

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS MOKYKLA
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS

Laura Gaidamavičiūtė

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO FUNKCINĖ REIKŠMĖ

Magistro baigiamasis darbas

Vadovė: Prof. Dr. Ieva Deviatnikovaitė

Vilnius

2024

TURINYS

ĮVADAS	3
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	7
1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SAMPRATA	8
1.1. Viešojo administravimo apibrėžtis	8
1.2. Viešojo administravimo teorinis diskursas	14
1.2.1. Klasikinė viešojo administravimo teorija	14
1.2.2. Naujoji viešojo administravimo teorija	18
1.2.3. Postmoderniojo viešojo administravimo teorija	21
1.3. Pokyčiai viešojo administravimo reglamentavime	25
2. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PRINCIPAI IR SRITYS	29
2.1. Viešojo administravimo principai	29
2.2. Viešojo administravimo sritys	36
2.2.1. Administracinis reglamentavimas	36
2.2.2. Administracinių sprendimų priėmimas	41
2.2.3. Administracinių paslaugų teikimas	48
2.2.4. Teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra	52
2.2.5. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas	56
3. VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS UŽSIENIO VALSTYBĖSE	59
3.1. Viešojo administravimo modeliai ES valstybėse	59
3.2. Viešojo administravimo modelis JAV ir Jungtinėje Karalystėje	67
IŠVADOS	70
LITERATŪROS ŠALTINIAI	72
SANTRAUKA	86
SUMMARY	87
PATVIRTINIMAS APIE DARBO SAVARANKIŠKUMĄ	90

IVADAS

Temos aktualumas. Šiuolaikinėje visuomenėje sunkiai įsivaizduojama situacija be viešojo sektoriaus ir be viešojo administravimo. Statistikos¹ duomenimis, Lietuvos viešajame sektoriuje dirba 29 proc. šalies ūkio darbuotojų. Nors statistika rodo, kad pastaraisiais metais pastebimas viešojo sektoriaus darbuotojų skaičiaus mažėjimas (apie 0,8 proc.), tačiau viešojo administravimo funkcijos nuo to nemažėja ir išlieka itin svarbios bei reikalingos siekiant, kad būtų patenkinti visuomenės poreikiai.

Viešajame administravime per pastaruosius dešimtmečius daugelyje valstybių, įskaitant ir Lietuvą, įvyko reikšmingi pokyčiai, kurių metu kito viešojo administravimo paradigma iš tradicinio (klasikinio) viešojo administravimo į naująjį viešąjį administravimą, paremtą piliečių dalyvavimu, pliuralizmu, subsidiarumu, skaidrumu, atsiskaitomumu, nešališkumu, prieinamumu, bendradarbiavimu ir efektyvumu. Šiuos pokyčius lėmė siekis padidinti viešojo administravimo paslaugų kokybę ir efektyvumą². Lietuvoje reikšmingi pokyčiai viešojo administravimo srityje įvyko 2004 m. Lietuvai įstojus į ES. Kad po įstojimo į ES praėjus dešimčiai metų žymiai pagerėjo viešojo administravimo funkcionalumas, rodė ir 2014 m. atliktų apklausų duomenys³. Tyrimai rodo⁴, kad viešasis administravimas visų pirma yra vertinamas pagal atliekamų funkcijų kokybę – ar funkcijos atliekamos sklandžiai bei ar jos reikalingos. Tačiau neretai šis sektorius sulaukia kritikos dėl per didelės biurokratijos, lėtos veiklos, netikslingų funkcijų – taigi pastaraisiais metais viešojo administravimo sektorius neretai buvo kritikuojamas dėl to, kad jo atliekamos funkcijos yra neefektyvios. Todėl viešojo administravimo srityje vėl reikėjo pokyčių, siekiant efektyvesnės labiau funkcionalios veiklos, siekti pokyčių paskatino ir Covid-19 pandemija, kuomet daugelį viešojo administravimo funkcijų reikėjo atlikti dirbant iš namų⁵. Šios priežastys lėmė teisinio reguliavimo pokyčius viešojo administravimo srityje, ko pasekoje buvo priimta nauja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo⁶ redakcija ir vėlesnės suvestinės redakcijos. Naujos redakcijos įstatyme viešasis administravimas yra apibrėžtas kaip administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, administracinių paslaugų teikimas, administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra bei

¹ „Darbo rinka Lietuvoje“. Oficialiosios statistikos portalas, žiūrėta 2024 m. vasario 1 d., <https://osp.stat.gov.lt/darbo-rinka-lietuvoje-2021/darbo-uzmokestis-darbo-sanaudos-ir-streikai/darbuotoju-skaicius>

² Vladislavas Domarkas, „Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose“, *Viešoji politika ir administravimas* 10, 1 (2011): 9.

³ Vitalis Nakrošis ir Sabina Bankauskaitė-Grigaliūnienė, „Lietuvos viešojo administravimo pokyčiai ir Europos Sąjungos poveikis: agentūrizacija ir depolitizacija“, *Politologija* 4 (2014): 156.

⁴ Lietuvos Respublikos Seimas, „Viešojo administravimo sistemos Europos Sąjungos valstybėse narėse: valstybės tarnybų modeliai, skaitmenizavimo iššūkiai, viešojo sektoriaus dydžio ir efektyvumo koreliacijos su valstybės persikirstomuoju vaidmeniu. Analitinė apžvalga“, 2021, žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=32865

⁵ Gintautas Vilkelis, „Valstybės tarnybos teisinio reguliavimo aktualūs pokyčiai ir plėtros kryptys 2021 m.“, iš *Lietuvos teisė 2021: esminiai pokyčiai* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021): 20.

⁶ VAI

viešųjų paslaugų teikimo administravimas. Visa tai rodo, kad viešojo administravimo funkcijos kinta: po įstatymo pakeitimo nebeliko vidaus administravimo srities bei pavaldžių subjektų kontrolės srities, tačiau įtvirtintos naujos funkcijos, kurias privalo vykdyti viešojo administravimo subjektai. Viešojo administravimo funkcijos susietos su dalyvavimu valstybės politikos formavime bei valstybės politikos įgyvendinimu⁷.

Temos iširtumas. Viešasis administravimas yra dažna mokslinių tyrimų sritis. Viešojo administravimo įvairius aspektus įvairiose šalyse tyrė užsienio mokslininkai J.M. Love ir M. Stout⁸; E. Trammell et al.⁹; P. Boselie ir et al.¹⁰; R. Noori ir H. R. Mohamadhossein¹¹, tačiau juose viešojo administravimo funkcijos ir jų reikšmė tiriamos mažai. Funkcijų efektyvumo kontekste paminėtinas R. Gabryelczyk¹² straipsnis, kuriame analizuojama, kaip Covid-19 paspartino viešojo administravimo skaitmeninę transformaciją ir pagerino jo funkcijų efektyvumą; E. Sidorenko et al.¹³ darbas apie viešojo administravimo sistemos skaitmeninimą, kaip vieną iš modernių funkcijų efektyvumo metodų. Viešojo administravimo funkcinė reikšmė lietuvių mokslininkų darbuose taip pat tiriama retai. Paminėtini I. Deviatnikovaitės¹⁴ ir A. Bakavecko¹⁵ darbai viešojo įvairiomis administravimo temomis, G. Vilkelio¹⁶ straipsnis, kuriame analizuojami aktualūs valstybės tarnybos teisinio reguliavimo pokyčiai, įskaitant ir viešojo administravimo funkcijų atskyrimą. Visa tai rodo, kad apie viešojo administravimo funkcinę reikšmę mokslinių tyrimų nėra daug, todėl kyla poreikis ją tirti plačiau.

Tyrimo objektas. Viešojo administravimo sritys.

Tyrimo problema. Vykstant viešojo administravimo funkcijų pokyčiams, sąlygotiems naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatymo priėmimo ir kitų veiksnių, bei nesant pakankamo

⁷ Vidaus reikalų ministerija, *Viešojo sektoriaus ataskaita 2016-2019 m.*, Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Vyriausybės strateginės analizės centras STRATA, 2020.

⁸ Jeannine M. Love ir Margaret Stout, „Transforming power dynamics through prefigurative public administration“, *Administrative Theory & Praxis* 44, 3 (2022): 179.

⁹ Evelyn Trammell, Sawsan Abutabenjeh ir Ana-Maria Dimand „A review of public administration research: where does public procurement fit in?“, *International Journal of Public Administration* 43, 8 (2020): 655.

¹⁰ Paul Boselie, Jasmijn Van Harten ir Monique Veld, „A human resource management review on public management and public administration research: stop right there... before we go any further“, *Public Management Review* 23,4 (2021): 483.

¹¹ Roohallah Noori ir Hamidreza-Ramak Mohamadhossein, „Toward Islamic-Iranian public administration theory: A comparative historical study“, *Public Policy and Administration* 20, 4 (2021): 543.

¹² Renata Gabryelczyk, „Has COVID-19 accelerated digital transformation? Initial lessons learned for public administrations“, *Information Systems Management* 37, 4 (2020): 303.

¹³ E. L. Sidorenko, M. V. Esendirov, ir O. G. Grigorieva, „Digitalization of the public administration system: modern efficiency methods“. European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (2020): 742.

¹⁴ Ieva Deviatnikovaitė, „Viešasis interesas, viešosios paslaugos ir sutartys kaip viešojo administravimo turinys“, *Jurisprudencija*, 26, 2 (2019): 404; Ieva Deviatnikovaitė, „Naujosios viešojo administravimo teisinio reguliavimo nuostatos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* (2020): 95; Ieva Deviatnikovaitė, „Europos administracinės teisės samprata ir ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos“. *Jurisprudencija*, 20, 3 (2013): 1005.

¹⁵ Audrius Bakaveckas, „Kategorijų-vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas-samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje“, *Jurisprudencija* 2 (2007): 46; Audrius Bakaveckas, „Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos“, *Jurisprudencija*, 21,13 (2001): 131; Audrius Bakaveckas, *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis* (Vilnius: Leidykla MES, 2012): 5-6.

¹⁶ Vilkelis, *op. cit.*

mokslinio viešojo administravimo funkcijų iširtumo, nėra aišku, kokia šių funkcijų praktinė reikšmė ir kokiomis funkcijomis reikėtų papildyti viešojo administravimo sritis.

Tyrimo probleminiai klausimai:

1. Kaip apibrėžiamas viešasis administravimas?
2. Kokios yra viešojo administravimo sritys ir principai?
3. Kaip viešasis administravimas suprantamas užsienio šalyse?

Tyrimo tikslas. Atskleisti viešojo administravimo funkcinę reikšmę.

Darbo uždaviniai:

1. Atskleisti viešojo administravimo sampratą.
2. Identifikuoti viešojo administravimo sritis ir principus.
3. Palyginti Lietuvos ir užsienio valstybių viešojo administravimo modelius.

Darbo praktinė reikšmė. Darbas padės įvertinti, koks Lietuvoje yra viešojo administravimo sričių spektras; kokios reikšmingos funkcijos nepatenka į viešojo administravimo sritį; padės tobulinti viešojo administravimo įstatyminę bazę atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje yra gerai išvystyta administracinių teismų sistema; skatins mokslinius tyrimus viešojo administravimo srityje.

Darbo metodika. Magistro darbas buvo rengiamas naudojant mokslinės literatūros analizės, dokumentų analizės, lyginamąjį, lingvistinį, lyginamąjį istorinį, apibendrinimo metodus.

Mokslinės literatūros analizė buvo naudojama analizuojant Lietuvos ir užsienio autorių mokslinius straipsnius, knygas bei monografijas. Šis metodas padėjo suvokti, kiek yra ištyrinėta viešojo administravimo funkcinės reikšmės sritis, susipažinti su įvairių šalių mokslininkų darbais viešojo administravimo srityje, surinkti reikalingą tyrimui medžiagą.

Dokumentų analizės metodas buvo naudojamas tiriant įvairius teisinius dokumentus – įstatymus, poįstatyminius aktus, teismų sprendimus, pažymas ir kt. Buvo analizuojami Konstitucinio Teismo nutarimai, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bei kitų instancijų administracinių teismų nutartys ir sprendimai, VAI straipsniai, atspindintys tyrimo temą, Konstitucija, ES Pagrindinių teisių chartija, seimo kontrolierius pažymos ir kiti dokumentai reglamentuojantys viešojo administravimo sritį.

Pasitelkus *lyginamąjį metodą* buvo lyginami skirtingų mokslininkų požiūriai, nuomonės į analogiškas viešojo administravimo sritis; viešojo administravimo teorijos ir įvairių autorių indėlis į jas bei skirtingose valstybėse naudojami viešojo administravimo modeliai. Lyginamasis metodas taip pat buvo naudojamas tarpusavyje lyginant teismų nutartis ir sprendimus analogiškose bylose, skirtingų viešojo administravimo sričių funkcijas, skirtingais požiūriais paremtą viešojo administravimo sampratą ir kitus aspektus.

Lingvistinis metodas buvo naudotas tiriant viešojo administravimo ir kitų sąvokų reikšmę užsienio kalbomis. Terminai ir sąvokos buvo verčiami iš užsienio kalbų bei aiškinama jų reikšmė. Užsienio mokslinės literatūros šaltiniai buvo naugrinėjami anglų kalba ir verčiami į lietuvių kalbą.

Naudojant *lyginamąjį istorinį* metodą buvo aiškinamasi, kokie pokyčiai istoriniu požiūriu vyko viešajame administravime, skirtinguose istorinio vystymosi laikotarpiuose gretinant įvairius reiškinius. Tokiu būdu lyginamasis istorinis metodas padėjo atskleisti viešojo administravimo teorijų evoliuciją nuo klasikinės iki postmodernistinės bei viešojo administravimo kaitos istorinį kontekstą. Šiuo metodu buvo stengiamasi išryškinti, kas bendra ir kas skirtinga buvo įvairiuose viešojo administravimo vystymosi laikotarpiuose, viešojo administravimo istorinio vystymosi ypatumus ir pan.

Apibendrinimo metodu buvo formuluojami skyrių apibendrinimai ir darbo išvados.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, kuriame pagrindžiamas temos aktualumas, ištirtumas, išsikeliamas darbo tikslas bei uždaviniai; trys dalys (Viešojo administravimo samprata; Viešojo administravimo sritys ir principai; Viešojo administravimo samprata užsienio šalyse), suskirstytos į poskyrius ir skyrelius; išvados, pasiūlymai, literatūros šaltiniai, kurios sudaro 193 pozicijų sąrašas bei santraukos lietuvių ir užsienio kalbomis. Darbe pateikiami 2 priedai.

Ginamieji teiginiai. Viešojo administravimo subjektų kompetencijos viešųjų paslaugų administravimo srityje buvo praplėstos teisės aktų pakeitimais, tačiau viešojo administravimo sritys nebuvo praplėstos ir pats viešasis administravimas Lietuvoje išliko itin siauras, apimantis tik administracinį reglamentavimą ir jurisdikcinės funkcijos vykdymą, bet neapimantis viešųjų paslaugų teikimo.

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

Europos Sąjunga – ES

Jungtinė Karalystė – JK.

Jungtinės Amerikos Valstijos – JAV

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas – LVAT

Straipsnis – str.

Dalis – d.

Viešojo administravimo įstatymas – VAI

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SAMPRATA

Šioje darbo dalyje analizuojama viešojo administravimo samprata, akcentuojant viešojo administravimo apibrėžtį, teorinį diskursą, kuriame aptariamos viešojo administravimo teorijos bei apžvelgiami pokyčiai, įvykę viešojo administravimo reglamentavime Lietuvoje.

1.1. Viešojo administravimo apibrėžtis

1947 m. P. H. Appleby apibrėžė viešąjį administravimą kaip viešąjį vadovavimą viešiesiems reikalams, tiesiogiai atsakingą už vykdomuosius veiksmus. Demokratijoje tai susiję su tokia lyderyste ir vykdomaisiais veiksmais, kurie gerbia ir prisideda prie piliečių orumo, vertės ir galimybių¹⁷. Beveik tuo pat metu G. R. Clapp, tuometinis Tenesio slėnio JAV administratorius, apibrėžė viešąjį administravimą kaip viešą priemonę, kuria demokratinė visuomenė gali labiau save realizuoti. Tai reiškia, kad viešasis administravimas turi būti susijęs su teisingumu, laisvės ir žmonių didesnių ekonominių galimybių sampratomis ir todėl turi rūpintis žmonėmis, idėjomis ir daiktais¹⁸. Taigi šie autoriai viešąjį administravimą siejo su vykdomąja valdžia. Tačiau P. M. Shields, viešąjį administravimą siedama su demokratija ir atsisakydama sąsajos su vykdomąja valdžia, tvirtino, kad viešasis administravimas užsiima gyvos demokratijos produktų valdymu ir įgyvendinimu¹⁹. Pagrindinis terminas „produktas“ reiškia sukonstruotus ar gaminamus daiktus, pvz., kalėjimus, kelius, įstatymus, mokyklas ir saugumą. Viešieji vadovai, kaip įgyvendintojai, naudojami šiais produktais ir dalyvauja kuriant „gyvają“ demokratiją. Gyvoji demokratija yra besikeičianti, organiška, netobula, nesuderinama ir su vertybėmis besijungianti aplinka. Viešajam administravimui būtina priežiūra, nes jam rūpi atskaitomybė, veiksmingas ribotų išteklių naudojimas ir ryšys tarp veiklos, kūrimo ir demokratiškos vertybių²⁰. Visa tai rodo, kad viešasis administravimas yra būtinas demokratinėje visuomenėje.

D. H. Rosenbloom²¹ viešojo administravimo apibrėžimus suskirstė į tris kategorijas: politikos, vadybos ir teisės. J. M. Shafritz ir E. W. Russell²² praplėtė šias kategorijas ir minėtus apibrėžimus

¹⁷ Paul H. Appleby, „Toward better public administration“, *Public Administration Review* 7,2 (1947): 93.

¹⁸ Gordon R. Clapp, „Public administration in an advancing south“, *Public Administration Review* 8, 3 (1948): 169.

¹⁹ Patricia M. Shields, „Pragmatism as a philosophy of science: A tool for public administration“, *Research in Public Administration*, 4 (1998): 195.

²⁰ *Ibid.*

²¹ David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk ir Richard M. Clerkin, *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (Routledge, 2022), 40

²² Jay M. Shafritz, Edward W. Russell ir Christopher Borick, *Introducing public administration* (Routledge, 2015), 72.

suskirstė į politikos, teisės, vadybos ir profesinius. V. Smalskys²³ viešojo administravimo sampratą politikos, vadybos ir teisės sąsajų aspektu apibūdino teigdamas, kad viešajame administravime reikalingas politinis supratimas, teisinių sprendimų įgyvendinimas ir vadybinis efektyvumas.

Kad viešasis administravimas yra glaudžiai susijęs su politika ir be jos negali egzistuoti, teigė A. Farazmand²⁴ ir F. W. Riggs²⁵. Pasak A. Bakavecko²⁶, būtent tuo viešasis administravimas ir skiriasi nuo kitų rūšių administravimo. Peters²⁷, remdamasis E. C. Page, išvelgia mažiausiai dvi priežastis, siejančias viešąjį administravimą su politika: pirma, biurokratija tiesiogiai formuoja viešąją politiką, kurdama visuomenės taisykles ir rengdama teisės aktus. Tuo atveju, kai biurokratai viešosios politikos tiesiogiai neformuoja, jie politikos klausimais patarinėja savo politiniams lyderiams. Aukštesnieji valstybės tarnautojai tarpininkauja tarp organizacijų, už kurias yra atsakingi ir politinių lyderių, tokiu būdu jų vaidmuo yra svarbus siekiant, kad valdymas būtų efektyvus. Antra, politikai bendradarbiauja su valstybės tarnautojais, kurie vykdo valdžios programą. Sunku rasti neutralių, nepriklausomų valstybės tarnautojų – kadangi politikai nori savo politiką įgyvendinti, jie ieško valstybės tarnautojų, pasirošusių jų programą vykdyti²⁸. A. Raipa²⁹ teigia, kad viešasis administravimas yra sudėtinga sistema, daranti poveikį didelei visuomenės daliai. Minėtas autorius viešąjį administravimą įvardija ir kaip visoms šalims ir valdymo formoms būdinga veiklą, tačiau įvairiose šalyse viešojo administravimo procesai ir struktūra yra skirtinga, kadangi jai daro įtaką skirtingi socialiniai, ekonominiai veiksniai, specifinės politinės jėgos, interesai ir t.t.³⁰ Visa tai atskleidžia tiesiogines ir netiesiogines viešojo administravimo sąsajas su politika ir parodo jo sampratos politinį aspektą.

A. Bakaveckas³¹ pažymi, kad viešasis administravimas glaudžiai susijęs su teise todėl, kad tai yra veikla, kurią vykdo valstybė ir yra siejamas būtent su viešosios teisės šaka bei jos įgyvendinimu. Teisinis viešojo administravimo sampratos aspektas pasireiškia tuo, kad administracinis aktas visada būtinas taikant bendrąją teisę ir viešasis administravimas be teisinio pagrindo funkcionuoti negali. Taigi šiuo aspektu viešojo administravimo esmę sudaro teisinis reglamentavimas, kuris yra įvardijamas kaip viena iš seniausių funkcijų, priskirtų valdžiai. Viešojo administravimo subjektų veikloje teisinis reglamentavimas yra plačiai paplitęs, ir su juo kasdien susiduriame. Taip pat ir viešosios teisės

²³ Vainius Smalskys, „Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais“ Iš: *Viešasis valdymas* (Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2010), 11–12.

²⁴ Ali Farazmand (ed), *Handbook of comparative and development public administration* (CRC press, 2019), 48.

²⁵ Fred W. Riggs, „Bureaucratic links between administration and politics“, in *Handbook of comparative and development public administration* (Routledge, 2019): 815.

²⁶ Audrius Bakaveckas, „Kategorijų-vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas-samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje“, *Jurisprudencija* 2 (2007): 46.

²⁷ B. Guy Peters, „Koks yra politinis administratorių vaidmuo?“, iš: *Viešojo administravimo teorijos* (Vilnius: MRU, 2015), 9.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Alvydas Raipa, „Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika“, *Public Policy and Administration* 1, 1 (2002):12.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Bakaveckas, *op. cit.*

subjektai teisės normų taikyti negali, jeigu jos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nėra nustatytos. Teisės aktai įstatymų leidėjo pavedami detalizuoti tiems viešojo administravimo subjektams, kuriems jie skirti³². Teisinis ir politinis viešojo administravimo sampratos aspektas atsiskleidžia A. G. Raišienės³³ pateiktame apibrėžime, kuriame viešasis administravimas yra kaip valdžios, kurią išrinko visuomenė, politikos įgyvendinimas pasitelkiant įstatymus ir valstybės administravimo subjektus. Teisinis aspektas pažymimas ir Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatyme suformuluotoje viešojo administravimo apibrėžtyje, kurioje nurodoma, kad tai yra „*teisės aktais reglamentuota viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti: administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas*“. Ši formuluotė atspindi viešojo administravimo esmę – vieša veikla, skirta teisės aktų įgyvendinimui, administracinių paslaugų teikimui, jų teikimo administravimui ir priežiūrai. A. Bakaveckas³⁴ pažymi, kad formalus viešojo administravimo apibrėžimas parodo, jog vienas esminių viešojo administravimo požymių vykdomojo pobūdžio veikla. Tačiau Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas (LVAT) yra nurodęs, kad ne kiekviena veikla, turinti viešąją reikšmę, laikytina viešuoju administravimu. Viešuoju administravimu laikoma tik veikla, atitinkanti VAĮ 2 str. 1 d. ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2016) 2 str. 1 d. nurodytą apibrėžimą³⁵.

V. Smalskys³⁶ pateikia apibrėžimą, kuriame viešasis administravimas apibrėžiamas kaip visuma sprendimų, valdymo ir procesų, kurie užtikrina visuomenės poreikių tenkinimą kartu dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei. Pasak minėto autoriaus, šis apibrėžimas aiškiai parodo politikos ir vadybinius viešojo administravimo sampratos aspektus, o jo formuluotėje jaučiamas anglosaksiškas požiūris į viešąjį administravimą: viešasis valdymas (*angl. public governance*) veikia kartu su visuomenės (viešuoju) dalyvavimu (*angl. public participation*). Vadybinis aspektas atsiskleidžia apibrėžimuose, kuriuose viešasis administravimas siejamas su viešosiomis gėrybėmis. Anot S. Lalor³⁷, jei visuomenė turi viešąją valdžią, kuri suteikia bent vieną viešąją gėrybę, galima sakyti, kad ji turi ir viešąjį administravimą, o jei nėra viešosios valdžios, arba bent vienos teikiamos viešosios gėrybės, tai reiškia, kad viešojo administravimo nėra. Tokiu būdu viešasis administravimas yra viešasis viešųjų gėrybių teikimas, kai paklausos funkciją daugiau ar mažiau efektyviai tenkina politika, kurios pagrindinis įrankis yra retorika, teikiant viešąsias gėrybes, o pasiūlos funkciją daugiau

³² Bakaveckas, *supra note*, 26:46

³³ Agota Giedrė Raišienė, „Interaction Problems of State Government and Local Self-government“, *Viešoji Politika ir Administravimas* 4 (2003): 18.

³⁴ Bakaveckas, *op.cit.*, 47.

³⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1289-438/2015

³⁶ Vainius Smalskys, „Viešojo administravimo mokslo pagrindai“, iš: *Viešojo administravimo teorijos* (Vilnius: MRU, 2015), 17.

³⁷ Stephen Lalor, *A general theory of public administration* (Dublin: CreateSpace), 148.

ar mažiau efektyviai tenkina viešasis valdymas, kurio pagrindiniai įrankiai yra aktai, teikiantys viešąsias gėrybes. A. Bakaveckas ir kt.³⁸ viešąjį administravimą taip pat sieja su viešosiomis gėrybėmis ir teigia, kad viešosios gėrybės yra tos, kurias sukuria ne rinka, o valstybė. Pasak I. Deviatnikovaitės³⁹, viešasis administravimas Lietuvoje apima tik viešųjų paslaugų administravimą. Taigi viešasis administravimas šiame kontekste apima viešųjų gėrybių, kuriomis gali naudotis visi gyventojai ir ūkiniai subjektai, administravimą. Čia atsiskleidžia ir moralinis viešojo administravimo tikslas, numanomas priimant savo vaidmenį – tai yra maksimaliai padidinti visuomenės galimybes patenkinti savo poreikius.

B. G. Peters⁴⁰ kelia klausimą, kas viešajame administravime dominuoja – vadybininkas ar tradicinis administratorius. Pasak minėto autoriaus, pagal M. Weber suformuotą valstybės tarnautojo sampratą, tarnautojas privalo vadovautis teisės aktais ir organizacijoje nustatytais taisyklėmis. Taigi šioje sampratoje atsiskleidžia teisinis aspektas. Tačiau galimas požiūris, kai valstybės tarnautojo veikla traktuojama kaip vadybinė veikla, reikalinga užduoties atlikimui – tokiu būdu ši samprata orientuota ne į teisinius, o į vadybinius veiklos aspektus. Remiantis šia samprata, vadybininkas neveiks prieš įstatymą, tačiau ruošiant ir įgyvendinant viešąsias programas, nebus teikiama pirmenybė įstatymų apribojimams. Minėtas autorius⁴¹ mano, kad koks vaidmuo – vadybininko ar administratoriaus – bus dominuojantis, tam tikra prasme priklausys nuo kultūrinio ir politinio konteksto: pvz., amerikiečiai valstybės tarnautojai save labiau identifikuoja kaip vadybininkus, o europiečiai savo vaidmenį labiau sieja su teisiniu aspektu. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad naujosios viešosios vadybos šalininkai⁴² valstybės tarnautojus linksta paversti tarnautojais, vadybos principus taikančius atliekant savo užduotis, taip sumažindami jų įsipareigojimus veikti sąžiningai ir visiems žmonėms lygiai, būdingus tradiciniam viešojo administravimo požiūriui.

Apibendrinta viešojo administravimo samprata teisiniu, politiniu ir vadybiniu požiūriu pateikiama 1 lentelėje (1 priedas), kurioje matyti, kad *teisiniu požiūriu* viešasis administravimas yra veikla, kurią reglamentuoja teisės aktai, o viešajam administravimui priskiriami subjektai teisės aktų normas įgyvendina⁴³. *Politiniu požiūriu* viešasis administravimas turi sąsajų su viešąja politika, kadangi tiek viešojoje politikoje, tiek ir viešajame administravime, naudojami tie patys modeliai, o valdžia bendradarbiauja su politika⁴⁴. *Vadybiniu požiūriu* viešajame administravime taikomi tie patys

³⁸ Audrius Bakaveckas ir kiti, *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005), 475.

³⁹ Ieva Deviatnikovaitė, „Viešasis interesas, viešosios paslaugos ir sutartys kaip viešojo administravimo turinys“, *Jurisprudencija* 26, 2 (2019): 404.

⁴⁰ B. Guy Peters, „Viešojo sektoriaus vadybininkas ar tradicinis administratorius?“, iš: *Viešojo administravimo teorijos* (Vilnius: MRU, 2015):10.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Tom Christensen ir Per Lægred, *The Ashgate research companion to new public management* (Routledge, 2016), 391.

⁴³ Bakaveckas, *op cit.*, 50; VAĮ 2 str. 18 d.

⁴⁴ Raišienė, *supra note*, 33: 18; Raipa, *supra note*, 29: 12; Appleby, *supra note*, 17: 93.

teoriniai ir praktiniai metodai, kaip ir privačiame sektoriuje, išskyrus pelno naudojimą asmeninių poreikių tenkinimui Vadybinis požiūris atsiskleidžia, kai valdžia gyventojams teikia paslaugas ir skatina juos pačius spręsti problemas⁴⁵.

Tačiau viešasis administravimas gali būti apibrėžiamas ir remiantis kitais požiūriais. I. Deviatnikovaitė⁴⁶ pažymi, kad viešąjį administravimą galima apibūdinti materialiuoju (funkciniu) ir formaliuoju (instituciniu organizacinio) požiūriu. Būtent materialusis – funkcinis požiūris nurodo, kad viešasis administravimas yra tokia valstybės ar kitų viešųjų institucijų veikla, kuri nėra priskirta nei įstatymų leidžiamajai, nei teisminei valdžiai. Remiantis minėta autore⁴⁷, Lietuvoje viešasis administravimas funkciniu požiūriu reiškia norminių ir taip pat individualių administracinių aktų priėmimą. Lyginant su kitomis šalimis matoma, kad jose viešojo administravimo funkcinė reikšmė yra platesnė, pavyzdžiui, Prancūzijoje ir Vokietijoje viešojo administravimo veikla neapsiriboja vien tik administraciniu reglamentavimu, ar jurisdikcine funkcija. Būtent į viešojo administravimo sritis taip pat patenka ir viešųjų paslaugų teikimas, viešieji pirkimai, viešųjų ir privačių subjektų partnerystė. Tai parodo, kad Lietuvoje viešojo administravimo funkcinė reikšmė nėra tiek išplėsta, kiek kai kuriose užsienio šalyse⁴⁸. Pasak E. A. Vitkutės⁴⁹, funkcinio požiūriu viešasis administravimas reiškia tai, kad konkretaus asmens (fizinio ar juridinio) priskyrimas viešojo administravimo subjektams priklauso ne nuo teisinės formos ar priskirtinumo valstybės, savivaldybės institucinei sistemai, o nuo faktinio teisės aktais jam nustatytų funkcijų pobūdžio. Tam, kad asmuo (fizinis, juridinis) būtų laikomas viešojo administravimo subjektu, jam pagal nustatytą tvarką turi būti pavesta vykdyti nors vieną iš viešojo administravimo veiklos rūšių, įtvirtintų VAĮ. Tai reiškia, kad asmuo, laikomas viešojo administravimo subjektu, teikia nustatytą informaciją; konsultuoja asmenis pagal savo kompetenciją; vykdo administracines procedūras; atlieka vidaus administravimą, jei viešojo administravimo subjektu yra viešasis juridinis asmuo. Tuo tarpu formaliuoju požiūriu viešasis administravimas apibrėžiamas kaip administracinių institucijų veikla⁵⁰.

