

KATEGORIJŲ – VYKDOMOJI VALDŽIA, VALSTYBINIS VALDYMAS (ADMINISTRAVIMAS) IR VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS – SAMPRATA IR SANTYKIS LIETUVOS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE

Audrius Bakaveckas *

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas atk@ltu.lt*

Pateikta 2006 m. rugsėjo 25 d., parengta spausdinti 2007 m. vasario 9 d.

Santrauka. Atkūrus nepriklausomybę laipsniškai kito (plėtėsi) svarbiausios Lietuvos administracinės teisės vartojamos kategorijos. Iki 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos administracinės teisės reguliavimo pagrindą sudarė valstybinis valdymas, o po nurodytos datos perėjus prie valstybės valdžios organizavimo remiantis demokratinėse valstybėse pripažinta valdžių padalijimo doktrina, administracinėje teisėje pradėta vartoti ir kategorija „vykdomoji valdžia“. Beveik dešimtmetį buvo vartojamos abi minėtos kategorijos, tačiau administracinės teisės teorijoje bei praktikoje kaip ir anksčiau dažniausiai buvo vartojama kategorija „valstybinis valdymas“. Nuo 1999 m. birželio mėn. plačiai pradėta vartoti dar viena nauja Lietuvos administracinėje teisėje kategorija – „viešasis administravimas“. Minėtų trijų kategorijų tarpusavio santykiai šiandienos Lietuvos administracinėje teisėje nėra analizuoti, todėl kyla tam tikros painiavos. Šis straipsnis ir skirtas šių svarbiausių administracinės teisės kategorijų santykiui atskleisti.

Pagrindinės sąvokos: vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas), viešasis administravimas.

IVADAS

Probleminė situacija. Mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose gana plačiai vartojamos kategorijos „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“¹ bei „viešasis administravimas“, kurios artimai

* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros docentas.

¹ Terminas „valstybinis valdymas“ ilgą laiką buvo vartojamas mūsų šalies mokslinėje literatūroje, teisės aktuose ir praktikoje kaip konkreti veiklos rūšis įgyvendinant valstybės valdžią. 1999 m. birželio 17 d. priimtame Viešojo administravimo įstatyme iš dalies šio termino buvo atsakyta, nes jame netiesiogiai pradėtas vartoti, galima sakyti, naujas terminas „valstybinis administravimas“. Tuo tarpu mokslinėje literatūroje vartojamas anksčiau minėtų sąvokų derinys/junginys, t. y. „valstybinis valdymas (administravimas)“ [6], o teisės aktuose dar vartojami abu šie terminai – „valstybinis valdymas“ ir „valstybinis administravimas“. Kai kurie teoretikai savo darbuose terminus „valdymas“ ir „administravimas“ laiko tapačiais, o kiti teigia, jog šie terminai nėra sinonimai. Kaip teigia pastarosios koncepcijos/minties/teorijos šalininkai, valdymas turi daugiau reikšmių negu administravimas, nes suprantamas kaip naujas valstybės reikalų tvarkymo būdas, kuris apima didelę dalį tradicinio administravimo, bet skiriasi savo

susijusios su administracine teise ir sudaro jos turinį. Kol kas šių kategorijų santykiai mažai nagrinėjami Lietuvos administracinės teisės teorijoje. Apibrėžti minėtų kategorijų santykį svarbu ir teorine, ir praktine prasme. Iki 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos administracinės teisės teorijoje, galima sakyti, buvo vartojama viena – valstybinio valdymo kategorija. Kaip pažymi J. M. Kozlovas, „valstybinis valdymas sudarė administracinės teisės pagrindą“ [1]. Išsiplėtus administracinės teisės vartojamų kategorijų spektrui pagrįstai galima kelti klausimą, koks yra šių kategorijų santykis.

Tiriamasis straipsnio objektas. Administracinės teisės sąvokų „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“ esmė ir santykis.

pobūdžiu ir elementais, t. y. administravimas siauresnė ir labiau ribota funkcija nei valdymas. Kadangi dėl minėtų sąvokų reikšmių vyksta ginčas tarp teoretikų, taip pat terminai „valdymas“ ir „administravimas“ vartojami mūsų šalies teisės aktuose, šiame straipsnyje bus vartojamas minėtų terminų junginys – „valstybinis valdymas (administravimas)“.

Straipsnio tikslas – nustatyti, kaip tarpusavyje susijusios kategorijos „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“, ar jos nėra tapačios.

Straipsnio uždaviniai: 1) parodyti, kaip keitėsi administracinės teisės reguliavimo pagrindą sudarančių kategorijų vartojimas; 2) atskleisti sąvokų „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“ esmę; 3) įvertinti, kokie veiksniai lemia ir išsiaiškinti bei apibrėžti minėtų kategorijų tarpusavio santykius Lietuvos administracinėje teisėje.

Taikytos metodikos apibūdinimas. Siekiant gauti informaciją taikytas empirinis **dokumentų ir literatūros analizės metodas**. Buvo tiriami Lietuvos Respublikos teisės aktai, reglamentuojantys viešąjį administravimą, šiuo aspektu literatūroje pateiktos užsienio šalių teoretikų nuomonės bei kitos mokslinės publikacijos minėtu klausimu. **Istorinis** metodas padėjo atskleisti, kaip kito Lietuvos administracinės teisės svarbiausių kategorijų vartojimas įvairiais istoriniais laikotarpiais. **Lyginimo** metodu sąvokos „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“ lygintos tarpusavyje, siekiant nustatyti jų santykius, panašumus bei skirtumus. Apibendrinant ir vertinant tyrimo metu gautą informaciją, darant išvadas taip pat taikyti **apibendrinimo, sisteminės analizės ir loginis** metodai.

