

## II. VIEŠOJI TEISĖ

### VYKDOMOSIOS VALDŽIOS SĄVOKA, FUNKCIJOS IR JOS SANTYKIS SU ADMINISTRACINE TEISE

**Doktorantas Audrius Bakaveckas**

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Administracinės teisės ir proceso katedra  
Ateities g. 20, 2057 Vilnius  
Telefonas 71 45 45  
Elektroninis paštas [atk@ltu.lt](mailto:atk@ltu.lt)

*Pateikta 2001 m. gegužės 10 d.*

*Parengta spausdinti 2002 m. balandžio 10 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėjas doc. dr. Algimantas Džiegoraitis ir šio Universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas doc. dr. Alvydas Šakočius*

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

Po 1990 m. kovo 11 d. valstybės aparato darbas organizuojamas remiantis ne darbo padalijimo principu, o valdžių padalijimo doktrina. Dėl to mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose pradėta plačiai vartoti mokslinė kategorija „vykdomoji valdžia“.

Šis straipsnis ir skirtas šios kategorijos analizei. Demokratiją puoselėjančiose valstybėse vykdomoji valdžia yra neatskiriamas jos atributas. Todėl čia nagrinėjami ją apibūdinantys požymiai, padedantys atriboti vykdomąją valdžią nuo kitų valstybės valdžios rūšių, analizuojamos jos funkcijos bei jų pagrindu formuluojama vykdomosios valdžios definicija, aptariamas jos santykis su administracine teise, kurią galima laikyti svarbiausiu vykdomosios valdžios „palydovu“ teisės sistemos kontekste.

### 1. Vykdomosios valdžios požymiai

Pradedant nagrinėti vykdomąją valdžią pirmiausia reikėtų išsiaiškinti, kas yra valdžia ir kokia jos viešpatavimo prigimtis. Pasaulyje susiformavo keletas teorijų, skirtingai aiškinančių valdžios esmę.

Dažniausiai valdžia apibrėžiama vartojant sąvokas „valia“ ir „įtikinimas“. Tai paaiškina tu, jog kiekvienas aktyvus valdžios subjektas siekia, kad pavaldiniai elgtųsi pagal jo pageidavimus, norus. Be to, nei viena valstybė, nei vienas valdžios turėtojas neapsieina ne-taikęs bausmių. Prieš tai jis pabando įbauginti įtikinimu.

Bandyamas apibrėžti valdžią vartojant sąvoką „valia“ dažnai susiduria su daugeliu prieštaringų ideologinių srovių. Pagal Ž. Ž. Ruso liaudies suvereniteto teoriją valia priklauso tautai ir valstybei, kuriai tauta tą valią deleguoja. Juridinis pozityvizmas nagrinėja valdžią kaip valstybės, valdovo valią. Pagal prievartos teoriją, sukurtą L. Gumplovičiaus, valdžia yra vieš-pataujančios etninės grupės valia, kuri, nugalėjusi kitą gentį, nustato viešpatavimo santykius ir sudaro valdantįjį visuomenės sluoksnį. Marksizmas mano, kad valdžia yra ekonomiškai viešpatuojančios klasės valia. Teokratinės doktrinos teigia, kad valdžios šaltinis yra Dievo valia. Vadinasi, apibendrinant galima daryti išvadą, kad visos anksčiau minėtos teorijos iš pricipo skiriasi tik tuo, jog įvardija skirtingus valios subjektus, valdžios turėtojus.

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

Pats paprasčiausias yra formalus – teisinis valdžios paaiškinimas. „Valdžia apibrėžiama kaip įgaliojimų, suteiktų valstybės institucijoms ir pareigūnams, visuma“ [1, p. 13]. „Valdžia – tai vertikali, hierarchinė veiksmų koordinacija, svarbiausia valdymo priemonė, užtikrinanti skirtingų žmonių valios ir veiksmų suderinamumą“ [2, p. 3]. Amerikos mokslininko P. Wollo nuomone, „valdžia yra galėjimas daryti įtaką arba priversti kitus elgtis ypatingu, pagedaujama būdu“ [3, p. 7]. Lietuvos teisės teorijos mokslininkas A. Vaišvila rašo, jog „Valdžia yra gautų įgaliojimų objektyvizavimosi procesas kaip ir teisė. Kaip teisė prasideda nuo teisinės idėjos, o tampa realybe – praktiniu žmogaus elgesiu, tik virtusi teisės normomis ir teisiniais santykiais, taip ir valdžia prasideda įstatymų leidžiamąja (valdžios galimybe), o tampa realybe tik per vykdomosios valdžios, teismų ir policijos efektyvią veiklą“ [4]. Rusų administracinės teisės teoretikas D. M. Ovsianko teigia, kad „teisiniu aspektu valdžia paprastai apibrėžiama kaip teisė, galimybė ir subjekto (institucijos, įstaigos, organizacijos, pareigūno, valdžios atstovo ir kt.) įgaliojimai priversti paklusti savo valiai kitus asmenis; vadovauti kitų asmenų veiksmams; pripažinimas vieno viešpataujančiuoju, valdančiuoju, o kito – valdomuoju“ [9, p. 7]. Prireikus toks valdžios turėtojo poveikis užtikrinamas valstybės prievarta. Taip įgyvendinama valstybės valdžia, kuri valdymo objektų atžvilgiu pasireiškia įvairiomis formomis.

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

- ji laikoma socialinio valdymo priemone;
- ji nustato santykius tarp žmonių, jų organizacijų ir kolektyvų;
- šie santykiai užtikrina išskyrimą ir vyravimą vienos valios, susijusios su subjekto galimybe nukreipti kito žmogaus valią ir elgesį bei suvienyti pastangas; ji įgyvendinama ypatingų poveikio priemonių (normų, įtikinimo, organizavimo, prievartos ir pan.) sistema“ [2].

Valstybės valdžios esmė ir struktūra juridiškai įtvirtinta Konstitucijoje ir įstatymuose. Ji įgyvendinama remiantis įstatymų leidyba, valstybės aparatu, materialiniais ištekliais, finansinėmis lėšomis, įtikinimo ir prievartos mechanizmais. Demokratinė valstybės valdžia išreiškia gyventojų daugumos interesus ir įgyvendinama laikantis valdžių padalijimo, pagarbos žmogaus teisėms, vietos savivaldos pripažinimo, teisinės valstybės kūrimo ir kitų principų. Iš minėtų principų demokratinėse šalyse valstybės valdžios esmę bei jos realizavimo procesą geriausiai atskleidžia valdžių padalijimo teorija.

Pasaulio visuomenei valdžių padalijimo principas žinomas nuo senų laikų. „Nors valdžių atskyrimo idėja siekia senovės graikų filosofiją, naujaisiais laikais ją propagavo Lokas, vėliau prancūzų filosofas Monteskje. Jos praktinė išraiška – Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucija“ [6, p. 9]. Šios idėjos esmė ta, kad valstybės valdžia priklauso tautai, ji vientisa ir nedaloma, savarankiška ir nepriklauso nuo kitos valdžios. Kadangi suvereniteto šaltiniu laikoma tauta, vadinasi, jai turi priklausyti ir visa valdžia. Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 2 straipsnyje įtvirtinta, kad „Lietuvos valstybę kuria tauta. Suverenitetas priklauso Tautai“ [7, p. 6]. Tai reiškia, kad Tauta deleguoja valstybės valdžią valstybės valdžios institucijoms, kurios sudaro valstybės aparatą.

