstitucinio Teismo sprendimai dėl viešojo administravimo teisės akto konstitucingumo taip pat skiriasi pagal prigimtį ir teisines pasekmes. Jei Konstitucinis Teismas priima sprendimą įgyvendindamas savo konsultacines funkcijas, tai ir sprendimas yra konsultacinio pobūdžio, neprivalomas. Visais kitais atvejais Konstitucinio Teismo sprendimas yra privalomas.

Įstatymo ir kitų teisės aktų konstitucingumo tikrinimo koncepcija Lietuvoje buvo kuriama remiantis dviejų tradicijų – civilinės teisės ir bendrosios teisės – idėjomis. Tai atsispindėjo 1990–1992 m. parengtuose Konstitucijos ir kituose teisės aktų dėl konstitucinės justicijos projektuose. J. Žilio nuomone, konstitucinės kontrolės formos pasirinkimą laikantis europinės tradicijos lėmė keletas priežasčių[664]: 1) pozityviosios teisės teorijos populiarumas Europoje; 2) siekimas atskirti bendrosios kompetencijos teismus nuo politinio proceso; 3) specializuotų teismų tradicija Europoje.

Konstitucinis Teismas nevykdo išankstinės įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų konstitucingumo kontrolės. Konstitucinis Teismas įgyvendina vėlesniąją konstitucinę priežiūrą, t. y. tikrina jau priimtus ir įsigaliojusius įstatymus, Vyriausybės nutarimus bei kitų teisės aktų konstitucingumą ir teisėtumą.

Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnyje įtvirtinta Konstitucinio Teismo, kaip teisminės ir teisėtumo užtikrinimo institucijos, paskirtis ir ji apibrėžiama taip: *Konstitucinis Teismas garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą, nustatyta tvarka spręsdamas, ar įstatymai ir kiti Seimo priimti teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai ir (ar) Res-*

---

[664] Žilys J. Teisės aktų konstitucingumo problema rengiant Lietuvos Respublikos Konstituciją. Vilnius: LTA, 2000.

publikos Prezidento bei Vyriausybės nutarimai neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams.

Iš to išeina, kad Konstitucinis Teismas ir jo teisėjai yra savarankiškas ir nepriklausomas teismas. Teisminę valdžią jis įgyvendina nepaisydamas jokios valstybės institucijos, asmens ar organizacijos ir vadovaujasi tik Konstitucija.

Šiuo metu Lietuvoje Konstitucinį Teismą sudaro 9 teisėjai, į pareigas skiriami devyneriems metams ir tik vienai kadencijai. Vadinasi, pretendentams į Konstitucinio Teismo teisėjus yra keliami griežti reikalavimai, t. y. toks asmuo privalo būti nepriekaištingos reputacijos, Lietuvos Respublikos pilietis, turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažesnį kaip dešimties metų teisinio ar mokslinio pedagoginio darbo pagal teisininko specialybę stažą.

Pažymėtina, kad Konstitucinio Teismo įstatyme įtvirtinta gana savotiška pretendentų į Konstitucinio Teismo teisėjus parinkimo tvarka. Kandidatus į Konstitucinio Teismo teisėjus po lygiai (t. y. po 3) gali pateikti Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Išvardyti valstybės pareigūnai, teikiantys Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras, privalo ne vėliau kaip prieš tris mėnesius iki eilinės teisėjų kadencijos pabaigos pateikti Seimui naujų teisėjų kandidatūras. Konstitucinio Teismo teisėjus į pareigas skiria Seimas. Konstitucinio Teismo pirmininką iš šio teismo teisėjų skiria Seimas Respublikos Prezidento teikimu. Svarbu pabrėžti, kad Konstitucinis Teismas kas trejus metus atnaujinamas vienu trečdaliu, t. y. keičiami trys teisėjai.

Asmeniui, paskirtam Konstitucinio Teismo teisėju, keliami didesni draudimai ir apribojimai, t. y. toks asmuo negali užimti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų, dirbti verslo, komercijos ar kitokiose privačiose įstaigose ar įmonėse, išskyrus pedagoginį ir kūrybinį darbą; be to, jis negali gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus teisėjo atlyginimą bei užmokestį už pedagoginę ar kūrybinę veiklą; negali dalyvauti politinių partijų ir kitų politinių organizacijų veikloje; negali būti jokių kitų įmonių, įstaigų, organizacijų arba asmenų gynėju ir atstovu.

Konstitucijos 102 ir 105 straipsniai bei Konstitucinio Teismo įstatymo 63 straipsnis numato Konstitucinio Teismo kompetenciją, pagal kurią Konstitucinis Teismas nagrinėja bylas ir teikia išvadas dėl to, ar:

1) įstatymai ir kiti Seimo priimtų teisės aktai atitinka Konstituciją;
2) Respublikos Prezidento dekretai atitinka Konstituciją ir įstatymus;
3) Vyriausybės nutarimai atitinka Konstituciją ir įstatymus;
4) nebuvo pažeisti rinkimų įstatymai per Respublikos Prezidento ar Seimo narių rinkimus;

5) Respublikos Prezidento sveikatos būklė leidžia jam ir toliau eiti pareigas;
6) Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys neprieštarauja Konstitucijai;
7) Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai.

Kaip matyti, Konstitucinio Teismo atliekama vykdomosios valdžios veiksmų teisėtumo priežiūra pasireiškia tikrinant, ar Vyriausybės priimti nutarimai atitinka Konstituciją ir įstatymus. Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas bylas dėl Vyriausybės nutarimų, Konstitucijos ir įstatymų atitikimo, gali tirti tiek visą Vyriausybės nutarimo, tiek atitinkamą jo dalį.

Prašymą ištirti, ar Vyriausybės nutarimas atitinka Konstituciją, Konstituciniam Teismui gali pateikti:

1) grupė, kurią sudaro ne mažiau kaip penktadalis visų Seimo narių;
2) teismai;
3) Respublikos Prezidentas.

Jei Konstitucinis Teismas gauna Respublikos Prezidento teikimą ar Seimo nutarimą, kuriame prašoma ištirti, ar Vyriausybės nutarimas atitinka Konstituciją ir įstatymus, ne vėliau kaip per 3 dienas turi būti atliktas išankstinis tos medžiagos tyrimas ir tvarkomajame Konstitucinio Teismo posėdyje išspręstas klausimas, ar priimti prašymą nagrinėti Konstituciniame Teisme.

Jeigu Konstitucinis Teismas priima sprendimą priimti nagrinėti Respublikos Prezidento arba Seimo prašymą, Konstitucinio Teismo pirmininkas tuoj pat apie tai oficialiai paskelbia „Valstybės žiniose“ ir Konstitucinio Teismo interneto tinklalapyje[665]. Nuo to momento pagal Konstitucijos 106 straipsnio 4 dalį Vyriausybės nutarimo arba tam tikros jo dalies galiojimas sustabdomas iki tol, kol Konstitucinis Teismas paskelbs nutarimą dėl šios bylos.

Konstitucinis Teismas bylą dėl Vyriausybės nutarimų Konstitucijos ir įstatymų atitikties išsprendžia iš esmės priimdamas nutarimą. Konstitucinio Teismo nutarimas turi būti priimtas ne vėliau kaip per mėnesį baigus nagrinėti bylą. Konstitucinio Teismo nutarimas priimamas pasitarimų kambaryje, kolegialiai, dalyvaujant ne mažiau kaip dviem trečdaliams visų jo teisėjų. Konstitucinio Teismo nutarimai priimami ne mažesne kaip pusės posėdyje dalyvaujančių teisėjų balsų dauguma. Jei balsai pasiskirsto po lygiai, lemia posėdžio pirmininko balsas. Konstitucinio Teismo teisėjai neturi tei-

[665] Konstitucinio Teismo pirmininkas oficialiame pranešime turi tiksliai nurodyti ginčijamo Vyriausybės nutarimo ar tam tikos jo dalies pavadinimą ir jo priėmimo datą.

sės atsisakyti balsuoti arba susilaikyti. Priimtas nutarimas išdėstomas raštu ir visų dalyvaujančiųjų teisėjų pasirašomas.