1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS VARTOJAMŲ KATEGORIJŲ EVOLIUCIJA

Kaip jau minėta, anksčiau ilgą laiką administracinėje teisėje vyravo sąvoka „valstybinis valdymas“, o atkūrus Nepriklausomybę pastebima, kad mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose ji vartojama vis rečiau. Tai lėmė keletas priežasčių.

Pirma, nuo 1990 m. kovo 11 d. darbas valstybės aparate organizuojamas vadovaujantis ne darbo padalijimo principu, o valdžių padalijimo doktrina. Dar 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė Lietuvos Respublikos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą ir jo 2 straipsnio 2 dalyje įtvirtino, kad „valstybinę valdžią Lietuvoje vykdo Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir Teismas“ [2]. To paties įstatymo 93 straipsnyje reglamentuota, jog „vykdomąją valdžią Lietuvos Respublikoje įgyvendina Vyriausybė“ [2]. Remiantis valdžių padalijimo doktrina, jau pačią pirmą Nepriklausomybės atkūrimo dieną pradėta vartoti nauja Lietuvos teisei sistemai kategorija – „vykdomoji valdžia“. Vadinas, galima pripažinti, jog kartu buvo įgyvendintas perėjimas nuo oficialiai pripažinto „darbo padalijimo valstybės aparato viduje“ modelio prie valdžių padalijimo doktrinos.

Antra, 1999 m. birželio 17 d. Seimui priėmus Viešojo administravimo įstatymą plačiai pradėta vartoti visiškai nauja Lietuvos administracinės teisės teorijai kategorija „viešasis administravimas“. Ji papildė administracinėje teisėje vartojamų svarbiausių kategorijų sąrašą

ir palyginti dažnai vartojama teisės aktuose bei kasdieninėje valstybės institucijų veikloje. Be to, šis įstatymas taip pat pakoregavo gana ilgai administracinės teisės teorijoje vartotą „valstybinio valdymo“ sąvoką: vietoj žodžio „valdymas“ vartojamas žodis „administravimas“, t. y. minėtame įstatyme netiesiogiai vartojamas terminas „valstybinis administravimas“.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija) apskritai nevertojamos tokios kategorijos kaip „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“, sudarančios administracinės teisės reguliavimo pagrindą. Tačiau tai nereiškia, kad šios kategorijos negali būti vartojamos mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose. Daugelyje teisės aktų, reglamentuojančių centrinių vykdomosios valdžios institucijų teisinį statusą bei jų veiklos organizavimo pagrindus, anksčiau minėtos sąvokos vartojamos. Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią Lietuvoje“ [3]. Analogiškos nuostatos įtvirtintos ir kituose vykdomąją valdžią įgyvendinančių institucijų teisine padėtimi bei jų funkcionavimo ir organizavimo tvarką nustatančiuose teisės aktuose (pavyzdžiui, anksčiau paminėtuose Vyriausybės, Viešojo administravimo įstatymuose, ministerijų, Vyriausybės įstaigų nuostatuose ir kt.).

Kas pasikeitė pradėjus vartoti kategorijas „vykdomoji valdžia“, „valstybinis administravimas“ ir „viešasis administravimas“? Ar tai reiškia, kad valstybinis valdymas nebeegzistuoja, ar įvyko terminologinė reforma? Kylant šioms klausimams aktuali tampa šių kategorijų santykio problema ir daugiausia dėmesio skiriama fundamentinių administracinėje teisėje vartojamų kategorijų „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“ santykių analizei.

Gana įdomiai sąvokų „vykdomoji valdžia“ ir „valstybinis valdymas“ santykį interpretuoja užsienio šalių mokslininkai. Kaip pažymi rusų teoretikas V. Ryžovas, mokslininkai šiuo klausimu pasiskirstė į tris grupes. Vieni laikosi ankstesnės „valstybinio valdymo“ sampratos ir nenori šio fenomeno atsisakyti. Rusų administracinės teisės specialistai A. Aliochinas, A. Karmolickis ir J. Kozlovas mano, kad tai, kas įvyko, paprasčiausiai formalus, terminologinio pobūdžio klausimas: „(...) vietoj termino „valstybinis valdymas“ vartojamas kitas – „vykdomoji valdžia“, o „vykdomosios valdžios institucijos“ savo esme yra „valstybinio valdymo institucijos“ [4].

Kita autorių grupė teigia, jog kategorija „valstybinis valdymas“ teisės aktuose keičiama kategorijomis „valdymas“ arba „valdymo organizavimas“, vartojamomis kategorijos „valstybinis valdymas“ prasme. Šios kategorijos tokia pat prasme vartojamos ir Lietuvos Respublikos teisės aktuose. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 1 straipsnyje nustatyta, kad „apskritis yra Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kurio *valdymą* per apskrities viršininką, ministerijas bei kitas Vyriausybės

institucijas *organizuoja* Vyriausybė“. Kategorijos „valdymas“ arba „valdymo organizavimas“ įtvirtintos Vyriausybės, Veterinarijos, Bevariklio transporto ir kituose įstatymuose bei teisės aktuose.

Formuojasi ir trečia kryptis, kurios atstovai iš esmės keičia kategorijos „valstybinis valdymas“ turinį arba visiškai atsisako ją vartoti. Šios krypties atstovas K. Bielskis teigia, kad „valstybinis valdymas susiklosto visų rūšių valstybės valdžios institucijose“, neišskiriant ir įstatymų leidžiamosios, teisminės valdžių bei prokuratūros [5].

