

VI. VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS

VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS: SAMPRATA, TEISINIS ASPEKTAS IR PROBLEMAS

Doktorantas Audrius Bakaveckas

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Administracinės teisės ir proceso katedra, Ateities g.
20, 2057 Vilnius
Telefonas 70 03 49
Elektroninis paštas atk@lta.lt

Pateikta 2000 m. gruodžio 23 d.

Parengta spausdinti 2001 m. rugsėjo 7 d.

Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėjas doc. dr. A. Dziegoraitis ir Valstybinio valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros doc. dr. V. Obrazcovas

S a n t r a u k a

Pastaruoju metu ypač aktuali viešojo administravimo kategorija. Dėl mokslininkų nuomonių įvairovės susiduriama su viešojo administravimo apibrėžimo problema. Atitinkamų mokslo sričių specialistai šią kategoriją traktuoja ir apibrėžia skirtingai.

Šiame straipsnyje pateikiama viešojo administravimo apibrėžimo evoliucija ir įvairių mokslininkų vartojami viešojo administravimo apibrėžimai. Ši kategorija populiarė ir įteisinta Lietuvoje, todėl analizuojama viešojo administravimo kilmė ir jo teisinis aspektas. Taip pat aptariamos viešojo administravimo teorinės, viešąjį administravimą reglamentuojančio įstatymo taikymo praktikoje problemos bei „valdymo“ ir „administravimo“ sąvokų santykis.

I. Viešojo administravimo samprata

Po nepriklausomybės atkūrimo, prasidėjus Lietuvos integracijos procesui į Europos Sąjungą, atsirado poreikis senas mokslo kategorijas keisti naujomis. Ypač dažnai imta vartoti sąvoką „viešasis administravimas“. Šiuo metu šią sąvoką dažnai galima išgirsti politikų ir valstybės valdžios atstovų kalbose bei sutikti teisės aktuose, taip pat ir žiniasklaidoje. Pradėjus vartoti šią kategoriją, pamažu bandoma atsisakyti ilgus dešimtmečius vartotos „valstybinio valdymo“ sąvokos.

Vakaruose viešojo administravimo teorija atsirado XIX a. pabaigoje, tačiau mokslininkai iki šiol neturi bendros nuomonės. Amerikiečių mokslininkas D. H. Rosenbloomas vadovėlyje „Viešasis administravimas“ aptaria tris skirtingas viešojo administravimo teorijas. Anot jo, „vieni viešąjį administravimą supranta kaip vadybą (valdymą), kiti pabrėžia jo politinę prigimtį, o tretis teigia, kad tai teisinis procesas, nes jis įgyvendinamas laikantis įstatymo raidės“ [1].

Atsižvelgiant į tai, viešąjį administravimą gana komplikuoja vienareikšmiškai apibrėžti. Taip yra todėl, kad jis apima platų veiklos ir subjektų spektrą. Nepaisant to, mes lyg ir suvokiame, kas tai yra, tačiau galime nesutikti su tuo, kaip jis turėtų būti apibrėžtas. Dauguma mokslininkų tvirtina, kad viešojo administravimo veiklos sfera apima ne tik įvairias organizacijas, bet ir asmenis, kurie dirba fizinį darbą. Dalis viešojo administravimo subjektų yra aukštos kvalifikacijos specialistai, kurie formuoja nacionalinę politiką ir gali duoti naudos tautai. Kiti faktiškai neatsako už politikos ar tam tikros srities strategijos kūrimą ir paprastai

vykdo nesudėtingas vykdomosios valdžios funkcijas. Viešojo administravimo subjektais taip pat laikomi gydytojai, teisininkai, mokslininkai, inžinieriai, buhalteriai, vadybininkai bei kiti tarnautojai ir asmenys, atliekantys daugybę kitų funkcijų, nesusijusių su vykdomąja valdžia.