Konstitucinis Teismas, baigęs nagrinėti bylą dėl Vyriausybės nutarimų, Konstitucijos ir įstatymų atitikimo, gali priimti vieną iš šių nutarimų:

1) pripažinti, kad Vyriausybės nutarimas ar tam tikra jo dalis neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams;
2) pripažinti, kad Vyriausybės nutarimas ar tam tikra jo dalis prieštarauja Konstitucijai arba įstatymams. Šiuo atveju būtina nurodyti, kuriems konkretiems Konstitucijos straipsniams ar jų nuostatoms arba kuriems konkretiems įstatymams prieštarauja Vyriausybės nutarimas ar tam tikra jo dalis.

Jei Konstitucinis Teismas, išnagrinėjęs bylą, priima nutarimą, kad Vyriausybės nutarimas ar tam tikra jo dalis neprieštarauja Konstitucijai, Konstitucinio Teismo pirmininkas tuoj pat apie tai oficialiai paskelbia „Valstybės žiniose“ ir Konstitucinio Teismo interneto tinklalapyje[666].

Konstitucinis Teismas nutarimus byloje dėl Vyriausybės nutarimų, Konstitucijos ir įstatymų atitikimo skelbia Lietuvos Respublikos vardu. Būtina pabrėžti, kad Konstitucinio Teismo nutarimai yra galutiniai ir neskundžiami. Be to, priimtas Konstitucinio Teismo nutarimas dėl Vyriausybės nutarimų Konstitucijos ir įstatymų atitikimo ne vėliau kaip per 2 dienas nuo jo priėmimo dienos privalo būti išsiųstas šioms institucijoms ir pareigūnams:

- Konstitucinio Teismo teisėjams;
- byloje dalyvavusiems asmenims;
- Seimui, Respublikos Prezidentui, Vyriausybei;
- Aukščiausiojo Teismo pirmininkui;
- generaliniam prokurorui;
- teisingumo ministrui.

Jei Konstitucinis Teismas pripažįsta, kad Vyriausybės nutarimas ar tam tikra jo dalis prieštarauja Konstitucijai arba įstatymams, atsiranda tam tikros teisinės pasekmės. Tai reiškia, kad Vyriausybės nutarimas ar tam tikra jo dalis negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo nutarimas, kad Vyriausybės nutarimas ar tam tikra jo dalis prieštarauja Konstitucijai arba įstatymams.

---

[666] Konstitucinio Teismo pirmininko oficialiame pranešime nurodomas tikslus Vyriausybės nutarimo ar tam tikos jo dalies pavadinimas, jo priėmimo data, Konstitucinio Teismo nutarimo šiuo klausimu esmė, jo priėmimo data, taip pat tai, kad nuo šio nutarimo paskelbimo dienos atnaujinamas sustabdytojo teisės akto galiojimas.

Priimti ir paskelbti Konstitucinio Teismo nutarimai turi įstatymo galią ir yra privalomi visoms valstybinės ir vykdomosios valdžios institucijoms, teismams, visoms įmonėms, įstaigoms bei organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams. Be to, visos viešojo administravimo institucijos bei jų pareigūnai privalo panaikinti savo priimtus poįstatyminius teisės aktus arba jų nuostatas, pagrįstas pripažintu nekonstituciniu teisės aktu. Kita vertus, viešojo administravimo ir kitos institucijos bei jų pareigūnai neturi vykdyti tų valdymo sprendimų, kurie pagrįsti Vyriausybės nutarimais, pripažintais prieštaraujančiais Konstitucijai arba įstatymams.

Apibendrinant galima teigti, kad teisminė kontrolė, ar įstatymai, Vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai atitinka Konstituciją, neabejotinai yra teisinės valstybės prielaida ir sąlyga. Konstitucinė kontrolė viešojo administravimo srityje ne tik nepaneigia ir nemenkina vykdomosios valdžios subjektų priimtų valdymo teisės aktų, bet atvirkščiai – padeda tobulinti teisinę sistemą, stiprinti konstitucinį teisėtumą.

5. PILIEČIŲ IR KITŲ ASMENŲ PRAŠYMŲ, PAREIŠKIMŲ, PASIŪLYMŲ IR SKUNDŲ NAGRINĖJIMAS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO IR KITOSE INSTITUCIJOSE

Vienas iš teisėtumo užtikrinimo būdų viešojo administravimo srityje yra piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų ir skundų nagrinėjimas (šį procesą galima būtų pavadinti administracine procedūra) viešojo administravimo ir kitose institucijose. Kiekvienas pilietis arba kitas asmuo turi teisę vertinti viešojo administravimo ir kitų institucijų bei pareigūnų veiksmus teisėtumo ir rezultatyvumo požiūriu. Konstitucijos 33 straipsnyje įtvirtinta nuostata, skelbianti, kad piliečiams užtikrinama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus[667]. Tai reiškia, kad piliečiai ir kiti asmenys visais įmanomais būdais turi teisę ginti savo pažeistas teises ir teisėtus interesus, asmeniškai arba per savo įgaliotus atstovus kreiptis į viešojo administravimo ir kitas institucijas bei pareigūnus, kad būtų išnagrinėti įvairaus pobūdžio klausimai bei išspręsti ginčai.

Piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų ir skundų viešojo administravimo ir kitose institucijose nagrinėjamo tvarką reglamentuoja 1999 m. birželio 17 d. priimtas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas[668] bei to įstatymo pagrindu 2002 m. rugsėjo 25 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1491 patvirtinta Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinė tvarka[669].

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad piliečių ir kitų asmenų skundams nagrinėti nustatoma ir kitokia tvarka. Tai reiškia, kad piliečių ir kitų asmenų skundai dėl pažeistų teisių ir teisėtų interesų gali būti nagrinėjami *administracine* ir *teismine* tvarka. *Administracine tvarka* piliečių ir kitų asmenų skundus nagrinėja tiek pačios viešojo administravimo institucijos bei pareigūnai (pvz., Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, vadovaudamasi 2002 m. lapkričio 27 d. nutarimu Nr. 116 patvirtinta Išankstine skundų nagrinėjimo ne teisme tvarka[670]), tiek kitos institucijos (pvz., admi-

---

[667] Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.

[668] Valstybės žinios. 1999. Nr. 110–3235.

[669] Valstybės žinios. 2002. Nr. 95–4105.

[670] Valstybės žinios. 2002. Nr. 116–5238.

nistracinių ginčų komisija, mokestinių ginčų komisija, atestavimo ginčų komisija). Piliečių ir kitų asmenų skundų nagrinėjamo administracine tvarka trūkumas tas, kad šie skundai sprendžiami tų pačių valdymo institucijų ir jų pareigūnų, kurie gali būti suinteresuoti jų baigtimi. Vadinasi, efektyvesnis pažeistų piliečių teisių ir teisėtų interesų gynimo būdas yra skundų nagrinėjimas teismine tvarka. *Teismine tvarka* piliečių ir kitų asmenų skundus nagrinėja administraciniai teismai, kurių paskirtį ir kompetenciją nagrinėjome 4.1.2 poskyryje.

Nesigilindami į piliečių ir kitų asmenų atskiras kreipimosi formas apžvelgsime piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų ir skundų nagrinėjimą kaip vieną iš teisėtumo užtikrinimo būdų viešojo administravimo srityje.