Susiklosčius tokiai situacijai, t. y. administracinėje teisėje pradėjus daugiau vartoti pagrindinių kategorijų, būtina jas patikslinti. Vis dėlto išspręsti šią problemą neatlikus anksčiau minėtų sąvokų lyginamosios analizės neįmanoma. Lietuvos administracinės teisės teorijoje susiklostė savotiška kategorijų seka: vykdomoji valdžia – valstybinis valdymas (administravimas) – viešasis administravimas. Reikia pasakyti, kad jų vartoseną iki šiol dar nuodugnai neištyrinėta ir neatskleista.

Drašiai galima teigti, jog pasitaiko atveju, kai sąvokos „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“ vartojamos nesigilinant į jų esmę ir nesuprantant jų prasmės. Toks šių minėtų sąvokų vartojimas bei nevienoda samprata valstybės valdymo veiklos praktikoje ir teisės aktu leidyboje pridaro daug painiavos, o mokslo srityje – neleidžia tiksliai apibrėžti atskirų šiuos terminus analizuojančių socialinių mokslų ribų. Todėl toliau bus pateikta anksčiau minėtų sąvokų – „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“, sudarančių svarbiausių Lietuvos administracinės teisės vartojamų kategorijų pagrindą, analizė.

2. VYKDOMOJI VALDŽIA

Terminas „vykdomoji valdžia“ teorijoje pradėtas vartoti daugiau kaip prieš tris šimtus metų. Vėliau šis terminas plačiai pradėtas vartoti ir valstybės valdymo praktikoje, todėl sulaukė rimtos analizės filosofų, istorikų ir teisininkų darbuose. Šiuolaikinėje mokslinėje literatūroje vykdomoji valdžia dar vadinama administracine valdžia.

Vykdomosios valdžios faktinė (praktinė) išraiška yra valstybinis valdymas (administravimas). Būtent valstybinio valdymo (administravimo) procese išryškėja vykdomosios valdžios paskirtis – įstatymų vykdymas. Savaime suprantama, kad, be vykdomosios valdžios institucijų, vykdančių įstatymus taip pat dalyvauja teismai, prokuratūra ir kitos valstybės bei vietos savivaldos institucijos ir netgi pati įstatymų leidžiamosios valdžios institucija. Atsižvelgiant į tai galima teigti, jog vykdomoji valdžia neturi monopolijos įstatymų vykdymo procese. Vis dėlto tik ji yra įgaliota įgyvendinti įstatymus juos detalizuodama, tikslindama ir konkretizuodama. Kitaip sakant, vykdomoji valdžia turi teisę leisti įstatymus detalizuojančius poįstatyminius norminius administracinius aktus ir panašiai kaip teisminė valdžia taip pat įgyvendina jurisdikcines funkcijas (nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas).

Vykdomoji valdžia – tai abstrakti politinė-teisinė kategorija, rodanti valstybės valdžios egzistavimą, kuri pašaukta vykdyti įstatymus, įgyvendinti įstatymų leidžiamosios valdžios priimtų įstatymų teisės normas, užtikrinti nepertraukiamą valstybės institucijų funkcionavimą, ginti žmogaus teises ir laisves, palaikyti viešąją tvarką ir saugumą. Tuo tarpu terminas „valstybinis valdymas (administravimas)“ turi praktinę organizacinę-teisinę prasmę. Valstybinis valdymas (administravimas) – tai valstybinė veikla, užtikrinanti patikimą ir darnų valstybinio mechanizmo darbą. Būtinai valstybinio valdymo atributai yra teisėkūra, valdingų įgaliojimų ir prievartos priemonių taikymas, reguliavimas ir kiti.

Sąvoka „vykdomoji valdžia“ yra siauresnė už sąvoką „valstybinis valdymas (administravimas)“, nes vykdomoji valdžia kildinama iš valstybinio valdymo (administravimo), todėl jos funkcionavimas tiesiogiai priklauso nuo valstybinio valdymo (administravimo) sistemos organizavimo lygio. Kartu vykdomoji valdžia nustato valdingų įgaliojimų, realizuojamų valstybinio valdymo (administravimo) procese, pobūdį ir apimtį. Vykdomosios valdžios institucijos sudaro valstybinio valdymo (administravimo) institucijų organizacinę bazę, branduolį ir tiesiogiai daro valdymo poveikį įvairiems visuomeniniams procesams, žmonių veiklai ir elgesiui. Vykdomoji valdžia įgyvendinama valdymo forma ir taikant valdymo procedūras.

Vykdomoji valdžia – tai santykių sistema, kurios vienas iš svarbiausių elementų yra valdymas. Ji daro poveikį visuomeniniams santykiams per tam tikras valstybinio valdymo (administravimo) institucijas, kurios kartu laikomos ir vykdomosios valdžios institucijomis. Valstybinis valdymas (administravimas) yra valstybinės veiklos rūšis, kurią įgyvendinant realizuojama vykdomoji valdžia kaip viena iš vieningos valstybinės valdžios šakų. Kitaip sakant, valstybinis valdymas (administravimas) – tai vykdomosios valdžios įgyvendinimo forma, t. y. vykdomosios valdžios įgyvendinimo veikla (ją taip pat galima pavadinti vykdomąja-tvarkomąja veikla), ji taip pat gali būti apibrėžiama kaip organizacinė veikla praktiškai įgyvendinant vykdomosios valdžios uždavinius ir funkcijas.