Viešasis administravimas yra labai abstrakti ir įvairi kategorija, todėl mokslininkų jis apibrėžiamas labai miglotai, vartojami skirtingi terminai. Paskutiniajame XX amžiaus dešimtmetyje šiam apibrėžimui skiriamas išskirtinis dėmesys, kurį lemia keletas priežasčių. Pirma, būtina suformuluoti bendrą apibrėžimą, siekiant išvengti mokslininkų ir praktikų susirūpinimo viešojo administravimo disciplina ir praktika. Antra, viešojo administravimo apibrėžimas padėtų nustatyti jo vietą plačiame politiniame, ekonominiame ir socialiniame kontekste. Trečia, mokslininkų nerimas dėl pavyzdinio viešojo administravimo apibrėžimo nebuvimo rodo, kad ši kategorija, kaip minėta anksčiau, gali būti suprantama trejopai. Ilgus metus mokslininkų pastangos pabrėžti vieną arba kitą požiūrį į viešąjį administravimą skatino painiavą, nes kiekvienos teorijos atstovai šią kategoriją interpretavo savaip.

Prieš aštuoniasdešimt metų viešasis administravimas dažniausiai buvo apibrėžiamas remiantis vadybiniais (valdymo) terminais. Pamažu situacija keitėsi, nes pradėtos vartoti teisinės sąvokos. Kaip pastebėjo Dž. Kaidenas, „vėliau viešojo administravimo apibrėžimai pabrėžė veiklos krypties strategijos kūrimą ir viešųjų programų vykdymą“ [2].

Amerikiečių mokslininkai J. B. McKinney ir L. C. Howardas monografijoje „Viešasis administravimas, valdžios ir atskaitomybės balansavimas“ bei anksčiau minėtas amerikiečių mokslininkas D. H. Rosenbloomas pateikia keletą viešojo administravimo apibrėžimų, kurie buvo vartojami apibrėžiant viešąjį administravimą įvairių autorių knygoje, išleistose tarp 1950 ir 1995 metų. Vadovaujantis jų vadovėliuose minėtais apibrėžimais, viešasis administravimas yra:

- „Vyriausybės veiklos priemonių dalis, kuriomis remiantis įgyvendinami vykdomosios valdžios uždaviniai ir funkcijos“ [1].
- „Kooperuotų (bendrų) pastangų sistema viešajame sektoriuje, kuri apima visas tris sritis – įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę bei jų tarpusavio santykius, kurie turi svarbų vaidmenį formuojant viešąją politiką ir tokiu būdu jis yra politinio proceso dalis“ [1].
- „Nacionalinės, valstybinės ar vietinės vykdomosios valdžios institucijų veikla, susijusi su įstatymų leidžiamųjų institucijų, teismų ir specialiųjų institucijų vykdomomis funkcijomis“ [2].
- „Racionalus viešųjų tikslų maksimizavimas“ [2].
- „Poreikis ugdyti sugebėjimus bei supratimą užtikrinti veiksmingas ir atskaitingas valdymo operacijas“ [2].
- „Sistema metodų arba priemonių, padedančių užtikrinti veiksmingas valdymo funkcijas“ [2].
- „Vykdomosios valdžios sritis“ [2].
- „Vyriausybės politikos organizavimas ir įgyvendinimas bei viešųjų institucijų ir jų pareigūnų elgsena“ [3].

Mokslininkai daro atitinkamas išvadas remdamiesi viešojo administravimo apibrėžimų įvairove. Pirma, dalis mokslininkų teigia, kad viešasis administravimas, kaip mokymo dalykas, apskritai neegzistuoja, nes neįmanoma tiksliai apibrėžti jo esmės ir proceso bei nustatyti viešojo administravimo teorinės ir taikomosios reikšmės. Kai kurie teoretikai taip pat įrodinėja, kad nėra viešojo administravimo mokslo disciplinos, nes ji iš dalies tapatinama su kitais mokslais, pavyzdžiui, politikos mokslu, sociologija, ekonomika bei verslo administravimu. Nors toks viešojo administravimo apibūdinimas yra tikslesnis, tačiau jo nepakanka, nes nepaliekama galimybė nuosekliai analizuoti daugybę kitų šiuolaikinio viešojo (visuomeninio) gyvenimo aspektų. Antra, priešingai pirmai išvadai, viešasis administravimas yra visur. Trečia, viešasis administravimas apima veiklą, susijusią su politika ir jos strategijos kūrimu bei sutelktą į vykdomosios valdžios sritį. Anot šios teorijos šalininkų, „viešasis administravimas yra valdymo, politinių ir teisinių teorijų bei procesų taikymas įgyvendinant įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias, kuriomis užtikrinamas sėkmingas valstybės uždavinių ir funkcijų vykdymas“ [1].