5.1. Pagrindinės sąvokos

Piliečių ir kitų asmenų kreipimosi į viešojo administravimo ir kitas institucijas formos gali būti įvairios, t. y. raštu, žodžiu, anonimiškai ir pan. Dažniausiai piliečiai ir kiti asmenys į viešojo administravimo ir kitas institucijas kreipiasi raštu, pateikdami prašymus, pareiškimus, pasiūlymus bei skundus vienokiu ar kitokiu klausimu. Tikslinga išsiaiškinti tokių piliečių ir kitų asmenų kreipimosi į viešojo administravimo ir kitas institucijas atvejus, pateikti jų sąvokas, kurios aiškinamos vienodai:

Prašymas – asmens kreipimasis raštu arba žodžiu (taip pat gautas elektroniniu paštu) į viešojo administravimo ar kitą instituciją ir valstybės tarnautoją, nesusijęs su pareiškėjo teisių ar teisėtų interesų pažeidimu, prašant:

- priimti individualų administracinį aktą;
- išduoti dokumentą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą;
- atlikti kitus administracinius veiksmus.

Taip pat:

- išdėstant asmens norą, pageidavimą, nuostatą tam tikru klausimu;
- pranešant apie institucijos veiklos trūkumus, valstybės tarnautojų piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, susijusius su valstybės ar daugelio žmonių, o ne konkretaus asmens interesų ir teisių pažeidimu.

Pareiškimas – asmens kreipimasis raštu (taip pat gautas elektroniniu paštu) į viešojo administravimo ar kitą instituciją ir valstybės tarnautoją, nesusijęs su pareiškėjo teisių ar teisėtų interesų pažeidimu. Tai tam tikras

asmeninio pobūdžio prašymas (pvz., prašymas dėl priėmimo į tarnybą atitinkamoje viešojo administravimo institucijoje).

Pasiūlymas – asmens kreipimasis raštu ar žodžiu (taip pat gautas elektroniniu paštu) į viešojo administravimo ar kitą instituciją ir valstybės tarnautoją, nesusijęs su pareiškėjo teisių ar teisėtų interesų pažeidimu, pateikiant pageidavimus ką nors pagerinti viešojo administravimo, viešųjų paslaugų teikimo ar kitose srityse, atkreipiant dėmesį į tam tikrą padėtį ir siūlant ką nors patobulinti, pakeisti, nuveikti ar susilaikyti nuo veiklos.

Skundas – asmens kreipimasis raštu ar žodžiu į viešojo administravimo ar kitą instituciją ir valstybės tarnautoją nurodant, kad yra pažeistos asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašant juos apginti.

5.2. Administracinė procedūra ir jos vykdymo tvarka

Administracinės procedūros vykdymo tvarka reglamentuota Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo III skirsnyje ir skirta viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams), nagrinėjantiems piliečių ir kitų asmenų prašymus, pareiškimus, skundus (toliau – prašymus). Viešojo administravimo įstatymo 16 straipsnio 1 dalyje pateikiama administracinės procedūros sąvoka: ***administracinė procedūra –*** viešojo administravimo subjektų atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant asmenų prašymą (pareiškimą, žiniasklaidos priemonėse pateiktą informaciją ar tarnybinį valstybės ar savivaldybės tarnautojo pranešimą) bei priimant dėl jo sprendimą. Kaip matyti, administracinė procedūros vykdymo tvarka yra privaloma visoms institucijoms, įstaigoms, tarnyboms, pareigūnams, kurie turi viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendina vykdomąją valdžią arba atskiras vykdomosios valdžios funkcijas.

Administracinės procedūros šalys yra dvi:

1) atstovaujanti asmenį šalis:
- asmuo (pareiškėjas) ir (arba) jo atstovas, besikreipiantys į viešojo administravimo instituciją;
- asmuo, dėl kurio pažeistų teisių yra inicijuota procedūra;

2) viešojo administravimo institucija (kita šalis).

Pagrindas pradėti administracinę procedūrą viešojo administravimo institucijoje gali būti:

- asmens (pareiškėjo) rašytinis prašymas;

– viešojo administravimo institucijos tarnautojo tarnybiniame pranešime pateikti faktai;
– visuomenės informavimo priemonėse pateikta informacija apie viešojo administravimo institucijoje pažeistas piliečių ar kitų asmenų teises;
– kiti paaiškėję piliečių ir kitų asmenų teisių pažeidimo atvejai.

Administracinės procedūros pradžią gali inicijuoti viešojo administravimo institucijos vadovas, jo pavaduotojas arba jų įgaliotas valstybės (savivaldybės) tarnautojas, įvertinęs informacijoje pateiktų faktų apie institucijoje pažeistas piliečių ar kitų asmenų teises pagrįstumą.

Įgyvendinant Konstitucijoje įtvirtintą valstybinės valdžios tarnavimo žmonėms principą ir siekiant sumažinti biurokratiškų veiksmų pasireiškimo formas viešojo administravimo institucijose numatyta palankesnė piliečių ir kitų asmenų kreipimosi į viešojo administravimo institucijas tvarka. Tai reiškia, kad viešojo administravimo institucija privalo organizuoti savo darbą taip, kad asmenys, norintys pateikti prašymą asmeniškai, galėtų tai padaryti per visą darbo dienos laiką. Be to, viešojo administravimo institucija asmenų prašymams nagrinėti privalo numatyti ne mažiau kaip 4 papildomas priėmimo valandas per savaitę pasibaigus nustatytam darbo laikui.

Kiekviena viešojo administravimo institucija privalo priimti asmenų prašymus ir juos nagrinėti pagal savo kompetenciją. Jeigu viešojo administravimo institucija neįgaliota priimti sprendimo asmens prašomu klausimu, ne vėliau kaip per 5 darbo dienas ji perduoda prašymą kompetentingai institucijai pranešdama apie tai pareiškėjui. Prašymo priėmimo faktas patvirtinamas atitinkamu dokumentu, kuriame nurodoma:

1) prašymo priėmimo data;

2) valstybės tarnautojo, kuriam pavesta nagrinėti prašymą, vardas, pavardė, telefono numeris;

3) prašymo registracijos numeris.

Administracinės procedūros pradžia laikoma, kai viešojo administravimo institucija užregistruoja asmens prašymą. Nuo tos dienos pradedamas skaičiuoti asmenų prašymų nagrinėjimo terminas. Vertėtų atkreipti dėmesį į tai, kad administracinėje procedūroje gali dalyvauti ne visi viešojo administravimo institucijų pareigūnai. Viešojo administravimo įstatymo 21 straipsnio 1 dalyje išvardytos sąlygos, kurioms esant viešojo administravimo institucijų *tarnautojai negali dalyvauti administracinėje procedūroje,* t. y.:

– jei administracinės procedūros dalyvis yra jo artimas giminaitis, šeimos narys ar svainis, kuris gali tikėtis gauti asmeninės naudos;
– jei pareigūno ir administracinėje procedūroje dalyvaujančios šalies santykiai yra tarnybiniai;

– jei dėl kokių nors priežasčių, galinčių sukelti interesų konfliktą, pagrįstai abejojama pareigūno nešališkumu.

Viešojo administravimo institucija (pareigūnas), nagrinėjanti asmenų prašymus, gali *sustabdyti administracinę procedūrą*, jeigu administracinis sprendimas nagrinėjamu klausimu gali pakeisti administracinėje procedūroje nedalyvaujančių asmenų teisinį statusą. Tokiu atveju viešojo administravimo institucija privalo pranešti tokiems asmenims apie jų teisę dalyvauti administracinėje procedūroje. Administracinė procedūra tęsiama, jei:

1) administracinėje procedūroje nedalyvaujantys asmenys pareiškia norą dalyvauti procedūroje;
2) administracinėje procedūroje nedalyvaujantys asmenys raštu atsisako dalyvauti procedūroje;
3) per 10 kalendorinių dienų negaunama iš administracinėje procedūroje nedalyvaujančių asmenų jokio pranešimo dėl pasiūlymo dalyvauti procedūroje.

