

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
TEISĖS FAKULTETO  
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

IEVA SAKALAUŠKAITĖ  
CIVILINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA

VALDŽIOS KATEGORIJOS VARTOJIMO ANALIZĖ ADMINISTRACINIUOSE  
NORMINIUOSE TEISĖS AKTUOSE

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –  
lekt. Ieva Deviatnikovaitė

Konsultantas -  
doc. dr. A. Bakaveckas

Vilnius, 2007

## TURINYS

|   |    |
|---|----|
| ĮVADAS.....   | 3  |
| 1. VALDŽIOS SAMPRATA  |    |
| 1.2 Teorijos, aiškinančios valdžios kilmę.....  | 9  |
| 1.3 Bendra valdžios charakteristika.....  | 14 |
| 1.4 Valdžios tipai ir bruožai.....  | 20 |
| 1.5 Valdžios funkcijos.....   | 26 |
| 1.6 Valdžios sąvokų analizė.....  | 32 |
| 2. ADMINISTRACINĖS TEISĖS KATEGORIJŲ – VYKDOMOJI VALDŽIA,<br>VALSTYBINIS VALDYMAS, VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS – VARTOJIMO<br>ANALIZĖ LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIUISE NORMINIUISE<br>TEISĖS AKTUOSE PROBLEMINIU ASPEKTU..... | 36 |
| 3. ADMINISTRACINĖS TEISĖS KATEGORIJŲ – INSTITUCIJA, ĮSTAIGA,<br>TARNYBA – VARTOJIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIUISE<br>NORMINIUISE TEISĖS AKTUOSE.....   | 56 |
| IŠVADOS.....  | 68 |
| PASIŪLYMAI.....   | 70 |
| LITERATŪROS SĄRAŠAS.....  | 71 |
| SANTRAUKA.....  | 82 |
| SUMMARY.....  | 83 |

## ĮVADAS

Valdžia kaip socialinis reiškinys domino žmoniją visais laikais. Jau antikos mąstytojų veikaluose randame šio sudėtingo reiškinio interpretacijų, aiškinančių valdžios prigimtį, šaltinius, funkcijas. Susiformavus pirmosioms valstybėms, susidomėjimas šiuo visuomeniniu reiškiniumi dar labiau išaugo. Atsirado poreikis pagrįsti valdžios kilmę, ją legitimizuoti. Vienas iš žymiausių mąstytojų ne tik antikoje, bet ir visoje filosofinės ir politinės minties istorijoje, Platonas, manė, kad nuosavybė, turtas yra didžiausias visuomenės blogis. Jo manymu, žmonių gyvenime yra buvę du laikotarpiai: pirmuoju laikotarpiu žmonės neturėjo valstybės, gyveno pagal prigimtį nebuvo nei karų, nei nesantaikos. Tačiau turtai ir nuosavybė juos suskaldė į dvi priešiškas klases. Žmonės, siekiantys sau naudos, pasisavino žemę ir namus, o tuos žmones, kurie dirbo, pavertė savo tarnais. Pastariesiems teko valdyti ir susikūrusią valstybę.<sup>1</sup> Pasak kito antikos mąstytojo L. A. Senekos, kol žmonės gyveno prigimtinėje būklėje, neturėjo nei godumo jausmo, nei privatinės nuosavybės, todėl jiems nereikėjo nei valdymo, nei įstatymų, tačiau, kai žmonės pradėjo siekti asmeninės naudos, jie tapo savanaudžiais, o valdovai – tironais. Žmonių ydoms sutramdyti tapo būtina prievarta ir įstatymai.<sup>2</sup> Viduramžių krikščioniškosios koncepcijos atstovas Tomas Akvinietis, samprotaudamas apie visuomenės klases padaro išvadą, kad bendrojo gėrio labai būtina, kad tokia sistema turėtų valdančiąją dalį, kaip kad siela valdo kūną.<sup>3</sup> Naujųjų laikų politinės filosofijos atstovas Tomas Hobsas pagrindiniu valdžios atsiradimą lėmusiu veiksniumi įvardija saugumo troškimą: „Kadangi gamtoje nebuvo nei nuosavybės, nei teisybės, o tik kova, kurioje viską nulėmė jėga ir klasta, todėl niekas nesijautė saugus. Žmonės valstybę kūrė vedini savisaugos instinkto: žmogui įgimta ne tik išsaugoti savo laisvę, bet ir valdyti kitus, todėl nesant valstybės vyko visų karas prieš visus. Kad to išvengtų, vieni įsipareigojo valdyti, kiti-klausyti“.<sup>4</sup>

Analizuojant filosofų mintis, galime daryti išvadą, jog valdymo santykių atsiradimas sietinas su valstybės atsiradimu. Tačiau klaidinga būtų tapatinti valdžią ir valstybę. Valdžia tėra vienas iš valstybės elementų. Žanas Bodenas nubrėžia labai aiškia ribą tarp valstybės ir valdžios. Pasak autoriaus, valstybė – tai suverenios galios turėjimas, valdžia – tai aparatas, per kurį toji galia pasireiškia.<sup>5</sup> Valdžios santykių atsiradimą lėmę veiksniai yra žmonių egoizmas, ydos, privatinė nuosavybė, turtas, tuo tarpu valdymo tikslas yra bendrasis gėris, visuomenės saugumas, sociumo pamatinių vertybių siekimas.

<sup>1</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. Vilnius: Technika, 2005. P. 14

<sup>2</sup> Ten pat, P. 17.

<sup>3</sup> Ten pat, P. 19.

<sup>4</sup> Genzelis B. Socialinės ir politinės minties raida Lietuvoje. Būti ar nebūti Lietuvai. Vilnius: Margi raštai, 2005. P. 79.

<sup>5</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. Vilnius: Technika, 2005. P. 22.

## **Temos aktualumas ir darbo naujumas**

Šios temos pasirinkimą lėmė sąvokos valdžia, o taip pat su šia kategorija artimai susijusių sąvokų: viešasis administravimas, viešasis valdymas, valstybės valdymas, institucija (valstybės valdžios institucija, vykdomoji institucija, vykdomosios valdžios institucija, viešojo valdymo institucija viešojo administravimo institucija ir kt.) vartojimo daugiaprasmiškumas tiek mokslinėje literatūroje, tiek jos vartosenoje kasdieninėje kalboje, o juo labiau teisės aktuose. Nors literatūros šia tema galima rasti ne mažai, bet visgi gilesnės, labiau susistemintos, daugiaspektės valdžios sampratos ir jos vartojimo analizės pasigendama. Daugelyje darbų valdžios samprata nagrinėjama paviršutiniškai, šiai temai skiriant vos kelis skyrius. Didesnio dėmesio ši tema sulaukė užsienio mokslininkų tarpe. Tačiau ir čia šio objekto studijos apima vos kelis aspektus. Kita problema yra susijusi su paties termino „valdžia” naudojimu. Daugelyje atveju terminas „valdžia” yra naudojamas skirtingiems reiškiniams apibūdinti. Dar didesnę sumaištį sukelia šia tema parašytų užsienio valstybių mokslinių darbų vertimas į lietuvių kalbą, dažnai neįsigilinant, kokią prasmę šiam terminui suteikia autorius. Užsienio valstybėse sąvokų klausimai yra daugmaž nusistovėję, tačiau kiekvienos valstybės terminologija apibūdinant vieną ar kitą reiškinį, o juo labiau sąvokos turinys skiriasi. Didelė gausa valdžios apibrėžimų taip pat neįneša aiškumo, tikslumo nagrinėjant šį reiškinį.

Šis tyrimas nėra skirtas vien tik valdžios sampratos kaip politinės teisinės kategorijos išaiškinimui. Kita šio tyrimo pusė yra atskleista jau pačioje magistrinio baigiamojo darbo temos pavadinime, būtent valdžios kategorijos vartojimo analizė administraciniuose norminiuose teisės aktuose. Taigi pati valdžios sampratos analizė tėra priemonė, kurią naudojant bus atskleista valdžios sąvokos reikšmė administraciniuose norminiuose teisės aktuose. Tokio pobūdžio tyrimas Lietuvoje bus atliekamas pirmą kartą. Šio tyrimo metu tikimasi, visų pirma, išsiaiškinti valdžios termino vartojimo paskirtį, tikslą, šio termino vartojimo prasmę administraciniuose norminiuose teisės aktuose, reguliuojančiuose tam tikrus visuomeninius santykius, šios sąvokos turinį, santykį su kitomis administraciniuose norminiuose teisės aktuose vartojamomis sąvokomis, vartojimo tikslumą, apimtį ir ribas. Tyrimo metu svarbu ne tik išsiaiškinti valdžios kaip socialinio reiškinio sampratą, bet ir vaidmenį šiuolaikinėje visuomenėje. Ypatingai šis klausimas tampa aktualus Lietuvai po Nepriklausomybės atgavimo išgyvenančiai socialinius pokyčius ir vertybinių orientacijų pasikeitimus. Šios priežastys, o taip pat susiklosčiusios istorinės aplinkybės verčia iš naujo peržvelgti terminijos vartojimą, permaštyti terminų vartojimo reikšmę, pritaikyti jų vartojimą šiandieniniams visuomeniniams santykiams, besiremiantiems demokratinėmis vertybėmis. Manytina, jog kiekybinė ir kokybinė šios temos analizė įneš

daugiau tikslumo ir aiškumo ne tik valdžios termino, bet ir kitų sąvokų vartojime administraciniuose norminiuose teisės aktuose, o pradėtas darbas gali sulaukti susidomėjimo ir tapti gilesnių mokslinių tyrinėjimų objektu. Dėl aukščiau minėtų priežasčių galima teigti, jog darbas yra labai aktualus ir įdomus šiandieninei Lietuvos teisės sistemai.

Kaip jau minėjome nors darbų vienu ar kitu aspektu liečiančių valdžios sampratą yra gana ne mažai, tačiau iki šiol šia tema neturime išsamesnių mokslinių tyrimų. Kai kurie šio socialinio reiškinių klausimai buvo aptarti E. Jarašiūno, A. Bakavecko, G. Mesonio disertacijose. Vienu ar kitu aspektu savo tiriamuosiuose darbuose valdžios sampratos klausimus nagrinėjo: Platonas, Aristotelis, M. Romeris, A. Volanas, A. Vaišvila, A. Junevičius, Jūratė Novagrockienė, Vitalija Keciorytė, I. Valikonytė, E. Šileikis, B. Raselas, M. Vėberis, T. Hobsas, Dž. Lokas, Ž.Ž. Ruso, Š. Monteskie, Harman Zeigler, David Held, George H. Sabine, Thomas L. Thorson, Jan Erik Lane, P. Leyland, T. Woods, P. P. Craig, D. M. Bachrachas, D.M. Ovsianko, J.M Kozlovas, A. B. Agapovas, J. A. Dmitrijevas, A. A. Evtejeva, S. M. Petrovas, B. V. Rosinskij, B. N. Gabričidze, A. G. Černiavskij, G.V. Atamančiukas, N. N. Smirnova, J. A. Tichomirovas ir kiti.

**Darbo objektas** – valdžios kategorijos ir su šia kategorija artimai susijusių kitų kategorijų: viešasis administravimas, viešasis valdymas, valstybinis valdymas, sąvokos „institucija“ vartojimas Lietuvos Respublikos administraciniuose norminiuose teisės aktuose.

**Darbo dalykas** – kad galėtume perteikti, išanalizuoti valdžios vartojimą pirmiausia nagrinėjama valdžios samprata: valdžios sąvoka politiniu, teisiniu, filosofiniu, sociologiniu aspektais; valdžios termino vartojimas, šio termino vartojimo praktikos ydingumas; bendra valdžios charakteristika ir požymiai, - valdžios koncepcijos, valdžios modeliai, aprašomosios valdžios ypatybės, valdžios reiškimosi socialinės formos, valdžios elementai, valdžios tipai, funkcijos; „valdžios“, „galios“, „autoriteto“ ir „įtakos“ santykis; politinė valdžia, politinės valdžios bruožai; sąvokų „politinė valdžia“, „valstybinė valdžia“, „viešojo valdžia“ atribojimas; valdžių padalijimo principas ir jo realizavimas Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje; valdžios termino, o taip pat su šiuo terminu artimai susijusių terminų- viešasis administravimas, viešasis valdymas, valstybinis valdymas, sąvokos „institucija“- vartojimo reikšmė administraciniuose norminiuose teisės aktuose

**Darbo tikslas** – atskleisti valdžios kategorijos sampratą, šios kategorijos santykį su viešojo administravimo, viešojo valdymo, valstybinio valdymo kategorijomis ir išanalizuoti jos vartojimo praktiką Lietuvos Respublikos administraciniuose norminiuose teisės aktuose.

### **Darbo uždaviniai:**

1. Atskleisti valdžios kategorijos kaip vienos iš svarbiausių administracinės teisės kategorijų sampratą;
2. Išnagrinėti kuo įmanomai daugiau „valdžios“ sąvokos apibrėžimų ir išskirti pagrindinius valdžią apibūdinančius požymius;
3. Pateikti bendrąją valdžios kaip tam tikro socialinio reiškinio charakteristiką;
4. Atskleisti valdžios funkcijas;
5. Atriboti valdžią nuo kitų panašių socialinių reiškinių, išsiaiškinti jų esminius skirtumus;
6. Išanalizuoti, kokia prasme administracinius teisinius santykius reglamentuojančiose teisės normose vartojama kategorija „valdžia“, o taip pat su šia kategorija artimai susijusios kategorijos „valstybinis valdymas“, „viešasis valdymas“, „viešasis administravimas“, sąvoka „institucija“ ir pateikti tokio vartojimo praktikos analizę.

**Darbo hipotezė** – Veikiant įvairiems socialiniams pokyčiams, keičiantis visuomenės vertybių orientacijoms ir prioritetams, pastebima valdžios kategorijos vartojimo laipsniško mažinimo tendencija, formulę valstybė-visuomenė-žmogus, keičiant šiuolaikinės visuomenės interesus ir poreikius atitinkančia formule žmogus-visuomenė-valstybė, siaurėja ne tik valdžios institucijų ratas, bet ir pats požiūris į valdžią, jos reikšmė ir paskirtis.

### **Darbo metodai:**

- filosofinio pažinimo metodas;
- lyginamasis istorinis metodas;
- lingvistinis metodas;
- lyginimo metodas;
- mokslinės literatūros analizės metodas;
- dokumentų analizės metodas;
- loginis analitinis metodas;
- sisteminės analizės metodas;
- apibendrinimo metodas;
- abstrakcijos metodas.

Tyrimo metodas – tai tyrimo objekto pažinimo būdas, planingas mokslinio pažinimo ir tiesos nustatymo kelias.

*Dokumentų analizės metodas* kartu su *mokslinės literatūros analizės metodu* šiame darbe buvo taikomi tiek pirminiame darbo etape, siekiant gauti informacijos pasirinkta tema, tiek ir rašant darbą, kokybiškai tiriant įvairių institucijų organizavimo ir funkcionavimo pagrindus

reglamentuojančius teisės aktus, teisės aktuose vartojamas sąvokas, Web interneto svetaines, periodinius leidinius, mokslinius darbus ir mokslines publikacijas. Tai vienas pagrindinių ir esminių metodų taikytų visam darbui.

*Lyginamasis istorinis metodas* daugiausiai taikomas pirmajame darbo skyriuje - „Valdžios samprata“. Šis metodas buvo taikomas siekiant atskleisti valdžios sampratą skirtingose istorinio vystymosi pakopose. Toks tyrimas sudarė sąlygas pažvelgti į valdžios sampratos kaitos tendencijas ir dinamiką istoriniame kontekste.

*Lingvistinio metodo* pagalba nagrinėjome valdžios, viešojo administravimo, valstybinio valdymo, viešojo valdymo kategorijų sampratą, apimtį, tarpusavio ryšį ir santykį, šių terminų vartojimą administraciniuose norminiuose teisės aktuose pasirinktu aspektu. Teisės aktai, sąvokų ir terminų reikšmes pateikiantys įvairių mokslo sričių žodynai, žinynai ir enciklopedijos, pateikiantys aukščiau minėtų sąvokų interpretacijas buvo nagrinėjimai įvairių kalbotyros sričių – gramatikos, semantikos, sintaksės – aspektais.

*Filosofinio pažinimo ir lyginimo metodai* taikyti nagrinėjant sąvokas. Filosofinio pažinimo metodas kaip pats bendriausias metodas naudotas modeliuojant įvairias sąvokas, išskiriant sąvokų požymius, pereinant nuo bendriausių sąvokų prie specialių terminų, priskiriant objektus tam tikrai klasei ir pan. Lyginimo metodas iš esmės taikomas lyginant skirtingų teoretikų, nuomonės tam tikru klausimu, o taip pat įvairių šaltinių pateiktą medžiagą nagrinėjamu klausimu. Lyginimo metodo pagalba apibendrinama surinkta informacija, įvairios nuomonės ir daromos išvados.

*Abstrakcija* suprantama kaip atitrūkimas (atsiejimas) pažinimo procese nuo neesminių nagrinėjamo reiškinių dalykų, siekiant susikoncentruoti ties pagrindiniais, esminiais jo bruožais, atskleisti jų esmę. Abstrakcijos metodo esmė ta, jog atmetama visa, kas yra neesminga. Šio metodo pasirinkimą lėmė temos platumas. Abstrahuojantis atsiribojama nuo tam tikro reiškinių detalesnio nagrinėjimo, įvairių smulkmenų, iškart pereinant prie esmės.

Loginis-analitinis (analizės) metodas kaip loginio mąstymo procesas taikomas siekiant sukonkretinti, suprasti abstraktų teisės aktuose įtvirtintų nuostatų pobūdį, teisės aktų taikymui praktikoje aiškinti, naujoms sąvokoms, apibendrinimams ir išvadoms formuluoti.

*Sisteminės analizės metodas* padeda kiekvieną atskirą teisės normą nagrinėti kaip tam tikros teisės normų sistemos dalelę. Šis metodas buvo taikomas nagrinėjant administracinius norminius teisės aktus, nustatant teisės normos ryšį su kitomis teisės normomis, - tiek su to paties šaltinio, tiek su kitų teisės šaltinių, bendrosios ir specialiosios teisės normos santykį, artimo turinio ir prasmės normų tarpusavio ryšį, teisės normos ir teisės principų ryšį, vietą teisės aktų hierarchijoje ir pan.

*Apibendrinimo metodo* pagalba išvedami bendrieji teiginiai, dėsningumai, principai, formuluojamos išvados, apibendrinimai.

### **Darbo ribos**

Veikiant objektyviems faktoriams tokiems kaip temos platumas, darbo apimties ribojimai nėra galimybės į šią temą pasižiūrėti plačiau. Siekiant atskleisti šios temos esmę tikslinga būtų nusibrėžti darbo ribas, imant du parametrus: darbo apribojimai teritorijos atžvilgiu ir konkrečių institutų pasirinkimas administracinėje teisėje. Taigi valdžios kategorijos vartojimo ypatumus nagrinėsime išimtinai Lietuvos Respublikos administracinės teisės norminiuose aktuose, tyrimui atlikti pasirenkant vieną svarbiausių administracinės teisės institutų, sudarančių administracinės teisės reguliavimo dalyką - vykdomųjų institucijų sistemą.

### **Pagrindinės sąvokos vartojamos darbe:**

Valdžia, valstybinė valdžia, viešoji valdžia, vykdomoji valdžia, kategorija, administracinis norminis teisės aktas, viešasis administravimas, viešasis valdymas, valstybinis valdymas, valstybės institucija, valstybės valdymo institucija, viešojo valdymo institucija, vykdomosios valdžios institucija, vykdomoji tvarkomoji institucija.



# 1.VALDŽIOS SAMPRATA

## 1.1 Teorijos, aiškinančios valdžios kilmę

Pasak R. Darendorfo, žmonių susiskirstymas pagal turta ar išsilavinimą nėra labai svarbus, o socialinė nelygybė yra natūrali. Esminis skirtumas tarp žmonių slypi kitur – vieni turi valdžią, kiti ne.<sup>6</sup> Analogiška mintis išsakyta Lietuvos metraštyje apie 1529 m. Iš metraščio konteksto galima daryti išvadą, kad vieniems iš prigimties skirta būti valdovais, kitiems – valdiniais.<sup>7</sup> Tokia pat idėja atsispindi ir T. Hobbso veikaluose. Aristotelis valdžios - pavaldumo santykį apibūdino per abipusę naudą, kurią tas santykis suteikia abiem šalim: „pajėgiantis protu numatyti yra iš prigimties valdantysis ir viršesnis, o pajėgiantis kūno galiomis tai įvykdyti yra valdomasis ir iš prigimties vergiškas, dėl to tas pat yra naudinga ir šeimininkui, ir vergui”.<sup>8</sup> Matome, jog teisė valdyti Aristotelio samprotavimuose yra siejama su asmeninėmis valdančiojo savybėmis – protu. Kitas antikos mąstytojas Sokratas teigė, jog valstybės vadovą sukuria ne daugumos nuomonė, o išmintis.

Lietuvos Didžiosios kunigaikštystės mąstytojas M. Husovianas, analizuodamas valdžios prigimtį, individo siekimą apginti savo laisvę ir egzistenciją, „Giesmėje apie Stumbrą” sako: „tas turi teisę valdyti, kurs jėga ir grožiu pranašesnis”. Jėgos akcentavimas būdingas teisės teorijoms teisę kildinančioms iš jėgos persvara garantuoto intereso. Šią ir kitas teorijas skirtingai aiškinančias teisės, valstybės ir valdžios kilmę aptarsime kiek vėliau. Apibendrinant galima daryti išvadą, kad minėti mąstytojai valdžios santykius apibūdino kaip natūralų reiškinį. Valdžia atsiranda visur, kur gyvena žmonės. Pasak Hannos Arrendt, valdžia reiškia žmonių sugebėjimą ne apskritai veikti, bet veikti kartu.<sup>9</sup> Konfucijus ir Mo-Czi valdžią apibūdina kaip pagrindinį mechanizmą, reguliuojantį žmonių bendravimą, santykius tarp valdomų ir valdančių. Valdymo santykiai visuomenėje yra objektyvaus pobūdžio, atsirandantys iš jos esmės, iš būtinumo susivienyti, derinti žmonių grupių veiksmus, kad būtų pasiekti bendri tikslai. Tai leidžia suvokti valdžią kaip socialinius mainus. Būtent apie mainus kalbėjo Talcotas Parsonsas valdžią apibūdinamas kaip specialų mechanizmą, kurio dėka vyksta mainai tarp įvairių grupių, individų socialinės sąveikos procese. Valdžia – universalus sugebėjimas išsaugoti privalomą įpareigojimų vykdymą sistemoje.<sup>10</sup> M. Weber teigia, kad politikai valdžios siekia kaip priemonės dėl idealių

<sup>6</sup> J. Matakas, V. Domarkas, R. Jasiulevičienė/sud. J. Matakas. Šiuolaikinė valstybė. - Kaunas: Technologija, 1999. P. 52.

<sup>7</sup> Genzelis B. Socialinės ir politinės minties raida Lietuvoje. Būti ar nebūti Lietuvai. Vilnius: Margi raštai, 2005. P. 30.

<sup>8</sup> Aristotelis. Politika. Vilnius: ALK, 1997. P. 64.

<sup>9</sup> Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. Vilnius: VU leidykla, 2001. P. 61.

<sup>10</sup> ten pat.

(visuomenei reikšmingu) arba egoistinių tikslų. Tačiau ir pati valdžia politikui gali tapti tikslu, jeigu jis tenori mėgautis jos teikiamu prestižu, siekia turėti autoritetą.<sup>11</sup>

Valdžia yra fundamentali socialinių mokslų kategorija ir centrinė politikos ašis. Valdžia ir politika yra neatskiriamai tarp savęs susiję. Šie reiškiniai yra vienas kito priežastis. Valdžios atsiradimas ir išlaikymas yra politika, o valdžia yra politikos vykdymo priemonė.<sup>12</sup> Nepaisant to, valdžia kaip socialinis reiškinys yra vienas prieštaringiausių ir sunkiai apibrėžiamų. Daugelis modelių, koncepcijų, teorijų yra kuriamos, siekiant paaiškinti šį sudėtingą socialinį reiškinį.

Pirmiausia norėtume aptarti skirtingų teisės teorijų požiūrį į valdžią. Pirmoji teisės sampratų diferenciacija yra pagal teisės kildinimą iš jėgos persvara garantuoto intereso. Šiai kryptčiai priklauso L. Gumplovičiaus prievartos teorija, K. Marxo (klasinės) teisės teorija, R. von Iheringo „interesų jurisprudencija“. L. Gumplovičius viešąją valdžią, valstybę ir teisę kildino iš to fakto, kad vienos gentys, užkariavusios ir pavergusios kitas gentis, savo interesą smurtu pavertusios pralaimėjusiųjų elgesio taisykle. Taigi valdžia šiuo atveju yra suprantama kaip stipresniojo valia. K. Marxas visuomenę dalino į dvi kategorijas, skiriamas pagal jų santykį su gamybos priemonėmis - valdančioji klasė ir išnaudojamųjų klasė. Valdančiųjų klasę sudaro tie visuomenės nariai, kurie turi gamybos priemones ir jas valdo. Valdantieji neturi gamybos priemonių. Valdančioji klasė kontroliuoja ir intelektualinės produkcijos priemones, t.y. ji valdo ir ekonominiu, ir ideologiniu, ir politiniu požiūriu.<sup>13</sup> Privačios nuosavybės sąlygomis valstybinė valdžia ir teisė pirmiausia egzistuojančios tam, kad nuosavybę turinti visuomenės mažuma galėtų organizuotai valdyti nuosavybės neturinčią visuomenės daugumą.<sup>14</sup> Kitai klasių teorijos kryptčiai priklauso M. Weberis, kurio statuso, pareigų, socioekonominės padėties ir prestižo kriterijai plačiai taikomi atliekant socialinių grupių skirtingos padėties ir galios tyrimus. M. Weberis pasiūlė trimatę klasių valdžios matavimo schemą, kur skiriamos trys socialinės struktūros dimensijos: 1) klasė nustatoma pagal santykį su nuosavybe ir padėtį rinkoje; 2) statusas, nustatomas pagal vartojimą ir gyvenimo būdą; 3) partija, besiremianti skirtingų grupių kova dėl politinės valdžios.<sup>15</sup>

Vokiečių sociologas R. Darendorfis kritikavo K. Marxo visuomenės padalijimą pagal gamybos priemonių apimtį, t. y. jo teorijos ekonominį aspektą. Visuomenės diferenciacijos priežastis jis išvelgė kitur. Šio autoriaus nuomone, klasių konfliktas kyla ne dėl skirtingo žmonių santykio su gamybos priemonėmis, bet dėl valdžios išteklių trūkumo. K. Marxo laikais nuosavybė buvo pagrindinis diferencijuojantis klases kriterijus, nes jis suteikė galią kontroliuoti,

---

<sup>11</sup> J. Matakas, V. Domarkas, R. Jasiulevičienė/sud. J. Matakas. Šiuolaikinė valstybė. P. 53.

<sup>12</sup> ten pat.

<sup>13</sup> Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. P. 69.

<sup>14</sup> Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 66.

<sup>15</sup> Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. P. 70.

t.y. valdžią. Anot D. Bello, poindustrinėje visuomenėje svarbiausiu valdžios šaltiniu tampa žinios. Todėl visiems, kurie įgijo žinių susidaro prielaidos monopolizuoti politinę valdžią.

R. von Iheringas teigia, kad teisė susideda iš dviejų struktūrinių elementų: intereso ir jo apsaugos mechanizmo. Teisė, anot jo, yra interesas, ginamas organizuota valstybės jėga. Tik valdžia, taikanti teisės normas, daro teisę tuo, kas ji yra ir turi būti.

Kitą grupę teorijų, grindžiančių teisės esmę priešingų interesų kompromisu, sudaro visuomeninės sutarties teorija ir solidarumo arba socialinės priklausomybės (funkcijų) teorija. Remiantis visuomeninės sutarties teorija, teisė ir valstybė atsiranda iš būtinybės kompromisu derinti priešingus žmonių interesus. Teisės ir valstybės vaidmuo – siekti socialinio kompromiso ir remiantis juo garantuoti visuomenėje socialinę santarvę ir rimtį. Tomas Hobsas teigė, kad žmogus iš prigimties yra egoistas, gobšus savanaudis, “žmogus žmogui vilkas”, dėlto kyla “visų karas prieš visus”. Dėl šių priežasčių žmonių bendruomenė, stengdamasi apsaugoti save nuo žmogiškosios prigimties, sukūrė valstybę ir padarė visuomeninę tarpusavio sutartį. Žmonės valdžiai suteikė teisę leisti įstatymus, kurie atspindėtų jų interesus. Hanna Arrendt taip pat pritaria šiai teorijai teigdama, jog valdžia nėra individo nuosavybė. Ji priklauso grupei ir priklauso jai tol, kol grupė veikia kartu. Taigi valdžia šiuo atveju yra ne įsakymo-paklusimo santykis, o susitarimo dalykas. Šiuos valdymo principus suformulavo antikos mąstytojas Markas Tulijus Ciceronas. Pasak šio filosofo, valdžia kyla iš tautos, turi būti vykdoma tik remiantis įstatymais ir yra pateisinama tik tada, kai ji grindžiama dorove. Ž. Ž. Ruso sukurta liaudies suvereniteto teorija valdžią taip pat kildino iš tautos. Kito žymaus XVII a. antrosios pusės mąstytojo Džono Loko nuomone, žmonės visų bendrų susitarimų pagrindu vienijosi į pilietinę visuomenę, kurioje visi individai apriboja savo laisvę mainais už kito laisvės atsisakymą, siekdami geriau apsaugoti laisvę ir lygybę. Visuomeninės sutarties idėja buvo plačiai žinoma ne tik Europai ir antikos pasauliui, bet ir senovės Kinijai. Mo-Czi (479-400 m. pr. kr.) valdžią suprato kaip bendro susitarimo rezultatą.