Gana įdomiai viešojo administravimo kategoriją apibūdina rusų mokslininkas I. A. Vasilenko. Jis teigia, kad viešasis administravimas gali būti apibrėžiamas siaurąja ir plačiąja prasme. Siaurąja prasme „viešasis administravimas reiškia valstybės tarnautojų profesionalią veiklą, t.y. valstybinį administravimą“ [4]. Amerikiečių enciklopedija valstybinį administravimą apibrėžia kaip visas veiklos rūšis, nukreiptas į vyriausybės sprendimų įgyvendinimą. Plačiąja prasme „viešasis administravimas – tai ne tik valstybės tarnautojų profesionali veikla, bet ir visa administracinių institucijų sistema su gana griežta valdžios hierarchija, dėl kurios atsakomybė už valstybinių sprendimų įgyvendinimą leidžiasi iš viršaus į apačią“ [4].

Viešojo administravimo kategorija, kaip mokslinių tyrinėjimų objektu, susidomėta dar tarpukario Lietuvoje. Žymūs to meto mokslininkai A. Graičiūnas, J. Šimkus, P. Raulinaitis bei P. Lesauskis viešąjį administravimą traktavo vadybiniu (valdymo) aspektu. Reikia pasakyti, kad tarpukario Lietuvos mokslininkai, nagrinėdami viešąjį administravimą, labiausiai rėmėsi JAV ir Vakarų Europos teoretikų darbais.

Šiandien Lietuvoje viešojo administravimo kategorijai skiriamas išskirtinis mokslininkų ir praktikų dėmesys. 1999 m. Kauno technologijos universiteto išleistoje monografijoje „Viešasis administravimas“ doc. dr. A. Šakočius rašo, kad „siūlytina viešąjį administravimą suprasti kaip valstybės valdymą arba valstybės administravimą (plačiąja prasme) ir valstybinį valdymą, arba valstybinį administravimą (siaurąja prasme).“ Anot jo, „viešąjį administravimą, įgyvendinamą visų valstybės institucijų, galime vadinti valstybės valdymu, o viešąjį administravimą, įgyvendinamą vykdomosios valdžios institucijų – valstybės administravimu“ [5].

Lietuvoje šios kategorijos prioritetą galutinai įtvirtino 1999 m. birželio 17 d. priimtas Viešojo administravimo įstatymas. 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“ [6]. Iš pateikto apibrėžimo akivaizdu, kad viešasis administravimas Lietuvoje traktuojamas teisine prasme ir yra siejamas su būtent vykdomąja valdžia bei jos praktiniu įgyvendinimu.

II. Viešojo administravimo vertinimas teisiniu aspektu

Viešojo administravimo traktavimui teisiniu aspektu ilgą laiką įtaką darė kiti požiūriai, ypač vadybos teorija. Nepaisant to, šiandien teisinis požiūris į viešąjį administravimą tapo svarbiausiu jo apibūdinimo metodu. Tokį požiūrį į viešąjį administravimą lėmė tai, kad jo prigimtis kildinama iš trijų tarpusavyje susijusių šaltinių. Pirmasis šaltinis yra administracinė teisė. Dar 1905 m. amerikiečių mokslininkas F. Gudmovas, pagrindinis bendrosios viešojo administravimo teorijos pradininkas, išleido vadovėlį, kurį pavadino „Jungtinių Valstijų administracinės teisės principai“. Šioje monografijoje administracinę teisę jis apibrėžia „kaip teisės šaką, kuri įtvirtina organizacijas ir nustato valdžios, kuri vykdo įstatymus, kompetenciją ir nurodo individualias teisių gynimo priemones nuo pažeidimų“ [1].

Antrasis šaltinis, kuris lėmė viešojo administravimo traktavimą teisiniu aspektu, susijęs su viešojo administravimo procedūromis. Jų dėka administracinis procesas vis labiau panašėjo į teisminį procesą. Administracinių procedūrų atsiradimo pagrindu galima laikyti anksčiau minėto amerikiečių mokslininko F. Gudmovo administracinės teisės apibrėžimą, kurio tikslas buvo sutelktas ties konstitucinių asmens teisių apsaugos procedūrų nustatymo modeliu. Vėliau buvo priimtas Administracinių procedūrų įstatymas, kuris nustatė administracinio teisėjo pareigybę. Administraciniai teisėjai pradėjo veikti pačiose viešojo administravimo institucijose, panašiai kaip administraciniai teismai Europoje.