Viešojo administravimo institucija (pareigūnas), prieš priimdama sprendimą, gali apklausti pareiškėją ar kitą suinteresuotą asmenį siekdama išsiaiškinti ginčijamo klausimo esmę ir su juo susijusias aplinkybes. Tačiau susiklosčius tam tikrai padėčiai sprendimas gali būti priimtas ir nepaklausus pareiškėjo ar kito suinteresuoto asmens. Tokie atvejai yra dvejopi: *pirma,* kai asmens prašymas patenkinamas iš karto ir viešojo administravimo institucijos (pareigūno) priimtas sprendimas nepažeidžia kitų asmenų teisėtų interesų; *antra,* kai pagal susidariusias aplinkybes viešojo administravimo institucija (pareigūnas) sprendimą privalo priimti nedelsdama.

Viešojo administravimo įstatymo 28 straipsnyje įtvirtinti asmenų prašymų nagrinėjimo viešojo administravimo institucijose terminai. Bendras asmenų prašymo nagrinėjimo terminas negali trukti ilgiau kaip 30 dienų, tačiau administracinės procedūros šalių susitarimu terminas gali būti pratęstas.

Prašymą padavusiam asmeniui arba jo atstovui suteikiama teisė susipažinti su administravimo procedūros metu surinktais dokumentais bei kita informacija, prašymą padavęs asmuo gali pareikšti savo nuomonę bei pateikti papildomus dokumentus viešojo administravimo institucijai, vykdančiai administracinę procedūrą.

Asmenų prašymai baigiami nagrinėti viešojo administravimo institucijos tarnautojui surašant *raštišką teikimą* ir perduodant jį institucijos vadovui administraciniam sprendimui priimti. Teikime turi būti nurodyta: a) visos faktinės aplinkybės sprendžiamu klausimu; b) teisės aktai, reglamentuojantys sprendžiamą klausimą; c) siūlomo sprendimo projektas; d) teikimo data.

Administravimo institucijos vadovas, gavęs raštišką teikimą, priima administracinį sprendimą dėl asmens prašymo. Viešojo administravimo institucijos vadovas administracinį sprendimą turi priimti ne vėliau kaip per 10 dienų nuo teikimo gavimo dėl administracinio sprendimo datos. Jeigu per prašymo nagrinėjimo terminą (t. y. 30 dienų) administracinis sprendimas nepriimamas, laikoma, kad priimtas neigiamas sprendimas. Tokiu atveju asmeniui (pareiškėjui) suteikiama teisė apskųsti tokį viešojo administravimo institucijos veiksmą Administracinių ginčų komisijai (skundas gali būti paduotas per du mėnesius nuo tos dienos, kai baigiasi klausimui spręsti nustatytas laikas).

Administracinė procedūra viešojo administravimo institucijoje baigiama dviems atvejais:

1) institucijos vadovui priėmus administracinį sprendimą dėl prašymo patenkinimo;
2) institucijos vadovui priėmus administracinį sprendimą dėl prašymo atmetimo ir informavus apie tai pareiškėją ar kitą suinteresuotą asmenį.

Viešojo administravimo institucija (pareigūnas) asmens prašymu privalo pareiškėją arba kitą suinteresuotą asmenį supažindinti su priimtu administraciniu sprendimu ir kitais viešojo administravimo dokumentais.

5.3. Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose tvarka

2002 m. rugsėjo 25 d. buvo priimtas Vyriausybės nutarimas Nr. 1491, kuriuo patvirtinta Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinė tvarka (toliau – Tvarka)[671]. Piliečių ir kitų asmenų (toliau – asmenų) aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos nuostatos viešojo administravimo ir kitoms institucijoms taikomos tiek, kiek šių klausimų nereglamentuoja kiti įstatymai ir teisės aktai (pvz., Viešojo administravimo įstatymas). Pastaruoju metu daugelis viešojo administravimo subjektų yra parengę savo piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo tvarkos taisykles (pvz., Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, Policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos

[671] Valstybės žinios. 2002. Nr. 95–4105.

Respublikos finansų ministerijos, Vidaus reikalų ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir t. t.). Išnagrinėjus įvairių viešojo administravimo institucijose vykdomą piliečių aptarnavimo tvarką matyti, kad ji atitinka pagrindines nuostatas, įtvirtintas Vyriausybė nutarimu. Todėl tikslinga apžvelgti bendras piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose tvarkos nuostatas.

Asmenų aptarnavimas viešojo administravimo institucijose – tai veiklos procesas, apimantis asmenų aptarnavimą jiems atvykus į instituciją, aptarnavimą telefonu, prašymų ir skundų, gautų tiesiai iš asmenų arba atsiųstų paštu, nagrinėjimą bei priimtų sprendimų įforminimą ir perdavimą asmenims.

Taigi asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose formos gali būti šios:

1) asmenų, atvykusių į viešojo administravimo instituciją, aptarnavimas;
2) asmenų aptarnavimas „vieno langelio“ principu;
3) asmenų aptarnavimas telefonu.

Siekiant užtikrinti asmenų teisę į teisingą ir nešališką jų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų ir skundų nagrinėjimą viešojo administravimo institucijoms draudžiama atsisakyti aptarnauti asmenis motyvuojant tuo, kad nėra šias funkcijas vykdančio valstybės tarnautojo. Kaip matyti, viešojo administravimo institucijos vadovas turi užtikrinti, kad šių valstybės tarnautojų atostogų, komandiruočių, seminarų metu ir kitais nebuvimo tarnyboje atvejais būtų paskirti valstybės tarnautojai, turintys tokius pat įgaliojimus.

Viešojo administravimo institucijoms paliekama teisė nagrinėti tik tokius asmenų prašymus, pareiškimus, pasiūlymus ir skundus (toliau – prašymai), kurie:

– tvarkingai ir įskaitomai parašyti valstybine (lietuvių) kalba[672];
– pasirašyti pareiškėjo, t. y. nurodytas jo vardas, pavardė ir tikslus adresas, kuriuo jis pageidautų gauti atsakymą, taip pat telefono numeris (jeigu pareiškėjas jį turi)[673].

---

[672] Pažymėtina, kad nevalstybine kalba gauti asmenų prašymai, pareiškimai, pasiūlymai ir skundai nagrinėjami bendra tvarka. Į lietuvių kalbą gautą prašymą arba skundą išverčia viešojo administravimo institucija, kuriai pagal kompetenciją priklauso nagrinėti šiuos dokumentus. Pareiškėjui atsakoma valstybine kalba. Jeigu asmuo nemoka kalbėti ar nesupranta valstybinės kalbos, jį aptarnaujant turi dalyvauti viešojo administravimo institucijos pakviestas vertėjas, mokantis versti į asmeniui suprantamą kalbą.

[673] Asmenų prašymai, pareiškimai, pasiūlymai ir skundai, kuriuose nenurodytas pareiškėjo vardas ir pavardė, adresas arba kurie pareiškėjo nepasirašyti, viešojo administravimo institucijos vadovo ar jo įgalioto asmens priimtu administraciniu sprendimu paliekami nenagrinėti.

Neįskaitomi, nesuprantamai išdėstyti asmenų prašymai, pareiškimai, pasiūlymai ir skundai grąžinami pareiškėjui nurodant grąžinimo priežastį.

