

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės katedra**

IV kurso (4 m. st.) valstybės valdymo
studijų atšakos studentės
Dianos Triaušienės

Magistro darbas

**Viešasis administravimas
ir jo teisinio reglamentavimo raida**

Vadovas: doc. dr. A. Andruškevičius
Recenzentas: asist. D. Prapiestytė

Vilnius 2008

Turinys

Įvadas.....	3
1. Bendroji viešojo administravimo samprata.....	6
2. Viešojo administravimo modeliai.....	11
2. 1. Tradicinis viešojo administravimo modelis.....	11
2. 2. Naujasis viešojo administravimo modelis.....	13
3. Viešojo administravimo reformos ir jų teisinio reglamentavimo raida Lietuvoje.....	18
3. 1. Viešojo administravimo reformų etapai.....	18
3. 2. Viešojo administravimo sąvokos įtvirtinimas teisėje.....	21
3. 3. Viešojo administravimo principai, jų sistemos pokyčiai	25
3. 4. Viešojo administravimo subjektai ir jų sistema.....	29
3. 5. Viešojo administravimo sritys.....	36
3. 5. 1. Administracinis reglamentavimas.....	37
3. 5. 2. Vidaus administravimas.....	41
3. 5. 3. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas.....	44
3. 5. 4. Administracinių paslaugų teikimas.....	48
4. Administracinė procedūra.....	51
4. 1. Administracinės procedūros subjektai, jų teisės.....	52
4. 2. Pagrindas pradėti administracinę procedūrą.....	55
4. 3. Skundo priėmimas, nagrinėjimas, administracinės procedūros sprendimo apskundimas.....	56
Išvados.....	62
Literatūros sąrašas.....	65
Santrauka.....	72
Summary.....	73

Įvadas

Viešasis administravimas yra viena iš socialinio valdymo rūšių ir yra siejamas su viešųjų programų valdymu, viešųjų reikalų tvarkymu. Viešuoju administravimu, kaip valdymo rūšimi, susidomėta XIX a. pabaigoje. XX a. pradžioje viešasis administravimas pradėjo sparčiai vystytis. Pradėta ieškoti tinkamiausio viešojo administravimo modelio, kad būtų pasiekti valdymui keliami reikalavimai, kad būtų užtikrintas viešųjų interesų gynimas. Šiuo laikotarpiu svarbūs yra mokslininkų amerikiečio W. Wilsono bei vokiečio M. Weberio darbai. Viešasis administravimas yra priešingas su privačiuoju administravimu, kuris, priešingai nei viešasis administravimas, yra siejamas su privačių interesų tenkinimu. Viešąjį administravimą atlieka viešasis sektorius – viešojo administravimo subjektai. Viešasis administravimas yra siejamas su valstybės valdymu, su valstybės vykdoma veikla, todėl jis yra glaudžiai susijęs su viešąja teise, t.y. su administracine teise, kurios tikslas yra reguliuoti viešąjį valdymą.

Viešojo administravimo reforma Lietuvoje vyksta nuo pat 1990 m. kovo 11 d., kuomet buvo atkurta Lietuvos Respublikos Nepriklausomybė. Viešojo administravimo reforma buvo neišvengiama, kadangi atkūrusi Nepriklausomybę, Lietuva pasuko nauju keliu, todėl paveldėtoji sovietinė valdžios sistema buvo visiškai netinkanti, neefektyvi, nebeatitiko visuomenės poreikių. Atkūrus Nepriklausomybę buvo priimtas Laikinis Pagrindinis Įstatymas, kuriuo buvo įtvirtinta demokratija bei valdžių padalijimo principas. 1992 m. spalio 25 d. buvo priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija, kurioje nustatyta valstybės valdžios institucijų sistema bei įtvirtinta nuostata, kad valdžios institucijos tarnauja žmonėms. Konstitucijos priėmimu prasidėjo naujas viešojo administravimo etapas. Iki pat 1999 m. šis viešojo administravimo procesas vyko ganėtinai vangiai, buvo priimta keletas svarbesnių teisės aktų: 1995 m. – Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas, kuriuo iš esmės buvo pasirinktas vadinamasis mišrusis viešojo administravimo modelis, 1997 m. – Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, 1998 m. – Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, kuris apibrėžė Seimo kontrolierių pareigą tirti asmenų skundus dėl valdžios ir kitų institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. 2004 m. šio įstatymo redakcijoje buvo įtvirtintas Seimo kontrolierių veiklos tikslas – ginti žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą, užtikrinanti žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms.

Intensyvus viešojo administravimo teisinis reglamentavimas prasidėjo 1999 metais. Tuo laikotarpiu buvo priimti svarbiausi viešąjį administravimą ir su juo susijusią veiklą reguliuojantys įstatymai: Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, sukurta administracinių teismų sistema, taip pat sukurta ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo sistema. Šiuo laikotarpiu įtvirtinta Lietuvos teisėje viešojo administravimo sąvoka, nustatytos viešojo administravimo sritys, sureguliuota administracinė procedūra, apibrėžta subjektų, vykdančių viešąjį administravimą, sistema, ir panašiai.

Temos aktualumas. Viešojo administravimo teisinio reglamentavimo raida yra mažai tyrinėta Lietuvos mokslininkų darbuose. Viešasis administravimas, kaip socialinio valdymo rūšis, yra ganėtinai nemažai tyrinėtas, tačiau tie tyrinėjimai apsiriboja viešojo administravimo, kaip socialinės kategorijos, tyrinėjimu. Viešojo administravimo teisinis reglamentavimas dar nėra pakankamai išbaigtas, tai liudija dažni viešąjį administravimą reguliuojančių teisės aktų nuostatų keitimai, tikslinimai. Postūmį sparčiau vykdyti viešojo administravimo reformas davė integracijos į Europos Sąjungą procesai, kadangi Lietuva buvo nuolat raginama sparčiau vykdyti šias reformas.

Tikslas. Šio magistro darbo tikslas – apibrėžti viešojo administravimo sampratą, aptarti svarbiausių viešojo administravimo modelių privalumus bei trūkumus, atskleisti viešojo administravimo teisinio reglamentavimo raidą, jos tendencijas.

Uždaviniai. Siekiant atskleisti viešojo administravimo teisinio reglamentavimo raidą keliami uždaviniai nustatyti viešojo administravimo reformos priežastis, atskleisti viešojo administravimo įtvirtinimo teisėje problemas, aptarti viešojo administravimo atskirų institutų teisinio reglamentavimo tendencijas.

Objektas. Šio magistro darbo objektas yra viešojo administravimo santykiai, viešojo administravimo teisinis reglamentavimas bei teisinio jo pokyčiai.

Metodai. Atsižvelgiant į darbo problematiką bei jame keliamus uždavinius ir siekiant tinkamai išnagrinėti tyrimo dalyką, taikomi įvairūs mokslinio pažinimo metodai: *istorinis*, kurį taikant siekta atskleisti viešojo administravimo teisinio reglamentavimo tendencijas, *analizės ir sintezės metodai*, kuriuos taikant siekta išskirti tiriamo dalyko dalis, jas išanalizuoti, nustatyti požymius bei padaryti apibendrinimus; *sociologinis metodas*, kurį taikant analizuota teismų praktika atskirais viešojo administravimo klausimais; *formalusis* -

teisinis, kurio pagalba siekiama nustatyti teisės aktų vystymosi tendencijas; *sisteminis metodas*, kurį taikant bus stengiamasi atskleisti viešojo administravimo sąvokas.

Šaltiniai. Rašant šį magistro darbą, remiamasi viešąjį administravimą reguliuojančiais įstatymais: Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymu, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu, Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymu, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymu, bei kitais teisės aktais (įstatymais vyriausybės nutarimais), teismų praktika. Taip pat darbe naudojami užsienio (J. E. Lane, C. Pollitt, G. Bouckaert, O. E. Huges, J. V. Denhardt, R. B. Denhardt, J. B. Mckinney, L. C. Howard, D. H. Rosenbloom) bei Lietuvos (A. Andruškevičiaus, A. Bakavecko, V. Domarko, S. Šedbaro, V. A. Vaičičio, A. Raipos, S. Puškoriaus bei kt.) mokslininkų darbai.

1. Bendroji viešojo administravimo samprata

Dėl sparčių viešojo administravimo pokyčių bei dėl pačios sąvokos platumo ir abstraktumo iki šiol nėra pateiktas aiškus viešojo administravimo apibrėžimas. Yra išskiriamos kelios viešojo administravimo teorijos. Antai amerikiečių mokslininkas D. H. Rosenbloomas teigia, kad vieni viešąjį administravimą supranta kaip vadybą, kiti gi pabrėžia jo politologinę prigimtį, o tretis teigia, jog tai teisinis procesas, kadangi jis įgyvendinamas laikantis įstatymo raidės.¹ Taigi pagal tai, koku aspektu yra kalbama apie viešąjį administravimą – vadybiniu, politiniu ar teisiniu – galima suskirstyti viešojo administravimo sąvokos apibrėžimus į vadybinius, politinius ir teisinius. Yra ir kitokių skirstymų, tačiau jie nelabai skiriasi nuo šio, tik papildo, bet nepaneigia. Taigi iš tokio skirstymo galima daryti išvadą, kad viešasis administravimas, kaip socialinio valdymo rūšis, yra glaudžiai susijęs su politika bei teise ir atsižvelgiant į tai, koku aspektu šis reiškinys yra tiriamas – socialiniu, politiniu ar teisiniu – priklauso sąvokos apibrėžimas.

JAV mokslininkai J. B. McKinney bei L. C. Howardas, išanalizavę viešojo administravimo sąvoką nurodo, kad viešasis administravimas suvokiamas kaip tikslų įvykdymas kitų organizuotomis pastangomis, kaip veikla apimanti būtinas sutelkti organizacijas ir žmogiškuosius išteklius, kaip politikos perkėlimas į programas ir projektus, kaip idėjų perkėlimas į veiklą, kuri pagerintų žmonių gyvenimą.²

Viešasis administravimas glaudžiai susijęs su politika, todėl negali egzistuoti atskirai nuo jos. Ir tai, anot A. Bakavecko, daro jį viešą ir kartu atskiria nuo privataus arba verslo administravimo.³ Terminas „viešasis administravimas“ susideda iš dviejų elementų: „viešasis“ ir „administravimas“. Žodis „administravimas“ yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio „administratio“, kuris reiškia pagalbos teikimą, padėjimą, vadovavimą, valdymą, aprūpinimą.⁴ Terminas „administravimas“ dažniausiai suprantamas kaip priemonės organizuoti, sutelkti žmogiškuosius ir materialinius bei finansinius išteklius siekiant įgyvendinti valstybės valią ir politinius sprendimus, įvairių socialinių grupių interesams

¹ ROSENBLOOM, D. H. Public administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. New York: Random house, 1986.

² MCKINNEY, J. B; HOWARD, L. C. Public administration, Balancing Power and Accountability. Second Edition. 1998. p. 62.

³ BAKAVECKAS, A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 118.

⁴ JOKANTAS, K. Lotynų – lietuvių kalbos žodynas. Vilnius. 1995. p. 23.

tenkinti.⁵ Taigi tai yra veikla, kuria siekiama įgyvendinti politinę leidžiamosios valdžios valią. Terminas „viešasis“ siejamas su visuomene. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas žodį „viešas“ apibrėžia kaip „visiems skirtas, visuomenės naudojamas“. Viešasis taip pat reiškia administravimo proceso atvirumą žinioms, kontrolei, analizei, vertinimui.⁶

Mokslinėje literatūroje šalia viešojo administravimo termino dažnai vartojamas terminas „viešasis valdymas“. Neretai jie vartojami kaip sinonimai. Ir netgi yra siūlymų vietoj tarptautinio termino „administravimas“ vartoti lietuvišką atitikmenį „valdymas“.⁷ Tačiau tokia pozicija yra kritikuotina, kadangi analizuojant sąvokų „valdymas“ ir „administravimas“ santykį, išryškėja, kad administravimas yra valdymo dalis, kadangi valdymas pirmiausiai yra siejamas su rezultatų siekimu ir suprantamas daug plačiau nei administravimas, kuris mokslinėje literatūroje dažniausiai siejamas su instrukcijų laikymusi ir paslaugų teikimu.⁸ Anot A. Andruškevičiaus, viešasis valdymas – tai ne tik viešasis administravimas (administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas ir viešųjų paslaugų teikimo administravimas), bet ir tiesioginio administracinio poveikio veiksmai – prevenciniai, kardomieji, kontrolės administracinės priežiūros ir kt.⁹ Taigi viešasis administravimas yra viešojo valdymo, kurio didžiąją dalį sudaro valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimo santykiai,¹⁰ sudėtinė dalis.

Viešasis administravimas siejamas su valstybės vykdomąja valdžia, kurios pagrindinė užduotis yra įgyvendinti įstatymus, t. y. politinę įstatymų leidžiamosios valdžios valią ir apibrėžiamas kaip politinės valios įgyvendinimo sistema, apimanti ir veikianti didelę visuomenės dalį.¹¹ A. Andruškevičius vykdomosios valdžios sąvoką aiškina dviem – instituciniu ir funkciniu – požiūriais. Instituciniu požiūriu vykdomoji valdžia yra visuma tam tikrų valstybės institucijų ir jų pareigūnų, kuriems pavesta vykdyti viešąjį valdymą, o funkciniu požiūriu terminas vykdomoji valdžia reiškia ne ką kita, kaip viešojo valdymo veiklą.¹² Tačiau viešąjį valdymą vykdo ne tik valstybės vykdomosios valdžios institucijos,

⁵ RAIPA, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, p. 14.

⁶ RAIPA, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, p. 14.

⁷ ZAKAREVIČIUS, P. Vadyba: genezė, dabartis, tendencijos. Kaunas, 1998.

⁸ BAKAVECKAS, A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 128-131.

⁹ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*, 2001, Nr. 40, p. 13.

¹⁰ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*, 2002, Nr. 42, p. 7.

¹¹ RAIPA, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, p. 11-20.

¹² ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*, 2001, Nr. 40, p. 12.

bet ir vietos savivaldos institucijos, kurioms tokią teisę suteikia Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos Seimo ratifikuota Europos vietos savivaldos chartija bei įstatymai. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje skelbiama, kad viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės administracijos direktorius, kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje.¹³

Taigi viešasis administravimas yra suprantamas kaip veikla, kurią vykdo valstybė, todėl jis yra glaudžiai susijęs su teise.¹⁴ Iš prigimties viešasis administravimas yra susijęs su viešąja teise, t. y. su administracine teise, kurios svarbiausias tikslas, kaip nurodo A. Andruškevičius, yra viešojo valdymo reguliavimas (norminimas).¹⁵ Jis taip pat teigia, kad administracinė teisė neatsirado tuščioje vietoje: iš esmės ji yra civilizuotoje visuomenėje neišvengiamo reiškinio – viešojo valdymo rezultatas.¹⁶

Taip pat reikia paminėti, kad termino „viešasis administravimas“ vartojimas juridinėje terminologijoje išstūmė, ar bent jau apribojo, termino „valstybinis valdymas“ vartojimą, tačiau šios sąvokos nėra tapačios. Valstybinis valdymas mokslinėje literatūroje suprantamas dviem prasmėm – siaurąja ir plačiąja. Valstybinis valdymas plačiąja prasme suprantamas kaip visų valstybės institucijų veikla, kurios daro organizacinį poveikį visuomeniniams santykiams, siaurąja prasme – tai administracinė, t.y. vykdomosios valdžios, kitų vykdomąją tvarkomąją veiklą įgyvendinančių institucijų veikla.¹⁷ Tuo tarpu įgyvendinat viešąjį administravimą dalyvauja ne tik valstybės, bet ir vietos savivaldos institucijos bei įstaigos, kurioms įstatymais yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai.

Iš mokslininkų, tiriančių viešąjį administravimą, paminėtinas ir A. Šakočius, rašantis, kad sąvoka „viešasis administravimas“ turėtų būti aiškinama dviem – siaurąja ir plačiąja – prasmėmis. Jo teigimu, viešąjį administravimą, įgyvendinamą visų valstybės institucijų, galime vadinti valstybės valdymu, o viešąjį administravimą, kurį įgyvendina vykdomosios valdžios institucijos, siūlo vadinti valstybės administravimu.¹⁸ Yra nuomonių, kad viešasis

¹³ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas: Žin., 2000, Nr. 91-2832.

¹⁴ BAKAVECKAS, A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 118.

¹⁵ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 40.

¹⁶ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*, 2001 Nr. 40. p. 8.

¹⁷ BAKAVECKAS, A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 110.

¹⁸ ŠAKOČIUS, A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime. In *Viešasis administravimas: monografija* (ats. red. RAIPA, A.), Kaunas: Technologija, 2002, p. 256.

administravimas yra labai plati sąvoka, apėmianti viso viešojo sektoriaus veiklą. A. Raišienė aiškina, kad viešasis administravimas yra visuomenės išrinktos valdžios politikos įgyvendinimas per įvairias valdymo priemones bei mechanizmus, pirmiausia – valstybės administravimo subjektus ir įstatymus.¹⁹

Viešasis administravimas neišvengiamai yra siejamas ir su viešosios politikos įgyvendinimu. A. Raipa pabrėžė, kad analizuojant viešojo administravimo, kaip įvairiapusės veiklos, jungiančios valdžios ir valdymo institucijų politiką, viešąsias programas ir projektus, būtina aptarti viešojo administravimo politinį kontekstą.²⁰ Viešąjį administravimą su viešosios politikos įgyvendinimu taip pat sieja ir V. Nekrošis, kuris viešąjį administravimą sieja ne tik su viešosios politikos įgyvendinimu, bet ir su jos formulavimu. Jo teigimu, viešasis administravimas gali būti suprantamas kaip įvairių teisės aktų įgyvendinimas ar įgyvendinimo priežiūra ir vidaus teisės aktų taikymas.²¹

Kaip jau buvo minėta, viešasis administravimas, kaip valstybės vykdoma veikla, yra glaudžiai susijęs su administracine teise, kuri mokslinėje literatūroje dažnai apibūdinama kaip valdymo teisė, kadangi reguliuoja visuomeninius santykius, susiklostančius organizuojant ir įgyvendinant vykdomąją valdžią, valstybinį valdymą (administravimą), taigi ir viešąjį administravimą. Kadangi viešasis administravimas yra veikla, kurią atlieka valstybės institucijos, taip pat ir vietos savivaldos institucijos, įgyvendindamos įstatymus bei kitus norminius teisės aktus, todėl ši veikla turi būti labai aiškiai ir suprantamai sureguliuota.

Viešasis administravimas yra visiškai nauja kategorija Lietuvos teisėje. Viešojo administravimo veiklą atlieka valstybės bei savivaldos institucijos, kurios yra labai įvairios, todėl siekiant suvienodinti viešojo administravimo subjektų veiklą bei realizuoti Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą nuostatą, kad valdžios institucijos tarnauja žmonėms, 1999 metais buvo pradėta viešojo administravimo teisinio reglamentavimo reforma.

1999 m. birželio 17 d. buvo priimtas Viešojo administravimo įstatymas, kurio tikslas buvo sudaryti būtinas teisinis prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Šis įstatymas 2006 m. birželio 27 d. buvo pakeistas, įtvirtinant tokią viešojo administravimo sąvoką: viešasis administravimas -

¹⁹ RAIŠIENĖ, A. G. Valstybės vaidmuo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, Nr. 4. p. 19.

²⁰ RAIPA, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002, Nr. 2. p. 11.

²¹ NEKROŠIS, V. Viešasis administravimas / Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Vilnius: UAB "Poligrafija ir informatika", 2004. p. 423.

įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą.²²

Vadovaujantis šiuo apibrėžimu galime išskirti tokius viešojo administravimo požymius: 1) viešasis administravimas yra veikla; 2) tai vykdomoji veikla; 3) tai įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuota veikla; 4) tai viešojo administravimo subjektų vykdoma veikla; 5) tai skirta įstatymams ir kitiems norminiams aktams įgyvendinti veikla. Taigi viešasis administravimas yra veikla, kurią atlieka specialus subjektų ratas – viešojo administravimo subjektai. Viešojo administravimo įstatyme yra apibrėžta, kad viešojo administravimo subjektas yra institucija, įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, kitas fizinis ar juridinis asmuo, kuriuos įstatymai įgalioja atlikti viešąjį administravimą.

²² Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas: Žin., 2006, Nr. 77-2975.

2. Viešojo administravimo modeliai

2. 1. Tradicinis viešojo administravimo modelis

Viešasis administravimas yra socialinio valdymo rūšis, kuri turi ilgą istoriją. Bėgant laikui, keitėsi ir viešojo administravimo teorijos bei viešojo administravimo modeliai. Ankščiau veikusios administravimo sistemos buvo asmeninės, grindžiamos lojalumu ir ištikimybe konkrečiam asmeniui. Ir nebuvo jokių garantijų, kad žmonės, dirbantys šioje srityje būtų kompetentingi. Tačiau tokia sistema nebuvo veiksminga. Gyventojai, t. y. valdomieji ilgainiui pradėjo nebepasitikėti valdžia, valdančiaisiais. Todėl atsirado būtinybė reformuoti viešąjį administravimą. Taip XIX amžiaus pabaigoje pradėjo formuotis vadinamasis tradicinis viešojo administravimo modelis, kuris baigė formuotis per pirmuosius du XX a. dešimtmečius ir kurio teorinis pagrindas buvo M. Weberio biurokratijos teorija, kuri rėmėsi racionalios biurokratijos koncepcija, idealių viešpatavimo tipų charakteristika bei nuostata, kad biurokratija – tai taisyklėmis nustatoma tvarka, kuri laikoma pačia veiksmingiausia žmonių organizacijos forma.