Ryškesniausiu solidarumo teorijos atstovu laikomas Prancūzijos Bordo universiteto profesorius L. Diugi, kuris teigė, kad valstybė ir teisė turi remtis visuomenės solidarumu (tarpusavio bendradarbiavimu) ir interesų kompromisu.

Teleologinė teorija teisę ir valdžią kildino iš Dievo. Teisės ir valdžios legitimumas buvo grindžiamas Dievo autoritetu. Toks požiūris atsiskleidžia žymių viduramžių mąstytojų Tomo Akviniečio ir Aurelijaus Augustino darbuose.

Prigimtines teisės teorija pabrėžia asmens pirmenybę prieš valstybės valdžios institucijas. Ši teorija kaip visuomenės organizavimosi primatą iškelia prigimtines žmogaus teises ir yra grindžiama demokratinės organizacijos vertybėmis.

Teisinis pozityvizmas akcentuoja valstybės vaidmenį, o valdžią aiškina kaip valstybės valdovo valią.

Nesunku pastebėti, jog visos šios teorijos, ieškojo atsakymo į esminį klausimą, kokia yra valdžios kilmė, kokie veiksniai lemia valdančiųjų ir valdomųjų visuomenės sluoksnių atsiradimą. Vienos teorijos pagrindiniu valdžios kilmės šaltiniu laiko jėgą, kitos – ekonominius veiksnius, trečiąją grupę sudaro teorijos, valdžią kildinančios iš intereso. Taigi valdžia atsižvelgiant į teorijų susiformavimo kontekstą, istorines ir socialines visuomenės raidos aplinkybes, gali būti suprantama kaip kovos įrankis arba bendradarbiavimo ir bendrojo gėrio siekimo įrankis.

Manytume, kad verta būtų aptarti elitinės ir pliuralistinės teorijų požiūrį į valdžios struktūras. Paanalizuosime tikrai šias dvi minėtas teorijas, kadangi trečioji – klasinė – teorija jau buvo aptarta anksčiau.

Žymiausi elitinės teorijos atstovai Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca ir Roberto Michelsas visuomenę padalija į dvi dalis – elitą ir mases. Elitas – (pranc. Elite – geriausias, rinktinis) – tai visuomenės viršūnė, kuriuo nors atžvilgiu išsiskirianti iš aplinkos.<sup>16</sup> V. Pareto elito susidarymo priežastis mato objektyviai egzistuojančiuose individų sugebėjimų skirtumuose. Neeilinių sugebėjimų žmonės sudaro elitą, tačiau kadangi tokių individų yra nedaug, tai elitas yra mažumos mažuma. Elitas monopolizuoja valdžią bei būtinus jai užtikrinti išteklius ir dažniausiai savo nuožiūra priima svarbiausius sprendimus.<sup>17</sup> Valdančioji klasė visada yra nedidelė. G. Mosca prieštarauja klasikinės demokratijos pagrindiniam teiginiui, kad dauguma valdo mažumą ir teigia, kad net ir demokratijoje mažuma valdo daugumą, nes jos galimybės organizuotis ir pasiekti tarpusavio sutarimą yra didesnės.

Tuo tarpu pliuralistinė valdžios samprata remiasi teiginiu, kad demokratinė visuomenė yra valdoma ne mažumos ir ne daugumos, o daugelio mažumų, kurios konkuruoja dėl galios valdyti ar įtakos, priimant sprendimus.<sup>18</sup>

Jeffrey Isaac, Indianos Universiteto politologas, išskyrė 4 valdžios modelius naudojamus šiuolaikinėje politinėje analizėje:

- 1) voliuntaristinis modelis grindžiamas visuomenės sutarties teorijos tradicijomis ir metodologiniu individualizmu.<sup>19</sup> Ši koncepcija valdžią apibūdina kaip individų ir jų grupių sugebėjimą pasiekti, kad kiti darytų tai, ką kitu atveju jie nedarytų, sutvarkyti reikalus besikeičiančioje aplinkoje ir keisti įvykių tvarką;

---

<sup>16</sup> Tarptautinių žodžių žodynas. 3-asis leid. - Vilnius: Alma littera, 2001, 2003, 2004. P. 56.

<sup>17</sup> ten pat.

<sup>18</sup> Ten pat, p. 78.

<sup>19</sup> J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. – Kaunas: Technologija, 1996-1997. II. d. P. 10.

- 2) hermenautinis modelis valdžią interpretuoja kaip bendrų idėjų (prasmių) atskiroje socialinėje bendruomenėje darinį.<sup>20</sup>
- 3) struktūralistinis modelis teigia, kad valdžia neatsiranda vien iš socialinių subjektų ir individų sąveikos, ji nėra vien simbolinė ar normatyvinė tikrovė, o priešingai jos “materialumas” išskyla per jos struktūrinius vaidmenis, resursus, pozicijas ir santykius;<sup>21</sup>
- 4) postmodernistinis. Šis modelis atkreipia dėmesį į kalbą ir simbolius, pripažindamas juos svarbiausiais valdžios elementais.

Taigi matome, jog kiekvienas modelis akcentuoja vieną ar kitą valdžios kaip tam tikro socialinio santykio aspektą, pabrėžia konkrečius valdžios santykio ypatumus.

---

<sup>20</sup> J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. II. d. P. 11.

<sup>21</sup> ten pat.

## 1.2 Bendra valdžios charakteristika

Manytume, jog naudinga būtų aptarti R.Dahl siūlomas naudoti moksliniuose tyrimuose aprašomąsias (ypatybių) ir paaiškinamąsias (galių) charakteristikas, kurios pasitarnautų kaip atskaitos taškas toliau nagrinėjant valdžią.

Aprašomosiomis valdžios ypatybėmis R. Dahl laikė tokius kriterijus:

- 1) dydį arba apimtį, kurie nustatomi pagal valdžios koncentraciją ir išsisklaidymą politinėje sistemoje;
- 2) pasiskirstymą, nes ji nėra tolygiai padalinta nei tarp valdinių, nei tarp valdovų. Valdžios pasiskirstymą lemia tokie veiksniai kaip politinis režimas, politinė sistema, visuomenės aktyvumas ir pan.;
- 3) sugebėjimas veikti ir jos specializacija;
- 4) plotas arba geografinė zona.<sup>22</sup>

Tačiau būtina paminėti, jog pirminį šios klasifikacijos variantą 1950 m. suformulavo H. Laswell, esminiais valdžią apibūdinančiais kriterijais laikydamas:

- 1) plotą arba teritoriją (žmonių, kuriems turima valdžia, dydį);
- 2) apimtį (vertybes, kurias valdžia formuluoja ir kontroliuoja);
- 3) svorį (dalyvavimo sprendimuose laipsnį);
- 4) prievartos laipsnį.<sup>23</sup>

Palyginus R. Dahl ir H. Laswell suformuluotus valdžią apibūdinančius kriterijus esminio skirtumo, išskyrus kalbinės išraiškos, formuluotės tarp jų nepastebime. Tiesa, R. Dahl nemini prievartos kriterijaus. Manytume, jog prievartos kriterijų būtų tikslinga naudoti, kadangi prievarta yra viena iš valdžios įgyvendinimo priemonių, vienas iš valdžios įgyvendinimo būdų ir valdžią apibūdinančių bruožų.

Paaiškinamaisiais kriterijais R. Dahl laiko:

- 1) valdžios resursus. Autoriaus nuomone, valdžios resursai yra tam tikros vertybės, sudarančios valdžios pagrindus;
- 2) sugebėjimus;
- 3) motyvus;
- 4) kainą.

Kadangi valdžios samprata yra labai plati mokslinė kategorija, tai remiantis aukščiau išdėstytais aprašomaisiais valdžios kriterijais, apibrėšime šio tyrimo ribas. Pirmiausiai reikėtų pradėti nuo politinio režimo. Politinis režimas yra svarbus veiksnys, lemiantis įvairius valdžios

---

<sup>22</sup> J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. II. d. P.12.

<sup>23</sup> ten pat.

sampratos nagrinėjimo aspektus: pagrindinius valdžios elementus, valdžios šaltinius ir funkcijas, valdžios apimtį, o būtent vertybes, kurias valdžia formuluoja ir kontroliuoja. Dėl darbo apimties ribotumo plačiau nenagrinėsime autoritarinio ir totalitarinio režimo įtakos valdžios sampratai, apsiribodami šiuolaikiniam pasauliui būdingu demokratinio režimu, besiremiančiu demokratinėmis vertybėmis - žmogaus primatas valstybės atžvilgiu, žmogaus teisių ir laisvių apsauga, teisingumo, teisėtumo, proporcingumo, lygiateisiškumo, valdžių padalijimo ir kitais pamatiniais demokratiniais principais. Demokratinis valdymas pirmiausiai reiškia tai, kad valdžios mechanizmas kuriamas tam, kad užtikrintų efektyvią žmogaus teisių ir laisvių apsaugą, o svarbiausiuose valstybių teisiniuose dokumentuose įtvirtinama valdžios sąranga, kompetencija, įgaliojimų ribos ir apsaugos priemonės, leisiančios išvengti valdžios susitelkimo vienoje rankose arba piktnaudžiavimo valdžia.

1863 JAV prezidentas A. Linkolnas demokratiją apibūdino kaip žmonių valdymą, žmonių vardu ir žmonių labui.<sup>24</sup> Europos žmogaus teisių teismas byloje prieš Turkijos Gerovės partiją demokratiją apibrėžė kaip sistemą, kurioje žmonės turi galimybę paveikti visuomeninį gyvenimą ir kurioje politinių reikalų tvarkymas patikėtas tik toms valdžios institucijoms, kurios atskaitingos tautai.<sup>25</sup>

Politinė sistema yra svarbus veiksnys nagrinėjant valdžios sąrangą valdžių padalijimo principo kontekste. Politinės sistemos įtaką valdžiai kiek plačiau panagrinėsime aptardami valdžių padalijimo principą.

Kalbant apie valdžios plotą, teritoriją, geografinę zoną – kaip bepavadintume, nors šio darbo tiriamojoje dalyje apsiribosime Lietuvos teisine sistema, tačiau jokių būdu neapsieisime be platesnio konteksto nagrinėjant teorines valdžios sampratos problemas, o būtent - valdžios sampratą, jos suvokimas, įvairios traktuotės yra išėties taškas, atliekant valdžios kategorijos analizę Lietuvos Respublikos administraciniuose norminiuose teisės aktuose.

Kitas, mūsų manymu, svarbus kriterijus yra prievartos laipsnis. Prievarta yra viena iš valdžios įgyvendinimo būdų, valdžią apibūdinančių bruožų. Literatūroje nurodoma, kad valdžios santykiams susidaryti viena iš būtinų sąlygų yra prievartos panaudojimo galimybė. Nors valdžios negalima tapatinti su prievarta, bet ji arba jos grėsmė yra efektyvi valdančiųjų priemonė, todėl dažnai naudojama.<sup>26</sup> Valdžia grindžiama prievarta buvo jau tada, kai valstybės dar nebuvo (pirmąsios bendruomenės), nors nebuvo specialaus prievartos taikymo mechanizmo. Tačiau pasitaiko ir kitokių nuomonių. Pavyzdžiui, H. Arendt nuomone, prievarta yra instrumentinė kategorija, priemonė tikslui pasiekti, kuri niekada nebus legitimizuota. Tuo tarpu valdžia nėra

<sup>24</sup> J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. II. d. P. 20.

<sup>25</sup> 2002 m. birželio 7 d. Teisingumo ministerijoje vykusio seminaro tema "Skirtumai tarp administracinių ir civilinių teisinių ginčų"/Paul Lemmens pranešimas "Žmogaus teisių pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvenciją ir visuomenės interesų derinimo principai administracinėje teisenoje"

<sup>26</sup> J. Matakas, V. Domarkas, R. Jasiulevičienė/sud. J. Matakas. Šiuolaikinė valstybė. P. 53.

tikslo siekimo priemonė. Taigi, anot H. Arendt, valdžia ir prievarta sąveikauja kaip tikslas su priemone. Šiai nuomonei galima būtų iš dalies pritarti, nes prievarta literatūroje yra įvardijama kaip valdžios įgyvendinimo priemonė arba viena iš valdžios resursų. Tačiau ir pati valdžia gali būti dar didesnės valdžios siekimo priemone.<sup>27</sup> Prievartą laikant viena iš valdžios įgyvendinimo priemonių jos legitimizavimo klausimas bus išspręstas kartu su pačios valdžios legitimizavimu.<sup>28</sup> Tai ypač svarbu kalbant apie politinę valdžią. Būtent politinės valdžios rankose yra teisėto prievartos panaudojimo galimybė. Žmonės pritardami politinei valdžiai kartu pritaria ir prievartos panaudojimo galimybei kaip priemonei bendram tikslui pasiekti, bendroms vertybėms puoselėti ir ginti. N. Makiavelis, kalbėdamas apie politinę valdžią, pavaldinių paklusnumą laikė būtina politinės valdžios įgyvendinimo sąlyga. Pasak mąstytojo, yra du paklusnumo įgyvendinimo būdai: pirmasis – meilė valdovui, antrasis – baimė.<sup>29</sup> N. Makiavelio mintis pritaikant šiuolaikiniais visuomeniniams santykiams galima būtų teigti, jog kiekviena politinė valdžia kasdieninėje praktikoje derina prievartos ir pasirinkimo laisvės elementus. Būtent prievartos panaudojimo galia skiria valdžią nuo autoriteto, paremto konsensusu. Nors faktiškai teisėta politinė valdžia turi ir autoriteto elementą. Tik dažniau jos autoritetas yra pagrįstas „prievarta per sutarimą“<sup>30</sup>.

Autoriteto ir valdžios įtakų skirtumas slypi ne vien tik prievartos arba sankcijų panaudojimo galimybėje. Skiriamąją valdžios ir autoriteto riba yra skirtingi jų šaltiniai (turima omeny subjektus). Autoriteto įtaką gali skleisti visos socialinės organizacijos ir individai, o valdžios įtaka atsiranda tik santykiuose tarp viešosios politikos subjektų.<sup>31</sup> Kaip teigia Plano, autoritetas yra laisvanoriškas savo veikime. R. Riggs autoritetą apibūdino kaip įtaką, kylančią iš kitų pripažįstamos teisės kažkam sudaryti taisykles, priimti sprendimus ir tikėtis paklusnumo.<sup>32</sup> Autorius teigia, kad autoritetas gali būti apibendrintas kaip įtaka pagrįsta legitimacija. Galime visiškai pritarti išsakytajai autoriaus nuomonei. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas autoritetą apibrėžia taip: “visuotinai pripažinta reikšmė, įtaka; ją turinti asmuo ar įstaiga.”<sup>33</sup> Tarptautiniame žodžių žodyne pateiktas beveik analogiškas šios sąvokos apibrėžimas: “Visuotinai pripažinta kieno nors kompetencija, įtaka, pagarba; žmogus, institucija, doktrina, turintys visuotinį

<sup>27</sup> J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. II. d. P. 13.

<sup>28</sup> Legitimizavimas (legitimacija) – valdančiųjų grupių bendravimo su grupėmis, sudarančiomis visuomenę rezultatas/Lamentowicz W. Šių laikų valstybė. Vilnius: Alma littera, 1998. P.61.

<sup>29</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. Vilnius: Technika, 2005. P. 21.

<sup>30</sup> J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. II. d. P.14.

<sup>31</sup> Ten pat, P. 15.

<sup>32</sup> Ten pat, P. 13.

<sup>33</sup> Dabartinės lietuvių kalbos žodynas/Vyr. Redaktorius S.Keinys.4-asis leid. Vilnius:Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. P.



pripažinimą, ypač gerbiama”.<sup>34</sup> Taigi galime išskirti 2 esminius autoritetą apibūdinančius požymius:

- 1) visuotinis pripažinimas;
- 2) įtaka, reikšmė, kompetencija.

Tik abiejų požymių buvimas skiria autoritetą nuo įtakos, kaip autoriteto arba kokios jėgos poveikio. Valdžia taip pat neatsiejama susijusi su įtaka. Valdžios subjektas norėdamas pasiekti savo tikslus daro poveikį valdžios objektui. Tačiau jeigu valdžią traktuosime kaip būdą paveikti kitų žmonių elgesį norima kryptimi, tai taip plačiai apibrėžiama valdžia yra sąvokos įtaka sinonimas. Taigi netikslu būtų tapatinti valdžią su įtaka. Literatūroje sutinkame nuomonių, kad valdžia yra platesnė kategorija nei įtaka.<sup>35</sup> Šį teiginį geriausiai apibūdina K. Doičo situacijos iliustravimas: “Pagal žmogiškąją logiką valdžia vienu metu yra “žuvis ir meškerė”, o jos “jaukas” įtaka. Tačiau “ne kiekvienas, kuris turi įtaką, turi valdžią, o kiekvienas, kas turi valdžią, taip pat turi įtaką”.<sup>36</sup>

Manytume, jog tokia nuomonė yra neteisinga. Juk įtaka įeina tiek į autoriteto, tiek į valdžios sąvokų turinį. Tai labai plati kategorija. Tokią poziciją puikiai pagrindžia pagal D. Wrong knygą “Power: its forms, bases and uses” sudaryta schema, iliustruojanti įtakos, valdžios ir autoriteto santykį. Minėto požiūrio klaidingumu leidžia suabejoti ir to paties autoriaus teiginys, kad, “...valdžia yra įtakos sfera”<sup>37</sup>. Taigi autorius dar tame pačiame sakinyje prieštarauja savo išreikštai nuomonei, jog valdžia yra platesnė sąvoka nei įtaka.

Valdžią kaip tam tikrą socialinį reiškinį apibūdina pagrindiniai valdžios elementai: valdžios subjektas, valdžios objektas, valdžios įgyvendinimo priemonės. Šalia išvardintųjų kriterijų dar yra išskiriami valdžios šaltiniai ir valdžios ištekliai arba resursai. Valdžios subjektas – tai valdžios nešėjas, jos turėtojas. Priklausomai nuo to apie kokią valdžios apimtį kalbame, o būtent - valdžios santykius makrolygiu, t.y. visos visuomenės mastu, mezolygiu – grupėje, ar tarpasmeninius – šeimoje, neformalioje grupėje, jais gali būti atskiras individas, organizacija, socialinė grupė, valstybė, politinės partijos, valdantysis elitas, biurokratija, spaudimo grupės. Valdžios subjektais laikomi tie individai ar grupės, kurios savo rankose sukcentravę valdžią.<sup>38</sup>

Valdžios objektas – tai tie asmenys, grupės asmenų, kurie yra valdomi, paklūsta valdomųjų įsakymams. Valdžios objektų pavyzdžiais gali būti tiek atskiras individas, tiek tam tikra grupė asmenų: organizacija, socialinė grupė, visuomenė, masės ir pan.

<sup>34</sup> Tarptautinių žodžių žodynas. 3-asis leid. Vilnius: Alma littera, 2001, 2003, 2004. P.

<sup>35</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 25.

<sup>36</sup> J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. II. d. P.13.

<sup>37</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 25.

<sup>38</sup> Ten pat. P. 30.

Literatūroje dažnai painiojamos valdžios priemonių, šaltinių ir išteklių kategorijos. Ne retai šios sąvokos sutapatinamos, dubliuoja viena kitą. Manytume, kad vengdami netikslumų ir dviprasmybių, turėtume vėlgi pradėti nuo šių sąvokų išaiškinimo, sąvokų „priemonė“, „šaltinis“, „išteklius“ apibūdinimų pateikimo.

Žodis „priemonė“ lietuvių kalboje suprantamas kaip: „1. daiktas, įrankis, prietaisas, reikalingas kam nors atlikti, padaryti; 2. būdas, veiksmas kam nors įvykdyti, atlikti“.<sup>39</sup>

Viena iš šaltinio reikšmių, tinkančių esamam kontekstui yra: „kas duoda pradžią, iš kur kas išeina“.<sup>40</sup> Išteklius – lėšos, resursai, santaupos, atsargos.<sup>41</sup> Resursai – ko nors šaltiniai, ištekliai, atsargos.<sup>42</sup>

Iš pateiktų sąvokų matome, jog tam tikrais atvejais galime sutapatinti sąvokas šaltinis ir ištekliai (resursai), bet jokių būdu negalime vienodą reikšmę suteikti žodžiui „šaltinis“ ir „priemonė“. Taigi valdžios šaltiniai suprantami kaip tam tikros vertybės, sugebėjimai, savybės, kurios padeda įgyti valdžią. Valdžios šaltiniai – tai priemonės, užtikrinančios galimybę valdžios subjektui daryti poveikį valdžios objektui.<sup>43</sup> Valdžios šaltiniais galime laikyti: turta, žinias, neeilinius asmeninius sugebėjimus, balsavimą, prestižą, informaciją.<sup>44</sup> Kiti autoriai valdžios šaltiniais laiko autoritetą, jėgą, įstatymą, žinias, charizmą, interesą.<sup>45</sup> Valdymo teorijos teoretikų nuomone, valdžios šaltiniais yra fizinė jėga, ekonominis pajėgumas, žinios, veiklos efektyvumas, asmeninis magnetizmas, oficiali pozicija, postas, asmeniniai ryšiai, ideologijos patrauklumas. Galima ir kitokia šaltinių, o šiuo atveju manytume tiktų ir valdžios išteklių, klasifikacija: ekonominiai, socialiniai, politiniai, moraliniai-ideologiniai, informaciniai-kultūriniai, prievartos.<sup>46</sup> Kai kurie autoriai išskiria tik tris pagrindinius valdžios šaltinius arba išteklius: ekonominius-materialinius, socialinius, kultūrinius-informacinius. Valdžios šaltinių klasifikacija pagal išvardintuosius kriterijus yra mokslinės ir, manytume, labiau priimtina, kadangi priklausomai nuo visuomenės puoselejamų vertybių, susiklosčiusių socialinių ir politinių aplinkybių, laikotarpio iššūkių ir aktualijų valdžios šaltiniu gali tapti bet kuri visuomenės poreikus atitinkanti vertybė ar sugebėjimas. H. Laswell savo studijoje „Valdžia ir visuomenė: Politikos tyrimo struktūra“ rašė, kad svarbiausią vaidmenį žmonių bendruomenėje turi 8 vertybės sudarančios valdžios pagrindus: valdžia (kaip priemonė dar didesnei valdžiai pasiekti), pagarba, korektiškumas arba moralumas, (kitų) žavėjimasis, gerovė, turtas, sugebėjimai ir išsilavinimas

<sup>39</sup> <http://www.autoinfo.lt/webdic/>; prisijungimo laikas: 2006 11 26.

<sup>40</sup> ten pat.

<sup>41</sup> <http://www.lkz.lt/startas.htm>; prisijungimo laikas: 2006 11 26.

<sup>42</sup> ten pat.

<sup>43</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 32

<sup>44</sup> Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. P. 58.

<sup>45</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 28.

<sup>46</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 32.

(šviesuoliškumas), kurioms R. Dahl suteikė valdžios resursų pavadinimą.<sup>47</sup> Taigi šiame kontekste sąvokos šaltiniai, ištekliai arba resursai turi tą pačią reikšmę.

Valdžios priemonės – tai būdai daryti poveikį valdžios objektui. Prie valdžios priemonių galėtume priskirti jėgą, įsakymą, įtikinimus, paskatinius, prievartą, baimę, tradicijas, teisę. Valdžios subjektai, siekiantys išlaikyti valdžią ir įvykdyti užsibrėžtus tikslus savo veikloje naudoja minėtas priemones.

---

<sup>47</sup>J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. II. d. P.13.

### 1.3 Valdžios rūšys ir bruožai

Valdžios klasifikaciją lemia tokie kriterijai kaip valdžios pasiskirstymo teritorija arba plotas, dalyvavimo sprendimuose laipsnis (svoris), valdžios priklausomumas, visuomeninė-istorinė formacija, subjektas, politinis režimas, valdžios vieta visuomenės gyvenime. Taigi valdžią galima klasifikuoti pagal daugybę kriterijų:

- pagal valdžios pasiskirstymo teritoriją ar plotą valdžia gali būti skirstoma: į nacionalinę, regioninę, globalinę (pasaulinę);
- pagal dalyvavimo sprendimuose laipsnį: centrinę, apskrities, vietinę;
- pagal valdžios priklausomumą: įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji, teisminė;
- pagal visuomeninę-istorinę formaciją: vergovinė, feodalinė, buržuazinė;
- pagal subjektą: klasinė, partinė, liaudies, teisminė, prezidentinė, parlamentinė;
- pagal politinį režimą: demokratinė, autokratinė, despotinė, totalitarinė, biurokratinė;
- pagal vietą visuomenės gyvenimo sferoje arba vertybes, kurias valdžia formuluoja ir kontroliuoja: politinė (kartu ir valstybinė), ekonominė, socialinė, karinė, informacinė, teisinė, dvasinė.

Plačiau aptarsime politinės ir valstybinės valdžios sampratą. Priklausomai nuo valdžios funkcionavimo srities skiriama politinė ir nepolitinė valdžia. Nepolitinė valdžia apima tuos žmonių susivienijimus ar kitas organizacijos formas, kurios nėra tiesiogiai susijusios su valstybe: religinės bendruomenės, privačiam sektoriui priklausančios organizacijos, bendrijos, asociacijos ir pan. Politinė valdžia skiriasi nuo ekonominės, socialinės ar religinės nes ji institucionalizuota valstybės institucijose ir skiriasi savo specifinėmis savybėmis.<sup>48</sup> Politinės valdžios institucionalizavimas yra būtina politinės valdžios egzistavimo sąlyga. Politinė valdžia skiriasi nuo kitų valdžios tipų ar rūšių politinės valdžios subjektais, objektais ir įgyvendinimo priemonėmis. Ji vienintelė turi teisę naudotis prievartos mechanizmu. Kitaip tariant, politinės valdžios prievartos naudojimo galimybė yra įteisinta, legalizuota. Politinė valdžia yra fundamentinė politologijos ir iš dalies teisės mokslų kategorija. Ji pasireiškia politiniu dominavimu ir politiniu savo veiklos turiniu, specifinėmis funkcijomis ir tikslais. Jos pagrindinis tikslas yra formuoti ir kontroliuoti visuomenės politinę sistemą, politinį gyvenimą ir politinius santykius tarp visuomenės ir valstybės, tarp įvairių socialinių bei teritorinių gyventojų grupių, politinių partijų ir t.t.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. P. 60.

<sup>49</sup> Ten pat, P. 59.

Politinei valdžiai būdingos specifinės, ją apibūdinančios savybės. Tačiau pirmiausiai aptarkime valdžiai kaip bendrai kategorijai būdingus bendrus bruožus:

- 1) valdžios santykiai susiklosto ten, kur yra ne mažiau nei du asmenys: valdžios subjektas - valdantysis ir valdžios objektas – valdomasis;
- 2) valdantysis savo rankose įsakymų vykdymui užtikrinti turi prievartos panaudojimo galimybę;
- 3) valdomasis turi paklusti valdančiojo įsakymams;
- 4) egzistuoja visuomenės normos, kurių pagrindu valdantysis turi teisę įsakinėti, o valdomasis įpareigojamas paklusti.

Literatūroje naudojamas terminas „visuomenės normos” manytume nėra pakankamai tikslus. Socialinės arba visuomenės normos – tai elgesio taisyklės, kurios skirtos norminti (reguluoti) žmonių tarpusavio santykius ir kurių vykdymas garantuotas santykio dalyvių abipuse nauda, taip pat valstybinio arba visuomeninio poveikio priemonėmis.<sup>50</sup> Prof. A. Vaišvila socialines normas skirsto į moralės normas, papročius, visuomeninių organizacijų arba korporatyvines normas, teisės normas. Darytina išvada, jog terminas „socialinės normos” yra gana plati kategorija, apimanti tiek formalizuotas visuomenės normas kaip antai teisės ar visuomeninių organizacijų normas, prie šios rūšies normų galėtume priskirti ir įvairių įmonių, bendrovių normas, taisykles, tiek ir neformalizuotas – moralės ir papročių normas. Pagrindinis valdžios ir galios skirtumas slypi valdžios rėmimesi formalizuotomis visuomenės normomis, kuriose nustatyta teisė įsakinėti, o iš kitos pusės pareiga – paklusti. Tokią teisę suteikia oficiali valdančiojo pozicija. Valdžia realizuojama formalios organizacijos rėmuose, dėl to ji yra susijusi su formaliomis visuomenės normomis, taisyklėmis, o galią gali turėti bet kuris žmogus. Taigi manytume, jog valdžia nesiremia tokiais visuomenės normomis kaip moralė ar papročiai. Nors galia ir valdžia yra tarpusavyje susijusios, tačiau jas tapatinti būtų klaida. Galia yra platesnė sąvoka. Taigi kalbant apie visuomenės normas reikėtų kiek tiksliau įvardinti, kokias būtent normas turime omeny.