Įgyvendindamas asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose principus institucijos vadovas privalo užtikrinti, kad viešojo administravimo institucijoje asmenims prieinamoje vietoje, taip pat per vietos radiją ar televiziją, spaudą, institucijos interneto tinklalapyje būtų paskelbta asmenų aptarnavimo šioje institucijoje tvarka, t. y. valstybės tarnautojo, atsakingo už asmenų aptarnavimą telefonu, vardas ir pavardė, telefono numeris, „vieno langelio“ aptarnavimo tarnybos buvimo vieta, darbo laikas, šios tarnybos valstybės tarnautojo, atsakingo už asmenų aptarnavimą, pareigos, vardas ir pavardė ir kita informacija. Be to, viešojo administravimo institucijoje matomoje vietoje turi būti padėta asmenų pageidavimų, pasiūlymų ir pastabų knyga, kad jie panorėję visuomet galėtų raštu pareikšti savo nuomonę apie aptarnavimo kokybę, išdėstyti savo pageidavimus ir pasiūlymus.

5.3.1. Piliečių ir kitų asmenų, atvykusių į viešojo administravimo instituciją, aptarnavimo tvarka

Atvykusius į viešojo administravimo instituciją asmenis aptarnauja tos institucijos padaliniai – pagal savo kompetenciją jie sprendžia asmeniui rūpimus klausimus. Asmenys, atvykę į viešojo administravimo instituciją, prašymus, pareiškimus, pasiūlymus ir skundus gali pateikti viena iš šių formų:

1) raštu;
2) žodžiu (žodiniai prašymai priimami tik tada, kai juos galima išnagrinėti ir išspręsti tuoj pat, nepažeidžiant asmens ir institucijos interesų);
3) atsiųsti paštu (taip pat elektroniniu paštu).

Viešojo administravimo institucija, gavusi asmens prašymą, privalo jį užregistruoti atitinkamame žurnale arba įrašyti kompiuterinėse laikmenose (ant prašymo dedamas registracijos spaudas, jame įrašoma prašymo gavimo data ir registracijos numeris, o asmeniui įteikiama prašymo gavimo faktą patvirtinanti registracijos kortelė arba jo kopija). Jei viešojo administravimo institucija, gavusi asmens prašymą, nusprendžia, kad jį turi nagrinėti žemesnės pagal pavaldumą institucijos, tai ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo jų gavimo datos persiunčia nagrinėti šioms institucijoms, apie tai pranešusi pareiškėjui.

Praktikoje pasitaiko atvejų, kai viešojo administravimo institucija gauna asmens prašymą, tačiau ji nėra įgaliota tokio prašymo nagrinėti. Tuomet viešojo administravimo institucija privalo ne vėliau kaip per 5 darbo dienas

nuo prašymo gavimo datos persiųsti jį kompetentingai viešojo administravimo institucijai, kuri įgaliota nagrinėti tokį asmens prašymą, apie tai pranešusi pareiškėjui. Esama ir tokių atvejų, kai nėra viešojo administravimo institucijos, kuri pagal savo kompetenciją turėtų nagrinėti prašymą, tada toks asmens prašymas per 5 darbo dienas nuo jo gavimo datos grąžinamas pareiškėjui (nurodoma grąžinimo priežastis).

Viešojo administravimo institucija, užregistravusi asmens prašymą ir įvertinusi su sprendžiamu klausimu susijusias visas aplinkybes bei faktus, perduoda nagrinėti asmens prašymą savo padaliniams bei pareigūnams. Asmens prašymų nagrinėjimo viešojo administravimo institucijose procedūra ir terminai yra įtvirtinti Viešojo administravimo įstatyme (plačiau žr. 5.3. skirsnį).

Praktikoje pasitaiko atvejų, kai asmens prašymas yra adresuojamas kelioms viešojo administravimo institucijoms ir priklauso kelių viešojo administravimo institucijų kompetencijai. Tuomet asmens prašymo nagrinėjimą organizuoja ir sprendimą prašyme keliamu klausimu priima pirmasis adresatas. Kitos viešojo administravimo institucijos pagal savo kompetenciją privalo pateikti pasiūlymus dėl prašymo sprendimo ne vėliau kaip per 10 darbo dienų nuo prašymo gavimo datos be atskiro pirmojo adresato prašymo (reikalavimo).

Viešojo administravimo institucija, jos vadovas arba kitas įgaliotas asmuo, išnagrinėjęs asmens prašymą, gali priimti vieną iš šių administracinių sprendimų:

1) Įforminti *įsakymu, potvarkiu, raštu* ar *kitokiu* sprendimą patvirtinančiu *dokumentu*, atitinkančiu prašymo esmę. Taigi priimami administraciniai sprendimai dėl: išnagrinėtų asmenų prašymų priimti individualų administracinį aktą, išduoti dokumentą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą, arba atlikti kitus administracinius veiksmus.

2) Įforminti *laisvos formos raštu* (turi būti motyvuotai atsakyta į visus pareiškėjo keliamus klausimus, nurodyta, kokių priemonių buvo (ar bus) imtasi ir kas atsakingas už jų įgyvendinimą). Laisvos formos raštu priimami administraciniai sprendimai dėl: išnagrinėtų asmenų prašymų, kuriuose išdėstytos pareiškėjo nuostatos tam tikru klausimu ir kuriais pranešama apie viešojo administravimo institucijos veiklos trūkumus, valstybės tarnautojų piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, susijusius su valstybės ar daugelio žmonių interesų ir teisių pažeidimu, išnagrinėtų asmens prašymų, kuriuose pateikiami pasiūlymai ką nors gerinti viešojo administravimo, viešųjų paslaugų teikimo arba kitose srityse.

Viešojo administravimo institucija privalo informuoti asmenį, ar prašymas išnagrinėtas ir ar priimtas administracinis sprendimas. Informavimo

formos gali būti įvairios: pranešama registruotu laišku, informuojama paprastu laišku, įteikiama asmeniškai. Pranešime apie nepatenkintą asmens prašymą viešojo administravimo institucija privalo nurodyti prašymo nepatenkinimo motyvus, juos pagrįsti teisės aktų nuostatomis, kur ir kokia tvarka gali būti apskųstas priimtas administracinis sprendimas.

Asmenys, nesutinkantys su viešojo administravimo institucijos priimtu administraciniu sprendimu, savo pasirinkimu turi teisę paduoti skundą šioms institucijoms:

1) viešojo administravimo institucijos vadovui (asmens skundą jis privalo nagrinėti vadovaudamasis Viešojo administravimo įstatyme nustatytais administracinės procedūros reikalavimais);
2) Administracinių ginčų komisijai (asmens skundą ji nagrinėja laikydamasi Administracinių bylų teisenos įstatyme įtvirtintų taisyklių);
3) Administraciniam teismui (asmens skundą jis nagrinėja vadovaudamasis Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka).

5.3.2. „Vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba

Viešojo administravimo institucijos gali steigti struktūrinį administracinį padalinį – „vieno langelio“ aptarnavimo tarnybą, jeigu į jas su prašymais kreipiasi daug asmenų. ***„Vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba*** – tai specialus asmenų aptarnavimo padalinys, steigiamas viešojo administravimo institucijose, į kurias atvyksta daug asmenų, prašančių priimti tam tikrą individualų administracinį aktą, išduoti pažymą ar kitą dokumentą, patvirtinantį tam tikrus juridinius faktus, arba atlikti kitokį administracinį veiksmą.