Istorinė patirtis rodo, kad valstybės valdžią būtina padalyti. Dar XVI a. Lietuvoje buvo kalbama apie valdžių padalijimą. Žymus to meto veikėjas mokslininkas A. Volanas jau tada teigė, jog „įstatymai negali apsaugoti viešosios laisvės, jei nebus valdžios, kas juos vykdo“ [8, p. 168]. Jo teiginiuose galima įžvelgti valdžių padalijimo idėjos užuomazgas, tik jinau nebuvo aiškiai išsikristalizavusi, neturėjo tam tikrų sisteminių ribų. Mokslininko mintys tuo metu buvo novatoriškos ir laiku išsakytos, jos atspindėjo senovės graikų idėjas ir buvo šaukliai tų idėjų, kurios vėliau pasklido po Vakarų Europą. Ne veltui prof. A. Vaišvila mano, kad „XVI a. Lietuvos teisinė doktrina, pagrįsta antikinės miestų demokratijos ir ankstyvosios krikščionybės humanizmo idėjomis, buvo įkūnijusi daugelį teisinės valstybės principų“ [9, p. 543]. Vė-

liau kitas žymus tarpukario Lietuvos teisininkas P. Leonas rašė: „Kiekvienoje valstybėje yra trys valdžios rūšys: a) įstatymų leidžiamoji valdžia; b) valdžia, kuri vykdo dalykus, priklausančius tautų teisei; c) valdžia, kuri vykdo dalykus, priklausančius civilinei teisei” [10, p. 220]. Reikšmingos ir garsaus Lietuvos teisės apologeto M. Riomerio mintys apie valdžių padalijimo doktriną, kurią jis vadina valdžios funkciniu suskirstymu: „Kartais kalbama apie valdžios arba valdžių suskirstymą. Bet mes žinome, kad valstybėje yra ir gali būti tik viena valdžia. Taigi galima kalbėti apie valdžios funkcijų suskirstymą, kitaip sakant, funkcinį valdžios suskirstymą, kuris yra toks: įstatymų leidimas, administracija ir teismas” [11, p. 218–223].

Š. Monteskje teigė, jog „viskas pražūtų, jeigu viename ir tame pačiame asmenyje arba įstaigoje būtų sujungtos visos trys valdžios” [12, p. 192]. Taigi siekiant išvengti valstybės valdžios sutelkimo vienoje rankose skiriamos trys valstybės valdžios rūšys – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė. Anot J. H. Garvey ir T. A. Aleinikoffo, „šios trys valdžios turi būti radikaliai atskirtos, nes jei ta pati valdžia įgyvendins visas jas tris arba netgi dvi, gali būti neįmanoma ilgiau neperžengti įstatymų apribojimų” [13, p. 295]. Todėl valdžių padalijimas objektyviai išreiškiamas nustatant valstybės institucijų specializaciją pagal veiklos rūšis, kurioms suteikiama atitinkama kompetencija. Pasak dr. E. Jarašiūno, „Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, jog valdžių padalijimo principas reiškia, kad kiekvienai valdžios institucijai nustatyta jos paskirtą atitinkanti kompetencija, kurią lemia tos valstybės valdžios vieta tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykis su kitų institucijų įgaliojimais. Taigi kiekviena jų turi apibrėžtą veiklos sritį, vykdo tam tikras konstitucines funkcijas” [14, p. 64–65]. Tokios pat nuomonės buvo ir M. Riomeris. Jo teigimu, „konstituciniai organai, tarp kurių konstitucija toliau suskirsto valdžios funkcijas, turi tiksliai tiek galios ir tik tokios galios, kiek ir kokios konstitucijos nuostatai jų pveda” [11, p. 218–223]. Tačiau valdžių padalijimo principo įtvirtinimas konstitucinėje justicijoje dar nereiškia, kad jis praktikoje yra tinkamai suderintas ir iš esmės atlieka savo funkcijas. Matyt, ne veltui dr. A. Dziegoraitis teigia: „faktai tokie, kad harmoningas ir subalansuotas visų šių trijų valdžių kompetencijos nustatymas ir tinkamas pusiausvyros palaikymas valstybės praktikoje kol kas dėl daugelio priežasčių yra nesklaidus (pvz., Vyriausybė vis dažniau pasisavina įstatymo leidėjo funkciją ir t.t.)” [15, p. 6].

Tačiau valstybės valdžios, įgyvendindamos savo įgaliojimus, kartu yra savarankiškos ir nepriklausomos. Kaip minėta anksčiau, nė viena iš valstybės valdžių negali vykdyti kitos funkcijų, bet jos taip pat negali funkcionuoti viena nuo kitos atskirtos. Amerikiečių mokslininkas H. B. Jacobini pabrėžia, kad „valdžių atskyrimas nereiškia nesugriaunamą sieną tarp vykdomosios, įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžių” [16]. Todėl jos nuolat sąveikauja sudarydamos bendrą valstybės aparatą.

Vadinasi, valdžių padalijimo principas – tai vienas iš svarbiausių ir fundamentinių kiekvienos demokratinės valstybės egzistavimo pagrindų. Jo svarbą pabrėžė ir 1789 m. prancūzų „Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija”, kurios 16 straipsnis teigia: „visuomenė, kurioje neužtikrintas naudojimas teisėmis ir neįgyvendintas valdžių padalijimas, neturi konstitucijos” [17]. Valdžių padalijimo doktriną pripažįsta ir taiko visos demokratinės pasaulio valstybės. Ši doktrina susiformavo kaip atsvara vienoje rankose sutelktai absoliučiai valstybinei valdžiai, kuri lemia socialinį neteisingumą, diktatūrą, savivalę ir beteisiškumą. Taigi „Valdžių padalijimas – vienas iš organizacinių būdų išlaikyti valstybinę valdžią, pavaldžią teisės reikalavimams visais jos (valdžios) veiklos atvejais” [4].

Bėgant laikui konstitucijose pradėtos minėti ir kitos valstybės valdžios rūšys. Kai kuriuose pagrindiniuose Lotynų Amerikos šalių įstatymuose (1988 m. Brazilijos, 1991 m. Kolumbijos, 1999 m. Venesuelos) įtvirtinta ketvirtoji – rinkimų valdžia. Ja disponuoja rinkėjų korpusas, o organizaciškai įgyvendina rinkiminiai tribunolai – tai ypatingos rūšies institucijos, sujungiančios rinkiminių komisijų ir teismų įgaliojimus rinkiminių ginčų sprendimo klausimais, taip pat rinkiminiai registrai – institucijos, tvarkančios rinkėjų apskaitą. Moksliniuose darbuose kartais kalbama apie penktą – kontrolinę valdžią. Terminas „kontrolinė valdžia” ir panašūs terminai vartojami Švedijos konstituciniuose dokumentuose, kai kurių konstitucijų projektuose, praeityje – vienoje iš Alžyro konstitucijų. Yra ir kitų klasifikacijų: spaudos (žiniasklaidos) valdžia kaip ketvirtoji valdžia, bažnytinė valdžia, „trukdančioji”, arba opozicijos,

valdžia. Nepaisant to, pasaulyje vis dėlto labiausiai paplitęs valstybės valdžios diferencijavimas į tris klasikines rūšis (įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę).

Valstybės valdžią įgyvendina valstybės institucijos, kurias galima traktuoti kaip vieno medžio šakas. Nepaisant to, valdingų funkcijų ir kompetencijos joms skyrimas neišvengiamas, todėl egzistuoja trys valstybės institucijų rūšys. Iš esmės tai būdinga ir sovietinio laikotarpio valstybės aparato organizavimui darbo padalijimo principu. Buvo skiriamos valstybinės valdžios (taip vadinosi visų lygių Tarybos), valstybinio valdymo ir teisminės institucijos. Atkūrus nepriklausomybę pereita prie valdžių padalijimo doktrinos. Pavartojus šią kategoriją savaime kyla klausimas: koks esminis darbo padalijimo ir valdžių padalijimo doktrinų skirtumas.