Trečiasis viešojo administravimo apibūdinimo teisine prasme šaltinis yra konstitucinė teisė. Po 1950 m. Jungtinėse Amerikos Valstijose buvo priimti nauji federaciniai įstatymai, kurie išplėtė piliečių procesines teises viešųjų pareigūnų atžvilgiu. Piliečių teisė į vienodą konstitucinių teisių apsaugą buvo labai sustiprinta bei taikoma imantis įvairių administracinių veiksmų, pradedant viešojo administravimo sistemos personalo komplektavimu ir baigiant viešosiomis mokyklomis bei kalėjimais.

Asmens konstitucinių teisių išplėtimas dar labiau padidino teisinio požiūrio į viešąjį administravimą aktualumą. Dabar viešieji pareigūnai yra atsakingi už žalą, jeigu jie „žinojo arba turėjo žinoti“, kad savo veiksmais pažeidžia piliečių konstitucines teises. Jie asmeniškai atsako už padarytos žalos atlyginimą nukentėjusiam asmeniui.

Viešojo administravimo traktavimas teisine prasme įkūnija tris pagrindines vertybes. Pirmoji yra procedūriškai nustatytas procesas, kuris greičiau simbolizuoja teisingumo esmę ir yra suprantamas kaip procedūrų, sukurtų taip, kad gintų asmenis nuo piktavališkos, savavališkos ar nekonstitucinės vyriausybės veiklos, visuma. Antroji vertybė apima pagrindines asmens teises, nurodytas Konstitucijoje. Apskritai teisėtvara užtikrina asmens teisių ir laisvių maksimizavimą kaip teigiamą ir būtiną politinės sistemos bruožą. Pagal juridines doktrinas didelė atsakomybė tenka oficialiems administraciniais veiksmais, kurie pažeidžia pagrindines asmens konstitucines teises. Trečia – teisėtvarkos nešališkumas – tai koncepcija, kuri labai įvairiai interpretuojama. Ji apima labiau konstitucinius objektyvios gynybos reikalavimus ir suteikia teismams teisę atlyginti nuostolius asmenims, kurių konstitucinės teisės buvo pažeistos viešųjų institucijų administraciniais veiksmais.

Vienas svarbiausių viešojo administravimo apibūdinimo teisiniu aspektu bruožų yra išlaidų, susijusių su valdymu, mažinimas. Teisėtvara nepamiršta savo sprendimų kaštų, tačiau jos pagrindinis tikslas yra labiau gilintis į asmens teisių ir laisvių prigimtį nei į visuomenės išlaidas apsaugant šias teises ir laisves „Tapatūs ištekliai niekada negali būti tolygiu pateisinimu valstybei, atimančiai iš žmogaus jo konstitucines teises“[1].

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima teigti, jog viešasis administravimas labai glaudžiai susijęs su administracine teise. Viešasis administravimas siejamas su vykdomąja valdžia, todėl logiška jį būtų laikyti ne tik viena iš pagrindinių administracinės teisės kategorijų, bet ir jos reguliavimo sfera. Viešojo administravimo priskyrimą administracinės teisės reguliavimo sričiai galima pagrįsti toliau pateiktais teiginiais.

Pirma, anglų administracinės teisės teoretikas D. Foulkesas apibūdinamas administracinę teisę rašo: „Administracinė teisė yra teisė apie viešąjį administravimą“[7]. Toks administracinės teisės apibrėžimas yra susijęs su viešosios valdžios teisiniu statusu, su jos teisėmis, pareigomis ir jų įgyvendinimo procedūromis, taip pat su gausia grupe institucijų, kurios vykdo viešąją valdžią, jų tarpusavio ryšiais bei tarnautojų teisine padėtimi. Be pagrindinių ir tradicinių valstybės funkcijų (bendruomenės apsaugos nuo vidaus kovų ir išorės agresijos), šiuolaikinė valstybė dėl mokslo ir technikos pažangos, gyventojų ir politinių partijų skaičiaus didėjimo ir t.t. įgyja daugybę kitų funkcijų. Atlikta šių funkcijų analizė rodo, kad viešasis administravimas apima visus svarbiausius viešojo gyvenimo aspektus. Administracinės teisės normos taip pat reguliuoja plačias valstybinio ir visuomeninio gyvenimo sritis. Vadinasi, šiuolaikinio viešojo administravimo evoliucija kartu skatina modernios administracinės teisės plėtrą.