Sprendimą dėl „vieno langelio“ aptarnavimo tarnybos steigimo priima viešojo administravimo institucijos vadovas. „Vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba gali būti steigiama viešojo administravimo institucijos ar kitose patalpose. „Vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba turi atitikti šiuos reikalavimus:

1) turi būti numatytas asmenims patogus tarnybos darbo laikas;
2) turi būti pritaikytas įėjimas į šios tarnybos patalpas neįgaliems ir pagyvenusiems žmonėms;
3) matomoje vietoje turi būti įrengtas stendas (rodyklė) apie viešojo administravimo institucijos padalinius ir jų vadovus;

4) turi būti laukiamasis, kuriame užtektų sėdimų vietų ir būtų įrengta atskira vieta konfidencialiam pokalbiui;
5) privalo dirbti tie valstybės tarnautojai, kurie moka kvalifikuotai aptarnauti asmenis.

„Vieno langelio“ aptarnavimo tarnybos įgaliojimai yra įtvirtinti Tvarkos IV skyriuje. Reikšmingiausi iš jų yra:

1) priimti rašytinius asmenų prašymus. Priimant asmenų prašymą patikslinama jo esmė, patikrinama, ar pateikti visi dokumentai, kurių reikės sprendimui priimti, prireikus prašoma pateikti papildomus dokumentus. Iš asmens negalima reikalauti papildomos informacijos, kuri yra tos viešojo administravimo institucijos ir kitų institucijų informacinėse sistemose bei registruose ir kurią institucija gali gauti tarnybinės pagalbos tvarka[674];

2) suteikti asmeniui informaciją apie prašomo klausimo sprendimo viešojo administravimo institucijoje procedūrą;

3) priimti administracinį sprendimą asmeniui rūpimu klausimu pagal viešojo administravimo institucijos vadovo nustatytą kompetenciją. Pasitaiko atvejų, kai asmens prašomas klausimas iš karto neišsprendžiamas. Tada „vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba priima rašytinį jo prašymą ir perduoda jį spręsti kompetentingiems viešojo administravimo institucijos padaliniams. Su prašymu kreipęsis asmuo privalo būti informuojamas, kada ir kaip (telefonu, paštu ar kita ryšių priemone) jam bus pranešta, ar rūpimas klausimas išspręstas;

4) jeigu viešojo administravimo institucija pagal savo kompetenciją neprivalo išspręsti asmeniui rūpimą klausimą, paaiškinti jam, kuri institucija kompetentinga spręsti šį klausimą. Tuomet „vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba privalo nurodyti tos institucijos adresą, telefoną ir persiųsti asmens prašymą nagrinėti kompetentingai institucijai. Jeigu nėra viešojo administravimo institucijos, kuri pagal savo kompetenciją turėtų nagrinėti asmens prašymą, tada prašymas grąžinamas pareiškėjui nurodant grąžinimo priežastį;

5) išduoti asmeniui užpildyti reikiamus dokumentus, prireikus padėti juos užpildyti;

6) teikti pažymas ir kitus oficialius dokumentus, taip pat asmens prašomą informaciją apie viešojo administravimo institucijos veiklą Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įsta-

---

[674] Tarnybinė pagalba – tai viešojo administravimo institucijos pareiga teikti informacinę ir kitokią pagalbą (pvz., dokumentus) kitai viešojo administravimo institucijai pastarosios prašymu.

tymo nustatyta tvarka[675]. „Vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba asmeniui gali suteikti tik tokią informaciją, kuri nepažeistų kitų asmenų teisių ir teisėtų interesų, kuri nėra valstybės, tarnybos, komercinė ar banko paslaptis ir kuri nepakenktų valstybės saugumo, gynybos interesams, užsienio politikos interesams, baudžiamajam persekiojimui bei nepažeistų valstybės teritorijos vientisumo ar viešosios tvarkos.

5.3.3. Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo telefonu viešojo administravimo ir kitose institucijose tvarka

Taupydamas asmenų ir valstybės tarnautojų laiką viešojo administravimo institucijos vadovas gali priimti vieną iš šių administracinių sprendimą:

1) paskirti valstybės tarnautoją, atsakingą už asmenų aptarnavimą telefonu;

2) įsteigti specialią aptarnavimo telefonu tarnybą. Pageidautina, kad speciali aptarnavimo telefonu tarnyba turėtų atskirą telefono liniją ir lengvai įsimenamą telefono numerį.

Viešojo administravimo institucijos pareigūno, atsakingo už asmenų aptarnavimą telefonu, arba specialios aptarnavimo telefonu tarnybos *pagrindinis uždavinys* – orientuoti asmenį, kuris kreipiasi į viešojo administravimo instituciją, kad operatyviai ir kvalifikuotai būtų išspręstas jo keliamas klausimas. Taigi viešojo administravimo institucijos pareigūnas, atsakingas už asmenų aptarnavimą telefonu, privalo gebėti trumpai ir suprantamai paaiškinti:

- ar ši viešojo administravimo institucija kompetentinga spręsti asmeniui rūpimą klausimą;
- kuriuos dokumentus (pažymą, pareiškimą, kitus dokumentus) ir kaip (asmeniškai ar paštu) reikia pateikti, kad asmens klausimas būtų išnagrinėtas ir išspręstas;
- į kurią kitą viešojo administravimo instituciją asmuo gali kreiptis, jeigu ši institucija nekompetentinga spręsti asmeniui rūpimo klausimo, nurodyti tos institucijos adresą bei telefono numerį.

Viešojo administravimo institucijos pareigūnas, atsakingas už asmenų aptarnavimą telefonu, turi laikytis šių taisyklių:

- pakelti telefono ragelį prieš trečią skambutį;

[675] Valstybės žinios. 2000. Nr. 10–236.

– prisistatyti skambintojui – pasakyti viešojo administravimo institucijos pavadinimą, savo pareigas ir pavardę;
– atidžiai išklausyti asmenį, prireikus paprašyti patikslinti kreipimosi esmę;
– aiškiai ir tiksliai atsakyti į asmens klausimus;
– pasistengti iš karto atsakyti į klausimą. Jei reikia laiko išsamiam atsakymui parengti, privalo tiksliai nurodyti kito pokalbio telefonu ar kita ryšių priemone laiką;
– ramiai kalbėtis, mandagiai atsisveikinti.

Apibendrinat galima teigti, kad piliečių ir kitų asmenų kreipimosi į atitinkamą viešojo administravimo ar kitą instituciją procedūra garantuoja piliečių ir kitų asmenų teisę į teisingą ir nešališką jų prašymų, pareikšimų, pasiūlymų bei skundų nagrinėjimą viešojo administravimo ar kitoje institucijoje. Kartu tokia piliečių kreipimosi į atitinkamą viešojo administravimo subjektą procedūra užtikrinamas teisėtumas viešojo administravimo srityje, o piliečiams ir kitiems asmenims, patyrusiems nuostolių dėl neteisėtos administracinės veiklos, teikiama kompensacija.