Atkreiptinas dėmesys, kad šiuolaikinėje visuomenėje viešojo administravimo terminas vis dažniau yra keičiamas į viešosios vadybos terminą. Šią paradigmų kaitą pažymi ir Lietuvos⁵¹, ir

⁴⁵ Arvydas Guogis ir Dangis Gudelis, „Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai“, *Public Policy and Administration* 1, 4 (2003): 26; Smalskys, *supra note*, 36:17; Lalor, *supra note*, 37: 148.

⁴⁶ Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė* (Vilnius: MRU, 2021):24.

⁴⁷ Ieva Deviatnikovaitė, „Viešasis interesas, viešosios paslaugos ir sutartys kaip viešojo administravimo turinys“, *Jurisprudencija*, 26, 2 (2019): 409.

⁴⁸ *Ibid.*, 411

⁴⁹ Evelina Agota Vitkutė, „Asociacijų priskyrimo viešojo administravimo subjektams problematika“, *Teisė* 106 (2018): 160.

⁵⁰ Deviatnikovaitė, *supra note*, 46: 23

⁵¹ Deviatnikovaitė, *supra note*, 46: 23; Vladislavas Domarkas, „Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose“, *Viešoji politika ir administravimas* 10, 1 (2011): 9.

užsienio mokslininkai⁵². Tačiau D. Hendrych⁵³ nuomone, viešosios vadybos terminas nėra tinkamas siekiant apibrėžti viešąjį administravimą, kaip valstybės tarnybą ar funkcijų bei institucijų sistemą, kurios tikslas yra atsižvelgiant į viešąjį interesą administruoti viešąją politiką. E. Stroińska⁵⁴ patvirtina, kad šis terminas labiau tinkamas viešojo sektoriaus rinkodarą skatinančių mechanizmų įgyvendinimui, kuomet moderni vietos valdžia vis labiau primena privačią įmonę. A. Karatas⁵⁵ teigia, kad viešojo vadyba yra tam tikra skėtinė koncepcija, kuria siekiama hibridizuoti skirtingus, net ir prieštarigus principus, vertybes ir normas, paremtas privataus sektoriaus logika, kliento požiūriu, rinka ir konkurencija. Tai rodo, kad viešojo vadyba ir viešasis administravimas (*angl. public management and public administration*) nėra tapatūs – viešasis administravimas paremtas tradicine viešojo administravimo samprata, o viešojo vadyba reiškia privataus sektoriaus praktikos perėmimą viešajame administravime. Tokiu būdu valstybės tarnautojų darbas tampa labiau vadybinis, o ne administracinis.

Visa tai, kas išdėstyta, patvirtina A. Verma⁵⁶ ir A. Bakavecko⁵⁷ išsakytą nuomonę, kad viešasis administravimas neturi visuotinai priimto apibrėžimo, nes jo apimtis tokia didelė ir tokia diskutuotina, kad jį lengviau paaiškinti nei apibrėžti, nes viešasis administravimas apima įvairias viešąsias sritis – pradedant gynyba, nacionaliniu saugumu, socialiniu aprūpinimu ir finansų ir mokesčių administravimu ir personalo valdymu⁵⁸.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota mokslinė literatūra, galima teigti, kad viešasis administravimas reiškia vyriausybės politikos įgyvendinimą per konkrečius įgaliojimus, metodus ir dokumentus. Viešasis administravimas yra praktinė sritis, kuri yra kuriama vietinių problemų ir klausimų sprendimo tikslais. Valstybės tarnautojai yra atsakingi už vietos bendruomenės prašymų svarstymą ir problemų sprendimą remiantis oficialia valstybės politika. Viešojo administravimo samprata priklauso nuo to, kokių požiūriu remiantis bandoma tą sampratą apibrėžti – politiniu požiūriu tai yra biurokratija, bendradarbiavimas formuojant viešąją politiką. Teisiniu požiūriu – tai reglamentuotos taisyklės, kuriomis vadovaujasi viešojo administravimo subjektai. Vadybiniu požiūriu – tai yra visa tai, ką daro vykdomoji valdžia, naudodama privataus sektoriaus metodus. Vadybinis požiūris atsiskleidžia, kai valdžia gyventojams teikia paslaugas ir skatina juos pačius spręsti problemas Remiantis funkcinio (materialiuoju) požiūriu, viešasis administravimas yra viešųjų

⁵² K., Ingram ir Vitalii Nitsenko, „Comparative analysis of public management models“, *Scientific Bulletin of National Mining University* 4 (2021): 122; Ewa Stroińska, „New public management as a tool for changes in public administration“, *Journal of Intercultural Management* 12, 4 (2020): 1; Adnan Karatas, „Post-new public management paradigm and its effects on public administration“, *Social mentality and researcher thinkers Journal* 5, 26 (2019): 1796.

⁵³ Cit. pagal Deviatnikovaitė, *supra note*, 46: 23

⁵⁴ Stroińska, *op. cit.*

⁵⁵ Karatas, *op. cit.*

⁵⁶ Alok Verma, *Public Administration and Public Policy* (KK Publications, 2022), 89.

⁵⁷ Bakaveckas, *supra note*, 26: 50

⁵⁸ Bakaveckas, *supra note*, 26:50

institucijų veikla, nepriskiriama nei įstatymų leidžiamajai, nei teisminei valdžiai. Formaliuoju (instituciniu) požiūriu viešasis administravimas apibrėžiamas kaip administracinių institucijų veikla.

1.2. Viešojo administravimo teorinis diskursas

Mokslinėje literatūroje⁵⁹ yra pažymima, kad viešojo administravimo teorijos yra istorijos, organizacinės teorijos, socialinės teorijos, politikos teorijos ir kitų susijusių teorijų samplaika, sutelkianti dėmesį į valstybės tarnybos reikšmę, struktūrą ir funkcijas. Egzistuoja trys viešojo administravimo teorijos atšakos: *klasikinė viešojo administravimo teorija; naujoji viešojo administravimo teorija ir postmodernioji viešojo administravimo teorija*. Kiekviena teorija grindžiama unikaliu įsitikinimų rinkiniu apie tai, kaip žmonės elgiasi organizacijos aplinkoje⁶⁰.

1.2.1. Klasikinė viešojo administravimo teorija

Žymiausias *klasikinės viešojo administravimo teorijos* atstovais mokslinėje literatūroje⁶¹ vienareikšmiškai įvardijami W. Wilson, M. Weber ir F. Taylor. W. Wilson yra laikomas viešojo administravimo teorijos „tėvu“ dėl savo idėjų, pateiktų knygoje „Administravimo studija“ (*angl. „The Study of Administration“*, 1887), kurioje jis pabrėžė, kad biurokratija turi būti valdoma panašiai kaip verslas. W. Wilsono nuomone, visos šalies valdžios institucijos turėtų būti suskirstytos į du sektorius – administravimo ir politikos. Pagrindinis viešojo administravimo tikslas yra vykdyti federalinį įstatymą ir veiksmingai įgyvendinti vyriausybės reglamentus. Įdomu tai, kad W. Wilson buvo įsitikinęs, jog reglamentus įgyvendinti yra sunkiau nei teoriškai juos parengti. W. Wilson įvardijo esminį skirtumą tarp administravimo ir politikos – jo teigimu, politikos vykdymas yra labiau susijęs su verslo sistema ir valdymo metodais. W. Wilson pasisakė už tokias sąvokas kaip profesionalumas, nepolitinė sistema ir nuopelnais pagrįstas paaukštinimas ir teigė, kad biurokratija turėtų būti praktiška. Reikšminga yra W. Wilson nuomonė išsakyta apie valstybės tarnautojų profesionalumą – jis teigė, kad valstybės tarnautojai turėtų būti profesionalūs ir atsakingi žmonės, kurie išmano ir supranta vietines problemas bei globalią šalies politinę sistemą⁶².

⁵⁹ H. George Frederickson ir kiti, *The public administration theory primer* (Routledge, 2018)13; Rosenbloom et al., *supra note*, 21: 40

⁶⁰ Kazeem Oyedele Lamidi, „Theories of public administration: An anthology of essays“, *International Journal of Politics and Good Governance* 6, 3 (2015): 2.

⁶¹ Oksana Kiforenko, „Public administration notion: historical genesis“. *Таврійський науковий вісник* 3 (2021): 30; K.Ingram ir Vitalii Nitsenko, „Comparative analysis of public management models“, *Scientific Bulletin of National Mining University* 4 (2021): 122; Steven G. Koven ir Steven G. Koven, „Theoretical Grounding of Bureaucratic Ethics“, *The Case Against Bureaucratic Discretion* (2019): 3.

⁶² Gbosien Chris Sokoh, „Thomas Woodrow Wilson’s Contributions to Administrative Thought and Its Critique“, *Journal of Danubian Studies and Research* 10, 1 (2020): 462.

W. Wilson teorija buvo kritikuojama už tai, kad jam nepavyko išaiškinti, kokie turėtų būti santykiai tarp administracinių institucijų ir politikos. Taip pat nepavyko išaiškinti, ar viešasis administravimas kada nors galėtų tapti abstrakčiu mokslu, panašiu į kitus mokslus⁶³. G. C. Sokoh⁶⁴ teigimu, jis buvo kritikuojamas už tai, kad viešajam administravimui taikė verslo metodus, neatskleidė valstybės tarnybos įkūrimo ir konstitucinės valdžios paskirstymo problemos, kad jo teorijoje daugiausia dėmesio skiriama argumentams dėl administravimo ir politikos atskyrimo. Visa tai vertė mokslininkus skirtingai interpretuoti W. Wilson idėjas, be to, jo viešojo administravimo studijos, kaip yra pastebėjęs ir pats W. Wilson, buvo pernelyg bendro pobūdžio, per plačios ir per daug neaiškios, todėl iškėlė daugiau klausimų, nei pateikė atsakymų⁶⁵. Tačiau nepaisant kritikos, W. Wilson teorija tapo pagrindine šiuolaikinės JAV viešojo administravimo sistema⁶⁶.

Vokiečių sociologas M. Weber XIX a. pabaigoje sukūrė *biurokratijos teoriją*, kurioje pabrėžė biurokratinį viešojo administravimo aspektus. M. Weber biurokratiją apibrėžė kaip hierarchinę organizacinę struktūrą, kuria siekiama valdyti įvairias vietos gyventojų gyvenimo sritis. M. Weber viešąjį administravimą siejo su valdžios dominavimu ir teigė, kad pagrindinis valdžios tikslas yra dominavimo įtvirtinimas šalyje, kuris gali būti įgyvendinamas administruojant. Tokiomis sąlygomis dominavimas gali būti įtvirtintas teisiškai⁶⁷. Taigi paprastai tariant, M. Weber biurokratiją siejo su viešuoju administravimu, apibrėždamas šias dvi sąvokas kaip autoritetą. Pasak F. Sager & C. Rosser⁶⁸, M. Weber modernizacija ir atitinkamos žmonių transformuotos pasaulėžiūros buvo prielaidos racionaliam valdymui ir neišvengiamai vedė į racionalią biurokratiją, o jo racionalizacijos tezė remiasi valdymo sociologija, kurią sudaro trys autoriteto tipai: charizmatiškas, tradicinis ir racionalus.

Reikšminga M. Weber teorijoje yra tai, kad jis sukūrė teorinius biurokratinės sistemos pagrindus⁶⁹:

- Funkcinė specializacija ir galių pasiskirstymas pagal veiklos sritis;
- Valdžių paskirstymas, siekiant maksimaliai padidinti institucijos veiksmingumą;
- Profesionalūs darbo metodai ir požiūriai į įvairių socialinių problemų sprendimą;
- Biurokratinių institucijų darbas grindžiamas oficialiais teisiniais dokumentais;
- Biurokratinė sistema yra hierarchinė, o aukštesni lygiai kontroliuoja žemesniųjų darbą ir efektyvumą;

⁶³ Sokoh, *supra note*, 62:462.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Agulhon, S., & Mueller, T. M. (2023). Between fairness and efficiency: testing Wilson's theory of public administration, *Journal of the History of Economic Thought*, 45(1), p. 94.

⁶⁷ Hassan Elkatawneh, „Classical theories of public administration“. SSRN Electronic Journal, (2013): doi:10.2139/ssrn.2248449.

⁶⁸ Fritz Sager ir Christian Rosser, „Weberian bureaucracy“. In *Oxford research encyclopedia of politics* (2021): <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.166>

⁶⁹ Pagal Elkatawneh, *op.cit.*

- Biurokratinės sistemos nariai turėtų būti profesionalūs, lankstūs ir apmokyti.

Taigi M. Weber sukurta teorija buvo siekiama sukurti specifinę biurokratinę sistemą, skirtą efektyviai reguliuoti valstybės klausimus. Viešasis administravimas turi biurokratinių bruožų dėl struktūrinio išdėstymo ir hierarchinės struktūros. Visa tai leidžia teigti, kad M. Weber racionaliosios biurokratijos teorijos šalininkai įžvelgia viešojo administravimo efektyvumo didinimo perspektyvas atibojant administravimą ir hierarchinę struktūrą, sukuriant preciziškas darbo taisykles ir būtinybę aiškiai reglamentuoti valstybės tarnautojų veiklą.

M. Weber teorija sulaukė didžiulio mokslininkų dėmesio. Dėl savo paprastumo ir patrauklumo ji buvo linkusi tapti stereotipu, taip ir atsitiko. Tačiau po Antrojo pasaulinio karo M. Weber teorija buvo paversta atpirkimo ožiu už nemadingą administravimą, pagrįstą hierarchija ir biurokratija⁷⁰. Biurokratinė M. Weber teorija dažnai buvo kritikuojama už tai, kad joje neatsižvelgiama į žmogiškąjį faktorių valstybės tarnautojų bendradarbiavime su darbuotojais⁷¹. Be to, M. Weber daugiausia dėmesio skyrė aukštesniems hierarchiniams valdžios lygiams, o jo teorija atskyrė socialinį ir profesinį darbuotojų gyvenimą⁷². Galiausiai ekspertai teigia, kad šis teorija apima daug neaiškių teiginių, kurie gali būti klaidingai suprasti. Taip pat buvo rimtos kritikos dėl paties modelio, įskaitant tvirtinimus dėl empirinio netikslumo⁷³.

Mokslu paremta viešojo administravimo teorija buvo sukurta XX a. pradžioje JAV. Pirmąsias šios teorijos idėjas sukūrė F. Taylor, kuris viešąjį administravimą traktavo per darbo ir produktyvumo aspektą⁷⁴. F. Taylor buvo suinteresuotas padidinti produktyvumą ir tobulinti darbo procesą ir savo teorijoje teigė, kad optimizuojant ir supaprastinant darbą, padidėtų našumas. Du pagrindiniai teiginiai pabrėžiantys produktyvumo aspektą yra⁷⁵:

- Produktyvumas – tai sistemos būseną, susidedanti iš konkrečių tvarių elementų ir veikianti siekiant konkrečių tikslų;
- Produktyvumas gali būti analizuojamas kaip žmonių veiklos procesas, kuriuo siekiama įdiegti naujoves esamoje sistemoje, siekiant ją subalansuoti su esamu mokslo ir technologijų išsivystymo lygiu.

Taigi F. Taylor teorija sutelkė dėmesį į įsitikinimą, kad priversti žmonės dirbti tiek, kiek jie gali, nėra taip efektyvu, kaip optimizuoti darbo atlikimo būdą. 1909 m. F. Taylor paskelbė mokslinio

⁷⁰ Sager ir Rosser, *supra note*, 68

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Vadim Kvachev, „From Weberian bureaucracy to networking bureaucracy“, *Социологическое обозрение* 18, 2 (2019): 28.

⁷³ Sager ir Rosser, *supra note*, 68

⁷⁴ Peter Cappelli, „Stop overengineering people management“, *Harvard Business Review* 98,5 (2020): 56.

⁷⁵ Pagal Elkatawneh, *supra note*, 67.

valdymo principus (*angl. The Principles of Scientific Management*), kuriuose akcentuojami keturi principai. F. Taylor teigė⁷⁶:

- Pakeiskite darbą „nykščio taisykle“ arba paprastu įpročiu ir sveiku protu, o vietoj to naudokite mokslinį metodą darbui tirti ir nustatyti efektyviausią konkrečių užduočių atlikimo būdą;
- Užtuot tiesiog paskyrę darbuotojus bet kokiam darbui, suderinkite darbuotojams jų darbus, atsižvelgdami į jų gebėjimus ir motyvaciją, ir išmokykite juos dirbti maksimaliai efektyviai;
- Stebėkite darbuotojų veiklą, pateikite jiems instrukcijas bei prižiūrėkite, kad užtikrintumėte, jog jie naudojami efektyviausiais darbo metodais;
- Paskirstykite darbą tarp vadovų ir darbuotojų taip, kad vadovai praleistų laiką planuodami ir mokydami, o darbuotojai galėtų efektyviai atlikti savo užduotis.

Tai rodo, kad F. Taylor teorija aiškino, jog darbo optimizavimas reiškia produktyvumą ir efektyvumą, o ne tai, kaip darbuotojai yra priversti sunkiai dirbti. Taigi šios mokslinės valdymo teorijos esmė yra ta, kad produktyvumas gali padidėti supaprastinant ir optimizuojant darbą. Visa tai rodo, kad F. Taylor teorija nebuvo tiksliai sutelkta į konkrečių viešojo administravimo modelių kūrimą.

F. Taylor teorija yra kritikuojama už tai, kad skatina mintį, jog yra „vienas teisingas būdas“ ką nors padaryti⁷⁷; kadangi F. Taylor suskirsto užduotis į mažus žingsnelius ir sutelkia dėmesį į tai, kaip kiekvienas asmuo gali geriausiai atlikti konkrečią veiksmų seką, tai prieštarauja šiuolaikinėms metodikoms⁷⁸. Šiuolaikinės metodikos nagrinėja darbo sistemas, siekiant įvertinti efektyvumą ir maksimaliai padidinti produktyvumą. Taigi F. Taylor propaguojama ekstremali specializacija prieštarauja šiuolaikinėms idėjoms, kaip sukurti motyvuojančią ir pasitenkinimą teikiančią darbo vietą⁷⁹. F. Taylor atskiria rankinį darbą nuo protinio darbo, kai šiuolaikinės produktyvumo didinimo praktikos siekia įtraukti darbuotojo idėjas, patirtį ir žinias⁸⁰.

Tai, kas išanalizuota, rodo, kad klasikinė viešojo administravimo teorija yra kelių teorijų, sukurtų skirtingose šalyse ir skirtų valdymui paaiškinti, derinys. Klasikinis požiūris į viešąjį administravimą atsirado analizuojant, kaip valdžios kontrolė veikia darbo efektyvumą. Teorija pradėta kurti XIX a.

⁷⁶ Pagal Sonia Taneja, Mildred Golden Pryor ir Leslie A. Toombs, „Frederick W. Taylor's scientific management principles: Relevance and validity“, *Journal of Applied Management and Entrepreneurship* 16, 3 (2011): 60.

⁷⁷ Showkat Ahmad Dar, „The Relevance of Taylor's Scientific Management in the Modern Era“, *Journal of Psychology and Political Science (JPPS)* 2, 06 (2022): 1.

⁷⁸ Joss Moorkens, „A tiny cog in a large machine. Digital Taylorism in the translation industry“, *Translation Spaces* 9, 1 (2020): 12.

⁷⁹ Ioanna Lykourantzou, Lionel P. Robert Jr ir Pierre-Jean Barlatier, „Unleashing the potential of crowd work: The need for a post-Taylorism crowdsourcing model“, *Management* 24, 1 (2022): 64.

⁸⁰ Hong Yu Liu, „Digital Taylorism in China's e-commerce industry: A case study of internet professionals“, *Economic and Industrial Democracy* 44, 1 (2023): 262.

pabaigoje, kai darbuotojų teisės ir statusas buvo aktualiausi klausimai, todėl daug dėmesio skiriama jų padėties analizei ir keitimui. Apibendrintai klasikinės viešojo administravimo teorijos autorių požiūrių palyginimas pateikiamas 2 lentelėje (2 priedas), kurios duomenys rodo, kad klasikinę viešojo administravimo teoriją galima suskirstyti į dvi šakas – biurokratijos teoriją ir mokslinio valdymo teoriją. Biurokratijos teorijos šalininkai W. Wilson ir M. Weber viešąjį administravimą sieja su biurokratija, o mokslo valdymo teorijos pradininkas F. Taylor viešąjį administravimą sieja su mokslinės vadybos aspektais.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota moksline literatūra, galima teigti, kad klasikinėje viešojo administravimo teorijoje pirmenybė teikiama efektyvumui organizaciniame darbe, profesionalumui, pragmatiškam požiūriui į biurokratiją ir nuopelnais pagrįstam paaugštinimui. Klasikinė sistema apima griežtą atsakomybės ir tikslų apibrėžimą bei visų susijusių funkcijų kontrolę. Biurokratinė teorija kritikuojama už tai, kad joje neatsižvelgiama į žmogiškąjį faktorių valstybės tarnautojų bendradarbiavime su darbuotojais, dėmesys skiriamas aukštesniems hierarchiniams valdžios lygiams, joje yra neaiškių teiginių, kurie gali būti klaidingai suprasti. Mokslu paremta teorija kritikuojama už tai, kad nepripažįstamos alternatyvos, užduotys nėra vientisos, atskirtas fizinis ir protinis darbas.

1.2.2. Naujoji viešojo administravimo teorija

XX a. pabaigoje atsirado naujoji viešojo administravimo teorija, vadinama naująja viešąja vadyba, pasisakanti už privataus sektoriaus praktikos taikymą viešajame administravime, siekiant padidinti efektyvumą ir reagavimą. Šis požiūris pabrėžia orientaciją į klientą, veiklos valdymą ir decentralizavimą⁸¹. F. H. Verbeeten & R. F. Speklé⁸² teigimu, naujoji viešojo vadyba remiasi trimis pagrindinėmis idėjomis: 1) į rezultatus orientuota kultūra, kurioje akcentuojami rezultatai, o ne įnašai ar procesai; 2) viešajame sektoriuje diegiamas veiklos valdymas, pagrįstas tikslais, stebėjimu ir paskatomis; 3) viešojo sektoriaus organizacijos turi decentralizuoti sprendimų priėmimo teises, sumažinti savo pasitikėjimą taisyklėmis ir procedūromis.

H. A. Arale & F. Kiruthu⁸³ pažymi, kad naujojoje viešojoje vadyboje, kaip ir privačiame sektoriuje, pagrindinis dėmesys skiriamas klientų aptarnavimui, akcentuojamas piliečių, kurie yra paslaugų gavėjai arba klientai, sutelkimą į viešąjį sektorių. N. Sriram et al.⁸⁴; G. Singh & N. J. Slack⁸⁵

⁸¹ Nazmul Ahsan Kalimullah, Kabir M. Ashraf Alam ir M. A. Nour, „New public management: Emergence and principles“, 1, 1 (2012): 2; Strońska, *supra note*, 52:1; Karataş, *supra note*, 52:1796.

⁸² Frank H.M. Verbeeten ir Roland F. Speklé, „Management control, results-oriented culture and public sector performance: Empirical evidence on new public management“, *Organization studies* 36, 7 (2015): 953.

⁸³ Hassan Abdullahi Arale ir Felix Kiruthu, „Effect of Devolution on the Performance of Human Resource Function in Health Sector in Kenya: The Case of Garissa County“, *International Journal of Current Aspects* 3 (2019): 58.

⁸⁴ Narathip Sriram et al., „A Comparative Analysis of New Public Management New Public Service and New Public Governance“, *Asian Political Science Review* 3, 2 (2019): 32.

pažymi, kad remiantis naująja viešojo administravimo teorija, piliečiai laikomi „klientais“, o valstybės tarnautojai – viešaisiais vadovais. Naujojoje viešojoje vadyboje bandoma iš naujo suderinti lygiagrečius santykius tarp viešųjų paslaugų vadovų ir jų politinių viršininkų. Remiantis šiuo požiūriu, viešųjų vadovų motyvacija grindžiama paskata (pvz., atlyginimu už darbą), nustatomi aiškūs veiklos tikslai, kurie yra vertinami. Be to, remiantis naująja viešąja vadyba vadovai gali turėti didesnę diskreciją ir laisvę nuspręsti, kaip jiems siekti nustatytų tikslų⁸⁶. Pasak L. Kaboolian, vienos iš naujosios viešojo administravimo teorijos kūrėjų, viešieji vadovai remiantis naujomis viešojo valdymo reformomis gali pasiūlyti daugybę pasirinkimų, iš kurių klientai gali rinktis, įskaitant teisę visiškai atsisakyti paslaugų teikimo sistemos⁸⁷. L. Kaboolian savo teorijoje taip pat pažymi, kad naujasis viešasis valdymas skatina administracines technologijas: konkurenciją, klientų aptarnavimą, rinkos lengvatas, sutarčių sudarymą darbų atlikimo pagrindu, dereguliaciją⁸⁸. Osborne⁸⁹ ir Osborne et al.⁹⁰ pažymi, kad naujojoje viešojoje vadyboje naudojami tokie metodai kaip išskaidymas, klientų pasitenkinimo iniciatyvos, klientų aptarnavimo pastangos, verslumo dvasios taikymas viešosioms paslaugoms ir naujovių diegimas. Visa tai, kad išdėstyta, rodo, kad naujosios viešosios vadybos modelis yra priešingas tradiciniam viešojo administravimo modeliui, kuriame institucinių sprendimų priėmimas, politikos formavimas ir viešųjų paslaugų teikimas remiasi reglamentais, teisės aktais ir administracinėmis procedūromis.

Naujoji viešoji vadyba įsitvirtino angliškai kalbančiose, ekonomiškai pažengusiose šalyse⁹¹. J. M. Alonso et al.⁹² teigimu, pirmasis naujosios viešojo administravimo teorijos praktinio panaudojimo pavyzdys yra viešasis administravimas Jungtinėje Karalystėje (JK), M. Thatcher vadovavimo laikotarpiu. Tuo metu buvo įgyvendinamos esminės reformos valstybės tarnybos sistemoje tokiais aspektais kaip darbo santykiai, valstybės tarnybos vertinimas, auditas ir organizavimas bei finansų valdymas⁹³. Naujoji teorija daugiausia buvo sutelkta į stabilią ekonomiką ir efektyvų viešųjų paslaugų teikimą. Tačiau to meto JK viešojo administravimo sistema dažnai buvo kritikuojama už tai, kad joje pirmiausia buvo rūpinamasi elito interesais ir šis aspektas neigiamai paveikė valdžios institucijų

⁸⁵ Gurmeet Singh ir Neale J. Slack, „New public management and customer perceptions of service quality—a mixed-methods study“, *International Journal of Public Administration* 45, 3 (2022): 242.

⁸⁶ Sriram et al., *supra note*, 84: 32; Singh ir Slack, *supra note*, 85: 242

⁸⁷ Linda Kaboolian, „The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate“, *Public Administration Review* 58, 3 (1998): 189.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Stephen P. Osborne, *Public service logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery* (Routledge, 2020): 28.

⁹⁰ Stephen P. Osborne, Zoe Radnor ir Greta Nasi, „A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach“, *The American Review of Public Administration* 43, 2 (2013): 135.

⁹¹ Kaboolian, *op. cit.*, 189.

⁹² Jose M. Alonso, Judith Clifton ir Daniel Díaz-Fuentes, „Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size“, *Public Management Review* 17,5 (2015): 643.

⁹³ *Ibid.*

gebėjimą priartėti prie kitų visuomenės sluoksnių poreikių. Barzelay⁹⁴ pažymi reikšmingą M. Thatcher įpėdinio J. Major indėlį į naujosios viešojo administravimo teorijos vystymąsi – pasak minėtų autorių, J. Major įgyvendino Kitų žingsnių iniciatyvą, pradėjo vykdyti Piliečių chartijos iniciatyvą, Konkuravimo dėl kokybės, Išteklių apskaitos ir biudžeto sudarymo bei Privačių finansų iniciatyvos programas. Neabejotinai didelį indėlį į naujosios viešojo administravimo teorijos plėtoją įnešė C. Hood, apibrėžęs septynis naujosios viešosios vadybos principus, pabrėžiančius septynis skirtingus naujosios viešosios vadybos aspektus⁹⁵:

1. Profesionalus viešojo sektoriaus valdymas. Svarbu sutelkti dėmesį į valdymą, taikant praktinius metodus. Ši teorija suteikia lyderiams laisvę laisvai valdyti ir atveria diskreciją. Reikalinga atskaitomybė, aiškūs nurodymai, atsakomybė už veiksmus, o ne galios demonstravimas.

2. Aiškūs veikimo standartai. Naudojant šią strategiją, išaiškinami tikslai/ketiniai, pageidautina išreikšti kiekybiškai, terminai, ypač skirti profesionalioms paslaugoms. Reikalinga atskaitomybė, aiškus tikslų išdėstymas, efektyvumas.

3. Išvesties kontrolė. Perėjimas nuo įvesties kontrolės ir biurokratinių procedūrų prie taisyklių, pagrįstų rezultato kontrole, matuojama kiekybiniais veiklos rodikliais. Reikia naudoti veiklos rezultatais pagrįstus vertinimus, kai norima perduoti darbą privačioms įmonėms/grupėms. Reikia pabrėžti rezultatus, o ne procedūras.

4. Decentralizacija. Perėjimas nuo susietos administravimo sistemos prie decentralizuotos sistemos, kurioje direktoriai geba prisitaikyti ir nėra suvaržyti organizacijos apribojimų. Decentralizuotas „vienos eilutės“ biudžetas ir tvarkymas „ištiestos rankos“ pagrindu.

5. Konkurencija. Šis principas yra susijusi su konkurencijos skatinimu viešajame sektoriuje, kurią gali paskatinti terminuotos sutartys. Konkurencija gali atsirasti ir tada, kai vyriausybė siūlo sutartis su privačiais segmentais, o sutartis sudaroma atsižvelgiant į pajėgumą teikti naudą. Konkurencija kaip raktas į mažesnės išlaidos ir aukštesnius standartus.