Politinė valdžia kaip valdžios tipas pasižymi tik jai būdingomis savybėmis/bruožais:

- 1) viršenybė ir visuotinumai (politinės valdžios sprendimai yra privalomi visai visuomenei, kitoms valdžioms, ji persmelkia visas žmonių veiklos sritis);
- 2) monocentriškumas (politinė valdžia skirtingai nei kitos turi vieną sprendimų priėmimo centrą, politinės valdžios veikimas subordinuotas ir apima visą visuomenę);
- 3) platus taikomų priemonių spektras (specialus prievartos aparatas, materialinių-ekonominių, socialinių, kultūrinių-informacinių, demografinių išteklių naudojimas);
- 4) prievartos naudojimo valstybėje teisėtumas (tai daroma visos visuomenės vardu, pasitelkiant teisės ir politikos priemones);

---

<sup>50</sup> Vaišvila A. Teisės teorija. P. 205.

Tuo tarpu kitokio tipo valdžia dažnai būna paremta vien tik autoritetu. Tai pagrindiniai politinės valdžios bruožai, kuriuos išskiria daugelis autorių.

Kai kurie mokslininkai šalia išvardintųjų ypatumų, taip pat išskiria ir gebėjimą suvienyti arba supriešinti žmones,<sup>51</sup> viešumą ir depersonifikaciją,<sup>52</sup> arbitro vaidmens atlikimą sprendžiant įvairius socialinių grupių konfliktus,<sup>53</sup> suverenitetą<sup>54</sup>.

Taigi remiantis aukščiau išdėstytais politinės valdžios bruožais politinę valdžią galėtume apibrėžti kaip visuotinę, viešą, besiremiančią formalizuotom visuomenės normom, darančią įtaką plačiai visuomeninių santykių sferai vieno asmens ar grupės valdžią kitiems asmenims ar grupėms, kurie bendram tikslui pasiekti priima visiems privalomus sprendimus, šiems sprendimams įgyvendinti naudoja platų valdžios išteklių spektrą, o taip pat turinti teisėtą prievartos naudojimo galimybę ir specialiai tam sukurtą prievartos taikymo aparatą.

Pilniausia politinės valdžios forma yra valstybinė valdžia.<sup>55</sup> Valstybinė valdžia yra aukščiausia, labiausiai išsivysčiusi politinės valdžios forma.<sup>56</sup> Valstybinė valdžia – tai valdžia, funkcionuojanti esant specialiam valstybės aparatui tam tikroje teritorijoje, naudojant įteisintą, organizuotą prievartą.<sup>57</sup> Iš pateikto apibrėžimo galėtume išskirti tokius valstybinės valdžios bruožus kaip: specialus valstybės aparatas, apibrėžta teritorija, teisėtos, organizuotos prievartos naudojimas. Iš pateiktų valstybinės valdžios ypatumų išplaukia ir kiti bruožai tokie kaip: valstybinės valdžios viršenybė ir visuotinumas. Kai kurių autorių nuomone, valstybinė valdžia išsiskiria monopoline teise leisti visiems privalomus įstatymus, remtis teisėsaugos įstaigomis ir prievartos aparatu, kitais būdais daryti įtaką piliečiams. Tačiau kartais literatūroje randame klaidinančių, netikslių sąvokos „valstybinė valdžia“ interpretacijų, vartojamų neįsigilinant į jų esmę: „valstybinė valdžia – tai socialiai organizuota valdžia, kuri vienintelė turi teisę leisti įstatymus, privalomus visiems tos valstybės piliečiams.“<sup>58</sup> Šiuo atveju valstybinė valdžia vartojama kaip įstatymų leidžiamosios valdžios sinonimas, sutapatinama su šia valdžios šaka, perduodant valstybinei valdžiai esminę įstatymų leidžiamosios valdžios funkciją - įstatymų leidybą. Toks valstybinės valdžios traktavimas labai susiaurina valstybinės valdžios apimtį ir, manytume, yra neteisingas. Valstybinė valdžia apima kur kas daugiau nei tik vieną iš valstybinės valdžios funkcijų - įstatymų leidybą. Lietuviškoji tarybinė enciklopedija<sup>59</sup> pateikia tokį valstybinės valdžios apibrėžimą: „valstybinė valdžia – tai politinis vadovavimas visuomenei

<sup>51</sup> J. Matakas, V. Domarkas, R. Jasiulevičienė/sud. J. Matakas. Šiuolaikinė valstybė. P. 53.

<sup>52</sup> Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. P. 60.

<sup>53</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 28.

<sup>54</sup> T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 498.

<sup>55</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 30.

<sup>56</sup> ten pat.

<sup>57</sup> Rakucevičius R. Politologijos žodynas-žinytas. Vilnius: 2003. P.190

<sup>58</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 34.

<sup>59</sup> Lietuviškoji tarybinė enciklopedija/Vyr. red. J. Zinkus. Vilnius: Mokslas, 1984. T. 12. P.

per valstybės aparatą”. V. F. Chalipov politikos enciklopedijoje<sup>60</sup> pateikia trejopą valstybinės valdžios traktavimą. Pasak autoriaus valstybinė valdžia tai:

- 1) valstybės teisė ir galimybė tvarkyti visuomenės, piliečių ir visuomeninių susivienijimų gyvenimą, kreipti jį tam tikra linkme ir kontroliuoti, pajungti savo valiai;
- 2) valstybės institucijos;
- 3) asmenys, turintys aukščiausius valstybės įgaliojimus.

Valstybinė valdžia remiasi valdžių padalijimo principu ir veikia per įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijas. Autorius pažymi, kad valstybinė valdžia yra sudėtingas ir daugialypis socialinis reiškinys. Dėlto labai svarbu gerai suvokti šio socialinio reiškinio teoriją ir praktiką, esmę ir turinį, reiškimosi formas ir pavidalus, didžiulį valstybinės valdžios galimybių, priemonių ir metodų arsenalą, jos vaidmenį žmonijos civilizacijos istorijoje, o kartu ir jos dramatiškumą, sukeliamas nelaimės, tragišką žmonių ir valstybių likimą. Taigi valstybinė valdžia suprantama kaip galinga, žmoniją valdanti jėga. Valstybinės valdžios vykdomai valstybės politikai turi reikšmės ne tik pati valdymo struktūra ar sistema, kompetencija, funkcijos, apribojimai, bet ir asmeninės valstybinės valdžios atstovų savybės.

Valstybinę valdžią reikėtų skirti nuo kitos dažnai literatūroje vartojamos sąvokos „viešojo valdžia”. Teisinėje literatūroje valstybės valdžia apibūdinama kaip viešojo valdžia.<sup>61</sup> Šiuo atveju kategoriją “valstybinė valdžia” reikėtų aiškinti plačiaja ir siaurąja prasmėmis (pagal subjektus ir institucijų sistemą). Plačiaja prasme valstybinė valdžia apima aukščiausiasias valstybės valdžios institucijas: Seimą, Respublikos Prezidentą ir Vyriausybę, Teismą, vietos savivaldos institucijas ir netgi nevyriausybinės organizacijos, kurioms suteikti atitinkami įgaliojimai. Siaurąja prasme valstybinę valdžią reikėtų traktuoti kaip valstybinės valdžios institucijų sistemą, apimančią išimtinai aukščiausiasias valstybinės valdžios institucijas, šioms institucijoms pavestų funkcijų įgyvendinimo veiklą, kompetenciją, valdžių atribojimą, valstybės valdžios taikomas priemones ir metodus, aukščiausiųjų valstybinės valdžios institucijų atsakomybę, t.y. visa, kas susiję su aukščiausiomis valstybės valdžios institucijomis.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau vadinama – Konstitucija) 5 str. nustato, kad: “Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas”<sup>62</sup> Akivaizdu, jog Konstitucija įtvirtina valstybinės valdžios sampratą siaurąja prasme. Tai nėra vienintelis valstybės valdžios turinio aiškinimas, literatūroje sutinkama dar viena nuomonė. Prof. dr. G. Mesonis, kalbėdamas apie valstybės valdžios institucijas, vienu iš valstybės valdžios institucijos statusą lemiančių veiksnių laiko konstitucinį institucijos statusą<sup>63</sup> (kiti veiksniai būtų:

<sup>60</sup> Политическая энциклопедия. том 1. А-Мб. Мысль, Москва, 2000.

<sup>61</sup> T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. P. 491.

<sup>62</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

<sup>63</sup> T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. P. 691.

formavimo specifika, įgaliojimų apimtys, santykių tarp institucijų ir visuomenės pobūdis). Minėtas autorius teigia, kad Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijų sistemą sudaro Respublikos Prezidentas (valstybės vadovas-vykdomoji valdžia), Seimas (įstatymų leidžiamoji valdžia), Vyriausybė (vykdomoji valdžia), Valstybės kontrolė, Konstitucinis Teismas, Aukščiausiasis Teismas, kiti teismai, prokuratūra. Išvardintosios institucijos yra atrinktos vadovaujantis dviem požymiais:

- a) įgaliojimai veikti valstybės vardu;
- b) valdingi įgaliojimai,<sup>64</sup>

Kadangi Lietuvos Respublikoje savo funkcijas valstybės valdžios institucijos realizuoja vadovaujantis valdžių padalijimo principu, tai prokuratūrą bandoma priskirti prie teisminės valdžios. Toks prokuratūros priskirimas teisminei valdžiai, manytume, yra labai praplečiantis teisminės valdžios sampratą ir, vargu, ar išvis turintis pagrindą. Tiek teisės doktrinoje, tiek Konstitucinio teismo praktikoje nusistovėjusi nuomonė, jog teisminę valdžią sudaro Konstitucinis teismas, bendrosios ir specialiosios kompetencijos teismai. Išsakytoji nuomonė atsispindi ir Konstitucijos komentaro autorių darbe: “ Teismas Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies prasme yra : a) Konstitucinis teismas ir b) Teismai.”<sup>65</sup>

Tuomet tampa neaišku, prie kokios valdžios turėtume priskirti Valstybės kontrolę. O remiantis anksčiau minėtu konstituciniu institucijos statusu, kuris greičiausiai reiškia institucijos, jos kompetencijos, įgaliojimų įtvirtinimą aukščiausią juridinę galią turinčiame akte - Konstitucijoje, prie valstybės valdžios institucijų turėtume priskirti ir kitas Konstitucijoje minimas valstybės institucijas – Lietuvos Respublikos centrinį banką, Vyriausybės atstovo instituciją, o taip pat savivaldybių institucijas.

Priklausomai nuo valstybės formos Lietuvos konstitucinės teisės vadovėlyje yra skiriamos tokios valstybės valdžios institucijos:

- c) valstybės aukščiausiosios ir vietos valdžios institucijos šalyse su unitarine valstybės sandaros forma;
- d) federacijos ir federacijos subjektų valstybės valdžios institucijos valstybėse su federacine valstybės sandaros forma.<sup>66</sup>

Dar daugiau piniavos įneša tvirtinimas, jog: “valdžių padalijimo principas numato, kad valstybės valdžios institucijų sistemoje veikia įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji ir teisminės institucijos, kurių visuma sudaro valstybės institucijų sistemos šerdį bet kurioje

---

<sup>64</sup> T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. P. 696.

<sup>65</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras/ats. red. Karolis Jovaišas. Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo PL, 2000. I. d. P. 29.

<sup>66</sup> T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. P. 693.



pasaulio šalyje”<sup>67</sup> arba “,<...> institucijų sistemą sudaro įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji bei teisminės valdžios”.

Atlikus sisteminę ir loginę „Lietuvos konstitucinės teisės” skyriaus „Valstybės valdžios institucijos” analizę, lieka neaišku, kurios institucijos yra priskiriamos valstybės valdžios institucijoms, o kurios lieka už šio termino ribų.

Taigi vartodami sąvoką valstybinė valdžia laikysimės valstybinės valdžios siaurąją jos vartojimo prasme arba dar kitaip Konstitucijoje įtvirtinto valstybės valdžios modelio sampratos. O turint omeny sąvoką „valstybinė valdžia” plačiąja prasme, geriau tiktų viešosios valdžios termino vartojimas. Darytina išvada, jog šie terminai nėra tapatūs, nes skiriasi vykdomos veiklos apimtimi bei subjektais, kurie dalyvauja įgyvendinant jiems priskirtas funkcijas. Terminas “valstybinė valdžia” yra siauresnis nei “viešosios valdžios” sąvoka, ji vartojama apibūdinant ir visos visuomenės, ir jos dalies valdymą. Viešoji valdžia – tai ne tik valstybės institucijų įgyvendinama valdžia, bet ir savivaldos institucijų valdžia. Anot A. Vaišvilos viešoji valdžia – esminis valstybės elementas, visus kitus valstybės požymius įprasminantis, į sistemą suvedantis.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. P. 693.

<sup>68</sup> Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. P. 539.

## 1.4 Valdžios funkcijos

Funkcija - [lot. *functio* - atlikimas, veikla] 1) tam tikras kalbos elementų santykis; 2) pareigos, veiklos sritis, paskirtis.<sup>69</sup> Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne žodis “funkcija” suprantamas kaip pareiga, paskirtis.

Pati bendriausia valdžios kaip socialinio reiškinių funkcija yra reguliuoti tam tikrus santykius, kylančius socialinėje grupėje ar organizacijoje. Anot Tomo Akviniečio, valdovo pareiga – užtikrinti laimingą ir dorybingą žmonių gyvenimą. Žemiškojo valdovo funkcija – padėti žmogaus laimės pamatus, saugoti ir prižiūrėti taiką ir tvarką valstybėje, tarnauti bendram gėriui.<sup>70</sup> Vilniaus Universiteto profesorius K. Sirvydo (1579-1633) nuomone, kiekvienos valdžios paskirtis – rūpintis žmonių gerove. Teisės filosofijos autoritetu laikomas J. Stroinovskis politinės valdžios uždaviniu laikė žmonių tarpusavio santykių sureguliovimą taip, kad vieni būtų apsaugoti nuo kitų savivalės, nes laisvė yra didžiausia vertybė. Tačiau vieno individo laisvė gali būti nukreipta prieš kitą. Tai savivalė.<sup>71</sup>

Valdžia nėra vien viešpatavimas, ji atlieka funkcijas, be kurių jokia visuomenė negalėtų egzistuoti. Valstybės valdžia, remdamasi valstybės organų (institucijų) sistema, formuoja visuomenės politinę sistemą, politinius santykius tarp valstybės ir visuomenės, politinių institutų, partijų, piliečių.<sup>72</sup>

Bendriausiu požiūriu galėtume išskirti tokias pagrindines politinės valdžios funkcijas:

- 2) politinio stabilumo ir tvarkos visuomenėje palaikymas;
- 3) visuomenės interesų derinimas, bendro sutarimo (konsensuso) siekimas;
- 4) visuomenės reikalų tvarkymas (socialinių, politinių, kultūrinių, ekonominių).<sup>73</sup>

Visuomenė susideda iš daugybės visuomeninių darinių, kurių smulkiausia dalelė yra atskiras individas. Kiekvienas individas veikia vedinas savo interesų, tikslų, ambicijų, žmonės buriasi į grupes ar organizacijas pagal savo pažiūras, įsitikinimus, interesų atstovavimą, visus vienijančią bendrą tikslą. Šios priežastys pačios savaime suponuoja tokių funkcijų, kaip politinio stabilumo ir tvarkos visuomenėje palaikymas, visuomenės interesų derinimo ir bendro konsensuso siekimas, atsiradimą ir reikalingumą. Nagrinėjant valdžią šių dviejų funkcijų aspektu, atsiranda poreikis aptarti legitimios arba pripažintos valdžios kategoriją. Valdžios stabilumas ir efektyvumas, o taip pat valdančiųjų noras paklusti valdomiesiems priklauso nuo to, ar žmonės valdžiai paklūsta savanoriškai ir sąmoningai, suprasdami valdžios funkcijų reikšmę ir gaunamą naudą. Pasak Seymuro Lipseto, legitimumas yra sistemos sugebėjimas įtvirtinti

<sup>69</sup> Tarptautinių žodžių žodynas. 3-asis leid. P. 64.

<sup>70</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 19.

<sup>71</sup> Genzelis B. Socialinės ir politinės minties raida Lietuvoje. Būti ar nebūti Lietuvai. P. 114.

<sup>72</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 36

<sup>73</sup> Ten pat, P. 37.

tikėjimą, kad esami politiniai institutai labiausiai tinkami tam tikrai visuomenei.<sup>74</sup> Tai daugumos visuomenės narių tikėjimas, kad esama tvarka yra geriausia, pasitikėjimas valdžia, jos palaikymas. Teisėtai, laikantis oficialių procedūrų išrinktą valdžią ne visuomet galime vadinti legitimia, o ypač kalbant apie nedemokratinus režimus, dėl to legalios (teisėtos) ir legitimios valdžios kategorijos ne visada sutampa. Legitimią valdžią apibūdina du požymiai, kurių abiejų buvimas yra būtinas, norint valdžią vadinti legitimia;

- 1) teisėtumas;
- 2) pripažinimas.

Visuomenės reikalų tvarkymo funkcija yra būtina visuomenės, kaip ir bet kurios kitos grupės ar organizacijos egzistavimo sąlyga. Šiuo atveju visuomenės reikalų tvarkymas apima makro lygį, kuriame teisinėmis priemonėmis yra sprendžiami patys svarbiausi visuomenei klausimai.

Apibendrinant galėtume pasakyti, kad išvardintosios funkcijos būdingos kiekvienai politinei valdžiai. Pateiktos funkcijos yra pačios bendriausios, dėl to tinkamos visoms politinėms valdžioms apskritai. Tai tarsi savotiškas atskaitos taškas, pagrindai tolimesniam atskirų valdžios rūšių funkcijų išskyrimui. Pabrėžtina taipogi tai, jog kiekviena funkcija išsamiai nagrinėjant gali būti suskaidyta į keletą smulkesnių funkcijų, atsižvelgiant į valdžios nagrinėjimo kontekstą.

Valstybės valdžios funkcijų atlikimas tiesiogiai susijęs su valstybės valdžią įkūnijančių institucijų kompetencija, kurios išraiškos forma yra teisės aktuose įtvirtinti įgaliojimai. Kompetencija [lot. *competentia* – priklausomybė pagal teisę]: 1. klausimų ar reiškinių sritis, su kuria kas gerai susipažinęs; 2. visuma kurio nors organo arba pareigūno teisių ir pareigų, nustatytų to organo statuto ar nuostatų.<sup>75</sup> Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne pateikta pirmoji žodžio „kompetencija“ reikšmė sutampa su tarptautiniame žodžių žodyne pateiktąja reikšme, tuo tarpu antroji reikšmė šiek skiriasi: „2. darbuotojo ar įstaigos veikimo sritis ir įgaliojimų apimtis”.<sup>76</sup> Taigi iš pateikto matyti, kad bendriausia prasme kompetencijos turinį sudaro teisės ir pareigos, įtvirtintos atitinkamuose teisės aktuose. Valstybės valdžios funkcijas nagrinėsime per valdžių padalijimo principo prizmę. Konstitucijos 5 str. pirmoje dalyje nustatyta, kad „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė”. Taip netiesiogiai Konstitucijoje yra įtvirtintas valdžių padalijimo principas, kur įstatymų leidžiamąją valdžią įkūnija Seimas, vykdomoji valdžia priklauso Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei, o teisminė valdžia priklauso teismams. Taip yra išskiriamos ir atribojamos veikia ne pačios valdžios, o jų

<sup>74</sup> Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. P. 61.

<sup>75</sup> Tarptautinių žodžių žodynas. 3-asis leid. P. 117.

<sup>76</sup> Dabartinės lietuvių kalbos žodynas/Vyr. Redaktorius S.Keinys.4-asis leid. P.

vykdomos funkcijos, nes suverenios valstybės valdžia yra nedaloma ir vientisa.<sup>77</sup> Prof. dr. E. Šileikis teigia, jog Konstitucijoje netapatinamos pagrindinės valstybės funkcijos (įstatymų leidyba, valdymas ir teisingumo vykdymas) ir jų institucinės formos.<sup>78</sup> Remiantis šiuo požiūriu, tiksliau būtų sakyti, kad valdžia nėra skaidoma, o skaidomos ir priskiriamos atskirai institucijai yra tik valdžios funkcijos. Šiam požiūriui prieštarauja dažnai literatūroje sutinkami teiginiai, kad valstybės valdžią sudaro savarankiškos valdžios šakos. Tokia formuluotė suponuoja mintį, kad valdžia yra sudaryta iš atskirų valdžios šakų. Toks mąstymas paneigia E. Šileikio išsakytą mintį. Galimas ir trečiasis požiūris, apjungiantis jau aptartus: remiantis fundamentiniu valdžių padalijimo principu valdžią sudaro atskiros valdžios šakos, kurios vykdo joms pavestas funkcijas. Atrodo, jog Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau vadinama-Konstitucinis Teismas) laikosi būtent tokios pozicijos: „kiekviena valdžios institucija turi jos paskirtą atitinkančią kompetenciją”.<sup>79</sup> Visos valdžios yra savarankiškos, nepriklausomos, galinčios atsverti viena kitą.<sup>80</sup>

Nepaisant to, jog valdžių padalijimo principas išskaido valstybės valdžios funkcijas pagal valdžios šakas, tačiau, visų pirma, derėtų panagrinėti apskritai visai valstybės valdžiai būdingas funkcijas. E. Šileikio nuomone, visos kitos valstybės funkcijos, kurias galima kildinti iš atitinkamų Konstitucijos nuostatų, yra nulemtos pagrindinių funkcijų (įstatymų leidybos, valdymo arba įstatymų vykdymo ir teisingumo vykdymo) atlikimo. Galima būtų paprieštarauti šiai nuomonei ir minėtas funkcijas laikyti priemone aukštesniam tikslui pasiekti. Valstybės valdžios institucijų organizacijos ir funkcionavimo pagrindai yra įtvirtinti aukščiausią juridinę galią turinčiame teisės akte – Konstitucijoje, kuri yra pačią politinę valdžią įpareigojantis teisės aktas. Konstitucijoje yra reglamentuojami tik patys svarbiausi visuomenei ir valstybei klausimai, dėl to valdžios funkcijų ir jas atitinkančių įgaliojimų įtvirtinimas aukščiausiam šalies įstatyme turėtų apsaugoti piliečius nuo valdžios savivalės ir piktnaudžiavimo valdžia. Būtent Konstitucijoje yra reglamentuoti pagrindiniai valdžios institucijų formavimo principai, šių institucijų kompetencija ir tarpusavio sąveika. Tarptautinių sutarčių nuostatose įtvirtintos valdžios funkcijos ne ką mažiau įpareigoja sutarties dalyves jų laikytis. Svarbu paminėti ir teismų praktiką, tiek specialiai tam įsteigtų Konstitucijos priežiūros ir kontrolės institucijų, tiek bendrosios kompetencijos teismų, o taip pat ir tarptautinių institucijų tokių kaip Europos žmogaus teisių teismas (toliau vadinama – EŽTT). Lietuvoje šią funkciją atlieka Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau vadinama-Konstitucinis Teismas). Konstituciniam Teismui vykdamas Konstitucijoje numatyta įstatymų ir kitų teisės aktų atitikimo Konstitucijai

---

<sup>77</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003/2005. P. 313.

<sup>78</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. P. 310.

<sup>79</sup> Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 12 dienos nutarimas.

<sup>80</sup> Ten pat.

funkciją tenka pareiga apsaugoti šią konstitucinio reguliavimo sritį. Valdžios įgaliojimų klausimas nuolatos yra Konstitucinio Teismo akiratyje.

Taigi grįžtant prie klausimo, kurios iš valstybės valdžiai priskirtų funkcijų yra pagrindinės, verta panagrinėti Konstitucijos, o taip pat Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (toliau vadinama – Konvencija). Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata įtvirtina valdžios paskirtį - tarnauti žmonėms, kitos Konstitucijos nuostatos patikslina ir paaiškina šią nuostatą, o taip pat nustato, kokiomis priemonėmis bus siekiamas šis tikslas. Ši nuostata yra glaudžiai susijusi su konstituciniu žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu prigimtinėmis principu. Tai leidžia jas traktuoti kaip svarbiausią pradą, užimančią aukščiausią vietą socialinių vertybių skalėje.<sup>81</sup> Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata sietina su valstybės įstaigų pareiga užtikrinti žmogaus teisių įgyvendinimo palankiausią režimą ir ginti bei saugoti šias teises.<sup>82</sup> Aukščiausios teisinės galios normos laiduoja, kad valstybės įstaigos ir pareigūnai gerbs kiekvieną asmenį. Tai yra svarbiausias valdžios institucijų uždavinys, jų veiklos įprasminimas. Visa konstitucine sistema siekiama tai užtikrinti.

Valdžios funkcijų randame logiškai ir sistemiškai analizuojant Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir Europos žmogaus teisių teismo praktiką. Valdžia tarnauja žmonėms, ji turi juos gerbti ir elgtis su jais teisingai, nepaisant to, kad kartais valdžia turi imtis priemonių, galinčių turėti tam tikriems asmenims neigiamų pasekmių.<sup>83</sup> Kalbant apie šias funkcijas, kyla būtinybė aptarti principus, kuriais remiantis valdžios institucijos turėtų įgyvendinti savo funkcijas. Galima būtų išskirti penkis pagrindinius valdžios institucijų veikimo principus: teisėtumo, demokratijos, proporcingumo, teisingumo, interesų derinimo, kuriais Konvencijos dalyvės turi vadovautis atliekant valdžios funkcijas.

Demokratijos principas, kaip pažymėjo Teismas 1977m. Handyside byloje, reiškia ne ką kitą, o demokratinės visuomenės pliuralizmą, atvirumą ir toleranciją. Lietuvos teisinėje sistemoje šis principas yra įtvirtintas Konstitucijos 1 straipsnyje: „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“.<sup>84</sup> Šis principas yra artimai susijęs su proporcingumo principu, kuris bendriausia prasme reiškia, kad priemonės, kurių imamasi, turi būti proporcingos siekiamam tikslui vertinant ekonomiškumo, siekiamo tikslo svarbumo, tikslingumo ir kitokiais kriterijais. Šiame kontekste šis principas reiškia, kad valdžios institucijos turi labai atsakingai pasirinkti

<sup>81</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras/ats. red. Karolis Jovaišas. P. 34.

<sup>82</sup> Dėl ūkio ministerijos ir valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos 1998 rugpjūčio 7d. įsakymu Nr. 290/50 patvirtintos Normaliosios vertės, eksporto kainos, jų palyginimo ir dempingo skirtumo nustatymo tvarkos 15 ir 16 punktų atitikties Antidempingo įstatymo 2 straipsnio 12, 2, ir 6 dalims, 3 straipsniui ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 ir 7 straipsnių nuostatomis/ Administracinių teismų praktika, 2004 06 22, Nr. 4.

<sup>83</sup> Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. birželio 7 d. apžvalga „Žmogaus teisių pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją derinimo principai administracinėje teisenoje“/Administracinių teismų praktika, 2003 03 04, Nr. 3.