M. Weberio siūlyta biurokratijos teorija buvo neasmeniška, racionali, specifinė, universali ir orientuota į laimėjimus. Ji buvo visiškai priešinga tuo metu veikusiam asmenine nauda pagrįstam viešajam administravimui. O. E. Hugesas tradicinį viešojo administravimo modelį apibūdina kaip didįjį reformų vyksmą, kadangi ankščiau viešojo administravimo funkcijas atliko neprofesionalūs, paprastai susaistyti asmeniniu lojalumu lyderiui asmenys, o įsigalėjęs tradiciniam viešojo administravimo modeliui viešųjų organizacijų administravimas tapo profesionaliu užsiėmimu. Tarnavimas visuomenei tapo darbu, reikalaujančiu geriausių žmonių, galinčių suformuoti administravimo elitą ir visada veikti pagal nustatytus įstatymus. Šis modelis ilgą laiką laikėsi ir nekito, tačiau ilgainiui buvo pradėtas kritikuoti dėl to, kad buvo nelankstus, orientuotas į rezultatus, o ne į nustatytų procedūrų laikymąsi. Atsižvelgiant į tai, šis modelis ilgainiui pradėtas reformuoti ar net išstumti.²³

Tradicionis viešojo administravimo modelis remiasi M. Weberio biurokratijos teorija, kuri vadovavosi šiais principais: 1) griežtai nustatytos ir juridiskai įteisintos veiklos sritys – jos tvarkomos administracinėmis nuostatomis; 2) hierarchija numato griežtą subordinaciją ir kontrolę;

²³ HUGES, O. E. Public Management and administration: An Introduction. Second Edition. Chipenham, Wiltshire: Printed in Great Britain by Antony Row Ltd, 1998. p. 22-25.

3) įstaiga valdoma remiantis iš anksto parengtais dokumentais; 4) įstaiga valdoma šiuolaikiškais metodais, nuolatos keliama darbuotojų kvalifikacija; 5) plati organizacijos veikla reikalauja iš valstybės tarnautojų visiškai atsiduoti darbui; 6) vadyba pagrįsta bendromis tvirtomis taisyklėmis.²⁴

M. Weberis taip pat teigė, kad valstybės tarnautojai didžiuojasi savo profesija ir turimomis pareigomis, kurias jie gali eiti visą gyvenimą, vykdo griežtai nustatytas funkcijas ir gauna gerą atlyginimą, o senatvėje – pensiją.²⁵ J. E. Lane pažymi, kad viešojo administravimo modelis viešąjį sektorių traktuoja remdamasis viešosios tarnybos kaip profesijos suvokimu. Administratorius turi būti visiškai užsiėmęs atitinkamo administracinio vaidmens užduočių vykdymu.²⁶ Taigi tradicinis viešojo administravimo modelis toleruoja samdą visam gyvenimui, o valstybės tarnautojus priskyrė ypatingam visuomenės sluoksniui su tam tikromis privilegijomis, tačiau mainais iš jų reikalaujama ir tam tikro profesionalumo.

Šiam modeliui taip pat būdingas griežtas politinės veiklos ir administravimo atribojimas. Viešasis administravimas yra detalus ir sistemiškas viešosios teisės įgyvendinimas. W. Wilsono teigimu, administravimas nėra politikų veiklos sritis. Administraciniai klausimai nėra politiniai klausimai.²⁷

Tradicinio viešojo administravimo modelio bruožai yra administravimas pagal politinių lyderių vykdomą oficialią kontrolę, pagrįstas griežtu hierarchiniu biurokratijos modeliu, disponuojančiu nuolatiniais ir nešališkais pareigūnais, kurie motyvuoti tik viešaisiais interesais bei vienodai tarnaujantys bet kuriai valdančiajai partijai ir nekuriantys politikos, bet vykdančios tik politikų suformuluotą politiką.²⁸ Galima teigti, kad vertinti viešąjį administravimo modelį galima ne tik atskiriant politikų ir administratorių darbą, bet ir pastebint, jog administratoriai yra lyg ir nematoma grandis, asmeniškai nesusiję su konkrečiu sprendimu ar visos organizacijos veikla, o tai reiškia, kad skiriasi jų ir atskaitomybė bei atsakomybė.

Ilgainiui išryškėjo tradicinio viešojo administravimo modelio trūkumai. S. Puškorius išskiria kelis tradicinio viešojo administravimo modelio trūkumus: 1) hierarchinės valdymo struktūros nėra būtinas efektyvios organizacijos veiklos elementas; 2) biurokratija, nors ir

²⁴PUŠKORIUS, S. (ats. red.) Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 40.

²⁵Ten pat, p. 40.

²⁶LANE, J. E. Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001, p. 16.

²⁷PUŠKORIUS, S. (ats. red.) Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 40.

²⁸BAKAVECKAS, A., Lietuvos vykdomoji valdžia, Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 116.

patikima, tačiau priešinasi naujovėms, o politinė kontrolė ne visada užtikrina pakankamą atsakomybę; 3) biurokratai nemėgsta demokratijos ir rinkos reikalavimų; 4) biurokratai bijo neigiamų kontrolės padarinių ir nesistengia, kad veikla būtų efektyvesnė; 5) biurokratai vengia rizikos ir netikslingai naudoja išteklius.²⁹ Taip pat šio modelio trūkumu laikytina tai, kad tradicinio viešojo administravimo modelis toleruoja samdą visam gyvenimui, o tai sudaro sąlygas sąstingui, nekompetentingumui ir smulkmeniškumui. Šis veiksnys taip pat gali lemti, kad iš valstybės tarnybos pasitrauks talentingi darbuotojai. Biurokratinės sistemos prisitaiko prie nustatytų darbo procedūrų. Vykdyti šių procedūrų reikalavimus tampa svarbiau nei siekti rezultatų. Taigi akivaizdu, kad šiam viešojo administravimo modeliui nėra būdingas kūrybiškumas, jis nėra orientuotas į rezultatus.

Tačiau nepaisant paminėtų trūkumų šis viešojo administravimo modelis išsilaikė beveik šimtmetį ir tik apie 1980 metus valstybės nutolo nuo jo. Nors ir kritikuojamas dėl per griežto reglamentavimo, mažo lankstumo, nepakankamo demokratiškumo, sąlygų tarnautojų iniciatyvai pasireikšti nesudarymo ir pan., tačiau siekiant administravimo efektyvumo su šiais trūkumais yra taikstomasi, todėl šis viešojo administravimo modelis su tam tikrais neišvengiamais pokyčiais iki šiol egzistuoja daugelyje kontinentinės teisės tradicijos šalių, pvz., Vokietijoje, Prancūzijoje.

2. 2. Naujasis viešojo administravimo modelis

XX a. pabaigoje vyriausybės ir kitos viešosios organizacijos pradėjo domėtis kitomis, lankstesnėmis ir efektyvesnėmis viešojo administravimo teorijomis, labiau orientuotomis į rezultatą, o ne į formalias procedūras. Tradicinio viešojo administravimo modelio trūkumai paskatino sukurti viešojo pasirinkimo teoriją, pagrįstą mikroekonomikos principų taikymu politinėje ir socialinėje sferose bei susijusia su valstybės valdžios mažinimu. Šios teorijos esmė yra ta, kad žmonės iš esmės yra egoistai ir savanaudžiai. J. E. Lane rašo, kad įstaigų darbuotojai nėra nesavanaudiški savo politinių šeiminių tarnai, atsidavę neutraliam ir objektyviam profesinės pareigos vykdymui. Anaiptol, jo teigimu, viešieji administratoriai vykdo savo pareigas skatinami savanaudiškumo, o įstaigos viešuosius tikslus redukuoja iki priemonių, reikalingų pasiekti jiems svarbesnius asmeninius tikslus – tokius kaip atlyginimas, asmeninė valdžia ir

²⁹ PUŠKORIUS. S. (ats.red). Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. p. 41.

prestižas bei darbo vietos garantija.³⁰ Taigi viešojo pasirinkimo teorija paneigė M. Weberio teoriją, kad biurokratai vadovaujasi tik valstybės interesais.

Viešojo pasirinkimo teorija rekomenduoja ryžtingai mažinti valstybės ir biurokratijos vaidmenį, taip pat panaikinti kliūtis tarp viešojo ir privataus sektorių ir apibrėžti tas situacijas bei aplinkybes, kai viešojo sektoriaus galimybės yra pakankamos ir ekonomiškai pagrįstos. Tai reiškia, kad reikia keisti biurokratinę valdymo struktūrą, taikomą darbuotojų motyvavimo sistemą, kad sėkmingai veiktų naujos valdymo struktūros bei nauja skatinimo sistema ir valstybės lėšomis finansuojamos paslaugos eitų kartu su rinkos dėsniais, būtų teikiamos tik tos paslaugos, kurių negali perimti privatus sektorius.

Devintame XX amžiaus dešimtmetyje viešajame sektoriuje pradėjo formuotis naujas vadybinis požiūris, kurį vieni autoriai pavadino naująja viešąja vadyba (angl. New Public Management), kiti - „menedžerizmu“.³¹

Naujasis viešojo administravimo supratimas apima: 1) rezultatus ir asmeninę vadybininko asmenybę, 2) lankstesnę organizacijos struktūrą, reikalavimus personalui, priėmimo į darbą terminus ir sąlygas, 3) aiškiai apibrėžiamus organizacinius ir personalo komplektavimo klausimus, nustatomus darbų atlikimo rodiklius, 4) politizuotus aukštuosius valdininkus, 5) valstybinės institucijos siekimą plačiau panaudoti privataus sektoriaus metodus, 6) siekimą mažinti valstybės vaidmenį gaminant prekes ir teikiant visuomenei paslaugas, plečiant privatizacijos procesą ir taikant kitus rinkos veiksnius. Taigi ši teorija siejama su privataus sektoriaus laimėjimų taikymu viešajame sektoriuje, o tai reiškia, kad valstybės tarnautojai turi būti daugiau vadybininkai nei administratoriai, ir tokiu būdu užtikrinamas ne tik laisvesnis bendravimas, bet ir valdymo bei sprendimų priėmimo skaidrumas.

Kai kurie mokslininkai skiria dvi sąvokas – naujasis viešasis administravimas ir naujoji viešoji vadyba. J. Denhardt ir R. Denhardt nurodo, kad nors šios sąvokos dažnai vartojamos kaip sinonimai, tačiau tarp jų galima išžiūrėti skirtumą, kadangi kalbant apie viešąją vadybą yra didesnis polinkis į vadybinės elgsenos ekonominę interpretaciją, o diskusijos apie viešąjį administravimą dažniausiai remiasi politikos mokslu, sociologija ir organizacijų analize.³²

Naujasis viešojo administravimo modelis siūlo plačiau įtraukti personalą į sprendimų priėmimo procesą ir valdymą, sumažinti administracinę kontrolę - numatyti griežtus valdymo

³⁰ LANE, J. E. Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001, p. 17.

³¹ PUŠKORIUS, S. (ats.red.). Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 58.

³² DENHARDT, J. V; DENHARDT, R. B. The new Public Service: Serving not Steering. New York, London: M.E. Sharpe, 2003, p. 20.

tikslius, pagyvinti grįžtamąjį ryšį su klientais, įtraukti juos į valdymo procesą. Dedamos pastangos pakelti priimančių politinius sprendimus asmenų kvalifikaciją, pagerinti santykius su politikais, siekiama didesnio nuoseklumo ir skaidrumo priimant sprendimus ir pasidalijant atsakomybę su visuomene.³³ Šis viešojo administravimo modelis siejamas ne su nelanksčia M. Weberio teorija, bet su privačia vadyba. Naujoje teorijoje vadybininkai prisiima atsakomybę už rezultatus. Vadybininkai viešajame sektoriuje turi tapti ir biurokratais, ir politikais, stengtis sąveikauti su politikais ir išorinėmis aplinkybėmis taip, kad tai būtų naudinga abiem šalims. Atsakomybė turėtų būti pasidalijama tarp politikų ir vadybininkų.

Naujoji viešoji vadyba remiasi kontraktų sistema, o ne samda visam gyvenimui. Ši viešojo administravimo sistema, dar kartais vadinama „grobio“ teorija, remiasi tuo, kad viešąjį administravimą geriausiai gali įgyvendinti politikų paskirti valstybės tarnautojai, kurių kadencija yra tiesiogiai susijusi su konkrečiu metu į valdžią atėjusių politikų kadencija.³⁴ Tarp hierarchinių lygmenų siekiama taikyti laisvesnį bendradarbiavimo stilių, į vadovaujančius postus siekiama skirti asmenis, turinčius vadybinių sugebėjimų. Esminis šio viešojo administravimo modelio bruožas yra tas, kad žymią dalį savo funkcijų paslaugų sferoje valdžios įstaigos sutartimis turėtų perduoti privačioms organizacijoms. Tačiau naujųjų viešojo administravimo sistemų efektyvumas priklauso nuo konkrečioje valstybėje susiformavusių valdymo bei administravimo tradicijų ir esamos įstatyminės bazės.³⁵

Šios naujojo viešojo administravimo idėjos labiausiai išplito Didžiojoje Britanijoje, Naujojoje Zelandijoje, Australijoje bei Jungtinėse Amerikos Valstijose. Vėliau jos buvo perimtos ir Skandinavijos valstybėse bei kontinentinėje Europoje.

Tačiau ilgainiui išryškėjo ir šio modelio trūkumai: rinka tinka ne visoms valdžios veiklos sritims, didesnė administratorių autonomija reiškia miglotą atskaitomybę bei didesnę riziką, konkurencijos principų taikymas viešajame sektoriuje viešąsias organizacijas skatina konfliktuoti, o ne bendradarbiauti, galimas viešojo sektoriaus personalo demoralizavimas.³⁶ Pastaruoju metu pastebimas domėjimosi naujojo viešojo administravimo modeliu mažėjimas. Mokslinėje plotmėje vis dažniau imama akcentuoti tokias sąvokas kaip demokratija, savigarba ir

³³ PUŠKORIUS, S. (ats.red.). Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 61.

³⁴ GYLYS, A; VAIČAITIS, A. V. Viešojo administravimo problemos ir mūsų teisinis mentalitetas. *Jurisprudencija*, 2003, t.39(31), p. 70.

³⁵ DOMARKAS, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, p. 9.

³⁶ DOMARKAS, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, p. 10.

piliėtis, o ne rinka, konkurencija ir klientas. Kaip alternatyva viešojo administravimo modeliui remdamasi pilietiškumo, demokratijos, tarnavimo visuomenei pagrindu pradėjo formuotis nauja viešojo administravimo teorija, kuri gavo pavadinimą *naujoji viešoji tarnyba*. Šias idėjas išreiškė J.V. Denhardt ir R. B. Denhardt knygoje “Naujoji viešoji tarnyba: tarnauti, o ne valdyti” (The new Public Service: Serving not Steering). Šioje knygoje autoriai išskiria tokias naujosios viešosios tarnybos nuostatas: tarnauti piliečiams, o ne klientams, siekti išsiaiškinti visuomenės interesus, vertinti pilietiškumą, o ne verslininkiškumą, mąstyti strategiškai, veikti demokratiškai, valstybės tarnautojai turi turėti galvoje tai, kad atskaitomybė neapsiriboja rinkos reikalavimais, jie turi paklusti konstitucijai, įstatymams bei bendruomenės vertybėms, politinėms normoms, profesiniams standartams ir piliečių interesams, labiau tarnauti, o ne „vairuoti“, t. y. labai svarbu, kad valstybės tarnautojai atliktų bendrąjį demokratinėmis vertybėmis grindžiamą vadovavimą, padėdami piliečiams išreikšti ir įgyvendinti bendrus interesus, o ne stengtųsi kontroliuoti arba vairuoti visuomenę kita kryptimi, vertinti žmones, t. y. valdymas turi remtis pagarba visiems žmonėms.

Šios naujos idėjos, kaip pastebi V. Domarkas, kol kas diskutuojamos tik moksliniuose darbuose ir praktikoje jos dar nerado atgarsio ir nėra taikomos.³⁷ Tačiau šiuo metu vykstantys globalizacijos procesai neišvengiamai veikia ir veiks viešojo administravimo reformas. Naujos demokratinės valstybės kurdamos savo viešojo administravimo sistemas, prieš pasirinkdamos sau tinkamiausią modelį turi ir gali įvertinti kitų valstybių patirtį šioje srityje bei atsižvelgdamos į savo padėtį pasirinkti tinkamiausią viešojo administravimo modelį, derindamos abiem modeliams būdingus bruožus.

Tačiau grynuoju pavidalu pagrindiniai viešojo administravimo modeliai – tradicinis viešojo administravimo modelis, arba biurokratinis, naujasis viešasis administravimas, arba naujoji viešoji vadyba, egzistuoja retai. Derinant abiejų šių pagrindinių viešojo administravimo modelių sistemas buvo sukurta trečioji – mišri sistema. Mišri sistema stengiasi derinti abi šias viešojo administravimo sistemas. Iš tradicinio viešojo administravimo modelio perimama stabili struktūra, karjeros valstybės tarnautojai, kas lemia pastovumą bei perimamumą. Iš naujosios viešosios vadybos perimama politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai, kurių įgaliojimų laikas yra siejamas su politikų įgaliojimų laiku.³⁸ Taip siekiama užtikrinti reformų vyksmą.

³⁷ DOMARKAS, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, p. 7-15.

³⁸ PUŠKORIUS, S. (ats.red.). *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 39-48.

1990 metais Lietuvoje atkūrus Nepriklausomybę kurį laiką dar veikė sovietinis viešojo administravimo modelis. Šis viešojo administravimo modelis, suprantama, buvo neefektyvus ir nelankstus ir visiškai netiko naujoje realybėje. Atsirado būtinybė adaptuoti viešąjį sektorių ir pritaikyti jį dirbti naujoje aplinkoje. 1995 m. balandžio 4 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas,³⁹ kuriuo Lietuvoje buvo įtvirtintas mišrusis viešojo administravimo modelis. Šiame įstatyme buvo numatyta dviejų kategorijų – politinio pasitikėjimo, arba A lygio, bei karjeros, arba B lygio, valstybės tarnautojų sistema. Ši valstybės tarnautojų sistema iš esmės nepasikeitė ir vėlesniuose teisės aktuose.

³⁹ Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas: Žin., 1995, Nr. 33-759.

3. Viešojo administravimo reformos ir jų teisinio reglamentavimo raida Lietuvoje

3. 1. Viešojo administravimo reformos etapai

Nuo pat Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje vyksta viešojo administravimo reforma. Kadangi perimta sovietinė valdžios sistema, kaip buvo minėta, buvo visiškai netinkanti, neefektyvi, nelanksti, todėl buvo būtina ją reformuoti transformuojant valstybės valdymo institucijų sistemą ir valdymo metodus iš sovietinės – totalitarinės į šiuolaikinę – demokratinę padėtį bei integruojantis į Vakarų socialinę ir ekonominę sistemą.⁴⁰ A. Gylys bei V. A. Vaičaitis išskiria tris viešojo administravimo reformos etapus:

- 1) Nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 1992 m. spalio 25 d., t.y. iki Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo;
- 2) Nuo 1993 m. iki 1999 m. pradžios;
- 3) Nuo 1999 m.

Darbe bus apžvelgti visi trys viešojo administravimo reformos etapai, kas kiekviename jų buvo padaryta, kokie teisės aktai buvo priimti.

Pirmasis etapas apima laikotarpį nuo Nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. kovo 11 d. iki Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo. Atkūrusi Nepriklausomybę, Lietuvos Aukščiausioji Taryba priėmė Lietuvos Respublikos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, kuris įtvirtino demokratinę santvarką Lietuvoje bei Lietuvos valstybinę valdžią padalijo į įstatymų leidžiamąją (Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba), vykdomąją (Lietuvos Respublikos Vyriausybė) ir teisminę (Teismas). Detalesnio valstybės tarnybos ar viešojo administravimo reglamentavimo šiame įstatyme nebuvo, tačiau minimi pareigūno ir tarnybinių pareigų terminai iš dalies gali būti laikytini valstybės tarnybos reglamentavimo užuomazgomis. Tačiau faktiškai dar išliko sovietinė valdžios struktūra, besiremianti vieningos valdžios koncepcija, kurios esmę sudarė vientisa liaudies deputatų tarybų sistema. Taigi, atkūrusi Nepriklausomybę, Lietuva perėmė iš sovietų sąjungos valstybės valdymo aparatą, kuris buvo neefektyvus ir nelankstus. Atsirado būtinybė adaptuoti viešąjį sektorių ir pritaikyti jį dirbti naujoje aplinkoje. Laikinajame Pagrindiniame įstatyme taip pat buvo atsisakyta socialistinės

⁴⁰ ŠAKOČIUS, A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime. In *Viešasis administravimas: monografija*. (ats. red. Raipa, A), Kaunas: Technologija, 2002, p.256.

nuosavybės bei įteisinta privati nuosavybė, taigi atsirado viešasis ir privatus sektoriai. Laikotarpis nuo valstybingumo atkūrimo 1990 m. kovo 11 d. iki Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo 1992 m. spalio 25 d. yra pereinamasis laikotarpis, kadangi tuo laikotarpiu buvo stengiamasi nubrėžti aiškius siekius, aiškia valstybės valdžios viziją bei ją įtvirtinti teisės aktuose, kadangi besikeičianti Lietuvos politinė situacija neišvengiamai reikalavo nukreipti valstybės raidą žmogaus ir jo poreikių vertinimo bei tenkinimo linkme.

Antrasis etapas apima laikotarpį nuo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 1992 m. spalio 25 d. priėmimo iki 1999 metų. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje buvo įtvirtinta tautos valia, kuri išreiškia tautos siekį turėti demokratinę darnią pilietinę visuomenę ir teisinę valstybę. Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinama nuostata, kad valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Taigi Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimo principas, kuris suponuoja valdžių atsvarą viena kitai. Taip pat įtvirtinta nuostata, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Piliečiams suteikiama teisė lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą bei laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ir pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus. Taigi Konstitucijoje įtvirtintas valdžios institucijų atskaitomybės visuomenei principas. Taip pat Konstitucijoje įtvirtintos kontrolės institucijos: Valstybės kontrolė, Seimo kontrolieriaus institucija. Šiuo laikotarpiu pradėtas valdžios dekoncentravimo ir decentralizavimo procesas. Priimti Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų⁴¹ bei Lietuvos Respublikos apskrities valdymo⁴², Lietuvos Respublikos vietos savivaldos⁴³ įstatymai.