6. Valdymas taikant privataus sektoriaus praktiką. Šis principas sutelktas į poreikį sudaryti trumpalaikes darbo sutartis ir planuoti. Didesnis lankstumas priimant į darbą, PR technikos naudojimas. Reikia naudoti patikimas privataus sektoriaus valdymo priemones viešajame sektoriuje.

7. Išlaidų mažinimas. „Nuveikti daugiau su mažiau“. Išlaidų mažinimas skatina efektyvumą ir yra vienas iš būdų, kuriuo jis skiriasi nuo tradicinių valdymo metodų

J. M. Alonso et al.⁹⁶ pažymi, kad naujoji viešojo valdymo teorija apima keletą aspektų, kuriuos ekspertai laiko pagrindiniais naujo tipo viešojo administravimo elementais. Esminis klausimas yra

⁹⁴ Michael Barzelay, *The new public management: Improving research and policy dialogue* (California: Univ of California Press, 2001): 17.

⁹⁵ Christopher Hood, „A public management for all seasons?“, *Public administration* 69, 1 (1991): 3.

⁹⁶ Alonso et al., *supra note*, 92:643.

susijęs su valdymu ir jo efektyvumu sprendžiant viešąsias problemas. Teorija valdymą traktuoja kaip praktinę viešojo administravimo sferą, kuri naudojama palaikyti institucijos darbą ir reguliuoti jos efektyvumą sprendžiant pilietinius klausimus.

Tačiau toks požiūris į valdymą yra neretai kritikuojamas. Pasak H. G. Frederickson et al.⁹⁷, šis požiūris pabrėžia vadovo valdymo sprendimų laisvę ir galimybę perdėti autoritetą. Antrasis aspektas, į kurį reikia atsižvelgti kalbant apie naują viešojo administravimo teoriją, yra susijęs su veiklos standartais, kurie yra naudojami kaip esminės charakteristikos vertinant viešojo administravimo darbą⁹⁸.

Taigi išanalizuota mokslinė literatūra leidžia teigti, kad remiantis naująja viešojo administravimo teorija, viešajame administravime svarbu nustatyti aiškius darbo tikslus ir reikalavimus, siekiant padidinti viešojo administravimo darbo efektyvumą ir kokybę. Matyti, kad analizuojama teorija apima kontrolės ir decentralizacijos klausimus, taip pat svarbi kaštų mažinimo problema. Pagrindinis šios teorijos požiūris yra susijęs su kapitalizmo sąvokomis, o viešasis administravimas šiuo požiūriu nagrinėjamas naujų ekonominių santykių formų ir laisvosios rinkos sistemos kontekste. Tačiau pastebėta, kad šios teorijos autoriai neskiria dėmesio visuomenei teikiamų paslaugų skirstymui ir politikos formavimo procesui ir tai galima laikyti šios teorijos trūkumu.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota moksline literatūra, galima teigti, kad naujoji viešojo administravimo teorija orientuota į privatizaciją, strateginį planavimą, darbų atlikimo vertinimą ir kitus vadybinius elementus. Naujosios viešojo administravimo teorijos objektas – klientas, nes ta valdžia, kuri orientuota į klientą, turi būti konkurencinga teikiant paslaugas ir turi turėti išteklius, kuriais naudojasi klientai, rinkdamiesi paslaugų teikėjus. Naujosios viešojo administravimo teorija kritikuojama už tai, kad remiasi vadovo valdymo sprendimų laisve, o viešojo administravimo darbas vertinamas tik veiklos standartais. Trūkumu galima laikyti tai, kad neskiriama dėmesio visuomenei teikiamų paslaugų skirstymui ir politikos formavimo procesui.

1.2.3. Postmoderniojo viešojo administravimo teorija

C. S. King⁹⁹ nuomone, postmoderniojo viešojo administravimo teorija (*angl. Postmodern Public Administration Theory*) išsivystė iš postmodernios eros. Pasak D. J. Farmer¹⁰⁰, Ch. Fox ir H. T. Miller laikytini pagrindiniais postmoderniojo viešojo administravimo teorijos kūrėjais, nes jie sugebėjo atpažinti postmodernią būklę ir jos veikimą viešajame administravime bei viešojoje politikoje. H.T.

⁹⁷ Frederickson et al., *supra note*, 59:95

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Cheryl Simrell King, „Postmodern public administration: In the shadow of postmodernism“, *Administrative Theory & Praxis* 27, 3 (2005): 517.

¹⁰⁰ David Farmer, *Post-Traditional Public Administration Theory: For Better Governmental Praxis* (Routledge, 2021).

Miller & Ch. Fox¹⁰¹, pabrėždami naujos teorijos sukūrimo būtinybę teigė, kad tradicinis požiūris į viešąjį administravimą atima iš viešojo administravimo teoretikų nepriklausomybę, reikalingą įsivaizduoti labiau emancipuotas darbo ir valdymo sąlygas. H. T. Miller¹⁰² pasiūlė ekonominiu naudingumu pagrįstą modelį, kuris, jo teigimu, įvykius gali paaiškinti geriau, nei tradicinis. požiūris į viešąjį administravimą. H. T. Miller išvelgė politikos ir viešojo administravimo sąsajas ir teigė, kad „politikos tinklai yra būdas apdoroti nesutarimus, išreikšti vertybes ir perteikti galimas politikos įgyvendinimo strategijas. Laviruoti viešojo intereso vardu šiame sudėtingame politiškai subtiliame tinkle yra postprogresyvaus viešojo administravimo uždavinys“.¹⁰³ C. S. King¹⁰⁴ teigimu, ši teorija atsirado 1990-aisiais, nors anksčiau jau kurį laiką egzistavo kitose disciplinose. Minėtas autorius istoriškai šios teorijos ištakas išvelgė net Platono idėjose apie viešąją ir bendruomeninę valdžią, kurioje vykdomi politikos formavimo veiksmai kartu su demokratija ir teigė, kad ši teorija suteikia žmonėms įrankius atstatyti mūsų simbolinės ir socialinės tvarkos infrastruktūras; taip pat ši teorija taip klausimus, kas yra teisinga ir neteisinga. Tačiau, pasak minėto autoriaus, vienas iš šios teorijos trūkumų yra tai, kad ji remiasi reliatyvizmu¹⁰⁵.

H.T. Miller & Ch. Fox¹⁰⁶ pažymi, kad postmodernistinio viešojo administravimo teorija buvo atstovaujama politikos ir vadybos studijų rėmuose. Teorija akcentuoja tokius postmodernistinius aspektus kaip lyderystė, efektyvumas, valdymas ir organizacija. Centrinis postmodernios teorijos elementas nurodo pozityvizmo ir objektyvaus socialinio mokslo logikos pripažinimą pagrindiniais viešojo administravimo tyrimų principais. Paprastai tariant, visa postmodernistinė teorija yra glaudžiai susipynusi su vaizduote, kūryba, ieškoma sąsajų tarp tikrovės ir įsivaizduojamo. H. T. Miller & Ch. Fox¹⁰⁷ nuomone, postmoderniame požiūryje į viešąjį administravimą akcentuojamos vertybės ir etika..

Pasak P. Bogason¹⁰⁸, pagrindinė postmoderniojo viešojo administravimo teorijos atsiradimo prielaida yra nepasitenkinimas pagrindiniu viešojo administravimo „kilpų modeliu“; jame naudojamu supratimu apie demokratinį sprendimų priėmimą – įvestis-išvestis-grižtamasis ryšys su skiriamosiomis ribomis tarp politikos ir administracijos; ir neutralaus valstybės tarnautojo, turinčio klientą, idėja. Tokiu būdu Ch. Fox ir H. T. Miller pateikiama alternatyva yra autentiškas ir nuoširdus diskursas, kuris

¹⁰¹ Hugh T. Miller ir Charles J. Fox, *Postmodern public administration* (Routledge, 2015):128

¹⁰² Hugh T. Miller, „Post-progressive public administration: Lessons from policy networks“, *Public Administration Review* (1994): 378.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ King, *supra note*, 99: 517.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Miller & Fox, *op. cit.*, 128

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Peter Bogason, „Postmodern Public Administration“, in *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford University Press, 2005: 234.

linksta į postmodernias sąlygas visuomenėje, kai sąmoningas apsišvietęs individas paverčiamas padoru „aš“¹⁰⁹.

Taigi P. Bogason¹¹⁰ manymu, postmoderniojo viešojo administravimo teorija kilo iš nepasitenkinimo Vakaruose naudojamu naujojo viešojo administravimo modeliu, paremtu vadybiniais pagrindais. Tuo tarpu H.T. Miller & Ch. Fox¹¹¹ teigia, kad postmodernaus viešojo administravimo teorijos atsiradimui ir raidai turėjo įtakos humanistinės ir elgesio mokyklos. H. G. Frederickson et al.¹¹² teigimu, postmodernaus požiūrio ekspertai įrodė viešojo administravimo studijų ir Hawthorne eksperimento sąsajas. Pagrindinis šio eksperimento tikslas buvo atskleisti, kokie veiksniai daro didelę įtaką darbuotojų darbo produktyvumui ir efektyvumui. Buvo nuspręsta, kad fiziniai veiksniai turi mažesnę įtaką produktyvumui nei socialiniai ir ekonominiai. Tai reiškia, kad, žmonės atsižvelgia į kitų pasiekimus ir sėkmę, nustatydami savo asmeninius tikslus ir darbo dinamiką¹¹³. Visa tai rodo, kad pagrindiniais postmodernaus viešojo administravimo teorijos raidos elementais buvo laikomi elgesys ir psichologija. Šie aspektai atsispindi D. O. Kasdan¹¹⁴; L. Tummers¹¹⁵ teiginiuose. D.O Kasdan¹¹⁶ pažymi, kad viešasis administravimas gali naudoti elgsenos ekonomiką įvairiuose įgyvendinimuose – nuo viešųjų paslaugų motyvacijos didinimo iki politikos atitikties gerinimo. Naudojant elgsenos ekonomikos koncepcijas, apibūdinančias individualų sprendimų priėmimą su alternatyviais tradicinio naudingumo didinimo tikslais, viešajame administravime perkeliama priklausomybė nuo tradicinių priežastinių modelių, nuo racionalių idealų ir link tikrojo elgesio, kuriame vyrauja empiriškai akivaizdus šališkumas. L. Tummers¹¹⁷ pažymi psichologijos ir viešojo administravimo susiejimo svarbą ir tokio pobūdžio viešąjį administravimą įvardija elgesio viešuoju administravimu. Minėtas autorius teigia, kad toks viešasis administravimas išbando ir išplečia psichologijos teorijas ir sąvokas politinėje-administracinėje aplinkoje; išbando ir išplečia viešojo administravimo teorijas ir koncepcijas ir kuria naujas; gali padėti sprendžiant praktines visuomenės problemas.

H. G. Frederickson et al.¹¹⁸ teigimu, postmoderniojo viešojo administravimo teorija įrodo, kad visi viešojo administravimo hierarchijos lygiai negali būti objektyvūs ar neutralūs, o visi valstybės tarnautojai taip pat yra bendruomenės nariai. Šis aspektas gali sukelti problemų efektyviam valdžios sprendimų įgyvendinimui, nes valstybės tarnautojai gali būti nesuinteresuoti šiomis iniciatyvomis.

¹⁰⁹ Bogason, *supra note*, 108: 235.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Miller & Fox, *supra note*, 101: 128

¹¹² Frederickson et al., *supra note*, 59: 129

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ David Oliver Kasdan, „Toward a Theory of Behavioral Public Administration“, *International Review of Administrative Sciences* 86, 4 (2020): 650

¹¹⁵ Lars Tummers, „Behavioral public administration“, in *Oxford research encyclopedia of politics* (2020): <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1443>

¹¹⁶ Kasdan, *op. cit.*

¹¹⁷ Tummers, *op. cit.*

¹¹⁸ Frederickson et al., *supra note*, 59: 129

Pasak minėtų autorių, šis viešojo administravimo bruožas postmoderniosios viešojo administravimo teorijos požiūriu reiškia biurokratinės hierarchijos kritiką, o šią viešojo administravimo teorijos šaką palaikantys mokslininkai įrodo, kad biurokratinė sistema yra neefektyvi organizacinė struktūra, kurią reikėtų transformuoti, jei vyriausybė tikisi išvystyti pakankamą vykdomąją valdžią¹¹⁹. Visa tai rodo, kad postmodernus viešasis administravimas yra demokratiškesnis, labiau prisitaikantis, efektyviai reaguojantis į skirtingus socialinius pokyčius, ekonomines ir politines aplinkybes. Taigi remiantis šiuo požiūriu, viešojo administravimo institucijos turėtų organizuoti savo darbą remiantis bendradarbiavimo, demokratijos ir sutarimo principais.

P. Bogason¹²⁰ kritikuoja postmodernistinio viešojo administravimo teoriją, nes joje kritikuojama biurokratinė organizacija ir jos racionalios procedūros. Minėtas autorius taip pat pažymi, kad postmodernistai mažai domisi valstybės tarnautojais, aptarnaujančiais valdžios turėtojus, taip pat pačiais valdžios turėtojais (pvz., prezidentūra ir pan.) ir taip pat, kad postmodernistinė teorija ne visada yra aiški, trūksta vienijančio postmodernaus požiūrio. Postmodernioji viešojo administravimo teorija taip pat kritikuojama už tai, kad joje per mažai dėmesio skiriama pinigų vaidmeniui politikoje.

Pasak M. Robinson¹²¹ Kiekvienas iš požiūrių į viešąjį administravimą yra susijęs su atskira filosofija ir konceptualia struktūra. Tradicinis požiūris į viešąjį administravimą iš viršaus į apačią ir elitinis požiūris, pagrįstas hierarchijos, nepriklausomybės ir vientisumo vertybėmis, yra izoliuoti nuo politikų ir piliečių. Remiantis šiuo požiūriu, pagrindinis dėmesys skiriamas struktūrai ir organizacijos efektyvumui, komandoms, kontrolei ir veikia pagal aiškų viešojo sektoriaus etosą. Priešingai, naujasis viešasis administravimas remiasi viešojo pasirinkimo teorija ir pagrindinio agento požiūriu, kuriuo vadovaujasi valstybės pareigūnai bei reikalauja priežiūros, kad suvaržytų jų savanaudišką elgesį ir užkirstų kelią neveiklumui ir korupcijai. Naujoji viešojo administravimo perspektyva, pagrįsta demokratijos teorija, pabrėžia pareigūnų atskaitomybę piliečiams, o pareigūnai tarnauja piliečiams ir jiems atsiskaito, o ne vadovauja. Daroma prielaida, kad valstybės pareigūnai bus motyvuoti tarnauti visuomenės interesams ir patenkins piliečių lūkesčius dėl sveiko ir reaguojančio viešojo administravimo¹²². Taigi požiūriai į viešąjį administravimą nuolat kinta.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota moksline literatūra, galima teigti, kad postmodernusis viešasis administravimas yra susijęs su kapitalistiniu XX amžiaus pabaigos ir XXI amžiaus modeliu, su globalizacija, vartotojiškumu ir valdžios bei valstybės susiskaidymu. Mokslo ir proto sąvokos yra decentruotos ir laikomos apibrėžiančiomis tiesomis, nes joje kritikuojama biurokratinė organizacija ir jos racionalios procedūros. Kritikuojama už tai, kad mažai domimasi valstybės tarnautojais,

¹¹⁹ Frederickson et al., *supra note*, 59: 129

¹²⁰ Bogason, *supra note*, 108: 235.

¹²¹ Mark Robinson, *From old public administration to the new public service: Implications for public sector reform in developing countries* (UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015): 2.

¹²² *Ibid.*

aptarnaujančiais valdžios turėtojus, taip pat pačiais valdžios turėtojais, per mažai dėmesio skiriama pinigų vaidmeniui politikoje, ne visada yra aiški, trūksta vienijančio postmodernaus požiūrio.

1.3. Pokyčiai viešojo administravimo reglamentavime

Viešasis administravimas XXI amžiuje patiria dramatiškus pokyčius, ypač išsivysčiusiose ekonomikose. Globalizacija ir paslaugų teikimo pliuralizmas yra šių pokyčių varomoji jėga. Daugumoje šalių viešojo administravimo ir viso viešojo sektoriaus reformos sutelkia dėmesį į perėjimą nuo senojo viešojo administravimo prie naujojo viešojo valdymo, atsiradusio devintajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje. Nuo 2000 – jų buvo pastebima tendencija naujai besiformuojančius viešojo administravimo modelius vadinti „naujomis viešosiomis paslaugomis“, „naujuoju viešuoju valdymu“ arba „naujaja visuomene“¹²³. B. G. Peters¹²⁴ taip pat teigia, kad viešojo administravimo pokyčiai per pastaruosius kelis dešimtmečius pirmiausia buvo išreikšti kontrastu tarp naujosios viešosios vadybos ir tradicinio administravimo. Taigi viešojo administravimo pokyčiai atsirado dėl to, kad senasis požiūris į viešąjį administravimą nebeatitiko visuomenės poreikių.

Vykstant viešojo administravimo pokyčiams, Lietuvoje atsirado poreikis keisti viešojo administravimo reglamentavimą, nors Viešojo administravimo įstatymas ir iki to buvo dažnai redaguojamas, tikslinti viešojo administravimo subjektai, sritys, samprata. Tačiau praktikoje nuolat kildavo nesusipratimai dėl institucijų pobūdžio vertinimo; dėl neišgryninto viešojo administravimo turinio; dėl sąvokų, apibrėžiančių viešąjį administravimą, administracinį reglamentavimą, viešąsias paslaugas ir kt.; dėl perteklinio teisinio reglamentavimo ir pan.¹²⁵ To pasekoje 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo nauja Viešojo administravimo įstatymo redakcija, kurios tikslas tobulinti įstaigų, priskiriamų viešajam sektoriui, valdymą; gryninti viešojo administravimo mastą ir turinį; tikslinti viešojo administravimo, administracinio reglamentavimo ir viešųjų paslaugų apibrėžimus; nustatyti institucijų, teikiančių viešąsias paslaugas, pareigas; išgryninti reikalavimus, taikomus administraciniam sprendimams; atsisakyti perteklinio prašymų pateikimo bei nagrinėjimo reglamentavimo; atnaujinti teisinį reglamentavimą, taikomą ūkio subjektų veiklos priežiūrai¹²⁶.

VAĮ naujoje redakcijoje buvo patikslinti ir įvardinti viešojo administravimo subjektai bei patikslinti subjektai, sudarantys viešojo administravimo subjektų sistemą (ją sudaro valstybinio, regioninio ir savivaldybių administravimo subjektai). Palyginus su ankstesnės redakcijos įstatymu,

¹²³ Robinson, *supra note*, 121: 2

¹²⁴ B. Guy Peters, „The changing nature of public administration: From easy answers to hard questions“, *Public Policy and Administration* 1, 5 (2003): 7.

¹²⁵ Ieva Deviatnikovaitė, „Naujosios viešojo administravimo teisinio reguliavimo nuostatos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* (2020): 95.

¹²⁶ *Ibid.*

minėtą sistemą sudarė tik du subjektai – valstybinio ir savivaldybių administravimo. Tokiu būdu viešojo administravimo subjektų sistema buvo praplėsta dar vienu subjektu. I. Deviatnikovaitė¹²⁷ pažymi, kad šiuos papildymus lėmė siekis į viešojo administravimo procesą įtraukti regionų plėtros tarybas, skatinti nacionalinės regioninę politikos efektyvumą, padidinti subjektų, įgyvendinančių nacionalinę regioninę politiką, veiklos efektyvumą.

VAĮ naujoje redakcijoje buvo išgrynintas viešojo administravimo turinys, vienas viešojo administravimo sritis susiaurinant, o kitas apibrėžiant kaip veiklą, kurią privalomai turi vykdyti visi viešojo administravimo subjektai, tačiau ši veikla gali būti vykdoma ne tik viešojo administravimo, bet ir privačiuose subjektuose (VAĮ, 6, 7 str.). I. Deviatnikovaitė¹²⁸ pažymi, kad viešojo administravimo sritys yra išgrynintos, atsisakant vidaus administravimo funkcijos ir kai kurių funkcijų, kurios buvo įvardintos kaip administracinės paslaugos. Tokiu būdu vien tik faktas, kad subjektas vykdo viešojo administravimo veiklą, to subjekto savaime nepriskiria viešojo administravimo subjektams.

VAĮ naujoje redakcijoje atsirado nauja viešojo administravimo sritis – administracinių sprendimų priėmimas (6 str.), tuo pačiu atsirado ir administracinio sprendimo sąvoka (VAĮ 2 str. 5 d.), vietoj buvusios individualaus administracinio akto sąvokos. Šis pakeitimas leidžia išsamesnį administracinių sprendimų priėmimo proceso reglamentavimą. Tačiau net ir įvykus šiems reglamentavimo pokyčiams, mokslinėje literatūroje pastebimi administracinio sprendimo priėmimo reglamentavimo trūkumai. Mokslininkės I. Deviatnikovaitė ir S. Bareikytė¹²⁹ palygino VAĮ su Čekijoje galiojančiu Administracinių procedūrų kodeksu ir nustatė, kad Lietuvoje galiojančiame įstatyme yra neaiškumų dėl viešojo administravimo subjekto veiklos priimant administracinį sprendimą, apimties, ribų ir teisinių instrumentų, įpareigojančių, kad viešojo administravimo subjektas užtikrintų efektyvų piliečių teisių ir teisėtų interesų apsaugą, kuomet vyksta administracinės procedūros. Tai rodo, kad viešojo administravimo reglamentavimas Lietuvoje yra tobulintinas.

VAĮ naujoje redakcijoje buvo nustatyta, koku mastu suteikiami viešojo administravimo įgaliojimai subjektams, turintiems tam tikras teises formas bei pateiktas naujas viešosios paslaugos sąvokos apibrėžimas (VAĮ 2 str. 19 d.), pagal konkrečius požymius, kuriuos atitinkanti veikla traktuojama viešąja paslauga. Reikšminga tai, kad buvo paskirstyta viešųjų paslaugų administravimo kompetencija tarp viešojo administravimo subjektų (centrinių, teritorinių ir savivaldybių), nurodant viešojo administravimo subjekto, administruojančio viešųjų paslaugų teikimą, kompetencijos ribas. (VAĮ 20 str.). Visa tai leidžia teigti, kad nauju reglamentavimu buvo įtvirtintas naujas viešųjų paslaugų

¹²⁷ Deviatnikovaitė, *supra note*, 125: 95

¹²⁸ *Ibid.*, : 99

¹²⁹ Ieva Deviatnikovaitė ir Simona Bareikytė, „Administracinė procedūra: Čekijos ir Lietuvos patirtis“, *Law Review* 1, 23 (2021): 208.

administravimo modelis. I. Deviatnikovaitė¹³⁰ nurodo, kad tokiu būdu yra konkrečiai nustatyta, kokius veiksmus viešojo administravimo subjektai, kurie administruoja viešųjų paslaugų teikimą, turi atlikti (VAĮ. 20 str. 4 d.) ir pabrėžia, kad tokio išsamaus viešojo administravimo subjektų kompetencijų sąrašo anksčiau galiojusiam VAĮ nebuvo.

VAĮ naujoje redakcijoje buvo iš dalies pakeistas prašymų ir skundų, kuriuos pateikia piliečiai, nagrinėjimo reglamentavimas. Svarbus pakeitimas yra tas, kad prašymai dabar nagrinėjami pagal VAĮ ir pagal taisykles, patvirtintas Vyriausybės, o ne pagal Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymą¹³¹. Taip pat svarbi naujovė, nustatanti prašymo ar skundo pateikimo galimybes elektroninėmis ryšio priemonėmis, asmeniškai kreipiantis, paštu ar per atstovą (VAĮ 1 str. 2 d.). Taigi piliečių galimybės pateikti skundus ir prašymus buvo praplėstos.

Be minėtų pokyčių VAĮ naujoje redakcijoje buvo patobulintos ūkio subjektų priežiūros nuostatos, patikslinant taikomas sąvokas ir procedūras ir šių nuostatų, taikomų atliekant ūkio subjektų priežiūrą, taikymo ribas (VAĮ 18 str.). I. Deviatnikovaitė¹³² akcentuoja dar vieną pokytį – patikslintas viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo nuostatas (VAĮ 5 str.). Pasak minėtos autorės, tokiu būdu buvo siekta apriboti viešojo administravimo įgaliojimus, suteikiamus valstybės ar savivaldybių įmonėms. Tai reiškia, kad šios įmonės negali priimti administracinių norminių aktų, rengti teisės aktų projektų, atlikti teisės aktų ir sprendimų vykdymo priežiūros bei administruoti viešųjų paslaugų teikimo, tačiau gali teikti administracines paslaugas ir priimti administracinius sprendimus¹³³.

Taigi remiantis tuo, kas išdėstyta, galima teigti, kad viešojo administravimo reglamentavime vykdomi šie pokyčiai:

- pokyčiai VAĮ definicinių normų reglamentavime;
- pokyčiai viešojo administravimo subjektų sistemoje;
- pokyčiai administracinių paslaugų sampratoje;
- pokyčiai suteikiant viešojo administravimo įgaliojimus;
- naujų viešojo administravimo sričių atsiradimas;
- pokyčiai viešųjų paslaugų teikimo administravime;
- viešojo administravimo turinio išgryninimas;
- pokyčiai prašymų ir skundų pateikimo ir nagrinėjimo reglamentavime;
- pokyčiai teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros reglamentavime.

¹³⁰ Deviatnikovaitė, *supra note*, 125: 98.

¹³¹ *Ibid.*, :101

¹³² *Ibid.*, :89

¹³³ *Ibid.*

Tačiau nepaisant to, kad neseniai buvo priimta nauja VAĮ redakcija, pokyčiai viešojo administravimo reglamentavime vyksta ir toliu: reglamentavimas nuolat tobulinamas, priimami nauji pakeitimai. Nuo 2020 m. sausio 1 d. buvo priimta 13 aktualių įstatymo redakcijų, pokyčiai laukia ir nuo 2024 m. sausio 1 d. Tai rodo, kad tobulinant viešojo administravimo reglamentavimą Lietuvoje siekiama, jog viešojo administravimo institucijos tenkintų piliečių poreikius, o valdžios institucijos gebėtų prisitaikyti prie besikeičiančių aplinkybių ir besikeičiančio požiūrio į viešąjį administravimą.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota mokslinė literatūra ir teisės aktais galima teigti, kad pokyčiai viešajame administravime reikalingi todėl, kad viešasis administravimas atlieka esminį vaidmenį įgyvendinant vyriausybės politiką ir teikia piliečiams viešąsias paslaugas, o tai yra gyvybiškai svarbi grandis, kuri politinius sprendimus paverčia viešosiomis paslaugomis. Tai daro įtaką įvairiems visuomenės aspektams ir mūsų kasdieniniam gyvenimui. Pokyčiai viešojo administravimo reglamentavime buvo reikalingi todėl, kad jis neatitiko naujo požiūrio į viešąjį administravimą – praktikoje nuolat kildavo nesusipratimai dėl institucijų pobūdžio vertinimo; dėl neišgryninto viešojo administravimo turinio; dėl sąvokų, apibrėžiančių viešąjį administravimą, administracinį reglamentavimą, viešąsias paslaugas ir kt.; dėl perteklinio teisinio reglamentavimo ir pan.

2. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PRINCIPAI IR SRITYS

Šioje darbo dalyje analizuojamos viešojo administravimo principai ir sritys. Viešojo administravimo principai analizuojami remiantis VAI, moksline literatūra ir teismų praktika. Kadangi viešojo administravimo veikla yra apribota konkrečiomis viešojo administravimo veiklos sritimis, kurių sąrašas VAI yra baigtinis (administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, administracinių paslaugų teikimas, teisės aktų ir administracinių sprendimų laikymosi priežiūra ir viešųjų paslaugų teikimo administravimas), tad remiantis VAI, moksline literatūra ir teismų praktika analizuojamos visos šios sritys.

2.1. Viešojo administravimo principai

Kaip pažymi I. Deviatnikovaitė¹³⁴, principams viešajame administravime tenka reikšmingas vaidmuo, nes jais vadovaujamosi santykiuose su visuomene. Šiuolaikinio viešojo administravimo principai atsiskleidžia Jungtinių Tautų 2005 m. parengtoje metodikoje¹³⁵, vadinamoje „iš apačios į viršų“ metodika. Minėtoje metodikoje išskiriama keletas viešojo administravimo principų, kurie yra plačiai pripažinti šiuolaikiniame viešajame administravime: skaidrumas ir atskaitomybė, dalyvavimas ir pliuralizmas, subsidiarumas ir veiksmingumas, teisingumas ir galimybė naudotis paslaugomis. Šiuos principus galima laikyti standartizuotais, universaliais viešojo administravimo principais, įtvirtintais tiek nacionaliniuose valstybių lygmenyse, tiek ir tarptautiniame lygmenyje. Tačiau minėtame dokumente¹³⁶ pažymima, kad valstybės nuolat susiduria su iššūkiais, kaip panaikinti skirtumus tarp viešojo administravimo teorijos ir praktikos. Tai reiškia, kad viešojo administravimo veikloje viena vertus, reikia atsižvelgti į šiuos bendruosius principus o kita vertus, reikia atsižvelgti į praktinius reikalavimus ir į specifinius veikimo ir struktūrinius principus, konkrečiai pritaikytus kiekvienai valstybei. L. C. Bresser-Pereira¹³⁷ veiklos ir struktūrinius principus siūlo skirstyti į tris grupes, atitinkamai susijusias su valstybės struktūra, valstybės tarnyba ir valdymo praktika.

Principai, susiję su valstybės struktūra:

1. Valstybė tiesiogiai, per savo valstybės tarnybą, vykdo tik specifinę valstybės veiklą, t. y. veiklą, susijusią su valstybės valdžios naudojimu, arba siekiant kontroliuoti valstybės išteklius.

¹³⁴ Ieva Deviatnikovaitė, „Europos administracinės teisės samprata ir ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos“, *Jurisprudencija* 20, 3 (2013): 1012

¹³⁵ United Nations' Economic and Social Council, "Bottom-up Approaches and Methodologies to Develop Foundations and Principles of Public Administration: The Example of Criteria-Based Organizational Assessment" (2005): 6.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Luiz Carlos Bresser-Pereira, „Practical principles for public administration“ (2005): 3, žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://bresserpereira.org.br/works/smallpapers/9.PrinciplesPublicAdministration-UN.pdf>

2. Tarp kitų veiklų išskiriama pagalbinė veikla ir socialinių bei švietimo paslaugų teikimas. Pirmoji turėtų būti konkurencingai perduota verslo įmonėms, antroji – nevyriausybinėms organizacijoms.

Su valstybės tarnyba susiję principai:

1. Viešasis administravimas grindžiamas profesionalia ir aukšto lygio valstybės tarnyba, tarnautojai įdarbinami ir paaukštinami pagal nuopelnus bei mokomi pagal viešojo intereso etosą, tarnyba gerai apmokama ir motyvuota įvairiomis paskatomis.