Reikia pasakyti, kad valdymas ir vykdomoji valdžia – du skirtingi reiškiniai. Valdymas nesusijęs su valstybe ir nepriklauso nuo jos egzistavimo. Tuo tarpu vykdomoji valdžia atsiranda tik kaip valstybės raidos pasekmė. Valdymą lemia objektyvus veiksnys, t. y. būtinybė suvienyti žmones bendros darbo veiklos įgyvendinimo procese siekiant tam tikro tikslo, o vykdomąją valdžią – subjektyvus veiksnys, t. y. valstybės valdžios padalijimo būtinybė siekiant išvengti piktnaudžiavimo ja. Valdymo veiklai taip pat nebūdingas valstybės valdingas pobūdis, o vykdomoji valdžia kaip valstybės valdžios rūšis tokius įgaliojimus turi.

3. VALSTYBINIS VALDYMAS (ADMINISTRAVIMAS)

Terminas „valstybinis valdymas (administravimas)“ valstybės funkcionavimo praktikoje akivaizdžiai neperaras savo reikšmės, kol egzistuos pati valstybė, nepaisant šio fenomeno mokslinio vertinimo pokyčių. Naujų politinių ir ekonominių santykių formavimasis gali pakeisti valstybinio valdymo (administravimo) formas ir metodus bei gali didėti arba silpnėti atskirų jo įgyvendinamų funkcijų svarba.

Valstybinis valdymas (administravimas) dažnai apibūdinamas kaip visuomeninių procesų visuomenėje vykdomoji veikla. Taip jis traktuojamas todėl, kad nukreiptas į įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymą. Valdymo įgyvendinimo procese valstybinio valdymo (administravimo) subjektai naudoja suteiktus valdingus įgaliojimus, vienašališkai priima teisės aktus, kuriuos privaloma vykdyti ir kurių įgyvendinimas prireikus užtikrinamas prievarta. Valstybinio valdymo (administravimo) procese įgyvendinamos svarbiausios valstybės funkcijos, vadovaujama visiems visuomeniniams procesams, vykstantiems administracinėje-politinėje, socialinėje, kultūrinėje ir ūkinėje valdymo srityse.

Teorijoje nenusistovėjusi viena nuomonė dėl valstybinio valdymo (administravimo) subjektų. Dauguma administracinės teisės teoretikų teigia, kad valstybinio valdymo (administravimo) subjektai yra valstybės ir vietos savivaldos institucijos, taip pat nevyriausybinės organizacijos, kurioms suteikti atitinkami įgaliojimai. Atstovaujamosios valdžios institucijos priima įstatymus ir kitus teisės aktus, reguliuojančius visuomeninius santykius valstybės valdymo srityje, bei vykdo jų įgyvendinimo kontrolę. Tiesiogiai valdymo funkcijų jos neatlieka. Išimtis yra Seimo dalyvavimas skiriant ir atleidžiant tam tikrų valstybinio valdymo (administravimo) institucijų pareigūnus (pavyzdžiui, ministro pirmininko teikimu Seimas skiria bei atleidžia Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro generalinį direktorių, Lietuvos banko valdybos pirmininką skiria ir atleidžia Seimas Respublikos Prezidento teikimu ir pan.) arba pritarimas atitinkamų kandidatūrų skyrimui bei vidinio valdymo (administravimo) funkcijų įgyvendinimas įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų organizacinėse struktūrose.

Specialios institucijos, vykdančios valdymo veiklą, yra vykdomosios valdžios ir kitos valdymo funkcijas įgyvendinančios institucijos. Būtent jos tiesiogiai sprendžia bendrojo valdymo klausimus, vadovauja atitinkamoms valdymo šakoms ir sritims, vadovauja valstybės įmonėms bei daro valdymo poveikį kitoms organizacijoms ir visuomenei apskritai.

Netiesiogiai valdymo funkcijas kartu su savo pagrindine funkcija – teisingumo vykdymu – įgyvendina teismai ir teisėjai, t. y. teisminės valdžios institucijos. Jie, pavyzdžiui, nagrinėja ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių, organizuoja darbuotojų kvalifikacijos kėlimą, priima prašymus (skundus) ir pareiškimus, vadovauja teismų administracijoms, kitaip sakant, įgyvendina vidinį valdymą (administravimą).

Prokuratūros institucijos kartu su savo svarbiausia funkcija taip pat vadovauja prokuratūros pareigūnams ir darbuotojams bei vykdo kitas vidinio valdymo (administravimo) funkcijas. Vidinio valdymo (administravimo) veikla nukreipta į sėkmingą jiems priskirtų pagrindinių funkcijų, t. y. funkcijų, kurioms vykdyti jie ir yra sudaryti, įgyvendinimą.

Valdymo funkcijas taip pat įgyvendina ir vietos savivaldos institucijos: savivaldybės taryba, savivaldybės administracijos direktorius ir savivaldybės kontrolierius. Įstatymų nustatytais atvejais valdymo pobūdžio funkcijas gali įgyvendinti ir nevyriausybiniai dariniai, kuriems suteikti valstybės valdingi įgaliojimai.