<sup>84</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija/Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

visuomeninių interesų apsaugos priemonės. EŽTT nurodė, kad valdymo institucijos, nors ir turėdamos labai rimtą priežastį įsikišti ir apriboti tam tikras teises, visada turi atsižvelgti į galimas pasekmes asmenims ir negali imtis neproporcingų priemonių.<sup>85</sup> Čia susiduriame su interesų derinimo ir apribojimų būtinumo principais. Valdžios institucijos, turinčios didelius įgaliojimus, juos privalo panaudoti tinkamai ir užtikrinti visuomenės ir individų interesų suderinimą. Iškilus ginčui, valstybės privalo įrodyti, kad jų valdžios institucijos ėmėsi priemonių interesams suderinti. Byloje prieš Jungtinę Karalystę Teismas pasisakė dėl Jungtinės Karalystės atsakingų valstybės institucijų veiklos atitikimo proporcingumo, interesų derinimo principams. Šios bylos fabula buvo tokia: grupė asmenų, gyvenančių prie Londono oro uosto, padavė skundus dėl padidėjusio lėktuvų keliamo triukšmo naktimis. Teismas nagrinėjo, ar Jungtinės Karalystės valdžia įvertino ir palygino, viena vertus, didesnio lėktuvų srauto naktimis teikiama nauda, pavyzdžiui, ekonominiams valstybės interesams, o kita vertus, lėktuvų keliamo triukšmo įtaką vietinių gyventojų gyvenimo kokybei. Teismas padarė išvadą, kad sprendžiant šiuos klausimus valdžios institucijos situaciją ištyrė paviršutiniškai, todėl jų priimti sprendimai buvo pripažinti nepagrįstais ir neatitinkančiais proporcingumo principo.<sup>86</sup>

EŽTT reikalauja iš valstybių valdžios institucijų priimti sprendimus derinant prieštaraujančius interesus. Vienais atvejais valstybės narės įpareigotos imtis aktyvių veiksmų (pozityvūs įpareigojimai), kitais – įpareigojamos neveikti (negatyvūs įpareigojimai). Negatyvūs įpareigojimai dažnai liečia absoliučių teisių, kurios nepalieka vietos interesų derinimui, apsaugą. Pavyzdžiui, draudimai numatyti Konvencijos 3 straipsnyje.<sup>87</sup> Tokių teisių derinimo su viešaisiais interesais klausimas net negali būti keliamas. Kitaip yra su aktyviais įpareigojimais: „Asmens teisė reikalauti tam tikrų veiksmų iš valdžios yra užtikrinta ir jei valstybė neturi rimtų priežasčių, dėl kurių tokie veiksmai negali būti atlikti, ji privalo vykdyti įpareigojimus aktyviai veikti”.<sup>88</sup>

Apribojimų būtinumo principo esmė yra ta, kad turi būti labai svarbus visuomeninis poreikis valdžios įsikišimui, t.y. kad valdžia imtųsi priemonių, kurios tam tikrais atvejais gali netgi apriboti pagrindines asmens teises.<sup>89</sup>

Teisingumo principas reiškia teisingą elgesį su visais piliečiais. Geriausiai šio principo reikšmė išaiškinta byloje prieš Belgiją. Byla susijusi su prieglobsčio prašytojais, kurie buvo

---

<sup>85</sup> Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. birželio 7 d. apžvalga „Žmogaus teisių pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją derinimo principai administracinėje teisenoje”//Administracinių teismų praktika, 2003 03 04, Nr. 3.

<sup>86</sup> ten pat.

<sup>87</sup> “Niekas negali būti kankinamas, patirti nežmonišką ar žeminatį jo orumą elgesį arba būti taip baudžiamas”

<sup>88</sup> Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. birželio 7 d. apžvalga „Žmogaus teisių pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją derinimo principai administracinėje teisenoje”//Administracinių teismų praktika, 2003 03 04, Nr. 3.

<sup>89</sup> ten pat.

deportuoti iš Belgijos. Šioje byloje Teismas pabrėžė, kad valdžios institucijos neturi teisės apgaudinėti žmonių nepaisant to, jog apgaulė yra naudojama teisėtam tikslui pasiekti.

Teisėtumo principą sudaro keturi elementai:

- 1) kiekvienas administracinis aktas turi būti paremtas vidaus teisės normomis, toks įpareigojimas suponuoja įpareigojimą, kad nacionalinės teisės normos turi būti ne tik tikslios, aiškios ir paskelbtos, bet taip pat turi efektyviai užtikrinti asmens apsaugą nuo neteisėtų veiksmų;
- 2) sprendimų priėmimo procedūrų teisėtumo užtikrinimas. Sprendimai turi būti priimami tik išklausius suinteresuotus asmenis;
- 3) kruopštus faktinių aplinkybių ištyrimas prieš administravimo institucijoms priimant sprendimus;
- 4) teisminė administracinės veiklos kontrolė (1975 m. *Golder v UK*).

Taigi Konvencija kaip ir Lietuvos Respublikos Konstitucija nurodo, jog pagrindinė valdžios funkcija yra tarnauti žmonėms, savo veikloje vadovaujantis proporcingumo, teisėtumo, demokratijos, teisingumo, interesų derinimo principais. Tuo tarpu visos kitos valstybės valdžios funkcijos yra išvestinės, sąveikaujančios su pagrindine, kaip priemonė su tikslu. Kaip valstybės narės įgyvendins šią funkciją yra palikta valstybių diskrecijai<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Diskrecija [pranc. Discretion] pareigūno ar valstybės organo teisė spręsti kokį nors klausimą savo nuožiūra.

## 1.5 Valdžios sąvoka

Prieš pradėdami nagrinėti sąvokos „valdžia” apibrėžimus, turėtume išsiaiškinti terminų „galia” ir „valdžia” santykį. Skirtumus tarp šių dviejų terminų vartojimo savo straipsnyje „Du galios veidrodžiai”<sup>91</sup> nagrinėjo Z. Norkus. Šiame straipsnyje autorius teigia, kad lietuvių kalboje plačiai įsitvirtinusi sąvokos valdžia vartoseną, kai kalbama ir apie galios santykius, ir apie valdžią. Pasak autoriaus, tokią situaciją lėmė anglų kalbos žodžio „power” netikslus vertimas į lietuvių kalbą vartojant „valdžios” terminą. Z. Norkus siūlo terminą „power” versti „galia”, o sąvoką „valdžia” naudoti termino „authority” vertimui.

Pabandykime šią Z. Norkaus iškeltą problemą panagrinėti plačiau ir atsakyti į mus dominantį klausimą, ar yra skirtumas tarp šių sąvokų vartojimo ir kokiais atvejais šias sąvokas reikėtų vartoti. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas nurodo, jog: „galia – tai jėga, gebėjimas, sveikata; galybė, jėga; galiojimas, veikimas. Valdžia yra apibrėžiama kaip teisė ar galia pajungti savo valiai; politinis viešpatavimas: vykdomoji, įstatymų leidžiamoji; *šnek.* valstybė, jos valdymo sistema; aukštesnės galios organas; *prk.* valdantis žmogus ar valdantys žmonės. Iš pateiktųjų apibrėžimų akivaizdu, jog terminas galia yra bendresnio pobūdžio. Lietuvių – anglų kalbų žodyne<sup>92</sup> žodžio galia atitikmuo anglų kalboje yra žodis „power”. Tuo tarpu sąvokos valdžia vertimo į anglų kalbą pirmosios dvi reikšmės yra: „power” ir „authority”. Iš pateiktųjų pavyzdžių aiškiai matyti, kad žodis power nevienareikšmiškai turi būti verčiamas kaip galios atitikmuo lietuvių kalboje, šis žodis gali turėti ir kitokią reikšmę – valdžios reikšmę. Pavyzdžiui, minėtas anglų kalbos terminas vartojamas reikšme įstatymų leidžiamoji valdžia (legislative power), vykdomoji valdžia (executive power). Akivaizdu, jog šis terminas gali būti naudojamas abiem reikšmėm žymėti. Oxfordo Universiteto išleistame anglų kalbos žodyne<sup>93</sup> žodis „power” yra suprantamas kaip: „sugebėjimas kažką daryti arba veikti; kūno ar protiniai gabumai; įtaka; valdžia (authority); <...>”, anglų kalbos terminas „authority” reiškia „galią (power) arba teisę priversti paklusti; valdymo organą, turintį tokią teisę (įgaliojimus); autoritetą; <...>”. Taigi kategoriškai daryti išvadą, jog terminą „power” tiksliau būtų versti galia, o sąvoką „authority” – valdžia negalima. Visgi galima teigti, jog kalbant apie galią turėtume vartoti žodį „power”, o valdžiai apibūdinti labiau tiktų terminas „authority”.

Teisės ir politikos enciklopedijoje rašoma, jog: „valdžia (authority) yra individas arba grupė individų, kurių sprendimus palaiko dauguma tam tikros grupės narių.” Svarbu yra atskirti formalią valdžią nuo neformalios. Formali valdžia yra galios rūšis, kuri kyla iš tam tikrų užimamų pareigų ir yra griežtai reguliuojama teisės. Neformali valdžia yra paremta individo

<sup>91</sup> Norkus Z. Du galios veidrodžiai // Politologija. 1998, Nr. 1 (10).

<sup>92</sup> Piesarskas B., Svecevičius B. Lietuvių – anglų kalbų žodynas. Vilnius: leidykla „žodynas”, 1997.

<sup>93</sup> The Oxford dictionary and English Usage guide. Oxford: New York, Oxford university press, 1996.



asmeninėmis savybėmis ir galimybėmis. Neformalios valdžios turėtojai turi autoritetą, bet ne oficialias pareigas.<sup>94</sup> Galia (power) yra apibrėžiama kaip sugebėjimas daryti įtaką, kad kitas žmogus elgtųsi norima kryptimi. Galios pasireiškimo pavyzdžiai enciklopedijos autorius pateikia vaiko galią tėvams, taip pat įvairias antgamines jėgas (Dievas).<sup>95</sup> Blackwell'o politikos mokslų terminų žodyne pateikiamas galios (power) ir valdžios (authority) santykis. Žodyne sakoma, jog valdžios koncepcija yra pati svarbiausia politikos moksluose. Politikoje galia yra vienas iš svarbiausių veikiančių faktorių, o valdžia yra galios forma. Valdantysis gali turėti galią ir neturėdamas valdžios, bet neįmanoma yra disponuoti valdžia be galios.<sup>96</sup> Šio žodyno sudarytojas išskiria M. Weberio sukurtus valdžios (authority) tipus. Svarbiausia, aktualiausia ir labiausiai pritaikomu šiuolaikiniame pasaulyje jis laiko trečiąjį valdžios tipą (legali –legitimizuota valdžia). Šiuo atveju valdžia legitimizuojama pripažįstamomis normomis, turbūt kodifikuotais įstatymais ir konstitucinėmis procedūromis.<sup>97</sup> Galia neturi jokio matavimo vieneto, yra diskutuotina, ar išvis yra įmanoma pamatuoti, kiek kas galios turi. Juo labiau, jog galios turėtojai nėra suinteresuoti atskleisti, kiek realiai galios jie turi.<sup>98</sup> Valdžia (authority) reiškia teisę duoti įsakymus, kuriems bus besąlygiškai paklūsta.<sup>99</sup>

Valdžios apibrėžimas gali būti analizuojamas įvairių koncepcijų aspektu:

- 1) biheavioristinės koncepcijos atstovai valdžią apibrėžia kaip žmonių elgesio pakeitimo formą arba ypatingą elgesio tipą, grindžiamą sugebėjimu paveikti kitų elgesį;
- 2) teleologinės koncepcijos atstovai valdžią apibrėžia kaip užsibrėžtų tikslų ir konkrečių rezultatų pasiekimą;
- 3) struktūrinės koncepcijos atstovai teigia, kad valdžia – tai tarpusavio santykių tarp valdomųjų ir valdančiųjų reguliavimo priemonė;
- 4) konfliktinės koncepcijos atstovai valdžią supranta kaip politinių konfliktų sprendimo būdą;
- 5) sisteminės koncepcijos atstovai valdžią traktuoja kaip visuomenės interesų mobilizaciją;
- 6) instrumentinio požiūrio atstovai teigia, jog valdžia – tai galimybė panaudoti tam tikras priemones;
- 7) psichoanalitinės koncepcijos atstovų požiūriu valdžia – individo galimybė realizuoti nepilnaverškumo kompleksą arba valdymo sferoje (sadizmas), arba paklusnumo (mazochizmas).

---

<sup>94</sup> Law and politics a cross-culture encyclopedia, Daniel P. Strouthes, ABC – CLIO, 1995. P. 14.

<sup>95</sup> Ten pat

<sup>96</sup> The Blackwell dictionary of political science. A user's guide to it's terms. Frank Bealey, Blackwell publishers.P. 22.

<sup>97</sup> Ten pat, P. 23.

<sup>98</sup> Ten pat, P. 255.

<sup>99</sup> The penguin dictionary of politics, David Robertson, 1984, 1993.P. 32.

Kiekvienas socialinis veiksmas yra valdžios pasireiškimas, visi socialiniai santykiai yra valdžios sąveikos, o bet kuri socialinė grupė ar sistema yra valdžios organizacija.<sup>100</sup> Valdžia – organizuotos visuomenės („piliečių santaros“) požymis ir įrodymas.<sup>101</sup> Ji tiek teigiamybė, kiek teigiamybė yra pats visuomenės organizuotumas, pakeliantis kiekvieno asmens saugumą ir garantuojantis santarvės vertybę. Valdžia – tai būdas padaryti tam tikrą poveikį kitų žmonių elgesiui, panaudojant autoritetą, teisę, prievartą.<sup>102</sup> Valdžia – tai ypatingas dviejų (arba daugiau) žmonių tarpusavio santykis, besireiškiantis įsakymo – paklusnumo pavidalu.<sup>103</sup> Valdžią galima būtų apibūdinti kaip galimybę ir sugebėjimą veikti žmonių, socialinių grupių, klasių veiklą ir elgesį ekonominėmis, ideologinėmis, socialinėmis ir organizacinėmis teisinėmis priemonėmis.<sup>104</sup> Anot Talcoto Parsonso, valdžia – tai universalus sugebėjimas išsaugoti privalomą įpareigojimų vykdymą sistemoje.<sup>105</sup> Valdžia – tai socialinis sugebėjimas priimti privalomus sprendimus, turinčius ilgalaikius socialinius padarinius.<sup>106</sup> J. C. Plano teigia, kad valdžia - tai sugebėjimas veikti kitų elgesį norima kryptimi. Šiuo atveju valdžia sutampa su kontrolės ir įtakos kategorijomis.<sup>107</sup> Anot J. E. Lane valdžia – tai sugebėjimas pakeisti procesų rezultatus, keičiant balsavimą.<sup>108</sup> Pasak H. Laswell valdžia – tai dalyvavimas sprendimuose.

Galia arba valdžia, skirtingai nuo visuotinių gamtos jėgų, kurias valdo būtinumo dėsniai, - žmogaus gebėjimas esamomis gamtos ir istorijos sąlygomis realizuoti savo užsibrėžtą tikslą, kitaip sakant, įgyvendinti savo valią nugalint savo paties prigimtį (savęs nugalėjimas), iškovojant ją nors iš gamtos (gamtos užvaldymas) arba prievarta įveikiant konkuruojančią valią (visuomeninė galia).<sup>109</sup>

Pačia bendriausia parsme, valdžia reiškia sugebėjimą daryti aplinkiniam pasauliui įtaką, daryti pokyčius. Subjektas arba faktorius, turintis šį sugebėjimą gali būti gamtinis, organiškasis arba žmogiškasis. Čia geriau tiktų vartoti galios terminą, nes kalbame apie įvairius gamtos reiškinius: vėjo audras, o taip pat gyvosios gamtos, gyvūnų ir žmonių galią. Tomas Hobsas valdžią apibūdino kaip „priemonę tam tikram tikslui ateityje pasiekti“. Raselas valdžią prilygino pageidaujamo efekto produkavimui.<sup>110</sup> Max Weber valdžią (authority) traktavo kaip legitimią

---

<sup>100</sup> Power in modern societies/Ed. by E. Olsen and M. N. Marger. Boulder, Oxford; Westview Press, 1993. P. 1.

<sup>101</sup> Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija. P. 540.

<sup>102</sup> Keciorytė V. Politologijos įvadas. P. 25.

<sup>103</sup> Ten pat.

<sup>104</sup> Ten pat, P. 33.

<sup>105</sup> Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. P. 61.

<sup>106</sup> Ten pat, p.58

<sup>107</sup> J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. 1996-1997. II. d.

<sup>108</sup> ten pat.

<sup>109</sup> Filosofijos žodynas. Vilnius, 2000. P. 72

<sup>110</sup> George Ritzer, encyclopedia of social theory, Volume II, Sage publications, 2005. P. 592-593.

dominavimo formą.<sup>111</sup> Jis išskyrė tris pagrindinius valdžios tipus: tradicinę, charizmatinę ir racionalią-teisėtą.

---

<sup>111</sup> George Ritzer, enciklopedia of social theory, Volume I, Sege publications, 2005. P. 19.

## **2. Administracinės teisės kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas, viešasis valdymas, viešasis administravimas – vartojimo analizė administraciniuose norminiuose teisės aktuose probleminiu aspektu**

Kadangi administracinės teisės dalyką galima apibūdinti kaip visuomeninius santykius, susiklostančius valstybinio valdymo organams įgyvendinant valstybinį valdymą<sup>112</sup>, administracinės teisės subjektams atliekant vykdomąją-tvarkomąją veiklą, o taip pat vidinį valdymą, šioje darbo dalyje būtina atskirai aptarti vykdomąją valdžią, kaip pagrindinę administracinės teisės kategoriją. Vykdomosios valdžios organizavimo santykius administracinės teisės reguliavimo sričiai priskiria daugelis autorių. Amerikiečių mokslininkas F.Gudmovas, pagrindinis bendrosios viešojo administravimo teorijos pradininkas knygoje „Jungtinių Valstijų administracinės teisės principai“ administracinę teisę apibrėžia kaip teisės šaką, kuri įtvirtina organizacijas ir nustato valdžios, kuri vykdo įstatymus, kompetenciją ir nurodo individualias teisių gynimo priemones nuo pažeidimų.<sup>113</sup> D. N. Bachrachas teigia, kad: „Administracinė teisė – tai viena iš savarankiškų teisės šakų, kuri susideda iš teisės normų, reguliuojančių visuomeninius santykius vykdomosios valdžios (valstybinio valdymo) srityje“. J. M. Kozlovas išskiria keturias administracinių santykių grupes, sudarančias šios teisės šakos reguliavimo dalyką. Vieną iš minėtų santykių sudaro valdymo santykiai, susiklostantys, įgyvendinant valstybės vykdomosios valdžios uždavinius, funkcijas ir įgalinimus. Apibrėždamas administracinę teisę, minėtas autorius teigia, jog administracinę teisę sudaro visuma teisės normų, skirtų reguliuoti visuomeninius santykius, atsirandančius įgyvendinant vykdomąją valdžią (platesniąja prasme atliekant valstybinį valdymą). Kito rusų autoriaus J. A. Tichomirovo nuomone, būtent administracinė teisė reguliuoja specialaus aparato – vykdomosios valdžios institucijų – organizavimą ir veiklą.<sup>114</sup> Lietuvių mokslininkai administracinės teisės reguliavimo sričiai taip pat priskiria vykdomosios valdžios srityje susiklostančius visuomeninius teisinius santykius. Štai socialinių mokslų daktaras A. Andruškevičius šalia kitų visuomeninių santykių grupių sudarančių administracinės teisės reguliavimo dalyką išskiria ir vykdomosios valdžios funkcijų įgyvendinimą.<sup>115</sup> Doc. dr. A. Bakaveckas mano, jog: „Šiuolaikinė administracinė teisė glaudžiai susijusi su viena iš valstybės valdžios rūšių vykdomąja valdžia <...>“.<sup>116</sup>

<sup>112</sup> Lapinskas K., Petkevičius P. Tarybinė administracinė teisė. Vilnius: Mintis, 1980. P. 6.

<sup>113</sup> Bakaveckas A. Viešasis administravimas//Jurisprudencija. 2001, Nr.21(13). P. 133.

<sup>114</sup> Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. P. 53.

<sup>115</sup> Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis//Teisė. 2002, Nr. 43. P.26.

<sup>116</sup> Bakavecko A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai : daktaro disertacija. socialiniai mokslai: teisė (01 S)/LTU. – V., 2002. P. 28

Vykdomoji valdžia yra svarbiausias anksčiau minėtos Lietuvos teisės šakos reguliavimo pagrindas.<sup>117</sup>

Vykdomoji valdžia – tai institucijos, kurios įgyvendina valstybinę valdžią vykdydamos įstatymus ir kitus teisės aktus.<sup>118</sup> A. Bakaveckas atlikęs išsamų vykdomosios valdžios sąvokų tyrimą, pateikęs daugelio administracinės teisės teoretikų vykdomosios valdžios sąvokos apibrėžimų ir atlikęs šių apibrėžimų analizę, suformulavo tokį vykdomosios valdžios plačiąja prasme apibrėžimą: „<...> vykdomoji valdžia plačiąja prasme – tai funkcinio bei kompetencijos aspektais savarankiška ir nepriklausoma, antraeilė, universali, dalykinė, organizacinė, sisteminga, poįstatyminė, atsovaujamosios valdžios kontroliuojama valstybės valdžios rūšis, pasireiškianti vykdomosios valdžios institucijų veikla, įgyvendinant viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo, valdymo, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, teisėkūros, vykdymo ir jurisdikcinę funkcijas, kurių vykdymo ribas bei vykdomosios valdžios organizavimo ir funkcionavimo teisinius pagrindus nustato administracinės teisės normos”<sup>119</sup>. Šis apibrėžimas – tai tarsi savotiškas A. Bakavecko disertacijoje nagrinėtų vykdomosios valdžios požymių ir funkcijų apibendrinimas. Nors šis apibrėžimas yra labai platus, tačiau išsamus ir logiškai tikslus, kadangi apima visus - orientacinius, diferencinius ir funkcinis - teisinės sąvokos apibrėžimo požymius.

Akivaizdu, jog vykdomosios valdžios apibrėžimo klausimas yra plačiai išnagrinėtas minėtoje studijoje, todėl išsamiau nenagrinėjant vykdomosios valdžios sąvokos apibrėžimo pereiname prie, mūsų manymo, probleminio klausimo – vykdomosios valdžios turinio, t.y. institucijų įeinančių į vykdomosios valdžios sąvoką. Iš aukščiau pateikto apibrėžimo yra aišku, jog vykdomoji valdžia yra valstybės valdžios rūšis arba kitais žodžiais tariant įgyvendina valstybinę valdžią. Jau anksčiau esame aptarę valstybės valdžios sampratą, jos atribojimą nuo kito paplitusio „viešosios” valdžios termino. Nuo to, kokia prasme vartojama sąvoka valstybės valdžia ir, kas įeina į jos turinį, priklausys ir vykdomąją valdžią sudarančių institucijų sudėtis arba, atvirkščiai, išsiaiškinę, kokios institucijos patenka į vykdomosios valdžios institucijų sudėtį, nustatysime valstybės valdžios termino duotajame kontekste prasmę.

Tradiciskai administracinės teisės moksle vyrauja nekvestionuojama nuostata, jog vykdomosios valdžios institucijos sudaro tam tikrą šių institucijų sistemą. Tai patvirtina autoritetingi Rusijos administracinės teisės specialistai: I.L. Bačilo, V. M. Manochinas, Z. A. Bagišajevs, J. S. Aduškinas, J. M. Kozlovas, B.V.Rosisinskij, D.M. Ovsianko, o taip pat ir Lietuvos administracinės teisės mokslininkai. Vykdomosios valdžios institucijų sistema, jungianti valdymo institucijas, sudaro ne tų institucijų aritmetinę sumą, bet įgyja naujų požymių,

<sup>117</sup> Ten pat.

<sup>118</sup> T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. P. 681.

<sup>119</sup> Bakavecko A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai : daktaro disertacija. socialiniai mokslai: teisė (01 S)/LTU. P. 26

kurie leidžia ją atriboti nuo kitų socialinių sistemų. Funkcionuodamos atskirai, vykdomosios valdžios institucijos nepajėgtų atlikti vykdomajai valdžiai skirtų funkcijų bei įgyvendinti jai keliamų tikslų, todėl jos turi nuolat tarpusavyje sąveikauti.<sup>120</sup> Struktūriniu aspektu vykdomosios valdžios institucijų sistema yra valstybės valdžios institucijų rūšis valdžių padalijimo struktūrose. Ši posistemė turi tam tikrą struktūrinę sandarą, apimančią lygmenis, grandis, vykdomosios valdžios institucijų rūšis.<sup>121</sup> Sistema skirstoma į lygmenis atsižvelgiant į skirtingą institucijų kompetenciją, formavimo tvarką, institucijų struktūrą, teritorinius veiklos mastus ir kitus pagrindus. Esminiais skirstymo į lygmenis pagrindais yra laikoma kompetencija ir teritorinis veiklos mastas. Remiantis šiais požymiais administracinės teisės teorijoje yra išskiriami tokie vykdomosios valdžios institucijų lygmenys :

- aukščiausiasis (Vyriausybė);
- centrinis (Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos, įstaigos prie ministerijų);
- teritorinis (Tai vienas gausiausių vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo. Jį sudaro vykdomosios valdžios institucijų sistemos žemiausi struktūriniai padaliniai, kurie įgyvendina valdžią tam tikrame administraciniame teritoriniame vienete (apskirtyje) ir yra tiesiogiai pavaldūs Vyriausybei. Atsižvelgiant į teritorinių vykdomosios valdžios institucijų sampratą, Konstitucijos, įstatymų bei kitų teisės aktų analizę, teritorinėms institucijoms galima būtų priskirti apskričių viršininkų administracijas, Vyriausybės atstovų tarnybas apskrityse, taip pat centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorines įstaigas, nors šių institucijų priskyrimas vykdomosios valdžios institucijų sistemai nėra tiesiogiai numatytas nei Konstitucijoje, nei kokiam kitame teisės akte. Konstitucijos skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“ 123 straipsnio 1 dalyje yra numatyta, jog: „Aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė“. To paties straipsnio 2 ir 3 dalyse kalbama apie Vyriausybės atstovo instituciją: „Ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai. Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas.“ Taigi šie santykiai įstatymo leidėjo valia priskiriami vietos savivaldai ir valdymui, neišskiriant jų į atskirą skirsnį ir net nepriskiriant prie Vyriausybės organizavimo ir funkcionavimo klausimus reglamentuojančio skirsnio. Manytume, jog tokia įstatymo leidėjo pozicija nėra klaidinga, nes šių dviejų institucijų išskyrimas į atskirą skirsnį ar jų priskyrimas prie Konstitucijos VII skirsnio „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“ įneštų sudėtingumo.

---

<sup>120</sup> Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis: vadovėlis. P. 265

<sup>121</sup> Ten pat, P.272.

Skirsnio pavadinimas nurodo visuomeninių santykių grupę, reguliuojamą Konstitucijos teisės normomis. Bet kokią teisės normą priskirdami konkrečius visuomeninius teisinius santykius reguliuojančiam skirsniumi, atsižvelgiam į šių teisinių santykių pobūdį, o taip pat glaudžiausią ryšį su skirsnyje reglamentuojamais santykiais.).

Vykdomosios valdžios institucijų grandį sudaro tos pačios rūšies vykdomosios valdžios institucijos, pavyzdžiui, ministerijos.

Reikia paminėti, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemai nėra priskiriamos savivaldybių institucijos. Vietos savivalda yra pripažįstama savarankišku valdymo lygmeniu, taigi netapatinama su valstybės valdymu ir sudaro atskirą viešosios valdžios sistemos dalį.

Būtina paminėti, jog nei Konstitucija, nei joks kitas teisės aktas nereglementuoja vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir jos struktūros. Apskritai, nei pačioje Konstitucijoje, nei Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatyme, nei Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme, nei kokiam kitame teisės akte nėra minima sąvoka „vykdomosios valdžios institucijų sistema” ar „vykdomosios valdžios institucijų struktūra”. Šios sąvokos, o taip pat vykdomosios valdžios sistemos ar struktūros sukūrimas yra administracinės teisės teorijos išdava, neturinti realaus teisinio pagrindo.

A. Andruškevičius viename iš savo straipsnių teigia, kad: „<...>Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos įgyvendina vykdomąją valdžią <...>”.<sup>122</sup> Kitame straipsnyje minėtas autorius šiek tiek praplečia vykdomosios valdžios institucijų sistemos apimtį į ją įtraukdamas dar vieną vykdomosios valdžios institucijų grandį – apskrities viršininko institucijas.<sup>123</sup> Analizuojant A. Andruškevičiaus straipsnius galima daryti išvadą, jog šis autorius, kaip ir dauguma administracinės teisės mokslininkų, pripažįsta vykdomosios valdžios institucijų sistemos egzistavimą. Autorius tvirtina, jog: „Ministerijos nėra absoliučiai savarankiška valstybės vykdomosios valdžios grandis”.<sup>124</sup>

Remiantis administracinės teisės doktrinoje nusistovėjusia nuomone, vykdomosios valdžios institucijomis reikėtų laikyti visas aukščiau paminėtas institucijas, kurios yra tarpusavyje susijusios tam tikrais ryšiais, viena kitą papildančios, garantuojančios viena kitos veiksmingumą, logiškai suvienytos bendro tikslo, susijusios valdžios-pavaldumo ryšiais ir sudarančios vykdomosios valdžios institucijų sistemą.

Tačiau yra ir kitokių nuomonių, nelinkusių plečiamai aiškinti Konstitucijoje įtvirtinto valdžių padalijimo principo ir jo sudedamųjų dalių – valdžios šakų arba kitaip tariant plėsti atskiras valdžios funkcijas (įstatymų leidybos, vykdomoji veikla, teisminė) atliekančių institucijų rato. Konstitucijos 5 str. pirmoje dalyje yra aiškiai ir imperatyviai įvardintos valstybės valdžią

<sup>122</sup> Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai // Teisė, 2002. Nr. 8. P.8.

<sup>123</sup> Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis // Teisė, 2002. Nr. 43. P. 30.