1995 m. gegužės 30 d. priimtas Valstybės kontrolės įstatymas,⁴⁴ kuris apibrėžė valstybės kontrolės veiklos teisinius pagrindus. Valstybės kontrolė apibrėžiama kaip Seimui atskaitinga aukščiausia audito institucija, kuri prižiūri, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas⁴⁵ buvo priimtas vėliau, t.y. 1998 m. gruodžio 3 dieną. Įstatymas nustatė Seimo kontrolierių pareigą tirti piliečių skundus dėl valdžios ir kitų institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. 2004 m. lapkričio 25 d. buvo priimta nauja šio įstatymo redakcija,⁴⁶ kurioje apibrėžti Seimo kontrolierių veiklos tikslai – ginti žmogaus teises į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar

⁴¹ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas: Žin., 1994, Nr. 60-1183.

⁴² Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas: Žin., 1994, Nr. 101-2015.

⁴³ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas: Žin., 1994 Nr. 55-1049.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas: Žin., 1995, Nr. 51-1243.

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas: Žin., 1998, Nr. 110-3024.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas: Žin., 2004, Nr. 170-6238.

valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms. Taigi Seimo kontrolieriai tiria skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje.

1995 m. balandžio 4 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas⁴⁷, kurio paskirtis nustatyti valstybės valdymo tarnybą, priėmimo į valstybės valdymo tarnybą tvarką, valdininkų teises, pareigas ir atsakomybę, tarnybos santykių pasibaigimą. Šis įstatymas įtvirtino valstybės ar savivaldybės valdininkų bei valstybės ar savivaldybės tarnautojų teisinę padėtį. Pagal šį įstatymą valstybės ar savivaldybės tarnautojais buvo laikomi įstaigų ir organizacijų darbuotojai, kuriems atlyginimas buvo mokamas iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų. Valdininkai buvo skirstomi į A, arba politinio pasitikėjimo ir B, arba karjeros valstybės tarnautojus. Taigi šiuo įstatymu Lietuvoje buvo pasirinktas mišrus viešojo administravimo modelis.

1997 m. liepos 2 d. priimtas Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas,⁴⁸ kuris apėmė visus valstybės tarnautojus. Šiuo įstatymu buvo numatytos metinės privačių interesų deklaracijos, pareiga nusišalinti, jei atsiranda tikimybė supainioti viešus ir privačius interesus. Siekiant įgyvendinti šį įstatymą buvo įsteigta Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, kuri yra atskaitinga Seimui.

1999 metais pradedamas svarbiausias – **trečiasis** – viešojo administravimo reformos etapas. Šiame etape yra priimti teisės aktai, tiesiogiai reglamentuojantys viešąjį administravimą. Pirmą kartą pozityviojoje teisėje įtvirtinama kategorija *viešasis administravimas*.

1999 metais buvo priimti tokie svarbūs įstatymai kaip Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas,⁴⁹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas,⁵⁰ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas,⁵¹ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas.⁵² Kai kuriais šiuo laikotarpiu priimtais įstatymais buvo apibrėžtos viešojo administravimo, viešojo administravimo subjektų ir kitos sąvokos bei nustatytos institucijos, kurios sprendžia ginčus, kilusius tarp asmenų, besikreipiančių į viešojo administravimo subjektus, ir viešojo administravimo subjektų, taip pat tarp pačių

⁴⁷ Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas: Žin., 1995, Nr. 33-759.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas: Žin., 1997, Nr. 67-1659.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, Žin., 1999, Nr. 13-308.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas: Žin., 1999, Nr. 60-1945

⁵¹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas: Žin., 1999, Nr. 66-2130.

⁵² Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas: Žin., 1999, Nr. 13-310.

viešojo administravimo subjektų. Taigi šiuo laikotarpiu buvo sukurta ir patobulinta administracinių teismų sistema, taip pat pradėtos kurti ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijos – administracinių ginčų komisijos.

Toliau darbe bus nagrinėjamas šis – svarbiausias viešojo administravimo reformos etapas. Apskritai dažnai viešojo administravimo reformos tyrinėjimai yra siejami tik su šiuo laikotarpiu, kadangi šiuo laikotarpiu pradėtas viešojo administravimo teisinis reglamentavimas, įtvirtintos bei apibrėžtos svarbiausios sąvokos, sukurtos institucijos, nagrinėjančios administracinius ginčus.

3. 2. Viešojo administravimo sąvokos įtvirtinimas teisėje

Pirmiausia galima pažymėti, kad pradėjus viešojo administravimo teisinio reglamentavimo reformą pastebimas tam tikras nenuoseklumas, nes įstatymų leidėjas šią reformą pradėjo vykdyti ne nuo Viešojo administravimo įstatymo priėmimo, kuris turėjo būti šios reformos atskaitos taškas ir kertinis akmuo, o nuo Administracinių bylų teisenos įstatymo.⁵³ Taigi terminas „viešasis administravimas“ Lietuvos juridinėje terminologijoje pirmą kartą buvo pavartotas 1999 m. sausio 14 d. priimtame Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme.⁵⁴ Šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje viešasis administravimas apibrėžiamas kaip įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomąją veiklą, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų aktams įgyvendinti ir taikyti, numatomoms viešosioms paslaugoms teikti bei valstybės ir vietos savivaldos institucijų vidiniam administravimui organizuoti bei vykdyti. Taip pat šiame įstatyme apibrėžiami viešojo administravimo subjektai, jų sistema, tarnybiniai ginčai, numatyta galimybė kreiptis tiek į ikiteisminę administracinių ginčų nagrinėjimo instituciją, tiek į administracinius teismus. 2000 metų rugsėjo 19 d. buvo priimta nauja šio įstatymo redakcija,⁵⁵ kurioje viešasis administravimas apibrėžiamas kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų

⁵³ GYLYS, A.; VAIČAITIS, A. V. Viešojo administravimo problemos ir mūsų teisinis mentalitetas. *Jurisprudencija*, 2003, t.39 (31), p. 70.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas: Žin., 1999, Nr. 13-308.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimo įstatymas: Žin., 2000, Nr. 85-2566.

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

1999 m. birželio 17 d. buvo priimtas Viešojo administravimo įstatymas, kurio tikslas – sudaryti būtinas teisinės prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms ir kuris apibrėžė viešojo administravimo sąvoką, viešojo administravimo principus, viešojo administravimo subjektų sistemą, viešojo administravimo sritis, administracines procedūras ir prievoles nagrinėjant bei sprendžiant asmenų prašymus ir skundus.

Šio įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje buvo įtvirtinta tokia viešojo administravimo samprata: tai 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. Šis įstatymas nustatė tris viešojo administravimo sritis: 1) administracinis reglamentavimas, 2) vidaus administravimas, 3) viešųjų paslaugų administravimas. Taigi Viešojo administravimo įstatymas viešųjų paslaugų teikimo nepriskyrė viešajam administravimui. Pagal šį įstatymą viešojo administravimo sričiai priklauso tik viešųjų paslaugų administravimas, bet ne jų teikimas.

Matyti, kad Administracinių bylų teisenos įstatymas plačiau apibrėžė viešojo administravimo sritis bei priskyrė joms ir viešųjų paslaugų teikimą. Tuo pačiu išplėtė ir viešojo administravimo subjektų ratą, kadangi viešąsias paslaugas teikiantys subjektai pateko į viešojo administravimo subjektų sistemą. Tuo tarpu pagal Viešojo administravimo įstatymą viešąsias paslaugas teikiantys subjektai nepateko į viešojo administravimo subjektų ratą, kadangi viešųjų paslaugų teikimas pagal šį įstatymą nėra viešojo administravimo sritis, o į viešojo administravimo subjektų sistemą pateko tik tie „kiti viešojo administravimo subjektai“, kuriems suteikti viešojo administravimo įgaliojimai.

Taigi viešojo administravimo sąvoką ir viešojo administravimo subjektų sistemą šie įstatymai apibrėžė skirtingai. Į tai dėmesį atkreipė ir ginčus nagrinėjantys administraciniai teismai. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2001 m. sausio 21 d. nutartyje atkreipė dėmesį į tai, kad šiuose įstatymuose viešojo administravimo sampratos turinys nėra identiškas – skiriasi veiklos viešųjų paslaugų srityje vertinimas.⁵⁶

⁵⁶ Administracinė byla Nr. AS⁷ – 76/2001 – Administracinių teismų praktika. Nr. 1, 2001, p. 274.

Antai iškilo klausimas, koks teismas turi spręsti ginčą dėl viešųjų paslaugų teikimo subjektų veiksmų. Pavyzdžiui, dėl vieno iš tokių ginčų teisingumo buvo kreiptasi į specialiąją teisėjų kolegiją. Specialioji teisėjų kolegija 2001 m. vasario 2 d. nutartyje, sprendama klausimą dėl VŠĮ Veisėjų pensionato vadovybės sprendimo pašalinti iš pensionato B. M. panaikinimo teisingumo, pasirėmė Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 2 dalimi ir konstatavo, kad viešųjų paslaugų administravimas bei teikimas priskiriamas prie viešojo administravimo, todėl šis ginčas yra nagrinėtinas administraciniame teisme.⁵⁷

2006 m. birželio 27 d. buvo priimta nauja Viešojo administravimo įstatymo redakcija⁵⁸, kuri įsigaliojo 2007 m. sausio 1 d. Priėmus naują šio įstatymo redakciją viešojo administravimo sritis buvo išplėsta įtraukiant administracinių paslaugų teikimą. Tačiau viešųjų paslaugų teikimas ir toliau nelaikomas viešojo administravimo sritimi. Ir tik 2007 m. birželio 7 d. priėmus Administracinių bylų teisenos įstatymo 2, 3, 15, 18, 19, 20, 22, 33, 35, 40, 46 ir 88 straipsnių pakeitimo įstatymą⁵⁹ ši teisės normų kolizija buvo eliminuota ir viešojo administravimo sąvoka Administracinių bylų teisenos įstatyme buvo apibrėžta taip, kaip ir Viešojo administravimo įstatyme: viešasis administravimas - įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą.

Galima dar paminėti, jog iki priimant naują Viešojo administravimo įstatymo redakciją buvo keletą kartų keisti kai kurie šio įstatymo straipsniai. 2002 m. gruodžio 10 d. buvo priimtas 39 straipsnio pakeitimo įstatymas.⁶⁰ Šiuo įstatymu įtvirtinta, kad dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų atsiradusi turtinė ir neturtinė žala atlyginama Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nustatyta tvarka. Taigi nebeliko neturtinės žalos ribojimo, kadangi iki straipsnio pakeitimo neturtinė žala buvo ribojama nuo 300 iki 5000 litų.

⁵⁷ Administracinių teismų praktika. Nr. 1, 2001, p. 201-207.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas: Žin., 2006, Nr. 77-2975.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2, 3, 15, 18, 19, 20, 22, 33, 35, 40, 46 ir 88 straipsnių pakeitimo įstatymas: Žin., 2007, Nr. 72-2830.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 39 straipsnio pakeitimo įstatymas: Žin., 2002, Nr. 123-5557.

2003 m. spalio 14 dieną buvo priimtas Viešojo administravimo įstatymo 13 straipsnio pakeitimo įstatymas.⁶¹ Šiuo įstatymu buvo sustiprinta viešojo administravimo subjektų vidaus bei išorės kontrolė. Vidaus auditas nuo 2004 m. sausio 1 dienos atliekamas pagal Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo nustatytą tvarką, o ne pagal administravimo institucijos auditoriaus ar audito įmonės jų nuostatuose nustatytą tvarką, kaip kad buvo nustatyta anksčiau. Išorės auditą nuo 2004 m. sausio 1 dienos atlieka Valstybės kontrolės pareigūnai, savivaldybių kontrolieriai ir audito įmonės. Taigi pirmiausiai buvo keičiamas įstatymo straipsnis, reglamentuojantis vidaus bei išorės auditą.

2005 m. birželio 9 d. priimtas Viešojo administravimo įstatymo 19 straipsnio pakeitimo įstatymas,⁶² kuriuo buvo įteisinta galimybė kreiptis į viešojo administravimo subjektus su prašymais bei gauti atsakymus elektroniniu būdu. Šis įstatymo straipsnio pakeitimas yra siejamas su informacinės visuomenės kūrimu. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001 m. rugpjūčio 10 d. priėmė nutarimą Nr. 984, kuriuo patvirtino Lietuvos informacinės visuomenės plėtros strateginį planą.⁶³ Šiame nutarime viena iš prioritetinių sričių plėtojant informacinę visuomenę išskiriamas viešasis administravimas.

2006 m. birželio 27 dieną priimto Viešojo administravimo pakeitimo įstatymo 3 straipsnis, kuris nustatė, kad Viešojo administravimo įstatymo nauja redakcija įsigalioja nuo 2007 m. sausio 1 d., jau 2006 m. lapkričio 21 d.⁶⁴ buvo keičiamas ir nustatyta, kad įstatymo 11 straipsnio 3, 4, 5, 6 ir 7 dalys, nustatančios viešojo administravimo subjektų struktūrą, įsigalioja ne nuo 2007 m. sausio 1 d., kaip visas įstatymas, o nuo 2007 m. liepos 1 d., t. y. viešojo administravimo subjektų struktūrą nustatančių normų įsigaliojimas nukeliamas vėlesniam laikui. Be to, iš 2007 m. sausio 18 d. priimto Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 ir 3 straipsnių pakeitimo įstatymo,⁶⁵ kuriuo normos, nustatančios viešojo administravimo subjektų struktūrą, pripažįstamos netekusiomis galios, matyti, kad įstatymų leidėjas dar nėra apsisprendęs dėl viešojo administravimo subjektų struktūros. Taip pat tai rodo, kad viešojo administravimo struktūros reformavimas yra sudėtinga sritis.

⁶¹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 13 straipsnio pakeitimo įstatymas: Žin., 2003, Nr. 104-4637.

⁶² Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 19 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas: Žin., 2005, Nr. 76-2746.

⁶³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 10 d. nutarimas Nr. 984 "Dėl Lietuvos informacinės visuomenės plėtros strateginio plano patvirtinimo": Žin., 2001, Nr. 71-2534.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas: Žin., 2006, Nr. 132-4990.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 ir 3 straipsnių pakeitimo įstatymas: Žin., 2007, Nr. 12-497.

Įstatymų leidėjas tą pačią 2007 m. sausio 18 d. priima Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymą,⁶⁶ kuriuo nustatoma viešojo administravimo subjektų struktūra.

Taigi matome, kad buvo tobulinama ir pati viešojo administravimo sąvoka (jos principinis apibrėžimas bei turinys), ir kiti su viešuoju administravimu susiję minėtų įstatymų straipsniai.

3. 3. Viešojo administravimo principai, jų sistemos pokyčiai

Principas yra pagrindinė idėja, pradas. Pats žodis principas yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio principium ir reiškia pradžią, pagrindą. Tarptautinių žodžių žodynas terminą „principas“ apibrėžia keliomis reikšmėmis: 1) įsitikinimas, lemiantis žmogaus santykių su tikrove, jo elgesio ir veiklos normas; 2) pagrindinė kurios nors teorijos, koncepcijos idėja, pagrindinis teiginys; 3) svarbiausioji kurios nors organizacijos (partijos, sąjungos, valstybės žinybos) struktūros arba veiklos taisyklė; 4) pagrindinė kurio nors įrengimo, mechanizmo sandaros ar veikimo savybė.⁶⁷ Iš šių pateiktų definicijų matyti, kad principas yra kokio nors reiškinių pagrindas, grindžiantis reiškinių turinį. Jei principai yra pamatinės tam tikrų reiškinių idėjos, tai atitinkamai teisės principai yra teisės sistemos pamatinės nuostatos, kuriomis grindžiamas teisinis reguliavimas ir teisinė praktika, bendrasis ir individualusis reguliavimas bei teisės realizavimas.⁶⁸ Taigi teisės principai turi didžiulę įtaką teisiniam reguliavimui, kadangi jie kreipia teisės sistemos, teisinio reglamentavimo ar atskirų teisės institutų turinį bei užtikrina darnų teisės sistemos funkcionavimą. Kaip rašo A. Vaišvila, principai – tai svarbiausi teisės esmės konkretėjimo, reiškimosi būdai, arba pagrindinės teisės idėjos, vertybinės orientacijos, kurios nurodo, kaip konkrečiomis teisės normomis turi būti reguliuojami žmonių santykiai, kad įgautų teisių ir pareigų vienovės pavidalą ir būtų humanizuojami bei demokratizuojami. Taip pat nurodo, kad principai „neprasimanomi“, o logiškai išvedami iš teisės esmės kaip subjektinių teisių ir pareigų vienovės, gilinantys į ją

⁶⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas: Žin., 2007, Nr. 17-628.

⁶⁷ KINDREYS, A. (ats.red.). Tarptautinių žodžių žodynas. Trečiasis leidimas. Vilnius: Alma littera, 2004. p. 601.

⁶⁸ Lietuvos konstitucinė teisė. (koord. Jarašiūnas, E.) Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001. p. 202-203

suvokiami ir paaiškinami.⁶⁹ Principai skirstomi į konstitucinius, būdingus visai teisės sistemai, ir šakinius, būdingus konkrečiai teisės šakai.

Jau buvo rašyta apie tai, kad viešasis administravimas (jo teisinis reglamentavimas) yra administracinės teisės dalis. Todėl viešajam administravimui, kaip administracinės teisės institutui, irgi taikomi teisės principai. Jų sistemą pirmiausia lemia daugelis Konstitucijos nuostatų. Tai ir teisinės valstybės principas, ir valdžių padalijimo principas, ir valdymo kontrolės principas, ir žmogaus teisių gynimo principas, ir teisėtumo principas, ir Konstitucijos viršenybės principas, kiti konstituciniai principai.

Viešojo administravimo įstatymo pirmojoje redakcijoje buvo įtvirtinti tokie viešojo administravimo principai: 1) įstatymų viršenybė, 2) objektyvumas, 3) proporcingumas, 4) nepiktnaudžiavimas valdžia, 5) tarnybinis bendradarbiavimas. Taip pat įtvirtinama, kad viešojo administravimo reforma vykdoma remiantis subsidiarumo principu, kuris reiškia, kad aukštesnėms institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos ar kiti asmenys.

Įstatyme pateikiamos ir kiekvieno principo definicijos, t.y. įstatymų leidėjas apibrėžia, ką konkrečiai reiškia atitinkamas principas vykdant viešojo administravimo veiklą. Įstatymo viršenybės principas pagal šį įstatymą reiškia, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šio įstatymo, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais.

Įstatymo viršenybės principas reiškia, kad poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Tesimas keliuose savo nutarimuose išaiškino, kad poįstatyminis aktas yra valdymo aktas, kuriuo realizuojamos įstatymo nuostatos, tačiau juo negalima pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis.⁷⁰ Taigi įstatymo viršenybės principas reiškia, kad administracinis aktas, kuris yra poįstatyminis teisės aktas, negali prieštarauti įstatymams, jų pakeisti ar konkuruoti su jais. Tačiau kritikuotinas aiškinimas, jog įstatymų viršenybės principas reiškia, „kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šio įstatymo, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus“, kadangi įstatyme nėra išdėstyta viešojo administravimo subjektų kompetencija. Be to,

⁶⁹ VAIŠVILA, A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000, p. 123-124.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai: Žin., 2003, Nr. 19-828; Žin., 2003, Nr. 124-5643; Žin. 2004, Nr. 181-6708;.

viename įstatyme išdėstyti visų viešojo administravimo subjektų kompetenciją būtų neįmanoma, kadangi viešojo administravimo subjektų sistema yra sudėtinga, plati ir apima labai daug skirtingų institucijų bei įstaigų, kurių kompetencija atitinkamai yra labai skirtinga. Viešojo administravimo subjektų kompetencija yra nustatoma atskirais įstatymais ar kitais teisės aktais, pvz., nuostatais. Čia turbūt norėta pasakyti, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta laikantis šiame įstatyme nurodytų teisinių pagrindų.

Objektyvumo principas reiškia, kad sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektai turi vienodas aplinkybes traktuoti vienodai. Kitaip tariant, šis principas draudžia vienodas aplinkybes traktuoti skirtingai.

Proporcionalumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui. Administracinis sprendimas neturi ir negali varžyti labiau asmenų teises bei pareigas nei tai yra būtina administravimo tikslui pasiekti. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą savo nutarimuose yra aiškines proporcingumo principą. Teismas yra konstatavęs, kad visa teisės sistema turi būti grindžiama konstituciniu teisinės valstybės principu, kuris suponuoja ir nustatytos teisinės atsakomybės proporcingumą, t. y. už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos teisės pažeidimui, jos turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti.⁷¹ Taigi remiantis proporcingumo principu draudžiama asmens teises riboti daugiau negu būtina.

Nepiktnaudžiavimo valdžia principas pagal Viešojo administravimo įstatymą reiškia, kad viešojo administravimo institucijoms draudžiama vykdyti veiklą neturint tam suteiktų įgaliojimų arba priimti sprendimus pagal savo kompetenciją siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų.

Viešojo administravimo įstatyme taip pat įtvirtintas tarnybinio bendradarbiavimo principas, kuris reiškia, kad viešojo administravimo institucijos, rengdamos administracinius aktus, prireikus teikia viena kitai reikalingą informacinę ir kitokią pagalbą. Šiam principui įgyvendinti įstatymų leidėjas skiria ketvirtąjį Viešojo administravimo įstatymo skirsnį. Šiame skirsnyje yra nustatytos tarnybinės pagalbos teikimo sąlygos bei atvejai, kada tarnybinė pagalba yra neteikiama.

⁷¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai: Žin., 2001, Nr. 85-2977, 2008, Žin., Nr. 10-349, Žin., 2008, Nr. 32-1114.

Naujojoje, 2006 m. birželio 27 d., Viešojo administravimo redakcijoje įstatymų leidėjas patikslina bei papildo viešojo administravimo principų sąrašą. Patikslinama įstatymo viršenybės principo definicija ir nustatoma, kad šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti įstatymuose, o ne pačiame viešojo administravimo įstatyme, kaip kad buvo įtvirtinta pirmojoje įstatymo redakcijoje. Taip pat į sąrašą įtraukiami du nauji principai – efektyvumo bei „vieno langelio“ principai.

Efektyvumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas ir įgyvendindamas sprendimus, jam skirtus išteklius naudoja ekonomiškai, rezultatų siekia kuo mažesnėmis sąnaudomis.

„Vieno langelio“ principas nėra naujas principas viešajame administravime, tačiau įstatymo lygiu įtvirtintas pirmą kartą. Šis principas pirmą kartą buvo įtvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarime Nr. 1491, kuriuo buvo patvirtintas Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos aprašas.⁷² Šiame nutarime buvo reglamentuota „vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba. Tačiau toks reguliavimas buvo kritikuojamas,⁷³ kadangi buvo nekonkretus, tokios tarnybos steigimas buvo paliktas institucijos vadovo diskrecijai ir priklausė nuo vadovo valios.

Šio principo įtvirtinimas Viešojo administravimo įstatyme yra reikšmingas ir svarbus žingsnis siekiant užtikrinti priimamų sprendimų skaidrumą, taip pat užtikrinti, kad asmenys ir ūkio subjektai geriau galėtų pasinaudoti savo teisėmis. Šis principas reiškia, kad asmeniui informacija suteikiama, prašymas, skundas ar pranešimas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje. Prašymą skundą ar pranešimą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusį asmenį. Šiuo metu, be Viešojo administravimo įstatymo, „vieno langelio“ principą numato ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875, kuriuo patvirtinta Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų

⁷² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1491 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos aprašo patvirtinimo“: Žin., 2002, Nr. 95-4105.

⁷³ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 132-139.

aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklės⁷⁴.

Toks įstatymų leidėjo nustatytas viešojo administravimo principų sąrašas nėra išsamus. Viešojo administravimo principų sąrašė nėra nei vieno administravimo veiklos pasekmės nustatančio principo, pvz., kontrolės bei atsakomybės už blogą administravimą principų. Atsakomybės principą, anot A. Andruškevičiaus, įtvirtinti tiesiogiai įstatymu skatina jame esantys administracinės veiklos objektyvumo, proporcingumo, taip pat nepiktnaudžiavimo valdžia principai. Nenustačius atsakomybės už jų nepaisymą (pažeidimą), administracinė teisė šių socialinių santykių srityje praranda prasmę.⁷⁵

Taip pat nėra įtvirtinti viešumo, veiklos aiškumo bei skaidrumo principai, kurie, yra neatsiejami nuo konstitucinės nuostatos, kad valdžios institucijos tarnauja žmonėms. Juo labiau, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintoje viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje⁷⁶ rašoma, kad būtina didinti asmenų pasitikėjimą viešuoju administravimu paprastinant sprendimų priėmimo procedūras, kad „jos turi būti lanksčios, skaidrios ir viešos, kad kiekvienas suinteresuotas asmuo ar grupė asmenų turėtų realią galimybę sužinoti, kokiais argumentais grindžiamas vieno ar kito sprendimo priėmimas, kad būtų sudaromos sąlygos geriau ir greičiau išspręsti jiems rūpimus klausimus“.

3. 4. Viešojo administravimo subjektai ir jų sistema

Viešasis administravimas pirmiausia yra siejamas su įstatymų ir jų pagrindu priimtų teisės aktų įgyvendinimu, taigi su vykdomąja valdžia, atliekančia įvairias funkcijas, kurias įgyvendina skirtingi viešojo administravimo subjektai. Valstybės institucijų įvairovę, jų teisinį statusą ir įgaliojimus lemia valstybės vykdomų funkcijų įvairovė, visuomenės bendrų reikalų tvarkymo ypatumai, valstybės organizacinės ir finansinės galimybės, tam tikru visuomenės gyvenimo ir valstybės raidos laikotarpiu vykdomos politikos turinys,

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 nutarimas Nr. 875 „Dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“: Žin., 2007, Nr. 94-3779.

⁷⁵ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p.196-197.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-28 nutarimas Nr. 488 “Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo”: Žin., 2004, Nr. 69-2399.

tikslingumas, valstybės tarptautiniai įsipareigojimai, kiti veiksniai.⁷⁷ Kiekviena valstybės vykdomosios valdžios institucija turi tik jai priskirtas vykdomosios valdžios ir su ja susijusias funkcijas ir yra atsakinga už šių funkcijų vykdymą. Taigi kalbant apie viešojo administravimo subjektus pirmiausia turima galvoje valstybines institucijas, kurių veikla siejama su vykdomosios valdžios įgyvendinimu, su įstatymų ir jų pagrindu priimtų teisės aktų įgyvendinimu, administracinių sprendimų priėmimu.

Tačiau pagal Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalį Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus. Taigi savivaldybių tarybos turi teisę steigti joms pavaldžias įstaigas, tarnybas, kurioms suteikia viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. įgyvendinti įstatymus, vyriausybės nutarimus bei savivaldybių tarybų sprendimus. Į viešojo administravimo subjektų ratą patenka ir vykdomosios savivaldybių institucijos. Jau pats viešojo administravimo apibrėžimas nurodo, kad viešąjį administravimą vykdo valstybės ir vietos savivaldos institucijos.

Pirmojoje, 1999 m. birželio 17 d., Viešojo administravimo įstatymo redakcijos 2 straipsnio 4 dalyje buvo pateikiamas viešojo administravimo subjekto apibrėžimas, kuriame sakoma, kad viešojo administravimo subjektai yra institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas. Taigi viešojo administravimo subjektais yra laikoma ir institucijos, ir įstaigos, ir valstybės tarnautojai (pareigūnai) bei pateikiami šių sąvokų apibrėžimai. Viešojo administravimo institucija – viešojo administravimo subjektas, vykdamas įstatymų nustatytas valstybės ar savivaldybės funkcijas. Viešojo administravimo įstaiga – viešojo administravimo institucija, veikianti tam tikrų įstaigų (biudžetinių, viešųjų ir kt.) įstatymų pagrindu. Pareigūnas, pagal šį įstatymą, yra valstybės tarnautojas, turintis administravimo įgaliojimus pagal pareigas pavaldiems ir nepavaldiems asmenims.

Valstybės ir savivaldybių institucijos viešąjį administravimą vykdo per šiose institucijose dirbančius žmones – valstybės tarnautojus (pareigūnus), priimančius atitinkamus sprendimus. Taigi viešojo administravimo subjektas yra ir valstybės tarnautojas, ne tik visa institucija. Pagal valstybės tarnybos įstatymą valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004-12-13 nutarimas: Žin., 2004, Nr. 181-6708.

pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis viešojo administravimo veiklą.⁷⁸ Valstybės tarnyba yra valstybės tarnautojų profesinė veikla, kurios tikslas, vykdant viešąjį administravimą bei teikiant viešąsias paslaugas, garantuoti viešąjį interesą, o ne privačius, šia veikla užsiimančių darbuotojų, interesus.⁷⁹ Taigi viešasis administravimas yra valstybės tarnautojų veikla, tačiau tarnautojai veikia visos institucijos vardu, joms atstovauja.

1999 m. birželio 17 d. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje nebuvo pateikiamas viešojo administravimo subjektų sistemos apibrėžimas, tik įstatymo 2 straipsnio 8 dalyje, prie sąvokų, pateikiamas sąrašas, kad viešojo administravimo sistemą sudaro:

- 1) valstybinio administravimo subjektai;
- 2) savivaldybių administravimo subjektai;
- 3) kiti administravimo subjektai. Visiems šiems subjektams įstatymai ar jų pagrindu priimti kiti teisės aktai suteikia viešojo administravimo įgaliojimus.

Taip pat įstatymo 3 straipsnyje, kuriame apibrėžiamos įstatyme vartojamos sąvokos, buvo pateikiami valstybinio administravimo, savivaldybių administravimo bei kitų administravimo subjektų apibrėžiamai. Nurodyta, kad valstybiniai viešojo administravimo subjektai yra centriniai, kurie administravimą vykdo visoje valstybės teritorijoje ir teritoriniai, kurie administravimą vykdo tik nustatytoje teritorijoje. Valstybinio administravimo subjektų pavyzdinis sąrašas nebuvo pateikiamas.

Pagal Konstituciją vykdomąją valdžią Lietuvoje įgyvendina Prezidentas ir Vyriausybė. Prezidentas yra valstybės vadovas ir įgyvendindamas vykdomąją veiklą leidžia aktus-dekretus, kuriuos privalo įgyvendinti Vyriausybė. Kaip valstybės vadovas, jis yra žmogaus bei piliečių teisių ir laisvių, daugiausia įgyvendinamų viešojo valdymo (administravimo) srityje, garantas, užtikrina koordinuotą valstybės valdžios institucijų funkcionavimą ir bendradarbiavimą, sprendžia pagrindinius valstybės vidaus ir užsienio politikos klausimus, kuriuos įgyvendinant aktyviai dalyvauja ir vykdomosios valdžios institucijos.⁸⁰ Tačiau nei Konstitucija, nei įstatymai nenumato prezidento funkcijos įgyvendinti įstatymus ir kitus Seimo priimtus teisės aktus, t.y. jam neskiriama administracinio reglamentavimo pareiga.

Aukščiausioji kolegiali valstybės institucija, įgyvendinanti vykdomąją valdžią Lietuvoje, yra Vyriausybė, kurią sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Vyriausybės formavimo tvarka bei įgaliojimai yra įtvirtinti Konstitucijoje bei Vyriausybės įstatyme.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas: Žin., 1999, Nr. 66-2130.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004-12-13 nutarimas: Žin., 2004, Nr. 181-6708.

⁸⁰ BAKAVECKAS, A., Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 244.

Vyriausybė posėdžiuose priima nutarimus, juose numatydamą konkrečių įstatymų įgyvendinimo būdus.

Ministerijos yra šakinės kompetencijos valdymo institucijos, vadovaujančios joms pavestoms sritims. Ministerijoms vadovauja ministrai. Kiekviena ministerija turi savo valdymo sritį, kurioje veikia savarankiškai. Vyriausybės įstatyme numatyta, kad ministerija sprendžia jos kompetencijai priklausančius klausimus, vykdo įstatymuose ir Vyriausybės nutarimuose numatytas funkcijas tų pačių įstatymų ir nutarimų apibrėžtos teisių ir pareigų sistemos ribose.

Konstatuotina, kad šiuolaikinė ministerija nėra ir negali būti atsakinga tik už vieną siaurą valstybinio valdymo sritį. Tai sąlygoja šiuolaikinio visuomeninio gyvenimo integraciją, dėl kurios įvairių valdymo institucijų interesai susipina.⁸¹ Taip pat keičiantis visuomeninio gyvenimo poreikiams bei interesams atsiranda vis naujų sričių, kurias reikia reguliuoti ir vykdyti, o kitos tampa nebeaktualios. Taigi dėl šių priežasčių neretai įvyksta valdomų sričių persiskirstymas, naujų institucijų steigimas bei neberekalingų naikinimas. Šiuo metu Lietuvoje veikia 13 ministerijų.

Taip pat Vyriausybė gali steigti vyriausybės įstaigas, kurios sprendžia ministerijų kompetencijai nepriskirtus klausimus. Šios įstaigos sudaro antrą centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandį. Dažniausiai tai yra funkcinės kompetencijos institucijos, kurioms suteikti tarpšakiniai valdymo įgaliojimai vykdyti valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją, priežiūrą, kontrolę bei kitas tarpšakines funkcijas.⁸² Įstaigos prie Vyriausybės gali būti departamentai (Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Kūno kultūros ir sporto departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, ir kt.), tarnybos (Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Lietuvos Respublikos valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, ir kt.), inspekcijos (Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir kt.) komitetai (Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, ir kt.), fondai (Lietuvos valstybinis

⁸¹ ŠAKOČIUS, A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime. In *Viešasis administravimas: monografija*, (ats. red. Raipa A.), Kaunas: Technologija, 2002. p. 270.

⁸² BAKAVECKAS, A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 320.

mokslo ir studijų fondas, Lietuvos Respublikos ginklų fondas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir kt.).

Taip pat gali būti įstaigos prie ministerijų, kurios yra funkcinės kompetencijos institucijos, vykdančios valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją, priežiūrą, kontrolę bei kitas tarpšakines funkcijas, priskirtas atitinkamų ministerijų reguliavimo sričiai. Šios įstaigos gali būti įvairių pavadinimų: centrai (Krizių valdymo centras prie Krašto apsaugos ministerijos), departamentai (Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos), tarnybos (Gyventojų registro tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos), inspekcijos (Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos), biurai (Valstybinis patentų biuras prie Teisingumo ministerijos), agentūros (Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos), direkcijos (Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos), valdybos (Valstybinio socialinio fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos), administracijos (Civilinės aviacijos administracija prie Susisiekimo ministerijos) ir kt. Įstaigos prie ministerijų, kurių steigėja yra Vyriausybė, priskirtinos vykdomosios valdžios institucijų sistemai, tačiau įstaigos, kurias steigia pačios ministerijos tam tikroms paslaugoms teikti, nelaikytinos vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalimi⁸³(mokymo centrai). Pagal Viešojo administravimo įstatymą tokios įstaigos, kurioms nesuteikti viešojo administravimo įgaliojimai, nėra viešojo administravimo subjektai.

Yra ir kitų centrinių viešojo administravimo subjektų – Valstybės kontrolė, Lietuvos bankas, Ryšių reguliavimo tarnyba, Konkurencijos tarnyba ir kt.

Teritoriniai valstybės administravimo subjektai – subjektai, kurie administravimą vykdo nustatytoje teritorijoje. Vyriausybė apskrityse valstybinį valdymą organizuoja per apskričių viršininkus, taip pat, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos, įstatymų, vykdo vyriausybės nutarimus prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai. Apskrities viršininkas rūpinasi apskrities raida, apskrities gyventojų sveikatos problemomis, socialinės ekonominės raidos ir aplinkos apsaugos bei sveikatos programomis, įvairiems kitiems tikslams apskrities skirtų lėšų sąmatų projektais, sprendžia kitus klausimus. Apskrities viršininkas leidžia įsakymus, kitus teisės aktus ir tikrina, kaip jie juridinių ir fizinių asmenų yra vykdomi.

Prie teritorinių valstybinio administravimo subjektų priskiriami ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos bei teritoriniai struktūriniai padaliniai,

⁸³ BAKAVECKAS, A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 381-383.

pvz., Muitinės departamento prie Finansų ministerijos teritoriniai padaliniai, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos teritoriniai padaliniai ir t.t.

Savivaldybių administravimo subjektai pagal 1999 m. birželio 17 d. Viešojo administravimo įstatymo redakciją buvo savivaldybės taryba, savivaldybės kontrolierius, meras, valdyba, jiems pavaldžios įstaigos, tarnybos, savivaldybės tarnautojai (pareigūnai), kuriems įstatymų nustatyta tvarka suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. Taigi įstatyme pakankamai detalai išvardijami savivaldybių viešojo administravimo subjektai. Reikia pastebėti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Tesimas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimu valdybą eliminavo iš viešojo administravimo subjektų sistemos.⁸⁴ Naujoje, 2006 m., šio įstatymo redakcijoje savivaldybių administravimo subjektais laikomi viešojo administravimo subjektai, veikiantys kaip savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų pareigūnai ar valstybės tarnautojai.

Naujojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje viešojo administravimo sistemai apibrėžti skiriama daugiau dėmesio, t. y. jai apibrėžti skiriamas 4 straipsnis, jau nebeapsitenkinama lakonišku išvardijimu, kad viešojo administravimo sistemą sudaro valstybinio administravimo, savivaldybių administravimo bei kiti administravimo subjektai. Šio straipsnio 1 dalyje apibrėžiama pati viešojo administravimo subjektų sistema. Tai – pavaldumo ir koordinaciniais ryšiais tarpusavyje susieti viešojo administravimo subjektai, turintys įstatymų nustatytus įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą.

2006 m. įstatymo redakcijoje patikslinama viešojo administravimo subjekto sąvoka. Pirmiausia subjektais laikomi ir kiti fiziniai ir juridiniai asmenys, kurie įstatymų yra įgaliojami atlikti viešąjį administravimą. Taip pat nebelieka apibūdinimo „įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas“. Ir tai yra suprantama, kadangi, kaip jau buvo minėta, viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro valstybės, savivaldybių bei kiti viešojo administravimo subjektai, o vykdomoji valdžia yra savarankiška valdžios rūšis ir instituciniu požiūriu yra suprantama kaip visuma tam tikrų valstybės institucijų ir jų pareigūnų, kuriems pavesta vykdyti viešąjį valdymą.⁸⁵ Taigi viešojo administravimo subjektas yra institucija, įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, kitas fizinis ar juridinis asmuo, kuriuos įstatymai įgalioja atlikti viešąjį administravimą.

Pakeisti ir viešojo administravimo institucijos bei įstaigos apibrėžimai. Viešojo administravimo institucija apibrėžiama kaip kolegialus ar vienvaldis viešojo administravimo

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas: Žin., 2003, Nr. 19-828.

⁸⁵ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*, 2001, Nr. 40. p. 12.

subjektas, pagal įstatymus turintis įgaliojimus leisti norminius administracinius aktus. Ankstesnė, 1999 m., įstatymo redakcija instituciją apibūdino kaip vykdančią įstatymų nustatytas valstybės ir savivaldybės funkcijas. Taigi, pagal 2006 m. Viešojo administravimo įstatymo redakciją viešojo administravimo institucija nuo kitų viešojo administravimo subjektų skiriasi tuo, kad ji leidžia norminius administracinius aktus.

Patikslinta ir viešojo administravimo įstaigos sąvoka. Pagal seną redakciją viešojo administravimo įstaiga buvo apibrėžiama kaip viešojo administravimo institucija, veikianti pagal viešųjų, biudžetinių ar kitokių įstaigų įstatymą. Naujoji įstatymo redakcija susiaurino viešojo administravimo įstaigos sąvoką: viešojo administravimo įstaiga – valstybės ar savivaldybės biudžetinė įstaiga, pagal įstatymus turinti įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą. Taigi viešojo administravimo įstaigomis yra laikomos tik biudžetinės įstaigos ir tik tos, kurios pagal įstatymus turi įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą.

Panašiai viešojo administravimo subjektus bei jų sistemą apibrėžė ir Administracinių bylų teisenos įstatymas.⁸⁶ Tačiau, minėta, kad šiame įstatyme buvo plačiau apibrėžiama viešojo administravimo veikla, t.y. viešųjų paslaugų teikimas pagal šį įstatymą buvo laikomas viešuoju administravimu. Taigi ir subjektų ratas pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą buvo platesnis, kadangi viešąsias paslaugas teikiantys subjektai pateko į viešojo administravimo subjektų sistemą. Tačiau, kaip jau buvo minėta, 2007 m. birželio 7 d. priėmus Administracinių bylų teisenos įstatymo 2, 3, 15, 18, 19, 20, 22, 33, 35, 40, 46 ir 88 straipsnių pakeitimo įstatymą viešojo administravimo sąvoka buvo apibrėžta kaip Viešojo administravimo įstatyme, atitinkamai susiaurėjo ir viešojo administravimo subjektų ratas.

Taigi viešojo administravimo subjektų sistemai naujojoje, 2006 m., Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje skiriama daugiau dėmesio, patikslinamos sąvokos, tačiau sistemą sudaro tos pačios dalys:

1. Valstybinio administravimo subjektai:
 - 1) centriniai valstybinio administravimo subjektai;
 - 2) teritoriniai valstybinio administravimo subjektai;
2. Savivaldybių administravimo subjektai;
3. Kiti administravimo subjektai.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas: Žin. 1999, Nr. 13-308.

3. 5. Viešojo administravimo sritys

1999 m. birželio 17 d. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje buvo įtvirtintos trys pagrindinės viešojo administravimo sritys: administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas bei viešųjų paslaugų teikimo administravimas. Įstatymo 3 straipsnyje buvo pateikiami šių sąvokų apibrėžimai. Taigi administraciniu reglamentavimu buvo laikoma nuostatų, taisyklių, reglamentų ir kitų teisės aktų priėmimas įstatymams įgyvendinti. Vidaus administravimas buvo apibrėžtas, kaip administravimo veikla, kuria užtikrinamas valstybės ar vietos savivaldos konkrečios institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių – finansinių išteklių valdymas ir naudojimas, raštvedybos tvarkymas), kad jos galėtų tinkamai vykdyti joms paskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės veiklos uždavinius. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas buvo apibrėžiamas, kaip viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, steigiant viešąsias įstaigas arba išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas privatiems asmenims, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė.

Įstatyme įtvirtinus šias tris viešojo administravimo sritis, nemaža dalis viešojo administravimo subjektų atliekamų veiksmų liko neapibrėžta, pavyzdžiui, leidimų ar licencijų išdavimas, informacijos teikimas, asmenų prašymų nagrinėjimas viešojo administravimo institucijose ir įstaigose ir panašūs veiksmai. Dėl tokio viešojo administravimo sričių neapibrėžtumo ir neišsamumo šis įstatymas buvo kritikuojamas.⁸⁷

Naujojoje, 2006 m., Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje yra numatytos jau keturios pagrindinės viešojo administravimo sritys: administracinis reglamentavimas; administracinių paslaugų teikimas; viešųjų paslaugų teikimo administravimas; viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Taigi matome, kad viešojo administravimo sritys buvo papildytos administracinių paslaugų teikimu, kuris apibrėžiamas kaip viešojo administravimo subjekto veiksmai išduodant asmenims leidimus (licencijas) ar dokumentus, patvirtinančius atitinkamus juridinius faktus, teikiant įstatymų nustatytą informaciją, vykdant administracinę procedūrą. Taip pat matome, kad yra papildyta administracinio reglamentavimo sritis: šalia administracinio reglamentavimo yra įtvirtinta ir administracinių aktų įgyvendinimo priežiūra ar kontrolė. Tiesa, ši administracinių aktų įgyvendinimo

⁸⁷ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos, Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 42-44.

priežiūros funkcija nėra išskirta kaip atskira viešojo administravimo sritis, kadangi ji glaudžiai susijusi su pačiu administraciniu reglamentavimu ir yra jos tąsa (priėmus administracinį aktą būtina prižiūrėti jo įgyvendinimą, kad būtų užtikrintas veiksmingas bei kokybiškas administracinis reglamentavimas).