Administracinės teisės teorija tradiciškai valstybinį valdymą (administravimą) traktuoja plačiąja ir siaurąja prasmėmis. Valstybinis valdymas (administravimas) plačiąja prasme – tai visa valstybės reguliuojanti (atstovaujamosios valdžios institucijų, prokuratūros, teismų ir kitų institucijų) veikla, t. y. valstybinį valdymą įgyvendina visos valstybinės struktūros. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Tai reiškia, kad terminas „valstybinė valdžia“ apima tiek įstatymų leidžiamosios, tiek ir vykdomosios, taip pat ir teisminės valdžios institucijas, t. y. valstybinį valdymą (administravimą). Kitaip tariant, valstybinis valdymas (administravimas) plačiąja prasme suprantamas kaip visų valstybės institucijų veikla, kurios daro organizacinį poveikį visuomeniniams santykiams.

Valstybinis valdymas (administravimas) siaurąja prasme – tai administracinė, t. y. vykdomosios valdžios, kitų vykdomąją tvarkomąją veiklą įgyvendinančių institucijų veikla. Tokia prasme šiai valstybinės veiklos formai galima priskirti iš dalies Respublikos Prezidento, Vyriausybės, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės komitetų, komisijų ir tarybų, apskričių viršininkų, Vyriausybės atstovų ir centrinų vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrų praktinę veiklą. Prie vykdomųjų-tvarkomųjų institucijų, atliekančių valdymo funkcijas, taip pat priskiriamos institucijos, sudaromos Seimo ir Respublikos Prezidento bei jiems atskaitingos. Būtent šios institucijos tiesiogiai sprendžia bendrojo valdymo klausimus, vadovauja atitinkamoms valdymo šakoms ir sritims, valstybinėms įmonėms bei kitoms organizacijoms, daro tam tikrą poveikį nevyriausybinių organizacijų veiklai.

Valstybinio valdymo (administravimo) valstybinis-teisminis pobūdis pasireiškia tuo, kad jį įgyvendinant realizuojami valstybės uždaviniai ir funkcijos. Juos įgyvendina specialūs subjektai, kuriuos formuoja valstybė ir kurie veikia neperžengdami nustatytų teisės normų ribų. Minėti subjektai veikia valstybės pavedimu ir šiuo tikslu jiems yra suteikti valdingi valstybinio pobūdžio įgaliojimai. Valstybinį valdymą (administravimą) galima nagrinėti ir kaip poįstatyminę, ypatingos valstybės institucijų grupės bei juridškai valdingą organizacinę veiklą.

Valstybinis valdymas (administravimas) yra veiklos rūšis, kuria realizuojama valstybės vykdomoji val-

džia bei į vykdomosios valdžios institucijų sistemą neįeinančių, bet įgyvendinančių vykdomąsias funkcijas valstybės institucijų veikla. Visų šių institucijų veikla dažniausiai yra vykdomojo-tvarkomojo pobūdžio. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog kiekviena valstybės valdžios rūšis paprastai yra tapatinama su tam tikra veiklos rūšimi. Pavyzdžiui, įstatymų leidžiamoji valdžia turi savo veiklos rūšį – teisėkūrą, o teisminė valdžia – teisingumo vykdymą. Tuo tarpu vykdomajai valdžiai būdinga tokia veiklos rūšis kaip valstybinis valdymas (administravimas). Taip pat reikia pripažinti, kad valstybinio valdymo (administravimo) funkcijas atitinkamu laipsniu įgyvendina ir kitos valstybės valdžios rūšys (anksčiau minėta apimtimi įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžios institucijos), tačiau joms ši veikla nėra pagrindinė. Įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžios institucijos įgyvendina vienus arba kitus veiksmus, susijusius su valdymo (administravimo) procesu, tačiau pačios tiesiogiai nesiima vykdyti šių funkcijų visa apimtimi. Tai pavesta atlikti specialiai valstybinio valdymo (administravimo) funkcijoms įgyvendinti sudarytai valstybės valdžios rūšiai – vykdomajai valdžiai ir kitoms į šios valdžios rūšies institucijų sistemą neįeinančioms valstybės institucijoms, sudarytoms ir atskaitingoms Seimui bei Respublikos Prezidentui (pavyzdžiui, Valstybinei lietuvių kalbos komisijai, Valstybės saugumo departamentui, Specialiųjų tyrimų tarnybai ir kt.). Kitaip sakant, subjektyvia prasme valstybinį valdymą (administravimą) įgyvendina dvi grupės institucijų: vykdomosios valdžios ir kitos vykdomąsias funkcijas vykdančios institucijos.

Tuo tarpu įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžios institucijos tiesiogiai vykdomojo-tvarkomojo pobūdžio funkcijų neatlieka, nes savo veikloje priima įstatymus ir taiko juos vykdydamos teisingumą. Tai, kad šios institucijos įgyvendina vidinio valdymo (administravimo) funkcijas, negali būti pakankamas pagrindas jas traktuoti kaip valstybinio valdymo (administravimo) institucijas. Kita vertus, tokiu atveju prie jų reikėtų priskirti visus vidinį valdymą (administravimą) vykdančius subjektus.

Taigi mokslinėje literatūroje, taip pat ir praktikoje nėra susiformavusi vienareikšmiška termino „valstybinis valdymas (administravimas)“ samprata. Vieni teoretikai jį traktuoja plečiamai, t. y. kaip visą valstybės veiklą organizuojant valstybės institucijas, jų ryšius ir funkcionavimą, kaip valstybės aparato veiklą organizuojant visuomeninių santykių reguliavimą, visuomeninių ir asmeninių reikalų valdymą, valstybės valdingą praktinį organizuojamąjį ir reguliuojamąjį poveikį žmonių visuomeniniam gyvenimui siekiant jį sutvarkyti, išsaugoti arba pertvarkyti. Kai kurie teoretikai šią sąvoką apibrėžia kaip valstybės institucijų organizacinę, vykdomąją-tvarkomąją veiklą, įgyvendinamą remiantis įstatymais. Valstybinio valdymo (administravimo) veiklos tapatinimas vien tik su vykdomosios valdžios funkcionavimo sritimi akivaizdžiai siaurina šios sąvokos objektą.

4. VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS

Viešieji subjektai funkcionuoja visais valdymo lygiais ir paprastai priskiriami prie nepelno siekiančių organizacijų. Pagrindinės sritys, kuriose viešojo administravimo subjektai funkcionuoja, apima įvairius valdymo klausimus ir kitus viešuosius reikalus – nuo gynybos ir nacionalinio saugumo iki socialinio aprūpinimo ir aplinkos kokybės, nuo kelių ir tiltų projektavimo bei statybos iki kosmoso tyrinėjimų, nuo mokesčių ir finansų administravimo iki personalo ir žmoniškųjų išteklių valdymo [7].

Viešojo administravimo sritis yra tokia plati, kad jos neįmanoma apibrėžti viena definicija. Dž. M. Šafritzas (Shafritz Jay M.) ir E. V. Ruselas (Russel E. W.) viešojo administravimo apibrėžimus skirsto į keturias grupes: politinius, teisinius, vadybinius ir profesinius [8]. Šis skirstymas iš esmės išplečia D. H. Rosenblumo (David H. Rozenbloom) pateiktąjį. Jis visus viešojo administravimo apibrėžimus skirstė į tris rūšis: politinius, vadybinius ir teisinius [9].

Viešasis administravimas yra glaudžiai susijęs su politika, todėl negali egzistuoti atskirai nuo jos. Tai yra sąlyga, daranti jį viešą ir kartu skirtingą nuo privataus arba verslo administravimo.

Viešasis administravimas yra suprantamas kaip veikla, kurią vykdo valstybė, todėl jis glaudžiai susijęs su teise. Viešasis administravimas yra siejamas su viešąja teise, jos įgyvendinimu. Kiekvienam bendrosios teisės taikymui būtinas administracinis aktas. Viešasis administravimas negali funkcionuoti be teisinio pagrindo. Būtent teisinis reglamentavimas sudaro viešojo administravimo esmę ir traktuojamas kaip viena iš seniausių valdžios funkcijų. Šių dienų reglamentavimas viešojo administravimo subjektų veikloje yra taip plačiai paplitęs, kad su juo mes susiduriame kiekvieną dieną. Teorijoje viešosios teisės subjektai negali taikyti teisės normų, jeigu jos nėra nustatytos įstatymuose arba kituose teisės aktuose, kuriuos įstatymų leidėjas paveda detaliauoti atitinkamiems viešojo administravimo subjektams.

Fletčeris (Fletcher) teigia, kad terminas „viešasis administravimas“ reiškia: 1) viešojo sektoriaus darbuotojų veiklą; 2) valdžios struktūrą; 3) viešojo sektoriaus darbuotojų veiklos ir valdžios struktūrų tyrinėjimą. Šiek tiek kitaip šį terminą apibrėžia Huges (Hughes). Jis nurodo, kad terminas „viešasis administravimas“ visada apima viešojo sektoriaus tyrinėjimą, taip pat jo veiklą ir profesijas, kurioms reikalingas specialus išsilavinimas. Kiek kritiškiau minėtą terminą apibūdina Danleis (Dunleavy). Jis įtikinėja, kad viešasis administravimas visų pirma sutelktas į valdžios (vyriausybės) institucijas, jų organizacines struktūras ir sprendimų priėmimo bei taikymo procesus. Tai yra formali veiklos sritis, susijusi su sprendimų rengimu ir priėmimo procedūromis, o ne su šių sprendimų esme ir poveikiu. Pagaliau tai yra tyrinėjimų sritis, plačiai taikoma ir glaudžiai susijusi su praktinėmis problemomis ir praktinio pobūdžio sprendimais [10].

Kiti autoriai teigia, kad viešasis administravimas – sąvoka, aprėpianti viso viešojo sektoriaus veiklą. Vieša-

sis administravimas yra aiškinamas kaip visuomenės išrinktosios valdžios politikos įgyvendinimas per įvairias valdymo priemones bei mechanizmus, pirmiausia – valstybės administravimo subjektus ir įstatymus [11].

Formali viešojo administravimo sąvoka pirmą kartą pateikta 1999 m. birželio 17 d. priimtame Viešojo administravimo įstatyme. Vadovaujantis šio įstatymo 3 straipsnio 1 dalimi viešasis administravimas apibrėžiamas kaip „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“ (12). Iš pateikto apibrėžimo akivaizdu, kad viešojo administravimo vienas iš svarbiausių požymių yra tai, kad jis siejamas būtent su vykdomojo pobūdžio veikla.

5. KATEGORIJŲ „VYKDOMOJI VALDŽIA“, „VALSTYBINIS VALDYMAS (ADMINISTRAVIMAS)“ IR „VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS“ SANTYKIS

Reikia pasakyti, kad nauji tyrinėjimai sprendžiant minėtų kategorijų tarpusavio sąveikos klausimą Lietuvos administracinėje teisėje į priekį pastebimai nepajudėjo/nepasistūmė/nepasislinko². Iš tikrųjų gana sunku surasti tuos kriterijus, kurie leistų nubrėžti aiškias šių sąvokų atribojimo linijas.