Antra, viešasis administravimas siejamas su vykdomąja veikla, t.y. praktiniu vykdomosios valdžios įgyvendinimu. Viešojo administravimo subjektai turi veikti pagal jiems priskirtą kompetenciją, kurią nustato Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai. Administracinė teisė taip pat susijusi su vykdomąja valdžia ir praktiniu jos įgyvendinimu, nes nustato administracinės teisės, įskaitant ir viešojo administravimo subjektus, kompetenciją, vidinę organizacinę struktūrą bei jos veiklos formas ir metodus.

Trečia, iš dalies sutampa administracinės teisės ir viešojo administravimo subjektai.

Pagrindinę viešojo administravimo ir administracinės teisės subjektų grupę sudaro institucijos, įgyvendinančios vykdomąją valdžią. Šios institucijos turi teisės aktų nustatytas teises ir pareigas. Be to, administracinė teisė nustato vykdomąją valdžią įgyvendinančių institucijų įgaliojimų įgijimo būdus ir ribas, kuriais galime atskirti tinkamą ir netinkamą šios valdžios naudojimą bei kokią kompetenciją atitinkama institucija turėtų įgyvendinti.

Ketvirta, viešojo administravimo subjektų atliekamas administracines procedūras nagrinėjant asmenų prašymus galima traktuoti kaip vieną iš teisėtumo užtikrinimo viešajame administravimo (valstybiniame valdymo) sektoriuje būdų, kuris laikomas administracinės teisės bendrosios dalies sudėtine dalimi. Administracinės teisės proceso normos reglamentuoja administracinių bylų dėl viešojo ar vidinio administravimo srities klausimais kilusių ginčų procesą, kuris taip pat priskiriamas prie administracinės teisės institutų.

III. Viešojo administravimo problemos

Su viešuoju administravimu susijusias problemas galima skirstyti į dvi grupes: teorines ir praktines. Viešojo administravimo teorinės problemos gana išsamiai išdėstytos prof. habil. dr. B. Melniko parengtame ir Lietuvos teisės universiteto 1999 m. išleistame moksliniame–metodiniame leidinyje „Viešasis administravimas.“ Be to, būtina pabrėžti, kad šiandien viena opiausių viešojo administravimo teorijos problemų – viešojo administravimo kategorijos problema. Po nepriklausomybės atkūrimo viešojo administravimo mokslas Lietuvoje dar tik ėmė kurtis, todėl neįmanoma prognozuoti, kokio mokslo vyraujančia sudėtine dalimi ji taps. Tikriausiai ne vienas mokslininkas ir praktikas, nagrinėjantis viešąjį administravimą, susiduria su dilema – ar viešasis administravimas gali egzistuoti kaip savarankiškas mokslas? Kaip rodo pasaulio praktika, mokslininkai iki šiol neturi vienareikšmio atsakymo į šį klausimą.

Viešojo administravimo kategorija gana plačiai vartojama trijų mokslų kontekste: vadybos (valdymo), politologijos ir teisės. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, jog tai bendra kategorija, kuri atskirų mokslų skirtingai interpretuojama. Beje, tai turbūt vienintelė kategorija, kuri vartojama kelių mokslų. Tiesa, teisinis aspektas tapo svarbiausiu viešojo administravimo apibūdinimo metodu ir šiuo metu Lietuvoje jisai bene preciziškiausiai formuluoja viešojo administravimo apibrėžimą. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, apibendrinant norėtusi pateikti klausimą: ar pavyks Lietuvos mokslininkams ir praktiniams darbuotojams suvienyti, sujungti visus tris (vadybinį, politinį ir teisinį) aspektus ir jų pagrindu suformuluoti ir pagrįsti autonomišką viešojo administravimo mokslą, ar jis ir toliau liks jau minėtų mokslų sudėtinėmis dalimis?