<sup>124</sup> Ten pat, P.28.

vykdančios institucijos. Tuo pačiu, būtina pažymėti, jog šiame straipsnyje yra įtvirtintas svarbiausias demokratinės valstybės principas – valdžių padalijimo principas. Tai ne kartą savo nutarimuose yra konstatavęs Konstitucinis Teismas (1995 m. spalio 26 d., 1998 m. 10 d., balandžio 21 d., 1999 m. birželio 3 d. ir kt). Konstitucinis Teismas tvirtina, jog šiuo principu yra grindžiama demokratinės teisinės valstybės organizacija ir veikla.<sup>125</sup>

Konstitucijos 5 str. įtvirtintos normos struktūra leidžia teigti, jog Konstitucijoje skiriamos trys valdžios – įstatymų leidžiamoji (Seimas), vykdomoji (Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė), teisminė (Teismas). Toks valdžios šakų išskyrimas kartoją klasikinį, dar Š. Monteskie suformuluotą, valdžių sampratos principą.<sup>126</sup> Taigi tiek Konstitucija, tiek Konstitucinis Teismas konstatuodamas, kad Konstitucijoje yra įtvirtinta valstybės valdžios institucijų sistema, išreiškianti valdžių padalijimo principą leidžia pagrįstai manyti, jog vykdomąją valdžią sudaro dvi institucijos: Vyriausybė ir Respublikos Prezidentas. Manytume, jog Konstitucijos 5 str. pirmoje dalyje išvardintų institucijų, įgyvendinančių (vykdančių) valstybės valdžią sąrašas yra baigtinis. Šios konstitucinės teisės normos analizė neduoda jokio teisinio pagrindo manyti, jog šios institucijos tėra tik „preliminari vykdomosios valdžios institucijų sistema”.<sup>127</sup> Konstitucijoje nerasime net menkiausios užuominos apie kokias nors kitas vykdomosios valdžios institucijas. Pagrindiniame šalies įstatyme nenumatyta ir galimybė kokioms nors institucijoms suteikti vykdomosios valdžios institucijos statusą. Dažniausiai tokio pobūdžio galimybės būna numatytos „nukreipiančiosiomis” vadinamose teisės normose, nukreipiančiose į konkretų teisės normoje įvardintą teisės aktą arba įstatymo leidėjo valia blanketine teisės norma numatoma galimybė tam tikrus visuomeninius santykius reguliuojančias konstitucines normas, iškilus poreikiui, papildyti įstatymo nuostatomis, nustatančiomis tapačius teisinius santykius. Taip įstatymų leidėjas palieka sau galimybę supaprastinta tvarka – įstatymu – ateityje sureguliuoti tam tikrus santykius. Tokių blanketinių normų Konstitucijoje galime rasti gana nemažai: „<...>vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai” (Konstitucijos 94 str. 7.); „<...>daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų” (Konstitucijos 77 str. 2 d.).

Konstitucijos aiškinimui siaurąja prasme, t. y. neišeinant už Konstitucijos reguliuojamų santykių ribų, o taip pat Konstitucijoje įtvirtintai institucijų sąrangai pritaria E. Šileikis. Šis autorius samprotaudamas apie Konstitucijoje vartojamos sąvokos „valdžios įstaigos” turinį

<sup>125</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 26 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. balandžio 20 d. nutarimu Nr. 276 patvirtintos Įmonių finansinių prievolių mokėjimo bankroto procedūrų mjetu tvarkos 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir 1992 rugsėjo 15 d. Lietuvos Respublikos įmonių bankroto įstatymo (su 1994 gegužės 19 d. pakeitimais ir pildymais) 6 straipsnio 7 dalies 2 punktui//Valstybės žinios, 2001, Nr. 37-1259.

<sup>126</sup> Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. - Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 148.

<sup>127</sup> Lietuvos administracinė teisė:bendroji dalis:vadovėlis. P. 264.



teigia, jog: „viena vertus, remiantis Konstitucinio Teismo žodžiais „visų valstybės valdžios institucijų (Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės, Teismo) taip pat *kitų valdžios įstaigų* (išryškinta aut.) *ir organizacijų /.../*, galima teigti, kad prie valstybės valdžios institucijų priskirtinos įvairios valstybės institucijos, pvz.: *sukarintos ar saugumo tarnybos* (žr. K 141 str.). Kita vertus, galima samprotauti, kad visos valstybės institucijos turi skirtingą galią dalyvauti *vadovaujant valstybei* (K 77 str. 1 dalies žodžių „valstybės vadovas” požiūriu), t.y. suvereniai priimti sprendimus, darančius fundamentalią įtaką valstybinės bendruomenės raidai. Šiuo požiūriu *valstybės valdžios institucijos – tai tik Konstitucijos 5 str. 1 dalyje išvardintos institucijos* (taip pat visi teismai, t.y. tiek bendrosios kompetencijos, tiek specializuoti, taigi ir Konstitucinis teismas).”<sup>128</sup> Pratešdamas mintį toliau autorius pažymi, kad: „Konstitucijoje vartojami žodžiai „valstybinės valdžios ir valdymo institucijų” (K 114 str. 1 d.) akivaizdžiai rodo, jog ministerija ar kita valdymo institucija savaime nėra valdžios institucija”,<sup>129</sup> taigi ir negali būti laikoma vykdomosios valdžios institucija. Panašių formuluočių yra gausu ne tik Konstitucijoje, bet ir kituose teisės aktuose, kas leidžia manyti, kad tai ne tapačios sąvokos. „Valstybės valdžios ir valdymo” sąvoka naudojama Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus nuostatų 7 punkto 2 papunktyje,<sup>130</sup> Valstybės kontrolės įstatymo 10 str. 2 punkte, Administracinių bylų teisenos įstatymo 7 str. 2 dalyje.<sup>131</sup> „Valstybės valdymo institucijos” sąvoka yra vartojama Apskritis valdymo įstatyme (Įstatymo 13 str. 2 ir 5 punktuose, 15 str., 16 str. 1 ir 2 dalyse),<sup>132</sup> Konkurencijos įstatyme (Įstatymo 4 str. 1 dalyje, 12 str. 1 dalyje)<sup>133</sup>, Kultūros ministerijos nuostatų<sup>134</sup> 5.2 punkte, Vyriausybės darbo reglamento<sup>135</sup> 105 punkte. Minėtieji pavyzdžiai leidžia tvirtinti, kad sąvokos „valdžios institucija” ir „valdymo institucija” vartojamos apibūdinti skirtingas institucijas, kurios tarpusavyje skiriasi įgaliojimais, atliekamomis funkcijomis, užimama vieta bendroje institucijų sistemoje.

E. Šileikis aiškiai atskiria sąvokas „valdžios institucija” ir institucijos funkcinę paskirtį atspindintį pavadinimą „valdymo institucija”. Prie pirmosios rūšies institucijų priskiriamos aukščiausios valstybės institucijos, įgyvendinančios valdžią: Seimas, Vyriausybė ir Respublikos Prezidentas, Teismai. Šias valstybės institucijas reikėtų laikyti vienintelėmis valstybės valdžios

<sup>128</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. P. 313-314.

<sup>129</sup> Ten pat. P. 314.

<sup>130</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. gegužės 25 d. nutarimas Nr. VIII-1200 „Dėl Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 1999, Nr. 48-1531.

<sup>131</sup> Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308, Nr. 36-1067, Nr. 60-1955; 2000, Nr. 85-2566.

<sup>132</sup> Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 101-2015; 2001, Nr. 112-4088.

<sup>133</sup> Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 30-856.

<sup>134</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 1020 patvirtinti Kultūros ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 72-2105.

<sup>135</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. 1188 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimo Nr. 728 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo dalinio pakeitimo” // Valstybės žinios. 1999, Nr. 92-2693.

institucijomis. Palaikant šią poziciją, vykdomosios valdžios institucijos statusas negali būti suteiktas Vyriausybės įstaigoms. Deja, tokių apibūdinimų galima rasti kai kurių Vyriausybės įstaigų organizavimo ir funkcionavimo pagrindus nustatančiuose teisės aktuose. Pavyzdžiui, Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatuose yra teigiama, kad: „Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau vadinama – Lietuvos archyvų departamentas, departamentas) yra Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucija” (Nuostatų 1 punktas).<sup>136</sup> Remiantis Statistikos departamento nuostatų<sup>137</sup> 1 punktu, o taip pat Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatais<sup>138</sup>, šios institucijos yra vadinamos vykdomosios valdžios institucijomis. Tačiau yra ir kitokių nuomonių. Pavyzdžiui, remiantis anksčiau aptarta administracinės teisės teorija, Vyriausybės įstaigos yra vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis, sudaranti vieną iš centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūros lygmens grandį

Prie antrosios institucijų grupės priskirtume institucijas atliekančias valdymo funkciją. Remiantis šiuo požiūriu, ydinga tapatinti vykdomąją valdžią su valdymo institucijomis. Neįsigilinant į kiekvienos sąvokos reikšmę ir santykį su kitom sąvokom literatūroje sutinkame tokių teiginių, kad: „Sąvoka „valdymo institucija” reiškia vykdomąją valdžią (Vyriausybę, ministrą, apskrities viršininką, valdybą (merą). Šių sąvokų tapatinimas yra klaidingas dviem atžvilgiais: 1) Į valdymo institucijų sistemą įeina net tik vykdomosios valdžios institucijos, bet ir kitos institucijos, atliekančios valdymo funkcijas. Lietuvos Respublikos teisės aktų kontekste vartojama sąvoka „valstybės (valstybinis) valdymas arba valstybės valdymo institucijos” apima vykdomosios valdžios institucijas,<sup>139</sup> bet jokių būdu nereiškia, jog šios sąvokos yra lygiavertės. „Valdymo institucijos” sąvoka yra platesnė nagrinėjamos kategorijos atžvilgiu; 2) Neaišku, kokiais kriterijais remiantis komentaro autoriai vykdomajai valdžiai priskiria Vyriausybę, ministrą, apskrities viršininką, o taip pat ir savivaldos institucijas - valdybą (merą).

E. Šileikio nuomone, sąvoka „valdymo institucija” gali būti traktuojama siaurąja ir plačiąja prasmėmis.

Valdymo institucijos siauroju požiūriu – tai Vyriausybės koordinuojamos ministerijos ir kitos Vyriausybės įstaigos ( K 94 str. 3 p.), pvz., Vyriausybės atstovai savivaldybių veiklai prižiūrėti ( K 123 str. 2 d.). Manytume, jog prie šios institucijų grupės tikslinga būtų priskirti ne

<sup>136</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. sausio 21 d. nutarimas Nr. 59 „Dėl Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo” pakeitimo//Valstybės žinios. 2005, Nr. 12-368.

<sup>137</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. 285 „Dėl Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 2001, Nr. 23-769.

<sup>138</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. 683 (2001 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1454 redakcija) „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 1996, Nr. 57-1352; 2001, Nr. 103-3670;

<sup>139</sup> Lietuvos administracinė teisė:bendroji dalis:vadovėlis. P. 263.

tik Vyriausybės įstaigas, bet ir įstaigas prie ministerijų, Vyriausybės komisijas, apskričių viršininkų administracijas.

Platesniu požiūriu valdymo institucijos – tai ir Valstybės Kontrolė (K 133 str.), Lietuvos bankas (K 125 str.), Valstybės saugumo tarnyba (žr. K 84 sr. 14 p.), Vyriausioji rinkimų komisija (K 67 str. 13 p.) ar kitos specifinę (specializuotą) „valdymo prigimties“ misiją atliekančios institucijos, kurios, nors nėra Vyriausybės koordinuojamos, tačiau nei leidžia įstatymus, nei vykdo teisingumą.<sup>140</sup> Pastarasis požiūris, manytume, labai išplečia valdymo institucijų ratą. Laikantis tokio požiūrio, kone kiekvieną instituciją atliekančią „valdymo prigimties“ funkcijas reikėtų laikyti valdymo institucija. Taigi vėl būtų neaišku, pagal kokius kriterijus galėtume atriboti valdymo instituciją nuo „valdymo prigimties“ misiją atliekančios institucijos. Iš kitos pusės žiūrint, valdymo institucijos samprata siauruoju požiūriu labai susiaurina valdymo funkcijas atliekančių institucijų ratą, o valstybinio valdymo veiklos tapatinimas išimtinai su vykdomosios valdžios ir kitų vykdomųjų institucijų funkcionavimu būtų, mūsų manymu, neteisingas, kadangi valdymo funkcijas, kaip jau esame ne kartą minėję, atlieka ne vien tik vykdomosios valdžios ir kitos vykdomosios institucijos. Dėl to siūlytume į valdymo institucijas pažiūrėti platesniu aspektu, o tikslumo dėlei kalbant apie minėtas institucijas vartoti „valstybės valdymo institucijos“ terminą, kadangi valdymo funkciją atlieka ne tik valstybės institucijų sistemai priklausančios institucijos.

Tokiu atveju, remiantis išdėstytu požiūriu, kalbant apie valdymo institucijas siaurąja prasme, tikslumo, konkretumo ir aiškumo dėlei vartoti vykdomųjų institucijų terminą, kurios įeina į valstybinio valdymo institucijų kategoriją.

Pažymėtina, jog Vyriausybė, įkūnydama valdymą kaip atskirą valstybės valdžios funkciją, nevirsta išimtinai valdymo institucija. Principiniu požiūriu Vyriausybė laikytina valdžios institucija (K 5 str. 1 d.). Be to, vykdydama įstatymus, (K 84 str. 2 p.) Vyriausybė veikia ir kaip valdžios, ir kaip valdymo institucija.<sup>141</sup>

Su „valdymo institucijos“ terminu vartojimu glaudžiai susijusios tokios sąvokos kaip „valstybės valdymo institucija“, „viešojo valdymo institucija“, o taip pat tokie socialiniai reiškiniai kaip „valdymas“, „viešasis valdymas“, „valstybinis valdymas“ ir „viešasis administravimas“

Valdyti – reiškia „nukreipti, vadovauti“ (kuo nors rūpintis, vykdyti kažką pagal pavedimą, įgyvendinti ir tvarkyti). Valdymo procesai vyksta tam tikru būdu, organizuotoje aplinkoje, kuri paprastai vadinama sistema. Sistema [gr. Systema – sandara; junginys]: 1. planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, organizacija; 2. bendros funkcijos susietų

---

<sup>140</sup> Ten pat. P. 314.

<sup>141</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. P.314.

organų visuma; 3. visuomeninė santvarka; 4. organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma.<sup>142</sup> Kiekvienai sistemai yra būdinga ją sudarančių elementų vienybė ir organizuotumas. Šią vienybę ir organizuotumą užtikrina valdymas kaip kryptingas poveikis sistemos struktūriniais elementams.

Valdymas yra visuomeninis institutas, kurį formuoja žmonės ir kuris įgyvendinamas tam tikroje žmonių bendruomenėje. Bendriausia prasme valdymą galėtume apibrėžti: valdymas – tai kryptinga, organizuojanti veikla, visuma valdingų poveikių, kuriais siekiama tam tikros tvarkos, sistemos sutvarkymo ir harmonijos. Taigi valdymu daromas tikslingas (sąmoningas, kryptingas), organizuojantis ir reguliuojantis poveikis žmonių asmeninei, visuomeninei, kolektyvinei ar grupei veiklai tiek tiesiogiai (savivaldos formomis), tiek ir per specialiai tam tikslui sukurtas struktūras (valstybės institucijas, visuomeninius susivienijimus, organizacijas). Bet kokia žmonių grupinė sąveika norint pasiekti konkretaus rezultato, objektyviai reikalauja atitinkamų pastangų grupėje pasidalijimo, vaidmens paskirstymo, individualių veiksmų koordinavimo ir reguliavimo.

Yra skiriamos 3 valdymo rūšys:

- techninis;
- biologinis;
- socialinis.

Šiuo atveju mus domina socialinis valdymas, jo samprata. Socialinis valdymas yra suprantamas kaip viena iš bendrų valdymo formų, kuris pasižymi socialinių procesų žmonių visuomenėje valdymu. Socialinis valdymas kaip tam tikra sistema pasižymi:

- vientisumu (Socialinis valdymas - tai funkciniais ir gretutiniais ryšiais tarpusavyje susijusių elementų visuma, kurios funkcionavimas įgalina konkrečių uždavinių įgyvendinimą ir numatytų tikslų pasiekimą.);
- santykiniu izoliuotumu (Sistema egzistuoja ir yra valdoma jos viduje, tačiau kaip ir bet kuri kita sistema ji negalėtų egzistuoti be ryšių su ja supančia aplinka.);
- sistemos struktūriškumu (Sistemą sudaro tam tikra ją atitinkanti struktūra.).

Socialinio valdymo sistema susideda iš dviejų posistemių: socialinio valdymo subjekto ir objekto. Socialinio valdymo subjektai – tai objektyviai egzistuojantys elementai tam tikroje atskiroje socialinio valdymo sistemoje atliekantys tam tikrą kryptingą poveikį socialinio valdymo objektui, siekiant užsibrėžtų tikslų. Socialinio valdymo objektas – tai elementai, į kuriuos yra nukreipta socialinio valdymo veikla.

Socialinis valdymas yra skirstomas į:

- visuomeninį;
- valstybinį.

---

<sup>142</sup> Tarptautinių žodžių žodynas. 3-asis leid. - Vilnius: Alma littera, 2001, 2003, 2004.

Terminas „visuomeninis” iš esmės yra tarptautinio žodžio „socialinis” sinonimas, taigi galima sakyti, kad terminą „visuomeninis” reikėtų pakeisti kitu. Priešingu atveju, susidarytų situacija, kai dviem skirtingą reikšmę ir apimtį turintiems reiškiniams pavadinti naudotume tapačius terminus. Taip susidarytų neleistina logikos klaida - „idem per idem”.

A. Andruškevičius vietoj sąvokos „visuomeninis” valdymas vartoja sąvoką „vidaus” (galima vadinti siaurų arba privačių interesų)<sup>143</sup> valdymas, o sąvoką „valstybinis valdymas” keičia terminu „viešasis valdymas”. Taigi autorius vietoj teorijoje paplitusių socialinio valdymo rūšių: visuomeninio ir valstybinio, skiria vidaus socialinį ir viešąjį valdymą. Autorius teigia, jog: „Socialinio valdymo pobūdis priklauso nuo to, kokių tikslų siekiama: tenkinti poreikius vieno asmens ar palyginti nedidelės jų grupės, susijungusios pagal užsiėmimo pobūdį, politines pažiūras ir pan. (tai privatus interesas), ar siekti tikslų, reikšmingų visai valstybei ar didelei (dažniausiai) jos gyventojų daliai (viešasis interesas). Pagal apimtį sąvokos „visuomeninis valdymas” ir „privatus” arba „vidaus” valdymas sutampa.”<sup>144</sup> Taigi tiksliau būtų vartoti terminą „privatus valdymas”.

A. Andruškevičius išskiria tokius socialiniam privačiam valdymui būdingus bruožus:

- tai vidaus, daugiausia organizacinė veikla;
- šia veikla tenkinami privatūs interesai;
- valdymo tikslai gali būti pasiekiami nesiremiant valstybės institucijų pagalba;
- šių santykių subjektais paprastai tampama laisva valia;
- tarp valdančiojo ir valdomojo yra organizacinis, bet ne valstybinis administracinis pavaldumas.

Šiuos požymius galima būtų papildyti dar vienu, mūsų nuomone, esminiu socialinio privataus valdymo požymiu – privatus valdymas savo veikloje nesiremia teisinėmis veiklos formomis, santykiai tarp privataus valdymo subjektų (plačiąją prame, visų tam tikros grupės narių) yra grindžiami visuomenės normomis arba tam tikromis tos grupės ar organizacijos sukurtomis vidaus taisyklėmis, kurios yra privalomos tik atitinkamos grupės ar organizacijos nariams, t.y. neturi visuotinio privalomumo.

Taigi visuomenės (privatus) valdymas – tai socialinio valdymo rūšis, kurio svarbiausias požymis yra tas, kad jo veikloje nedalyvauja valstybės institucijos, o santykiai tarp visuomenės valdymo sistemos elementų nėra sureguliuoti teisės normomis (pvz.: santykiai šeimoje, tarp draugų, religinės bendruomenės, įvairūs neformalūs klubai ir pan.). Šie požymiai labiausiai atspindi socialinio privataus valdymo esmę ir leidžia jį atiboti nuo kitų panašių reiškinių.

---

<sup>143</sup> Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė. – Vilnius, 2001. P. 9.

<sup>144</sup> Ten pat, P.9.

Kitokia situacija yra su terminais „viešasis valdymas” ir „valstybinis valdymas”. Šios kategorijos skiriasi valdymo mastu ir subjektais.

Valstybinis valdymas gali būti suprantamas siaurąja ir plačiąja prasme. Plačiąja prasme valstybinis valdymas – tai visų valstybės teritorijoje veikiančių institucijų veikla, vykdoma siekiant užsibrėžtų valstybės tikslų ir juos detalizuojančių uždavinių, įgyvendinant valstybės funkcijas. Šiuo požiūriu valdymą (turima omeny valstybės valdymas), kaip daugiabriaunę – teisėkūros, paslaugų teikimo, kontrolės ar teisėsaugos – funkciją tam tikra apimtimi atlieka tiek Seimas (K 67 str. 3 p. ir 4 p.), tiek Respublikos Prezidentas, dekretu suteikdamas pilietybę (K 84 str. 21 p.), teismai (pvz., nustatydami savo darbo tvarką, posėžių tvarkaraštį, planuodami išlaidas), valstybės saugumo tarnyba (K 84 str. 14p.), Lietuvos Bankas, Valstybės Kontrolė, policija ar savivaldybių institucijos (K 119 str.).<sup>145</sup> Prie šios institucijų grupės galima būtų priskirti ir nevyriausybinės organizacijas, kurioms suteikti atitinkami įgaliojimai. Vadovaujantis šia samprata valstybinis valdymas suprantamas kaip visų valstybės institucijų veikla, kurios daro organizacinį poveikį visuomeniniams santykiams. Valstybinis valdymas plačiąja prasme sutampa su viešuoju valdymu tiek subjektų, tiek veiklos mastais.

Siaurąja prasme valstybinis valdymas suprantamas kaip išimtinai vykdomosios valdžios ir kitų vykdomųjų institucijų veikla. Vykdomosios valdžios faktinė (praktinė) išraiška yra valstybinis valdymas (administravimas). Būtent valstybinio valdymo procese išryškėja vykdomosios valdžios paskirtis. Valstybinis valdymas yra valstybinės veiklos rūšis, kurios rėmuose realizuojama vykdomoji valdžia kaip viena iš vieningos valstybinės valdžios šakų. Specialios institucijos vykdančios valdymo veiklą yra vykdomosios valdžios ir kitos valdymo funkcijas vykdančios institucijos, kurios veikia valstybės pavedimu ir šiuo tikslu joms yra suteikti valdingi valstybinio pobūdžio įgaliojimai.

Nors valstybinis valdymas yra labai artimai susijęs su vykdomąja valdžia ir yra laikomas vykdomosios valdžios pagrindine veiklos forma, tačiau tapatinti valstybinio valdymo išimtinai tik su vykdomąja valdžia ir kitomis valdymo funkcijas vykdančiomis institucijomis negalima. Valstybinio valdymo (administravimo) veiklos tapatinimas su vykdomosios valdžios funkcionavimo sritimi akivaizdžiai siaurina šios sąvokos objektą.<sup>146</sup> „Valstybinio valdymo sąvoka yra platesnė, kadangi ji apima ne tik valdžios institucijų ir jų pareigūnų, bet ir kitų valstybės organų veiklą”, - teigia A. Andriuškevičius. A. Andriuškevičius siūlo naudoti „viešojo valdymo” sąvoką. Jis rašo, jog „<...> terminologijos požiūriu sąvokos „valstybinis valdymas” vartojimas iš principo yra leistinas. Svarbiausia yra, kokį šios sąvokos

---

<sup>145</sup> Šileikis E. Alternatyvi Konstitucinė Teisė. P. 354

<sup>146</sup> Ten pat. P. 11.

turinį išvelgsime – tai visų valstybės institucijų veikla (valstybės reikalų tvarkymas) ar tik specifinė kai kurių valstybės institucijų veikla.”<sup>147</sup>

Išanalizavus įvairius požiūrius, darytina išvada, jog galimos trys šios administracinės teisės kategorijos interpretacijos:

- 1) valstybinis valdymas – tai visų valstybės institucijų veikla;
- 2) valstybinis valdymas – tai išimtinai vykdomosios valdžios ir kitų vykdomojo-tvarkomojo pobūdžio institucijų veikla;
- 3) valstybinis valdymas – tai visų valstybės institucijų, o taip pat savivaldos institucijų ir nevyriausybinių organizacijų, kurioms suteikti atitinkami įgaliojimai, veikla.

Priklausomai nuo subjektų įgyvendinačių valstybinį valdymą kinta ir veiklos mastas. Panagrinėkime, koks yra sąvokų „valstybinis valdymas”, „viešasis valdymas” ir “viešasis administravimas” santykis.

Viešojo valdymo sąvoką naudoja A. Andruškevičius savo straipsniuose. Autorius išskiria viešąjį valdymą apibūdinančius požymius:

- valstybinio lygmens veikla;
- šia veikla siekiama tvarkos visoje valstybėje;
- specialūs subjektai – viešąjį valdymą atlieka specialios suformuotos valstybės (iš dalies savivaldybių) institucijos, turinčios įstatymu suteiktas valdingas galias;
- šioje veikloje valdomieji asmenys organizaciniu požiūriu dažnai yra nepavaldūs valdančiajam subjektui;
- siekiant valdymo tikslų gali būti taikomos administracinės valstybinio poveikio priemonės.<sup>148</sup>

Viešasis valdymas administracinės teisės kontekste yra viešojo administravimo veikla bei tiesioginio administracinio poveikio veiksmai (administracinė prievarta).<sup>149</sup> Iš pateikto apibrėžimo akivaizdu, jog viešasis valdymas yra platesnė sąvoka nei viešasis administravimas, kuris yra viešojo valdymo subjektų veiklos sudėtinė dalis. Viešojo administravimo įstatymas, priimtas 1999 m. birželio 17 d. apibrėžia viešojo administravimo sąvoką: „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, numatytomis viešosioms paslaugoms administruoti.”<sup>150</sup>

<sup>147</sup> Andruškevičius A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei // Teisė. Vilnius, 2003. Nr. 46. P. 13.

<sup>148</sup> Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė. Vilnius, 2001. Nr. 40. P. 11.

<sup>149</sup> ten pat.

<sup>150</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945

Šio įstatymo 5 straipsnyje išvardintos viešojo administravimo sritys:

- 1) administracinis reglamentavimas;
- 2) vidaus administravimas;
- 3) viešųjų paslaugų teikimas.

Kaip matyti iš viešojo valdymo apibrėžimo viešasis valdymas neapsiriboja viešojo administravimo veikla, sritimis, kurios išvardintos Įstatymo 5 str., bet apima ir administracinio poveikio veiksmus. Juos sudaro prevencinių, kardomųjų priemonių taikymas ir administracinių nuobaudų skyrimas už administracinius teisės pažeidimus (administracinės atsakomybės santykiai). A. Bakaveckas viename iš straipsnių,<sup>151</sup> analizuodamas viešojo administravimo sampratą, sutapatina viešąjį administravimą su valstybiniu valdymu. Anot autoriaus, „Viešojo administravimo ir administracinės teisės teorijos vartojamos „valstybinio valdymo” kategorijos sutampa. Įvertinus jas veiklos spektrą, valdžių padalijimo doktrinos bei subjektų, kurie jas įgyvendina, aspektais, vienareikšmiškai galima teigti, kas šios kategorijos yra visiškai tapačios, t.y. sinonimai.<sup>152</sup> Tokia pozicija akivaizdžiai prieštarauja A. Andruškevičiaus nuomonei.

Priklausomai nuo požiūrio į viešojo administravimo kategoriją priklauso sekančių kategorijų „viešasis valdymas” ir „valstybinis valdymas” turinys santykyje su minėta kategorija. Viešasis valdymas pagal aukščiau išskirtus požymius yra labai artimas valstybinio valdymo sampratai. Problema atsiranda tada, kai bandome nustatyti valstybinio valdymo subjektus. Jei laikysimės pozicijos, kad valstybinis valdymas – tai visų valstybės institucijų, o taip pat savivaldos institucijų ir nevyriausybinių organizacijų, kurioms suteikti atitinkami įgaliojimai, veikla, tai valstybinio valdymo negalėsime tapatinti su viešuoju valdymu, kadangi vienas iš viešojo valdymo požymių yra administracinių valstybinio poveikio priemonių taikymas, o tokių įgaliojimų nevyriausybines organizacijos neturi, tai išimtinai valstybės prerogatyva. Šios kategorijos nesutaps ir pagal dar vieną išskirtą viešojo valdymo požymį - „viešąjį valdymą atlieka specialios suformuotos valstybės (iš dalies ir savivaldybių) institucijos, turinčios įstatymu suteiktas valdingas galias. Akivaizdu, jog nevyriausybinių organizacija neatitinka šių dviejų kriterijų.