Tačiau akivaizdu, kad tai nėra visos viešojo administravimo sritys. Pati formuluotė „pagrindinės viešojo administravimo sritys“ išduoda, kad įstatymu apibrėžiamos tik pagrindinės viešojo administravimo sritys, būdingos daugumai viešojo administravimo subjektų. Taigi darytina išvada, kad, be pagrindinių viešojo administravimo sričių, yra ir nepagrindinių viešojo administravimo sričių, kurios yra būdingos atskiriems viešojo administravimo subjektams ir kurias reguliuoja kiti teisės aktai, nustatantys bei apibrėžiantys konkretaus viešojo administravimo subjekto kompetenciją bei funkcijas (pavyzdžiui, statybų, darbų saugos reikalavimų administracinė priežiūra, vykdoma specialių valstybinių inspekcijų ir jų pareigūnų).

3. 5. 1. Administracinis reglamentavimas

Viena iš pagrindinių viešojo administravimo sričių yra administracinis reglamentavimas, kuris pagal 1999 m. Viešojo administravimo įstatymą buvo apibrėžiamas kaip nuostatų, taisyklių, reglamentų ir kitų teisės aktų priėmimas įstatymams įgyvendinti. Pagal šio įstatymo 6 straipsnio 1 dalį tik viešojo administravimo subjektai turėjo teisę priimti administracinio reglamentavimo teisės aktus, reikalingus Viešojo administravimo įstatymo ir jo pagrindu priimtiems teisės aktams įgyvendinti, vidaus administravimui ar viešųjų paslaugų teikimui administruoti. Tai nėra tikslu, kadangi viešojo administravimo subjektai įgyvendina ne tik Viešojo administravimo įstatymą bei jo pagrindu priimtus teisės aktus, bet ir kitus įstatymus. Apskritai viešojo administravimo subjektų veikla yra siejama su įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimu, vykdymu bei taikymu. Šis netikslumas buvo pašalintas 2006 m. birželio 27 d. priėmus naują Viešojo administravimo įstatymo redakciją, kurio 6 straipsnio 1 dalyje nustatoma, kad tik viešojo administravimo subjektai turi teisę leisti administracinius aktus, reikalingus įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti. Taigi viešojo administravimo subjektų priimami administraciniai aktai yra poįstatyminiai teisės aktai.

Kadangi viešojo administravimo subjektų priimami administraciniai aktai yra poįstatyminiai teisės taikymo aktai ir jie, kaip buvo minėta, laikantis įstatymo viršenybės principo, negali prieštarauti įstatymams, kuriuos įgyvendinant ar taikant yra priimami. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nutarimuose ne kartą aiškino, kad poįstatyminis aktas yra valdymo aktas, kuriuo realizuojamos įstatymo nuostatos, tačiau juo negalima pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis.⁸⁸ Taigi administraciniai aktai yra žemesnės teisinės galios teisės aktai. Tačiau administracinio reglamentavimo aktas ne tik negali prieštarauti įstatymams, bet ir negali pažeisti viešo intereso.

Siekiant apsaugoti viešą interesą, užtikrinti viešojo administravimo skaidrumą bei įtraukti visuomenę į valstybės valdymą Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsniu įstatymo leidėjas nustatė viešojo administravimo subjektams pareigą tartis dėl administracinio reglamentavimo su įvairiomis nevyriausybinėmis organizacijomis, o tam tikrais atvejais ir su gyventojais. Taigi tokiais atvejais, kai viešojo administravimo institucijos priimami sprendimai yra susiję su bendrais teisėtais visuomenės interesais bei turi svarbią reikšmę didelei gyventojų bendruomenės daliai, viešojo administravimo subjektai turi pareigą konsultuotis su visuomenės interesams atitinkamoje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profsąjungų, visuomeninių organizacijų, kitų ne vyriausybinių organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais - ir su gyventojais.

1999 m. birželio 17 d. įstatymo redakcijoje nebuvo akcentuojama administracinio akto forma, o administracinis aktas buvo apibrėžiamas, kaip administravimo subjekto priimtas teisės aktas, priimamas vykdamas administravimo funkcijas. Tuo tarpu naujoje įstatymo redakcijoje pabrėžiama administracinio akto forma: administracinis aktas - viešojo administravimo subjekto išleistas nustatytos formos teisės aktas. Viešasis administravimas yra administracinės teisės reguliavimo dalykas, todėl čia taikomas imperatyvusis reguliavimo metodas – galima tai, kas leidžiama. Todėl ir priimami administraciniai teisės aktai turi būti tokios formos, kokia yra numatyta. Formos nesilaikymas daro administracinį aktą negaliojančiu. Šiuo klausimu yra pasisakęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2001 m. lapkričio 29 nutarime. Teismas, nagrinėdamas į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus įmonių akcijų“

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimai: Žin., 2003, Nr. 19-828; Žin., 2003, Nr. 124-5643; Žin. 2004, Nr. 181-6708;.

konstatavo, kad, kadangi Konstitucijoje įtvirtinta tik viena Vyriausybės teisės aktų, kuriuos ji turi teisę priimti sprendama valstybės valdymo reikalus, rūšis – nutarimai, tai ji sprendama valstybės valdymo klausimus negali priimti kitos rūšies teisės aktų, o formos nesilaikymas daro teisės aktą negaliojančiu.⁸⁹

Viešojo administravimo įstatymas pagal asmenų, kuriems yra skiriamas administracinis aktas, apibrėžtumą numato norminius ir individualius administracinius aktus. Lietuvos administracinis teismas 2001 m. birželio 19 d. nutartyje nurodo, kad, siekiant apibrėžti administracinio akto pobūdį, būtina nustatyti du būtinuosius akto pobūdį apibrėžiančius faktus: subjektų individualizavimą bei atsakyti į klausimą, ar tai vienkartinio taikymo aktas.⁹⁰

Norminis administracinis aktas yra teisės aktas, priimtas administravimo subjekto vykdant administravimo funkcijas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2001 m. gegužės 4 d. nutartyje apibrėždamas norminį administracinį aktą nurodo, kad norminiu teisės aktu gali būti laikomas administracinis ar kitas teisės aktas, kuris yra priimtas atitinkamo subjekto, vykdant administravimo funkcijas, ir kuris nustato skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei elgesio taisykles.⁹¹

Norminius administracinius aktus pagal 1999 m. Viešojo administravimo įstatymo redakciją turėjo teisę priimti tik tie viešojo administravimo subjektai, kurie turėjo įstatymų numatytus įgaliojimus pagal nustatytą kompetenciją. Pagal naująją, 2006 m., įstatymo redakciją leisti norminius administracinio reglamentavimo aktus turi teisę tik viešojo administravimo institucijos, turinčios įstatymų nustatytus įgaliojimus. Taigi norminius administracinio reglamentavimo aktus turi teisę priimti ne visi viešojo administravimo subjektai, o tik viešojo administravimo institucijos. Viešojo administravimo institucija yra kolegialus ar vienvaldis viešojo administravimo subjektas, kaip jau minėta, pagal įstatymus turintis įgaliojimus leisti norminius administracinius aktus.

Individualus administracinis aktas yra vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nustatytai asmenų grupei. Pagal pirmąją Viešojo administravimo įstatymo redakciją leisti individualius administracinius aktus teisė buvo suteikta ne tik viešojo administravimo subjektams bet ir jų įgaliotiems asmenims, remiantis įstatymų apibrėžtais įgaliojimais. Taigi leisti individualius administracinio reglamentavimo aktus

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001-11-29 nutarimas: Žin., 2001, Nr. 102-3636.

⁹⁰ Administracinė byla Nr. 1⁷ – 10/2001 – Administracinių teismų praktika. Nr. 2, 2001. P. 18-25.

⁹¹ Adfministracinė byla Nr. I 11 – 3 –01/2001 – Administracinių teismų praktika. Nr. 1, 2001. P. 28-31.

viešojo administravimo subjektai galėjo įgalioti kitus subjektus. Priėmus naują įstatymo redakciją šitos teisės – įgalioti kitus asmenis priimti administracinio reglamentavimo aktus – nebeliko, ir leisti individualius administracinio reglamentavimo aktus turi teisę leisti viešojo administravimo subjektai, remdamiesi įstatymų nustatytais įgaliojimais. Taigi, priešingai nei norminius administracinius aktus, leisti nustatytos formos individualius administracinius aktus įstatymų ar kitų teisės aktų nustatytos kompetencijos ribose turi teisę visi viešojo administravimo subjektai – institucijos, įstaigos, pareigūnas, valstybės tarnautojas, kitas fizinis ar juridinis asmuo, kuriuos įstatymai įgalioja atlikti viešąjį administravimą.

Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje buvo įtvirtinti individualaus administracinio sprendimo reikalavimai, pagal kuriuos individualus administracinis sprendimas turėjo būti pagrįstas objektyviai nustatytais faktais bei teisės aktų normomis, jame turėjo būti aiškiai suformuluotos nustatytos ar suteiktos teisės ir pareigos bei nurodyta sprendimo apskundimo tvarka, jis turėjo būti pasirašytas sprendimą priėmusios institucijos vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens ir patvirtintas institucijos antspaudu. Naujojoje įstatymo redakcijoje šie individualaus administracinio akto reikalavimai iš esmės nebuvo pakeisti ir, tik vietoj termino „individualus administracinis sprendimas“ vartojamas terminas „individualus administracinis aktas“. Taip pat nustatyta, kad individualus administracinis aktas turi būti pasirašytas jį priėmusio pareigūno ar valstybės tarnautojo arba viešojo administravimo subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens ir patvirtintas antspaudu. Taigi pasirašyti individualų administracinį aktą suteikiama teisė ir pareigūnui ar valstybės tarnautojui, priėmusiam šį aktą.

Pirmojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje buvo įtvirtinta, kad administracinių sprendimų įgyvendinimas yra prižiūrimas ar kontroliuojamas. Kontrolės subjektą turėjo nustatyti administracinį aktą priėmusi institucija. Kontrolės subjektu galėjo būti pati sprendimą priėmusi institucija arba kita jos įpareigota ir jai pavaldi institucija. Pavyzdžiui, ar savivaldybės laikosi įstatymų ir Vyriausybės priimtų teisės aktų, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai.

Taip pat pirmojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje buvo įtvirtintas viešojo administravimo monitoringas – teisės aktais nustatyta viešojo administravimo sistemos funkcionavimo stebėjimo sistema, kuria buvo siekiama laiku pastebėti pokyčius, juos įvertinti, numatyti priemones, kurios neleistų susiformuoti neigiamai praktikai ir yra vykdomas visose viešojo administravimo institucijose, neatsižvelgiant į jų pavaldumą bei

juridinį statusą. Tokią viešojo administravimo sistemos funkcionavimo stebėjimo sistemą organizavo Vyriausybė arba jos įgaliota institucija.

Naujojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje įtvirtinamas viešojo administravimo kokybės valdymo terminas, kuris yra platesnis nei viešojo administravimo monitoringas. Įstatymas nustato, kad viešojo administravimo kokybės valdymas įgyvendinamas dviem lygiais – valstybės ir viešojo administravimo subjekto.

Valstybės lygio svarbiausias viešojo administravimo kokybės būdas yra viešojo administravimo subjektų ir jų veiklos stebėseną, t.y. monitoringas, kuriuo siekiama laiku pastebėti viešojo administravimo pokyčius, juos įvertinti ir numatyti neigiamų pasekmių prevencijos priemones. Šią stebėseną, kuri yra ne kas kita, kaip tas pats monitoringas, kuris buvo įtvirtintas ir pirmojoje įstatymo redakcijoje, organizuoja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija.

Viešojo administravimo subjekto lygio viešojo administravimo kokybės valdymo būdai yra viešojo administravimo subjekto veiklos planavimas, organizavimas ir vidaus administravimo kontrolė. Viešojo administravimo subjekto veikla planuojama atsižvelgiant į valstybės ilgalaikės raidos strategiją ir kitus strateginio planavimo dokumentus. Lietuvos Respublikos Seimas 2002 m. lapkričio 12 nutarimu patvirtino Valstybės ilgalaikę raidos strategiją,⁹² kurioje daug dėmesio skiriama viešojo administravimo sistemai. 2004 m. balandžio 28 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 488,⁹³ kuriuo buvo patvirtinta viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija.

3. 5. 2. Vidaus administravimas

Vidaus administravimas yra viena iš pagrindinių viešojo administravimo sričių ir tai, minėta, pagal 1999 m. Viešojo administravimo įstatymo redakciją, yra veikla, kuria užtikrinamas valstybės ar vietos savivaldos konkrečios institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių-finansinių išteklių valdymas ir naudojimas, raštvedybos tvarkymas), kad jos galėtų tinkamai vykdyti joms priskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės

⁹² Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 “Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos”: Žin., 2002, Nr. 113-5029.

⁹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-28 nutarimas Nr. 488 “Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo”: Žin., 2004, Nr. 69-2399.

veiklos uždavinius. Taigi vidaus administravimo tikslas – užtikrinti, kad institucijoje būtų laiku parengiami, priimami ir įgyvendinami administraciniai sprendimai. Vidaus administravimas, kurio turinį sudaro administravimo institucijos veiklos ir jai skirtų asignavimų administravimas, remiantis strateginiais ir einamųjų metų planais, yra reglamentuojamas įstatymais arba jų pagrindu priimtais teisės aktais (nuostatais, statutais, veiklos reglamentais, pareiginėmis instrukcijomis, vidaus tvarkos taisyklėmis).

Vidaus administravimas taip pat turi būti kontroliuojamas. Vidaus kontrolės formą pagal 1999 m. įstatymo redakciją turėjo pasirinkti pati administravimo institucija, jei kitaip nenustatė Viešojo administravimo įstatymas ar jo pagrindu priimti teisės aktai. Buvo nustatytos tokios vidaus administravimo kontrolės formos: vidaus administravimo kontrolė, vidaus ir išorės auditas. Vidaus administravimo kontrolė buvo vykdoma pagal administracines pareigas ir vidaus reglamentavimo dokumentus. Vidaus auditas buvo atliekamas administravimo institucijos auditoriaus ar audito įmonės jų nuostatuose nustatyta tvarka, turint tikslą patikrinti, ar viskas institucijoje vyksta taip, kaip buvo numatyta; ar yra pakankamai garantijų, kad turtas yra saugomas ir kontroliuojamas; ar sandorius vykdo atitinkamus įgaliojimus turintys asmenys; ar ištekliai tvarkomi ekonomiškai, o atliekamos finansinės ir organizacinės operacijos yra efektyvios; taip pat teikti vadovybei rekomendacijas administravimo kontrolei gerinti. Išorės auditas buvo atliekamas nepriklausomų auditorių arba audito įmonių, siekiant įvertinti administracinės veiklos kokybę bei efektyvumą, taip pat vidaus audito sistemos patikimumą ir teikti rekomendacijas jai gerinti.

Priėmus 2002 m. Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymą⁹⁴ 2003 m. spalio 14 d. buvo pakeistas ir viešojo administravimo įstatymo 13 straipsnis,⁹⁵ reguliuojantis vidaus administravimo kontrolę. Šiuo įstatymu nuo 2004 m. sausio 1 d. buvo įtvirtinta, kad finansų kontrolė ir vidaus auditas yra atliekamas Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo nustatyta tvarka. Iki tol vidaus auditas buvo atliekamas administravimo institucijos ar audito įmonės jų nuostatuose nustatyta tvarka. Taigi akivaizdu, kad siekiant gerinti viešąjį administravimą bei didinti visuomenės pasitikėjimą viešojo administravimo subjektų veikla, įstatymų leidėjas didelę reikšmę teikia būtent viešojo administravimo subjektų vidaus administravimui. Vidaus administravimo išorės auditą pagal viešojo administravimo 13 straipsnio pakeitimo įstatymą nuo 2004 m. sausio 1 d. atlieka jau ne nepriklausomi auditoriai arba audito įmonės, o

⁹⁴ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo 13 straipsnio pakeitimo įstatymas: Žin., 2003, 104-4637.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas: Žin., 2002, 123-5540.

Valstybės kontrolės pareigūnai ar savivaldybių kontrolieriai (savivaldybių kontrolierių tarnybos) ir audito įmonės.

Naujojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje, priimtoje 2006 m. birželio 27 d., nebenumatoma viešojo administravimo subjekto teisė pasirinkti vidaus administravimo kontrolės formą ir tvarką, tai atliekama įstatymų nustatyta tvarka.

Naujoje įstatymo redakcijoje taip pat nustatyta ir viešojo administravimo subjekto struktūra. Tokiu būdu buvo siekiama suvienodinti viešojo administravimo institucijų sąrangą. Tuo tarpu ankstesnėje įstatymo redakcijoje apie viešojo administravimo subjekto struktūrą nebuvo kalbama. Taigi buvo įtvirtinta, kad viešojo administravimo subjekto administracijos struktūrą nustato viešojo administravimo subjekto vadovas ar viešojo administravimo subjekto steigėjas, vadovaudamasis įstatymais ar jų pagrindu priimtais teisės aktais, taip pat atsižvelgdamas į nustatytus viešojo administravimo subjekto tikslus ir uždavinius, strateginius veiklos planus ir patvirtintą valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičių.

Buvo nustatyta, kad viešojo administravimo subjekto administracijos padaliniai yra departamentas (valdyba), steigiamas jei būtina spręsti sudėtingus uždavinius, atlikti įvairias funkcijas ir dėl to atsiranda poreikis koordinuoti jų įgyvendinimą, skyrius (biuras), kuris yra departamento padalinys. Numatyta, kad departamentą sudaro ne mažiau kaip trys skyriai, skyrių – ne mažiau kaip 5 pareigybės. Tai pat numatyta, kad tam tikrais atvejais skyrius gali nebūti departamento struktūrinė dalis. Uždaviniams ir funkcijoms, nepriskirtiems viešojo administravimo subjekto administracijos padaliniams, įgyvendinti numatyta galimybė steigti atskirą pareigybę, nepriklausančią nei skyriui, nei departamentui. Tačiau šios nuostatos dar neįsigaliojusios buvo pakeistos.

2006 m. lapkričio 21 d. buvo priimtas Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas,⁹⁶ kuriuo buvo nukeltas Viešojo administravimo įstatymo, išdėstyto nauja redakcija, 11 straipsnio 3, 4, 5, 6 ir 7 dalių įsigaliojimas iš 2007 m. sausio 1 d. į 2007 m. liepos 1 d. Tačiau 2007 m. sausio 18 d. buvo priimtas Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 ir 3 straipsnių pakeitimo įstatymas,⁹⁷ kuriuo Viešojo administravimo įstatymo, išdėstyto nauja redakcija, 11 straipsnio 3, 4, 5, 6 ir 7 dalys buvo pripažintos netekusiomis galios. Ta pačią 2007 m. sausio 18 d. buvo

⁹⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas: Žin., 2006, Nr. 132-4990.

⁹⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 ir 3 straipsnių pakeitimo įstatymas: Žin., 2007, Nr. 12-497.

priimtas Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas,⁹⁸ kuriuo buvo nustatyta viešojo administravimo subjekto administracijos struktūra. Šis įstatymas įtvirtino, kad viešojo administravimo subjekto administracijos padaliniai gali būti departamentas (valdyba), skyrius (biuras, tarnyba), poskyris (grupė).

Departamentą sudaro ne mažiau kaip du skyriai. Skyrius paprastai yra departamento struktūrinė dalis. Tam tikrais atvejais skyrius gali nebūti departamento struktūrinė dalis. Skyrių, kuris yra departamento struktūrinė dalis, sudaro ne mažiau kaip 4 pareigybės, o skyrių, kuris nėra departamento struktūrinė dalis – ne mažiau kaip 2 pareigybės. Skyrių gali sudaryti poskyriai, kuriuos sudaro ne mažiau kaip 3 pareigybės. Taip pat uždaviniams ir funkcijoms, kurie nepriskirti atskiriems viešojo administravimo subjekto administracijos padaliniams, įgyvendinti gali būti steigiamos pareigybės, nepriklausančios skyriui ar departamentui. Šis įstatymas įsigaliojo 2008 m. sausio 1 d.

Taigi viešojo administravimo subjektų vidinei struktūrai nustatyti įstatymų leidėjas skiria nemažai dėmesio, taip siekdamas sukurti aiškią struktūrą su aiškiais padalinių funkcijomis. Toks aiškios viešojo administravimo subjektų struktūros sukūrimas, be abejonės, suteiks daugiau aiškumo bei didins asmenų pasitikėjimą viešojo administravimo subjektų veikla.

3. 5. 3. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas

Viešųjų paslaugų teikimo administravimas yra viena iš pagrindinių viešojo administravimo sričių. Pagal Viešojo administravimo įstatymą į viešojo administravimo sritį patenka tik viešųjų paslaugų teikimo administravimas, bet ne pačių viešųjų paslaugų teikimas. Taigi pirmiausia reikia apibrėžti viešosios paslaugos ir viešųjų paslaugų teikimo sąvokas bei būtina aiškiai apibrėžti ir atskirti viešosios paslaugos teikimą nuo jo administravimo.

1999 m. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje buvo pateikti šių sąvokų apibrėžimai. Viešoji paslauga, pagal šį teisės aktą, buvo valstybės ar savivaldybių įsteigtų specialių įstaigų bei organizacijų veikla, teikiant gyventojams socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų numatytais atvejais viešąsias

⁹⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas: Žin., 2007, Nr. 17-628.

paslaugas galėjo teikti ir privatūs asmenys. Taigi viešoji paslauga, jos teikimas, pagal šį įstatymą, buvo veikla, kurią vykdo ne viešojo administravimo subjektai, o specialiai įkurtos įstaigos bei organizacijos, kurios nebuvo laikomos viešojo administravimo subjektais. Viešojo administravimo institucijos, kurios administravo tam tikros srities viešųjų paslaugų teikimą, pačios netgi negalėjo teikti šių paslaugų. Taigi įstatymų leidėjas pagal Viešojo administravimo įstatymą viešųjų paslaugų teikimo nepriskyrė viešojo administravimo sričiai, netgi priešingai, draudė viešojo administravimo subjektui, administruojančiam viešųjų paslaugų teikimą, jas teikti. Tačiau, kaip buvo minėta magistro darbo pradžioje, apibrėždamas viešąjį administravimą Administracinių bylų teisenos įstatyme įstatymų leidėjas viešųjų paslaugų teikimą priskyrė viešojo administravimo sričiai.