Praktinių problemų kontekste išskirtinį dėmesį reikėtų skirti viešojo administravimo teisinio reguliavimo problemoms nagrinėti. Per palyginti neilgą Viešojo administravimo įstatymo taikymo laikotarpį praktikoje aktuali tapo viešojo administravimo subjektų problema. Remiantis Viešojo administravimo įstatyme reglamentuotomis nuostatomis, prie viešojo administravimo subjektų nepriskiriamos įmonės. Tokia Viešojo administravimo įstatymo nuostata įmonių atžvilgiu nėra pakankamai aiški, nes dauguma valstybės ir savivaldybių įmonių įgyvendina tam tikras teisės aktais nustatytas viešojo administravimo funkcijas. Kaip pavyzdį galima pateikti valstybės įmonę „Valstybės turto fondas“. Pagal Valstybės turto fondo įstatymą bei valstybės įmonės „Valstybės turto fondas“ įstatus „Valstybės turto fondas yra valstybės įmonė, Valstybės turto fondo, Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo ir kitų įstatymų nustatyta tvarka valdanti ir naudojanti jai patikėjimo teise Lietuvos Respublikos Vyriausybės perduotus vertybinius popierius ir kitą valstybės turtą bei juo disponuojanti“ [8]. Taigi valstybės įmonė „Valstybės turto fondas“ vykdo įstatymų adresuotas valstybės turto valdymo funkcijas.

Pateiktas pavyzdys aiškiai rodo, kad įmonės taip pat atlieka valdymo funkcijas. Daugumos centrinių valstybinio administravimo institucijų specialistų teiginiai, kad įmonės gali vykdyti tik ūkines funkcijas, nėra teoriškai pagrįsti ir argumentuoti. Organizacijų ir Vadybos teorijos įmonių atžvilgiu jokių apribojimų nenustato. Be to, kiekviena įmonė vykdydama ūkines funkcijas kartu vykdo vidinį valdymą, kuriuo užtikrinamas sėkmingas įmonės pagrindinių (ūkinių) funkcijų įgyvendinimas. Šiuo metu dauguma valstybės ir savivaldybių įmonių vykdo įstatymais priskirtas viešojo administravimo funkcijas ir jos besąlygiškai turėtų būti laikomos

viešojo administravimo subjektais kaip viešosios įstaigos bei nevyriausybinės organizacijos, kurioms įstatymų nustatyta tvarka gali būti suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. Dėl klaidingos centrinių valstybinio administravimo institucijų specialistų nuostatos įmonių atžvilgiu bei dėl Viešojo administravimo įstatymo netobulumo savivaldybių institucijos steigdamos savivaldybių įmones, kurioms norima suteikti tam tikrus teisės aktais nustatytus viešojo administravimo įgaliojimus, susiduria su papildomomis problemomis.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad 2000 m. rugsėjo 19 d. Seimo priimta nauja Administracinių bylų teisenos įstatymo redakcija prie viešojo administravimo subjektų jau priskiria ir įmones, kurioms įstatymas suteikia viešojo administravimo įgaliojimus. Šiuo atveju susiklosto gana keistoka situacija. Specialusis įstatymas įmonių nepripažįsta viešojo administravimo subjektais, o Administracinių bylų teisenos įstatymas įmones priskiria prie viešojo administravimo subjektų. Kyla teisės aktų kolizijos grėsmė.

Kita problema susijusi su teisėkūros procesu. Teisėkūros subjektai, rengdami teisės aktų projektus, vartoja viešojo administravimo arba valstybinio valdymo kategorijas, nors, vadovaujantis Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 12 straipsniu, „teisės aktai rašomi laikantis bendrinės lietuvių kalbos normų ir teisinės terminijos. Tarptautiniai žodžiai vartojami tik tada, kai lietuvių kalboje nėra šių žodžių atitikmenų“ [9].

Tarptautinių žodžių žodyne žodis „administravimas“ verčiamas į lietuvių kalbą kaip „valdymas“, „tvarkymas“, todėl nevisiškai aišku, dėl kokių priežasčių šį tarptautinį žodį „pamilo“ teisėkūros subjektai – mokesčių administravimas, verslo administravimas, administravimo aktai, viešasis administravimas ir kt. Be to, teisės aktų ekspertizę atliekančios institucijos kažkodėl nesuabejoja tikrąja šio žodžio lingvistine prasme ir nemato prieštaravimų anksčiau minėtam Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymui.

Tiesa, „valdymo“ ir „administravimo“ terminų santykį nagrinėjo prof. M. Riomeris. Jis teigė, kad anglų kalboje valdymo sąvokai apibūdinti vartojami žodžiai „governing“ ir „administration“. Lietuvių kalboje atitinkamai vartotini terminai „valdymas“ ir „administravimas“ [10].