Teisinėje literatūroje nėra vienos nuomonės apie sąvokas „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“. Pavyzdžiui, kartais teigiama, kad terminai „vykdomoji valdžia“ ir „valstybinis valdymas (administravimas)“ bei „viešasis administravimas“ yra tapatūs. Taip pat yra manančių, jog šios sąvokos labai panašios savo esme, tačiau nėra tapačios, nes skiriasi vykdomos veiklos apimtimi bei jas įgyvendinančių viešojo administravimo subjektų skaičiumi.

Apibendrinant reikia pabrėžti, kad kategorijų „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“ pagrindas yra valdymas. Valdymo teorijos suformuluotais principais vadovaujamosi organizuojant bei įgyvendinant valstybinį ir viešąjį administravimą. Ši teorija vertina valdymo veiksmus tikslingumo, efektyvumo, naudingumo ir reikšmingumo požiūriu.

Kalbant apie socialinį valdymą būtina atkreipti dėmesį į tai, jog kategorijos „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis admi-

nistravimas“ yra traktuojamos kaip socialinio valdymo rūšys. Vadinas, socialinis valdymas kaip sąvoka palyginti su anksčiau minėtomis kategorijomis yra platesnė, nes nagrinėja valdymo organizavimą ne tik viešajame, bet ir privačiame sektoriuje, t. y. apima visas valdymo pasireiškimo formas žmonių visuomenėje.

Sąvokos „vykdomoji valdžia“, „valstybinis valdymas (administravimas)“ ir „viešasis administravimas“ yra viena nuo kitos skiriasi valdymo mastu ir subjektais, kurie dalyvauja įgyvendinant anksčiau minėtas veiklas. Terminas „vykdomoji valdžia“ yra siauresnis negu sąvokos „valstybinis valdymas“ ir „viešasis administravimas“. Pagal valdymo mastą tai pati siauriausia kategorija iš nurodytų, tačiau funkcinė ir institucinė prasmėmis yra anksčiau minėtų kategorijų fundamentas. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad būtent vykdomosios valdžios institucijos sudaro anksčiau minėtų terminų organizacinę struktūrą ir faktiškai užtikrina valstybės valdymą. Kita vertus, vykdomajai valdžiai suteikti svarbiausi įgaliojimai įgyvendinant priimtus įstatymus bei sprendžiant kitus svarbius valstybės valdymo klausimus.

Lietuvos įstatymuose ir teisės aktuose vartojamo termino „valstybinis valdymas (administravimas)“ reikšmė platesnė negu sąvoka „vykdomoji valdžia“. Tokią nuomonę suponuoja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatos 2006 m. birželio 27 d. įstatymo Nr. X-736 redakcijoje. Jo 4 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad viešojo administravimo subjektų sistema sudaro valstybinio administravimo, savivaldybių administravimo ir kiti administravimo subjektai. Tai leidžia teigti, kad Viešojo administravimo įstatyme vartojama sąvoka „valstybinio administravimo subjektai“ apima ir vykdomosios valdžios institucijas. Be vykdomosios valdžios institucijų, prie valstybinio administravimo subjektų priskiriamos institucijos, neįeinančios į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, tačiau įgyvendinančios vykdomojo pobūdžio (viešojo administravimo) funkcijas. Šiai grupei priklauso institucijos, atsakingos ir atsakingos Lietuvos Respublikos Seimui arba Respublikos Prezidentui. Kitaip sakant, sąvoką „valstybinis valdymas (administravimas)“ reikia suprasti kaip valstybės institucijų tiesioginę veiklą įgyvendinant vykdomąsias ir tvarkomąsias funkcijas.

Terminas „viešasis administravimas“ apima anksčiau minėtas dvi kategorijas, t. y. sąvokos „vykdomoji valdžia“ ir „valstybinis valdymas“ yra šio termino sudėtinės dalys, todėl kategorija „viešasis administravimas“ gali būti traktuojama kaip plačiausia sąvoka. Tokią išvadą suponuoja tai, kad viešojo administravimo subjektų sistema sudaro valstybinio administravimo, vietos savivaldos ir kiti administravimo subjektai. Be to, reikia pabrėžti tai, kad terminas „viešasis administravimas“ taip pat apima ir vietos savivaldos institucijas, kurios nėra laikomos valstybinio administravimo subjektais, bei kitus administravimo subjektus, kuriems įstatymų ir teisės aktų nustatyta tvarka valstybė paveda vykdyti viešojo administravimo funkcijas.

² Lietuvos administracinės teisės literatūroje teigiama, kad terminas „valstybinis valdymas“ vartojamas ne tik ankstesnėje, bet ir dabartinėje rusų administracinės teisės literatūroje. Šis terminas atspindi tarybinio laikotarpio politinę ir teisinę sistemą, pasižymėjusią tuo, kad funkcionavo valstybinio valdymo organai – TSRS Ministrų Taryba, respublikų ministrų tarybos, rajonų ir miestų vykdomieji komitetai. Tačiau dėl dabartinio Lietuvos konstitucinio reguliavimo valstybinio valdymo terminas keistinas į sąvokas vykdomoji valdžia ir viešasis valdymas (Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius, 2004. P. 50).

IŠVADOS

1. Atkūrus nepriklausomybę administracinėje teisėje pradėta vartoti daugiau svarbiausių kategorijų. Anksčiau Lietuvos administracinės teisės reguliavimo pagrindą sudarė valstybinis valdymas, o atkūrus nepriklausomybę ir perėjus prie valstybės valdžios organizavimo vadovaujantis valdžių padalijimo doktrina, administracinėje teisėje pradėta vartoti sąvoka „vykdomoji valdžia“, o nuo 1999 m. birželio 17 d. – ir kategorija „viešasis administravimas“.