Kita vertus, jei valstybinį valdymą laikysime išimtinai vykdomosios valdžios ir kitų vykdomojo-tvarkomojo pobūdžio institucijų veikla, tai šių sąvokų laikyti tapačiomis taip pat negalime, nes viešasis valdymas apima ne tik valstybės vykdomosios valdžios, bet ir kitų valstybės valdžios institucijų (įstatymų leidžiamosios, teisminės), savivaldos institucijų administracinę veiklą, o taip pat kitų institucijų veiklą. Dėlto nors vykdomosios valdžios paskirtį ir nulemia viešojo valdymo uždaviniai, tačiau visiškai sulygtinti šias sąvokas būtų neteisinga.

<sup>151</sup> Bakaveckas A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos // Jurisprudencija. 2001, t. 21(13)

<sup>152</sup> Ten pat, P.136.



Paskutiniu metu atveju, jei valstybinį valdymą traktuosime kaip visų valstybės institucijų veiklą, tai šios kategorijos prilyginimas viešajam valdymui vėlgi priklausys nuo tam tikros sąlygos - kaip suprantame sąvoką „valstybės institucija“, kas įeina į šios sąvokos sudėtį. Galimi du atvejai:

- 1) Pirmuoju atveju, valstybės institucija laikysime visas Lietuvos Respublikos valstybėje veikiančias institucijas, kurių skiriamieji požymiai būtų: įgaliojimai veikti valstybės vardu (Įtvirtinti Konstitucijoje ar kitame įstatyme) ir tų įgaliojimų valdingas pobūdis. Pagal šią valstybės institucijos sampratą į valstybės institucijos sąvoką neįeina savivaldos institucijos. Remiantis Konstitucijos X skirsnio „vietos savivalda ir valdymas“ 119 str 1 dalimi: „Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams“; 120 str. 2 dalimi: „Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“, Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 1 dalyje apibrėžta vietos savivaldos sąvoka: „ Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“, Chartijos 4 straipsnio 2 ir 4 dalimis: „ Vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitiems valdymo organams“, „ Vietinės valdžios organams suteikiami pilni ir išskirtiniai įgaliojimai. Jų negali panaikinti ar apriboti kitas, centrinės ar regioninės, valdžios organas, išskyrus įstatymo numatytais atvejais“ bei Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 38 straipsnio 2 dalimi: „Savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms“, darytina išvada, jog savivaldybės nėra valstybės dariniai ir dėlto nepriklauso valstybės institucijų sistemai.
- 2) Antruoju - valstybės institucijomis laikysime visas valstybės teritorijoje veikiančias institucijas (o taip pat ir savivaldos institucijas), kurių skiriamasis požymis būtų valdingas įgaliojimų pobūdis, o taip pat institucijos įgaliojimų ir kompetencijos įtvirtinimas Konstitucijoje ar kitame įstatyme.

Taigi, jei valstybės institucijomis laikysime ir savivaldos institucijas, tada viešojo valdymo ir valstybinio valdymo sąvokos sutaps. Subjektų požiūriu valstybinio valdymo ir viešojo valdymo sąvokos labiausiai sutampa pagal E. Šileikio išvardintus subjektus: Seimas, Respublikos Prezidentas, teismai, „saugumo tarnyba“, Lietuvos Bankas, Valstybės Kontrolė, policija ar savivaldybių institucijos.<sup>153</sup>

Viešojo valdymo subjektais turėtume laikyti:

---

<sup>153</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. P. 354.

Valstybės institucijas (ne tikrai vykdomoji, bet ir įstatymų leidžiamoji bei teisminė valdžia), vietos savivaldos subjektus, kontrolės ir priežiūros funkcijas vykdančias įstaigas (*aut. pastaba* - labiau tiktų naudoti institucijos sąvoką) – Valstybės kontrolę, inspekcijas, tarnybas ir pan., valstybinių įmonių, įstaigų administraciją, nevalstybines įstaigas ir organizacijas, kurioms patikėta vykdyti atitinkamas viešojo valdymo funkcijas,<sup>154</sup> ginčus nagrinėjančios institucijos, o taip pat policiją. Neaišku, ką autorius turi omeny vartodamas terminą „nevalstybinės įstaigos ir organizacijos”. Mūsų manymu, šis terminas gali būti suprantamas keliomis pasmėmis:

1) Atsižvelgiant į nevyriausybinių organizacijų sampratą ir teisės aktus, reglamentuojančius nevyriausybinių organizacijų veiklą, minėtas terminas gali būti vartojamas reikšme – nevyriausybinių organizacijų. Nevyriausybinių organizacijomis (NVO) jos vadinamos pabrėžiant, kad jos įkurtos ne valdžios iniciatyva. Jas galima būtų vadinti savanoriškomis organizacijomis, pabrėžiant, kad jos įsteigtos laisva žmonių valia, kad žmonės į tokias organizacijas buriasi ir jas remia savanoriškai.

Nevyriausybinių organizacijomis laikomos visuomeninės organizacijos, asociacijos, labdaros organizacijos ir fondai, dauguma viešųjų įstaigų, kurioms būdingi šie požymiai:

- viešasis juridinis asmuo;
- prigimtinė nepriklausomybė nuo valdžios ir valdymo institucijų;
- nepelno paskirstymo principas (gautas pelnas nėra paskirstomas tarp steigėjų, darbuotojų ar narių, o investuojamas į pagrindinę įstatuose numatytą veiklą);
- savivalda;
- savanoriškumas (laisvas narių įstojimas ir išėjimas);
- tarnavimas visuomenės labui.<sup>155</sup>

Kaip jau minėjome anksčiau nevyriausybinių organizacijų priskyrimas viešojo valdymo subjektams yra ginčytinas, nes šio tipo organizacijos atitinka ne visus viešąjį valdymą apibūdinančius požymius.

2) Anksčiau esame aptarę dvi galimas sąvokos „valstybės institucija” interpretacijas. Atsižvelgiant į pirmąjį termino „valstybės institucija” aiškinimo variantą, „nevalstybinėmis įstaigomis ir organizacijomis” reikėtų laikyti į valstybės institucijų sistemą neįeinančias įstaigas ir organizacijas, kurių steigėjas yra ne valstybė, o savivaldybė. Pagal tokią sampratą „nevalstybinėmis įstaigomis ir organizacijomis” vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymo 4str. 1 dalimi reikėtų laikyti viešąsias įstaigas: „ Viešosios įstaigos steigėjai gali būti valstybės ar savivaldybės institucijos ir kiti iš įstaigos veiklos nesiekiantys sau naudos

<sup>154</sup> Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai // Teisė. – Vilnius, 2002. Nr. 8.

<sup>155</sup> [http://www.nisc.lt/nvo\\_lietuvoje.php](http://www.nisc.lt/nvo_lietuvoje.php). 2006 12 07.

asmenys, sudarę viešosios įstaigos steigimo sutartį<sup>156</sup>, biudžetines įstaigas: „Biudžetinė įstaiga yra valstybės arba savivaldybės institucija, steigiamą įstatymų nustatyta tvarka, visiškai arba iš dalies išlaikoma iš biudžeto ir taip įvardyta steigimo akte bei nuostatuose”.<sup>157</sup>

Anot A. G. Raišienės, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje skiriamos dvi viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda.<sup>158</sup> Pagal šį modelį į viešosios valdžios institucijų sistemą neįeina nevyriausybinės organizacijos.

Kitas probleminis klausimas vertas aptarimo yra Respublikos Prezidento vieta valdžių padalijimo principo kontekste.

Pateiktoje vykdomosios valdžios institucijų sistemoje nėra aiški Prezidento institucijos vieta ir vaidmuo. Nei „Lietuvos administracinės teisės” vadovėlio autorių kolektyvas, nei A. Andruškevičius Prezidento institucijos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje nemini. Vadovėlyje yra nagrinėjamas Prezidento statusas valdžių padalijimo principo kontekste. Autoriai padaro išvadą, jog: <...> Respublikos Prezidentas, būdamas vykdomosios valdžios dalis, organizaciškai nėra priskiriamas jokiai valstybės valdžios institucijų sistemai. <...> jo įgaliojimų svarba ir pobūdis leidžia priskirti jį prie ypatingų vykdomosios valdžios subjektų, galinčių dayti įtaką visų svarbiausių viešojo gyvenimo administracinės ir politinės, ūkio, socialinės ir kultūrinės – sričių valdymui.”<sup>159</sup>

Iš tikrųjų Prezidento teisinio statuso klausimas yra diskusijų objektas ne tik administracinės teisės, bet ir konstitucinės, o taip pat tarp teisės teorijos mokslininkų. Esant skirtingoms valdymo formoms, valstybės vadovo įgaliojimų apimtys yra nevienodos: vienose šalyse jų funkcijos yra nominalios, kitose – realios. Valstybėse su parlamentine valdymo forma valstybės vadovų funkcijos vertinamos kaip atstovaujamosios – reprezentacinės, tačiau priešingai yra valstybėse pasirinkusiose prezidentinę ar pusiauprezidentinę valdymo formą, ten valstybių vadovai yra ryškūs vykdomosios valdžios atstovai ir dalyviai, turintys palčius įgaliojimus. Tačiau visų valstybių vadovams yra suteikti išskirtiniai įgaliojimai aukščiausiu lygiu atstovauti tautai šalyje ir už jos ribų.<sup>160</sup>

Konstitucinis teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime konstatavo, kad Lietuvos valstybei būdinga parlamentinė valdymo forma su kai kuriais pusiai prezidentinės(mišriosios) valdymo formos ypatumais. Remdamiesi Konstitucinio teismo išaiškinimu, manytume, jog nederėtų sumenkinti Prezidento teisinės padėties ir jo turimų įgaliojimų pobūdžio teigiant, jog: „Prezidentas yra daugiau moderatorius, kuris savo autoritetu gali redukuoti konfliktines

<sup>156</sup> Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 68-1633; 2001, Nr. 112-4092.

<sup>157</sup> Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 104-2322.

<sup>158</sup> Raišienė A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai//Viešojo politika ir administravimas. 2003, Nr.4. P. 19.

<sup>159</sup> Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis : vadovėlis P. 278.

<sup>160</sup> T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė. P.732.

situacijas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios”.<sup>161</sup> Be abejo, Prezidentas atlieka minėtą vaidmenį, tačiau šita jo veiklos sritis yra labiau praktinėje veikloje susiklostęs paprotys, tradicija ar nerašyta taisyklė nei Konstitucijos ar įstatymo numatyta veiklos sritis. Konstitucijos 5 str. 1 dalis numato, jog Respublikos prezidentas vykdo dalį valdžios. Pasitelkus logikos priemones tampa aišku, jog prezidentas yra vykdomosios valdžios dalis: Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Šioje teisės normoje naudojamos „ir” jungtukas neleidžia abejoti, jog Prezidentas kartu su Vyriausybe priskiriamas vykdomajai valdžiai. E. Šileikis rašo, jog: „<...> Lietuvos Respublikos prezidentas nėra klasikinė valdymo institucija, t.y. kaip vienasmenė institucija įkūnija tam tikrą „mišrią” valstybės valdžios funkciją.”<sup>162</sup> Viename iš straipsnių šis autorius priskiria Respublikos Prezidentą „ketvirtajai” valdžiai.<sup>163</sup> Tokį samprotavimą E. Šileikis pagrindžia tuo, jog: „<...> a) su įstatymų leidyba Respublikos prezidentas susijęs įgaliojimu vetuoti įstatymus ( Konstitucijos 71 str., 84 str. 24 p.); b) su teisingumo vykdymu – įgaliojimu teikti malonę nuteistiesiems (Konstitucijos 84 str. 23 p.), o su valdymo funkcija – galimybe dekretu suteikti pilietybę (Konstitucijos 84 str. 21 p.).

Šiame darbe laikysimės nuomonės, kad Respublikos Prezidentas, nepaisant visų prieštaringų Prezidento teisinio statuso vertinimų, yra laikomas vykdomosios valdžios dalimi.

Reikia pasakyti, kad literatūroje ir analizuojant šias sąvokas praktiniame vartojime vieningos nuomonės dėl šių sąvokų vartojimo nerasime. Kiekviena interpretacija yra kažkiek teisinga ir pagrįsta, o argumentai, pagrindžiantys tam tikrą poziciją svarūs. Pakankamai sunku surasti tuos kriterijus, kurie leistų nubrėžti šių sąvokų atribojimo linijas, dėl to bent jau kol kas šis klausimas yra probleminis, nors susidomėjimo šių sąvokų apimtimi, turiniu ir vartojimu nestinga.

Apibendrinant aukščiau išdėstytas mintis galima būtų suformuluoti savo požiūrį į šių sąvokų vartojimą. Vykdomosios valdžios institucijomis atsižvelgiant į Konstitucijos nuostatas ir jose įtvirtintą valdžių padalijimo principą siūlytume laikyti tik dvi institucijas: Vyriausybę ir Prezidentą. Turint omeny, jog: „Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai”,<sup>164</sup> „Ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus”, taip pat vykdo kitas įstatymų nustatytas funkcijas,<sup>165</sup> vykdomosios valdžios institucijomis galima būtų laikyti ir ministerijas kaip sudėtinę Vyriausybės dalį. Būtent taip jos yra įvardijamos visų be išimties ministerijų nuostatuose, pavyzdžiui: „Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija (toliau vadinama – Žemės ūkio ministerija, ministerija) yra Lietuvos

<sup>161</sup> Hollstein A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje; trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos // Politologija, 1999, Nr. 2(14).

<sup>162</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. P. 447.

<sup>163</sup> Šileikis E. Valstybės vadovo statusas: teoriniai ir praktiniai klausimai//Teisė. 2001. Nr. 38. P. 96.

<sup>164</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014; 1996, Nr. 64-1501, Nr. 122-2863;

<sup>165</sup> Ten pat.

Respublikos vykdomosios valdžios institucija.<sup>166</sup> Nuostatuose pažymima, jog ministerijos vykdo joms pavestos srities valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką. Manytume, jog ministerijos gali būti priskirtos tiek vykdomosios valdžios institucijoms, tiek valdymo institucijoms. E. Šileikis mano, jog ministerijos yra tik valdymo institucijos, o Vyriausybė - ir vykdomosios valdžios, ir valdymo institucija.

Būtina pabrėžti, jog terminas „vykdomoji valdžia“ yra platesnis nei „vykdomosios valdžios institucija“. Vykdomoji valdžia – tai antrinė valstybės valdžios šaka, esanti universali, dalykinė, organizacinė ir skirta įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymui užtikrinti.<sup>167</sup> O vykdomosios valdžios institucija yra vykdomosios valdžios pasireiškimo ir įgyvendinimo forma. Kaip kad juridinis asmuo įgyja civilines teises, prisiima civilines pareigas bei jas įgyvendina per savo organus, taip valstybės ir savivaldybės įgyja civilines teises ir prisiima civilines pareigas bei jas įgyvendina per valstybės ir savivaldybių institucijas.<sup>168</sup>

Su šiais terminais yra neatsiejamai susiję literatūroje dažnai vartojama „vykdomosios institucijos“ ir „vykdomosios tvarkomosios institucijos“ sąvokos.

Vykdomųjų institucijų kategorijai yra priskirtos visos kitos valstybės vykdomajai valdžiai (Vyriausybei ir Respublikos Prezidentui) nepriskirtos institucijos, atliekančios vykdomąją veiklą, skirtą įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti. Pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą vykdomąja institucija yra laikoma savivaldybės administracijos direktoriaus institucija. Vykdomųjų institucijų kategorijai bendriausia prasme yra priskirtinos Vyriausybė ir Respublikos Prezidentas, dėlto ši sąvoka yra platesnė už vykdomosios valdžios institucijos sąvoką Konstitucijos 5 str. parsme.

Vykdomosios tvarkomosios institucijos terminas yra pati siauriausia kategorija lyginant su kitomis analizuojamomis sąvokomis. Literatūroje šis terminas vartojamas apibūdinti Vyriausybei: „Vyriausybė yra vykdomoji tvarkomoji valstybės institucija, vykdanči įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkanti krašto reikalus“.<sup>169</sup> E. Šileikis šio termino ištakų ieško Konstitucijoje ir teigia, jog terminas „vykdomoji tvarkomoji institucija“ yra kilęs iš Konstitucijos 94 str. straipsnio, įtvirtinančio Vyriausybės kompetenciją. Konstitucijos 94 str. 1 dalyje numatyta, jog: „Lietuvos Respublikos Vyriausybė tvarko krašto reikalus <...>“.<sup>170</sup> Autorius teigia, kad Konstitucijoje vartojama sąvoka „tvarko krašto reikalus“ sąmoningai vartojama prieš nuostatą „vykdo įstatymus“ (K 94 str. 2 p), tuo pažymint, jog Vyriausybė ne tiek priklausoma

<sup>166</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1120 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 spalio 25 d. nutarimo Nr. 1259 redakcija) „Dėl Lietuvos Respublikos Žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 83-2327.

<sup>167</sup> Vancevičius S. valstybės ir teisės teorija. Vilnius:

<sup>168</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga „Asmenys“. - Vilnius: Justitia, 2001.

<sup>169</sup> Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykis ir konstitucinė teisė. P. 50.

<sup>170</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014; 1996, Nr. 64-1501, Nr. 122-2863.

(„nekūribinga“) vykdomoji, kiek savarankiška tvarkančioji institucija (valdymo funkcijos plotmėje).

Valstybės valdymo institucijų kategorijai siauruoju požiūriu priskirtume visas institucijas, atliekančias valdymo funkciją, išskyrus savivaldos institucijas ir nevyriausybinės organizacijos. Būtina akcentuoti, jog tai, kokias institucijas priskirsime valstybės valdymo institucijų kategorijai, priklauso nuo to, kokia valstybinio valdymo samprata vadovausimės. Tuo tarpu vykdomosios institucijos terminą siūlytume taikyti Vyriausybės koordinuojamoms ministerijoms ir kitoms Vyriausybės įstaigoms, Vyriausybės atstovams savivaldybių veiklai prižiūrėti, o taip pat įstaigoms prie ministerijų, Vyriausybės komisijoms, apskričių viršininkų administracijoms, nors šios institucijos neabejotinai galėtų būti priskirtos valstybės valdymo institucijų sąvokai ir kartu su kitomis valstybės valdymo funkciją atliekančiomis institucijomis sudaryti valstybės valdymo institucijų sistemą.

Kategorijų „viešasis valdymas“, „viešasis administravimas“, „valstybinis valdymas“ santykis. Apibendrinat anksčiau išdėstytas mintis, galima tvirtinti, kad teisinėje literatūroje nėra susiformavusi vieninga nuomonė apie šias sąvokas. Tvirtų, pagrįstų, nepaneigiamų išvadų greičiausiai negalime daryti ir išanalizavę šių sąvokų vartojimą teisės aktuose.

Bendra visoms šioms kategorijoms yra tai, jog jų visų pagrindas yra valdymas. Tačiau šios kategorijos skiriasi subjektais ir veiklos mastu.

Apsvarsčius, mūsų nuomone, įmanomas šių sąvokų traktuotes, galima daryti išvadą, jog plačiausia sąvoka yra „viešasis valdymas“, kuris apjungia tiek „viešojo administravimo“, tiek „valstybinio valdymo“ kategorijas. Artimiausiai ši sąvoka susijusi su viešuoju administravimu, tačiau viešasis valdymas neapsiriboja viešojo administravimo veikla, sritimis, kurios išvardintos įstatymo 5 str. – administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas, viešųjų paslaugų teikimas,- bet apima ir administracinio poveikio priemones. Subjektų atžvilgiu šios kategorijos taip pat nesutampa. Viešojo valdymo subjektais, turint omeny, viešąjį valdymą apibūdinančius požymius, nereikėtų laikyti nevyriausybinių organizacijų, kadangi šios organizacijos atitinka ne visus viešojo valdymo požymius. Kalbant apie viešąjį administravimą, šio tipo organizacijos, kartu su valstybinio administravimo ir savivaldybių administravimo subjektais sudaro vieningą viešojo administravimo sistemą.

Viešasis administravimas užima tarpinę poziciją tarp viešojo valdymo ir valstybinio valdymo.

Valstybinio valdymo kategorija yra pati siauriausia visų nagrinėtųjų kategorijų atžvilgiu. Aptarus visus tris požiūrius į valstybinį valdymą, laikysimės pozicijos, jog tai yra visų valstybės institucijų siaurąja prasme veikla. Pagal šią valstybės institucijų sampratą, į šią institucijų kategoriją patenka institucijos, kurioms būdinga: įgaliojimai veikti valstybės vardu ir tu

įgaliojimų valdingas pobūdis. Pateiktoji samprata suponuoja mintį, jog vietos savivaldos institucijos, o taip pat nevyriausybinės organizacijos yra nepriskiriamos prie valstybinio valdymo subjektų. Valstybinis valdymas yra suprantamas kaip visų valstybės institucijų veikla, kurios daro organizacinį poveikį visuomeniniams santykiams.

### 3. Administracinės teisės kategorijų – institucija, įstaiga, tarnyba – vartojimas Lietuvos Respublikos administraciniuose norminiuose teisės aktuose

Dažnai literatūroje sutinkame naudojamas skirtingas sąvokas „valstybės institucija“, „valstybės valdymo institucija“, „viešojo valdymo institucija“, „viešojo administravimo institucija“, „vykdomoji tvarkomoji valstybės institucija“, „vykdomoji institucija“, „vykdomosios valdžios institucija“, „valdymo institucija“, nesigilinant į šių sąvokų turinį jos vartojamos kaip sinonimai. Priežastys lėmusios tokį nevienodą sąvokų vartojimą gali būti įvairios: netikslus vertimas iš užsienio kalbų, iki galo nesusiformavusi kai kurių socialinių reiškinių apibūdinimo terminija arba paviršutiniškas požiūris į terminų vartojimą, nekreipiant į tai daug dėmesio. Kompleksinės šių terminų analizės Lietuvoje nėra atlikta, šių sąvokų interpretacijų užuomazgų galima rasti tik ne daugelio lietuvių autorių darbuose. Išsamia terminų vartojimo analize pasižymi A. Bakavecko studija, terminų interpretacijų sutinkama ir A. Andruškevičiaus straipsniuose.

Norint apibrėžti specialiąsias teisės sąvokas, reikėtų pradėti nuo bendriausios sąvokos prasmės apibrėžimo. Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne sąvoka institucija apibrėžiama kaip: „1. visuomeninė įstaiga. 2. visuomenės santykių forma.“<sup>171</sup> Tarptautinių žodžių žodynas pateikia beveik analogiškas šios sąvokos reikšmes: „Institucija [lot. institutio – nustatymas, sutvarkymas]: 1. visuomeninė įstaiga; 2. žmonių susivienijimas siekti tam tikro tikslo; 3. nusistovėjusi visuomeninio santykio forma.“<sup>172</sup>

Institucijos terminas dažnai vartojamas tiek teisinėje kalboje, tiek teisės aktuose. Tačiau iki šiol teisinio šios sąvokos apibrėžimo nerandame nei literatūroje, nei pačiuose teisės aktuose. Bandymų apibrėžti institucijos sąvoką randame Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme. Šio įstatymo 2 straipsnio 4 dalyje yra pateikta sąvokos „valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos“ interpretacija: „Valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos – atstovaujamosios, valstybės vadovo, vykdomosios, teisminės valdžios institucijos, teisėsaugos institucijos ir įstaigos, audita, kontrolę (priežiūrą) atliekančios institucijos ir įstaigos, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurios finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų ir kurioms įstatymai suteikia viešojo administravimo įgaliojimus“.<sup>173</sup>

Toks šios sąvokos apibūdinimas nepateikia straipsnyje vartojamų terminų „institucija“ ir „įstaiga“ reikšmės, sąvokų apimties, šių sąvokų santykio, skirtumų. Šioje įstatymo nuostatoje tėra išvardijamos valstybės ir savivaldybės įstaigos ir institucijos, kurių sąrašas nėra baigtinis.

<sup>171</sup> Dabartinės lietuvių kalbos žodynas/Vyr. Redaktorius S.Keinys.4-asis leid.

<sup>172</sup> Tarptautinių žodžių žodynas. 3-asis leid.

<sup>173</sup> Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130.



Vis dėl to šis apibrėžimas yra naudingas tuo, kad nurodo požymius, būdingus valstybės (savivaldybės) institucijai (įstaigai):

- 1) institucijos ar įstaigos finansavimas iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų;
- 2) įstatymų suteikti viešojo administravimo įgaliojimai.

Kitas svarbus nagrinėjamojo aspektu teisės aktas – Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo 3 str. 6 d. pateikiama viešojo administravimo institucijos samprata: „Viešojo administravimo institucija – viešojo administravimo subjektas, vykdamas įstatymų nustatytas valstybės ar savivaldybės funkcijas. Ši įstatymo nuostata nukreipia į to paties straipsnio 4 dalį, įvardijančią viešojo administravimo subjektus: „<...> institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas. Pasitelkus logines priemones gauname tokį viešojo administravimo institucijos apibrėžimą: „Viešojo administravimo institucija – tai institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai) <...>“. Akivaizdu, jog apibrėžiant šią sąvoką buvo padaryta loginė klaida. Toks apibrėžimas nelogiškas, nes sąvoka kurią reikia apibrėžti sutampa su abirėžiančiaja sąvoka. Klaida „*A apibrėžiama sąvoka A*“ vadinama tautologija arba to paties objekto apibrėžimu juo pačiu (*idem per idem*).<sup>174</sup> Taigi toks apibrėžimas yra ydingas. Taipogi neaišku, kodėl viešojo administravimo subjektais be kitų išvardintų laikomos tik tarnybos,- kurios remiantis Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatymo 30 ir 33 straipsniais gali būti traktuojamos dvejopai: kaip įstaigos prie ministerijų ir kaip Vyriausybės įstaigos, be to, praktikoje yra pavyzdžių, kai tarnybos yra traktuojamos kaip Seimui atskaitingos institucijos, pavyzdžiui, Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba,- o neįvardijamos kitos Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų, kurios atitinka viešojo administravimo subjektams keliamus reikalavimus: „<...> įgyvendina vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas“<sup>175</sup>. Lietuvos Respublikos statistikos įstatymo<sup>176</sup> 7 str. 1 dalyje, o taip pat Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų<sup>177</sup> 1 punkte tiesiogiai nurodoma, jog Statistikos departamentas yra vykdomosios valdžios institucija. Be to, visos minėtos Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų vykdo vidaus administravimą, t.y. vieną iš viešojo administravimo sričių.

<sup>174</sup> Plečkaitis R. Logikos pagrindai. Vilnius: Tyto Alba, 2004. P. 121.

<sup>175</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

<sup>176</sup> Lietuvos Respublikos statistikos įstatymas//Valstybės žinios. 1993, Nr.54-1048; 1995, Nr.55-1355; 1997, Nr.65-1542.

<sup>177</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. 285 „Dėl Statistikos departamento nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 23-769.

Dar daugiau piniavos sąvokų vartojime įneša Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 str. 14 punkte pateikiama sąvokos „viešojo administravimo įstaiga“ interpretacija: „Viešojo administravimo įstaiga – tai institucija, veikianti tam tikrų įstaigų (biudžetinių, viešųjų ir kt.) įstatymų pagrindu“<sup>178</sup>.

Išanalizavus duotuosius sąvokos apibrėžimus, galima teigti, kad į sąvokos „institucija“ apimtį įeina ir visi „susivienijimai, turintys juridinio asmens požymius“.<sup>179</sup> Pagal veiklos pobūdį jie gali būti skirstomi į įmones, įstaigas, organizacijas.

Įmonė – tai susivienijimas, užsiimantis ūkine komercine veikla arba veikla, kuria siekiama naudoti jos steigėjams.<sup>180</sup> Pabrėžtina yra tai, kad valstybės ir savivaldybės įmonių statusas skiriasi nuo mums įprastos įmonės sampratos, kuri apima akcines bendroves, uždariusias akcines bendroves, individualias įmones ir kitas įstatymų numatytas įmonių teises formas. Valstybės ir savivaldybės įmonės yra išskirtinės šiuo atveju. Pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo<sup>181</sup> 2 str. 1 ir 2 dalis valstybės ar savivaldybės įmonė yra suprantama kaip: „Valstybės (savivaldybės) įmonė yra iš valstybės (savivaldybės) turto įsteigta arba įstatymų nustatyta tvarka valstybei (savivaldybei) perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso valstybei (savivaldybei) ir jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise.“ Valstybės ir savivaldybės įmonės yra priskirtos prie viešųjų juridinių asmenų, kadangi jų tikslas - teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus<sup>182</sup>.

Valstybė ar savivaldybė yra pilnateisis civilinių santykių dalyvis, jos gali bendra tvarka steigti privačius juridinius asmenis, kurių veikla siekiama didinti valstybės ar savivaldybės pajamas. Tokiais atvejais valstybė ar savivaldybė, pavyzdžiui, įsigyja akcinių bendrovių akcijų ar tampa jų steigėja. Tokie privatieji juridiniai asmenys veikia tokiais pačiais pagrindais kaip ir bet kurie kiti privatieji juridiniai asmenys.