2. Valstybės pareigūnai įsipareigoja užtikrinti valstybės organizacijos efektyvumą ir teisinės valstybės principų užtikrinimą, šiuolaikiškai taikyti klasikinius biurokratinio viešojo administravimo principus; didinti efektyvumą, mažinti sąnaudas, didinti viešųjų paslaugų kokybę, valdyti viešąsias paslaugas atsižvelgiant į šiuolaikines viešojo valdymo praktikas.

Su valdymo praktika susiję principai:

1. Pasaulyje, kuriame technologiniai ir socialiniai pokyčiai vyksta vis sparčiau, viešojo sektoriaus tarnautojai turėtų būti savarankiškesni priimdami sprendimus ir labiau atskaitingi valstybės institucijai ir visuomenei.

2. Didesnė atskaitomybė pasiekama derinant klasikinius administracinės priežiūros ir audito mechanizmus su naujesniais valdymo pagal rezultatus metodais, valdoma konkurencija dėl meistriškumo ir naudojant socialinės atskaitomybės mechanizmus.

3. Didesnė atskaitomybė papildomai pasiekama priėmus visiško skaidrumo politiką, kuri apima platų informacinių technologijų naudojimą.

4. Didesnis veiksmingumas bus pasiektas, jei valstybės institucijos bus gerai pritaikytos prie visuomenės vertybių ir nuotaikų, o valstybės pareigūnai bus įsipareigoję viešosios tarnybos etosui.

5. Didesnis efektyvumas bus užtikrintas tiek, kiek savarankiškai bus valstybės pareigūnai pasirinkti priemonės, užsibrėžtiems tikslams pasiekti, didžiuotis pasiektais rezultatais ir kiek bus atitinkamai apdovanoti.

6. Didesnis efektyvumas papildomai bus pasiektas plačiai pritaikius informacines technologijas¹³⁸.

Visa tai rodo, kad taikant šiuolaikinio viešojo administravimo principus siekiama viešojo sektoriaus tarnautojų atskaitomybės prieš piliečius, veiklos efektyvumo, skaidrumo, veiksmingumo. Remiantis šiais principais valstybės tarnautojai apdovanojami atsižvelgiant į jų darbo kokybę, o modernizuojant paslaugas piliečiams ir jas perkeliant į elektroninę erdvę, siekiama didesnio jų prieinamumo.

¹³⁸ Bresser-Pereira, *supra note*, 137: 7

V. Smalskys¹³⁹, kalbėdamas apie viešojo administravimo modernizavimo tendencijas, išskyrė tokius šiuolaikinio viešojo administravimo principus, kaip tarnavimas piliečiams, o ne klientams; pilietiškumo vertinimas aukščiau už vadybiškumą; viešojo intereso ieškojimas; piliečių įtraukimas į viešųjų reikalų sprendimą; kova su neigiamų reiškinių viešajame sektoriuje priežastimis, bet ne su pasekmėmis (prevencinis darbas); strateginis mąstymas, demokratiškas veikimas; atskaitomybė svarbiau už efektyvumą; tarnavimas, o ne reguliavimas; žmonių, o ne produktyvumo vertinimas. Minėtas autorius¹⁴⁰, remdamasis užsienio autoriais pažymi, kad Vakarų visuomenėje vėl imami taikyti subsidiarumo principai, kilę iš katalikų bažnyčios tarnystės ir pagalbos artimui principo, stengiamasi į viešojo administravimo procesą įtraukti aktyvius piliečius, skatinti valdžios atskaitingumą piliečiams, plėtoti bendruomenės valdžią. Pastarieji principai, anot V. Smalskio¹⁴¹, perimti iš Naujojo viešojo valdymo. Prioritetas šiuolaikiniame viešajame administravime teikiamas bendruomenės valdžios ir prevencinės valdžios principams, o verslo vadybos principų diegimas ribojamas. Viešojo administravimo decentralizavimas savivaldybėms suteikia daugiau galių, tokiu būdu savivaldos institucijos tampa pagrindinėmis valdžios institucijomis, galinčiomis sudaryti sąlygas piliečiams tiesiogiai dalyvauti organizuojant susirinkimus, apklausas, rengiant sprendimų projektus, viešai nagrinėti peticijas, skatinti įvairių formų pilietines iniciatyvas, į viešųjų paslaugų teikimą aktyviau įtraukti nevyriausybinės organizacijas¹⁴².

Lietuvoje galiojančiame VAI yra įtvirtinta 13 viešojo administravimo principų¹⁴³, kuriais vadovaujasi viešojo administravimo subjektai:

- 1) atsakomybės už priimtus sprendimus;
- 2) draudimo keisti į blogąją pusę;
- 3) efektyvumo;
- 4) įstatymo viršenybės;
- 5) išsamumo;
- 6) lygiateisiškumo;
- 7) naujovių ir atvirumo permainingoms;
- 8) nepiktnaudžiavimo valdžia;
- 9) objektyvumo;
- 10) proporcingumo;
- 11) skaidrumo;

¹³⁹ Vainius Smalskys, „Viešojo administravimo modernizavimo priežastys ir tendencijos“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (2010): 96.

¹⁴⁰ *Ibid.*,:95.

¹⁴¹ *Ibid.*,:96

¹⁴² *Ibid.*,:95

²⁷⁰ VAI 3 str.

12) subsidarumo;

13) vieno langelio.

Tai reiškia, kad pagal VAI viešojo administravimo subjektai, vykdydami administracinį reglamentavimą, priimdami ar įgyvendindami administracinius sprendimus, turi veikti atsakingai; negali pabloginti asmenų (kuriems pradėtos administracinės procedūros) padėties; efektyviai naudoti išteklius; laikytis įstatymų ir jais pagrįsti sprendimus; veikti aiškiai ir argumentuotai; traktuoti visus asmenis lygiais (neiškiriant rasės, lyties, kilmės, tautybės, kalbos, socialinės padėties ir kt.); nuolat ieškoti naujų, veiksmingų problemų sprendimo būdų; nepiktnaudžiauti jiems suteiktais įgaliojimais; veikti nešališkai ir objektyviai; taikyti priemones, proporcingas tikslams; veikti viešai ir skaidriai (išskyrus, jei atvejus numato įstatymai); veikti žemiausiame lygmenyje; suteikti informaciją, priimti prašymus ar skundus bei į juos atsakyti vienoje darbo vietoje. Visa tai rodo, kad VAI yra įtvirtinti tiek bendrieji, tiek ir veiklos bei struktūriniai principai.

Viešojo administravimo principų reikšmę parodo, tai, kad šiuolaikinio viešojo administravimo principai Lietuvoje yra įtvirtinti ir konstituciškai. Konstitucijoje¹⁴⁴ įtvirtintas atsakingo valdymo (t.y., gero administravimo) principas, kuris laikytinas ir Europos Sąjungos teisinės sistemos pamatiniu principu, nes yra įtvirtintas Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje¹⁴⁵. Tai rodo, kad šis principas yra įtvirtintas tiek nacionaliniu¹⁴⁶, tiek ir tarptautiniu lygmeniu¹⁴⁷.

Viena svarbiausių gero administravimo principo nuostata yra konstituciškai įtvirtinta nuostata, kad valdžios institucijos turi tarnauti žmogui¹⁴⁸. Ši nuostata atsispindi VAI 1 str., kuriame apibrėžiama šio įstatymo paskirtis ir taikymas: nustatomi viešojo administravimo principai; sritys; subjektų sistema; administracinės procedūros organizavimo pagrindai; pagrindinės ūkio subjektų veiklos priežiūros nuostatos; garantuojama asmenų teisė apskųsti veiksmus, kuriuos vykdo viešojo administravimo subjektai, administracinius sprendimus, neveikimą; teisė į objektyvų ir įstatymais pagrįstą skundų ir prašymų nagrinėjimą; įtvirtintos kitos pareigos viešojo administravimo srityje¹⁴⁹. Visa tai rodo, kad šiuo įstatymu sudaromos prielaidos konstituciškai įtvirtintos nuostatos, kad valdžios institucijos tarnauja žmonėms, įgyvendinimui. Tai taip pat rodo, kad visus anksčiau minėtus šiuolaikinio viešojo administravimo principus apjungia vienas, konstituciškai ir tarptautiniu lygmeniu įtvirtintas atsakingo valdymo (t.y., gero administravimo) principas.

¹⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 3 d.

¹⁴⁵ Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė, „Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos turinio paieškos“, *Teisė* 97 (2015): 68.

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 3 d.

¹⁴⁷ Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijos 41 str.

¹⁴⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2142-624/2015

¹⁴⁹ VAI 1 str.

Gero viešojo administravimo principo kontekste paminėtina keletas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (LVAT) bylų. Pvz., vienoje administracinėje byloje¹⁵⁰ teisėjų kolegijos nuomone, Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos neturėjo formaliu pagrindu atmesti pareiškėjo pateiktų dokumentų, nes toks situacijos vertinimas be kita ko nesiderina su gero administravimo (t.y., atsakingo valdymo) principu, apimančiu ir asmens teisę į motyvuotą bei teisės normomis ir faktais pagrįstą administracinį sprendimą. Tai reiškia, kad Lietuvoje formuojama tokia teismų praktika, kurioje pažymima, jog remiantis gero viešojo administravimo principu garantuojama asmens teisė į motyvuotą bei pagrįstą administracinį sprendimą.

Kitoje LVAT byloje¹⁵¹ gero viešojo administravimo principas siejamas su viešojo administravimo subjekto pareiga išaiškinti asmeniui tvarką, kuria galima apskųsti administracinį aktą: teismas pripažino, kad viešojo administravimo subjektas pareiškėjui netinkamai (nepakankamai tiksliai) išaiškino individualaus administracinio akto apskundimo tvarką, ko pasekoje pareiškėjas pavėlavo pateikti skundą, tačiau tai neturi būti vertinama absoliučiai, o atsižvelgiant aplinkybių, esančių byloje, visumą. Minėtoje byloje gero viešojo administravimo principas reiškia viešojo administravimo subjekto pareigą padėti asmeniui susigaudyti administracinės teisės sistemoje, taip pat pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai – taigi gero viešojo administravimo principas šiuo nagrinėjamu apima savyje rūpestingumo, atidumo, išsamumo principus, nurodytus VAĮ.

Dar vienoje byloje¹⁵² teisėjų kolegija pabrėžė, kad viešojo administravimo subjektas, net ir turėdamas įrodymų, patvirtinančių padarytus asmens pažeidimus, privalo laikytis gero administravimo principo. Minėtoje byloje buvo pažymėta, kad remiantis Konstitucinio Teismo nutarimu¹⁵³ ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija¹⁵⁴ gero administravimo principu įtvirtinta viešojo administravimo subjekto pareiga aktyviai imtis veiksmų administracinės procedūros vykdymo metu, viešojo administravimo subjektas taip pat turi užtikrinti, kad asmuo būtų informuotas apie tai, kokios faktinės aplinkybės buvo nustatytos, bei užtikrinti asmens teisę būti išklausytam prieš tai, kai jo atžvilgiu bus priimamas neigiamas sprendimas. Taigi šiuo atveju gero administravimo principas, ne tik įpareigoja viešojo administravimo subjektą aktyviai veikti administracinės procedūros vykdymo metu, bet ir įpareigoja užtikrinti asmens, prieš kurį vykdoma administracinė procedūra, teises.

¹⁵⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A602-2112-2012

¹⁵¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS858-284-2014

¹⁵² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1547- 502-2015

¹⁵³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas

¹⁵⁴ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 str.

LVAT nagrinėtose bylose¹⁵⁵ ne kartą buvo pabrėžta, kad remiantis gero administravimo principu procedūras valdžios institucijos turi vykdyti objektyviai, nešališkai, skaidriai, rūpestingai ir atidžiai ir veikti laikantis visų nuostatų, numatytų teisės aktais. 2015 m. liepos 9 d. nutartyje¹⁵⁶ gero administravimo principas siejamas su skaidrumo, principu, kuriuo remiantis turi veikti viešosios valdžios institucijos ir pareigūnai, su atvirumo ir viešumo principais (jei tai nekenkia kitoms vertybėms, kurias saugo teisė) bei su atskaitingumo bendruomenei principu. Savo ruožtu skaidrumo principas siejamas su informacijos laisve, dalyvavimu, bei galimybe kritikuoti valdžios institucijų veiklą. Minėtoje byloje taip pat buvo pažymėta, kad skaidrumo principas reiškia, jog veikla, kurią vykdo viešojo administravimo subjektas, turi būti vieša (jei įstatymas nenumato kitaip). Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjektas visada turi pareigą informuoti visuomenę apie savo veiklą todėl, kad nesudarytų situacija, kai visuomenė apie viešojo administravimo subjekto veiklą nežino. Taigi remiantis gero administravimo principu, valstybės institucijų, priimančių administracinius sprendimus, veikla būtų skaidri, atvira ir vieša. Nešališkumas ir objektyvumas buvo pabrėžtas ir vienoje iš naujausių bylų¹⁵⁷, kurioje teismas nurodė, kad Aplinkos apsaugos agentūra, veikdama kaip viešojo administravimo subjektas, savo veiklą privalo atitikti remiantis iš gero administravimo principo kylančiais imperatyvais. Teismas, remdamasis ankstesne teismų praktika, pažymėjo, kad gero administravimo principas, be kita ko, numato pareigą viešojo administravimo subjektams vykdant administracinę procedūrą veikti aktyviai, procedūrą vykdyti nešališkai ir objektyviai, o formalus ir biurokratiškas požiūris į vykdomas viešojo administravimo funkcijas su gero administravimo principu nėra suderinamas. Tai reiškia, kad administracinis aktas, remiantis gero administravimo principu, turi būti pagrįstas teisės normomis ir faktais.

Dar vienoje byloje¹⁵⁸ taip pat buvo minimas gero administravimo principas ir konstatuojama, kad minėtas principas be reikalavimo valstybinėms institucijoms veikti atidžiai, rūpestingai ir laikantis visų teisės aktų nuostatų, taip pat suponuoja ir viešojo administravimo subjekto pareigą, kad suinteresuotam asmeniui būtų pateikta objektyvi ir teisingą informacija apie tą klausimą, dėl kurio jis kreipiasi. Nagrinėjamos bylos kontekste prieš patenkinant asmens (byloje – prieglobsčio prašytojo) prašymą dėl prašymo nagrinėjimo nutraukimą Migracijos departamentas (t.y., viešojo administravimo subjektas) privalo įsitikinti, kad asmuo suvokia, kokios teisinės pasekmės asmeniui kils dėl prašymo nagrinėjimo nutraukimo, ir kad tokių pasekmių pateikdamas prašymą jis ir tikisi. Kadangi nagrinėjamojoje byloje duomenų apie minėtos informacijos suteikimą nėra, galima laikyti, kad nebuvo įgyvendintas gero

¹⁵⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-708-2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-997-2014; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1245-662-2015

¹⁵⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1245-662-2015

¹⁵⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1843-502/2021

¹⁵⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2142-624/2015

viešojo administravimo principas, suponuojantis viešojo administravimo subjekto pareigą dėl objektyvios ir teisingos informacijos pateikimo. Kitoje byloje¹⁵⁹ LVAT pabrėžė, kad vertinant, ar viešojo administravimo subjektas veikia pagal įstatymo reikalavimus, reikia atsižvelgti į bendruosius administracinės teisės principus: teisinio apibrėžtumo, teisėtumo, teisėtų lūkesčių apsaugos ir kt.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota moksline literatūra, teisės aktais ir teismų praktika galima konstatuoti, kad nustatant šiuolaikinio viešojo administravimo principus siekiama viešojo sektoriaus tarnautojų atskaitomybės prieš piliečius, veiklos efektyvumo, skaidrumo, veiksmingumo. Lietuvoje viešojo administravimo subjektai, vykdydami administracinę reglamentavimą, priimdami ar įgyvendindami administracinius sprendimus, turi veikti atsakingai; negali pabloginti asmenų (kuriems pradėtos administracinės procedūros) padėties; efektyviai naudoti išteklius; laikytis įstatymų ir jais pagrįsti sprendimus; veikti aiškiai ir argumentuotai; traktuoti visus asmenis lygiais (neišskiriant rasės, lyties, kilmės, tautybės, kalbos, socialinės padėties ir kt.); nuolat ieškoti naujų, veiksmingų problemų sprendimo būdų; nepiktnaudžiauti jam suteiktais įgaliojimais; veikti nešališkai ir objektyviai; taikyti priemones, proporcingas tikslams; veikti viešai ir skaidriai (išskyrus, jei atvejus numato įstatymai); veikti žemiausiame lygmenyje; suteikti informaciją, priimti prašymus ar skundus bei į juos atsakyti vienoje darbo vietoje. Visa tai rodo, kad VAI yra įtvirtinti tiek bendrieji, tiek ir veiklos bei struktūriniai principai. Viešojo administravimo principų reikšmę parodo, tai, kad šiuolaikinio viešojo administravimo principai Lietuvoje yra įtvirtinti ir konstituciškai. Lietuvoje formuojama tokia teismų praktika, kurioje akcentuojamas gero viešojo administravimo principas, garantuojantis asmens teisę į motyvuotą bei pagrįstą administracinį sprendimą, viešojo administravimo subjekto pareigą padėti asmeniui susigaudyti administracinės teisės sistemoje, taip pat pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai – taigi gero viešojo administravimo principas LVAT praktikoje apima rūpestingumo, atidumo, išsamumo principus, nurodytus VAI. Be to LVAT praktikoje gero administravimo principas ne tik įpareigoja viešojo administravimo subjektą aktyviai veikti administracinės procedūros vykdymo metu, bet ir užtikrinti asmens, prieš kurį vykdoma administracinė procedūra, teises.

¹⁵⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-152-415/2022

2.2. Viešojo administravimo sritys

2.2.1. Administracinis reglamentavimas

Administracinis reglamentavimas yra viena iš viešojo administravimo sričių¹⁶⁰ ir VAI apibrėžiamas kaip „viešojo administravimo subjektų veikla rengiant įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektus ir priimant norminius administracinius aktus“¹⁶¹. Kitaip tariant, administracinis reglamentavimas yra taisyklių, lūkesčių ir gairių nustatymas. Jis padeda nustatyti ribas, parametrus ir veiksmus, padedančius priimti sprendimus. Iš VAI pateikiamo apibrėžimo matyti, kad viešojo administravimo subjektai, vykdydami administravimo funkcijas, priima administracinius sprendimus, įteisinamus administraciniuose teisės aktuose. Tokiu būdu įstatymai ar kiti teisės aktai, priimami jų pagrindu, suteikia viešojo administravimo subjektams įgyvendinti administracinio reglamentavimo teisės aktus. Administracinis reglamentavimas atlieka dvi pagrindines funkcijas, atspindinčias vieną iš viešojo administravimo funkcinių reikšmių¹⁶²:

1. Parengia, suderina ir pateikia tvirtinimui teisės aktus, kurie reikalingi įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimui;

2. Atlieka vertinimą ir dėl teisės aktų projektų teikia pastabas, išvadas bei pasiūlymus.

Visa tai leidžia sutikti su A. Novikovu¹⁶³, kad administracinis reglamentavimas yra viena iš svarbiausių viešojo administravimo veiklos sričių, be kurios viešasis administravimas vargu ar galėtų funkcionuoti.

I. Deviatnikovaitė¹⁶⁴ pagrindine viešojo administravimo veiklos forma įvardija administracinius aktus. Kitoje mokslinėje literatūroje nurodoma, kad administraciniai aktai sudaro administracinės teisės esmę ir yra ypatinga viešojo administravimo sritis valdymo funkcijų įgyvendinimo aspektu¹⁶⁵, taip pat pažymima, kad tai yra ypatinga viešojo administravimo proceso rūšis¹⁶⁶. Tai reiškia, kad administracinių aktų paskirtis yra neatsiejamai susijusi su administracine teise. Mokslininkai¹⁶⁷ būtent dėl minėtos administracinių aktų paskirties laiko juos savarankišku administracinės teisės institutu.

¹⁶⁰ VAI 6 str.

¹⁶¹ VAI 2 str. 4 d.

¹⁶² Vidaus reikalų ministerija, „Nuomonė dėl viešojo administravimo ir ne viešojo administravimo funkcijų“ (2018), žiūrėta 2024 m. vasario 2 d. <https://vrm.lrv.lt>

¹⁶³ Andrejus Novikovas, „Viešojo administravimo ir kitų subjektų įgaliojimai ekstremaliosios situacijos metu“. Lietuvos teisė: esminiai pokyčiai (2020): 23.

¹⁶⁴ Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė* (Vilnius: MRU, 2021) :409

¹⁶⁵ Audrius Bakaveckas ir kiti, *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005): 484.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

Pažymėtina, kad D. Raižys¹⁶⁸ viešąjį administravimą vadina procesu, kuriame išskiriami du lygmenys: norminis ir individualus. Iš šio apibrėžimo išplaukia, kad viešojo administravimo subjektai, vykdydami administracinį reglamentavimą ir jo vykdymo užtikrinimą, naudoja dvi teises formas: priima norminio pobūdžio aktus ir individualaus pobūdžio administracinius aktus¹⁶⁹. Tačiau paminėtina, kad dabar galiojančiame VAI terminas „individualus administracinis aktas“ nebėra vartojamas, o vietoje j vartojamas terminas „administracinis sprendimas“¹⁷⁰.

Tai reiškia, kad administracinio reglamentavimo teisės aktai yra dviejų rūšių, kurie skirstomi atsižvelgiant į jų paskirtį:

1. Norminiai administraciniai aktai (bendrosios paskirties);
2. Administraciniai sprendimai (individualiosios paskirties).

Norminis administracinis aktas VAI¹⁷¹ apibrėžiamas kaip daugkartinio taikymo teisės aktas, kurį priima viešojo administravimo subjektai, ir kuris nustato elgesio taisykles, skirtas asmenų grupei (individualiai, neapibrėžtai). LVAT remiantis teisės doktrina ne kartą buvo pateiktas paaiškinimas, kokie aktai laikytini norminiais administraciniais aktais¹⁷²: tai yra teisėkūros subjektų sprendimai, pateikiami kaip oficialūs rašytiniai dokumentai, išreikšti rašytine forma, kuriuose yra teisės normų; šiuose sprendimuose yra įtvirtinami nurodymai, kurių pobūdis yra bendrinis, ir yra skirti tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams; šie nurodymai orientuoti į jų taikymą ateityje ir yra numatyta, kad jie bus taikomi daug kartų; tai yra aktai, kurių adresatas – neapibrėžtas asmenų ratas arba adresuoti ratas asmenų, kurie apibūdintini rūšiniais požymiais. Svarbi ypatybė, apibūdinanti norminius administracinius aktus yra ta, kad jų abstraktumas – jie visada yra abstraktūs ir apjungia visuomeninius santykius, kurie tarpusavyje yra panašūs savo tipinėmis ir rūšinėmis savybėmis. Kita ne mažiau reikšminga ypatybė – kad jie po realizavimo veikia ir toliau. Kadangi norminiai administraciniai teisės aktai priskiriami norminių teisės aktų grupei, jie turi visuotinio privalomumo pobūdį – tai apibūdina jų privalomumą ir taikymo apimtį¹⁷³.

¹⁶⁸ Dainius Raižys, „Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme“ (Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2008): 77.

¹⁶⁹ Laura Paškevičienė, „Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis“ (Daktaro disertacija, VU, 2014): 62.

¹⁷⁰ Ieva Deviatnikovaitė, „Naujosios viešojo administravimo teisinio reguliavimo nuostatos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* (2020): 100

¹⁷¹ VAI 2 str. 9 d..

¹⁷² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS520-566/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-555/2013.

¹⁷³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS520-566/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-555/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gegužės 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-311-442/2020

Analogiškus ir dar papildomus norminių administracinių aktų požymius taip pat įvardijo ir I. Deviatnikovaitė¹⁷⁴, kuri nurodė, kad norminis administracinis aktas turi visuotinį privalomumą; išreikštumą rašytine forma; skelbiamas laikantis tam tikros tvarkos; adresuotas asmenų grupėms, kurias galima apibūdinti rūšiniais požymiais; priimamas orientuojantis į ateitį; jo taikymas nėra vienkartinis; jį sudaro teisės normos, t.y., tam tikro elgesio taisyklės, kurios įtvirtina bendro pobūdžio nurodymus; jais elgesio taisyklės gali būti sukuriamos, pakeičiamos ar panaikinamos; juos priimant būtina vadovautis teisėkūros principais; juos priimti teisę turi tik tie viešojo administravimo subjektai, kurie turi įstatymais suteiktus įgaliojimus¹⁷⁵.

Visa tai rodo, kad norminiai administraciniai aktai pasižymi plačia juos apibūdinančių požymių įvairove ir reikalauja apibendrinimo. Apibendrintus norminių administracinių aktų požymius galima išskirti LVAT suformuotoje nuoseklioje praktikoje¹⁷⁶, kurioje pateikiami septyni pagrindiniai oficialiai galiojančio norminio administracinio akto požymiai:

- 1) aktu sukuriamos elgesio taisyklės, t.y., teisės normos;
- 2) aktą priima administracinį reglamentavimą vykdančias viešojo administravimo subjektas;
- 3) akte išdėstytos abstraktaus, bendro pobūdžio nuostatos, apjungiančios santykius, panašius rūšinėmis, tipinėmis savybėmis;
- 4) aktu orientuojamasi į ateitį;
- 5) akto adresatas – neapibrėžtas asmenų ratas arba rūšiniais požymiais apibūdintas asmenų ratas;
- 6) akto privalomumas – visuotinis;
- 7) akto paskelbimui būtinas nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos laikymasis.

Visa tai leidžia teigti, kad norminiu administraciniu aktu laikytinas toks administracinis aktas, kuris atitinka visus šiuos septynis požymius. Apie tai LVAT praktikoje yra pažymėta, kad *„konstatavus pirmųjų šešių požymių buvimą, konkretus aktas pripažintinas norminio pobūdžio administraciniu aktu, o atitiktis septintajam požymiui yra tokio akto oficialaus galiojimo sąlyga“*¹⁷⁷. Kitaip tariant, nepaskelbtas ar netinkamai paskelbtas norminis administracinis aktas negalioja. Tai buvo konstatuota ir LVAT praktikoje¹⁷⁸: nagrinėjamoje byloje teismas padarė išvadą, kad nepaskelbtas norminis administracinis aktas visuotinio privalomumo savybės neįgyja. Tačiau pažymėtina yra tai,

¹⁷⁴ Deviatnikovaitė, *supra note*, 164: 413

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-7-261/2017; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS1026624/2017; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS773492/2018; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-2-502/2019

¹⁷⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-9-662/2018

¹⁷⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. II -1/2007

kad viešas norminio administracinio akto paskelbimas nėra požymis, lemiantis tam tikro akto priskyrimą ar nepriskyrimą norminiams administraciniams aktams, o yra tik sąlyga, įtvirtinanti akto galiojimą. Jeigu aktas atitinka šešis pirmuosius norminio administracinio akto požymius, tai jį priėmęs subjektas privalo minėtą aktą įstatymų nustatyta tvarka paskelbti, nes neįvykdžius šios sąlygos aktas netaps individualiu administraciniu aktu¹⁷⁹, o bus laikomas negaliojančiu¹⁸⁰.

LVAT praktikoje¹⁸¹ yra pažymėta, kad daugelis iš minėtų septynių norminio administracinio akto požymių yra vertinamieji. Tai reiškia, kad kiekvienu atveju teismas, sprenddamas dėl teisės akto pripažinimo norminiu administraciniu aktu, privalo išsiaiškinti visas šio akto priėmimo aplinkybes, tokias, kaip taisyklių, įtvirtintų teisės akte, pobūdį, subjekto, priėmusio aktą, statusą, subjektų, kuriems taikomas aktas, ratą ir t.t.

Visa tai kas išdėstyta, leidžia sutikti su D. Raižio¹⁸² nuomone, kad norminis viešojo administravimo proceso lygmuo ir yra administracinis reglamentavimas. Tai yra todėl, kad būtent šiame lygmenyje visuomeniniai santykiai reguliuojami remiantis bendro pobūdžio elgesio taisyklėmis. A. Bakavecko¹⁸³ teigimu, norminiais administraciniais teisės aktais įtvirtinami konkrečių administracinių teisinių santykių juridiniai pagrindai (santykių atsiradimas, pasikeitimas ar pasibaigimas); nustatomas teisinis mechanizmas, užtikrinantis veiksmingą ir efektyvų teisėtų interesų, subjektinių teisių ir kitų viešojo administravimo srities teisinių nurodymų įgyvendinimą bei reguliuojamas administracinių teisinių santykių organizavimas tarp valdymo objektų ir subjektų. Visa tai leidžia teigti, kad administracinis reglamentavimas atlieka administracinės teisės reguliavimo funkciją.

LVAT praktikoje norminiais administraciniais aktais pripažįstamos įvairios programos, nuostatai, planai, taisyklės, aprašai, kodeksai ir pan. Pavyzdžiui, norminiu administraciniu laikoma brandos egzamino programa, patvirtinta švietimo ir mokslo ministro įsakymu¹⁸⁴; turto arba verslo vertintojų garbės teismo nuostatai, patvirtinti finansų ministro įsakymu¹⁸⁵; Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimas, patvirtintas kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus¹⁸⁶; Panevėžio miesto istorinės dalies teritorijos ir apsaugos zonos ribų nustatymo bei tvarkymo specialusis planas, patvirtintas savivaldybės tarybos sprendimu¹⁸⁷; Asmenų aptarnavimo Lietuvos Respublikos

¹⁷⁹ Pagal dabartinį teisinį reglamentavimą – administraciniu sprendimu (autorės pastaba).

¹⁸⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. II -1/2007

¹⁸¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS756-533/2013

¹⁸² Raižys, *supra note*, 168: 77

¹⁸³ Audrius Bakaveckas, *Administracinė teisė: teorija ir praktika I d.* (Vilnius: Mes, 2012): 134–135.

¹⁸⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-17-756/2018

¹⁸⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI8662/2018

¹⁸⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I9662/2018

¹⁸⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS556-960/2013

prokuratūroje aprašas, patvirtintas generalinio prokuroro įsakymu¹⁸⁸, Lietuvos visuomenės informavimo etikos kodeksas¹⁸⁹ ir kt. Paminėtina, kad LVAT savo praktikoje¹⁹⁰ yra pripažinęs, jog norminio administracinio akto požymius atitinka bendrasis teritorijos planas, tačiau ar konkretus specialiojo teritorijų planavimo dokumentas atitinka norminio teisės akto požymius, ar priskirtinas prie individualių aktų (t.y., administracinių sprendimų), reikia spręsti tik konkrečiu individualiu atveju, atsižvelgiant į konkrečius dokumento kriterijus. Tai rodo, kad tam tikrais atvejais nustatyti administracinių aktų priskyrimą konkrečiai grupei yra keblu ir tai dar kartą patvirtina LVAT praktikos¹⁹¹ nuostatas, kad kiekvieno norminio administracinio akto požymius reikia vertinti individualiai.