Į šį viešojo administravimo sąvokos apibrėžimų netapatumą dėmesį atkreipė Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento specialistai, pateikdami išvadą dėl Viešojo administravimo įstatymo projekto: „Projekto 3 straipsnyje viešojo administravimo sąvoka apibrėžiama šiek tiek skirtingai nei ši sąvoka yra apibrėžta 1999 m. sausio 14 d. priimtame Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme. Tiek šis įstatymas, tiek projektas priskirtini vienai teisės šakai, o skirtingas tų pačių sąvokų aiškinimas vienos teisės šakos ribose yra itin nepageidautinas dalykas.“⁹⁹ Tačiau į šiuos argumentus nebuvo atsižvelgta ir viešojo administravimo sąvoka nebuvo suderinta su priimant Viešojo administravimo įstatymą jau galiojusiu Administracinių bylų teisenos įstatymu.

2000 m. rugsėjo 19 d. buvo priimta nauja Administracinių bylų teisenos įstatymo redakcija, kuri įsigaliojo 2001 m. sausio 1 d., tačiau viešųjų paslaugų teikimas išliko kaip viešojo administravimo sritis. Sąvokos apibrėžimas nebuvo suderintas ir 2006 m. birželio 27 d. priėmus naują Viešojo administravimo įstatymo redakciją. Ir tik 2007 m. birželio 7 d. priėmus Administracinių bylų teisenos įstatymo 2, 3, 15, 18, 19, 20, 22, 33, 35, 40, 46 ir 88 straipsnių pakeitimo įstatymą ši teisės normų kolizija buvo eliminuota ir viešųjų paslaugų teikimas nebelaikomas viešuoju administravimu ir pagal šį teisės aktą.¹⁰⁰

Naujojoje Viešojo administravimo redakcijoje viešoji paslauga apibrėžiama jau ne kaip valstybės ar savivaldybės įsteigtų specialių įstaigų bei organizacijų veikla, o kaip valstybės ar savivaldybės kontroliuojamų juridinių asmenų veikla, teikiant viešąsias paslaugas.¹⁰¹

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento 1999-06-16 išvada Nr. P-1760(3)*.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2, 3, 15, 18, 19, 20, 22, 33, 35, 40, 46 ir 88 straipsnių pakeitimo įstatymas: Žin., 2007 Nr. 72-2830.

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas: Žin., 2006, Nr. 77-2975.

Viešosios paslaugos teikimo administravimas – viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, steigiant viešąsias įstaigas arba išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas privatiems asmenims, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė. Ši sąvoka abiejose Viešojo administravimo įstatymo redakcijose apibrėžiama panašiai, tik naujojoje įstatymo redakcijoje vietoj „privatiems asmenims“ įrašyta „kitiems asmenims“. Taigi atlikdami viešųjų paslaugų teikimo administravimą, viešojo administravimo subjektai: 1) nustato viešosios paslaugos teikimo taisykles ir režimą; 2) steigia specialiąsias įstaigas arba išduoda leidimus teikti viešąsias paslaugas privatiems (kitiems) asmenims; 3) prižiūri ir kontroliuoja viešųjų paslaugų teikimą. Taip pat naujojoje įstatymo redakcijoje įtvirtinta nuostata, kad rinkliavas ar kitokį atlyginimą už viešųjų paslaugų teikimo administravimą gali nustatyti tik įstatymai.

Viešosios paslaugos teikimo režimas yra teisės aktų nustatytas atlygintinas ar nemokamas paslaugos teikimas nustatytais terminais ir tvarka. Taigi teikdami gyventojams viešąsias paslaugas, tiekėjai privalo vadovautis įstatymais, viešojo administravimo institucijų sprendimais bei kitais teisės aktais. Pagal įstatymą – tiek 1999 m., tiek 2006 m. redakcijas – viešojo administravimo subjektai atsako už jų administruojamų paslaugų teikimo teisėtumą. Viešojo administravimo subjektai yra visiškai atsakingi už teikiamų viešųjų paslaugų kokybę ir efektyvumą, jie privalo pasirūpinti veiksmingomis priemonėmis, kuriomis būtų užtikrinta reikiama viešosios paslaugos kokybė, t. y. nustatyti tinkamus viešųjų paslaugų teikimo režimus bei taisykles, jų teikimo tvarką bei kokybę. Taip pat viešojo administravimo institucijos, administruodamos viešųjų paslaugų teikimą, privalo užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę atitinkamų viešųjų paslaugų rinkoje, t.y. administruojant viešųjų paslaugų teikimą visų viešųjų paslaugų teikėjų, esančių vienodoje teisinėje padėtyje, atžvilgiu turi būti taikomi vienodi reguliavimo principai ir tikslai. Priimant sprendimus dėl viešųjų paslaugų teikimo turi būti paisoma ne kieno nors privačių, o viešųjų interesų. Tokią poziciją išdėstė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2005 m. lapkričio 4 d. nutartyje,¹⁰² nagrinėdamas administracinę bylą dėl keleivių vežimo vietinio susisiekimo reguliariaisiais reisais maršrutų keitimo.

Tačiau, kas yra atsakingas už viešųjų paslaugų teikimo režimo bei taisyklių laikymąsi, už pačios paslaugos kokybę, 1999 m. birželio 17 d. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje nebuvo nustatyta. Siekiant išvengti šių netikslumų naujojoje įstatymo redakcijoje

¹⁰²Administracinė byla Nr. A⁵–1662/2005 – Administracinių teismų praktika. Nr. 8, 2005. p. 95-104.

įtvirtinta nuostata, kad už viešųjų paslaugų režimo laikymąsi ir teikiamų viešųjų paslaugų kokybę atsako paslaugas teikiančio subjekto vadovas.

Viešųjų paslaugų teikimas vyksta valstybiniu ir teritoriniu lygiu. Valstybiniu lygiu teikiamas viešąsias paslaugas reguliuoja centrinės administravimo institucijos pagal joms priskirtą viešojo administravimo sritį. Viešųjų paslaugų teikimą teritoriniu lygiu reguliuoja pagal kompetenciją savivaldybės arba teritorinės valstybinio administravimo institucijos. Teritorinės valstybinio administravimo institucijos veikia atskirai pagal įstatymus, todėl nedubliuoja ir nekeičia centrinių institucijų viešųjų paslaugų teikimo reguliavimo. Teritorinės valstybinio administravimo institucijos turi teisę centrinėms valstybinio administravimo institucijoms teikti siūlymus dėl viešųjų paslaugų teikimo tvarkos tobulinimo, taip pat organizuoti papildomų paslaugų teikimą. Centrinės valstybinio administravimo institucijos neturi teisės reikalauti iš teritorinių institucijų ir savivaldybių steigti viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų, jei to nenumato įstatymai.

Pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą,¹⁰³ savivaldybė yra atsakinga už viešųjų paslaugų teikimą gyventojams. Savivaldybė organizuoja viešųjų paslaugų teikimą per esančius viešųjų paslaugų teikėjus (biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones, akcines bendroves ir kitus subjektus), steigdama naujus viešųjų paslaugų teikėjus (viešąsias ir kitas įstaigas bei įmones) arba sudarydama viešųjų paslaugų teikimo sutartis su fiziniais ir juridiniais asmenimis. Tačiau steigdamos specialiąsias įstaigas savivaldybės yra ribojamos: naujus viešųjų paslaugų teikėjus gali steigti tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės. Steigdama naujus viešųjų paslaugų teikėjus, savivaldybė turi siekti, kad už užmokestį teikiamos viešosios paslaugos būtų ekonomiškai racionalios ir kad nustatytas užmokestis už jas padengtų tų paslaugų teikimo bei kitas su jų teikimu susijusias teikėjo išlaidas, bet šių paslaugų teikimas nevirstų pelno siekiančia veikla. Taip pat savivaldybė turi siekti, kad viešosios paslaugos būtų prieinamos visiems savivaldybės gyventojams bei kad būtų teikiamos nuolat.

Siekiant gerinti viešųjų paslaugų kokybę bei taupant valstybės ar savivaldybių biudžetų lėšas įstatymai leidžia viešųjų paslaugų teikimą perduoti privatiems asmenims – tiek fiziniams, tiek juridiniams. Taigi viešųjų paslaugų grupei priskiriamos funkcijos gali būti perduotos vykdyti privatiems asmenims, kurie, siekiant išvengti viešų ir privačių interesų konfliktų bei užtikrinti viešojo administravimo skaidrumą bei viešumą, turi būti pasirenkami

¹⁰³ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, Žin., 1994, Nr. 55-1049.

viešai, t.y. šios paslaugos gali būti viešųjų pirkimų objektu. Valstybė ir savivaldybės, būdamos atsakingos už viešųjų paslaugų teikimą gyventojams, privalo užtikrinti, kad šios paslaugos gyventojams būtų teikiamos efektyviai ir jomis galėtų naudotis visi gyventojai. Siekiant gerinti viešųjų paslaugų kokybę, didinti jų efektyvumą bei didinti viešųjų paslaugų teikėjų konkurencingumą reikėtų vengti per didelio paslaugos teikimo detalizavimo, taip pat reikėtų vengti per didelio operacinės veiklos aspektų akcentavimo apsiribojant aiškiai apibrėžtais viešųjų paslaugų siekiamais tikslais bei rezultatais. Tokiu būdu potencialūs viešųjų paslaugų teikėjai būtų skatinami teikti pasiūlymus bei sprendimus, kaip gerinti viešąsias paslaugas.

3. 5. 4. Administracinių paslaugų teikimas

Ši viešojo administravimo sritis 1999 m. birželio 17 d. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje nebuvo įtvirtinta. Tačiau buvo akivaizdu, kad įstatyme nurodytos sritys neapima kai kurių viešojo administravimo subjektų atliekamų veiksmų. Antai, jau minėta, nebuvo aišku, kokiai sričiai priklauso tokios viešojo administravimo subjektų funkcijos, kaip įvairių leidimų, licencijų, įvairių dokumentų, patvirtinančių tam tikrus juridinius faktus išdavimas, informacijos teikimas ir panašiai. Dėl to šis Viešojo administravimo įstatymas pagrįstai buvo kritikuojamas. Galima manyti, kad būtent dėl to 2006 m. birželio 27 d. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje buvo įtvirtinta administracinių paslaugų teikimo funkcija.

Viešojo administravimo įstatyme administracinė paslauga apibrėžiama kaip viešojo administravimo subjekto veiksmai išduodant asmenims leidimus (licencijas) ar dokumentus, patvirtinančius atitinkamus juridinius faktus, teikiant įstatymų nustatytą informaciją, vykdant administracinę procedūrą. Įstatyme taip pat pateikiamas administracinių paslaugų sąrašas, t.y. kokios paslaugos yra laikomos administracinėmis. Taigi administracinės paslaugos yra: leidimų (licencijų) išdavimas, dokumentų, patvirtinančių tam tikrus juridinius faktus, išdavimas, įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto turimos informacijos teikimas asmenims, administracinės procedūros vykdymas.

Administracines paslaugas teikia tik viešojo administravimo subjektai. Šių paslaugų vykdymo viešojo administravimo subjektai negali perduoti vykdyti kitiems asmenims, kaip

kad yra su viešųjų paslaugų teikimu, kur yra priešingai – viešojo administravimo subjektas, administruojantis viešųjų paslaugų teikimą, pats negali jų teikti.

Rinkliavas ar kitokį atlyginimą už administracines paslaugas nustato įstatymai ar jų pagrindu priimti teisės aktai. Tačiau įstatymas draudžia nustatyti rinkliavas už pačios administracinės procedūros vykdymą bei už prašymo suteikti administracinę paslaugą nagrinėjimą. Manytina, kad apskritai administracinės paslaugos atlyginimas turėtų būti siejamas tik su „techninėmis“ išlaidomis (pvz., dokumentų kopijavimas), bet ne su pačios paslaugos teikimu.

Įstatymas nenustato administracinių paslaugų – informacijos teikimo, licencijų (leidimų), dokumentų, patvirtinančių tam tikrus juridinius faktus, išdavimo – teikimo tvarkos. Šios administracinių paslaugų teikimo procesinės tvarkos nenustatymas, anot S. Šedbaro, yra didelis Viešojo administravimo įstatymo trūkumas.¹⁰⁴ Įstatymo 14 straipsnyje yra nustatyta, kad prašymus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės nustatytas taisykles. Vyriausybė 2007 m. rugpjūčio 22 d. priėmė nutarimą Nr. 875 „Dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“.¹⁰⁵, kuriuo buvo pakeista iki tol galiojusi pavyzdinė tvarka.¹⁰⁶ Šiame nutarime nustatytos taisyklės yra taikomos nagrinėjant prašymus, nesusijusius su asmenų teisių pažeidimais, o prašant suteikti administracinę paslaugą – išduoti leidimą (licenciją), dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą, nustatytąja tvarka pateikti institucijos turimą informaciją, priimti administracinį sprendimą, kuriame išreiškiama institucijos valia, atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus.

Konkrečių administracinių paslaugų teikimą reguliuoja kiti teisės aktai. Informacijos teikimą asmenims – Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas,¹⁰⁷ kuris užtikrina asmenims teisę gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, nustato šios teisės įgyvendinimo

¹⁰⁴ ŠEDBARAS, S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006, p. 65.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 “Dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo”: Žin., 2007, Nr. 94-3779.

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1491 “Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos patvirtinimo”: Žin., 2002, Nr. 95-4105., Žin., 2006, Nr. 60-2134

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas: Žin., 2000, Nr. 10-236.

tvarką ir reguliuoja valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų veiksmus teikiant informaciją asmenims. Taip pat reikšmingas yra Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas,¹⁰⁸ kurio tikslas yra ginti žmogaus privataus gyvenimo neliečiamumo teisę ryšium su asmens duomenų tvarkymu ir sudaryti sąlygas laisvam asmens duomenų judėjimui.

Įvairių licencijų išdavimo tvarką nustato atskiri Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimti nutarimai, pavyzdžiui, dėl dokumentų tvarkymo ir saugojimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo,¹⁰⁹ dėl gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo,¹¹⁰ dėl farmacinės veiklos licencijavimo taisyklių, reikalavimų kvalifikuotam asmeniui, atsakingam už gamybą ir (ar) importą, aprašo ir farmacinės veiklos licencijų formų patvirtinimo¹¹¹ ir kt. Asmeniui pateikus taisyklėse nurodytus dokumentus bei išpildžius nustatytas sąlygas viešojo administravimo subjektas privalo suteikti prašomą licenciją. Administracinių paslaugų teikimas yra siejamas su pozityviuoju teisės taikymu, kadangi kaip nurodo S. Šedbaras, valstybės institucija, įstaiga ar jos tarnautojas yra ne tam, kad spręstų, leisti ar ne verstis konkrečiam asmeniui kokia nors veikla. Priešingai, jeigu tokiam asmeniui teisės normoje numatyta atitinkama objektinė teisė ir jis atitinka visus tai teisei virsti subjektine keliamus reikalavimus, valstybės institucija, įstaiga ar jos tarnautojas *privalo* per nustatytą terminą *priimti* atitinkamą subjektinę teisę legalizuojantį sprendimą.¹¹² Taigi teikdami administracines paslaugas viešojo administravimo subjektai neturi diskrecijos teisės.

Administracinės paslaugos dėl asmenų prašymų, susijusių su teisių pažeidimais, nagrinėjimui yra taikoma atskira procedūra, kuri yra vadinama administracine procedūra ir kuriai reglamentuoti Viešojo administravimo įstatyme skiriama nemažai dėmesio. Dėl šios priežasties administracinės procedūros reglamentavimą magistro darbe prasminga išskirti kaip atskirą klausimą.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymas: Žin., 2000, Nr. 64-1924.

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 1 d. nutarimas Nr. 238 „Dėl dokumentų tvarkymo ir saugojimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“: Žin., 2005, Nr. 31-1001.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. sausio 11 d. nutarimas Nr. 18 „Dėl gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“: Žin., 2006, Nr. 5-144.

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 30 d. nutarimas Nr. 1191 „Dėl farmacinės veiklos licencijavimo taisyklių, reikalavimų kvalifikuotam asmeniui, atsakingam už gamybą ir (ar) importą, aprašo ir farmacinės veiklos licencijų formų patvirtinimo“: Žin., 2006, Nr. 132-4997.

¹¹² ŠEDBARAS, S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. p. 58.

4. Administracinė procedūra

Viešojo administravimo įstatyme reglamentuojama administracinė procedūra yra skirta tam, kad būtų visapusiškai, išsamiai iširtos administraciniam aktui priimti reikšmingos aplinkybės, kad būtų tinkamai išaiškintos ir pritaikytos teisės normos, tinkamai įgyvendinta viešojo administravimo subjekto diskrecija ir būtų priimtas teisėtas ir pagrįstas administracinis aktas.¹¹³ Administracinei procedūrai apibrėžti 1999 m. Viešojo administravimo įstatyme buvo skirtas visas 3 skirsnis, pavadintas „Administracinės procedūros ir prievolės“. Įstatymo 16 straipsnyje buvo pasakyta, kad administracinė procedūra yra pagal viešojo administravimo ir kitus įstatymus viešojo administravimo subjektų atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant asmenų prašymą (pareiškimą, visuomenės informavimo priemonėse pateiktą informaciją ar tarnybinį valstybės ar savivaldybės tarnautojo pranešimą) bei priimant dėl jo sprendimą. Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjektai nagrinėdami tam tikrus pareiškimus ar prašymus turi pareigą veikti tam tikru būdu ir privalo atlikti būtinus veiksmus, kurie yra įstatyme nurodyti.

S. Šedbaras, atlikęs Viešojo administravimo įstatymo 16 bei 17 straipsnių lingvistinę, loginę bei sisteminę analizę, daro išvadą, kad administracinės procedūros yra tik viešojo administravimo subjektų veiksmai, priimant ir nagrinėjant asmenų prašymus arba kitu būdu gautą informaciją apie jų teisių pažeidimus ir priimant dėl to atitinkamą sprendimą.¹¹⁴ Taigi administracinė procedūra yra susijusi su skundu ar pranešimu dėl asmenų pažeistų teisių viešojo administravimo srityje. Viešojo administravimo subjekto pagal administracinę procedūrą privalomi atlikti veiksmai yra prašymo priėmimas nagrinėti ir nagrinėjimas, papildomos informacijos reikalavimas, apklausa, faktinių duomenų patikrinimas, teikimas administraciniam sprendimui priimti bei sprendimo priėmimas, klaidų ištaisymas.

Pirmojoje įstatymo redakcijoje nebuvo detalizuota, kokie prašymai ar pareiškimai laikomi administracinės procedūros objektu. Taip pat pagal pirmąją įstatymo redakciją nebuvo aišku, kas ta administracinė procedūra yra. Ar tai yra atskira viešojo administravimo subjektų veiklos sritis, ar tai yra bendra procedūra, kuri privalomai atliekama asmeniui kreipusis su bet kurios rūšies prašymu į viešojo administravimo subjektą. Naujojoje įstatymo redakcijoje jau yra atskiriama administracinė procedūra, kuri atliekama nagrinėjant asmens

¹¹³ Administracinė byla Nr. I¹-04/2006 – Administracinių teismų praktika. Nr. 10, 2007, p. 13-20.

¹¹⁴ ŠEDBARAS, S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006, p. 64.

skundą arba pranešimą apie pažeistas teises, nuo prašymų nagrinėjimo ir yra nustatoma, kad asmenų prašymus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės patvirtintas taisykles

2006 m. birželio 27 d. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje yra nustatoma administracinės procedūros vieta viešojo administravimo srityje. Administracinė procedūra pagal naująją Viešojo administravimo įstatymo redakciją yra laikoma viena iš administracinių paslaugų, jai apibrėžti ir šioje įstatymo redakcijoje yra skiriamas trečiasis skirsnis, pavadintas „Administracinė procedūra“. Patikslinama administracinės procedūros sąvoka: administracinė procedūra – pagal Viešojo administravimo įstatymą viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant asmens skundą ar pranešimą apie viešojo administravimo subjekto veiksmams, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde ar pranešime, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą. Taigi, priešingai nei ankstesnėje, naujojoje įstatymo redakcijoje yra apibrėžiama, kad administracinės procedūros pagrindas yra asmenų skundai ar pranešimai apie viešojo administravimo subjekto veiksmams, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimą. Administracinei procedūrai apibrėžti vartojami terminai „skundas“ arba „pranešimas“.

4. 1. Administracinės procedūros subjektai, jų teisės

Pagal 1999 m. birželio 17 d. Viešojo administravimo įstatymą administracinės procedūros šalys buvo viešojo administravimo procedūroje dalyvaujantys subjektai: asmuo (pareiškėjas) ir (arba) jo atstovas, besikreipiantys į viešojo administravimo instituciją, arba asmuo, dėl kurio pažeistų teisių yra inicijuota procedūra, atstovaujantys vienai šaliai, ir viešojo administravimo institucija, atstovaujanti kitai šaliai. Taigi administracinės procedūros šalys – asmuo, kuris kreipiasi arba asmuo, kurio teisės yra pažeistos, taip pat jų atstovai iš vienos pusės ir viešojo administravimo institucija, nagrinėjanti prašymą, iš kitos pusės. Pagal pirmąją Viešojo administravimo įstatymo redakciją administracinės procedūros šalis yra ne bet kuris viešojo administravimo subjektas, o tik viešojo administravimo institucija, kuri

įstatyme yra apibrėžiama kaip viešojo administravimo subjektas, vykdamas įstatymų nustatytas valstybės ar savivaldybės funkcijas.

Naujojoje įstatymo redakcijoje administracinės procedūros šalys apibūdinamos panašiai, yra tik pakeitimų, susijusių su pačios administracinės procedūros sąvokos patikslinimu. Administracinės procedūros dalyviais yra laikomi asmuo, padavęs skundą, arba asmuo, dėl kurio galimai pažeistų viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais teisių ir teisėtų interesų yra gautas pranešimas, ir viešojo administravimo subjektas, kuris dėl skundo ar gauto pranešimo pradėjo administracinę procedūrą.