Palyginkime valstybės ar savivaldybės įmonės ir privačios įmonės, kurios steigėjas yra valstybė ar savivaldybė, valdymo organų savarankiškumo laipsnį. Civilinio kodekso komentare sakoma: „<...> privačiųjų juridinių asmenų dalyvių interesai atriboti nuo juridinių asmenų interesų, saugoma juridinių asmenų valdymo organų teisė priimti savarankiškus sprendimus <...>“.<sup>183</sup> Vienas iš Civilinio kodekso antrosios knygos „Asmenys“ komentaro autorių Gintautas Bartkus aptardamas valstybės ar savivaldybės įmonių specifinį statusą teigia: „Tik siekiant vienodų tikslų (tenkinti viešuosius interesus) galima suteikti viešojo juridinio asmens dalyviams

<sup>178</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

<sup>179</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga „Asmenys“. Vilnius: Justitia, 2001. P. 94.

<sup>180</sup> ten pat.

<sup>181</sup> Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 102-2049.

<sup>182</sup> Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 102-2049.

<sup>183</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga „Asmenys“. P. 98.

teisę duoti privalomus nurodymus valdymo organams, nes tokiu atveju lengviau išvengti galimo dalyvių ir valdymo organų tikslų ir pareigų konflikto.<sup>184</sup>

Taigi matome, kad valstybės ar savivaldybės įmonė turi dvejopą pobūdį: vienu atveju, ji niekuo nesiskiria nuo kitų civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvaujančių įmonių, kitu atveju tai netipiška įmonė, pasižyminti išskirtinėmis, išimtinai tik šiam įmonės tipui būdingomis savybėmis tokiomis kaip viešojo juridinio asmens statusas, galimybė duoti privalomus nurodymus valdymo organams.

Įstaiga yra susivienijimas, vykdamas įstatymų nustatytas valstybės ar savivaldybės funkcijas, ar susivienijimas, veikiantis socialinio švietimo, mokslo, kultūros, sporto ar kitose panašiose srityse, kurio tikslas – tenkinti tam tikrus viešuosius interesus, pavyzdžiui, viešojo įstaiga, biudžetinė įstaiga,<sup>185</sup> o taip pat įstaigos prie ministerijų<sup>186</sup>, Vyriausybės įstaigos.<sup>187</sup> Organizacija yra bet kuris kitas susivienijimas, skirtas jį sudariusių narių poreikiams tenkinti ir tikslams įgyvendinti (visuomeninė organizacija, politinė partija, tarptautinė organizacija, religinė bendruomenė ir pan.).<sup>188</sup>

Taigi pastaruoju atveju sąvoka „institucija“ vartojama kaip šių sąvokų sinonimas, pati bendriausia sąvoka, apimanti įvairių teisinių formų juridinius asmenis. Tokią prielaidą leidžia daryti šių sąvokų vartojimo analizė įvairiuose administraciniuose norminiuose teisės aktuose.

Ryšių reguliavimo tarnybos internetiniame tinklalapyje rašoma: „Nepriklausomos reguliavimo *institucijos* – RRT – įkūrimas buvo <...>“; „RRT – elektroninių ryšių bei pašto veiklą reguliuojanti ir ERI (*aut. pastaba*-Elektroninių ryšių įstatymas) bei PĮ (*aut. pastaba* - Pašto įstatymas) nuostatų laikymąsi prižiūrinti ir jas įgyvendinanti savarankiška valstybės *įstaiga*“, „Teisinė forma – valstybės biudžetinė įstaiga“.<sup>189</sup>

Kitame internetiniame šaltinyje – oficialiame Seimo kontrolierių įstaigos internetiniame tinklalapyje teigiama: „<...> Lietuvoje buvo įsteigta Seimo kontrolierių *įstaiga*, arba ombudsmeno, t.y. žmogaus teisių gynėjo, *institucija*“.<sup>190</sup> Tuo tarpu Lietuvos Respublikos seimo kontrolierių įstatymo 24 str. įtvirtinta, jog: „Seimo kontrolierių įstaiga – valstybės biudžetinė *įstaiga*“.<sup>191</sup>

Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo 2 str. 1 dalyje Specialiųjų tyrimų tarnyba yra apibūdinama kaip: „<...> Respubliko Prezidentui ir Seimui atskaitinga,

<sup>184</sup> ten pat.

<sup>185</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga „Asmenys“. P. 94.

<sup>186</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

<sup>187</sup> ten pat.

<sup>188</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga „Asmenys“. P. 94-95.

<sup>189</sup> <http://www.rtt.lt/index.php?554630546>

<sup>190</sup> <http://www.lrski.lt/index.php?p=0&l=LT&n=38>

<sup>191</sup> Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 110-3024.

statutiniais pagrindais veikianti valstybės teisėsaugos *įstaiga* <...>”,<sup>192</sup> oficialiame šios tarnybos internetiniame tinklalapyje sakoma: „STT nepriklausoma antikorupcinė *institucija*”.<sup>193</sup>

Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos internetiniame tinklalapyje rašoma: „<...> įstatymas nustatė vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus veiklos principus, teisinius pagrindus, kompetenciją, teises ir pareigas bei vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos statusą – ši *įstaiga* yra savarankiška (atskaitinga tik Seimui) vaiko teisių laikymosi priežiūros ir kontrolės valstybės *institucija*, išlaikoma iš valstybės biudžeto”,<sup>194</sup> Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos nuostatų 2 punkte nustatyta, kad: „Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus *įstaiga* – savarankiška valstybės *institucija* <...>”,<sup>195</sup> o tų pačių nuostatų 15 punktą teigia, kad: „Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga finansuojama iš valstybės biudžeto”. Pastaroji nuostata suponuoja mintį, kad vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga yra biudžetinė įstaiga, nors tai tiesiogiai nuostatuose neįtvirtinta.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo 2 str. ir 3 str. 1 dalyje numatyta, kad: „Valstybės kontrolė – *institucija*, atliekanti valstybinį auditą”, „Valstybės kontrolė yra Seimui atskaitinga aukščiausioji valstybinio audito *institucija*”.<sup>196</sup> Šio įstatymo 8 str., reguliuojantis Valstybės kontrolės finansavimo tvarką ir auditą, teigia, kad: „Valstybės kontrolė finansuojama iš valstybės biudžeto”.<sup>197</sup> Atsižvelgiant į biudžetinių įstaigų sampratą,<sup>198</sup> ši nuostata leidžia daryti išvadą, jog Valstybės kontrolė yra valstybės biudžetinė *įstaiga*.

Dvejetainis juridinio asmens teisinis statusas yra suteikiamas Valstybės saugumo departamentui. Iš vienos pusės Valstybės saugumo departamentas yra Lietuvos Respublikos Seimui ir Respublikos Prezidentui atskaitinga valstybės *institucija*.<sup>199</sup> Analogiška samprata yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos saugumo departamento įstatyme.<sup>200</sup> Iš kitos pusės – tai ikiteisminio tyrimo *įstaigos* statusą turinti *institucija*, kai tiriamos nusikalstamos veikos, išaiškėjusios departamentui atliekant tiesiogines funkcijas, numatytas jo veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose.<sup>201</sup>

Pagal Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymą Vyriausioji rinkimų komisija yra suprantama kaip: „<...> Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta

<sup>192</sup> Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 41-1162.

<sup>193</sup> [http://www.stt.lt/?lang=lt&menu\\_id=1](http://www.stt.lt/?lang=lt&menu_id=1)

<sup>194</sup> <http://vaikams.lrs.lt/istaiga.htm>

<sup>195</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. liepos 18 d. nutarimas Nr. VIII-1865 „Dėl vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos”//Valstybės žinios. 2000, Nr. 60 – 1769.

<sup>196</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas// Valstybės žinios. 1995, Nr. 51-1243.

<sup>197</sup> ten pat.

<sup>198</sup> „Biudžetinė įstaiga yra valstybės ar savivaldybės institucija steigiamą įstatymų nustatyta tvarka visiškai arba iš dalies išlaikoma iš biudžeto ir taip įvardyta steigimo akte bei nuostatuose”. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas//Valstybės žinios. 1995, Nr.104-2322.

<sup>199</sup> <http://www.vsd.lt/default.asp?page=30>

<sup>200</sup> Lietuvos Respublikos saugumo departamento įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 11-163.

<sup>201</sup> <http://www.vsd.lt/default.asp?page=115>

nuolatinė aukščiausioji rinkimų ir referendumų organizavimo bei vykdymo valstybės *institucija*<sup>202</sup>, o tuo pačiu jai yra suteikiamas biudžetinės *įstaigos* statusas ( Įstatymo 20 str.).

Vyriausiosioji tarnybinės etikos komisija Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos nuostatuose yra apibūdinama kaip: „nepriklausoma kolegiali viešojo administravimo, kontrolės (priežiūros) *institucija*, kurios veikla finansuojama iš valstybės biudžeto”<sup>203</sup>. Vertinant pagal paskutinįjį požymį šią instituciją neabejotinai galėtume priskirti prie biudžetinių *įstaigų*.

Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatymo 30 str. 1 dalyje yra numatyta, kad: „Prie ministerijų gali būti steigiami departamentai, taip pat kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos ir inspekcijos.”<sup>204</sup> Apibendrintai departamentai, tarnybos ir inspekcijos yra vadinamos *įstaigomis* prie ministerijos. Daugelio ministerijų nuostatuose yra išskirtos ne tik *įstaigos* prie ministerijų, bet ir atitinkamos ministerijos reguliavimo sričiai priskirtos *įstaigos* ir *įmonės* bei *įstaigos* ir *įmonės*, kurių steigėja yra ministerija. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos nuostatų 11.10 punkte teigiama, kad: „<...> *įstaigų* prie ministerijos, taip pat ministerijos *įsteigtų* ar jos reguliavimo sričiai priskirtų *įstaigų* <...>”, Nuostatų 11.12 punkte - „tikrina pagal kompetenciją ministerijos *įsteigtų* ar jos reguliavimo sričiai priskirtų *įstaigų* darbą <...>”<sup>205</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų 6.39 punktą nustato: „<...> atlieka ministerijos *įsteigtų* arba jai priskirtų *įstaigų*, *įmonių* steigėjo funkcijas <...>”<sup>206</sup> Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos nuostatų 8.6 punktą teigia: „<...> ministerijos ir jos reguliavimo srityje esančių institucijų <...>”, o nuostatų 15 punkte numatyta: „<...> *įstaigų* prie ministerijos, kitų ministerijos *įsteigtų* ar jai priskirtų *įstaigų* <...>”<sup>207</sup> Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos nuostatų 7.2 punkte rašoma: „įstatymų nustatyta tvarka kontroliuoti ir audituoti ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų kultūros *įstaigų* veiklą”<sup>208</sup> Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos nuostatų 6.37 ir 6.38 punktuose numatyta: „<...> ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų valstybės *įmonių* ir *įstaigų* steigėjo funkcijas”, „<...> ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų *įmonių* ir *įstaigų* vidaus auditą”<sup>209</sup> Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatų 6. 5 ir 6.17 punktuose teigiama: „<...> steigia ir dalyvauja steigiant viešąsias *įstaigas*, įgyvendina viešųjų *įstaigų* dalininko ar savininko teises ir

<sup>202</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2774.

<sup>203</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. birželio 10 d. nutarimas Nr. VIII-1223 „Dėl Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos nuostatų patvirtinimo”.

<sup>204</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

<sup>205</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 23 d. nutarimas Nr. 924 „Dėl Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 1998, Nr. 67-1959.

<sup>206</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimas Nr. 1088 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 1998, Nr. 81-2267.

<sup>207</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 9 d. nutarimas Nr. 851 „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 1998, nr. 63-1816.

<sup>208</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugpjūčio 11 d. nutarimo Nr. 1020 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 1998, Nr. 72-2105; 2001, Nr. 47-1628.

<sup>209</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1120 „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo”// Valstybės žinios. 1998, Nr. 83-2327.

pareigas; atlieka įstaigų prie ministerijos steigėjo funkcijas ar dalį jų; įgyvendina ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų valstybės įmonių savininko teises ir pareigas”; „<...> ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų valstybės įmonių, įstaigų prie ministerijos rengiamus informacinių ir ryšių technologijų projektus”;<sup>210</sup> Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų 11.10 punkte įtvirtinta: „Sveikatos apsaugos ministras tvirtina ministerijos administracijos padalinių, kitų jos įsteigtų ar jai priskirtų įstaigų, valstybės įmonių nuostatus (įstatus).”<sup>211</sup>

Įstaigų ir įmonių, kurių steigėja yra atitinkamos srities valdymo funkcijas atliekanti institucija, pavyzdžiais galėtų būti valstybės įmonė (toliau – VĮ) „Valstybinis miškotvarkos institutas”, VĮ Statybos sertifikavimo centras, viešosios įstaigos: „Grunto valymo technologijos”, „Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas”, Redakcija „Mūsų girios”, kurių steigėja Aplinkos ministerija; draudimo įmonė UAB „Būsto paskolų draudimas”, AB „Turto bankas”, VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas”, VĮ „Lietuvos prabavimo rūmai”, viešoji įstaiga „Lietuvos Respublikos audito, apskaitos ir turto vertinimo institutas”, viešoji įstaiga „Centrinė projektų valdymo agentūra”, kurių steigėjo funkcijas atlieka Finansų ministerija, o taip pat ir kitos įmonės bei įstaigos, kurios yra priskirtos atitinkamos ministerijos reguliavimo sričiai ar kurių steigėja yra atitinkama ministerija. Matome, jog tiek viešosioms įstaigoms, tiek valstybės įmonėms vadinti naudojami tokie pavadinimai kaip centras, institutas, fondas, rūmai, agentūra ir pan., nesiejant įstaigos ar įmonės pavadinimo su konkrečia įstaigos ar įmonės teisine forma.

Apžvelgę pasirinktų įstaigų prie ministerijų (Aplinkos, Finansų, Kultūros ministerijų įstaigos) nuostatus ir kitų oficialių šaltinių duomenis, galima pastebėti, jog sąvoka „institucija” yra vartojama kaip apibendrinamoji kategorija, apimanti įstaigas ir įmones plačiaja prasme. Oficialiame Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos internetiniame tinklalapyje skelbiama: „Pagal MAĮ ( *aut. pastaba*-Mokesčių administravimo įstatymą) dabartinė VMI (*aut. pastaba* - Valstybinė mokesčių inspekcija) – tai valstybinė *institucija*, įsteigta prie Finansų ministerijos, finansuojama iš valstybės biudžeto.”<sup>212</sup> Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 15 ir 17 str. pirmose dalyse rasime analogišką nuostatą: „Valstybės *institucija* atsakinga už šio įstatymo 13 str. nurodytų mokesčių, išskyrus muitus, administravimą Lietuvoje, yra Valstybinė mokesčių inspekcija,” „Valstybinė mokesčių inspekcija – prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos įsteigta *institucija*”.<sup>213</sup> Tuo tarpu Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų

<sup>210</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1117 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. lapkričio 17 d. nutarimo Nr. 1233 redakcija) „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo//Valstybės žinios. 2005 Nr. 137-4922.

<sup>211</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 24 d. nutarimas Nr. 926 „Dėl Sveikatos apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo” // Valstybės žinios. 1998, Nr. 67-1961

<sup>212</sup> <http://www.vmi.lt/lt/?itemId=20908>

<sup>213</sup> Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas//Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.

1 punkte vartojama „įstaigos” sąvoka: „Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos – centrinis mokesčių administratorius yra Lietuvos Respublikos valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau vadinama – Valstybinė mokesčių inspekcija) sistemos dalis – šiai sistemai vadovaujanti *įstaiga* ir atskaitinga finansų ministrui.”<sup>214</sup>

Paskutiniu atveju galimos dvi situacijos: 1) Sąvoka „institucija” ir sąvoka „įstaiga” vartojamos Valstybinės mokesčių inspekcijos nuostatuose kaip sinonimai; 2) Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų 1 punktas prieštarauja pagal teisės aktų hierarchiją didesnę juridinę galią turinčiam teisės aktui – Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymui. Kadangi Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatymo 30 str. pavadinimas suponuoja mintį, kad visi šiame straipsnyje išvardinti įstaigų prie ministerijų pavadinimai įeina į kategoriją „įstaigos prie ministerijų” bendriausia prame, tai tiksliau būtų šiuo atveju vartoti „įstaigos” terminą.

Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatymo 33 str. 1 dalyje numatyta: „Ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti Vyriausybė, nedidindama valstybės valdymui atitinkamų metų biudžete skirtų lėšų, gali steigti Vyriausybės įstaigas (departamentus, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančias tarnybas, agentūras, inspekcijas ir kitas įstaigas).”<sup>215</sup>

Panagrinėkime Vyriausybės įstaigas minėtų sąvokų vartojimo aspektu. Viena iš Vyriausybės įstaigų yra Ginklų fondas. Pagrindiniai Ginklų fondo veiklą reglamentuojantys teisės aktai yra Lietuvos Respublikos ginklų įstatymas, o taip pat Ginklų fondo prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatai. Įstatymo 2 straipsnio pirmoje dalyje Ginklų fondas apibūdinamas kaip: „<...> valstybės *institucija* <...>”<sup>216</sup>. Tuo tarpu Ginklų fondo nuostatų 1 punkte sakoma: „<...> yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės *įstaiga* <...>”<sup>217</sup>

Oficialiame Viešųjų pirkimų tarnybos internetiniame tinklalapyje yra skelbiama, jog Viešųjų pirkimų tarnyba - *institucija* prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, koordinuojanti ir prižiūrinti, kaip laikomasi Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo ir su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų.<sup>218</sup> Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 8 str 1 dalyje pateikiamoje Viešųjų pirkimų tarnybos sampratoje yra vartojama Vyriausybės įstaigos sąvoka: „Viešųjų pirkimų tarnyba – viešųjų pirkimų politiką įgyvendinanti ir prižiūrinti, kaip laikomasi šio įstatymo ir su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės

<sup>214</sup> Finansų ministro 2004 m. gegužės 14 d. įsakymas Nr.1K-183 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 1997 m. liepos 29 d. įsakymo Nr. 110 „Dėl Valstybinės mokesčių inspekcijos prie finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 82-2966.

<sup>215</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

<sup>216</sup> Lietuvos Respublikos ginklų fondo įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 71-1717.

<sup>217</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 30 d. nutarimas Nr. 1232 „Dėl Lietuvos Respublikos ginklų fondo nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 147-5327.

<sup>218</sup> <http://www.vpt.lt/>

įstaiga <...>”<sup>219</sup> Viešųjų pirkimų tarnybos nuostatuose<sup>220</sup> taip pat vartojama Vyriausybės įstaigos sąvoka.

Išnagrinėjus visus pateiktus pavyzdžius galima teigti, jog sąvoka „institucija” kai kuriais atvejais gali būti suprantama kaip įvairių juridinio asmens teisinių formų: įmonių, įstaigų, organizacijų sinonimas. Šiuo požiūriu institucija būtų traktuojama kaip plačiausia kategorija, apimanti visas minėtas.

Manytume, jog tikslumo, aiškumo, terminijos vartojimo profesionalumo dėlei vertėtų atskirti ir atriboti šias sąvokas. Dėl to siūlytume atsižvelgti į įstatymų leidėjo vartojamą terminiją, nuosekliai ir skrupulingai laikytis pirminiuose teisės aktuose – įstatymuose vartojamos terminijos, pasitelkti juridinės technikos priemones ir tokiu būdu išvengti bereikalingos painiavos kituose teisės aktuose vartojant sąvokas. Vyriausybės įstaigas tiksliau būtų vadinti įstaigomis, įstaigas prie ministerijų – įstaigomis, ministerijas ir institucijas atskaitingas Seimui – institucijomis.

Kita vertus, sąvoką „institucija” galima vertinti siaurąja prasme – kaip tam tikrą specifinę, savarankišką susivienijimo formą, kuri konkrečiai įvardijama institucijos statusą, reglamentuojančiame teisės akte. Tai daugiausiai Seimui atskaitingos institucijos. Seimo teisė steigti įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skirti ir atleisti jų vadovus numatyta Konstitucijos 67 str., įtvirtinančiame Seimo kompetenciją ir įgaliojimus. Nėra aišku, kokia prasme plačiąja ar siaurąja įstatymų leidėjas Konstitucijoje vartoja sąvoką „institucija”. Darant prielaidą, jog įstatymų leidėjas sąvoką „institucija” vartoja kaip svarankišką tam tikro susivienijimo teisinę formą tokių institucijų pavyzdžiais galėtų būti Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba<sup>221</sup>, Nacionalinė sveikatos taryba<sup>222</sup>, Lietuvos Gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras<sup>223</sup>, Lietuvos radijo ir televizijos komisija<sup>224</sup>, Valstybės kontrolė<sup>225</sup>, Saugumo departamentas<sup>226</sup>, Vyriausioji rinkimų komisija<sup>227</sup>, Vertybinių popierių komisija<sup>228</sup>, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija<sup>229</sup>. Šiai institucijų grupei su tam tikrom

<sup>219</sup> Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 84-2000; 2002, Nr. 118-5296; 2003, Nr. 57-2529, Nr. 123-5579; 2004, Nr. 7-130, Nr. 96-3520, Nr. 116-4321.

<sup>220</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. balandžio 14 d. nutarimas Nr. 371 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 2006 Nr. 44-1597.

<sup>221</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. gegužės 25 d. nutarimas Nr. VIII-1200 „Dėl Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 1999 06 02, Nr. 48-1531.

<sup>222</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gegužės 20 d. nutarimas Nr. IX-1572 Dėl Seimo nutarimo „Dėl Nacionalinės sveikatos tarybos nuostatų patvirtinimo” priedėlio pakeitimo//Valstybės žinios. 2003, Nr. 52-2317.

<sup>223</sup> Lietuvos Respublikos Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro įstatymas//Valstybės žinios. 1997, Nr. 60-1398.

<sup>224</sup> <http://www.rtk.lt/lt/static.php?strid=27998&>

<sup>225</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios, 1995, Nr. 51-1243; 2001, Nr. 112-4070.

<sup>226</sup>

<sup>227</sup> Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2774.

<sup>228</sup> Vertybinių popierių viešosios apyvartos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2001, Nr. 112-4074.

<sup>229</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. birželio 10 d. nutarimas Nr. VIII-1223 „Dėl vyriausiosios tarnybinės eikos komisijos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 1999, Nr. 53-1709; 2003, Nr. 32-1319.



išlygom galėtume priskirti Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigą. Šiuo atveju institucijos pavadinime esantį pavadinimą „įstaiga“ reikėtų pakeisti į tokio tipo institucijų pavadinime vartojamus žodžius: taryba, komisija, centras ar tiesiog institucija. Aiškumo dėlei nepatartina būtų vartoti Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų pavadinimuose vartojamus tarnybos, inspekcijos, departamento, agentūros sąvokas. Tokiu atveju pavartojus įstaigos pavadinime departamento, tarnybos, inspekcijos ar agentūros sąvoką, iškart būtų aišku, jog turima omeny Vyriausybės įstaigos arba įstaigos prie ministerijų.

Institucijomis taip pat vadiname aukščiausius valstybinės valdžios subjektus, t.y. institucijas, įgyvendinančias valstybės valdžią: Seimą – įstatymų leidybos institucija, Vyriausybę ir Prezidentą – valdymo ir vykdymo institucijomis, Teismus – teisingumo vykdymo institucijomis.<sup>230</sup> Tokį sąvokos „institucija“ vartojimą suformavo teisės teorijos ir filosofijos, teisės istorijos, politikos moksluose įsitvirtinusios terminijos vartojimas, nes nei Konstitucijoje, nei Seimo Statute, Vyriausybės ar Prezidento įstatymuose, reglamentuojančiuose šių institucijų organizacijos ir veiklos pagrindus, teisinį statusą, vykdomas funkcijas bei tarpusavio santykius, o taip pat ir teismų įstatyme nėra vartojamas terminas „institucija“.

Tuo tarpu vietos savivaldos santykius, reglamentuojantis įstatymas apibrėžia, ką turėtume laikyti savivaldybės institucijomis. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 punkte numatyta, kad: „Savivaldybės institucijos – atstovaujamoji institucija, tai yra savivaldybės taryba ir vykdomoji institucija, tai yra savivaldybės administracijos direktorius, turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teises ir savo funkcijų įgyvendinimą“.<sup>231</sup> Matome, jog savivaldybės institucijos statusas suteiktas aukščiausioms vietos valdžios institucijoms – savivaldybės tarybai ir savivaldybės administracijos direktoriui.

Galimybę institucijos terminą vartoti kaip atskirą, savarankišką, žymintį tam tikros susivienijimo teisinės formos pavadinimą dar kartą patvirtina šios sąvokos vartojimas administraciniuose norminiuose teisės aktuose.<sup>232</sup> Ne vienoje Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nuostatoje rasime žodžius „institucija“ ir „įstaiga“ vartojamus, pabrėžiant šių sąvokų nepriklausomumą ir savarankiškumą: „<...> valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos <...>“ (Įstatymo 5<sup>1</sup> 1 ir 2 dalys); „<...> valstybės ir savivaldybės institucijose ir įstaigose <...>“ (Įstatymo 8 str. 3 dalis, 10 str. 1d. 4p.); „<...> tarptautinėje organizacijoje ar

---

<sup>230</sup>Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. P. 310.

<sup>231</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2001, Nr. 110-3984.

<sup>232</sup> „Norminis administracinis aktas – teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei“. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

institucijoje, Europos Sąjungos institucijoje ar įstaigoje <...>” (Įstatymo 19 str. 2 d.)<sup>233</sup> ir t.t. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme institucijos sąvoka taip pat vartojama kaip atskira tam tikro susivienijimo teisinė forma greta kitų savarankiškų juridinių asmenų teisinių formų: „<...> institucijų, įstaigų, organizacijų, tarnybų <...>” (Įstatymo 5 str. 3 d. 4 p.); „<...> skundžiamai institucijai, įstaigai, tarnybai <...>” (Įstatymo 24 str. 1 d.), „<...> valstybės institucijų, įstaigų, organizacijų, tarnybų <...>” (Įstatymo 40 str. 1 d. 7 p.), „<...> atsakovas (institucija, įstaiga, tarnyba, tarnautojas, kurių aktai ar veiksmai skundžiami) <...>” (Įstatymo 48 str. 2 d.)<sup>234</sup> ir t.t. Tokio pat požiūrio įstatymų leidėjas laikosi: Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatyme: „<...> savivaldybių institucijų, įmonių, įstaigų ir organizacijų <...>” (Įstatymo 13 str. 6 p.),<sup>235</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatyme: „<...> institucija, įstaiga, įmonė, organizacija, kitas juridinis asmuo <...>” (Įstatymo 2 str. 4 d.), „valstybės institucijos ir įstaigos” (Įstatymo 14 str. 1 d. 1p. ir to paties straipsnio 2 d. 1 p.), „<...> žala valstybei ar savivaldybei, institucijai, įstaigai, įmonei, organizacijai ar kitam juridiniam asmeniui <...>” (Įstatymo 18 str. 2 p.) ir t.t.;<sup>236</sup> Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatyme: „<...> valstybės institucijų, įstaigų, tarnybų <...>” ir t.t.<sup>237</sup>, taip pat kituose įstatymuose, Vyriausybės nutarimuose, bei ministerijų nuostatuose.

Ketvirtoji pati siauriausia samprata atsiranda ryšium su sąvokos „organas” laipsnišku pasitraukimu iš lietuvių kalbos. Dar 1998 m. „Kanceliarinės kalbos patarimuose” nurodoma, kad žodis „organas” traukiasi iš vartosenos, įsigali kiti tos pačios reikšmės žodžiai - „institucija, tarnyba”. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas pateikia tokį sąvokos „organas” apibrėžimą: organizacija, įstaiga, atliekanti tam tikrus uždavinius. Taigi šiuo atveju sąvoka „institucija” suprantama kaip sąvokos „organas” sinonimas. Dažniausiai šios sąvokos vartojamos kaip tam tikros įmonės, įstaigos, organizacijos ar institucijos vidinės struktūros dalis. Pavyzdžiui, Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų 14 punktas numato: „Narkotikų kontrolės departamente gali būti sudaroma kolegija – direktoriaus patariamoji institucija”;<sup>238</sup> Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų 11 punkte rašoma: „Statistikos taryba yra Statistikos departamento patariamoji

<sup>233</sup> Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130; 2000, Nr. 75-2270, Nr. 85-2573, Nr. 92-2845; 2001, Nr. 92-3210.

<sup>234</sup> Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308, Nr. 36-1067, Nr. 60-1955; 2000, Nr. 85-2566.

<sup>235</sup> Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015; 2001, Nr. 112-4088.

<sup>236</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios, 1995, Nr. 51-1243; 2001, Nr. 112-4070.

<sup>237</sup> Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308, Nr. 36-1067, Nr. 60-1955; 2000, Nr. 85-2566.