LITERATŪRA

Specialioji literatūra

1. *Administracinė* teisė. Bendroji dalis. Paruošė P. Vilutis. Kaunas: V. D. U. Teisių Fakultetas, 1939.
2. *Administracinės* teisės konspektas pagal prof. Biržiškos programą. 1935.
3. *Administrative* Law Review. 1969. No. 1.
4. *Alder J.* Constitutional and Administrative Law. London, 1994.
5. *Algemeine* Staatslehre. Von Dr. H. Kelsen. Berlin, 1925.
6. *Andrulienė A., Baltutytė E., Birmontienė T., Vidrinskaitė S., Žilinskas D., Žilienė E.* Žmogaus teisės. Diskriminacijos draudimas Lietuvos ir tarptautinėje teisėje. Mokomoji priemonė. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2004.
7. *Andruškevičius A.* Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius, 2004.
8. *Barnett H.* Constitutional and Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1996.
9. *Basevičius J.* Sienų apsaugos taktika. Širvintos, 1930.
10. *Bell J., Boyron S., Whittaker S.* Principles of French Law. Oxford University Press, 1998.
11. *Berger V.* Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Vilnius: Pradai, 1997.
12. *Blaustein A. P., Flanz C. H.* Constitutions of the Countries of the World. France. New York: Oceana Publications, Inc., 1994.
13. *Bradley A. W.* Constitutional and Administrative Law. 2003.
14. *Brown L. N., Bell J. S.* French Administrative Law. 4th edition. New York, Oxford: Clarendon Press, 1993.
15. *Budbergytė R., Šakočius A., Žilinskas D.* Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo komentaras. Vilnius, 2004.
16. *Cane P.* Administrative Law. Oxford, 2004.
17. *Cann J.* Administrative Law, 1996.
18. *Das Problem* des Parlamentarismus. Von Dr. H. Kelsen. Wien und Leipzig.
19. *De Lambadere A.* Droit Administratif. 1996.
20. *Denkardt A*. Viešųjų organizacijų teorijos. Vilnius, 2001.
21. *Dicey A. V.* Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999.
22. *Dworkin R*. Rimtas požiūris į teises. Vilnius, 2004.
23. *Forsthoff E.* Die Verwaltung als Leistungstraeger. Stuttgart–Berlin, 1969.
24. *Foulkes D.* Administrative Law. Eighth Edition. London: Butterworths, 1995.
25. *Fox W. F.* Understanding Administrative Law, 3rd edition, New York: Matthew and Bender, 1997.
26. *Fox W. F.* Understanding Administrative Law. New York, 1997.
27. *Galligan D. J., Smilov D. M.* Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996–1998. Budapest: Central European University Press, 1999.

28. *Gifford D. J.* Administrative Law (Cases and Materials). Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1992.
29. *Grenzen* zwishen juristicher und sociologischer Methode. Von Dr. H. Kelsen. Tuebingen, 1911.
30. *Hall D.* Administrative Law. 1993.
31. *Janulaitis A.* Teisių fakulteto programos. 1931–1932 m. Kaunas, 1931.
32. *Jarašiūnas E.* Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius, 2003.
33. *Jaworski W. L.* Nauka prawa administracyjnego. Warszawa, 1924.
34. *Kelsen H.* Grynoji teisės teorija. Vilnius, 2002.
35. *Kotz H.* Lyginamosios teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2001.
36. *Kregar J.* Deformation of Organizational Principles: Corruption in Post-socialist Societies / Corruption and Democracy. Institute for Constitutional and Legislative Policy, affiliated with Open Society Institute, 1994.
37. *Kūris E.* Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija // Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius: Pradai, 1993.
38. *Laisvosios* visuomenės politinė tvarka. Vilnius, 1999.
39. *Lietuvos* konstitucinė teisė. Vilnius: LTU, 2002.
40. *Lietuvos Respublikos* Konstitucija. Vilnius, 1992.
41. *Lietuvos Respublikos* Konstitucijos komentaras. 1 dalis. Vilnius, 2000.
42. *Lietuvos* valstybės teisės aktai (1918.II.16-1940.VI.15) / Parengė V. Andriulis ir kt. Vilnius, 1996.
43. *Malinauskaitė J., Šulija G., Šulija V.* Kontrabanda. Kontrolė ir prevencija Lietuvoje. Vilnius, 2002.
44. *Michels R.* Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy. New York, 1959.
45. *Michels R.* Sociological Character of Political Parties // Parsons T. The Theories of Society. New York, 1965.
46. *Mikelėnas V.* Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius, 1995.
47. *Mikelėnas V., Mikelėnienė D.* Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999.
48. *Nekrašas E.* Legislature and the Executive in Foreign Policy Making. Vilnius, 1994.
49. *Ochimovski F.* Pravo administracyjne. Warszawa, 1922.
50. *Parsons W.* Viešoji politika. Vilnius, 2001.
51. *Pašto* valdyba. Pašto taisyklės. Kaunas, 1931.
52. *Paulauskas St.* Demokratinė savivalda. Klaipėda, 2000.
53. *Piliečių* apsaugos departamento aplinkraščių rinkinys (1918.02.16.-1931.05.31). Kaunas, 1931.
54. *Pozner R. A.* Jurisprudencijos problemos. Vilnius, 2004.
55. *Raulinaitis Pr. V.* Administracijos principai. Kaunas, 1926.
56. *Reiss W.* Zarys prawa administracyjnego. Wilno, 1930.

57. *Römeris M.* Administracinis teismas. Kaunas, 1928.
58. *Römeris M.* Konstitucinės teisės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994.
59. *Römeris M.* Reprezentacija ir mandatai. Kaunas, 1926.
60. *Römeris M.* Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Vilnius, 1995.
61. *Römeris M.* Valstybė. Vilnius, 1995. T. 1, 2.
62. *Schwarze J.* European Administrative Law. Luxemburg, 1992.
63. *Shafritz J. M.* The Facts of File. Dictionary of Public Administration. New York, 1985.
64. *Socialinio* teisingumo miražas. Vilnius, 1998.
65. *Strange S.* Valstybė ir rinkos. Vilnius, 1998.
66. *Šileikis E.* Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius, 2003.
67. *Švoba J.* Seiminė ir prezidentinė Lietuva. Vilnius, 1992.
68. *Taisyklės* ir tvarka. Vilnius, 1998.
69. *The Principles* of Proportionality in the Law of Europe / Edited by Ellis E. London, 1999.
70. *Tidikis R.* Socialinių mokslų tyrimo metodologija. Vilnius: LTU, 2003.
71. *Usher J. A.* Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius, 2001.
72. *Užsienio* teisės istorijos chrestomatija / Parengė V. Vasiliauskas. Vilnius, 1999.
73. *Vaišvila A.* Teisės teorija. Vilnius, 2000.
74. *Vaišvila A.* Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000.
75. *Valstybės* tarybos nuomonės teisės klausimais. 1929–1937. Leidžia Lietuvos teisininkų draugija. Sudarė J. Byla. 1937.
76. *Valstybės* tarnautojo etika. Straipsnių rinkinys. Vilnius, 2002.
77. *Vidaus* reikalų ministerijos administracijos departamento aplinkraščiai. 1938 m. gegužės 10 d. Kaunas, 1938.
78. *Viešasis* administravimas. KTU, 1999.
79. *Von Hayek F. A.* Teisė, įstatymas, leidyba ir laisvė. I. Taisyklės ir tvarka. Vilnius, 1998.
80. *Von Hayek F. A.* Teisė, įstatymas, leidyba ir laisvė. II. Socialinio teisingumo miražas. Vilnius, 1998.
81. *Von Hayek F. A.* Teisė, įstatymas, leidyba ir laisvė. III. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius, 1999.
82. *Wade & Forsyth.* Adminstrative Law. Oxford, 2004.
83. *Walter C., McKeon R.* Introduction to Frensh Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1995.
84. *Warren K. F.* Administrative Law in the Political System. Third Edition. New Jersey: Prentice Hall, Upper Sadlle River, 1996.
85. *Žilys J.* Teisės aktų konstitucingumo problema rengiant Lietuvos Respublikos Konstituciją. Vilnius: LTA Leidybos centras, 2000.
86. *Административное право* / Под ред. Козлова Ю. М. Москва, 1999.
87. *Административное право* зарубежных стран / Под ред. Козырина А. Н. Москва, 1996.