Administracinės procedūros šalys turi teises ir pareigas. Šios teisės ir pareigos yra labai skirtingos. Viešojo administravimo institucija, gavusi skundą, turi pareigą atlikti visus privalomus veiksmus, kuriuos numato ir įpareigoja atlikti įstatymas ir kiti teisės aktai.

Tuo tarpu kita administracinės procedūros šalis – asmuo, kuris kreipiasi su skundu arba, asmuo dėl kurio galimai pažeistų viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais teisių ir teisėtų interesų yra gautas pranešimas – turi platesnes teises. Pirmiausia, jis gali rinktis, ar jam kreiptis su prašymu, ar ne. Pirmojoje įstatymo redakcijoje nebuvo išvardintos asmenų teisės ir pareigos viename straipsnyje. Atskirai buvo aptartos tik pripažinto ribotai veiksnio asmens teisės, kur buvo nurodyta, kad ribotai veiksnus asmuo turi teisę būti išklaustas, bei asmenų teisė susipažinti su administracinės procedūros metu surinktais dokumentais, pareikšti savo nuomonę bei pateikti papildomus dokumentus. Tačiau tai nereiškia, kad asmuo neturėjo daugiau teisių. Kitos asmenų teisės buvo numatytos kituose straipsniuose, reguliuojančiuose atskirus administracinės procedūros veiksmus. Pavyzdžiui, 26 straipsnyje „Faktinių duomenų patikrinimas“ buvo numatyta, kad pareiškėjas ir suinteresuoti asmenys turi būti informuoti apie patikrinimo laiką, kad galėtų, jei pageidauja, dalyvauti patikrinime. Taigi asmuo turėjo teisę dalyvauti atliekant faktinių aplinkybių patikrinimą.

Taip pat asmuo turėjo teisę turėti vertėją, kurį privalėjo kviesti viešojo administravimo institucija. Tačiau ši asmens teisė nebuvo įvardinta kaip asmens teisė, tai greičiau buvo įtvirtinta kaip viešojo administravimo subjekto pareiga užtikrinti asmens, nemokančio valstybinės kalbos, dalyvavimą vykdamas administracinę procedūrą per vertėją.

Teisė apskųsti administracinės procedūros sprendimą taip pat nebuvo aptarta atskirai, tik 31 straipsnio „Sprendimo priėmimas“ 2 dalyje buvo numatyta ši teisė, jeigu per prašymo nagrinėjimo terminą, nustatytą įstatyme, sprendimas nebuvo priimtas, buvo laikoma, kad

priimtas neigiamas sprendimas, kurį asmuo turėjo teisę apskųsti administracinių ginčų komisijai.

Įstatymo 21 straipsnyje buvo įtvirtintas valstybės ar savivaldybės tarnautojo nušalinimo institutas, numatyti atvejai, kada valstybės ar savivaldybės tarnautojas turėjo nusišalinti arba turėjo būti nušalintas nuo administracinės procedūros. Atlikus šio straipsnio lingvistinę bei loginę analizę darytina išvada, kad asmuo, pagrįstai abejojantis tarnautojo nešališkumu, turėjo teisę pareikšti tarnautojui nušalinimą.

Naujoje, 2006 m. birželio 27 d. įstatymo redakcijoje asmenų teisėms ir pareigoms yra skiriamas visas 20 straipsnis. Šiame straipsnyje yra pateikiamas teisių ir pareigų sąrašas. Taigi asmuo turi šias teises: 1) susipažinti su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija, 2) pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus, 3) pareikšti nušalinimą administracinę procedūrą vykdančiam pareigūnui, valstybės tarnautojui ar darbuotojui, 4) turėti vertėją, 5) dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje, 6) teikti savo nuomonę administracinės procedūros metu kylančiais klausimais, 7) prašyti viešojo administravimo subjekta, pradėjusį administracinę procedūrą, ją nutraukti, 8) gauti administracinės procedūros sprendimą, 9) įstatymų nustatyta tvarka apskųsti priimtą administracinės procedūros sprendimą, jeigu sprendimas neatitinka įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimų, arba apskųsti pareigūno, valstybės tarnautojo ar darbuotojo veiksmus, jeigu jie turi piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymių, 10) turėti atstovą.

Be įstatymo išvardintų teisių, įstatymas asmenims nustato ir pareigas. Tai pareiga sąžiningai naudotis asmeniui įstatymu suteiktomis teisėmis. Už nesąžiningą naudojimąsi ar piktnaudžiavimą teisėmis asmeniui nustatyta sankcija. Paaiškėjus, kad asmuo nesąžiningai naudojasi arba piktnaudžiauja jam suteiktomis teisėmis, viešojo administravimo subjekto vadovas sprendimu gali nutraukti administracinę procedūrą ir apie tai per tris darbo dienas turi pranešti asmeniui.

Toks išsamus asmens teisių ir pareigų išdėstymas viename straipsnyje yra labai patogus, padeda suvokti savo teises bei pareigas bei suteikia daugiau teisinio aiškumo, o sankcijos, už nesąžiningą naudojimąsi teisėmis nustatymas, įpareigoja asmenis atsakingiau naudotis suteiktomis teisėmis.

4. 2. Pagrindas pradėti administracinę procedūrą

Pirmojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje buvo numatyti keturi pagrindai pradėti administracinę procedūrą: 1) asmens (pareiškėjo) rašytinis prašymas; 2) valstybės, savivaldybės tarnautojo tarnybiniame pranešime pateikti faktai; 3) visuomenės informavimo priemonėse pateikta informacija apie valstybės ar savivaldybės institucijoje pažeistas piliečių ar kitų asmenų teises; 4) kiti paaiškėję piliečių ir kitų asmenų teisių pažeidimai. Įstatyme pagrindai pradėti administracinę procedūrą buvo vadinami prašymais.

Prašymas pradėti administracinę procedūrą turėjo būti rašytinis, taip pat tai galėjo būti informacija, paskelbta visuomenės informavimo priemonėse, t.y. prašymas ar informacija turėjo turėti materialią išraišką. Tačiau įstatymas nedraudė priimti ir žodinius prašymus. Tačiau žodiniai prašymai galėjo būti priimami tik tais atvejais, kai juos buvo galima išnagrinėti tuoj pat ir nefiksuojant jų rašytiniuose dokumentuose ir dėl to nenukenčia nei pareiškėjo, nei valstybės ar savivaldybės interesai.

Pagrindams pradėti administracinę procedūrą naujojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje vartojamas terminas „skundas“, o ne „prašymas“, kaip kad buvo ankstesnėje įstatymo redakcijoje.

Naujojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje yra numatyti jau tik trys pagrindai pradėti administracinę procedūrą: 1) asmens skundas; 2) valstybės politiko, pareigūno ar valstybės tarnautojo pranešimas; 3) kito asmens pranešimas. Taigi administracinės procedūros inicijavimo pagrindų sumažėjo: nebeliko pagrindo pradėti administracinę procedūrą pagal visuomenės informavimo priemonėse pateiktą informaciją apie valstybės ar savivaldybės institucijose pažeistas piliečių ar kitų asmenų teises. Taigi administracinės procedūros iniciatyva turi išplaukti arba iš asmens valios (asmuo, kurio teisės yra galimai pažeistos, pats turi kreiptis į viešojo administravimo instituciją), arba dėl jo pažeistos teisės pranešimą turi pateikti kitas asmuo ir inicijuoti administracinę procedūrą. Tokiu būdu yra suteikiama asmeniui diskrecijos teisė ginti ar ne savo galimai pažeistą teisę. Informacija, pateikta visuomenės informavimo priemonėje, nebelaikoma pagrindu inicijuoti administracinę procedūrą. Šio administracinės procedūros inicijavimo pagrindo pašalinimas yra kritikuotinas dalykas, kadangi viešojo administravimo subjektams nebeliko pareigos reaguoti į visuomenės informavimo priemonėse paskelbtą informaciją apie teisių pažeidimus.

4. 3. Skundo priėmimas ir nagrinėjimas, administracinės procedūros sprendimo apskundimas

Pagal pirmąją Viešojo administravimo įstatymo redakciją viešojo administravimo institucijos vadovas, jo pavaduotojas ar tam jų įgaliotas valstybės ar savivaldybės tarnautojas turėjo inicijuoti administracinę procedūrą, kai būdavo vienas iš pagrindų – asmens (pareiškėjo) raštinis prašymas, valstybės, savivaldybės tarnautojo tarnybiniame pranešime pateikti faktai, visuomenės informavimo priemonėse pateikta informacija apie valstybės ar savivaldybės institucijoje pažeistas piliečių ar kitų asmenų teises, kiti paaiškėję piliečių ir kitų asmenų teisių pažeidimo atvejai – administracinei procedūrai pradėti ir kai neužtekdavo vidinio administravimo dokumentuose nustatytos tvarkos, kad būtų tenkinamas pareiškėjo prašymas, ir kai informacijoje pateikti faktai apie institucijoje pažeistas piliečių ar kitų asmenų teises būdavo pakankamai pagrįsti. Administracinei procedūrai inicijuoti reikalingą informaciją, esančią viešojo administravimo institucijoje, valstybės registruose ar kitose valstybinėse informacinėse sistemose, turėjo surinkti pati institucija.

Prašymo priėmimas buvo patvirtinamas tam tikru dokumentu, kuriame buvo nurodoma: prašymo priėmimo data, valstybės tarnautojo, kuriam pavesta nagrinėti prašymą, vardas, pavardė, telefono numeris, prašymo registracijos numeris. Prašymo priėmimą patvirtinantis dokumentas turėjo būti įteiktas arba išsiųstas paštu pareiškėjui.

Nuo 2005 metų, siekiant įgyvendinti elektroninės valdžios idėją, buvo priimtas Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo 19 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas, kuris įtvirtino prašymų pateikimą elektroniniu būdu. Elektroniniu būdu pateikti prašymai turi būti pasirašyti elektroniniu parašu. Atsakymai į tokius prašymus turi būti pateikiami asmeniui taip pat elektroniniu būdu, o asmeniui pageidaujant gali būti siunčiami ir paprastu paštu ar įteikiami asmeniškai. Atsakymai, pateikiami asmeniui elektroniniu būdu, turi būti pasirašyti institucijos vadovo ar jo įgalioto asmens saugiu elektroniniu parašu.

Kiekviena viešojo administravimo institucija privalėjo priimti asmenų prašymus ir juos nagrinėti pagal savo kompetenciją. Įstatymas nenumatė galimybės atsisakyti priimti prašymą. Institucija, gavusi ne jos kompetencijai priskirtiną prašymą, negalėjo jo gražinti pareiškėjui, išskyrus atvejus, kai prašymas teisingas teismui. Tokiu atveju įstatymas instituciją įpareigojo prašymą per 5 darbo dienas persiųsti kompetentingai institucijai ir apie persiuntimo faktą pranešti pareiškėjui. Šiuo atveju terminas prašymui nagrinėti skaičiuojamas

ne nuo dienos, kada pareiškėjas padavė prašymą pirmajai institucijai, kuri nėra kompetentinga, o nuo tos dienos, kada tą prašymą gavo kompetentinga prašymą nagrinėti institucija.

Taip pat siekiant užtikrinti asmenims teisę pateikti prašymą asmeniškai, įstatymas įpareigojo viešojo administravimo institucijas organizuoti darbą taip, kad visą darbo dieną asmenys turėtų galimybę pateikti prašymus. O prašymams, kurie pagal įstatymą turi būti pateikiami asmeniškai, įstatymas įpareigojo institucijas numatyti ne mažiau, kaip 4 papildomas priėmimo valandas per savaitę pasibaigus nustatytam darbo laikui.

Institucija, priėmusi nagrinėti prašymą, papildomą informaciją, kuria disponuoja pati arba, kuri yra valstybiniuose registruose ar kitose informacinėse sistemose, privalėjo pati išsireikalauti, įgyvendindama tarnybinio bendradarbiavimo principą ir vadovaudamasi to paties Viešojo administravimo įstatymo ketvirtajame skirsnyje nustatytais tarnybinio bendradarbiavimo sąlygomis. Informacijos, kurios pati institucija neturi bei informacijos, kurios nėra jokiuose valstybiniuose registruose ar duomenų bazėse, institucija pagrįstu ir motyvuotu prašymu galėjo prašyti pateikti pareiškėją. Papildomai informacijai pateikti turėjo būti nustatytas realus terminas. Terminas turi būti realus, kad pareiškėjas turėtų realią galimybę pateikti prašomus dokumentus ar informaciją.

Jeigu pradėjus nagrinėti prašymą paaiškėdavo, kad priimtas sprendimas gali pakeisti administracinėje procedūroje nedalyvaujančių asmenų teisinį statusą, administracinė procedūra privalėjo būti sustabdyta. Apie procedūros sustabdymą bei sustabdymo pagrindą turėjo būti pranešta dalyvaujantiems asmenims. Taip pat apie teisę dalyvauti administracinėje procedūroje privalėjo būti pranešta tiems asmenims, kurių teisėms ir pareigoms gali turėti įtakos administracinis sprendimas. Procedūra būdavo atnaujinama, kai asmenys pareiškėdavo norą dalyvauti administracinėje procedūroje, taip pat, kai šie asmenys raštu atsisakydavo dalyvauti administracinėje procedūroje. Taip pat administracinė procedūra būdavo atnaujinama, kai šie asmenys per 10 kalendorinių dienų nepateikdavo jokio pranešimo dėl pasiūlymo dalyvauti administracinėje procedūroje.

Surinkus visus dokumentus ir juos išnagrinėjus, prieš priimant administracinį sprendimą turėjo būti atliekama pareiškėjo bei suinteresuotų asmenų apklausa, taip pat faktinių duomenų patikrinimas. Pareiškėjas bei suinteresuoti asmenys apklausiami siekiant išsiaiškinti ginčijamo klausimo esmę bei su juo susijusias aplinkybes. Šis administracinės procedūros veiksmas buvo privalomas. Tačiau tam tikrais atvejais įstatymas suteikė galimybę jo neatlikti. Įstatymas numatė du tokius atvejus: 1) kai prašymas patenkinamas iš karto ir

sprendimas nepažeidžia kitų asmenų teisėtų interesų; 2) kai pagal susidariusias aplinkybes sprendimas turi būti priimtas nedelsiant. Tai yra baigtinis sąrašas atvejų, kada galėjo būti neatliekama apklausa. Kitų atvejų įstatymas nenumatė.

Faktinių aplinkybių patikrinimas nebuvo privalomai atliekamas veiksmas. Viešojo administravimo institucija, vykdanči administracinę procedūrą, prireikus galėjo atlikti faktinių duomenų patikrinimą vietoje. Jei buvo nusprendžiama atlikti aplinkybių patikrinimą vietoje, apie tai turėjo būti pranešta pareiškėjui bei suinteresuotiems asmenims. Žodiniai paaiškinimai bei faktinių aplinkybių patikrinimo eiga turėjo būti fiksuojama patikrinimo akte (išvadoje) bei tikrintojų pasirašyti.

Prašymo nagrinėjimas negalėjo tęstis ilgiau kaip 30 dienų, jei įstatymų nenustatyta kitaip. Dėl termino pratęsimo šalys galėjo susitarti. Jei šalys nesutardavo dėl termino pratęsimo, tai šį ginčą nagrinėdavo administracinių ginčių komisija. Terminas, per kurį turi būti pradėta administracinė procedūra nebuvo nenustatytas. Tačiau įstatymas nustatė, kad terminas prašymui nagrinėti pradedamas skaičiuoti nuo tos dienos, kai kompetentinga institucija gavo prašymą. Terminas negalėjo tęstis ilgiau kaip 30 dienų, jei įstatymai nenustatė kitaip.

Valstybės ar savivaldybės tarnautojas, atlikęs administracinę procedūrą, privalėjo surašyti teikimą ir perduoti jį institucijos vadovui sprendimui priimti. Teikime turėjo būti nurodytos visos, atliekant administracinę procedūrą, nustatytos faktinės aplinkybės, teisės aktai, reglamentuojantys nagrinėjamą klausimą bei siūlomo priimti sprendimo projektas. Administracinė procedūra baigiama administracinio sprendimo priėmimu.

Įstatymas nustatė atskirą terminą sprendimui priimti, kuris buvo skaičiuojamas nuo teikimo gavimo dienos. Sprendimas pagal įstatymą turėjo būti priimtas ne vėliau kaip per 10 dienų nuo teikimo gavimo. Sprendimas galėjo būti arba dėl prašymo patenkinimo, arba dėl prašymo atmetimo. Apie sprendimo priėmimą privalėjo būti informuotas pareiškėjas. Taip pat įstatyme buvo numatyta situacija, kai per 10 dienų terminą nepriimamas joks sprendimas. Tokiu atveju buvo laikoma, kad priimtas neigiamas sprendimas, kurį pareiškėjas turėjo teisę apskųsti administracinių ginčių komisijai. Taigi įstatymo nustatytas dešimties dienų terminas administracinės procedūros sprendimui priimti iš esmės pratęsė administracinės procedūros vykdymo terminą, kadangi prašymas gali būti nagrinėjamas 30 dienų ir dar 10 dienų skiriama administracinės procedūros sprendimui priimti.

Įstatymas taip pat numatė klaidų ištaisymo procedūrą. Korektūros klaidų ištaisymą galėjo atlikti pati institucija netaikydama klaidų ištaisymo procedūros, tačiau apie tai

privalėjo pranešti pareiškėjui. Faktinių duomenų įvertinimo bei teisinės klaidos negalėjo būti taisomos, jei nebuvo pareiškėjo sutikimo. Ginčas dėl faktinių duomenų ir teisinės klaidos ištaisymo pareiškėjui nesutikus galėjo būti sprendžiamas administracinių ginčų komisijoje arba teisme pareiškėjo pasirinkimu. Dėl neteisingo faktinių duomenų administraciniame sprendime įvertinimo bei dėl teisinių klaidų į sprendimą priėmusią instituciją galėjo kreiptis ir pats pareiškėjas, tačiau jo prašymas ar pareiškimas turėjo būti motyvuotas. Priėmus nagrinėti prašymą dėl klaidų ištaisymo, buvo stabdomas administracinio sprendimo galiojimas. Apie tai institucija privalėjo informuoti visus suinteresuotus asmenis. Priėmus sprendimą dėl klaidų ištaisymo pareiškėjui turėjo būti įteikiamas naujas administracinis sprendimas. Tačiau ne kiekvienai klaidai ištaisyti buvo taikoma klaidų ištaisymo procedūra. Klaidoms, kurių ištaisyimas reikštų piliečiui ar kitiems asmenims suteiktos ir pagal nustatytą tvarką įsigaliojusios teisės atėmimą ar suvaržymą, klaidų ištaisymo procedūra nebuvo taikoma. Tokios klaidos buvo taisomos tik teismo sprendimu.

2006 metų Viešojo administravimo įstatymo redakcija buvo papildyta bei patobulinta administracinė procedūra, užpildytos spragos, pašalinti administracinės procedūros trūkumai.

Naujojoje įstatymo redakcijoje yra numatyta galimybė pateikti skundus elektroniniu paštu. Gavus skundą elektroniniu paštu, atsakymas taip pat turi būti pateikiamas elektronine forma ir pasirašytas viešojo administravimo subjekto vadovo arba jo įgalioto pareigūno ar valstybės tarnautojo saugiu elektroniniu parašu. Pareiškėjui pageidaujant, atsakymas turi būti siunčiamas skunde nurodytu adresu paštu arba įteikiamas asmeniškai.

Taip pat numatyti atvejai, kada skundas yra nenagrinėjamas. Įstatymas nustato tris atvejus, kada skundai yra nenagrinėjami:

1. Nenagrinėjamas anoniminis skundas, t.y. jei nenurodytas asmens vardas, pavardė, adresas arba asmens yra nepasirašytas. Tokiu atveju viešojo administravimo vadovas, jo įgaliotas pareigūnas ar valstybės tarnautojas gali priimti sprendimą tokio skundo nenagrinėti.

2. Nenagrinėjamas pakartotinis skundas tuo pačiu klausimu. Nenagrinėjami skundai, jeigu teismas ar tas pats viešojo administravimo subjektas jau yra priėmęs administracinės procedūros sprendimą tuo pačiu klausimu ir asmuo nepateikia jokių naujų faktinių aplinkybių, leidžiančių ginčyti sprendimą.

3. Nenagrinėjamas skundas praleidus senaties terminą. Įstatymas nustato vienerių metų senaties terminą. Jei nuo skunde nurodytų pažeidimų iki skundo padavimo praėjo daugiau kaip vieneri metai skundas yra nenagrinėjamas. Termino atnaujinimas nėra numatytas.

Naujojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje nebenumatomas žodinio skundo nagrinėjimas. Tai reiškia, kad yra nagrinėjami tik rašytiniai skundai ar pranešimai. Žodinių skundų panaikinimą sunku vertinti teigiamai biurokratijos mažinimo kontekste.

Kadangi pagal naują Viešojo administravimo įstatymo redakciją administracinė procedūra yra atliekama pagal skundą ar pranešimą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens teisių pažeidimą, tai skundo negali nagrinėti ir administracinės procedūros vykdyti tas viešojo administravimo subjektas, jo administracijos padalinys, pareigūnas ar valstybės tarnautojas, kurio veiksmai yra skundžiami.

Naujojoje įstatymo redakcijoje reglamentuojama situacija, kai skundas yra adresuojamas ir priklauso kelių viešojo administravimo subjektų kompetencijai. Įstatymas tokiu atveju nustato, kad tokiu atveju administracinę procedūrą pradeda ir skundo nagrinėjimą organizuoja pirmasis skunde nurodytas viešojo administravimo subjektas. Kitiems skunde nurodytiems viešojo administravimo subjektams įstatymas nustato pareigą per 10 darbo dienų nuo skundo gavimo dienos pateikti pagal kompetenciją savo pasiūlymus dėl skundo sprendimo administracinę procedūrą pradėjusiam viešojo administravimo subjektui.