<sup>238</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1478 „Dėl narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo” // Valstybės žinios. 2003, Nr. 113-5070; 2004, Nr. 18-543; 2005, Nr. 9-277.

institucija <...>”,<sup>239</sup> Biudžetinių įstaigų įstatymo 5 straipsnyje sakoma: „Biudžetinės įstaigos nuostatuose turi būti nurodyta valdymo institucijų sudarymo tvarka, jų kompetencija, funkcijos ir atsakomybės”.<sup>240</sup>

Civilinės teisės terminologijoje įsisenėjęs sąvokos „organas” vartojimas. Pavyzdžiui, kalbant apie juridinius asmenis vartojamas būtent šis terminas, nekeičiant jo į vis populiarėjantį „institucijos” terminą. Manytume, jog žodžio „organas” vartojimas šia prasme nėra bloga praktika.

Apibendrinant galima būtų pasakyti, kad terminas „institucija” gali būti suprantamas trejopai:

- 1) Plačiausia ir bendriausia prasme – apimantis įvairių teisinių formų susivienijimus; įmones, įstaigas, organizacijas, kitų teisės aktų numatytų juridinių asmenų teises formas;
- 2) Siauresne prasme – sąvoka „institucija” traktuojama kaip tam tikro susivienijimo atskira teisinė forma, konkrečiai įvardinta teisės akte arba susiformavusi praktikoje.
- 3) Siauriausia prasme – sąvoka „institucija” vartojama kalbant apie aukščiausius valstybinės valdžios subjektus, t.y. institucijas, įgyvendinančias valstybės valdžią: Seimą, Vyriausybę ir Prezidentą, Teismus.
- 4) Pačia Siauriausia prasme – kaip sąvokos „organas” pakaitalas.

---

<sup>239</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. 285 „Dėl Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 2001, Nr. 23-769.

<sup>240</sup> Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 104-2322.

## Išvados

- 1) Valdžios kategorija kaip loginė klasė arba sąvokų visuma neatsiejamai susijusi su „politinės valdžios“, „valstybinės valdžios“, „viešosios valdžios“ sąvokomis. Valdžia yra pati bendriausia sąvoka, dėl to pagal savo pobūdį ji dar gali būti vadinama galia. Galima teigti, jog politinį pobūdį valdžia įgauna reikšdamasi valstybėje;
- 2) Galima daryti išvadą, jog valdžia kaip socialinis reiškinys pačia bendriausia prasme egzistuoja esant tam tikroms būtinoms sąlygoms, kurios dar kitaip gali būti vadinamos valdžią apibūdinančiais požymiais. Tokiais požymiais reikėtų laikyti: dviejų subjektų buvimą, iš kurių vienas (valdomasis) būtinai turi paklusti kitam – valdančiajam, valdantysis savo rankose įsakymų vykdymui užtikrinti turi prievartos panaudojimo galimybę, egzistuoja formalizuotos visuomenės normos, kurių pagrindu valdantysis turi teisę įsakinėti, o valdomasis įpareigojamas paklusti;
- 3) Atliekant valdžios kategorijos analizę administraciniuose norminiuose teisės aktuose, svarbu suvokti valdžios kaip socialinio reiškinio reikšmę, raidą, kilmę, bendrąją valdžios charakteristiką ir šį reiškinį apibūdinančius bruožus, santykį su kitomis kategorijomis – valstybinio valdymo, viešojo valdymo, viešojo administravimo.
- 4) Pagrindinė valdžios funkcija – tarnauti žmonėms, siekiant visuomenės darnos ir bendrojo gėrio, visos kitos valdžios funkcijos yra išvestinės;
- 5) Valdžia kaip socialinis reiškinys turi daug panašumų su autoritetu ir įtaka. Visgi šie reiškiniai skiriasi. Išanalizavus šių reiškinų panašumus ir skirtumus galima teigti, jog įtaka yra pati plačiausia kategorija, įeinanti tiek į valdžios, tiek į autoriteto turinį. Skiriamąją valdžios ir autoriteto riba yra skirtingi jų šaltiniai, t.y. subjektai. Autoriteto įtakos subjektų ratas yra labai platus, tuo tarpu valdžios įtaka atsiranda tik santykiuose tarp viešosios politikos subjektų;
- 6) Galima teigti, jog šiame darbe iškelta hipotezė pasitvirtino. Išanalizavus „valdžios“ termino vartojimo praktiką Lietuvos administraciniuose norminiuose teisės aktuose, galima daryti išvadą, jog šis terminas nėra plačiai vartojamas teisės aktuose. Reikia pažymėti, jog daugiausiai šis terminas vartojamas 1992 m. referendumo metu priimtoje Konstitucijoje, kas atspindi Konstitucijos priėmimo metu vyravusias politines tendencijas. Atsižvelgiant į socialinius pokyčius ir vertybių orientacijos pasikeitimą, Lietuvai atgavus

nepriklausomybę, stengiamasi pereiti nuo formulės valstybė-visuomenė-žmogus prie žmogaus primato, išdėstant šią formulę taip: žmogus-visuomenė-valstybė. Dėl to šis terminas palapsniui traukiasi iš teisės aktuose vartojamų sąvokų rato. Esant tokiai situacijai, „valdžios“ terminas turėtų būti vartojamas tik išimtiniais atvejais, o dažnas šio termino vartojimas prieštarautų vykstantiems socialiniams pokyčiams ir siekiui žmogų ir jo teisių apsaugą paversti prioritetine valstybės politikos sritimi. Taigi šiuo atveju įstatymų leidėjo pozicija atsisakyti dažno šio termino vartojimo yra pagirtina.

- 7) Galima tvirtinti, jog „valdžios“ kategorija turėtų būti vartojama išimtinai Konstitucijos 5 str. pirmoje dalyje išvardintoms institucijoms žymėti: Seimui, Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei, Teismui. Panagrinėjus „valstybinio valdymo“, „viešojo valdymo“, „viešojo administravimo“ kategorijų turinį, apimtį ir tarpusavio santykį, priėjome išvados, jog bendra visoms šioms kategorijoms yra tai, jog jų visų pagrindas yra valdymas. Plačiausia sąvoka yra „viešasis valdymas“, kuris apjungia tiek „viešojo administravimo“, tiek „valstybinio valdymo“ kategorijas. Viešasis administravimas užima tarpinę poziciją tarp viešojo valdymo ir valstybinio valdymo. Valstybinio valdymo kategorija yra pati siauriausia visų nagrinėtųjų kategorijų atžvilgiu. valstybinis valdymas yra suprantamas kaip visų valstybės institucijų siaurąją prasme veiklą, kurios daro organizacinį poveikį visuomeniniams santykiams. Į valstybinio valdymo subjektų ratą nepatenka vietos savivaldos ir nevyriausybinių organizacijų.

## Pasiūlymai

- 1) Siūlytume įvesti praktiką kiekviename teisės akte pateikti vartojamų sąvokų interpretacijas. Beto, turėtų būti stengiamasi išlaikyti vienodas šių sąvokų reikšmes visuose teisės aktuose;
- 2) Siūlytume terminą „ valstybės valdžia” naudoti tik aukščiausioms valstybės valdžios institucijoms apibūdinti – Seimui, Vyriausybei ir Prezidentui, Teismui.
- 3) Rekomenduotume terminą „vykdomoji valdžia” atsižvelgiant į valdžių padalijimo principą naudoti išimtinai Vyriausybei ir Respublikos Prezidento institucijoms žymėti, o kitas institucijas, atliekančias vykdomąją – tvarkomąją veiklą, praktikoje vadinamas „vykdomosios valdžios institucijomis” vadinti vykdomosiomis arba, atsižvelgiant į jų pagrindinę funkciją, valdymo institucijomis. Tačiau nereikia pamiršti, jog šie terminai nėra sinonimai. „Valstybės valdymo institucijos” terminas yra savo apimtimi platesnis negu „vykdomosios institucijos” terminas.
- 4) Siūlytume valstybės valdymo institucijų kategorijai siauruoju požiūriu priskirti visas institucijas, atliekančias valdymo funkciją, išskyrus savivaldos institucijas ir nevyriausybinės organizacijas .

## Literatūros sąrašas

### I.. TEISĖS AKTAI

#### *A. Konstitucija*

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014; 1996, Nr. 64-1501, Nr. 122-2863;

#### *B. Tarptautiniai dokumentai*

2. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (1950) // Žmogaus teisės. Regioninių tarptautinių dokumentų rinkinys. Vilnius: Mintis, 1993;

3. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Septintasis protokolai (1984) // Žmogaus teisės. Regioninių tarptautinių dokumentų rinkinys. Vilnius: Mintis, 1993;

4. Europos vietos savivaldos chartija//Valstybės žinios. 1999 10 01, Nr. 82-2418;

#### *C. Kodeksai*

5. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas// Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262;

#### *D. Įstatymai ir Seimo nutarimai*

6. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308, Nr. 36-1067, Nr. 60-1955; 2000, Nr. 85-2566;

7. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-310; 2001 Nr. 112-4083;

8. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 101-2015; 2001, Nr. 112-4088;

9. Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas//Valstybės žinios. 2004, Nr. 25-745;

10. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 104-2322;

11. Lietuvos Respublikos ginklų fondo įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 71-1717;

12. Lietuvos Respublikos Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro įstatymas//Valstybės žinios. 1997, Nr. 60-1398;

13. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 30-856;

14. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 61-1525; 2001, Nr. 71-2514;

15. Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 112 – 3100; 2001, Nr. 64-2328;
16. Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 73-2517;
17. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 66-1987;
18. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 51-1392; 2000, Nr. 113-3616;
19. Lietuvos Respublikos saugumo departamento įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 11-163;
20. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 110-3024;
21. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 41-1162;
22. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 47-1342;
23. Lietuvos Respublikos statistikos įstatymas//Valstybės žinios. 1993, Nr.54-1048; 1995, Nr.55-1355; 1997, Nr.65-1542;
24. Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 50-1432;
25. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas//Valstybės žinios. 1995, Nr. 51-1243; 2001, Nr. 112-4070;
26. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 102-2049;
27. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130; 2000, Nr. 75-2270, Nr. 85-2573, Nr. 92-2845; 2001, Nr. 92-3210;
28. Lietuvos Respublikos valstybės turto fondo įstatymas//Valstybės žinios. 1997, Nr. 104-2616.
29. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945;
30. Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 68-1633; 2001, Nr. 112-4092;
31. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2001, Nr. 110-3984;
32. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772; 1998, Nr. 41-1131, Nr. 65-1841; 2000, Nr. 89-2755; 2001, Nr. 66-2407;
33. Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2774;
34. Lietuvos Respublikos Seimo 2000 m. liepos 18 d. nutarimas Nr. VIII-1865 „Dėl vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos“//Valstybės žinios. 2000, Nr. 60 – 1769;



35. Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. birželio 10 d. nutarimas Nr. VIII-1223 „Dėl Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos nuostatų patvirtinimo“// Valstybės žinios. 1999, Nr. 53-1709; 2003, Nr. 32-1319;
36. Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. gegužės 25 d. nutarimas Nr. VIII-1200 „Dėl Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 48-1531;
37. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gegužės 20 d. nutarimas Nr. IX-1572 „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Nacionalinės sveikatos tarybos nuostatų patvirtinimo“ priedėlio pakeitimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 52-2317;
38. Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. lapkričio 2 d. nutarimas Nr. IX-2532 „Dėl etninės kultūros globos tarybos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 165-6027;
39. Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. VIII-505 „Dėl Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1997, Nr. 107-2690;
40. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. balandžio 17 d. nutarimas Nr. IX-1515 „Dėl Lietuvos mokslo tarybos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 39-1768;
41. Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. gegužės 11 d. nutarimas Nr. IX-2232 „Dėl valstybinės lietuvių kalbos komisijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2887;

#### *E. Vyriausybės nutarimai*

41. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 9 d. nutarimu Nr. 851 patvirtinti Teisingumo ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 63-1816;
42. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 17 d. nutarimu Nr. 892 patvirtinti Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 66-1916;
43. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 21 d. nutarimu Nr. 914 patvirtinti Švietimo ir mokslo ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 67-1952;
44. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 23 d. nutarimu Nr. 921 patvirtinti Ūkio ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 67-1957;
45. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 23 d. nutarimu Nr. 924 patvirtinti Krašto apsaugos ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 67-1959;
46. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 24 d. nutarimu Nr. 926 patvirtinti Sveikatos apsaugos ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 67-1961;

47. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 1020 patvirtinti Kultūros ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 72-2105;
48. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimu Nr. 1088 patvirtinti Finansų ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 81-2267;
49. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimu Nr. 1117 patvirtinti Susisiekimo ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 83-2324;
50. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimu Nr. 1120 patvirtinti Žemės ūkio ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 83-2327;
51. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimu Nr. 1138 patvirtinti Aplinkos ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 84-2353;
52. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1155 patvirtinti Užsienio reikalų ministerijos nuostatai // Valstybės žinios. 1998, Nr. 85-2378.;
53. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 291 patvirtinti Vidaus reikalų ministerijos nuostatai// Valstybės žinios. 2001, Nr. 27-794;
54. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. 1188 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimo Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo dalinio pakeitimo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 92-2693;
55. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1647 „Dėl valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnybos prie Finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 122-5514;
56. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 1012 „Dėl Kūno kultūros ir sporto departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 119-5340;
57. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 5 d. nutarimas Nr. 844 „Dėl informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo//Valstybės žinios. 2001, Nr. 24-794;
58. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. sausio 21 d. nutarimas Nr. 59 „Dėl Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo//Valstybės žinios. 2005, Nr. 12-368.
59. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 30 d. nutarimo Nr. 1232 „Dėl Lietuvos Respublikos ginklų fondo nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 147-5327.
60. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas Nr. 1059 „Dėl Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 82-3743.

61. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1478 „Dėl Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 113-5070.
62. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. balandžio 14 d. nutarimas Nr. 371 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2006 Nr. 44-1597.
63. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. 285 „Dėl Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 23-769.
64. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 14 d. nutarimas Nr. 228 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. lapkričio 24 d. nutarimo Nr. 1370 „Dėl regioninių problemų ir tautinių mažumų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės reorganizavimo į tautinių mažumų ir išeivijos departamentą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir šio departamento nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 17-733
65. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. 1014 „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos nuostatų ir Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos tarybos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 69-2814
66. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1156 „Dėl valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos struktūrinės reformos, įgaliojimų suteikimo, valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos nuostatų patvirtinimo ir su tuo susijusių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų dalinio pakeitimo“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 83-2890.
67. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. 683 (2001 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1454 redakcija) „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1996, Nr. 57-1352; 2001, Nr. 103-3670;
68. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 739 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 9 d. nutarimo Nr. 1552 redakcija) „Dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nuostatų patvirtinimo“// 2001, Nr. 53-1875;
69. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. sausio 13 d. nutarimas Nr. 27 „Dėl Lietuvos Respublikos draudimo priežiūros komisijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 9-230;
70. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. sausio 26 d. nutarimas Nr. 95 „Dėl valstybės įmonės valstybės turto fondo įstatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 14-429;

71. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 7 d. nutarimas Nr. 1747 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 109-4819;

#### *F. Kiti teisės aktai*

72. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2001 m. balandžio 18 d. įsakymas Nr. 211 “Dėl Lietuvos standartizacijos departamento prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo” // Valstybės žinios. 2001, Nr. 51-1787;

73. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. gegužės 10 d. įsakymas Nr. D1-239 „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūros nuostatų patvirtinimo” // Valstybės žinios. 2005, Nr. 64-2315;

74. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. lapkričio 17 d. įsakymas Nr. D1-553 „Dėl Jūrinių tyrimų centro nuostatų patvirtinimo”// Valstybės žinios. 2005, Nr. 151-5567;

75. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. lapkričio 18 d. įsakymas Nr. D1-595 „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2003 m. liepos 9 d. įsakymo Nr. 349 „dėl Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo” pakeitimo” // Valstybės žinios. 2004, Nr. 170-6282.

76. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. birželio 14 d. įsakymas Nr. 316 „Dėl Lietuvos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 2002, Nr. 81-3494.

77. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. balandžio 3 d. įsakymas Nr. D1-154 „Dėl Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo” // Valstybės žinios. 2006, Nr. 46-1663.

78. Lietuvos finansų ministro 1998 m. liepos 10 d. įsakymas Nr. 171 (2005 m. birželio 30 d. Nr. 1K-198 redakcija) „Dėl muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 2005, Nr. 83-3082.

79. Lietuvos Respublikos finansų ministro 1997 m. liepos 29 d. įsakymas Nr. 110 “Dėl Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos – centrinio mokesčio administratoriaus nuostatų patvirtinimo” // Valstybės žinios. 1997, Nr. 87-2212; 2001, Nr. 85-2991.

## II. TEISMŲ PRAKTIKA

### *A. Konstitucinio Teismo nutarimai*

80. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 26 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. balandžio 20 d. nutarimu Nr. 276 patvirtintos Įmonių finansinių prievolių mokėjimo bankroto procedūrų metu tvarkos 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir 1992 m. rugsėjo 15 d. Lietuvos Respublikos įmonių bankroto įstatymo (su 1994 gegužės 19 d. pakeitimais ir pildymais) 6 straipsnio 7 dalies 2 punktui//Valstybės žinios. 2001, Nr. 37-1259.

Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 12 dienos nutarimas

### *B. Administracinių teismų praktika*

81. Dėl ūkio ministerijos ir valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos 1998 rugpjūčio 7d. įsakymu Nr. 290/50 patvirtintos Normaliosios vertės, eksporto kainos, jų palyginimo ir dempingo skirtumo nustatymo tvarkos 15 ir 16 punktų atitikties Antidempingo įstatymo 2 straipsnio 12, 2, ir 6 dalims, 3 straipsniui ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 ir 7 straipsnių nuostatomis/ Administracinių teismų praktika. 2004 06 22, Nr. 4.

82. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. birželio 7 d. apžvalga „Žmogaus teisių pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją derinimo principai administracinėje teisenoje“/Administracinių teismų praktika. 2003 03 04, Nr. 3.

### III. INTERNETINIAI ŠALTINIAI

83. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas // <http://www.autoinfo.lt/webdic/>;

84. Lietuvių kalbos žodynas // <http://www.lkz.lt/startas.htm>

85. Ryšių reguliavimo tarnyba // <http://www.rtt.lt/index.php?554630546>

86. Seimo kontrolierių įstaiga // <http://www.lrski.lt/index.php?p=0&l=LT&n=38>

87. Specialiųjų tyrimų tarnyba // [http://www.stt.lt/?lang=lt&menu\\_id=1](http://www.stt.lt/?lang=lt&menu_id=1)

88. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga // <http://vaikams.lrs.lt/istaiga.htm>

89. Valstybės saugumo departamentas // <http://www.vsd.lt/default.asp?page=30>

90. Valstybinės mokesčių inspekcija // <http://www.vmi.lt/lt/?itemId=20908>

91. Viešųjų pirkimų tarnyba // <http://www.vpt.lt/>

92. Lietuvo radijo ir televizijos komisija // <http://www.rtk.lt/lt/static.php?strid=27998&>

93. Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras //

[http://www.nisc.lt/nvo\\_lietuvoje.php](http://www.nisc.lt/nvo_lietuvoje.php).

### IV. SPECIALIOJI LITERATŪRA

94. Aristotelis. Politika. - Vilnius: ALK, 1997.
95. Babachinaitė Genovaitė. Lietuvos valdžių elito teisinės sąmonės ir savimonės ypatumai. – Vilnius: Eugrimas, 1998.
96. Barry Buzan. Žmonės, valstybės ir baimė./Spec. red. G. Vitkus. - Vilnius: ALK, 1991.
97. Bielinis Lauras. Visuomenė, valdžia ir žiniasklaida: prieštaringa komunikacinė simbiozė. – Vilnius: Eugrimas, 2005.
98. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas/Vyr. Redaktorius S.Keinys.4-asis leid. - Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
99. Dunleavy P, O’Leary B. Valstybės teorijos. - Vilnius: Eugrimas, 1999.
100. Genzelis B. Socialinės ir politinės minties raida Lietuvoje.Būti ar nebūti Lietuvai. - Vilnius: Margi raštai, 2005.
101. Hayek F.A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. - Vilnius: Eugrimas, 1998. T. 1.
102. Hart H.L.A. Teisės samprata. - Vilnius : Pradai, 1997.
103. Held D. Demokratijos modeliai. - Vilnius: Eugrimas, 2002.
104. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. – Vilnius: Teisės informacijos centras, 2003.
105. J. Matakas, V. Domarkas, R. Jasiulevičienė/sud. J. Matakas. Šiuolaikinė valstybė. - Kaunas: Technologija, 1999.
106. J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. – Kaunas: Technologija, 1996-1997. I. d
107. J. Matakas, A. Junevičius. Valstybės pagrindai. – Kaunas: Technologija, 1996-1997. II. d.
108. Keciorytė V. Politologijos įvadas. - Vilnius: Technika, 2005
109. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė : monografija/Alvydas Pumputis... Vilnius : MRU Leidybos centras, 2003.
110. Lamentowicz W. Šių laikų valstybė. - Vilnius: Alma littera, 1998.
111. Lane J. E. Konstitucija ir politikos teorija. – Kaunas: Naujasis lankas, 2003.
112. Lapinskas K., Petkevičius P. Tarybinė administracinė teisė. Vilnius: Mintis, 1980.
113. Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis : vadovėlis / Audrius Bakaveckas ... Vilnius : MRU Leidybos centras, 2005.
114. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga „Asmenys”. - Vilnius: Justitia, 2001.
115. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras/ats. red. Karolis Jovaišas. - Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo PĮ, 2000. I. d.
116. Lietuviškoji tarybinė enciklopedija/Vyr. red. J. Zinkus. - Vilnius: Mokslas, 1984. T. 12.
117. Marksas K., Engelsas F. Rinktiniai raštai. - Vilnius, 1949. T. 1.

118. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. - Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
119. Novagrockienė J. Politikos mokslo pagrindai. Vilnius: VU leidykla, 2001
120. Plečkaitis R. Logikos pagrindai. - Vilnius: Tyto Alba, 2004.
121. Rakucevičius R. Politologijos žodynas-žinynas. – Vilnius, 2003.
122. Romeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. – Vilnius: Pradai, 1995.
123. Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. – Vilnius: Justitia, 2006.
124. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003/2005.
125. T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
126. Tarptautinių žodžių žodynas. 3-asis leid. - Vilnius: Alma littera, 2001, 2003, 2004.
127. Vaišvila A. Teisės teorija. - Vilnius: Justitia, 2000.
128. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. - Vilnius: Litimo, 2000
129. Vancevičius S. Valstybės ir teisės teorija. - Vilnius: Justitia, 2000
130. Zeigler H. Politinė bendruomenė, įvadas į politinių sistemų ir visuomenės lyginamąją analizę.- Kaunas: Littera universitat Vytauti magni.1993.
131. George Ritzer, enciklopedia of social theory, Volume I, Sege publications, 2005.
132. George Ritzer, enciklopedia of social theory, Volume II, Sege publications, 2005.
133. Law and politics a cross-culture encyklopedia, Daniel P. Strouthes, ABC – CLIO, 1995.
134. The Blackwell dictionary of political science. A user's guide to it's terms. Frank Bealey, Blackwell publishers
135. The Oxfod dictionary and English Usage guide. Oxford: New York, Oxford university press, 1996.
136. The penguin dictionary of politics, David Robertson, 1984, 1993
137. Power in modern societies/Ed. by E. Olsen and M. N. Marger. Boulder, Oxfod; Westview Press, 1993
138. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. — М.: «Статут», 2000.
139. Агапов А. Б. Административное право: Учебник. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К"» 2004
140. Административное право / под ред. Ю.Козлова и Л. Попова. Москва: Юристь, 2000.
141. Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина- М.: Юристь, 2004.
142. Бахрах Д. Административная ответственность. Москва: Юриспруденция, 1999.

143. Бахрах Д. Административное право России. Москва: НОРМА, 2000.
144. Воронков А. Проблемы теории административного права (сравнительно правовое исследование). Москва: издательство С.-Петербургского университета, 2001.
145. Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002.
146. Овсянко Д. Административное право. Москва: Юристъ, 2000.
147. Овсянко Д. Административное право в схемах и определениях. Москва: Юристъ, 2000.
148. Россинский Б. Административное право (словарь-справочник). Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000.
149. Россинский Б. Административное право. Москва: Право и закон, 2001.
150. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. - СПб.; Издательство Юридического института (Санкт-Петербург). 2002.
151. Старилов Ю. И. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. —М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—• ИНФРА-М), 2002.
152. Старилов Ю. Административное право: Практикум. Москва: Юристъ, 2000.
153. Политическая энциклопедия. том 1. А-Мб. Мислы, москва, 2000.
154. Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998.

#### V PERIODINĖ LITERATŪRA

155. Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė. – Vilnius, 2001. Nr. 40.
156. Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis // Teisė.- Vilnius, 2002. Nr. 43.
157. Andruškevičius A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei // Teisė. – Vilnius, 2003. Nr. 46.
158. Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai // Teisė. – Vilnius, 2002. Nr. 8.
159. Bakaveckas A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos // Jurisprudencija. 2001, t. 21(13), p. 131-137.
160. Hollstein A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje; trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos // Politologija, 1999, Nr. 2(14).



161. Norkus Z. Du galios veidrodžiai // Politologija. 1998, Nr. 1 (10).
162. Valikonytė I. konstitucijos link: Lietuvos Statutas bajoriškos visuomenės vertybių hierarchijoje // Mūsų konstitucionalizmo raida. – Vilnius: Seimo leidykla „Valstybės žinios“, 2003.
163. Žilinskas D. Ar lipsime į medį iš viršaus? // Justitia. 2000, Nr. 1.

# Valdžios kategorijos vartojimo analizė administraciniuose norminiuose teisės aktuose

Ieva Sakalauskaitė

## SANTRAUKA

**Pagrindinės sąvokos:** valdžia, viešasis administravimas, viešasis valdymas, valstybinis valdymas, institucija, įstaiga

Šiame darbe siekiama pateikti valdžios kategorijos, o taip pat su šia kategorija glaudžiai susijusių kitų kategorijų – viešasis administravimas, viešasis valdymas, valstybinis valdymas - vartojimo analizę administraciniuose norminiuose teisės aktuose.

*Pirmoji darbe nagrinėjama problema*, susijusi su valdžios kategorijos samprata. Valdžios kategorija yra viena iš svarbiausių administracinės teisės kategorijų, dėl to svarbu šį reiškinį panagrinėti ne tik administracinės teisės kontekste, bet pažvelgti į jį plačiau per filosofinę, sociologinę, politikos mokslų prizmę. Tik išsamiai aptarę valdžios kaip socialinio reiškinio raidą, išskyrę valdžiai būdingus bruožus, išnagrinėję valdžios definicijas, kilmės teorijas, įvairius valdžios tipus susidarysime išsamų vaizdą apie šį sudėtingą socialinį reiškinį.

*Antroji darbo problema* – administracinės teisės kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas, viešasis valdymas, viešasis administravimas – vartojimas administracinės teisės aktuose. Išvardintosios administracinės teisės kategorijos yra glaudžiai tarpusavyje susijusios, tačiau literatūroje neradime vieningos nuomonės šių kategorijų apimtį, ribų, turinio, tarpusavio santykio klausimais. Darbe skiriama gana nemažai dėmesio išsamesniam šios problemos tyrimui.

*Trečioji problema* skirta aptarti administraciniuose norminiuose teisės aktuose vartojamų – institucijos, įstaigos, tarnybos – sąvokų prasmę, reikšmes, vartojimo tikslingumą. Šios problemos išsikėlimą lėmė tai, jog nėra vieningos nusistovėjusios šių sąvokų vartojimo praktikos, be to, mažai dėmesio skiriama šių sąvokų išaiškinimui. Dėl šių priežasčių šios sąvokos teisės aktuose vartojamos padrikai, nėra aiškumo, tikslumo, susidaro sąvokų prasmų vartojimo teisės aktuose daugiaprasmiškumo situacija.

# **The analysis of the usage of the category of authority in the administrative normative legal acts**

Ieva Sakalauskaite

## SUMMARY

**Key notions:** authority, public administration, public management, state management, institution, establishment.

This paper is aimed at presenting the analysis of the usage of the category of authority and of other categories closely linked to it, i.e. public administration, public management, state management, in standard administrative legal acts.

The first issue discussed in the paper is related to the conception of the category of authority. This category constitutes one of the most important categories of the Administrative Law, thus it is necessary to explore this phenomenon not only in the context of the Administrative Law but also from a broader perspective: through the prism of philosophy, sociology and political sciences. To fully understand this complex social phenomenon it is important to discuss thoroughly the development of governance viewed as a social phenomenon, to single out features characteristic of governance, to analyse definitions of governance, theories of its origin as well as its typology.

The second issue presented in the paper is the usage of the categories of the Administrative Law, namely the executive authorities, state management, public management, public administration, in administrative legal acts. Although the above-mentioned categories are closely linked to each other, it is impossible to find a unanimous opinion on such issues as the scope, frontiers, contents or mutual relations of these categories.

The third issue comprises discussion of the sense, meanings and the rightness of usage of the notions of institution, establishment and service that are used in standard administrative legal acts. This stimulus for such discussion was due to the absence of the undivided and well-established opinion on the usage practice of the mentioned notions as well as the lack of explanatory material on them. For these reasons the usage of the mentioned notions in legal documents is incoherent, unclear and inaccurate, which in turn generates ambiguity of usage in legal acts.