Iš tikrųjų gana sunku išskirti kriterijus, pagal kuriuos šias doktrinas būtų galima atskirti. J. M. Kozlovas mano, jog esminių skirtumų tarp šių kategorijų nėra, nes abiejų įgyvendinimas siejamas su praktine valstybės institucijų veikla, kurios funkcinė ir kompetencijos prasmėmis yra skirtingos. Be to, valstybės valdžia abiem atvejais suprantama kaip vientisas valstybės aparatas, kai funkcijos ir kompetencija aiškiai paskirstytos jos elementams bei galiausiai viską lemia valdžios rūšių santykiai, kurie abiem atvejais yra identiški.

Kuriant teisinę valstybę labai svarbu išsiaiškinti ne tik valstybės valdžios, bet ir kiekvienos jos rūšies, pirmiausia sudėtingiausios ir mažiausiai Lietuvos mokslinėje literatūroje ištirtos vykdomosios valdžios esmę. Valdžių padalijimo principas sudaro prielaidas naujam valdymo praktikoje socialinio reiškinių, vadinamo vykdomąja valdžia, analizei. Jos analizę reikėtų pradėti nuo šio objektyvaus socialinio reiškinių požymių ir funkcijų išskyrimo. Būtent požymių ir funkcijų visuma leis iš esmės apibūdinti šį reiškinį. Šios valdžios požymius išsamiai nagrinėja rusų profesorius J. M. Kozlovas. Jis skiria šiuos vykdomosios valdžios požymius:

– vykdomoji valdžia yra apibūdinama kaip savarankiška valstybės valdžios rūšis, glaudžiai susijusi su jos įstatymų leidžiamąja ir teismine rūšimis. Valdžių padalijimo negalima suabsoliutinti pripažįstant kiekvienos valdžios rūšies visapusišką nepriklausomybę. Visos jos tarpusavyje susijusios ir negali egzistuoti viena be kitos, tačiau vienose rankose sutelkti dviejų valdžios rūšių negalima;

– vykdomoji valdžia nepriklausoma, bet tik funkcinė ir kompetencijos prasmėmis. Jos funkcijos susijusios su teisės aktų įgyvendinimu praktikoje valstybės mastu, dėl to panaudojama tik dalis jai skirtų valstybės valdingų įgaliojimų. Kita dalis tokių įgaliojimų suteikiama įstatymų leidžiamajai ir teisminei valdžioms. Būtina pabrėžti, kad galiojantys įstatymai reglamentuoja funkcijas ir kompetenciją ne pačios vykdomosios valdžios, o subjektų, kurie ją įgyvendina (pvz., nustato centrinių vykdomosios valdžios institucijų teisinį statusą);

– vykdomoji valdžia – neatskiriamas valstybės aparato, sukurto valdžių padalijimo doktrinos pagrindu, atributas. Ji visada egzistuoja kartu su įstatymų leidžiamąja ir teismine valdžiomis bei glaudžiai su jomis bendradarbiauja įgyvendindama valstybės uždavinius ir funkcijas;

– vykdomoji valdžia, kaip ir bet koks kitas valdingų įgaliojimų pasireiškimas, užtikrina galimybę daryti atitinkamą poveikį asmenų veiklai, elgesiui bei priversti jos valiai paklusti kitus. Skiriamasis jos bruožas yra tas, kad ji turi specifinį vykdomosios funkcijos pobūdį;

– vykdomoji valdžia, kaip valstybės valdžios rūšis, negali būti tapatinama su valstybine veikla. Atitinkama tokios veiklos rūšis – ne pati vykdomoji valdžia, o praktinio jos įgyvendinimo forma. Vadinasi, vykdomoji valdžia nesutampa su vykdomąja veikla. Valdžia, kaip bazinio pobūdžio kategorija, iš esmės apibūdinama tokia veikla, kuri nustato jos funkcijos kompetenciją. Vykdomoji valdžia negali būti tapatinama ir su valstybiniu valdymu, kuris visada apibūdinamas kaip tam tikra valstybinės veiklos rūšis;

– vykdomoji valdžia apibūdinama kaip ypatinga valstybės valdžios rūšis, kuri savo esme yra teisės taikomoji. Tai principinis jos požymis ir paskirtis. Vis dėlto šiuo atveju omenyje turimas ypatingo pobūdžio teisės taikymas. Teisminei valdžiai taip pat būdingas teisės taikymas, bet teismai teisės aktus taiko tik atsiradus neigiamiems reiškiniams, t.y. tada, kai pažeidžiami tų teisės aktų reikalavimai ir iškyla teisminės prievartos būtinybė. Vykdomajai valdžiai būdingas teigiamas teisės taikymo pobūdis, t.y. tiesioginis teisės aktų nurodymų

vykdymas siekiant užtikrinti jos kompetencijai priklausančių institucijų normalų ir efektyvų darbą ekonomikos, socialinės–kultūrinės ir kitose viešojo gyvenimo srityse;

– vykdomoji valdžia turi teisės aktų nustatytą subjektinę išraišką. Tai reiškia, kad ją įgyvendina specialūs subjektai, kuriems suteikiama vykdomojo pobūdžio kompetencija. Tai vienas iš valdžių padalijimo doktrinos būdingų bruožų. Vykdomajai valdžiai valstybės aparate atstovauja vykdomosios valdžios institucijos. Akivaizdu, jog jomis negali būti nei įstatymų leidžiamosios, nei teisminės valstybės valdžios institucijos. Vykdomosios valdžios subjektai sudaro bendrą vykdomosios valdžios subjektų sistemą, tačiau jos negalima traktuoti kaip pačią vykdomąją valdžią. Tokią išraišką ji įgauna vykdomosios valdžios institucijų praktinėje veikloje;

– vykdomoji valdžia organizuojama ir įgyvendinama vadovaujantis Konstitucija. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad „valdžios galias riboja Konstitucija“ [7, p. 6]. „Šią nuostatą plėtoja Konstitucijos 84, 94, 105 ir 108 straipsniai, nustatantys atitinkamai Seimo, Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimus bei Teismo funkcijas“ [18]. Įstatymai ir kiti teisės aktai konkretizuoja veiklos kryptis, funkcijų ir kompetencijos diferencijavimą ne tik tarp šių, bet ir tarp vykdomosios valdžios institucijų;

– vykdomosios valdžios įgyvendinimui būdingas organizacinis aspektas. Organizavimas reiškia, kad visas vykdomosios valdžios aparatas užtikrina praktinį įstatymų vykdymą. Šis aparatas turi būti organizuotas ypatingu būdu (pvz., nustatyta vykdomosios valdžios institucijų sistema, kiekvienos jos grandies kompetencija ir t.t.);

– vykdomajai valdžiai būdinga tai, kad jai tiesiogiai pavaldūs visi esminiai valstybės valdžios atributai: finansai, svarbiausios komunikacijos priemonės, kariuomenė ir kitos jėgos struktūros.

Mokslinėje literatūroje vykdomoji valdžia kartu apibrėžiama ir kaip administracinė valdžia. Anksčiau minėto rusų mokslininko D. N. Bachracho darbuose vartojama kategorija „administracinė (vykdomoji) valdžia“ [1]. Tokią pat kategoriją vartoja ir rusų mokslininkai V. M. Manochinas, J. S. Aduškinas, Z. A. Bagišajevs. Jų darbuose sutinkama formuluotė „vykdomoji valdžia (arba kitaip – administracinė)“ [19, p. 8]. Toks šių kategorijų traktavimas inicijuoja klausimą: ar sąvokos „administracinė valdžia“, „vykdomoji valdžia“ nėra tapačios.