Taigi apibendrinant, remiantis išanalizuota mokslinė literatūra, teisės aktais ir teismų praktika galima teigti, kad administracinis reglamentavimas yra svarbi viešojo administravimo sritis, apibūdinama kaip veikla, kurią atlieka viešojo administravimo subjektai, rengiant įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektus ir priimant norminius administracinius aktus. Tai yra taisyklių, lūkesčių ir gairių nustatymas, padedantis nustatyti ribas, parametrus ir veiksmus, reikalingus priimant sprendimus. Viešojo administravimo subjektai, vykdydami administravimo funkcijas, priima administracinius sprendimus, įteisinamus administraciniuose teisės aktuose, o įstatymai ar kiti teisės aktai, priimami jų pagrindu, suteikia viešojo administravimo subjektams pagrindą įgyvendinti administracinio reglamentavimo teisės aktus, taigi viešojo administravimo subjektai, vykdydami administracinį reglamentavimą ir jo vykdymo užtikrinimą, naudoja dvi teisinės formas: priima norminio pobūdžio aktus ir administracinius sprendimus. Tai rodo, kad norminis viešojo administravimo proceso lygmuo ir yra administracinis reglamentavimas. Tai yra todėl, kad būtent šiame lygmenyje visuomeniniai santykiai reguliuojami remiantis bendro pobūdžio elgesio taisyklėmis. Konkrečių administracinių teisinių santykių juridinių pagrindų įtvirtinimas norminiais administraciniais aktais; administracinių teisinių santykių organizavimo ir nustatomo teisinio mechanizmo reguliuojamas ir veiksmingo subjektinių teisių, teisėtų interesų ir kitų teisinių nurodymų viešojo administravimo srityje įgyvendinimo užtikrinimas leidžia teigti, kad administracinis reglamentavimas atlieka administracinės teisės reguliavimo funkciją.

¹⁸⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. birželio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-4-662/2018

¹⁸⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gegužės 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-311-442/2020

¹⁹⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-8-756/2017; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. kovo 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-1-502/2018

¹⁹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS756-533/2013

2.2.2. Administracinių sprendimų priėmimas

Administracinis sprendimas VAĮ 2 str. 5 d. apibrėžiamas kaip „*teisės aktų reglamentuotu būdu ir (ar) forma išreikšta vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia dėl teisės taikymo, privaloma ir skirta konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei*“. Šiame apibrėžime atsiskleidžia individuali administracinio sprendimo paskirtis (skirtingai nuo anksčiau aptarto norminio administracinio akto bendrinės paskirties) ir šis apibrėžimas iš esmės atitinka anksčiau galiojusiam VAĮ¹⁹² individualaus administracinio akto apibrėžimą. I. Deviatnikovaitė, remdamasi aiškinamuoju raštu pažymi, kad administracinis sprendimas yra teisės normų taikymo aktas ir pabrėžia, kad nuo 2020 m. šis terminas apima ir administracinės procedūros sprendimo institutą¹⁹³. Tai reiškia, kad administracinis sprendimas tiesiogiai susijęs su administracinės procedūros sprendimu.

LVAT praktikoje ne kartą buvo pasisakyta dėl administracinio sprendimo (iki 2020 m. – individualaus administracinio akto) požymių. Remiantis LVAT praktika galima išskirti septynis apibendrintus administracinio sprendimo požymius:

1) jame yra išreiškiamas teisės normų taikymo rezultatas konkrečiam subjektui ir jis turi įtakos šio konkretaus subjekto teisėms ir pareigoms – juo sukeliama konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimas, pasikeitimas ar pasibaigimas¹⁹⁴;

2) sprendimas nustato konkrečias teises ar pareigas suinteresuotiems asmenims – konkrečioms subjektams¹⁹⁵;

3) sprendimą priimama viešojo administravimo subjektas, turintis jam suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus įstatymo nustatyta tvarka¹⁹⁶;

4) jis yra skiriamas konkrečiai situacijai¹⁹⁷, konkrečiai individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei, konkrečiam subjektui¹⁹⁸;

5) tai yra vienkartinis sprendimas ir jo galiojimas nėra tęstinis¹⁹⁹;

6) sprendimą privalo vykdyti konkretus suinteresuotas asmuo ar jų grupė²⁰⁰;

7) sprendimo paskelbimui ir jo įsigaliojimui nėra taikoma tvarka, taikoma norminių teisės aktų skelbimui ir įsigaliojimui²⁰¹.

¹⁹² Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė* (Vilnius: MRU, 2021):431

¹⁹³ Ieva Deviatnikovaitė, „Naujosios viešojo administravimo teisinio reguliavimo nuostatos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* (2020): 100

¹⁹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-2780/2011

¹⁹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146-201/2009

¹⁹⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-795/2011

¹⁹⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A261-50/2012

¹⁹⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS756-849/2011

¹⁹⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146-203/2011

²⁰⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492-288/2012

Visi šie požymiai atskleidžia esminius skirtumus tarp norminio administracinio akto ir administracinio sprendimo. LVAT²⁰² reikšminga aplinkybe, nulemiančia norminio administracinio akto ir administracinio sprendimo skirtumą, laiko tikslą, kurio siekiama priimant šiuos administracinius aktus ir pažymi, kad sprendžiant, kokia yra administracinio akto rūšis (t.y., ar aktas norminis ar jo pobūdis individualus), būtina:

- 1) nustatyti, ar administracinio akto tikslas yra norminio pobūdžio (t.y., teises ir pareigas nustatančio) elgesio taisyklių nustatymas subjektų grupei, neapibūdinant individualiais požymiais;
- 2) atsižvelgti į akto priėmimo sąlygas, taikymo paskirtį ir įvertinti, koku teisiniu reglamentavimu pagrįstas konkretaus akto priėmimas.

Administracinių sprendimų priėmimo tvarką reglamentuoja VAI 10 str., kuriame apibrėžta, kas turi teisę priimti administracinius sprendimus; kas nustato privalomus reikalavimus asmenims; kas gali inicijuoti administracinių sprendimų priėmimą; kokie yra administracinių sprendimų priėmimo terminai; koks yra privalomas administracinio sprendimo turinys ir kaip administraciniai sprendimai turi būti patvirtinti. Visa tai leidžia teigti, kad administracinių sprendimų priėmimo tvarka yra reglamentuota nuosekliai, apimant visus etapus – nuo priėmimo teisės, pagrindo atsiradimo iki patvirtinimo.

VAI 10 str. 1 d. nurodoma, kad priimti administracinius sprendimus gali tik tie viešojo administravimo subjektai, kurie turi įgaliojimus, jiems suteikiamus VAI nustatyta tvarka. VAI 5 str. yra įtvirtinta minėtų įgaliojimų forma ir minėtų įgaliojimų suteikimo mastas, pateikiant baigtinį viešojo administravimo subjektų, kuriems suteikiami veikti visose at tam tikrose VAI 6 str. nurodytose viešojo administravimo srityse, sąrašą. Tai reiškia, kad tik minėtame sąrašė esantys viešojo administravimo subjektai turi teisę priimti administracinius sprendimus.

Visa tai rodo, kad egzistuoja tam tikra viešojo administravimo subjektų sistema, kurioje minėti subjektai susieti tarpusavyje. Minėtą sistemą sudaro valstybinio administravimo subjektai ir savivaldybių administravimo subjektai, t.y., dvi subjektų grupės. LVAT byloje matyti, kad viena iš dažniausiai pasitaikančių sričių, kurioje kyla ginčai dėl minėtų VAI nuostatų, yra administracinių sprendimų priėmimo įgaliojimų suteikimas juridiniams asmenims. Pavyzdžiui, vienoje administracinėje byloje²⁰³ buvo pripažinta, kad savivaldybės įmonė „Susisiekimo paslaugos“ gali būti traktuojama kaip viešojo administravimo subjektas. Minėtoje byloje Vilniaus miesto savivaldybės taryba suteikė įgaliojimus minėtai savivaldybės įmonei išduoti vežėjams, kurie buvo pasirašę viešųjų paslaugų teikimo sutartį pagal savivaldybės nustatytą tvarką, leidimus reguliaraus susisiekimo

²⁰¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS756-849/2011

²⁰² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-13-822/2018

²⁰³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A442-1859/2013

maršrutais vežti keleivius ir vykdyti funkcijas, susijusias su minėtų vežėjų teikiamų vežimo paslaugų teikimo priežiūra, kontrole ir kompensacijų mokėjimu. Tokiu būdu buvo įtvirtinta, kad minėta savivaldybės įmonė yra viešojo administravimo subjektas, turintis teisę priimti administracinius sprendimus. Panaši pozicija buvo išsakyta ir kitoje byloje²⁰⁴, kurioje buvo pažymėta, kad UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ savivaldybė įgaliojo atlikti tam tikrą veiklą, susijusią su viešuoju administravimu, renkant vietinę rinkliavą už komunalinių atliekų surinkimą, įmokų mokėjimu, permokų gražinimu, skolų išieškojimu iš atliekų turėtojų. Tokiu būdu UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ vykdo savivaldybės funkciją, patenkančią į viešojo administravimo funkcijas. Tai reiškia, kad minėta įmonė patenka į viešojo administravimo subjektų, galinčių priimti administracinius sprendimus, sąrašą. Analogišką poziciją LVAT išreiškė ir dar vienoje byloje²⁰⁵, kurioje buvo nagrinėjamas ginčas dėl biudžetinės įstaigos Palangos miesto rinkliavų centro statuso. Buvo nustatyta, kad viena iš minėtos įstaigos funkcijų – administruoti vietinę rinkliavą už komunalinių atliekų surinkimą ir atliekų tvarkymą. Kadangi tai yra savivaldybės funkcija, buvo konstatuota, kad minėta įstaiga vykdo savivaldybės funkciją, susijusią su viešuoju administravimu, taigi yra subjektas, galintis priimti administracinius sprendimus. Taigi LVAT praktikoje nuosekliai laikomasi pozicijos, kad įmonės, vykdančias savivaldybės funkcijas, susijusias su viešojo administravimo funkcijomis, laikomos viešojo administravimo subjektais, galinčiais priimti administracinius sprendimus.

VAĮ 10 str. 2. d. įtvirtinta, kad privalomus reikalavimus asmenims galima nustatyti tik tais administraciniais sprendimais, kurie yra priimti teisės aktų pagrindu. LVAT praktikoje buvo ne kartą pažymėta, kad administracinių sprendimų priėmimas yra toks teisės taikymas, kuris sukelia konkrečius teisinius padarinius asmens teisiniam statusui. Atsižvelgiant į tai, administraciniai sprendimai privalo būti pagrįsti teisės normomis ir faktais. Siekiant administracinių sprendimų teisėtumo, juose turi būti atliekamas faktinių aplinkybių tyrimas, ieškoma taikytinų teisės normų, atliekamas teisinis nustatytų faktų kvalifikavimas. LVAT nuomone, reikšmingiausia sąlyga, pagrindžianti administracinio sprendimo pagrįstumą yra ne pavienių faktinių aplinkybių, nustatymas, o juridinių faktų visetas, kuris yra būtinas norint taikyti teisės normą. Administracinių sprendimų teisėtumui reikšmingas ir aktas, kuriame nurodytas konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimas, pasikeitimas ar pasibaigimas²⁰⁶; taip pat, kaip konkrečioms subjektams, būtina nustatyti konkrečias teises ir pareigas suinteresuotiems asmenims²⁰⁷; ar suinteresuotų asmenų grupei²⁰⁸

²⁰⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-318-575/2016

²⁰⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-155-502/2016

²⁰⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-2780/2011

²⁰⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-201/2009);

²⁰⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-737/2011

LVAT yra išreiškęs nuomonę²⁰⁹, kad administracinis sprendimas negali būti laikytinas pagrįstu ir teisėtu, jei jis nėra pakankamai motyvuotas, administracinio sprendimas neatitiktas esminių VAĮ keliamų reikalavimų, procedūrų ir taisyklių pažeidimai taip turi esminę įtaką administracinio sprendimo teisėtumui. Taigi LVAT praktikoje laikomasi pozicijos, kad administracinio sprendimo teisėtumui ir pagrįstumui užtikrinti būtinas teisės normų laikymasis, motyvuotumas, faktinių aplinkybių ištyrimas, faktų įvertinimas bei konkretumas, nustatant konkrečias teises ar pareigas konkrečioms subjektams.

VAĮ 10 str. 3 d. reglamentuoja du atvejus, kai viešojo administravimo subjektai gali priimti administracinius sprendimus: pirma, jie sprendimai gali būti priimami pačių viešojo administravimo subjektų iniciatyva, ir antra – jų priėmimas gali būti inicijuotas gavus skundą ar prašymą iš asmenų. Reikšminga yra tai, kad VAĮ 10 str. 4 d. imperatyviai nurodomas reikalavimas administracinio sprendimo priėmimo terminas – 20 darbo dienų nuo tokio prašymo ar skundo gavimo dienos. Tačiau šis reikalavimas nėra absoliutus – yra numatyta galimybė dėl objektyvių priežasčių administracinio sprendimo priėmimo terminą pratęsti ne ilgiau kaip 10 darbo dienų, tačiau asmuo apie tai turi būti informuojamas raštu. LVAT praktikoje buvo ne kartą akcentuota, kad procedūriniais sprendimo priėmimo terminais siekiama užtikrinti, kad administracinis procesas nesitęstų per ilgai ir kad viešojo administravimo subjektai įvykdytų funkcijas, kurios jiems buvo pavestos²¹⁰. Tačiau LVAT praktikoje²¹¹ taip pat yra konstatuota, kad terminas, nurodytas VAĮ, per kurį viešojo administravimo subjektas turi priimti administracinį sprendimą, yra instrukcinio pobūdžio, todėl administracinis sprendimas, priimtas po šio termino, nėra negaliojantis. LVAT nuomone, termino, nustatyto VAĮ, per kurį administracinis sprendimas turi būti priimtas, pasibaigimas nepaneigia viešojo administravimo subjekto administracinio sprendimo priėmimo ar kitų veiksmų atlikimo kompetencijos, t. y. neigiamos teisinės pasekmės tuo nesukuriamos, tik administracinis procesas tampa ilgesnis, tačiau su sąlyga, jei nesuėjo šios procedūros vykdymo senaties terminas²¹². Analogiškai buvo pažymėta ir kitoje administracinėje byloje²¹³. Tai reiškia, kad administracinio sprendimo priėmimo termino galiojimui esminę įtaką turi senatis, o ne pats terminas. Viena vertus, tai gali paskatinti viešojo administravimo subjektus apgalvoti, įvertinti visas aplinkybes, surinkti įrodymus ir nepriimti skubotų sprendimų, tačiau kita vertus tai gali paskatinti viešojo administravimo subjektų neveikimą, tikintis, kad sueis senatis. Administracinio sprendimo termino priėmimo praleidimas yra pažymėtas kitoje LVAT

²⁰⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-152-415/2022

²¹⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-415/2020

²¹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4529-520/2020

²¹² *Ibid.*

²¹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. birželio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-432-575/2022; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-415/2020

praktikoje²¹⁴, akcentuojant, kad administracinio sprendimo termino priėmimo praleidimas suteikia asmeniui teisę kreiptis su skundu dėl neveikimo ir tokiu būdu ginti savo teises

Viešojo administravimo subjekto neveikimo pavyzdys yra vienoje Lietuvos Respublikos seimo kontrolierius pažymoje²¹⁵ išdėstyta situacija, kurioje nurodoma, kad pareiškėjas kėlė ginčą dėl savivaldybės neveikimo ir atsakymo pateikimo vilkinimo. Pareiškėjas savivaldybei pateikė du skundus – viename jų nurodė, kad su juo savivaldybės darbuotoja netinkamai bendravo telefonu, nesuteikdama asmens pageidaujamos informacijos apie tai, ar institucija turi Adoc parašą, o kitame skunde pareiškėjas nurodė, kad savivaldybei Adoc formatu pateikė skundą, dėl kurio jam el. paštu buvo pateiktas administracinės procedūros sprendimas, tačiau jis neatitinka reikalavimų, nes nėra pasirašytas Adoc, todėl yra naikintinas ir pareiškėjas tokį sprendimą priimti atsisako. Tokiu būdu akivaizdžiai buvo pažeista VAI nuostata²¹⁶ dėl administracinio sprendimo pasirašymo, kurioje teigiama, kad administracinį sprendimą turi pasirašyti jį priėmęs asmuo, o tokiu atveju, kai administracinio sprendimo priėmimas vykdomas valstybės informacinėse sistemose, sprendimo pasirašymui prilyginamas patvirtinimas, atliktas minėtose sistemose²¹⁷. Toliau analizuojant šį atvejį²¹⁸ matyti, kad pareiškėjas vėl pateikė skundą savivaldybei, nurodydamas, kad į instituciją kreipėsi su dviem skundais, tačiau el. paštu (kaip buvo nurodęs gauti atsakymą) jokio atsakymo negavo, nors skundų nagrinėjimo terminas buvo jau seniai pasibaigęs ir jam nebuvo pranešta, kodėl minėti skundai nenagrinėjami. Negavęs iš savivaldybės jokio atsakymo, pareiškėjas kreipėsi į administracinių ginčų komisiją dėl savivaldybės neveikimo. Savivaldybė minėtai komisijai įrodymų, kad per nustatytą terminą skundą išnagrinėjo ir atsakymą pateikė pareiškėjui, nepateikė, tik informavo, kad administracinė procedūra dėl galimai pažeistų teisių ar teisėtų interesų, kuriuos nurodė pareiškėjas, nebuvo pradėta²¹⁹. LVAT praktikoje²²⁰ yra pažymėta, kad viešojo administravimo subjektas į skundą ar prašymą turi atsakyti argumentuotai ir aiškiai, nurodydamas visas aplinkybes, turėjusias įtakos skundo ar prašymo ar skundo nagrinėjimui ir konkrečias nuostatas teisės aktuose, kuriomis rėmėsi vertindamas skundo ar prašymo turinį. Pateiktas pavyzdys rodo, kad analizuojamam atveju savivaldybė, kaip viešojo administravimo subjektas, šios LVAT praktikos nepaisė ir nesivadovavo VAI nuostatomis.

²¹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-2327/2012; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A502-940/2013

²¹⁵ „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus pažyma dėl x skundo prieš Jonavos rajono savivaldybės administraciją“. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2022/07/4D-2022-2-396.pdf>

²¹⁶ VAI 10 str.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus pažyma...“, *op cit.*

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-152-415/2022

Teismų praktikoje yra pažymėta, kad VAI 10 str. 5 d. yra įtvirtintos bendro pobūdžio taisyklės, kurios pirmiausia keliamos administracinio sprendimo turiniui²²¹. Administracinio sprendimo turinį sudaro baigtinis privalomas administracinio sprendimo sudėties punktų sąrašas. Tai reiškia, kad visi šiame straipsnyje nurodyti punktai yra privalomi, kitaip administracinis sprendimas nebus galiojantis. Administraciniame sprendime turi būti nurodytas viešojo administravimo subjekto, priėmusio administracinį sprendimą, pavadinimas; data; registracijos numeris; nurodoma, koks tvarkomasis veiksmas bus atliekamas arba kokios teisės ir pareigos yra nustatytos asmenims; nurodoma, koku teisiniu ir faktiniu pagrindu buvo priimtas administracinis sprendimas ar kitos aplinkybės, turėjusios įtakos administraciniam sprendimui; nurodomi motyvai, lėmę administracinį sprendimą; išaiškinama, kokia tvarka galima apskūsti administracinį sprendimą, konkrečiai nurodant skundą nagrinėjančią įstaigą ar instituciją, terminą, per kurį galima apskūsti sprendimą ir apskundimo tvarką apibrėžiantį teisės aktą; nurodomas asmens, priėmusio administracinį sprendimą, vardas, pavardė ir pareigos. Taigi būtent toks administracinio sprendimo turinys yra pakankamas ir aiškus bei atitinkantis VAI reikalavimus.

Apie administracinio sprendimo turinio atitikimą VAI ne kartą pasisakė ir LVAT. Pavyzdžiui, nagrinėjant vieną administracinę bylą²²² buvo konstatuota, kad priimtas administracinis sprendimas atitinka reikalavimus, keliamus VAI 10 str., todėl, kad: sprendimo preambulėje išvardintos teisės normos, kurių turiniu atskleidžiamas tokio sprendimo priėmimo faktinis ir teisinis pagrindas; tinkamai išdėstyti motyvai, nes yra aiškiai apibrėžta, kokį nekilnojamąjį turtą galima laikyti neprižiūrimu ar apleistu, kada tokį turtą galima įtraukti į Apleisto ir neprižiūrimo nekilnojamojo turto sąrašą bei nurodyta, kad savivaldybės taryba yra įgaliota patvirtinti tokį sąrašą bei nekilnojamojo turto mokesčio tarifą; yra nurodyta, kokia tvarka galima apskūsti sprendimą; jis yra pasirašytas tokią teisę turinčio viešojo administravimo subjekto. Teismo nuomone, tai, kas išdėstyta, rodo, kad sprendimo turinys yra pakankamas ir aiškus, leidžiantis asmenims, kuriems adresuotas šis administracinis sprendimas, suprasti atitinkamų visuomeninių santykių turinį bei esmę, identifikuoti jų pareigų, teisių bei teisėtų interesų pokytį, šio pokyčio apimtį ir pagrindus, tinkamai įgyvendinti teises bei vykdyti nustatytas pareigas, kurias suteikia šis aktas, bei realizuoti teisę ginti pažeistas teises ir teisėtus interesus.

LVAT praktikoje yra pasisakyta ir apie nepakankamą ir neaiškų administracinio sprendimo turinį. Pavyzdžiui, dviejose administracinėse bylose²²³ buvo konstatuota, kad jei iš viešojo administravimo subjekto sprendimo turinio nėra aišku, kokiais nustatytais faktais ir koku pagrindu nuspręsta priimti atitinkamą sprendimą (nagrinėjamu atveju – pareiškėjui priklausantį statinį įrašyti į

²²¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1116/2010.

²²² Regionų apygardos administracinio teismo 2022 m. balandžio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI3-473-402/2022

²²³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-95-502/2020, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2227-520/2020.

naudojamų ne pagal paskirtį, nenaudojamų, apleistų ar neprižiūrimų statinių sąrašą), tai reiškia, kad toks sprendimas turi būti panaikintas kaip neatitinkantis VAI reikalavimų. Kitoje administracinėje byloje²²⁴ buvo konstatuota, kad visiškas motyvų nebuvimas jau savaime sudaro pagrindą administracinio sprendimo panaikinimui, kitų su tuo susijusių aplinkybių net neanalizuojant. Dar vienoje administracinėje byloje²²⁵ buvo konstatuota, kad tais atvejais, kai pagrindo administracinį sprendimą pripažinti visiškai nemotyvuotu nėra, kiekvienu konkrečiu atveju, sprendžiant, ar toks sprendimas atitinka VAI reikalavimus, teismas privalo *ad hoc* (šiuo atveju) įvertinti, ar trūkumai, kurie buvo nustatyti sprendimo turinyje (pvz., motyvacijos, faktinio ir teisinio pagrindo) yra esminiai ir ar jie konkrečiau administracinio sprendimo adresatams sutrukdė suvokti atitinkamų visuomeninių santykių turinį ir esmę, atpažinti jų pareigų, teisių ir teisėtų interesų pokytį, šio pokyčio apimtį ir pagrindus, tinkamai įgyvendinti teises, kurias suteikia šis sprendimas, ar vykdyti šiuo sprendimu nustatytas pareigas bei realizuoti teisę ginti savo teises ir teisėtus interesus. Kiekvienu konkrečiu atveju vertinant, ar administracinis sprendimas yra teisėtas VAI taikymo požiūriu, reikia atsižvelgti ir į teisės aktus, reguliuojančius konkretų teisinį santykį – tai reiškia, kad reikia įvertinti, kokie yra teisiškai reikšmingi faktai, kokia jų apimtis, dėl kokių konkrečių materialiosios teisės normų asmeniui gali susidaryti atitinkamos sąlygos ir prielaidos, leidžiančios sukurti, panaikinti ar pakeisti asmens subjektines teises tam tikruose teisiniuose santykiuose²²⁶. Šie teismų praktikos pavyzdžiai rodo, kad administracinio sprendimo tinkamumui svarbią reikšmę turi tinkamai suformuluotas jo turinys.

Pažymėtina, kad LVAT praktikoje neretai atkreipiamas dėmesys ir į tai, kad administracinio sprendimo priėmimas turi būti nešališkas ir objektyvus²²⁷ – tai reiškia, kad viešojo administravimo subjektai, turintys teisę priimti administracinius sprendimus, turi veikti vadovaudamiesi nešališkumo ir objektyvumo principais.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota moksline literatūra, teisės aktais ir teismų praktika galima teigti, kad administracinis sprendimas yra individualaus pobūdžio teisės normų taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei. Pateikti LVAT pavyzdžiai rodo, kad LVAT suformuota tokia teismų praktika, kurioje vyrauja nuomonė, kad administracinis sprendimas, priimtas viešojo administravimo subjekto, turi būti taip suformuluotas, kad asmenys ar asmenų grupės, kurioms administracinis sprendimas yra skirtas, suvoktų santykių turinį ir esmę bei galėtų įgyvendinti administraciniu sprendimu nustatomus reikalavimus. Dėl to viešojo administravimo subjekto suformuluoti reikalavimai privalo būti aiškūs ir tikslūs su nurodytomis teisės normomis ir

²²⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-990/2007

²²⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A556-336/2011.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmų 2016 m. liepos 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1345-394/2016

aplinkybėmis, kuriomis buvo remtasi priimant administracinį sprendimą. Jei viešojo administravimo subjektas administraciniame sprendime nenurodo faktinio, teisinio, faktinio pagrindo ar sprendimo formuluotė yra tokia, dėl kurios sprendimu nustatytų įpareigojimų negalima įgyvendinti, sprendimas privalo būti panaikintas. Be to, administracinio sprendimo priėmimas turi atitikti objektyvumo ir nešališkumo kriterijus.

2.2.3. Administracinių paslaugų teikimas

Administracinė paslauga, VAI 2 str. 1 d. apibrėžiama kaip minėto „įstatymo nurodyta viešojo administravimo veikla, susijusi su dokumentų išdavimu ar informacijos teikimu“. Administracinių paslaugų teikimas reglamentuojamas VAI 19 str., kuriame apibrėžiamas administracinių paslaugų turinys ir nurodomi viešojo administravimo subjektai, galintys jas teikti; administracinių paslaugų teikimo aprašymų paskelbimo tvarka; teikiamų administracinių paslaugų kokybės reikalavimų užtikrinimas; atlyginimo už administracines paslaugas tvarkos nustatymas bei administracinių paslaugų teikimo gyvendinas Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse ir konsulinėse įstaigose.

Administracinių paslaugų turinį sudaro keturios administracinės paslaugos²²⁸:

- 1) dokumentų, patvirtinančių viešojo administravimo subjekto suteikiamos teisės įgijimą, išdavimas (pvz., leidimai, licencijos);
- 2) dokumentų su informacija, turima valstybės registruose, archyvuose, informacinėse sistemose ar paties viešojo administravimo subjekto, išdavimas;
- 3) viešojo administravimo subjektams teikiamų dokumentų ar informacijos priėmimas ir tvarkymas (pvz., deklaracijų);
- 4) informacijos registravimas asmens prašymu valstybės informacinėse sistemose ar valstybės registruose.

Tai rodo, kad administracines paslaugas siejamos su dokumentų išdavimu, priėmimu, tvarkymu ir informacijos registravimu. I. Deviatnikovaitė²²⁹ pastebi, kad palyginus su anksčiau galiojusia VAI redakcija, dabar galiojančioje redakcijoje administracinių paslaugų turinys buvo susiaurintas ir buvo paliktos tik tokios administracinės paslaugos, kurios gali daryti tiesioginę įtaką asmenų teisėms ir pareigoms, o jas vykdo tik subjektai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus.

Reikšminga yra tai, kad anksčiau galiojusioje VAI redakcijoje administracinėmis paslaugomis buvo laikomos tokios paslaugos, kaip asmenų konsultavimas, informacijos teikimas ir administracinės procedūros vykdymas²³⁰, tačiau po pakeitimų šios paslaugos administracinėmis paslaugomis

²²⁸ Deviatnikovaitė, *supra note*, 193: 103

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Vidaus reikalų ministerija, *supra note*, 162.

nebelaikomos. Šiuos pokyčius akcentuoja ir I. Deviatnikovaitė²³¹ bei pažymi, kad minėtas funkcijas dabar atlieka subjektai, nebūtinai turintys viešojo administravimo įgaliojimus.

VAĮ 2 str. 2 d. griežtai nurodoma, kad administracines paslaugas gali teikti tik subjektai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus. Taigi šis nurodymas yra imperatyvus ir reiškia, kad jokie kiti subjektai administracinių paslaugų teikti negali. Tačiau įstatyme nėra griežtai nurodoma, kad viešojo administravimo subjektai privalo teikti visas sąraše išvardintas administracines paslaugas. Yra tik imperatyvus nurodymas, kad viešojo administravimo subjektai turi sudaryti savo teikiamų administracinių paslaugų sąrašą ir parengti tų paslaugų aprašymas, vadovaujantis vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka. LVAT praktikoje²³² yra pažymėta, kad teikdami viešojo administravimo paslaugas, viešojo administravimo subjektai negali priimti kitokį sprendimą arba atlikti daugiau veiksmų, nei jiems tai daryti suteikia teisės aktai, t. y. platesnės kompetencijos, nei jiems leidžia teisės aktai, vykdyti negali, nes kitaip būtų pažeistas teisėtumo principas, privalomas viešojo administravimo subjektams. Toks išaiškinimas reiškia, kad viešojo administravimo subjektai, teikdami administracines paslaugas, turi veikti tik savo kompetencijos ribose, nes kitaip jų veiksmai bus neteisėti.

Atkreiptinas dėmesys į administracinių paslaugų aprašymus. I. Deviatnikovaitė²³³ pastebi, kad anksčiau galiojusioje VAĮ redakcijoje buvo įtvirtintas administracinių paslaugų aprašymų atnaujinimo terminas kartą per tris mėnesius, o dabar galiojančioje VAĮ redakcijoje yra įtvirtinta, kad administracinių paslaugų teikimo aprašymus privaloma peržiūrėti ir prireikus atnaujinti ne vėliau kaip per dvidešimt darbo dienų. Tai reiškia, kad terminas, per kuriuos viešojo administravimo subjektai turi pateikti administracinių paslaugų aprašymų, buvo sukonkretintas ir žymiai sutrumpėjo.