Prancūzų valdymo specialistas A. Fajolis rašė, kad „administravimą sudaro 6 pagrindinės funkcijos, kurių visuma sudaro valdymo sąvoką: techninė (technologinė), komercinė, finansinė, apsaugos, buhalterinė, administracinė. Šios funkcijos koordinuojamos per administravimą“ [11]. Anot jo, valdymo procesas, t. y. administracinė veikla sudaryta iš šių sudėtinių dalių: numatymo, organizavimo, tvarkymo, koordinavimo ir kontrolės. Vienas iš svarbiausių jo teiginių yra tas, kad administravimas – tai bet kokios institucijos valdymas.

Atsižvelgiant į A. Fajolio nuomonę bei į tarptautinių žodžių žodyne pateiktas termino „administravimas“ reikšmes gana sunku nustatyti „valdymo“ ir „administravimo“ sąvokų esminius skirtumus. Galima daryti prielaidą, kad „valdymo“ ir „administravimo“ terminai turinio prasme yra tapatūs.

Išvados

Apibendrinant galima daryti šias išvadas:

1. Viešasis administravimas gali būti apibrėžiamas trejopai: vadybiniu (valdymo), politiniu ir teisiniu aspektais. Teisinis aspektas tapo svarbiausiu viešojo administravimo kategorijos apibūdinimo metodu. Teisine prasme viešasis administravimas Lietuvoje siejamas su valdžių padalijimo doktrina, būtent vykdomąja valdžia bei jos praktiniu įgyvendinimu.

2. Viešojo administravimo ir administracinės teisės teorijos vartojamos „valstybinio valdymo“ kategorijos sutampa. Įvertinus jas veiklos spektrą, valdžių padalijimo doktrinos bei subjektų, kurie jas įgyvendina, aspektais, vienareikšmiškai galima teigti, kad šios kategorijos yra visiškai tapačios, t. y. sinonimai. Vadinasi, viešąjį administravimą galima laikyti ne tik viena iš pagrindinių administracinės teisės kategorijų, bet ir jos reguliavimo sfera.

3. Siekiant išvengti teisės aktų kolizijos, neabejotinai būtina kuo skubiau pakoreguoti Viešojo administravimo įstatymą, iš esmės sprendžiant viešojo administravimo subjektų problemą.

Vertinant „valdymo“ ir „administravimo“ sąvokas turinio prasme, tarp jų gana sunku išžvelgti esminių skirtumų, todėl galima daryti prielaidą, kad jos yra tapačios.



LITERATŪRA

1. **Rosenbloom D. H.** Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. – New York, Random House, 1986.
2. **McKinney J. B. and Howard L. C.** Public administration, balancing power and accountability. – New York, 1998.
3. **Fesler J. W.** Public administration. – New York, 1980.
4. **Василенко И. А.** Административно – государственное управление в странах запада. – Москва, 2000.
5. **Viešasis** administravimas. Kauno technologijos universitetas. – Kaunas, 1999.
6. **1999 m. birželio 17 d.** Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.
7. **Foulkes D.** Administrative Law. – London, Butterworths, 1995.
8. **1997 m. lapkričio 4 d.** Lietuvos Respublikos valstybės turto fondo įstatymas.
9. **1995 m. gegužės 2 d.** Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas.
10. **M. Römeris.** Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius, 1994.
11. **Razauskas R., Staškevičius A. T.** Vadybos mokslo pradininkai ir jų palikimas. – VTU leidykla „Technika“, Vilnius, 1996.



Public Administration: Concept, Legal Aspect and Problems

Doctoral Candidate Audrius Bakaveckas

The Law University of Lithuania

SUMMARY

Lately the category of public administration has become considerably urgent. The diversity of scientists opinions brings about the problem of public administration definition. This category is treated and defined differently by the specialists of respective science fields.

This article deals with evolution of public administration definition. Public administration definitions used by different scientists are presented as well. An interest in the category of public administration as the project of scientific researches was shown in the between-war period of Lithuania already. Famous scientists of that time A. Graičiūnas, P. Raulinaitis and P. Lesauskis treated public administration special attention from managerial point of view. In nowadays Lithuania is paid to public administration of scientists and practitioners. The priority of this category in Lithuania was finally consolidated by the Public Administration Law passed on 17 June 1999, in which public administration is treated from the legal aspect and is related with the doctrine of division of power, namely with the executive power.

The analysis of the origin of public administration and its relation to the administrative law is also presented, since the category of public administration can be considered as one of the basic categories of administrative law. The problems of practical application of the law regulating the public administration are also deliderated.