2. Sąvoka „vykdomoji valdžia“ yra siauresnė negu kategorija „valstybinis valdymas (administravimas)“, tačiau šią valstybės valdžios rūšį įgyvendinančios institucijos sudaro valstybinio valdymo (administravimo) ir viešojo administravimo esmę. Vykdomosios valdžios ypatumas yra tas, kad ją įgyvendinančios institucijos kartu yra ir valstybinio valdymo (administravimo) subjektai, tuo tarpu tam tikros institucijos (atskaitingos Seimui ir (arba) Respublikos Prezidentui) negali būti laikomos vykdomosios valdžios institucijomis.

3. Kategorija „valstybinis valdymas (administravimas)“ platesnė negu sąvoka „vykdomoji valdžia“, tačiau siauresnė negu terminas „viešasis administravimas“. Administracinės teisės teorijoje ji apibrėžiama gana įvairiai, tačiau dauguma teoretikų valstybinio valdymo (administravimo) laiko tokią veiklą, kuri nėra susijusi nei su įstatymų leidyba, nei su teisingumo vykdymu, o su įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų įgyvendinimu. Būtent valstybinis valdymas (administravimas) yra vykdomosios valdžios praktinės išraiškos forma.

4. Nuo 1999 m. birželio 17 d. Lietuvos administracinėje teisėje pradėta vartoti nauja kategorija „viešasis administravimas“, apimanti ir kategorijas „vykdomoji valdžia“ bei „valstybinis valdymas (administravimas)“. Šios pastarosios dvi kategorijos sudaro kategorijos „viešasis administravimas“ turinį ir pagrindą. Tai – administracinės teisės reguliavimo ribas apibrėžianti kategorija.

LITERATŪRA

1. **Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.** Административное право Российской Федерации. – Москва, 1997.
2. **Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos** ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. I dalis. – Vilnius, 1991.
3. **Valstybės žinios.** 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.
4. **Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.** Административное право Российской Федерации. – Москва, 1997.
5. **Бельский К. С.** К вопросу о предмете административного права // Государство и право. – Москва, 1997. № 11.
6. **Šileikis E.** Konstitucinė teisė. Lietuvos teisės pagrindai. – Vilnius: Justitia, 2004.
7. **Denhardt R. B., Grubbs J. W.** Public Administration. An Action Orientation. – Wadsworth, Printed by Canada, 2003.

8. **Shafritz J. M., Russel E. W.** Introducing Public Administration. Second Edition. – Longman, 1999.
9. **Rozenbloom D. H.** Public administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. – New York: Random House, 1986.
10. **Greenwood J., Pyper R., Nilson D.** New Public Administration in Britain. Third Edition. – London: Routledge, 2002.
11. **Raišienė A. G.** Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešojo politika ir administravimas. 2003. Nr. 4.
12. **Valstybės žinios.** 1999 m. liepos 9 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1945; Valstybės žinios. 2006 m. liepos 14 d. Nr. 77. Publikacijos Nr. 2975.

THE EXECUTIVE POWER, THE STATE GOVERNING (ADMINISTRATION) AND THE PUBLIC ADMINISTRATION – CONCEPTION AND RELATION IN ADMINISTRATIVE LAW OF LITHUANIA

Audrius Bakaveckas *

Mykolas Romeris University

Summary

The subject of the Paper is an analysis of the key categories used in administrative law of Lithuania, because their number was gradually increasing after the restoration of Independence and the issues bound with their interrelations are not widely discussed upon in scientific references. Immediately after the restoration of Independence (11 March, 1990), the basis of regulation of administrative law in Lithuania was the state governing, then, after the transfer to the state power organizing in accordance with the doctrine on power distribution recognized in democratic states, the category of „executive authorities“ was started to use simultaneously in administrative law. Both above-mentioned categories were used for a period about ten years; however, the category of „state governing“ preserved its prior dominating position in theory and practice of administrative law. Since June 1999, one more new category, i.e. „public administration“, started to be used in administrative law of Lithuania.

The concepts of „executive authorities“, „state governing (administration)“ and „public administration“ differ in the extent of governing and the subjects involved in implementation of the above-mentioned activities. The term „executive authorities“ is narrower than the concepts of „state governing (administration)“ and „public administration“. It is the narrowest category among the above-listed in respect of extent, however, it is the basis of the said categories in the functional and institutional aspects. Namely, institutions of the executive authorities form the organization structure of the said systems and in fact ensures a state governing. On the other hand, the executive authorities are provided the key power for implementation of laws and other important problems of state governing.

If assessed in the context of Lithuania, the term „state governing (administration)“ is wider than the concept „executive authorities“. Such a opinion is supposed on the base of the provisions of the Law of Republic of Lithuania on Public

* Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, Assoc. Prof.

Administration. In addition to executive authorities, the subjects of state administration include institutions that are not a part of the system of institutions of executive authorities, however, engaged in execution of functions of executive character (public administration). This group includes institutions responsible and accountable to Seimas of Republic of Lithuania or the President of the Republic.

The term „public administration“ unites the both above-mentioned categories, i.e. the concepts of „executive authorities“ and „state governing (administration)“ are constituent parts of this term, so the category of „public administration“

may be treated as the widest concept. It should be noted that the term „public administration“ also involves local self-governing institutions that are not considered subjects of state administration and other administration subjects provided with public administration functions that are delegated to them by the state according to the procedure set in laws and other legal norms.

Keywords: the Executive Power, the State governing (administration), the Public administration.