Reikšminga yra tai, kad administracinės paslaugų teikimas turi būti tinkamai aprašytas, t.y., turi būti pateikti išsamūs ir aiškūs aprašymai, vadovaujantis viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimo tvarkos aprašu²³⁴, kuriame yra pateikti išsamūs reikalavimai paslaugų teikimo aprašymui ir jų turiniui. Minėtame apraše be kita ko pažymima, kad administracinės paslaugos teikimo aprašyme turi būti nurodomas paslaugos pavadinimas, kuris nusako paslaugos esmę ir rezultatą, kuris bus suteikęs paslaugą (pvz., gali būti Leidimo įrengti išorinę reklamą savivaldybės teritorijoje išdavimas). Jeigu teikiama administracinė paslauga turi su ta paslauga susijusius veiksmus, pavadinime turi matytis visi veiksmai, susiję su paslauga (pvz., Licencijos verstis mažmenine prekyba alkoholiu išdavimas), taip pat turi būti nurodomas paslaugos pobūdis (pvz., Sveikatos priežiūros paslauga)²³⁵. Reikšminga yra tai, kad aprašant paslaugą būtina detalizuoti paslaugos turinį – nurodyti, koku būdu

²³¹ Deviatnikovaitė, *supra note*, 193: 103

²³² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-1252/2012

²³³ Deviatnikovaitė, *supra note*, 193: 103

²³⁴ „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas dėl viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, TAR, žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.360388/asr>

²³⁵ *Ibid.*, 8.1 p.

asmuo gali pateikti prašymą šiai paslaugai ir koku būdu gauti atsakymą; įvardinti instituciją, administruojančią viešąją paslaugą; sukonkretinti jos pobūdį (pvz., jei tai sveikatos priežiūros paslauga, nurodyti, kas patenka į jos apimtį²³⁶. Taip pat nurodomas paslaugos gavėjo ir paslaugos teikimo tipas; laukiamas rezultatas ir kita informacija²³⁷.

Taigi matyti, kad administracinių paslaugų teikimo aiškinimui vien VAI nepakanka. LVAT praktikoje taip pat yra pažymėta, kad VAI straipsnį, reglamentuojantį administracinių paslaugų teikimą, reikia aiškinti kartu su specialiais atitinkamos srities įstatymais ir juos įgyvendinančiais teisės aktais, reglamentuojančiais viešojo administravimo subjekto kompetenciją ir nustatančiais konkrečias funkcijas, kurias gali galimas atlikti viešojo administravimo subjektai²³⁸.

VAI 2 str. 4 d. nurodoma viešojo administravimo subjekto prievolė nustatyti kokybės reikalavimus ar rodiklius teikiamoms administracinėms paslaugoms ir vertinti administracinių paslaugų kokybę. Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjektai privalo siekti, kad jų teikiamos administracinės paslaugos būtų kokybiškos. Tačiau reikia pripažinti, kad vieningos administracinių paslaugų kokybės vertinimo sistemos kol kas nėra. Mokslinėje literatūroje pateikiami įvairūs paslaugų kokybės vertinimo modeliai, taikytini teikiant administracines paslaugas, pavyzdžiui, SERVQUAL modelis, padedantis atskleisti atotrūkį tarp paslaugų kokybės ir lūkesčių²³⁹; auditas²⁴⁰; kokybės standartai²⁴¹ ir kt. Užsienyje yra atlikti tyrimai²⁴², kur buvo siekiama išsiaiškinti skirtumus tarp savivaldybių, sertifikuotų pagal ISO 9001 standartą ir nesertifikuotų. Tyrimo metu buvo nustatyta, kad klientų pasitenkinimas gaunamomis paslaugomis yra didesnis ir savivaldybės įvaizdis yra geresnis tose savivaldybėse, kuriose taikomas ISO 9001 standartas. Tai reiškia, kad kokybės vertinimo modelių taikymas pagerina administracinių paslaugų kokybę ir sustiprina viešojo administravimo subjekto teigiamą įvaizdį.

Kalbant apie administracinių paslaugų teikimą derėtų paminėti, kad administracinės paslaugos gali būti mokamos arba teikiamos neatlygintinai – VAI 2 str. 6 d. teigiama, kad rinkliavos ar kitokio pobūdžio atlyginimas už suteiktas administracines paslaugas, taip pat už viešojo administravimo subjekto asmenims suteiktą informaciją (tą, kuri numatyta įstatymu) nustatomas remiantis įstatymais ar

²³⁶ „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas...“, *supra note*, 134: 8.2 p.

²³⁷ *Ibid.*, 8.3-8.7 p.

²³⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-2328/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-1252/2012

²³⁹ Ali Ibrahim, et al., „Application of the Service Quality Method to Assess the Quality of Administrative Services at universities“, *Journal of informatics and telecommunication engineering* 7, 1 (2023): 143.

²⁴⁰ Dalia Dajotaitė, „Viešojo sektoriaus veiklos auditas naujojo viešojo administravimo paradigmoje“, *Public Policy and Administration* 1, 28 (2009): 29.

²⁴¹ Romualdas Stankaitis, Virginija Žoštautienė ir Gintas Umbrasas, „Viešojo valdymo institucijų veiklos kokybė: pažangi patirtis ir inovatyvūs sprendimai“, *Public Administration* 1/2,45/46, (2015): 29.

²⁴² Elisabeth Brito, et al., „Knowledge management, customer satisfaction and organizational image discriminating certified from non-certified (ISO 9001) municipalities“, *International Journal of Quality & Reliability Management* 37,3 (2020): 451.

jų pagrindu priimtais teisės aktais. Rinkliavų dydį reglamentuoja Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas, o kitokio atlyginimo už suteiktas administracines paslaugas dydis nustatomas remiantis Vyriausybės patvirtintais kriterijais ir jį nusistato patys viešojo administravimo subjektai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba teikia administracinę paslaugą „*Patvirtinimo, kad ūkio subjektas pateikė pranešimą apie elektroninių ryšių veiklos pradžią ir turi teisę verstis elektroninių ryšių veikla, išdavimą*“. Už šio patvirtinimo išdavimą, t.y., už administracinės paslaugos teikimą, imama valstybės nustatyta rinkliava – 12,00 eurų²⁴³. Kitas pavyzdys – Švenčionių rajono savivaldybė teikia administracinę paslaugą „*Prašymo sumažinti valstybinės rinkliavos dydį arba visai nuo jo atleisti priėmimas tais atvejais, kai valstybinė rinkliava įskaitoma į savivaldybės biudžetą*“. Ši paslauga suteikiama neatlygintinai²⁴⁴. Tačiau kita šios savivaldybės teikiama administracinė paslauga – „*Prašymo sudaryti santuoką priėmimas ir santuokos registravimas*“ – suteikiama atlygintinai: jos kaina yra 30 eurų, jei santuoka registruojama civilinės metrikacijos skyriuje; 70 eurų, jei santuoka registruojama vietoje, pasirinktoje pačių norinčiųjų susituokti; o 4,30 euro, jei išduodamas santuokos sudarymo liudijimas)²⁴⁵. Visa tai, kas išdėstyta patvirtina VAI 2 str. 6 d. nuostatas, kad viešojo administravimo subjektai nustato atlyginimo už administracines paslaugas dydį ir šis dydis gali būti skirtingas.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota mokslinė literatūra, teisės aktais ir teismų praktika ir kitais dokumentais konstatuotina, kad administracinė paslauga yra viešojo administravimo veikla, susijusi su dokumentų išdavimu ar informacijos teikimu, taigi administracinių paslaugų teikimas yra dokumentų ar informacijos teikimas. Administracinių paslaugų turinį sudaro administracinės paslaugos, galinčios daryti tiesioginę įtaką asmenų teisėms ir pareigoms, o jas vykdo tik subjektai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus. Reikšminga yra tai, kad administracinės paslaugų teikimas turi būti tinkamai aprašytas, t.y., turi būti pateikti išsamūs ir aiškūs aprašymai. Administracinių paslaugų teikimas gali būti mokamas arba jos reikiamos teikiamos neatlygintinai – rinkliavų dydį reglamentuoja Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas, o kitokio atlyginimo už suteiktas administracines paslaugas dydis nustatomas remiantis Vyriausybės patvirtintais kriterijais ir jį nusistato patys viešojo administravimo subjektai. LVAT praktikoje laikomasi nuomonės, kad viešojo

²⁴³ Lietuvos Respublikos Ryšių reguliavimo tarnyba, „Patvirtinimo, kad ūkio subjektas pateikė pranešimą apie elektroninių ryšių veiklos pradžią ir turi teisę verstis elektroninių ryšių veikla, išdavimo aprašymas“, 2019, žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://www.rrt.lt>.

²⁴⁴ Švenčionių rajono savivaldybė, „Prašymo sumažinti valstybinės rinkliavos dydį arba visai nuo jo atleisti priėmimas tais atvejais, kai valstybinė rinkliava įskaitoma į savivaldybės biudžetą“, žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://svencionys.lt/savivaldybe/struktura-ir-kontaktai/paslaugos/viesosios-ir-arba-administracines-paslaugos/prasymo-sumazinti-valstybines-rinkliavos-dydi-arba-visai-nuo-jo-atleisti-priemimas-tais-atvejais-kai-valstybine-rinkliava-iskaitoma-i-savivaldybes-biudzeta/>

²⁴⁵ Švenčionių rajono savivaldybė, „Prašymo sudaryti santuoką priėmimas ir santuokos registravimas“, žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://svencionys.lt/savivaldybe/struktura-ir-kontaktai/paslaugos/viesosios-ir-arba-administracines-paslaugos/prasymo-sudaryti-santuoka-priemimas-ir-santuokos-registravimas/>

administravimo subjektai, teikdami administracines paslaugas, turi veikti tik savo kompetencijos ribose, nes kitaip jų veiksmai bus neteisėti.

2.2.4. Teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra

Teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra yra susijusi su kontrole. A. Bakavecko ir kt.²⁴⁶ teigimu, kontrolė viešajame administravime yra vienas iš pagrindinių būdų, leidžiančių užtikrinti teisėtumą. Kontrolė plačiaja prasme gali būti suprantama kaip stebėjimas, priežiūra, tikrinimas, taisyklės ir t.t. Kitaip tariant, tai yra tam tikra sistema, leidžianti įvairiais būdais tikrinti ir stebėti pasirinktą subjektą, siekiant, kad subjektas nenukryptų nuo nustatytų veiklos parametrų. Viešojo administravimo srityje teisėtumo užtikrinimą lemia tiriamo veiksmo ar dokumento atitikimas galiojančioms teisės normoms. Viešojo administravimo kontrolė tiesiogiai leidžia atsakyti į klausimą, ar konkretus teisės aktas bei administracinis sprendimas neprieštaruja Konstitucijai, teisės normoms, reglamentuojančioms bendruosius viešojo administravimo principus ar konkrečiai veiklos sričiai²⁴⁷. Kitaip tariant, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra reikalinga tam, kad teisės aktai ir administraciniai sprendimai būtų teisėti.

VAĮ 18 str. 1 d. atskleidžiamas teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros turinys, kuris apima veiklos, kurią reglamentuoja teisės aktai, ir administracinių sprendimų įgyvendinimo bei laikymosi stebėseną, patikrinimus, vertinimą ir viešojo administravimo subjektų vykdomą poveikio priemonių taikymą, jei yra nustatomi teisės aktų reglamentuotos veiklos ir administracinių sprendimų laikymosi bei įgyvendinimo pažeidimai²⁴⁸. Trumpai tariant, tai reiškia, kad teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra orientuota į keturis aspektus: stebėseną, tikrinimą, vertinimą ir priemonių taikymą.

Pasak A. Novikovo²⁴⁹, VAĮ teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros turinys atskleidžiamas viešojo administravimo srities veiklos kontekste. Minėtas autorius teikia, kad teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra yra viena iš viešojo administravimo veiklų, labiausiai tinkamų taikyti ekstremalių situacijų metu, kai yra ribojamos administracinių paslaugų teikimo veiklos arba kai šių paslaugų visuomenėje teikiama mažai. Minėtas autorius²⁵⁰ teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros pavyzdžiu

²⁴⁶ Audrius Bakaveckas ir kiti, *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005): 532

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Ieva Deviatnikovaitė, „Naujosios viešojo administravimo teisinio reguliavimo nuostatos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* (2020): 102

²⁴⁹ Novikovas, *supra note*, 163: 25

²⁵⁰ *Ibid.*

pateikia COVID-19 situaciją, kai reikėjo itin griežtai prižiūrėti, ar tinkamai įgyvendinami teisės aktai ir administraciniai sprendimai dėl su pandemija susijusių įvestų apribojimų.

VAĮ 18 str. 2 ir 3 d. apibrėžia teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros laikymo viešuoju administravimu sąlygas ir jos atlikimo tvarką. I. Deviatnikovaitė²⁵¹, remdamasi aiškinamuoju raštu, išvelgia problemą, susijusią su šių nuostatų įgyvendinimu, kuriose nurodoma, kad priežiūros sudedamąsias dalis – stebėseną ir patikrinimus – gali atlikti ir tie asmenys, kurie neturi viešojo administravimo įgaliojimų ir sankcijų skyrimo galimybių. Ši nuostata buvo įtvirtinta remiantis požiūriu, kad stebėseną ir tikrinimą neapima jokių privalomų nurodymų, kurie galėtų pakeisti ar nustatyti asmenų teises ir pareigas. Tą pačią problemą išvelgia ir Novikovas²⁵² bei pažymi, kad teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra viešojo administravimo veikla laikytina tik tuomet, kai jos vykdymą užtikrina jas vykdančiam viešojo administravimo subjektui suteikti įgaliojimai duoti privalomus vykdyti nurodymus asmenims, kurie yra jam nepavaldūs. O stebėjimą, fiksavimą ar tikrinimą gali atlikti ir asmenys, neturintys viešojo administravimo įgaliojimų, todėl, kad jų veikla neapima jokių privalomų nurodymų, galinčių pakeisti ar nustatyti asmenų teises ir pareigas, nes nėra galimybės skirti sankcijas²⁵³. Tokia nuostata I. Deviatnikovaitė²⁵⁴ kelia abejonių, todėl ji kelia klausimą, ar tikrinimą galima atlikti, neduodant privalomų nurodymų.

I. Deviatnikovaitė²⁵⁵ atkreipia dėmesį į viešojo administravimo proceso metu priimtų administracinių sprendimų priežiūrą ir teigia, kad šiai priežiūrai „yra būdingas instancinės priežiūros institutas“. Tai yra todėl, kad žemesnės institucijos priimto sprendimo priežiūrą atlieka aukštesnės instancijos institucija. Tokio pobūdžio priežiūrą numato įstatymai ir šios priežiūros teisinės priemonės yra skirtingos: vienu atveju teisinė priemonė priklauso nuo asmens, dėl kurio buvo priimtas sprendimas veiksmų (pvz., administracinės procedūros institutas, reglamentuotas VAĮ), kai asmuo viešojo administravimo subjektą gali apskusti dėl jo veikimo ar neveikimo, kuris galima lėmė to asmens teisėtų interesų ir teisių pažeidimą. Kitu atveju, pvz., remiantis Mokesčių administravimo įstatymu, kurio viena iš nuostatų nurodo, kad centrinis administratorius (pvz., VMI) atlieka koordinacinius, kontrolės vadovavimo veiksmus vietos mokesčių administratoriaus (apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos) darbo atžvilgiu ir vykdo periodišką jo darbo rezultatų vertinimą. Taigi šiuo atveju teisinę priemonę valdo aukštesnės instancijos institucija, o ne asmuo, dėl kurio buvo priimtas sprendimas²⁵⁶.

²⁵¹ Deviatnikovaitė, 2020, p. 103

²⁵² Novikovas, *supra note*, 163: 25

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Deviatnikovaitė, *op cit.*, 103

²⁵⁵ Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė* (Vilnius: MRU, 2021): 471-472

²⁵⁶ *Ibid.*

Teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūroje taikomos specifinėmis priežiūros priemonės, tokios kaip aukštesnės instancijos institucijos nurodymas pavaldžiai institucijai priimti sprendimą per nustatytą laiką ar atlikti kitą veiksmą; delegavimas; prolongacija ir kitos. Šios priemonės yra specifinės, nes yra nukreiptos į viešojo administravimo subjekto neveikimą, o ne į administracinį sprendimą. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad naujo administracinio sprendimo priėmimas nelaikomas peržiūros priemone, nes gali būti priimtas ne dėl neatitikimų, o ir dėl kitų priežasčių, tokių, kaip pasikeitusios aplinkybės²⁵⁷. Taip pat gali ir kitos administracinių sprendimų peržiūros galimybės, pvz., neteisminių ginčų komisijose; administraciniuose teismuose; iš dalies šią funkciją vykdo ir Seimo kontrolieriai, tačiau atkreiptinas dėmesys, kad Seimo kontrolierių sprendimai yra tik rekomendaciniai²⁵⁸. Visa tai, kas išdėstyta, rodo, kad yra sukurta teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūroje sistema, numatanti įvairias galimybes peržiūrėti ar užginčyti teisės aktus ir administracinius sprendimus.

LVAT praktikoje yra pažymėta, kad sprendžiant dėl teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros nagrinėjami ginčai dėl energetikos kontrolės²⁵⁹; dėl Visuomenės informavimo įstatymo nuostatų įgyvendinimo priežiūros²⁶⁰; dėl konkurencijos priežiūros²⁶¹; dėl finansinės paramos skyrimo²⁶²; dėl ekonominių sankcijų skyrimo²⁶³; dėl savivaldybių veiklos priežiūros²⁶⁴; dėl civilinės aviacijos priežiūros²⁶⁵; dėl Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimų prevencijos ir kontrolės²⁶⁶ ir t.t. Visa tai rodo, kad teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra taikoma įvairiose viešojo administravimo srityse.

Šiame kontekste paminėtinos dvi naujausios bylos, kuriose buvo sprendžiama dėl norminių administracinių aktų teisėtumo. Pirmojoje nagrinėjamoje byloje²⁶⁷ buvo prašoma ištirti du klausimus: pirma, ar žemės ūkio ministro įsakymas Nr. 3D-795 neprieštarauja Konstitucijos 46 str. 1–4 dalims, nurodytiems įstatymų straipsniams, taip pat nurodytiems konstituciniams principams; ir antra, ar nurodytos Ekologinės gamybos taisyklių nuostatos buvo priimtos žemės ūkio ministro kompetencijos

²⁵⁷ Deviatnikovaitė, *supra note*, 255: 471-472

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-795-261/2015

²⁶⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. birželio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A662-1281/2014

²⁶¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A858-1309/2010

²⁶² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. vasario 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-327-146/2015

²⁶³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A438-509/2010

²⁶⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. liepos 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A502-1290/2014

²⁶⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A63-3775/2011

²⁶⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-1088/2013

²⁶⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-9-492/2022

ribose ir neprieštarauja teisinės valstybės principui. Teismas pripažino, kad minėto įsakymo Nr. 3D-78 nurodyti punktai neprieštarauja nurodytiems teisės aktams ir konstituciniams principams, taip pat ir minėtų taisyklių nurodyti punktai priimti žemės ūkio ministro kompetencijos ribose ir konstituciniam teisinės valstybės principui neprieštarauja. Kitoje byloje²⁶⁸ dėl norminių administracinių aktų teisėtumo buvo prašoma pripažinti, kad aplinkos ministro įsakymo Nr. 3D-78 2.2.2 papunktis prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui. Šioje byloje LVAT konstatavo, kad aplinkos ministras, nustatytas minėto įsakymo 2.2.2 papunkčio reguliavimą, savo įgaliojimus ir kompetenciją viršijo, nes neturėjo konkretaus ir aiškaus įstatyminio pavedimo tokį teisinį reguliavimą priimti. Tai reiškia, kad priimdamas minėtą poįstatyminio teisės akto nuostatą, aplinkos ministras įstatymu nesivadovavo. LVAT taip pat konstatavo, kad aplinkos ministras nepaisė įpareigojimo, išplaukiančio iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kad teisėkūros subjektai, leidžiantys teisės aktus, privalo neviršyti savo įgaliojimų, nepažeisti įstatymų viršenybės nurodymų, teisės aktų hierarchijos ir teisės akte, įgyvendinančiame įstatymą, nustatyti teisinį reguliavimą, grindžiamą įstatymu ir jį detalizuoti tik tose ribose, kurias nustato įstatymas. Remiantis šiomis išvadomis LVAT pripažino minėto įsakymo 2.2.2 papunktį kaip prieštaraujantį konstituciniam teisinės valstybės principui²⁶⁹. Taigi matyti, kad LVAT praktika dėl norminių administracinių aktų teisėtumo yra skirtinga.

Visa tai, kas išdėstyta, leidžia sutikti su Vidaus reikalų ministerijos²⁷⁰ išsakyta nuomone, kad vykdant teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūrą yra vykdomos šios funkcijos:

- vykdomi patikrinimai, stebėseną, fiksuojama informacija;
- vykdomas aplinkybių ir priežasčių tyrimas, analizė;
- vykdomas pareiškimų ir skundų tyrimas;
- skiriamos sankcijos
- teikiamos konsultacijos.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota mokslinė literatūra, teisės aktais ir teismų praktika pasakytina, kad teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra reikalinga tam, kad teisės aktai ir administraciniai sprendimai būtų teisėti ir yra orientuota į keturis aspektus: stebėseną, tikrinimą, vertinimą ir priemonių taikymą. Tokiu būdu teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros turinys atskleidžia vieną iš viešojo administravimo funkcinių reikšmių – užtikrinti teisės aktų ir administracinių sprendimų teisėtumą. Teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros reikšmė ypač atsiskleidžia ypatingu, ekstremalių situacijų metu, kuomet reikia itin griežtai prižiūrėti, ar tinkamai

²⁶⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-11-822/2022

²⁶⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-11-822/2022

²⁷⁰ Vidaus reikalų ministerija, *supra note*, 162

įgyvendinami teisės aktai ir administraciniai sprendimai. Teismų praktika dėl norminių administracinių aktų teisėtumo yra skirtinga, tačiau orientuota į tai, kad teisės aktai ir administraciniai sprendimai neprieštarautų konstituciniam teisinės valstybės principui.

2.2.5. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas

VAĮ 2 str. 19 d. viešosiomis paslaugomis įvardijama „pagal įstatymų ir (ar) viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma šių subjektų prižiūrima veikla, kuria sukuriama valstybės ar savivaldybių garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda“. Viešųjų paslaugų tiekimo tikslas yra susijęs su viešojo intereso tenkinimu, gyventojams suteikiant vadinamuosius viešuosius gėrius bei vertinguosius gėrius²⁷¹.

Teismų praktikoje yra konstatuota, kad į viešųjų paslaugų kategoriją patenka tokios paslaugos, kaip šilumos, geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų surinkimo bei valymo organizavimas²⁷²; tvarkymo darbai miestų viešosiose teritorijose²⁷³; komunalinių atliekų tvarkymas²⁷⁴; komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugos²⁷⁵; prekybos tvarkos turgavietėse nustatymas²⁷⁶; švietimo paslaugos²⁷⁷; bibliotekų paslaugos²⁷⁸, keleivių vežimo reguliaraus susisiekimo maršrutais paslaugos²⁷⁹. Visa tai rodo, kad viešosios paslaugos yra valstybės ar savivaldybės įstaigų, įmonių gyventojams teikiamos švietimo, mokslo, komunalinės ir kitos įstatymiškai numatytos paslaugos.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo²⁸⁰ nutarime buvo pažymėta, kad viešosios paslaugos turi būti kokybiškos. Šis teiginys suponuoja tai, kad tam, jog viešosios paslaugos būtų kokybiškos, jos turi būti tinkamai administruojamos. Šiame kontekste tikslinga paminėti, kad, I. Deviatnikovaitės²⁸¹ teigimu, viešasis administravimas Lietuvoje neapima viešųjų paslaugų teikimo, o apima tik jų administravimą, t.y., viešųjų paslaugų teikimo organizavimą reguliuoja administracinės teisės normos,

²⁷¹ Parsons, cit. pagal Rūta Brazienė ir Gediminas Merkys, „Viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo indekso metodikos taikymas Lietuvoje“, *Public Policy and Administration* 14,1 (2015): 103.

²⁷² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A23-87/2009

²⁷³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-2563/2011

²⁷⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015

²⁷⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015

²⁷⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4 -62/2003

²⁷⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1289-438/2015

²⁷⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1060-602/2015

²⁷⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A442-1859/2013

²⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. gegužės 5 d. nutarimas Nr. KT54-N5/2022 dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies (2019 m. gruodžio 20 d. redakcija) 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

²⁸¹ Ieva Deviatnikovaitė, „Viešasis interesas, viešosios paslaugos ir sutartys kaip viešojo administravimo turinys“, *Jurisprudencija* 26, 2 (2019): 404.

o jų teikimą – civilinės teisės normos²⁸². Šis aspektas buvo akcentuotas ir teismų praktikoje, pažymint, kad administraciniuose teismuose nagrinėjami tik ginčai, kilę dėl viešųjų paslaugų administravimo, bet nenagrinėjami ginčai, kilę dėl viešųjų paslaugų teikimo²⁸³, bei yra pažymėtas VAĮ 20 str. 5 d.

VAĮ 2 str. 22 d. yra apibrėžta, kad Viešųjų paslaugų teikimo administravimas – įstatymų nustatyta tvarka atliekama viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir tvarką, išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas, steigiant atitinkamos formos juridinius asmenis arba parenkant kitus asmenis, teikiančius viešąsias paslaugas, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra. Šis apibrėžimas parodo viešųjų paslaugų administravimo veiklos sritis.

Viešųjų paslaugų teikimo administravimas yra įtvirtintas VAĮ 20 str., kuriame nurodoma viešojo administravimo subjektų kompetencija administruojant viešąsias paslaugas ir keičiant sprendimų dėl viešųjų paslaugų teikimo administravimo; viešojo administravimo subjektų pareigos, administruojant viešųjų paslaugų teikimą; ekonomiškai pagrįsto atlyginimo už viešųjų paslaugų teikimą, kriterijus; viešųjų paslaugų aprašymų pateikimo terminus.

I. Deviatnikovaitė²⁸⁴, besiremddama aiškinamuoju raštu pastebi, kad VAĮ pakeitimais buvo siekiama tobulesnio viešųjų paslaugų teikimo administravimo modelio, kuris buvo patobulintas atlikus viešųjų paslaugų administravimo kompetencijų paskirstymą tarp centrinių, teritorinių ir savivaldybių viešojo administravimo subjektų (VAĮ 20 str.1-3 d.) ir išsamiau apibrėžiant kompetenciją to viešojo administravimo subjekto, kuris administruoja viešųjų paslaugų teikimą (VAĮ 20 str. 4 d.). Pasak minėtos autorės²⁸⁵, tokiu būdu buvo konkrečiai nustatyta, kokie veiksmai yra privalomi viešojo administravimo subjektams administruojant viešųjų paslaugų teikimą: viešosios paslaugos teikimo tvarką nustatyti norminiais administraciniais aktais; vykdyti atranką asmenų, teikiančių administruojamas viešąsias paslaugas; nustatyti viešųjų paslaugų kokybės rodiklius ir reikalavimus; organizuoti viešųjų paslaugų teikėjų priežiūrą; numatyti administruojamų viešųjų paslaugų teikimo kokybės gerinimo tikslus; sudaryti administruojamų viešųjų paslaugų sąrašą ir t.t.²⁸⁶. Kadangi ankstesnėje VAĮ redakcijoje nebuvo nustatyta tokių plačių viešojo administravimo subjektų kompetencijų nustatyta nebuvo, galima teigti, kad po pakeitimų VAĮ tapo tobulesnis, o įtvirtintos plačios viešojo administravimo subjektų kompetencijos leidžia geriau atlikti viešųjų paslaugų teikimo administravimą.

²⁸² Deviatnikovaitė, *supra note*, 281: 404.

²⁸³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1060-602/2015; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS662-1249/2014

²⁸⁴ Ieva Deviatnikovaitė, „Naujosios viešojo administravimo teisinio reguliavimo nuostatos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* (2020): 103

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Ibid.*

Visa tai, kas išdėstyta, leidžia sutikti su Vidaus reikalų ministerijos²⁸⁷ išsakyta nuomone, kad viešųjų paslaugų teikimo administravimu vykdomos šios funkcijos:

- nustatomos (rengiamos) viešųjų paslaugų teikimo taisyklės ir režimas;
- koordinuojamas viešojo administravimo subjektų teikiamų paslaugų sąrašo ir administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimas ir tvirtinimas;
- išduodami leidimai kitiems asmenims teikti viešąsias paslaugas;
- užtikrinamas administruojamų viešųjų paslaugų teikimo teisėtumas, vykdoma viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota moksline literatūra, teisės aktais ir teismų praktika galima teigti, kad viešųjų paslaugų tiekimo tikslas yra susijęs su viešojo intereso tenkinimu, tačiau jis nepatenka į viešojo administravimo sritį. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas apima tokias funkcijas kaip viešųjų paslaugų teikimo taisyklių ir režimo nustatymas; viešojo administravimo subjektų teikiamų paslaugų sąrašo ir administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimo ir tvirtinimo koordinavimas; leidimų teikti viešąsias paslaugas išdavimas; administruojamų viešųjų paslaugų teikimo teisėtumo, viešųjų paslaugų teikimo priežiūros ir kontrolės užtikrinimas. Praplėtus viešojo administravimo subjektų kompetencijas viešųjų paslaugų administravimo srityje, sudarytos sąlygos viešojo administravimo subjektams geriau atlikti viešųjų paslaugų teikimo administravimą. Tačiau nepaisant pokyčių, viešasis administravimas Lietuvoje išlieka itin siauras, apsiribojantis tik administraciniais aktais, t. y., apima tik administracinį reglamentavimą ir jurisdikcinės funkcijos vykdymą, bet neapima viešųjų paslaugų teikimo.

²⁸⁷ Vidaus reikalų ministerija, *supra note*, 162.

3. VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS UŽSIENIO VALSTYBĖSE

Šioje darbo dalyje aiškinamasi, kokie viešojo administravimo modeliai taikomi ES šalyse, JAV ir Jungtinėje Karalystėje. Modeliai lyginami tarpusavyje, aptariami jų panašumai, skirtumai ir kaita. Visa tai leidžia atskleisti minėtų šalių viešojo administravimo funkcinę reikšmę.

3.1. Viešojo administravimo modeliai ES valstybėse

Mokslinėje literatūroje ir analitinėse apžvalgose ES taikomi viešojo administravimo modeliai klasifikuojami skirtingai. Dažniausiai išskiriami trys pagrindiniai modeliai²⁸⁸:

- anglosaksų;
- prancūzų arba Napoleono;
- vokiečių arba Centrinės Europos.

Tačiau kitoje mokslinėje literatūroje, be minėtų trijų, galima rasti ir kitus viešojo administravimo modelius, pagrįstus instituciniais, administraciniais ir teisinės kultūros bruožais: pvz., skandinavišką; Rytų ir Pietryčių Europos; Viduržemio jūros²⁸⁹. C. A. Cooper²⁹⁰ minėtus modelius skirsto dar kitaip: į pagrindinius – Šiaurės šalių, Vestminsterio, germanų ir Napoleono šalių administracinių tradicijų modelius bei alternatyvius – angloamerikiečių ir pietų europiečių tradicijų modelius. Taigi atsižvelgiant į tai, kad dažniausiai minimi keturi viešojo administravimo modeliai – anglosaksų, germanų (vokiečių), prancūzų (Napoleono) ir skandinavų (šiaurės šalių) – šie modeliai ir bus aptariami. Kadangi *anglosaksų* modelis bus plačiau aptartas nagrinėjant JAV ir Jungtinės Karalystės viešojo administravimo modelius, šiame skyriuje jis analizuojamas nebus. Tik paminėtina, kad jis taikomas tokiose ES šalyse, kaip Airija ir Malta, t.y., ne kontinentinės teisės sistemos Europos ES valstybėse.