Norint atsakyti į šį klausimą reikia išanalizuoti, kokie požymiai būdingi administracinei valdžiai. D. N. Bachrachs ją apibūdina taip:

– administracinė (vykdomoji) valdžia būdingas pavaldumas, priklausomybė nuo aukščiausios valdžios (įstatymų leidžiamosios);

– kitas administracinės (vykdomosios) valdžios požymis – organizacinis jos pobūdis. Ji užtikrina valstybės funkcijų ir uždavinių įgyvendinimą socialinėje–kultūrinėje, ekonominėje ir administracinėje–politinėje srityse. Pasitelkus administracinę (vykdomąją) valdžią politinės problemos paverčiamos organizacinėmis. Administracinė valdžia privalo suvienyti piliečių pastangas užtikrinti tvarką tiek normaliomis, tiek ekstremaliomis sąlygomis;

– įstatymai yra tik abstrakčios taisyklės, nustatančios žmogaus elgesio modelį. Jiems įgyvendinti reikalingi organizaciniai, koordinaciniai ir kontroliuojantys valstybės veiksmai. Juos atlieka valstybinė administracija, susijusi su realiais socialinio gyvenimo reiškiniais ir vykdanči nuolatinio žmonių valdymo uždavinius, o per juos – turto ir visuomeninius procesus.

– administracinė (vykdomoji) veikla – tai sisteminga, nepertraukiama organizacija, kurios tikslas išsaugoti, stiprinti bei plėtoti socialinę sistemą;

– administracinė (vykdomoji) valdžia turi universalų pobūdį laike ir erdvėje, t.y. ji įgyvendinama visur, kur funkcionuoja žmonių kolektyvai. Administracinė valdžia tiesiogiai organizuoja krašto apsaugą, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką, valdo bendro pobūdžio nevyriausybinės organizacijas (jas registruoja, licencijuoja, renka mokesčius, kontroliuoja) bei remdamasi 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 (vykdomoji) valdžia, naudodama teisės aktų nustatytus žmonių valios poveikio būdus, užtikrina jų veiklos organizavimą bei tvarką visuomenėje;

– esminis administracinės (vykdomosios) valdžios požymis – jai tiesiogiai pavaldūs milžiniški išteklių – teisiniai, informaciniai, ekonominiai, techniniai, ideologiniai, organizaciniai. Joje sutelkta faktinė valstybės galia, nes tik ji suteikia konkretiems subjektams atitinkamas teises bei skiria jiems išteklius;

– turėdama savo žinioje didžiulius išteklius administracinė (vykdomoji) valdžia tiesiogiai jų nenaudoja, nes ji negamina produkcijos, negydo ir nemoko. Ji disponuoja žmonių veiksmais, gamtiniais ir kitais ištekliais, kad organizuotų gamybą, švietimą, sveikatos apsaugą ir pan.;

– administracinei (vykdomajai) valdžiai tiesiogiai pavaldžios krašto apsaugos pajėgos, policija, valstybės saugumas bei specialios prievartos įstaigos. Administracinės (vykdomosios) valdžios subjektai vartoja pagal savo kompetenciją neteisminę administracinę prievartą. Prievarta – galimybė administracine tvarka savarankiškai įgyvendinti fizines, organizacines ir kitas prievartos priemones – svarbus administracinės (vykdomosios) valdžios požymis;

– žinoma, kad ir įstatymų leidžiamoji, ir teisinė valdžios nedisponuoja organizacine vienybe, hierarchija, žemesniųjų grandžių pavaldumu aukštesniosioms. Nuo kitų valdžių administracinė (vykdomoji) valdžia skiriasi tuo, kad organizaciniu požiūriu ji yra vientisa, žemesniosios jos grandys pavaldžios aukštesniosioms, ji skirstoma į hierarchinius lygius;

– kasdien organizuoti įvairius socialinius ryšius, realiai vartoti prievartą gali tik didelis darbuotojų aparatas. Neabejotina, kad administracinio aparato darbuotojų skaičius smarkiai viršija bendrą visų kitų valstybės institucijų darbuotojų skaičių. Administracinei (vykdomajai) valdžiai įgyvendinti reikia daug specialistų, gebančių racionaliai organizuoti darbą. Pagrindinė administracijos figūra – valstybės tarnautojas. Administracinė (vykdomoji) valdžia – valstybės tarnautojų valdžia;

– administracinė (vykdomoji) valdžia, palyginti su įstatymų leidžiamąja, traktuojama kaip antra pagal svarbą, nes atstovaujamoji valdžia nustato jos struktūrą, jos institucijų įgaliojimus, net jeigu vykdomąją valdžią (pvz., šalies Prezidentą) tiesiogiai renka tauta. Vykdomosios valdžios institucijų leidžiami teisės aktai yra poįstatyminiai, nes jie įstatymą tikslina ir taiko jį konkrečiu atveju. Administracijos veiksmai negali prieštarauti įstatymui, nes ji yra jo vykdytoja;

– teisinės valstybės sąlygomis keičiasi vykdomosios valdžios veiklos mastas ir kontrolė. Ji nepavaldi kitoms valdžioms, savarankiška, tačiau ją kontroliuoti turi teisę visos funkcionuojančios valstybės valdžios: ir parlamentas, ir teismai, ir kitos institucijos, nepriklausančios nė vienai iš trijų valstybės valdžios rūšių (pvz., prokuratūra, valstybės kontrolė ir kt.). Lietuvoje didžiuliai kontrolės įgaliojimai priklauso Lietuvos Respublikos Seimui ir Prezidentui, užimančiam ypatingą vietą Lietuvos valdžių padalijimo sistemoje.

Kaip matyti, administracinės valdžios požymiai tokie patys kaip ir vykdomosios valdžios, tačiau D. N. Bachracho nuomone, administracinei valdžiai būdingi pirmieji devyni požymiai, o paskutiniai du priklauso jos brandžiai atmainai – teisinės valstybės vykdomajai valdžiai. Tai suponuoja mintį, kad teisinės valstybės kūrimo procese administracinė valdžia transformuojama į vykdomąją valdžią, nes jos požymiai papildomi dviem naujais požymiais, t.y. ji tampa poįstatyminė ir kontroliuojama. V. S. Četverikovas pažymi, jog „vykdomoji ir administracinė valdžia nėra tapačios, nes pastaroji – tai visų pirma neteisminės, t.y. administracinės, prievartos realizavimas“ [20]. Nors minėti autoriai iš dalies skirtingai apibūdina šias dvi kategorijas, vis dėlto galima daryti bendrą išvadą, jog sąvokos „administracinė valdžia“ ir „vykdomoji valdžia“ nėra tapačios.

## 1.2. Vykdomosios valdžios funkcijos

Norint visapusiškai ir objektyviai apibūdinti vykdomąją valdžią bei ją apibrėžti nepakanka vien tik išskirti požymius ir juos išnagrinėti. Pažymėtina, kad pastaruoju metu ypatingą mokslinę, teorinę ir praktinę reikšmę turi vykdomosios valdžios funkcijų tyrinėjimas. Tai lemia keletas priežasčių: pirma, visos pastangos teoriškai teisingai išnagrinėti vykdomosios valdžios kategoriją ir ją apibrėžti aiškiai neidentifikuojant šios valdžios funkcijų gali būti nesėkmingos. Antra, teisinėje literatūroje vykdomosios valdžios funkcijų problema mokliškai ir

objektyviai neišnagrinėta. Tai paaiškinama tuo, kad daugelis mokslininkų ir praktinių darbuotojų supaprastina šią problemą ir mano, jog pats šios valdžios pavadinimas tiesiogiai susijęs su jos funkcijomis: ši valdžia vykdo įstatymus. Visuotinai pripažinta, kad įstatymų leidžiamoji valdžia atlieka koordinavimo ir kontrolės funkcijas, o vykdomoji – vykdomąją ir poįstatyminę. Tačiau įvairiapusiška vykdomosios valdžios veikla rodo, kad jos esmės žodis „vykdymas“ neatskleidžia. Trečia, teoriškai teisingai neišsprendus šio klausimo vykdomosios valdžios institucijoms ir pareigūnams sunku sudaryti tikslias ir ilgalaikes programas, nustatyti prioritetas savo veiklos kryptis. Todėl šį klausimą reikėtų pradėti nagrinėti nuo vykdomosios valdžios funkcijų sąvokos.