88. *Барон С. А. Корф.* Административная юстиция в России. Книга первая. Санкт-Петербург, 1910.
89. *Бахрах Д. Н.* Административное право. Общая часть. Москва, 1993.
90. *Бребан Г.* Французкое административное право. Москва, 1988.
91. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах запада. Москва, 2000.
92. *Ведель Ж.* Административное право Франции. Москва, 1973.
93. *Габричидзе Б. Н., Чернявский.* Административное право. Москва. 1996.
94. *Елистратов А. Ю.* Очерк административного права. Москва, Петроград, 1923.
95. *Козлов Ю. М.* Административное право. Москва, 2001.
96. *Овсянко Д.* Административное право. Москва, 1997.
97. *Правовая* система Нидерландов. Москва, 1998.
98. *Ролз Ю.* Теория справедливости. Новосибирск, 1995.
99. *Россинский Б. В.* Административное право. Учебно-практичуское пособие. Москва, 2001.
100. *Рушайло Г. Б.* Административно-правовые режимы. Москва, 2000.
101. *Служебная* карьера / Под ред. Е. В. Охотского. Москва, 1998.
102. *Старилов Ю. Н.* Курс административного права. Том первый. Москва, 2002.
103. *Старилов Ю. Н.* Служебное право. Москва, 1996.
104. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. Москва, 1998.
105. *Фон Мизес Л.* Бюрократия. Москва, 1993.

Periodinė literatūra

1. *Brasaitė A.* Teisinės sistemos reforma: nepateisinti lūkesčiai ir šviesios perspektyvos // Justitia. 1997. Nr. 6.
2. *Dziegoraitis A.* Aktualūs Lietuvos įstatymų sąvado kūrimo klausimai // Teisės problemos. 1998. Nr. 3.
3. *Dziegoraitis A*. Įstatymų karas (1, 2, 3, 4) // Justitia. 1996. Nr. 5, 6; 1997. Nr. 1; 1998. Nr. 2.
4. *Dziegoraitis A.* Kai kurios Lietuvos įstatymų rengimo ir leidybos problemos // Justitia. 1991. Nr. 2.
5. *Hollstein A.* Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos? // Politologija. Vilnius, 1999. Nr. 2.
6. *Jarašiūnas E.* Reformuosime seną ar kursime naują teisę? // Lietuvos aidas. 1993.
7. *Jarašiūnas E.* Teisinės sistemos reformos metmenų projekto aptarimas // Teisės problemos. 1994. Nr. 1.
8. *Junevičius A.* Vykdomosios valdžios institucijos / Šiuolaikinė valstybė. Kaunas, 1999.

9. *Kanitzas H.* Pilietis ir savivaldybė. Vilnius: NPĮ „Savivalda“, 1995.
10. *Kūris E.* Konstitucija ir jos aiškinimas // Politologija. 1999. Nr. 2.
11. *Kūris E.* Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (2) // Jurisprudencija. 2002. T. 24(16).
12. *Lukošaitis A.* Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieškos // Politologija. Vilnius. Nr.2.
13. *Mikelėnas V.* Teisminės ir administracinės piliečių teisių, susijusių su civilinės būklės aktų registravimu, gynybos tobulinimas // Teisė. 1989. Nr. 23.
14. *Pivoriūnas A.* Nusikaltimai valstybės tarnybai ir korupcija – problemos bei jų sprendimo būdai // Justitia. 1997. Nr. 6.
15. *Sinkevičius V.* Konstitucijos aiškinimas ir jo ribos // Justitia. 2004. Nr. 3.
16. *Stačiokas S.* Lietuvos nacionaliniai interesai ir valdžių tarpusavio sąveika // Lietuvos nacionaliniai interesai ir jos politinė sistema. Vilnius, 1995.
17. *Stačiokas S.* Lietuvos teisės sistema: raida ir perspektyvos // Justitia. 1996. Nr. 4.
18. *Šakočius A.* Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis administravimas. Kaunas, 1999.
19. *Šileikis E.* Administracinė teisė kaip konkretizuota Konstitucija / Respublikinė mokslinė konferencija. 2002 m. balandžio 26 d. pranešimas.
20. *Šileikis E.* Valstybės vadovo statusas: teoriniai ir praktiniai klausimai // Teisė. Vilnius, 2001. Nr. 38.
21. *Talat-Kelpša L.* Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // Politologija. Vilnius, 1996. Nr. 1.
22. *Urmonas A.* Konstitucinės teisės principų viešoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002. T. 30(22).
23. *Vaišvila A.* Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000. T. 15(7).
24. *Vasiliauskas V.* Teisminio precedento reikšmė jo tėvynėje – Anglijoje // Teisė. Vilnius, 2002. T. (42).
25. *Žėruolis D.* Interesų grupių ir valstybės sąveika: teoriniai modeliai // Interesų grupės, valdžia ir politika. Metinės konferencijos tekstai. Vilnius, 1997 m. lapkričio 21–22 d. Konrad-Adenauer-Stiffung, Lietuvos politologų asociacija, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas. Vilnius: Pradai, 1998.

Doc. dr. Bakaveckas Audrius, doc. dr. Dziegoraitis Algimantas, Dziegoraitienė Audronė, Gylys Adolfas, doc. dr. Kalesnykas Raimundas, doc. dr. Pranevičienė Birutė, Rusinas Edmundas, Šedbaras Stasys, doc. dr. Urmonas Algimantas, dr. Žilinskas Dainius

Li227 Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis: antroji laida. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. – 608 p., 13 schemų, 5 lentelės.

Bibliogr.: p. 603–607.

ISBN 9955-19-005-1

Šis vadovėlis – pirmoji originalaus Lietuvos administracinės teisės ir proceso kurso knyga. Antrojoje šio kurso knygoje bus analizuojama administracinė procesinė teisė, o trečiojoje – dėstomi ir vertinami administracinės atsakomybės bei administracinių teisės pažeidimų klausimai.

Vadovėlyje gvildenamas administracinės teisės doktrinos reguliuojamasis vaidmuo, ribos, mastai, atskleidžiami socialiniai, teisiniai padariniai, kai nesiremiama doktrina (įstatymų karai, teisės, teisinės sistemos disfunkcijos ir pan.). Pagal naujai formuluojamą doktriną patikslinama administracinės teisės sąvoka, pabrėžiami valdymo santykiai su žmogaus teisėmis ir laisvėmis. Taip pat atskleidžiami konkretūs administracinės teisės institutai, kategorijos, parodomos jų sąsajos su kitomis teisės šakomis ir socialiniais mokslais. Taigi viliamasi, kad mūsų šalies sudėtinga ir įvairiaspalvė administracinė teisinė tikrovė sparčiau tobulės, žengs naujovių keliu.

Vadovėlyje daug dėmesio skiriama palyginti mažai tyrinėtam Lietuvos administracinės teisės mokslui ir šio mokslo įžvalgoms šalyje 1918–1940 m.

Knyga skiriama visiems skaitytojams, besidomintiems Lietuvos administracinės teisės aktualijomis, tačiau pirmiausia ji pravers aukštųjų mokyklų teisės, ekonomikos (vadybos) specialybių studentams, doktorantams, visiems, studijuojantiems socialinius mokslus ir politologiją.

UDK 342.9(474.5)(075.8)

LIETUVOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ
Bendroji dalis
Vadovėlis
Antroji laida

Redaktorė *Jūratė Balčiūnienė*
Rinkėja *Rima Tumėnienė*
Maketuotoja *Regina Bernadišienė*
Viršelio autorė *Stanislava Narkevičiūtė*

Viršelyje panaudota Vidūno Gelumbausko nuotrauka

SL 585. 2005 08 10. 35,57 leidyb. apsk. l.
Tiražas 1500 egz. Užsakymas .
Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius.
Tinklalapis internete www.mruni.lt
Elektroninis paštas leidyba@mruni.lt
Spausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13 b, Vilnius.
Tinklalapis internete www.kopija.lt
El. paštas info@kopija.lt