Prancūzų (arba Napoleono, kontinentinės Europos) modelis taikomas pietų Europos šalyse: Prancūzijoje, Italijoje, Ispanijoje, Graikijoje, Portugalijoje. Mokslinėje literatūroje²⁹¹ nurodomi

²⁸⁸ Lietuvos Respublikos Seimas. „Viešojo administravimo sistemos Europos Sąjungos valstybėse narėse: valstybės tarnybų modeliai, skaitmenizavimo iššūkiai, viešojo sektoriaus dydžio ir efektyvumo koreliacijos su valstybės persikirstomuoju vaidmeniu. Analitinė apžvalga“, 2021. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=32865; Martina Halásková, „Public administration in EU countries: Selected comparative approaches“, *ER-CEREI* 18 (2015): 45; Edoardo Ongaro, et al., „Public administration and public management research in Europe: Traditions and trends“, *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (2018): 11.

²⁸⁹ Halásková, *op cit.*, 47

²⁹⁰ Christopher A. Cooper, „Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions“, *International Journal of Public Administration* 44,7 (2021): 564.

²⁹¹ Filipe Teles, „Public Administration in Portugal“. *European perspectives for public administration: The way forward* (2020): 439; Stephen P. Osborne, „Public Governance and Public Services: A Brave New World or New Wine in Old Bottles?“, In: *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (Burlington: Ashgate, 2013): 418; Annette

pagrindiniai šio modelio bruožai: pasižymi bendra romėnų ir prancūzų teisės tradicija ir statutinės teisės svarba; valstybės ir administravimo supratimas yra apibrėžtas teisėtumo principu (pranc. *principe de légalité*), tai atsispindi visapusiškame teisės normų kodifikavimu ir administracinių teismų išplėtojimu; Napoleono tradicijai būdinga: stipri centralizuota valdžia; politinė kultūra pagrįstas vyriausybės reguliavimo įgaliojimų priėmimas; galinga centralizuota biurokratija; subnacionalinis ir vietinis lygmenys yra funkciškai pavaldūs, todėl teritorinio administracinio organizavimo principas ir institucinis subsidiarumas nėra gerai išvystytas; administracinei praktikai būdingas politizavimas, klientelizmas, politinių partijų protegavimas, „politiniai sąjungininkai“. S. P. Osborne²⁹² išskiria tokias minėto viešojo administravimo modelio funkcijas, kaip teisinės valstybės dominavimas; dėmesys nustatytų taisyklių ir gairių administravimui; pagrindinis biurokratijos vaidmuo formuojant ir įgyvendinant politiką; politikos ir administravimo padalijimas viešosiose organizacijose; įsipareigojimas didinti biudžetą ir viešųjų paslaugų teikimo profesionalo hegemonija. Visa tai rodo, kad prancūzų (Napoleono) viešojo administravimo modelis *paremtas kontinentine unitarizmo bei centralizmo tradicija ir daugiausia grindžiamas ekonominiu, teisiniu ir sociologiniu aspektais. Pagal prancūzų viešojo administravimo modelį valstybės tarnautojai turi paklusniai įgyvendinti politinę valią ir vykdyti valstybės funkcijas.*

I. Deviatnikovaitė²⁹³ pažymi, kad Prancūzija yra administracinės teisės pradininkė ir šioje valstybėje buvo įkurtas pirmasis pasaulyje administracinis teismas. Reikšminga yra tai, kad viešojo administravimo samprata Prancūzijoje nėra apibrėžta įstatymais – ši samprata pateikiama tik teismų praktikoje ir anksčiau buvo traktuojama kaip veikla, kylanti iš viešojo intereso, kurią atlieka viešoji institucija ir kartais yra vadinama prerogatyvine viešąja veikla, kas reiškia, kad šią veiklą gali atlikti tik tie asmenys, kurie įgalioti ją atlikti. Tačiau dabartinėje viešojo administravimo sampratoje figūruoja ir privatūs asmenys, kurių viešoji veikla nebūtinai yra prerogatyvinė, bet privačius asmenis būtinai turi prižiūrėti viešojo administravimo subjektas²⁹⁴. Kadangi Prancūzijoje viešojo administravimo sritimis laikomas viešųjų paslaugų teikimas, viešieji pirkimai ir partnerystė tarp privačių ir viešųjų ir privačių subjektų²⁹⁵, tai rodo, kad Prancūzijoje viešojo administravimo veikla nėra tik administracinis reglamentavimas ar jurisdikcinės funkcijos vykdymas, o yra gerokai platesnė. Pasak I. Deviatnikovaitės²⁹⁶, Prancūzijoje viešuoju administravimu laikomas viešųjų paslaugų teikimas: švietimo, sveikatos priežiūros energijos, vandens tiekimas ir su šiomis paslaugomis susiję įrangos

Zimmer ir Christina Grabbe, *Models of Public Administration and German Subsidiarity* (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021):40.

²⁹² Osborne, *supra note*, 291: 418

²⁹³ Ieva Deviatnikovaitė, „Viešasis interesas, viešosios paslaugos ir sutartys kaip viešojo administravimo turinys“, *Jurisprudencija* 26, 2 (2019): 409.

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Ibid.*, 409-410.

pirkimai ir pan. Tokiu būdu ir ginčai, kylantys dėl šių viešųjų paslaugų teikimo, sprendžiami administraciniuose teismuose. Svarbu yra tai, kad Prancūzijoje viešojo administravimo veiklą ne visuomet reglamentuoja viešosios teisės normos. Taigi Prancūzijos pavyzdys rodo, kad prancūzų (Napoleono) modelį taikančiose valstybėse viešojo administravimo funkcinė reikšmė yra plati, nes šiame modelyje viešasis administravimas apima ne tik administracinį reglamentavimą ar jurisdikcinės funkcijos vykdymą, bet apima ir viešųjų paslaugų teikimą, o ne tik jų administravimą, kaip yra Lietuvoje.

Vokiečių arba Centrinės Europos (federalinis) kontinentinis modelis taikomas vidurio Europoje (Vokietijoje, Austrijoje, Šveicarijoje, Nyderlanduose). Užsienio mokslininkai vieningai pažymi, kad Vakarų Europos šalyse, tokiose kaip Vokietija, Nyderlandai, viešajame administravime yra giliai įsišaknijęs M. Weber požiūris į biurokratiją, nors jiems įtakos turi ir vadybinės idėjos²⁹⁷. Kadangi M. Weber biurokratiją suvokė kaip teisinės valstybės materializavimą, administracinius veiksmus apibrėžė apolitinio legalizmo rėmuose, idealizavo biurokratiją, kaip veiksmingiausią ir efektyviausią teisėtos valdžios variantą ir akcentavo tokius biurokratinio organizavimo elementus kaip hierarchija, teisėtumas, profesionalumas, fiksuotas darbo pasidalijimas, rašytinės taisyklės ir rašytinis bendravimas²⁹⁸, šiame kontekste idealus valstybės tarnautojas suvokiamas kaip politiškai neutralus, racionalus ir profesionalus ekspertas, vykdamas politinę valią, paremtą teisiniu pagrindu, ir nenukrypstantis nuo formalių taisyklių, reglamentuojančių jų elgesį²⁹⁹. Visa tai leidžia sutikti su J. Rohr & H. Storing³⁰⁰ nuomone, kad vokiečių arba Centrinės Europos modelyje valstybės tarnautojai laikomi santykinai beasmeniais, nepaperkamais, taisyklių besilaikančiais ir veiksmingais piliečių vadovais.

Mokslinėje literatūroje³⁰¹ pažymimi šie minėto modelio bruožai: vyrauja romėnų-vokiečių teisės tradicija; stipri teisinė administravimo orientacija; kodifikacija (įstatymų kodifikavimo įstatyminė-politinė paskirtis buvo istoriškai apriboti monarcho kontroliuojamą administraciją); esminiai skirtumas nuo prancūzų modelio – silpnesnė centralizuota valdžia ir biurokratija, stipri subnacionalinio ir vietos lygmens padėtis (subsidiarumas) ir decentralizacija, teritorinis principas (daugialypės kompetencijos žemesniame lygyje). Vokietijoje, Austrijoje valstybės tarnautojai laikomi „valstybės tarnais“ (svarbi

²⁹⁷ Peter M. Kruijen, et al., „Searching for the renaissance bureaucrat: A longitudinal computer-assisted study of personality traits in government vacancies“, *International Journal of Public Sector Management* 33.1 (2020): 22; B. Guy Peters, *Administrative traditions: Understanding the roots of contemporary administrative behavior* (Oxford University Press, 2021): 88; Christopher Pollitt ir Geert Bouckaert, *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity* (Oxford university press, 2017): 309.

²⁹⁸ Peters, *op cit.*, 75

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Cit. iš Sheeling Neo, Stephan Grimmelhuijsen ir Lars Tummers, „Core values for ideal civil servants: Service-oriented, responsive and dedicated“, *Public Administration Review* 83, 4 (2023): 841.

³⁰¹ Zimmer ir Grabbe, *supra note*, 191: 40; Cooper, *supra note*, 190: 570; Vainius Smalskys ir Jolanta Urbanovič, „Viešojo administravimo mokslo tradicijų raida kontinentinėje europoje“, iš: *Viešojo administravimo teorijos* (2015): 79.

padėtis visuomenėje) ir hierarchiškai jie yra viršesni už visuomenę, tuo tarpu Šveicarijoje valstybės tarnautojai vadinami „liaudies tarnais“ ir hierarchiškai yra žemesni už visuomenę socialinėje hierarchijoje. K. P. Sommermann³⁰², teigimu, Vokietijos viešąjį administravimą iš esmės suformavo dvi sąvokos: liberali Rechtsstaat idėja, kuri reiškia veiksmingą asmens laisvės apsaugą ir griežtai norminės konstitucijos, kuri yra privaloma visai visuomenei, idėja, kuri reiškia galią, t.y., įstatymų leidėjas, taip pat vykdomoji valdžia ir teisminė valdžia. Visa tai rodo, kad vokiečių arba Centrinės Europos modelis paremtas kontinentine federalizmo ir decentralizavimo tradicija, nors skirtingose šalyse vyrauja skirtingas požiūris į valstybės tarnautojus. Modelis taip pat grindžiamas daugiausia ekonominiu, teisiniu ir sociologiniu aspektais. Tačiau A. Zimmer ir C. Grabbe³⁰³ pastebi, kad per pastaruosius dešimtmečius įvyko esminių šalies viešojo administravimo pokyčių. Tam turėjo didelę įtaką ne pelno organizacijų, teikiančių viešąsias paslaugas, pirmiausia vietos savivaldos lygmenyje, vaidmens kitimas, pagrįstas vietos valdžios ir ne pelno organizacijų bendradarbiavimu, vadinamosios „dvigubos“ viešųjų paslaugų teikimo sistemos, plėtra. Ne pelno organizacijos vis dar yra labai svarbūs Vokietijos vietos valdžios partneriai, tačiau šiandien jiems tenka kur kas mažiau privilegijuotas vaidmuo, nei anksčiau. Taip pat pastebimai išaugo viešųjų paslaugų įvairovė ir sudėtingumas. Visa tai rodo, kad ir vokiečių arba Centrinės Europos (federalinis) kontinentinis modelis kinta ir įgyja kitų viešojo administravimo modelių bruožų, ypač pastebimas vadybinis aspektas.

I. Deviatnikovaitė³⁰⁴ pažymi, kad tendencija, kuomet į viešąjį administravimą įtraukiami privatūs asmenys, nebūtinai atliekantys prerogatyvinę viešąją veiklą, tačiau kuriuos būtinai prižiūri viešojo administravimo subjektas, pastebima ir Vokietijoje, kai žemių ar federaliniais įstatymais viešojo administravimo funkcijos gali būti perduodamos privatiems subjektams. Minėta autorė³⁰⁵ pateikia pavyzdį, kai privačios kompanijos renka mokesčius už naudojimąsi Vokietijos keliais, teikia telefono, interneto ir kitas ryšio paslaugas, gamina automobilius, o iš šių subjektų veiklos kilę ginčai sprendžiami administraciniuose teismuose.

Pasak I. Deviatnikovaitės³⁰⁶, Vokietijoje viešojo administravimo veiklą taip pat ne visuomet reglamentuoja viešosios teisės normos. Vokietijoje viešosios įstaigos skirstomos į du tipus: a) formalios privatizacijos ir b) materialios privatizacijos. Tai rodo, kad Vokietijos viešųjų įstaigų tipai yra kitokie, nei anksčiau analizuotos Prancūzijos. Formalios privatizacijos įstaigas, kaip teigia minėta autorė³⁰⁷, įsteigia valstybė ar savivaldybė ir jos priklauso valstybei. Tuo tarpu materialios

³⁰² Karl-Peter Sommermann, „Constitutional state and public administration“. *Public Administration in Germany* (2021): 19.

³⁰³ Zimmer ir Grabbe, *supra note*, 191: 40

³⁰⁴ Ieva Deviatnikovaitė, „Viešasis interesas, viešosios paslaugos ir sutartys kaip viešojo administravimo turinys“, *Jurisprudencija* 26, 2 (2019): 409.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.*, 410

³⁰⁷ *Ibid.*

privatizacijos įmonių akcijos gali priklausyti ir privatiems asmenims. Atitinkamai sprendžiami ir dėl jų veiklos kilę ginčai – dėl valstybės įstaigų kilę ginčai sprendžiami administraciniuose teismuose, o dėl akcinių įmonių kilę ginčai sprendžiami civiliniuose teismuose³⁰⁸. Taigi Vokietijos pavyzdys rodo, kad *vokiečių arba Centrinės Europos* (federaliniame) kontinentiniame modelyje viešojo administravimo funkcinė reikšmė yra plati: Vokietijoje, kaip ir anksčiau aptartoje Prancūzijoje, nors viešojo administravimo modeliai ir skirtingi, tačiau viešojo administravimo veikla neapsiriboja vien juridikine funkcija ar administraciniu reglamentavimu, o apima ir tokias sritis, kaip viešųjų paslaugų teikimas ir kt.

Apžvelgus šiuos viešojo administravimo modelius, taikomus ES šalyse, galima sutikti su V. Smalskio³⁰⁹ teiginiais, kad kontinentiniuose modeliuose teisės ir pareigų subjektas ir piliečiai, vartojantys viešąsias paslaugas ir pagrindinėmis vertybėmis yra piliečių laisvės, teisės, teisiniai interesai ir pareigos, kurios yra teisiškai apibrėžtos. Visa tai tiesiogiai atspindi M. Weber teoriją, kurioje viena iš esminių viešojo administravimo funkcijų yra legaliai veikti piliečių ir valstybės labui. Taip pat galima sutikti su I. Deviatnikovaitė³¹⁰, kad prancūzų ir vokiečių viešojo administravimo modelius taikančiose valstybėse administracinių teisinių santykių spektras yra platus, funkcionuoja administraciniai teismai ir jų sistemos, o politika, įstatymai, administraciniai aktai, ir administracinių teismų veikla nukreipta į viešąjį interesą.

Skandinaviškas modelis taikomas šiaurės Europos ES valstybėse (Švedijoje, Danijoje, Suomijoje). Mokslinėje literatūroje³¹¹ išskiriami tam tikri modelio panašumai su vokiečių arba Centrinės Europos modeliu: Romėnų ir Skandinavijos teisės tradicija; decentralizuota valdžia ir biurokratija; stipri ir savarankiška vietos valdžia: pareigos yra paskirstytos centrine ir vietos administraciniame lygmenyje. Administracinė praktika pasižymi atvirumu valstybės tarnybos karjeros sistemoje (ir įdarbinime); lengva prieiga piliečiams prie administracinės sistemos (vartotojo demokratija, laisvė, informacija, dalyvavimas, išorinis skaidrumas); Švedija, Danija pasižymi aukštu procentu žmonių, dalyvaujančių internetiniame balsavime, taip pat didelis procentas žmonių, kurie naudoja internetą bendravimui su valdžios institucijomis. Visa tai rodo, kad šių valstybių viešojo administravimo funkcijos yra dar platesnės, nei šalyse, taikančios kontinentinius viešojo administravimo modelius, o veikla nukreipta į viešąjį interesą ir gerovės valstybę.

³⁰⁸ Deviatnikovaitė, *supra note*, 304:410

³⁰⁹ Vainius Smalskis, „Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė“, *Public Policy and Administration* 1,1 (2002): 55.

³¹⁰ Deviatnikovaitė, *op cit.*, 405

³¹¹ Irvine Lapsley, „Making sense of public-sector reforms: Scandinavian perspectives“, in *Modernizing the Public Sector* (Routledge, 2016): 19; Hans Knutsson, Ola Mattisson ir Salme Näsi, „New public management in a Scandinavian context“, in *Modernizing the public sector* (Routledge, 2016): 48; Peters, *supra note*, 297: 94.

Estijos mokslininkai K. Sarapuu ir L. Saarniit³¹² pažymi, kad ir Estijos viešasis sektorius yra skaitmenizuotas ir inovatyvus, palyginus su kitomis postsovietinėmis ir postsocialistinėmis šalimis, tačiau jis dar nėra pakankamai nukreiptas į efektyvumo ir objektyviai pamatuojamo produktyvumo didinimą, ir žmonių lūkesčiai valstybės atžvilgiu dar ne visada yra patenkinami. Taigi Estija dar nėra laikoma Skandinaviško viešojo administravimo modelio valstybe, nors į šį modelį ir yra orientuota.

Pasak B. G. Peters³¹³, Skandinavijos šalys turi savitą viešojo administravimo tradiciją, nors tarp šių šalių kai kurie viešojo administravimo aspektai yra skirtingi. Pirma, nors visose demokratinėse šalyse yra tam tikra atskirtis tarp administracijos ir politikos, Skandinavijos šalyse, ypač Švedijoje, ši atskirtis yra ryškesnė. Antra, administracinės sistemos yra glaudžiai susijusios su socialiniais veikėjais per korporacines arba korporacines pliuralistines sistemas. Šis socialinių interesų atstovavimas yra vienas iš dalyvavimo viešajame sektoriuje akcentavimo komponentų. Ir trečia, viešasis administravimas šiose šalyse yra atsakingas už daugybės su gerovės valstybe susijusių paslaugų teikimu. Tačiau B. G. Peters³¹⁴ pažymi, kad nepaisant to, jog akcentuojama gerovės valstybė, šių šalių viešasis administravimas yra atviresnis naujajai viešajai vadybai nei kontinentinių šalių administraciniai modeliai.

ES sudaro skirtingos valstybės, kurių istorinė patirtis ir viešojo administravimo tradicijos yra skirtingos³¹⁵. Tačiau dabartiniais laikais tarp ES valstybių atsiranda glaudi sąsaja, daranti įtaką ir viešojo administravimo modelių kaitai. Viešojo administravimo srityje nuolat skleidžiama geroji praktika, todėl vienos valstybės perima kitų valstybių naudojamus viešojo administravimo modelių bruožus, o tai vis labiau sumažina kurio nors modelio išskyrimą³¹⁶. Tai reiškia, kad minėtus modelius apibrėžti galima labiau teoriškai, o praktikoje juos teoriškai apibrėžtu pavidalu aptikti yra sunku, todėl apie jų naudojimą konkrečioje valstybėje galima tik sąlyginai, nors pagal tam tikrus kriterijus kiekvienoje valstybėje šiuos modelius galima pastebėti. Ne išimtis ir Lietuva. Kadangi Lietuva ilgą laiką buvo Sovietų sąjungos dalimi, joje veikė dvigubas valstybės valdymo pavaldumas centralizuotam partijos valdymui ir subnacionalinė administracija veikė kaip vietinės valstybės įstaigos. Taip pat vyravo valstybės tarnautojų pavaldumas komunistų partijai ir valdžių atskyrimo nebuvimas. Po 1990 m. buvo panaikinta socialistinė sistema ir pereinama prie kontinentinės Europos konstitucinės sistemos bei valstybinio ir administracinio modelio organizavimo. Tačiau sovietinės tradicijos palikimas dalį ilgą laiką išliko. Visa tai paaiškina, kodėl Lietuvos viešojo administravimo modelyje vis dar yra bruožų,

³¹² Külli Sarapuu ir Leno Saarniit, „Public administration in Estonia: A search for identity“, in: *European perspec*, 2020):317.

³¹³ Peters, *supra note*, 297: 94

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Lietuvos Respublikos Seimas (2021), p. 2

³¹⁶ *Ibid.*

priskirtinų nomenklatūriniam administravimui³¹⁷. M. Bileišis³¹⁸ teigia, kad sovietiniu laikotarpiu nebeliko jokios viešojo administravimo tradicijos perimamumo, todėl apibrėžti Lietuvos viešojo administravimo modelį yra sunku.

A. Guogis ir M. Urvikis³¹⁹ bei S. Puškorius³²⁰ XXI a. pradžioje teigė, kad Lietuvoje iš esmės taikomas tradicinis viešojo administravimo modelis. Kaip žinia, tradicinis viešasis administravimas laikomas racionalių, formalizuotu, centralizuotu, hierarchiniu, paremtu administracine teise valdymo būdu, kuris valstybės tarnautojams suteikia stabilias, saugias ir patikimas karjeros galimybes, vyrauja beasmeniai santykiai, kontrolė ir plataus masto organizacinėmis struktūromis paremtas profesionalus viešosios politikos įgyvendinimas³²¹. O. E. Hughes³²² teigimu, tradicinis viešojo administravimo modelis turi griežtą hierarchinę biurokratijos struktūrą, kurioje politikai atlieka neformalų vadovaujantį vaidmenį, o valstybės tarnautojai pasižymi nešališkumu ir neutralumu, o jų pareigos turi nuolatinį pobūdį. Valstybės tarnautojai veikia ne politinių partijų, o tik valstybės interesais, jų veikla yra savarankiška ir pasireiškia įgyvendinant politikų sprendimus. Taigi iš esmės tai M. Weber teorijos pagrindu sukurtas viešojo administravimo modelis, kuriame valstybės tarnautojai jaučia pasididžiavimą savo profesija ir pareigomis, kuriose jie gali likti nors ir visą gyvenimą; vykdo funkcijas, kurios yra griežtai nustatytos; gauna gerą atlyginimą, o sulaukę senatvės gauna pensiją³²³. M. Bileišis³²⁴ pažymi, kad Lietuvoje vyrauja Europos kontinentinė viešojo administravimo tradicija, tačiau jai būdingi ir Rytų Europos viešojo administravimo elementai, nors konstatuoti, kad biurokratija virsta į universalų viešojo administravimo modelį, minėtas autorius negali. Tačiau yra ir kitoks požiūris į Lietuvos viešojo administravimo modelį – teigiama, kad Lietuvoje formuojasi marginalinis–liberalus modelis, taip pat stiprėja naujoji viešojo vadyba ir partnerystė tarp privataus ir viešojo sektorių³²⁵, t.y., pastebimas ir vadybinis aspektas. Tokią išvadą A. Guogis ir D. Gudelis³²⁶ padarė motyvuodami tuo, kad Lietuvoje buvo vykdomas socialinio sektoriaus liberalizavimas ir ūkio privatizavimas. Visa tai leidžia teigti, kad Lietuvos viešojo administravimo modelis persipynęs su įvairių modelių elementais. Nors pastaruoju metu linkstama į viešojo administravimo vadybinį aspektą,

³¹⁷ Žilvinas Židonis, „Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu“, *Public Policy and Administration* 1, 17 (2006): 22.

³¹⁸ Mantas Bileišis, „Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas“, *Viešoji politika ir administravimas* 11,2 (2012): 319.

³¹⁹ Arvydas Guogis ir Marius Urvikis, „Socialinė gerovė, naujoji viešojo vadyba ir naujasis viešasis valdymas“, *Viešasis administravimas* 3,31 (2011): 77.

³²⁰ Stasys Puškorius, „Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje“, *Jurisprudencija* 15 (2000): 112.

³²¹ Arvydas Guogis ir Adomas Vincas Rakšnyš, „Viešojo administravimo modelių vystymosi perspektyvos modernizmo ir postmodernizmo idėjų šviesoje“, *Tiltai* 2 (2014): 19.

³²² Cit. iš Puškorius, *op cit.*, 112

³²³ Puškorius, *op cit.*, 112

³²⁴ Mantas Bileišis, „Institucinis vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme“ (Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2012):108.

³²⁵ Arvydas Guogis ir Dangis Gudelis, „Viešojo administravimo ir verslo vadybos integracijos perspektyvos: viešojo ir privataus sektorių sąveikos modelis“, *Public policy and administration* 1, 28 (2009): 24.

³²⁶ *Ibid.*

tačiau labiausiai Lietuvai artimas kontinentinis, t.y., tradicinis viešojo administravimo modelis, bet turintis kitų modelių bruožų. Kalbant apie Lietuvos viešojo administravimo modelį, matyti, kad Lietuvai artimesnis viešojo administravimo funkcijų platumas, nes Lietuvoje funkcionuoja ir Konstitucinis Teismas, ir administracinių teismų sistema, taip pat išvystyta administracinė teisė. Tačiau I. Deviatnikovaitė³²⁷ nerimą kelia administracinių teismų kompetencijos siaurinimas ir siauros viešojo administravimo koncepcijos laikymasis. Jei viešasis administravimas apima tik administracinį reglamentavimą ir jurisdikcinę funkciją, tai reiškia, kad viešojo administravimo funkcijos Lietuvoje yra siauros. Tai dar kartą parodo, kad Lietuvos viešasis administravimas apima elementus iš įvairių modelių, tačiau jo funkcijos nėra išplėtos.

I. Deviatnikovaitė³²⁸, lygindama įvairių valstybių viešojo administravimo modelius, pažymi, kad Lietuvoje viešųjų paslaugų teikimo organizavimą reglamentuoja administracinės teisės normos, o jų teikimą apibrėžia civilinėmis teisės normos. Tokiu būdu viešųjų paslaugų teikimas siejamas ne su viešąja, o su privatine teise. Tai dar kartą įrodo, kad viešasis administravimas Lietuvoje neapima viešųjų paslaugų teikimo. Minėta autorė³²⁹ tokią situaciją įvardija paradoksalia, nes jau pačios viešosios paslaugos pavadinimas suponuoja tai, kad ji būtų priskirta santykiams, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota mokslinė literatūra, galima teigti, kad ES valstybėse paplitę įvairūs viešojo administravimo modeliai – anglosaksų, prancūzų, vokiečių, skandinavų ir kiti. Prancūzų modelyje, taikomame Prancūzijoje, Italijoje, Ispanijoje, Graikijoje, Portugalijoje, ryški paremtas kontinentinė centralizmo ir unitarizmo tradicija, vokiečių modelyje, taikomame Vokietijoje, Austrijoje, Šveicarijoje, Nyderlanduose, dominuoja kontinentinė decentralizavimo ir federalizmo tradicija; skandinavų modelis, taikomas Skandinavijos šalyse, nors turi panašumų su vokiečių modeliu dėl decentralizuotos valdžios ir biurokratijos, stiprios ir savarankiškos vietos valdžios (pareigos yra paskirstytos centriniame ir vietos administraciniame lygmenyje), tačiau yra liberalesnis, paremtas demokratija, laisve, informacija, dalyvavimu, išoriniu skaidrumu. Tolerancija politiniams paskyrimams mažesnė skandinavų ir anglosaksų (Airija, Malta) modeliuose, nei vokiečių ir prancūzų. Lietuvoje vyraujančią modelį apibūdinti sunku dėl postsovietinės įtakos, bet Lietuvos modelis labiausiai artimas Europos kontinentiniams viešojo administravimo modeliams, nors pastaruoju metu įgauna ir liberalesnio modelio bruožų. Tačiau reikšminga tai, kad modeliai, valstybėms bendradarbiaujant, nuolat kinta ir įgauna vienas kito bruožų. Apibendrintai kalbant apie ES šalių viešojo administravimo funkcinę reikšmę, pažymėtina, kad prancūzų ir vokiečių viešojo administravimo modelius taikančiose valstybėse administraciniai teisiniai santykiai pasižymi plačiomis funkcijomis, yra įsteigtos

³²⁷ Deviatnikovaitė, *supra note*, 304:408

³²⁸ *Ibid.*, 411

³²⁹ *Ibid.*

administracinių teismų sistemos, o politika, administraciniai aktai, įstatymai, administracinių teismų veikla nukreipta į viešąjį interesą. Išnagrinėti valstybėse taikomų modelių pavyzdžiai rodo, kad viešojo administravimo funkcinė reikšmė šiose valstybėse yra plati, nes viešasis administravimas apima ne tik administracinį reglamentavimą ar jurisdikcinės funkcijos vykdymą, bet apima ir viešųjų paslaugų teikimą, o ne tik jų administravimą, kaip yra Lietuvoje.

3.2. Viešojo administravimo modelis JAV ir Jungtinėje Karalystėje

JAV taikomas anglosaksų viešojo administravimo modelis. I. Deviatnikovaitė³³⁰ teigia, kad JAV viešajame administravime dažniausiai pasireiškia dvi viešųjų subjektų funkcijos – jurisdikcinė ir administracinio reglamentavimo. F. P Mosher³³¹, teigimu, JAV viešojo administravimo raidą veikė federalinė sistema, griežtas teisėkūros ir vykdomosios valdžios atskyrimas, dvipartinė sistema ir kitos šios šalies valdymo ypatybės. XX a. JAV formavosi itin specializuota ir profesionali viešojo administravimo sistema, viešojoje tarnyboje įtvirtinusi specialistus-administratorius. Mokslinėje literatūroje³³² pažymima, kad JAV įsitvirtino vadybinis požiūris į administravimą, kuriuo vadovaujantis pirmoji valstybės tarnautojų pareiga yra būti produktyviam ir efektyviam. JAV šios viešojo administravimo idėjos kilo iš pažangių XIX amžiaus pabaigos reformų ir Brownlow komiteto, rekomendavusio esminius pokyčius JAV viešajame administravime vadovaujant prezidentui F. Roosevelt³³³. M. Painter & B. G. Peters³³⁴ pažymi, kad reformų ataskaitose prezidentas visada buvo apibūdinamas kaip didžiulės įmonės vadovas. Visa tai atskleidžia vadybinį JAV viešojo administravimo požiūrį.

R. Biesbroek et al.³³⁵ teigia, kad remiantis vadybiniu požiūriu tikimasi, kad valstybės tarnautojai tarnaus visuomenei kuo efektyviau ir kuo geriau bei sutelks dėmesį į politikos programų įgyvendinimą. Valstybės tarnautojai matomi kaip visuomenės vadovai. T. Bach et al.³³⁶ nuomone, vadybiniai metodai viešajame administravime pabrėžia tokias vertybes kaip novatoriškumas, pelningumas, atliekų mažinimas ir pan., o sėkmę apibrėžia paslaugų teikimo patikimumas, susijęs su įvesties ir išvesties pabrėžimu. Geras valstybės tarnautojas, remiantis anglosaksišku modeliu, vertina našumą, efektyvumą,

³³⁰ Deviatnikovaitė, *supra note*, 304:408.