Vykdomosios valdžios funkcijos – tai pagrindinės vykdomosios valdžios veiklos kryptys. „Kitaip tariant, vykdomosios valdžios funkcijomis laikomi ir tikslai, kuriuos valstybė kelia vykdomajai valdžiai, ir svarbiausios jos veiklos kryptys, ir teisinės priemonės (pareigos ir įgaliojimai), kurios naudojamos iškeltiems tikslams pasiekti“ [21]. Kiekviena vykdomosios valdžios funkcija turi savo veiklos sritį ir paprastai įgyvendinama remiantis atitinkamais metodais. Joms būdingas savarankiškumas, giminiškumas ir pakartotinumai. Funkcijos atspindi vykdomosios valdžios veiklos turinį bei jos esmę. Išsami vykdomosios valdžios analizė leidžia kalbėti apie du jos funkcijų lygmenis – pagrindinį ir papildomą.

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

Pagrindinis lygmuo apima tris svarbiausias vykdomosios valdžios funkcijas. Pirmoji funkcija – viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo funkcija – nustato svarbiausias ją įgyvendinančių institucijų veiklos kryptis. Tiesiogiai ši funkcija reglamentuota Konstitucija, Vyriausybės ir Policijos veiklos įstatymais bei kitais teisės aktais. Viešoji tvarka ir visuomenės saugumas sudaro visų asmenų normalaus socialinio gyvenimo bei valstybinių, nevyriausybinių ir privačių organizacijų veiklos pamatą. Netinkamai vykdant šią funkciją daugėja administracinių nusižengimų, sanitarinių, ekologinių ir kitų taisyklių pažeidimų, gadinamas valstybės turtas viešosiose vietose ir pan. Vykdomosios valdžios viešosios tvarkos apsaugos ir visuomenės saugumo užtikrinimo funkcija vaidina svarbų vaidmenį, nes netinkamai ją vykdant nukenčia kitos valstybės veiklos sričių, būtent, ekonomikos, finansų, kultūros, švietimo, socialinio aprūpinimo, valdymas.

Vykdomosios valdžios institucijos viešosios tvarkos apsaugą įgyvendina taikydamos

tam tikrus administracinės priežiūros ir kontrolės metodus. Viešosiose vietose asmenys savo nuožiūra gali elgtis laisvai, jeigu nepažeidžia kitų asmenų teisių ir interesų. Tik grėsmės viešajai tvarkai arba nusižengimų atveju vykdomosios valdžios institucijos taiko atitinkamas prievartos priemones.

Nagrinėjamai funkcijai priskiriamas ir nacionalinio saugumo užtikrinimas. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo 1 straipsnio 2 dalimi jis apibrėžiamas kaip „Tautos ir valstybės laisvos ir demokratinės raidos sąlygų sudarymas, Lietuvos valstybės nepriklausomybės, jos teritorinio vientisumo ir konstitucinės santvarkos apsauga ir gynimas“ [22]. Jis apima žmogaus ir piliečio teises, laisves ir asmens saugumą, valstybės nepriklausomybę, konstitucinę santvarką ir kitus nacionalinio saugumo objektus. Šį uždavinį užtikrina valstybė, jos nacionalinio saugumo, gynybos ir kitos institucijos, taip pat piliečiai, jų bendrijos ir organizacijos. Vykdomajai valdžiai įgyvendinant šią funkciją valstybė užtikrina, anot Hobso, „vidinę taiką ir apsaugą nuo užsienio priešų“ [23].

Antroji vykdomosios valdžios funkcija – reguliavimo ir valdymo. Ji nustato „viešųjų tarnybų“, vadovaujančių ekonomikai, finansams, kultūrai, švietimui, sveikatos apsaugai, krašto gynybai bei tvarkančių vidinius ir išorinius valstybės reikalus, veiklą. Konstitucijos 94 ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) įstatymo 22 straipsniuose nustatytos sritys, kuriose valdymą įgyvendina Vyriausybė. Pavyzdžiui, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 3 ir 11 punktai gana aiškiai pabrėžia aukščiausios vykdomosios valdžios institucijos valdymo aspektą: Vyriausybė „koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą bei organizuoja valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose“ [24]. Ši Vyriausybės veikla yra valdymo pobūdžio ir įgyvendinama nepertraukiamai vykdant įstatymus.

Valstybiniam valdymui, kaip vykdomosios valdžios institucijų veiklai, kartu būdinga ir tvarkomojo pobūdžio veikla. Vykdomosios valdžios institucijos apibūdinamos ne kaip pasyvios įstatymų, atstovaujамųjų arba aukštesniųjų vykdomosios valdžios institucijų valios vykdytojos, o kaip institucijos, disponuojančios valdingais įgaliojimais, savo iniciatyva priimančios valdingus sprendimus bei valdingais sprendimais reaguojančios į valdymo aplinkos pokyčius.

Vykdomosios valdžios institucijų tvarkomosios veiklos negalima priešpastatyti vykdomajai. Valstybinio valdymo vykdymą ir paliepiamus (įsakymus) reikia analizuoti kaip dvi vieno medalio puses: vykdydamos įstatymus vykdomosios valdžios institucijos savo paliepiamais (įsakymais) priverčia judėti visą administracinę mašiną. Todėl teisinėje literatūroje valstybinis valdymas traktuojamas kaip vykdomoji–tvarkomoji veikla. Kategorija „vykdomoji–tvarkomoji veikla“ absoliučiai apibūdina vykdomąją valdžią įgyvendinančią valdymo funkciją.

Svarbia vykdomosios valdžios funkcija laikoma žmogaus teisių ir laisvių apsaugos funkcija. Žmogaus teisės ir laisvės yra aukščiausia vertybė. Jų apsauga – pagrindinė valstybės ir jos institucijų pareiga. Ši funkcija įtvirtinta Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose, reguliuojančiuose atitinkamų vykdomosios valdžios veiklos sričių valdymą. Vykdomoji valdžia, įgyvendindama valstybės politiką, turi sudaryti sąlygas, užtikrinančias tinkamą žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Jai įgyvendinant šią funkciją svarbiausia žmogaus teisių apsaugos mechanizmo dalis yra policija. Kaip rašo doc. dr. S. Katuoka, „šiuolaikinėje visuomenėje klasikinė policijos veiklos funkcija – žmogaus teisių apsauga“ [14]. Ji nurodyta kaip prioritetinė policijos veiklos kryptis ir Policijos veiklos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punkte: „policija užtikrina žmogaus teisių ir laisvių apsaugą“ [15].

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

Papildoma vykdomosios valdžios funkcija visuotinai pripažįstama teisėkūros funkcija. Ji pasireiškia šios valdžios rūšies institucijų valdymo aktų leidyba. Įstatymus priima Seimas, o poįstatyminius teisės aktus leidžia vykdomosios valdžios institucijos. Pagal Konstitucijos 95 straipsnio bei Vyriausybės įstatymo 37 straipsnio pirmų dalių nuostatas „Lietuvos Respublikos Vyriausybė valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus“ [12]. Tendencija tokia, jog pastaruoju metu daugumos



vykdomosios valdžios institucijų leidžiamų valdymo aktų daugėja aritmetine progresija. Tai matyti iš 1 lentelėje pateiktų duomenų.