Taip pat įstatyme nustatyta, kad dėl įvairių priežasčių pareigūnui ar valstybės tarnautojui nesant darbe, negali būti sustabdomas administracinės procedūros vykdymas. Tokiu atveju administracinės procedūros vykdymas turi būti pavedamas kitiems pareigūnams ar valstybės tarnautojams, kurie turi turėti ne mažesnius įgaliojimus nei administracinę procedūrą pradėjęs pareigūnas ar valstybės tarnautojas.

Prieš priimant administracinės procedūros sprendimą atlikti apklausą naujojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje privaloma tik vienu atveju. Privaloma apklausti asmenį, dėl kurio, galimai pažeistų teisių ir teisėtų interesų, buvo gautas pranešimas ir dėl to gauto pranešimo buvo pradėta administracinė procedūra. Taigi apklausa privaloma tik tuo atveju, kai ne pats asmuo, kurio teisės ar teisėti interesai yra galimai pažeisti, kreipėsi su skundu dėl administracinės procedūros vykdymo. Visais kitais atvejais apklausos atlikimas yra viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinę procedūrą, diskrecija ir gali būti atliekama siekiant išsiaiškinti ginčijamo klausimo esmę. Ankstesnėje įstatymo redakcijoje buvo numatyti tik du atvejai, kada buvo suteikta teisė neatlikti apklausos.

Naujojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje nėra suteikiamas atskiras terminas administracinės procedūros sprendimui priimti, kaip kad buvo pirmojoje įstatymo

redakcijoje. Šioje įstatymo redakcijoje yra nustatytas tik bendras 20 darbo dienų terminas, per kurį administracinė procedūra turi būti baigta ir priimtas administracinės procedūros sprendimas. Šis terminas viešojo administravimo subjekto sprendimu gali būti pratęsimas 10 darbo dienų. Termino pratęsimas nebelaikomas šalių susitarimo objektu, kaip kad buvo ankstesnėje įstatymo redakcijoje, tačiau sprendimas pratęsti terminą turi būti motyvuotas. Šalims turi būti pranešta apie termino pratęsimą bei turi būti nurodytos priežastys.

Naujojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje yra numatyta administracinės procedūros sprendimo apskundimo tvarka, ko nebuvo numatyta ankstesnėje įstatymo redakcijoje. Apskusti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą asmuo turi teisę savo pasirinkimu administraciniam teismui arba administracinių ginčų komisijai. Detalią apskundimo tvarką nustato Administracinių bylų teisenos bei Administracinių ginčų komisijų įstatymai. Tačiau, reikia pastebėti, kad šiuo metu, kol nėra suformuotos savivaldybių administracinių ginčų komisijos, asmenų teisė apskusti administracinės procedūros sprendimą yra suvaržyta: asmuo tegali kreiptis į atitinkamos apskrities administracinių ginčų komisiją, o tam reikia papildomų laiko bei kelionės sąnaudų.

Išvados

Siekiant šiame darbe iškeltų tikslų – apibrėžti viešojo administravimo sampratą, aptarti svarbiausių viešojo administravimo modelių privalumus bei trūkumus, atskleisti viešojo administravimo teisinio reglamentavimo raidą, raidos tendencijas – buvo atlikta analizė, iš kurios galima formuluoti tokias išvadas.

1. Viešasis administravimas yra socialinio valdymo rūšis, siejama su valstybės vykdoma valdžia, kurios pagrindinė užduotis yra įgyvendinti įstatymus bei jų pagrindu priimtus kitus teisės aktus, t.y. įgyvendinti viešąją politiką. Viešasis administravimas yra veikla, kurią atlieka specialus subjektų ratas – viešojo administravimo subjektai, kuriems įgaliojimus suteikia įstatymai ar jų pagrindu priimti kiti teisės aktai. Viešojo administravimo subjektai, vykdydami savo funkcijas atskiras gyvenimo sritis reglamentuojančių normų kontekste, turi diskrecijos teisę, kurią įgyvendindami privalo vadovautis viešaisiais interesais.

2. Viešojo administravimo, kaip socialinio valdymo rūšies, modeliai laikui bėgant keitėsi. XX amžius yra viešojo administravimo raidos amžius, kadangi šiuo laikotarpiu ypatingai sparčiai vystėsi viešojo administravimo teorijos keisdamos viena kitą. Pagrindiniai viešojo administravimo modeliai yra tradicinis viešojo administravimo modelis, kuris remiasi M. Weberio biurokratijos teorija, naujasis viešojo administravimo modelis, kuris rėmėsi pasirinkimo teorija, bei mišrusis viešojo administravimo modelis, kuris sujungia abiejų šių modelių bruožus. Lietuvoje pasirinktas mišrusis viešojo administravimo modelis, kuris įtvirtina dviejų rūšių – politinio pasitikėjimo bei karjeros - valstybės tarnautojus, kurie veikia pagal nustatytas taisykles.

3. Viešasis administravimas yra administracinės teisės, kuriai būdingas imperatyvusis reguliavimo metodas, dalis. Iki 1999 m. viešojo administravimo teisinio reglamentavimo reforma vyko labai vangiai. Per laikotarpį nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 1999 m. viešojo administravimo reglamentavimo srityje nėra daug padaryta. Viešojo administravimo teisinio reglamentavimo raida iš esmės prasidėjo 1999 m., priėmus svarbiausius viešąjį administravimą reglamentuojančius įstatymus: Viešojo administravimo, Administracinių bylų teisenos, Administracinių ginčų komisijų, Valstybės tarnybos įstatymus.

4. Viešojo administravimo sąvokos įtvirtinimas Lietuvos teisėje buvo kiek problematiškas, kadangi tais pačiais 1999 metais priimtuose įstatymuose ši sąvoka apibrėžiama skirtingai: Administracinių bylų teisenos įstatyme nurodoma, kad viešųjų

paslaugų teikimas yra viešasis administravimas, tačiau Viešojo administravimo įstatyme viešųjų paslaugų teikimas nelaikomas viešuoju administravimu. Dėl tokio įstatymų nesuderinimo kilo bylų teisingumo problemų.

5. Reglamentuojant viešojo administravimo sritis, iš pradžių į viešojo administravimo sritį nebuvo įtrauktas administracinių paslaugų teikimas. 1999 m. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje buvo nustatytos trys pagrindinės viešojo administravimo sritys: administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas bei viešųjų paslaugų teikimo administravimas. Dėl to šis įstatymas buvo kritikuojamas, kadangi dalis viešojo administravimo subjektų atliekamų veiksmų į viešojo administravimo sąvoką nepateko. Todėl priimant naują 2006 m. Viešojo administravimo įstatymo redakciją, buvo papildytas viešojo administravimo pagrindinių sričių sąrašas, t.y. į viešojo administravimo sritį buvo įtraukta administracinių paslaugų teikimo veikla – leidimų išdavimas, dokumentų, patvirtinančių tam tikrus juridinius faktus, išdavimas, informacijos teikimas, administracinės procedūros vykdymas.

6. Viešojo administravimo įstatyme ganėtinai smulkiai reglamentuojama administracinė procedūra. 1999 m. šio įstatymo redakcija numatė tokius administracinės procedūros pagrindus, kaip asmens rašytinis prašymas, tarnautojo tarnybiniame pranešime pateikti faktai, visuomenės informavimo priemonėse pateikta informacija bei kiti pranešimai apie asmenų teisių pažeidimus. Šie administracinės procedūros pagrindai vertintini kaip ganėtinai pažangūs. Tuo tarpu 2006 m. įstatymo redakcijoje procedūros pagrindų sąrašas yra susiaurintas: įstatyme nebeįskaitomas pagrindas pradėti administracinę procedūrą, kai informacija apie asmens teisių pažeidimus pateikiama visuomenės informavimo priemonėse. Tai yra žingsnis atgal, kadangi daugybė asmenų teisių pažeidimų, apie kuriuos yra pranešama visuomenės informavimo priemonėse, tačiau patys asmenys ar kiti asmenys nesikreipia į viešojo administravimo subjektą, lieka neištirti, o tai mažina pasitikėjimą viešojo administravimo subjektais, kas visiškai nesiderina su strateginiuose viešojo administravimo dokumentuose deklaruojamais tikslais didinti pasitikėjimą viešojo administravimo subjektais. Siūlytina įstatymu įpareigoti viešojo administravimo subjektus reaguoti į žiniasklaidoje nurodomus asmenų teisių pažeidimų faktus.

7. Pati administracinė procedūra yra patobulinta lyginat su ankstesne įstatymo redakcija. Atsisakoma pernelyg didelių formalumų. Nebereikalaujama atlikti pareiškėjo bei suinteresuotų asmenų apklausos, kai situacija yra aiški. Tai yra teigiamas dalykas, kadangi padeda išvengti nereikalingų formalumų bei taupo tiek viešojo administravimo, tiek asmenų

laiką. Tačiau naujoje įstatymo redakcijoje nebenumatomas žodinių prašymų ar skundų nagrinėjimas. Siūlytina grąžinti žodinių skundų nagrinėjimą, kai situacija yra aiški ir dėl to nenukenčia nei viešojo administravimo subjekto, nei asmenų interesai, kadangi tai taip pat padeda išvengti pernelyg didelio biurokratizmo, taupo laiką bei sąnaudas.

8. Administracinių sprendimų apskundimo tvarka pirmojoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje apskritai nebuvo nustatyta. Naujojoje įstatymo redakcijoje tai yra nustatyta, nurodant, kad administraciniai sprendimai yra skundžiami administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui pareiškėjo pasirinkimu. Siekiant užtikrinti asmenims teisę skųsti viešojo administravimo subjektų veiksmus ar neveikimą, taip pat administracinius sprendimus būtina suformuoti efektyvią ikiteisminę administracinius ginčus nagrinėjančių institucijų sistemą. Būtina greičiau įsteigti savivaldybių administracinių ginčų komisijas, kad asmenys galėtų efektyviau ginti viešojo administravimo srityje pažeistas teises, kadangi dėl tokių komisijų nebuvimo dalis viešojo administravimo srity atsitandančių pažeidimų lieka nutylėti, kadangi teismo procesas yra ganėtinai ilgas, o kreiptis į apskričių administracinių ginčų komisijas reikia laiko ir kelionės sąnaudų.

Literatūros sąrašas

Norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija: Žin., 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas: Žin., 1999, Nr. 13-308.
3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2, 3, 15, 18, 19, 20, 22, 33, 35, 40, 46 ir 88 straipsnių pakeitimo įstatymas: Žin., 2007, Nr. 72-2830.
4. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas: Žin., 1999, Nr. 13-310
5. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas: Žin., 1994, Nr. 101-2015.
6. Lietuvos Respublikos įstatymas "Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos": Žin., 1993, Nr. 12-296.
7. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų registro įstatymas: Žin., 1995, Nr. 41-992.
8. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas: Žin., 1995, Nr. 41-991.
9. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas: Žin., 1994, Nr. 60-1183.
10. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas: Žin., 1999, Nr. 66-2130.
11. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas: Žin., 1999, Nr. 60-1945.
12. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 39 straipsnio pakeitimo įstatymas: Žin., 2002, Nr. 123-5557.
13. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo 13 straipsnio pakeitimo įstatymas: Žin., 2003, Nr. 104-4637.
14. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 19 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas: Žin., 2005, Nr. 76-2746.
15. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas, Žin., 2006, Nr. 77-2975.
16. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas: Žin., 2006, Nr. 132-4990.
17. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 ir 3 straipsnių pakeitimo įstatymas: Žin., 2007, Nr. 12-497.

18. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas: Žin., 2007, Nr. 17-628.
19. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas: Žin., 2000, Nr. 10-236.
20. Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymas: Žin., 2000, Nr. 64-1924.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas: Žin., 1998, Nr. 41(1)-1131.
22. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas: Žin., 1997, Nr. 67-1659.
23. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas: Žin., 1994, Nr. 55-1049.
24. Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas: Žin., 2002, 123-5540.
25. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas: Žin., 2000, Nr. 10-236.
26. Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymas: Žin., 2000, Nr. 64-1924.
27. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 “Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos”: Žin., 2002, Nr. 113-5029.
28. Lietuvos Respublikos Seimo 2006m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. X-933 “Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo”: Žin., 2006, Nr. 134-5066.
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 10 d. nutarimas Nr. 405 “Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų registro nuostatų patvirtinimo”: Žin., 2000, Nr. 32-896.
30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. spalio 9 d. nutarimas Nr. 1212 “Dėl teisės aktų projektų rengimo ir derinimo su savivaldybėmis tvarkos patvirtinimo”: Žin., 2000, Nr. 86-2631.
31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 10 d. nutarimas Nr. 984 “Dėl Lietuvos informacinės visuomenės plėtros strateginio plano patvirtinimo: Žin., 2001, Nr. 71-2534.
32. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1491 “Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos patvirtinimo”: Žin., 2002, Nr. 95-4105.

33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“: *Žin.*, 2004, Nr. 69-2399.
34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 1 d. nutarimas Nr. 238 „Dėl dokumentų tvarkymo ir saugojimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“: *Žin.*, 2005, Nr. 31-1001.
35. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. sausio 11 d. nutarimas Nr. 18 „Dėl gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“: *Žin.*, 2006, Nr. 5-144.
36. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gegužės 25 d. nutarimas Nr. 463 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimo Nr. 1491 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos patvirtinimo“ pakeitimo“: *Žin.*, 2006, Nr. 60-2134.
37. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 30 d. nutarimas Nr. 1191 „Dėl farmacinės veiklos licencijavimo taisyklių, reikalavimų kvalifikuotam asmeniui, atsakingam už gamybą ir (ar) importą, aprašo ir farmacinės veiklos licencijų formų patvirtinimo“: *Žin.*, 2006, Nr. 132-4997.
38. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“: *Žin.*, 2007, Nr. 94-3779.

Specialioji literatūra

39. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
40. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*, 2001, Nr. 40, p. 7-15.
41. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2000, Nr. 42, p. 7-15.
42. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis. *Teisė*, 2002, Nr. 43, p. 24-32.

43. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. *Teisė*. 2003, Nr. 46, p. 19-27.
44. BAKAVECKAS, A., Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007.
45. BAKAVECKAS, A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos. *Jurisprudencija*, 2001, t. 21 (13).
46. BUTKUS, S. Viešojo administravimo organizacijų valdymo ypatybės. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, p. 47-50.
47. DOMARKAS, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, p. 7-15.
48. DOMARKAS, V. Viešojo administravimo raidos aktualijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 13, p. 7-14.
49. GYLYS, A; VAIČAITIS, A.V. Viešojo administravimo problemos ir mūsų teisinis mentalitetas. *Jurisprudencija*, 2003, t. 39 (31), p. 69-78.
50. LANE, J. E. Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001.
51. Lietuvos konstitucinė teisė. (koord. Jarašiūnas, E), Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
52. POLLITT, C; BOUCKAERT. G. Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė. Vilnius: Algarvė (ALF), 2003.
53. PUŠKORIUS, S. (ats. red.). Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
54. RAIPA, A. (ats. red.), Viešasis administravimas: monografija, Kaunas: Technologija, 2002.
55. RAIPA, A. (ats. red.), Viešojo administravimo efektyvumas: monografija, Kaunas: Technologija, 2001.
56. RAIPA, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, p. 11-20.
57. RAIŠIENĖ, A. G. Valstybės vaidmuo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 4.
58. ŠEDBARAS, S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006.

59. ŠILEIKIS, E. Alternatyvi konstitucinės teisė, Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
60. VAIČAITIS, A. V. Biurokratinė valstybės tarnybos ir centralizuoto viešojo valdymo samprata bei Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimo argumentavimo stilius. *Justicija*. 2005. Nr. 1 (55), p. 56-63.
61. VAIŠVILA, A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
62. ZAKAREVIČIUS, P. Vadyba: genezė, dabartis, tendencijos, Kaunas, 1998.
63. HUGES, O. E. Public Management and administration: An Introduction. Second Edition. Chipenham, Wiltshire: Printed in Great Britain by Antony Row Ltd, 1998.
64. DENHARDT, J. V; DENHARDT, R. B. The new Public Service: Serving not Steering. New York, London: M.E. Sharpe, 2003.
65. MCKINNEY, J. B; HOWARD, L. C. Public administration, Balancing Power and Accountability. Second Edition, 1998.
66. ROSENBLOOM, D. H. Public administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sektor. New York: Random house, 1986.

Teismų aktai

67. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas „dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Žin.*, 2001, Nr. 85-2977.
68. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas „Dėl į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsteigti cukraus pramonės įmonių akcijų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 3 bei 8 straipsnių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Žin.*, 2001, Nr. 102-3636.
69. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija),

21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“: Žin., 2003, Nr. 19-828.

70. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003-12-30 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“: Žin., 2003, Nr. 124-5643.
71. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“: Žin., 2004, Nr. 181-6708.
72. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 18 straipsnio 8 dalies (2004 m. kovo 9 d. redakcija), 34 straipsnio 17 dalies (2004 m. kovo 9 d., 2006 m. balandžio 25 d. redakcijos), 41 straipsnio (2004 m. kovo 9 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 20 d. nutarimu Nr. 618 „Dėl didmeninės ir mažmeninės prekybos alkoholio produktais licencijavimo taisyklių ir mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais prekybos ir viešojo maitinimo įmonėse taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų didmeninės ir mažmeninės prekybos alkoholio produktais licencijavimo taisyklių 28. 5, 51. 5 punktų (2004 m. gegužės 20 d. redakcija), 51 punkto (2004 m. gegužės 20 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnio 17 daliai (2004 m. kovo 9 d., 2006 m. balandžio 25 d. redakcijos), šių taisyklių 51 punkto (2006 m. spalio 17 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnio 17 daliai (2006 m. balandžio 25 d. redakcija), taip pat šių taisyklių 51 punkto (2007 m. gegužės 2 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo

34 straipsnio 17 daliai (2004 m. kovo 9 d., 2006 m. balandžio 25 d. redakcijos “: Žin., 2008, Nr. 10-349.

73. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Tesimo 2008 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimu Nr. 177 „Dėl skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) patvirtintų skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) 34 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“: Žin., 2008, Nr. 32-1114.
74. Administracinė byla Nr. 1⁷ – 10/2001 – Administracinių teismų praktika. Nr. 2, 2001. p. 18-25.
75. Administracinė byla Nr. I 11 – 3 –01/2001 – Administracinių teismų praktika. Nr. 1, 2001. p. 28-31.
76. Administracinė byla Nr. AS⁷ – 76/2001 – Administracinių teismų praktika. Nr. 1, 2001, p. 201-207.
77. Administracinių teismų praktika. Nr. 1, 2001, p. 201-207.
78. Administracinė byla Nr. A⁵ –1662/2005 – Administracinių teismų praktika. Nr. 8, 2005. P. 95-104.
79. Administracinė byla Nr. I¹-04/2006 – Administracinių bylų praktika. Nr. 10, 2007, p. 13-20.

Kiti šaltiniai

80. JOKANTAS, K. Lotynų – lietuvių kalbos žodynas. Vilnius, 1995.
81. KINDERYS, A. (ats. red.) Tarptautinių žodžių žodynas. Trečiasis leidimas, Vilnius: Alma littera, 2004.
82. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento 1999-06-16 išvada Nr. P-1760(3)*
- .

Santrauka

Viešasis administravimas yra viena iš socialinio valdymo rūšių, kuri yra labai reikšminga organizuojant modernios visuomenės valdymą, vykdam valstybės valią. Viešasis administravimas yra siejamas su valstybės valdymu, su valstybės vykdoma veikla, todėl jis glaudžiai yra susijęs su viešąja teise. Šiame magistro darbe aptariama bendroji viešojo administravimo samprata, jo santykis su vykdomąja valdžia, viešąja politika, taip pat aptariami pagrindinių viešojo administravimo modeliai, jų privalumai bei trūkumai.

1990 m. kovo 11 d. atkūrusi Nepriklausomybę, Lietuva perėmė sovietų sąjungos valstybės valdymo aparatą, kuris buvo neefektyvus, nelankstus ir nebetiko naujoje realybėje, todėl buvo būtina jį adaptuoti prie pasikeitusių sąlygų. Taigi nuo pat Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje vyko viešojo administravimo reforma, po truputį ryškėjo viešojo administravimo modelio bruožai.

Intensyviausias viešojo administravimo teisinio reglamentavimo reformos etapas prasidėjo 1999 metais, kuomet buvo priimti svarbiausi įstatymai, reglamentuojantys viešąjį administravimą bei su juo susijusią veiklą. Viešojo administravimo teisinis reglamentavimas nuolat yra tobulinamas, keičiamos atskiros jo reguliavimo nuostatos. Darbe yra stengiamasi atskleisti šios viešojo administravimo teisinio reglamentavimo raidos priežastis bei tendencijas. Aptariamos viešojo administravimo sąvokos įtvirtinimo Lietuvos teisėje problemos. Taip pat aptariama viešojo administravimo principų sistema bei jos pokyčiai, viešojo administravimo subjektų sistema, aptariamos viešojo administravimo sritys, analizuojama administracinė procedūra.

Summary

Public Administration and Evolution of its Regulatory Framework

The public administration is a type of social management, which is very important in organizing the management of modern society and implementing the will of the state. The public administration is related to the governance of the state and to the activities performed by the state, therefore it is closely related to the public law. This study describes the concept of the common public administration, its relation to the executive power, public policy, also the main models of the public administration and their advantages and disadvantages are discussed in the study.

In March 11, 1990 after the restoration of its independence, Lithuania inherited the state management body from the Soviet Union. The soviet state management body was inefficient, inflexible, and not suitable for new reality; therefore it ought to have been adapted to the new circumstances. Thus, from the restoration of its independence, the reform of public administration took place in Lithuania and the main features of the public administration model were developed.

The most intensive stage of the reform of the regulatory framework in the public administration started in 1999, when the main laws on the public administration were enacted. The regulatory framework of public administration is under constant improvement. This study reveals the background and the trends of the evolution of the regulatory framework in the public administration. The problems of defining the public administration in the Lithuanian law are discussed in the study. The study also presents the system of the principles of the public administration and their change, the system of the subjects of the public administration, the areas of the public administration, and the analysis of the administrative procedure.