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

Institucija	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Aplinkos ministerija	22	43	75	30	240	279
Finansų ministerija	136	211	180	171	185	153
Sveikatos apsaugos ministerija	47	131	145	206	220	262
Švietimo ir mokslo ministerija	9	28	28	62	78	267
Teisingumo ministerija	8	12	14	29	27	31
<b>Iš viso:</b>	<b>222</b>	<b>425</b>	<b>442</b>	<b>498</b>	<b>750</b>	<b>992</b>

Leisdamos teisės aktus vykdomosios valdžios institucijos pagal savo kompetenciją faktiškai pratęsia įstatymų leidžiamosios valdžios veiklą.

Kita svarbią praktinę reikšmę turinti vykdomosios valdžios papildoma funkcija – vykdomoji. Ji pasireiškia tuo, kad vykdomosios valdžios institucijos užtikrina teisės normų, įtvirtintų įstatymuose ir poįstatyminiuose teisės aktuose, įgyvendinimą. Vykdomosios valdžios institucijos naudodamosi savo įgaliojimais užtikrina, kad būtų taikomi normatyviniai paliepiamai (įsakymai) arba prireikus juos dar papildomai konkretizuoja. Svarbiausiu teisės taikymo veiklos elementu pripažįstamas valdymo sprendimas – valdingas individualus aktas (žodinis arba rašytinis), adresuotas asmeniui ir išsprendžiantis konkrečią problemą. Vykdomosios valdžios teisės taikymas yra nuolatinė, kasdieninė, praktinė kūrybinio, organizacinio pobūdžio veikla. Šis aspektas apibūdina vykdomosios valdžios vykdomąją funkciją kaip funkciją, kuri tiesiogiai susijusi su kiekvienos pagrindinės vykdomosios valdžios funkcijos įgyvendinimu.

Ypatingas vaidmuo realizuojant pagrindines vykdomosios valdžios funkcijas tenka jurisdikcijai, kurią įgyvendina jos institucijos. „Vykdomosios valdžios jurisdikcinė funkcija suprantama kaip jos institucijų veikla, taikant piliečiams ir valstybinio valdymo aparato darbuotojams administracines, drausmines ir materialines sankcijas už padarytus pažeidimus“ [21]. Tokių jurisdikcinių poveikio priemonių sistema užtikrina, kad operatyviai viešąją tvarką arba žmogaus teises ir laisves pažeidę asmenys būtų laiku, objektyviai ir efektyviai nubausti. Jurisdikcinė vykdomosios valdžios funkcija svarbią reikšmę turi užtikrinant žmogaus teises ir laisves. Šiuo jurisdikcinės funkcijos veiklos aspektu susidomėjo N. G. Sališčeva. Ji rašė: „Administracinė jurisdikcija – vienas iš svarbiausių ir efektyviausių piliečių teisių apsaugos būdų“ [17]. Jurisdikcinė vykdomosios valdžios funkcija užtikrina veiksmingą viešosios tvarkos apsaugą, kokybiškesnį ir operatyvesnį valstybinio valdymo aparato darbą, patikimą žmogaus teisių ir laisvių apsaugą.

Administracinės teisės teorijoje pateikiamos ir kitos vykdomosios valdžios funkcijų klasifikacijos. V. P. Salnikovas skiria tris jų vykdomosios valdžios kategorijų funkcijas: bendras, užtikrinimo ir specialias. Bendroms funkcijoms priskiriamos tokios kaip organizavimas, koordinavimas, planavimas, prognozavimas, informacija, teisinis reguliavimas ir kontrolė.

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

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

Rusų administracinės teisės teoretikai D. M. Bachrachas ir L. V. Truchanovičius dar skiria bendras vykdomosios valdžios funkcijas, kurios skirstomos į sistemą orientuojančias (prognozavimo, planavimo, norminio reguliavimo, metodinio vadovavimo), sistemos užtikrinimo (personalo, materialines–technines, finansines, organizacines–struktūrines, informaci-

nes, teisės taikymo užtikrinimo) ir sistemos operatyvaus vadovavimo (tiesioginės veiklos reguliavimo, apskaitos, kontrolės, įvertinimo ir poveikio priemonių taikymo). Taigi galima teigti, jog šių tyrinėtojų pateikta vykdomosios valdžios funkcijų klasifikacija iš dalies sutampa su V. P. Salnikovo klasifikacija.

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

Ar galima pateikti išbaigtą vykdomosios valdžios funkcijų klasifikaciją? Manytina, kad ne. Viską lemia taikomas analizės metodas: kiekviena funkcija, vis išsamiau nagrinėjama, gali būti suskaidyta į keletą smulkesnių funkcijų. Todėl dauguma autorių apsiriboja bendresne vykdomosios valdžios funkcijų charakteristika. Minėtas tarpukario teisininkas M. Riomeris tvirtino, kad „administracija apima viską, kas neįeina į teisimą ir į įstatymų leidžiamąją funkciją. Taigi tiksliai apibrėžti administracijos funkciją sunku“ [11].

### 1.3. Vykdomosios valdžios samprata

Neatsitiktinai manoma, jog vykdomosios valdžios pavadinimas susijęs su tiesiogine jos paskirtimi – teisės aktų vykdymu. Kaip pažymi B. V. Rosinskis, įstatymų bei poįstatyminių normatyvinių teisės aktų įgyvendinimas vadinamas vykdymu ir nustato pagrindines vykdomosios valdžios veiklos kryptis. Tai ir sudaro jos pavadinimo pagrindą [28]. Tokios pat nuomonės yra mokslininkai B. N. Gabričidzė bei B. N. Černiavskij. Pasak jų, „pati nagrinėjamos valdžios misija – vykdomoji – kalba apie tai, kad jos uždavinys – vykdyti atstovaujamosios valdžios nurodymus įstatymų, įsakų ir kitų teisės aktų asmenyje“ [29, p. 20]. Todėl valdžia vadinama vykdomąja, o ją įgyvendinančios institucijos – vykdomosiomis. P. Leono teigimu, antroji valdžia saugo taiką arba kariauja, priima ir siunčia pasiuntinius, saugo ramybę, užtikrina saugumą, todėl pagrįstai vadinama valstybės vykdomąja valdžia [10, p. 218–223].

Š. Monteskjė savo veikaluose vartojo terminą „vykdomoji valdžia“, tačiau jo pasekėjas Ž. Ž. Ruso vietoj jo panaudojo antropomorfinius vaizdinius vykdomąją valdžią palygindamas su paprastu vykdytoju: įstatymų leidžiamoji valdžia yra galva, o vykdomoji valdžia – rankos, vykdančios jos įsakymus. Prof. M. Riomeris savo darbuose vartojo terminus „administracija“ arba „valdymas“. Anot jo, kiti administraciją labai dažnai vadina „vykdomąja funkcija“ arba „vykdomąja valdžia“. Toks pavadinimas yra netikslus, nes administracija, arba valdymas, yra daug platesnis nei įstatymų vykdymas; yra dalykų, kurių iš anksto neįmanoma numatyti ir kurie prireikus turi būti aprūpinti. Mes šią funkciją turėtume vadinti valdymu [11, p. 218–223]. Jungtinėse Amerikos Valstijose sąvoka „vykdomoji valdžia“ paprastai reiškia prezidentą ir jo bendražygius. Prancūzijos prezidentas Šarlis de Gollis atkakliai tvirtino, kad būdvardis „vykdomoji“ susijęs tik su Vyriausybe. Didžiojoje Britanijoje žodis „vykdomoji“ dažniausiai reiškia ne tik pačią vyriausybę, bet ir jai pavaldžią administraciją [30, p. 231]. Šiuolaikiniuose anglų ir amerikiečių teisės žodynuose sąvoka „vykdomoji valdžia“ paprastai apibrėžiama kaip „valdžios rūšis, kuriai pavesta vykdyti įstatymus“ [31] arba kaip „įstatymus įgyvendinanti valdžia“ [32, p. 574].

Tačiau nei Konstitucija, nei kiti teisės aktai nepateikia kategorijos „vykdomoji valdžia“ definicijos. Mokslinėje literatūroje teoretikai ją apibrėžia labai skirtingai. Minėtas rusų teoretikas D. N. Bachrachas vykdomąją valdžią apibūdina kaip „pilietinės visuomenės ir atskirų jos narių interesų užtikrinimo ir apsaugos instrumentą“ [23]. Kitas rusų mokslininkas A. B. Agapovas pateikia tokį vykdomosios valdžios apibrėžimą: „Vykdomoji valdžia sudaro bendrą hierarchiškai pavaldžių valstybės institucijų sistemą, įgyvendinančią vykdomąją–tvarkomąją veiklą realizuojant įstatymus ir poįstatyminius teisės aktus bei jų kontrolę“ [34, p. 9]. Pasak D. M. Ovsianko, „dėl vykdomosios valdžios, tai šiai valstybės valdžios rūšiai priskirta organizacinė, vykdomoji–tvarkomoji veikla, kurią remdamiesi įstatymais įgyvendina valstybės nustatytos institucijos ir pareigūnai, siekdami užtikrinti kasdieninį valstybės ir jos aparato funk-

cionavimą” [5, p. 7]. J. M. Kozlovas mano, kad „vykdomoji valdžia, kaip ir valstybinis valdymas, – tai ne atitinkamų valstybės institucijų sistema, o jų įgyvendinama tam tikros srities veikla, kurios metu atsiranda, keičiasi ir baigiasi administracinės teisės reguliuojami visuomeniniai santykiai” [35, p. 27]. I. L. Bačilo teigia, kad „vykdomoji valdžia – valstybės valdžios rūšis, išreiškta vykdomosios valdžios institucijų sistema, kuri įgyvendina visuomenės reikalų valdymą, užtikrina jos plėtrą įstatymų pagrindu ir savarankišką vykdomojo–tvarkomojo pobūdžio valstybinių valdingų įgaliojimų įgyvendinimą” [36]. Anot prof. S. Vancevičiaus, „vykdomoji valdžia yra antrinė valstybės valdžios šaka – universali, dalykinė, organizacinė ir skirta įstatymų bei kitų teisės aktų vykdymui užtikrinti” [37].

Minėtų mokslininkų suformuluotos definicijos visapusiškai ir objektyviai neapibrėžia kategorijos „vykdomoji valdžia”. Šie teoretikai vykdomosios valdžios sąvoką sieja su viena jos vykdoma funkcija, glaudžiai susijusia su jos pavadinimu. Tačiau, kaip rodo atlikta funkcijų analizė, vykdomosios valdžios funkcijų skalė gana plati. Jos definicija taip pat turėtų apimti ir vykdomosios valdžios požymius. Todėl manau, kad vykdomoji valdžia – tai savarankiška ir iš dalies nepriklausoma, antra pagal reikšmę organizacinė, sisteminga, poįstatyminė, atstovaujamyjū institucijų kontroliuojama valstybės valdžios rūšis, kuri pasireiškia vykdomosios valdžios institucijų, įgyvendinančių viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo, valdymo, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, teisėkūros, vykdymo ir jurisdikcinę funkcijas, veikla. Šių funkcijų įgyvendinimo bei vykdomosios valdžios organizavimo ir funkcionavimo teisinius pagrindus nustato administracinės teisės normos.

#### **1.4. Vykdomosios valdžios ir administracinės teisės santykis**

Remiantis šia trumpa vykdomosios valdžios požymių ir funkcijų analize galima spręsti apie jos veiklos mastą, įtaką visuomenei ir socialiniams procesams, taip pat teigti, kad vykdomosios valdžios įgaliojimai paskirstyti atsižvelgiant į reguliavimo sritis.

Valdžių padalijimo doktrinos evoliucijos procesas susiklostė taip, kad kiekviena iš šių valdžių siejama su atitinkama teisės šaka. Pažymėtina, jog su vykdomąją valdžia ypač glaudžiai susijusi administracinė teisė, kuri nustato teisinį šios valdžios rūšies reglamentavimą. Tai patvirtina ir mokslinėje literatūroje skirtingų mokslininkų pateikiami administracinės teisės apibrėžimai. Pavyzdžiui, J. A. Tichomirovas rašo, jog „būtent administracinė teisė reguliuoja specialaus aparato – vykdomosios valdžios institucijų – organizavimą ir veiklą [...]” [38, p. 53]. Analogiškai mano ir kitas rusų mokslininkas A. P. Korenevas: „Administracinė teisė yra viena iš pagrindinių teisės sistemos šakų, nes ji skirta reguliuoti įvairius visuomeninius santykius pačioje įvairiausių socialinėje srityje – vykdomosios valdžios veiklos” [39, p. 3]. Anglų konstitucinės ir administracinės teisės tyrinėtojas J. Adleris teigia, kad „administracinė teisė siejama su vykdomąja valdžia ir gali būti skirstoma į konkrečias sritis, pavyzdžiui, sveikatos apsaugą, apsirūpinimą būstu, švietimą. Kiekviena iš jų gali būti studijuojama atskirai” [40, p. 14]. Taigi administracinė teisė yra viena iš pagrindinių valstybės teisės sistemos šakų, o administracinė teisėkūra – pačios gausiausios valdžios rūšies – vykdomosios valdžios sudarymo ir funkcionavimo teisinis pagrindas. Be to, ji kaip teisės šaka, reguliuoja ypatingą visuomeninių santykių, reglamentuojančių asmenų teises ir pareigas bendraujant su vykdomosios valdžios atstovais, savivaldybių institucijomis, su įmonių, įstaigų ir organizacijų administracija, grupę, nustato vykdomosios valdžios institucijų sistemą, struktūrą, įgaliojimus, principus bei jos veiklos metodus ir formas.

Paskutiniame XX amžiaus dešimtmetyje įvykę socialiniai pokyčiai turėjo atitinkamą poveikį ir administracinės teisės reguliuojamiems visuomeniniams santykiams. Sumažėjo tiesioginis kai kurių viešojo gyvenimo sričių, visų pirma ekonominių procesų, valstybinis reguliavimas. Ekonominės reformos, orientacija į rinkos santykių plėtrą reikalauja pakeisti pačias valdymo santykių reguliavimo formas. Privatizacijos, vietos savivaldos plėtros bei kiti procesai reikalauja ne tik valstybės paramos ir apsaugos, bet ir valstybinio reguliavimo, todėl administracinės teisės vaidmuo išlieka.

Administracinės teisės, kaip vykdomosios valdžios, teisinio „palydovo“ paskirtis išsaugoma ir reorganizuojant valstybės institutus. Negalima tvirtinti, kad bendrame kontekste sumažėjo jos apimtis. Priešingai, kartais pastebima tendencija išplėsti poįstatyminių administracinės teisės normų bazę Vyriausybės ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų lygmeniu (žr. 1 lent. ir 1 pav.). Iš principo staigus valstybinio sektoriaus sumažinimas (ypač ekonomikos srityje) nereiškia, kad atsisakoma administracinio–teisinio reguliavimo. Keičiasi jos turinys, metodai, tačiau administracinė teisė nepraranda vieno svarbiausių visuomeninių santykių – teisinio regulatoriaus vaidmens. Apie tai liudija, pavyzdžiui, rengiamos programos, teritorinė administracinė reforma, regioninė politika ir kt. Būtina pabrėžti aktyvų administracinės teisės vaidmenį stiprinant teisinio režimo apsaugos mechanizmą nuo pažeidimų vykdomosios valdžios funkcionavimo srityje – dėl to tobulinami administracinės atsakomybės ir administracinio proceso institutai.

Šiuolaikinė administracinė teisė išsaugo savarankiškos teisės šakos, glaudžiai susijusios su viena iš valstybės valdžios rūšių, požymius. Vykdomoji valdžia, kaip ir bet koks valstybės valdžios pasireiškimas, reikalauja atitinkamo teisinio reguliavimo, kurio paieškos neišvengiamai siejamos su administracine teise. Ji įgyvendinama neperžengiant visuomeninių santykių, kuriuos reguliuoja administracinės teisės normos, ribų. Administracinė teisė nustato vykdomosios valdžios pasireiškimo ribas. Tokia pozicija liudija, kad ir šiuolaikinėmis sąlygomis administracinio–teisinio reguliavimo tiesioginis objektas – vykdomojo pobūdžio veikla.

Kaip jau minėta, administracinė teisė kartu su konstitucine, baudžiamąja ir civiline teise yra viena iš pagrindinių Lietuvos teisės sistemos šakų. Tai pirmiausia paaiškinama tuo, kad administracinė teisė – „tai būtent ta teisės šaka, kuri reguliuoja visuomeninius santykius, atsirandančius vykdomosios valdžios realizavimo procese (kartais ji vadinama administracine valdžia)“ [41, p. 5], kuri yra viena iš Lietuvos Respublikos valstybės valdžios rūšių. Taigi vykdomoji valdžia yra anksčiau minėtos Lietuvos teisės šakos pagrindas.

## Išvados

1. Remiantis valdžių padalijimo doktrina skiriamos trys valstybės valdžios rūšys: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė. Valstybės valdžios skirstymas į rūšis sudaro prielaidas naujo socialinio reiškimo, vadinamo vykdomąja valdžia, analizei.

2. Vykdomajai valdžiai būdingi šie požymiai: antraeiliskumas, priklausomybė nuo atstovaujamosios valdžios; organizacinis aspektas; sisteminga, nuolat įgyvendinama veikla; vykdomojo–tvarkomojo pobūdžio veikla; tai valdžia, kurią įgyvendina didelis tarnautojų skaičius (tarnautojų valdžia); tai poįstatyminė, kontroliuojama valdžia.

3. Neįmanoma pateikti visiškai išbaigtų vykdomosios valdžios funkcijų kvalifikacijų. Viską lemia taikomos analizės metodas – kiekviena funkcija gali būti suskaidyta į keletą smulkesnių. Todėl dauguma autorių apsiriboja bendresne vykdomosios valdžios funkcijų klasifikacija.

4. Su vykdomąja valdžia glaudžiai susijusi administracinė teisė. Ši viešosios teisės šaka nustato jos funkcionavimo ir organizavimo pagrindus bei ją įgyvendinančių institucijų teisinį statusą.



## LITERATŪRA

1. **Арановский К. В.** Государственное право зарубежных стран. – Москва, 2000.
2. **Бахрах Д. Н.** Административное право России. – Москва: НОРМА, 2000.
3. **Woll P.** American Government. – New York, Random House, 1998.
4. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
5. **Овсянко Д. М.** Административное право. – Москва: Юристъ, 1997.

6. **Slapper G. & Kelly D.** The English Legal System. Fourth edition. – London-Sydney, Cavendish Publishing Limited, 1999.
7. **Lietuvos Respublikos Konstitucija.** – Vilnius, 1994.
8. **Volanas A.** Rinktiniai raštai. – Vilnius, 1996.
9. **Vaišvila A.** Lietuvos istorinis įnašas kuriant teisinės valstybės kompetenciją // Kriminalinė justicija. – Vilnius, 1997. Nr. 7–8.
10. **Leonas P.** Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius, 1995.
11. **Valstybinė teisė.** Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos. 1 dalis. – Kaunas, 1930.
12. **Leonas P.** Teisės filosofijos istorija. – Kaunas, 1928.
13. **Gavey J. H., Aleinikoff T. A.** Modern Constitutional Theory: A Reader. Third Edition. West Publishing Co. – St. Paul, Minn., 1994.
14. **Jarašiūnas E.** Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje: daktaro disertacija. – Vilnius, 1999.
15. **Dziegoraitis A.** Įstatymų karas (4) // Justitia. 1998. Nr. 2.
16. **Jacobini H. B.** An Introduction to Comparative Administrative Law. – New York–London–Rome: Oceana Publications Inc., 1991.
17. **Хрестоматия** по истории государства и права зарубежных стран / под ред. З. М. Черниловенко. – Москва, 1984.
18. **Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras.** 1 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2000.
19. **Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.** Российское административное право. – Москва: Юристъ, 1996.
20. **Четвериков В. С.** Административное право России. Общая и особенные части: учебное пособие. – Москва, 2001.
21. **Бельский К. С.** О функциях исполнительной власти // Государство и право. – Москва, 1997. № 3.
22. **1996 m. gruodžio 19 d.** Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas.
23. **Гоббс Т.** Сочинения в двух томах. – Москва, 1991. Т. 2.
24. **1994 m. gegužės 19 d.** Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas.
25. **Katuoka S.** Policijos ir žmogaus teisės. – Vilnius, 1998.
26. **2000 m. spalio 17 d.** Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas.
27. **Салищева Н. Г.** Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – Москва, 1970.
28. **Россинский Б. В.** Административное право. – Москва, 2000.
29. **Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.** Административное право Российской Федерации. – Москва, 2001.
30. **Meny Y., Knapp A.** Government and Politics in Western Europe. – Oxford University Press, 1993.
31. **Hardy I. E.R.** Low Dictionary. Eleventh edition. Butterworths. – London, 1993.
32. **West's Law and Commercial Dictionary in Five Languages.** West Publishing Company. – St. Paul, Minnesota.
33. **Бахрах Д. Н.** Административное право. – Москва: БЕК, 1993.
34. **Агапов А. Б.** Учебник административного права. – Москва: Городец, 1999.
35. **Административное право** / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. – Москва: Юристъ, 1999.
36. **Исполнительная власть в Российской Федерации.** Проблемы развития // под ред. И. Л. Бачило. – Москва: Юристъ, 1998.
37. **Vancevičius S.** Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
38. **Тихомиров Ю. А.** Курс административного права и процесса. – Москва, 1998.
39. **Коренев А. П.** Административное право России. Часть 1. – Москва, 1997.
40. **Adler J.** Constitutional & Administrative Law. – London, Macmillan, 1994.
41. **Козлов Ю. М.** Административное право. – Москва, 2001.



*Conception, Rights and Function of the Executive Power. Its Relationship  
with Administrative Law*

*Doctoral Candidate Audrius Bakaveckas*

*Law University of Lithuania*

## SUMMARY

*After restoration of independence the work in the State machinery is organized according to the doctrine of the division of powers, instead of the principle of the division of work. To this end a new scientific term of „executive authority” was introduced and appeared in the scientific literature and legal acts.*

*In creating a legal state it is important to define the subject matter of the type of each national authority. The principle of division of powers creates preconditions for the analysis of a new social phenomenon in the state management practice of Lithuania, the so-called „executive authority”. At the beginning of analysis the features and functions of this phenomenon are distinguished, since their entirety allows to provide full description of this phenomenon.*

*For the purposes of scientific literature the term of „administrative authority” is used in terms of „executive authority”. The prominent features of the executive authority are as follows: pluralism; dependence upon the authority being represented; organizational aspect; permanent activities; authority with numerous implementing institutions and its staff characteristic; this is a regulatory authority.*

*This article also deals with the functions of the executive authority. They are classified into two levels: the principal and secondary. The principal level covers the key functions of global importance for the life of the whole community, that is: ensuring public order and public security; regulatory–managerial; protection of human rights and freedoms. The ancillary functions are used as organizational–technical, creating conditions for the implementation of the principal functions: legislative, implementation, jurisdictional.*

*The process of evolution of the division of powers conditioned close relationship between the executive authority and administrative law which establishes legal regulation of this type of authority. In practice it is realized within the framework of public relations regulated under administrative legal norms.*