³³¹ Cit. iš Alvydas Raipa, „Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika“, *Public Policy and Administration* 1, 1 (2002): 14.

³³² Stephen P. Osborne, „The new public governance?“, *Public Management Review*, 8, 3 (2006): 377; Pollitt & Bouckaert, *supra note*, 297: 333

³³³ Peters, *supra note*, 297: 116.

³³⁴ Cit. iš Neo et al., *supra note*, 343: 841

³³⁵ Robbert Biesbroek et al., „Do administrative traditions matter for climate change adaptation policy? A comparative analysis of 32 high-income countries“, *Review of Policy Research* 35,6 (2018): 881.

³³⁶ Tobias Bach et al., „Administrative tradition and management reforms: a comparison of agency chief executive accountability in four Continental Rechtsstaat countries“, *Public Management Review* 19, 6 (2017): 765.

ir apdairumą, o ne griežtą įstatymų laikymąsi³³⁷. Remiantis vadybiniu požiūriu iš valstybės tarnautojų tikimasi, kad jie greitai ir lanksčiai reaguos į besikeičiančias aplinkybes³³⁸. Tai reiškia, kad JAV viešajame administravime valdymas priešpastatomas teisei ir gali geriau prisitaikyti prie naujų ekonominių sąlygų. Visa tai, kas išdėstyta, leidžia sutikti su P. M. Kruyen et al.³³⁹ nuomone, kad tokios vertybės yra radikalus nukrypimas nuo tradiciniu laikomo viešojo administravimo modelio ir M. Weber biurokratinės viešojo administravimo teorijos.

Mokslinėje literatūroje³⁴⁰ pažymimi šie anglosaksų viešojo administravimo modelio bruožai, būdingi Jungtinei Karalystei: vyrauja bendrosios teisės tradicija (teisėjas nustato teisę, o ne įstatymą); žemės teisė, t.y., teisėjo sudaryta teisė, o ne statutinė teisė; viešojo intereso tradicija; būdinga instrumentinė valstybingumo samprata: jos centre yra veikianti vyriausybė, o ne aukštinama valstybė kaip vertybė; neatskirtos viešosios ir privačios teisės sferos, ryškus vadybinis akcentas (sklandus idėjų perdavimas tarp viešosios ir privačios sferų); administracinėje praktikoje ieškoma būdų, kaip įgyvendinti parlamento priimtas „politines programas“ (priešingai kontinentinių parlamentų priimtoms teisinėms nuostatoms); anglosaksų parlamentų teisės aktai turi daugiau politinių programų pobūdį, todėl administracija turi rasti tinkamus būdus ir priemones jiems įgyvendinti. Priešingai nei kontinentinėje Europoje, kur administraciniai veiksmai yra susiję su įgyvendinimu įstatymo nuostatų, kurias priėmė parlamentas; parlamento suverenitetas: biurokratijos kontrolė, atskaitingas politinis administravimas (nėra administracinių teismų, priešingai nei kontinentiniuose modeliuose). Tai dar kartą patvirtina, kad anglosaksų viešojo administravimo modelio valstybėse taikomas vadybinis-organizacinis požiūris ir minimali biurokratija. Tai reiškia, kad šis modelis pagrįstas viešąja politika ir verslo vadyba, bei, kaip pažymi V. Smalskys ir E. Skietrys³⁴¹, istoriškai susiklosčiusia valdymo tradicija „iš apačios į viršų“ ir labiau susiformavusia pilietine visuomene.

Pasak B. G. Peters³⁴², JK viešojo administravimo modelį apibūdinti yra sunku. Nors yra bendrų šaknų, JK viešasis administravimas skiriasi nuo JAV viešojo administravimo sistemos. Šias sistemas vienija kai kurie bendri elementai, įskaitant sutartinę valstybės sampratą, politikos ir administravimo atskyrimo akcentavimą, valdymo, o ne teisės akcentavimą apibrėžiant valstybės tarnautojus. Tačiau šios bendros vertybės skirtingose šalyse interpretuojamos ir įgyvendinamos skirtingai. Pavyzdžiui,

³³⁷ Cit. iš Neo et al., *supra note*, 343: 841.

³³⁸ Cit. iš Neo et al., *supra note*, 343: 841.

³³⁹ Kruyen et al., *supra note*, 297:22.

³⁴⁰ Benouareth Charf Eddine ir Gacem Miloud, „Understanding 'joining-up-government' reforms in Anglo-Saxon nations from a cultural point of view“, *Вопросы государственного и муниципального управления* 5 (2019): 27; Aleksandras Patapas ir Vainius Smalskys, „Viešojo administravimo studijų krypties savarankiškumo problema“, *Public Policy and Administration* 32, 1 (2010): 85; David Arellano-Gault ir Arturo del Castillo-Vega, „Maturation of public administration in a multicultural environment: Lessons from the Anglo-Saxon, Latin, and Scandinavian political traditions“, *International Journal of Public Administration* 27,7 (2004): 519; Smalskys, *supra note* 309: 55.

³⁴¹ Vainius Smalskys ir Eugenijus Skietrys, „Viešojo valdymo modernizavimo aspektai ir įgyvendinimo problemos“, *Public Policy and Administration* 1, 24 (2008): 61.

³⁴² Peters, *supra note*, 297: 116.

JAV yra labiau išvystyta administracinės teisės sistema, nei daugumoje kitų anglosaksiškų sistemų, įskaitant JK. Tačiau visos šios administracinės sistemos yra imlesnės naujosios viešosios vadybos idėjoms nei kitose šalyse, nors JAV daugelis minėtų idėjų buvo įgyvendinamos dar gerokai anksčiau nei buvo sukurta naujoji viešoji vadyba.

I. C. Elliott et al.³⁴³ pažymi, kad tradicinis požiūris į viešąjį administravimą JK pastaruoju metu patiria permainas – kinta JK politika, teritorinio valdymo tvarka, pertvarka vyksta viešųjų paslaugų teikime, destabilizuojamos nusistovėjęsios profesinės normos ir praktika. Vyriausybė tapo decentralizuota, tradicinis kairės ir dešinės skirtumas tapo neryškus. Šiuos pokyčius sąlygojo „Brexit“ ir Covid-19 pandemijos padariniai ir „Brexit“ palaikančios JK nepriklausomybės partijos atsiradimas³⁴⁴. Visa tai rodo, kad tradicinis anglosaksų viešojo administravimo modelis kinta. Tačiau C. A. Cooper³⁴⁵ pažymi, kad nors anglosaksiškos šalys perima kai kurias europietiškas tradicijas politikų ir biurokratų santykių atžvilgiu, anglosaksų modelį taikančios šalys vis dar veikia pagal Vestminsterio tradicijos principus. Vertybės, įtvirtintos teisės aktuose, kyla iš šios tradicijos ir nustato veiksmų parametrus. Taigi anglosaksiška sistema pasirodė esanti pakankamai atspari, kad išliktų.

Visa tai, kas išdėstyta, leidžia sutikti su I. Deviatnikovaitė³⁴⁶, kad amerikietiška ir britiška viešajame administravime viešojo administravimo institucijų vaidmuo yra siauras, nesukurta konstitucinių ir administracinių teismų sistema, nes vyrauja įsitikinimas, kad visuomenė savo interesus susireguliuos pati, nesikišant valstybei.

Apibendrinant, remiantis išanalizuota mokslinė literatūra, galima teigti, kad JAV ir Jungtinėje Karalystėje taikomas anglosaksų modelis, paremtas istoriškai susiklosčiusia valdymo tradicija „iš apačios į viršų“ ir labiau susiformavusia pilietine visuomene. JAV viešojo administravimo koncepcija perėmė verslo vadybos elementus, tai leidžia geriau prisitaikyti prie naujų ekonominių sąlygų. Tokios vertybės yra radikaliai priešingos laikomoms tradicinėmis M. Weber biurokratinio viešojo administravimo vertybėms. Amerikiečių ir britų viešojo administravimo funkcijos nepasižymi plačiu viešojo administravimo institucijų vaidmeniu, nėra konstitucinių ir administracinių teismų sistemos ir vyrauja nuomonė, kad visuomenė savo interesus gali susireguliuoti pati, be valstybės įsikišimo. Tačiau anglosaksiškas tiek JAV, tiek JK modelis neišvengiamai kinta – jis perima kitų viešojo administravimo modelių elementus.

³⁴³ Ian C. Elliott et al., „The fragmentation of public administration: Differentiated and decentered governance in the (dis) United Kingdom“, *Public Administration* 100, 1 (2022): 98.

³⁴⁴ *Ibid.*, 99.

³⁴⁵ Cooper, *supra note*, 290: 564.

³⁴⁶ Deviatnikovaitė, *supra note*, 293: 405

IŠVADOS

Išvada, susijusi su viešojo administravimo sampratos atskleidimu:

1 Atlikus mokslinės literatūros ir teisės aktų analizę nustatyta, kad vieningos viešojo administravimo sampratos nėra ir negali būti. Viešojo administravimo samprata priklauso nuo to, kokių požiūrių – politiniu, teisiniu, vadybiniu, funkcinu ar formaliuoju – remiantis bandoma tą sampratą apibrėžti. Politiniu požiūriu tai yra biurokratija, bendradarbiavimas formuojant viešąją politiką; teisiniu požiūriu – tai reglamentuotos taisyklės, kuriomis vadovaujasi viešojo administravimo subjektai; vadybiniu požiūriu – tai yra visa tai, ką daro vykdomoji valdžia, naudodama privataus sektoriaus metodus; funkcinu (materialiuoju) požiūriu – tai yra viešųjų institucijų veikla, nepriskiriama nei įstatymų leidžiamajai, nei teisminei valdžiai. Formaliuoju (instituciniu) požiūriu – tai administracinių institucijų veikla. Viešojo administravimo sampratos formavimuisi esminę reikšmę turėjo viešojo administravimo teorijose suformuluoti požiūriai, o šiuolaikinei viešojo administravimo sampratai įtaką daro viešajame administravime vykstantys pokyčiai.

Išvada, susijusi su viešojo administravimo sričių ir principų identifikavimu:

2. Atlikus mokslinės literatūros, teisės aktų ir teismų praktikos analizę nustatyta, kad viešasis administravimas Lietuvoje vykdomas remiantis tiek bendraisiais, tiek ir veiklos bei struktūriniais principais bei apima penkias sritis:

- *administracinis reglamentavimas* padeda nustatyti ribas, parametrus ir veiksmus, reikalingus priimant sprendimus – viešojo administravimo subjektai naudoja dvi teisinės formas: priima norminio pobūdžio aktus ir administracinius sprendimus;
- *administracinis sprendimas* yra skirtas konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei. Pagal LVAT suformuotą teismų praktiką, administracinis sprendimas turi būti taip suformuluotas, kad asmenys ar asmenų grupės, kurioms administracinis sprendimas yra skirtas, suvoktų santykių turinį ir esmę bei galėtų įgyvendinti administraciniu sprendimu nustatomus reikalavimus;
- *administracinių paslaugų turinį* sudaro administracinės paslaugos, galinčios daryti tiesioginę įtaką asmenų teisėms ir pareigoms, o pagal LVAT praktiką viešojo administravimo subjektai, teikdami administracines paslaugas, turi veikti tik savo kompetencijos ribose;
- *teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra* yra orientuota į stebėseną, tikrinimą vertinimą bei priemonių taikymą ir reikalinga tam, kad teisės aktai ir administraciniai sprendimai būtų teisėti. Teismų praktikoje reikalaujama,

kad teisės aktai ir administraciniai sprendimai neprieštarautų konstituciniam teisinės valstybės principui;

- *viešųjų paslaugų teikimo administravimu* nustatomos viešųjų paslaugų teikimo taisyklės, koordinuojamas ir tvirtinamas viešojo administravimo subjektų teikiamų paslaugų sąrašas ir administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimas; išduodami leidimai teikti viešąsias paslaugas; vykdoma kontrolė.

Nors teisės aktų pakeitimais buvo praplėstos viešojo administravimo subjektų kompetencijas viešųjų paslaugų administravimo srityje, tačiau viešojo administravimo sritys nebuvo praplėstos ir pats viešasis administravimas Lietuvoje išliko itin siauras, apimantis tik administracinį reglamentavimą ir jurisdikcinės funkcijos vykdymą, bet neapimantis viešųjų paslaugų teikimo.

Išvada, susijusi su užsienio valstybių ir Lietuvos viešojo administravimo modelių palyginimu:

3. Atlikta viešojo administravimo modelių analizė leidžia teigti, kad skirtingose užsienio valstybėse taikomi skirtingi viešojo administravimo modeliai, nors pastaruoju metu ir įgauna vienas kito bruožų. Tose užsienio valstybėse, kuriose taikomi kontinentinės Europos modeliai, viešojo administravimo funkcijos yra plačios ir pasižymi ne tik administraciniu reglamentavimu ar jurisdikcinės funkcijos vykdymu, bet apima ir viešųjų paslaugų teikimą, o ne tik jų administravimą. Amerikiečių ir britų viešojo administravimo funkcijos nepasižymi plačiu viešojo administravimo institucijų vaidmeniu, nėra administracinių teismų sistemos ir manoma, kad visuomenė savo interesus gali susireguliuoti nesikišant valstybei. Lietuvoje taikomas modelis, turintis įvairių modelių bruožų: nors Lietuvoje, palyginus su anglosaksų modeliu, yra išvystyta administracinių teismų sistema (pažymėtina, kad administracinių teismų kompetencija nėra plati), tačiau palyginus su kontinentinės Europos modeliais, Lietuvoje yra žymiai siauresnės viešojo administravimo funkcijos ir pats viešojo administravimo supratimas yra siauras.

LITERATŪROS ŠALTINIAI

Teisės aktai:

1. „Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija“. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>
2. „Lietuvos Respublikos Konstitucija“. Valstybės žinios. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija20220522.htm>
3. „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83679/asr>
4. „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas dėl viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. TAR. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.360388/asr>
5. „Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus pažyma dėl x skundo prieš Jonavos rajono savivaldybės administraciją“. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2022/07/4D-2022-2-396.pdf>

Moksliniai šaltiniai:

6. Agulhon, Sophie, and Thomas Michael Mueller. „Between fairness and efficiency: testing Wilson’s theory of public administration“. *Journal of the History of Economic Thought* 45, 1 (2023): 94-116.
7. Alonso, Jose M., Judith Clifton, and Daniel Díaz-Fuentes. „Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size“. *Public Management Review* 17, 5 (2015): 643-660.
8. Appleby, Paul H. „Toward better public administration“. *Public Administration Review* 7, 2 (1947): 93-99.
9. Arale, Hassan Abdullahi, and Felix Kiruthu. „Effect of Devolution on the Performance of Human Resource Function in Health Sector in Kenya: The Case of Garissa County“. *International Journal of Current Aspects* 3 (2019): 58-70.
10. Arellano-Gault, David, and Arturo del Castillo-Vega. „Maturation of public administration in a multicultural environment: Lessons from the Anglo-Saxon, Latin, and Scandinavian political traditions“. *International Journal of Public Administration* 27, 7 (2004): 519-528.
11. Bach, Tobias, et al. „Administrative tradition and management reforms: a comparison of agency chief executive accountability in four Continental Rechtsstaat countries“. *Public Management Review* 19, 6 (2017): 765-784.

12. Bakaveckas, Audrius. „Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos“. *Jurisprudencija* 21, 13 (2001): 131-137.
13. Bakaveckas, Audrius, ir kiti. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
14. Bakaveckas, Audrius. „Kategorijų-vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas-samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje“. *Jurisprudencija* 2 (2007): 46-53.
15. Bakaveckas, Audrius. *Administracinė teisė: teorija ir praktika I d.* Vilnius: Mes, 2012.
16. Barzelay, Michael. *The new public management: Improving research and policy dialogue*. California: Univ of California Press, 2001.
17. Biesbroek, Robbert, et al. „Do administrative traditions matter for climate change adaptation policy? A comparative analysis of 32 high-income countries“. *Review of Policy Research* 35, 6 (2018): 881-906.
18. Bileišis, Mantas. „Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas“. *Viešoji politika ir administravimas* 11, 2 (2012): 314-330.
19. Bileišis, Mantas. „Institucinis vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme“. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2012.
20. Bogason, Peter. „Postmodern Public Administration“. In *The Oxford Handbook of Public Management*, 234-257. Oxford University Press, 2005.
21. Boselie, Paul, Jasmijn Van Harten, and Monique Veld. „A human resource management review on public management and public administration research: stop right there... before we go any further“. *Public Management Review* 23, 4 (2021): 483-500.
22. Brazienė, Rūta ir Gediminas Merkys. „Viešųjų paslaugų vartotojų pasitenkinimo indekso metodikos taikymas Lietuvoje“. *Public Policy and Administration* 14,1 (2015): 103-114.
23. Brito, Elisabeth, et al. „Knowledge management, customer satisfaction and organizational image discriminating certified from non-certified (ISO 9001) municipalities“. *International Journal of Quality & Reliability Management* 37, 3 (2020): 451-469.
24. Cappelli, Peter. „Stop overengineering people management“. *Harvard Business Review* 98, 5 (2020): 56-63.
25. Christensen, Tom, and Per Lægreid. *The Ashgate research companion to new public management*. Routledge, 2016.
26. Clapp, Gordon R. „Public administration in an advancing south“. *Public Administration Review* 8, 3 (1948): 169-175.

27. Cooper, Christopher A. „Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions“. *International Journal of Public Administration* 44, 7 (2021): 564-577.
28. Dar, Showkat Ahmad. „The Relevance of Taylor's Scientific Management in the Modern Era“. *Journal of Psychology and Political Science (JPPS)* 2, 6 (2022): 1-6.
29. Daujotaitė, Dalia. „Viešojo sektoriaus veiklos auditas naujojo viešojo administravimo paradigmoje“. *Public Policy and Administration* 1, 28 (2009): 29-39.
30. Deviatnikovaitė, Ieva. „Europos administracinės teisės samprata ir ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos“. *Jurisprudencija* 20, 3 (2013): 1005-1022.
31. Deviatnikovaitė, Ieva. „Viešasis interesas, viešosios paslaugos ir sutartys kaip viešojo administravimo turinys“. *Jurisprudencija* 26, 2 (2019): 404-425.
32. Deviatnikovaitė, Ieva. „Naujosios viešojo administravimo teisinio reguliavimo nuostatos“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* (2020): 95-107.
33. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė*. Vilnius: MRU, 2021
34. Deviatnikovaitė, Ieva ir Simona Bareikytė. „Administracinė procedūra: Čekijos ir Lietuvos patirtis“ *Law Review* 1, 23 (2021): 186-213.
35. Domarkas, Vladislavas. „Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose“. *Viešoji politika ir administravimas* 10, 1 (2011): 9-16.
36. Eddine, Benouareth Charf, and Gacem Miloud. „Understanding 'joining-up-government' reforms in Anglo-Saxon nations from a cultural point of view“. *Вопросы государственного и муниципального управления* 5 (2019): 27-45.
37. Elliott, Ian C., et al. „The fragmentation of public administration: Differentiated and decentered governance in the (dis) United Kingdom“. *Public Administration* 100, 1 (2022): 98-115.
38. Elkatawneh, Hassan. „Classical theories of public administration“. *SSRN Electronic Journal*, (2013): doi:10.2139/ssrn.2248449.
39. Farmer, David. *Post-Traditional Public Administration Theory: For Better Governmental Praxis*. Routledge, 2021.
40. Farazmand, Ali, ed. *Handbook of comparative and development public administration*. CRC press, 2019.
41. Frederickson, H. George, et al. *The public administration theory primer*. Routledge, 2018.
42. Gabryelczyk, Renata. „Has COVID-19 accelerated digital transformation? Initial lessons learned for public administrations“. *Information Systems Management* 37, 4 (2020): 303-309.
43. Guogis, Arvydas ir Dangis Gudelis. „Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai“. *Public Policy and Administration* 1, 4 (2003): 26-34.

44. Guogis, Arvydas ir Dangis Gudelis. „Viešojo administravimo ir verslo vadybos integracijos perspektyvos: viešojo ir privataus sektorių sąveikos modelis“. *Public policy and administration* 1, 28 (2009): 23-28.
45. Guogis, Arvydas ir Adomas Vincas Rakšnys. „Viešojo administravimo modelių vystymosi perspektyvos modernizmo ir postmodernizmo idėjų šviesoje“. *Tiltai* 2 (2014): 17-18.
46. Guogis, Arvydas ir Marius Urvikis. „Socialinė gerovė, naujoji viešoji vadyba ir naujasis viešasis vakdymas“. *Viešasis administravimas* 3,31 (2011): 77-86.
47. Halasková, Martina. „Public administration in EU countries: Selected comparative approaches“. *ER-CEREI* 18 (2015): 45–58.
48. Hood, Christopher. „A public management for all seasons?“. *Public administration* 69, 1 (1991): 3-19.
49. Ibrahim, Ali, et al. „Application of the Service Quality Method to Assess the Quality of Administrative Services at universities“. *Journal of informatics and telecommunication engineering* 7, 1 (2023): 143-154.
50. Ingram, K., and Vitalii Nitsenko. „Comparative analysis of public management models“. *Scientific Bulletin of National Mining University* 4 (2021): 122-127. <https://doi.org/10.33271/nvngu/2021-4/122>
51. Kaboolian, Linda. „The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate“. *Public Administration Review* 58, 3 (1998): 189-193.
52. Kalimullah, Nazmul Ahsan, Kabir M. Ashraf Alam, and M. A. Nour. „New public management: Emergence and principles“. *Bup Journal* 1, 1 (2012): 1-22.
53. Karataş, Adnan. „Post-new public management paradigm and its effects on public administration“. *Social mentality and researcher thinkers Journal* 5, 26 (2019): 1796-1805.
54. Kasdan, David Oliver. „Toward a Theory of Behavioral Public Administration“. *International Review of Administrative Sciences* 86, 4 (2020): 633-650.
55. Kiforenko, Oksana. „Public administration notion: historical genesis“. *Таврійський науковий вісник* 3 (2021): 30-36. DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.3.5>
56. King, Cheryl Simrell. „Postmodern public administration: In the shadow of postmodernism“. *Administrative Theory & Praxis* 27, 3 (2005): 517-532.
57. Koven, Steven G., and Steven G. Koven. „Theoretical Grounding of Bureaucratic Ethics“. *The Case Against Bureaucratic Discretion* (2019): 3-36.
58. Kruyen, Peter M., et al. „Searching for the renaissance bureaucrat: A longitudinal computer-assisted study of personality traits in government vacancies“. *International Journal of Public Sector Management* 33, 1 (2020): 22-44.

59. Knutsson, Hans, Ola Mattisson, and Salme Näsi. „New public management in a Scandinavian context“. In *Modernizing the public sector* 34-50. Routledge, 2016.
60. Kvachev, Vadim. „From Weberian bureaucracy to networking bureaucracy“. *Социологическое обозрение* 18, 2 (2019): 28-40.
61. Lalor, Stephen. *A general theory of public administration*. Dublin: CreateSpace
62. Lamidi, Kazeem Oyedele. „Theories of public administration: An anthology of essays“. *International Journal of Politics and Good Governance* 6, 3 (2015): 1-35.
63. Lapsley, Irvine. „Making sense of public-sector reforms: Scandinavian perspectives“. In *Modernizing the Public Sector* 17-33. Routledge, 2016.
64. Liu, Hong Yu. „Digital Taylorism in China’s e-commerce industry: A case study of internet professionals“. *Economic and Industrial Democracy* 44, 1 (2023): 262-279.
65. Lykourantzou, Ioanna, Lionel P. Robert Jr, and Pierre-Jean Barlatier. „Unleashing the potential of crowd work: The need for a post-Taylorism crowdsourcing model“. *Management* 24, 1 (2022): 64-69.
66. Love, Jeannine M., and Margaret Stout. „Transforming power dynamics through prefigurative public administration“. *Administrative Theory & Praxis* 44, 3 (2022): 179-185.
67. Miller, Hugh T., Hugh T. Miller, and Charles J. Fox. *Postmodern public administration*. Routledge, 2015.
68. Miller, Hugh T. „Post-progressive public administration: Lessons from policy networks“. *Public Administration Review* (1994): 378-386.
69. Moorkens, Joss. „A tiny cog in a large machine. Digital Taylorism in the translation industry“. *Translation Spaces* 9, 1 (2020): 12-34.
70. Nakrošis, Vitalis ir Sabina Bankauskaitė-Grigaliūnienė. „Lietuvos viešojo administravimo pokyčiai ir Europos Sąjungos poveikis: agentūrizacija ir depolitizacija“. *Politologija* 4 (2014): 156-199.
71. Neo, Sheeling, Stephan Grimmelikhuijsen, and Lars Tummers. „Core values for ideal civil servants: Service-oriented, responsive and dedicated“. *Public Administration Review* 83, 4 (2023): 838-862.
72. Noori, Roohallah, and Hamidreza-Ramak Mohamadhossein. „Toward Islamic-Iranian public administration theory: A comparative historical study“. *Public Policy and Administration* 20, 4 (2021): 543-558.
73. Novikovas, Andrejus. „Viešojo administravimo ir kitų subjektų įgaliojimams ekstremaliosios situacijos metu“. *Lietuvos teisė: esminiai pokyčiai* (2020): 23-30.

74. Ongaro, Edoardo, et al. „Public administration and public management research in Europe: Traditions and trends“. *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (2018): 11-39.
75. Osborne, Stephen P. „The new public governance?“. *Public Management Review*, 8, 3 (2006): 377-387.
76. Osborne, Stephen P. *Public service logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*. Routledge, 2020.
77. Osborne, Stephen P., Zoe Radnor, and Greta Nasi. „A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach“. *The American Review of Public Administration* 43, 2 (2013): 135-158.
78. Osborne, Stephen P. „Public Governance and Public Services: A Brave New World or New Wine in Old Bottles?“. In: *The Ashgate Research Companion to New Public Management* T. Christensen, P. Lægreid (eds.) 417-430. Burlington: Ashgate, 2013.
79. Paškevičienė, Laura. „Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis“. Daktaro disertacija, VU, 2014.
80. Patapas, Aleksandras ir Vainius Smalskys. „Viešojo administravimo studijų krypties savarankiškumo problema“. *Public Policy and Administration* 32, 1 (2010): 85-93.
81. Peters, B. Guy. „The changing nature of public administration: From easy answers to hard questions“. *Public Policy and Administration* 1, 5 (2003): 7-20.
82. Peters, B. Guy. „Koks yra politinis administratorių vaidmuo?“. Iš: *Viešojo administravimo teorijos* 8-9. Vilnius: MRU, 2015.
83. Peters B. Guy. „Viešojo sektoriaus vadybininkas ar tradicinis administratorius?“. Iš: *Viešojo administravimo teorijos*, 10. Vilnius: MRU, 2015.
84. Peters, B. Guy. *Administrative traditions: Understanding the roots of contemporary administrative behavior*. Oxford University Press, 2021.
85. Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press, 2017.
86. Puškorius, Stasys. „Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje“. *Jurisprudencija* 15 (2000): 111-119.
87. Raipa, Alvydas. „Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika“. *Public Policy and Administration* 1, 1 (2002): 11-20.
88. Raišienė, Agota Giedrė. „Interaction Problems of State Government and Local Self-government“. *Viešoji Politika ir Administravimas* 4 (2003): 18-26.

89. Raižys, Dainius. „Procesas pirmosios instancijos administraciniame teisme“. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2008.
90. Riggs, Fred W. „Bureaucratic links between administration and politics“. In *Handbook of comparative and development public administration* 815-838. Routledge, 2019.
91. Robinson, Mark. *From old public administration to the new public service: Implications for public sector reform in developing countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015.
92. Rosenbloom, David H., Robert S. Kravchuk, and Richard M. Clerkin. *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. Routledge, 2022.
93. Sager, Fritz, and Christian Rosser. „Weberian bureaucracy“. In *Oxford research encyclopedia of politics*. 2021. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.166>
94. Sarapuu, Külli, and Leno Saarniit. „Public administration in Estonia: A search for identity“. In: *European perspec*, 317- 334, 2020.
95. Shafritz, Jay M., Edward W. Russell, and Christopher Borick. *Introducing public administration*. Routledge, 2015.
96. Shields, Patricia M. „Pragmatism as a philosophy of science: A tool for public administration“. *Rerearch in Public Administration*, 4 (1998): 195-225.
97. Sidorenko, E. L., Esendirov, M. V., & Grigorieva, O. G. „Digitalization of the public administration system: modern efficiency methods“. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences* (2020): 742-750.
98. Singh, Gurmeet, and Neale J. Slack. „New public management and customer perceptions of service quality—a mixed-methods study“. *International Journal of Public Administration* 45, 3 (2022): 242-256.
99. Sriram, Narathip, et al. „A Comparative Analysis of New Public Management New Public Service and New Public Governance“. *Asian Political Science Review* 3, 2 (2019): 32-39.
100. Smalskys, Vainius. „Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė“. *Public Policy and Administration* 1, 1 (2002): 55-60.
101. Smalskys, Vainius. „Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais“ Iš: *Viešasis valdymas* 11–12, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2010.
102. Smalskys, Vainius. „Viešojo administravimo modernizavimo priežastys ir tendencijos“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (2010): 90-100.
103. Smalskys, Vainius. „Viešojo administravimo mokslo pagrindai“. Iš: *Viešojo administravimo teorijos* 17-28. Vilnius: MRU, 2015.

104. Smalskys, Vainius ir Eugenijus Skietrys. „Viešojo valdymo modernizavimo aspektai ir įgyvendinimo problemos“. *Public Policy and Administration* 1, 24 (2008): 60-66.
105. Smalskys, Vainius, ir Jolanta Urbanovič. „Viešojo administravimo mokslo tradicijų raida kontinentinėje europoje“ Iš: *Viešojo administravimo teorijos* 69-97. Vilnius: MRU, 2015.
106. Sokoh, Gbosien Chris. „Thomas Woodrow Wilson’s Contributions to Administrative Thought and Its Critique“. *Journal of Danubian Studies and Research* 10, 1 (2020): 462-471.
107. Sommermann, Karl-Peter. „Constitutional state and public administration“. *Public Administration in Germany* (2021): 17-33.
108. Stankaitis, Romualdas, Virginija Žoštautienė ir Gintas Umbrasas. „Viešojo valdymo institucijų veiklos kokybė: pažangi patirtis ir inovatyvūs sprendimai“. *Public Administration* 1/2, 45/46, (2015): 29-39.
109. Stroińska, Ewa. „New public management as a tool for changes in public administration“. *Journal of Intercultural Management* 12, 4 (2020): 1-28.
110. Trammell, Evelyn, Sawsan Abutabenjeh, and Ana-Maria Dimand. „A review of public administration research: where does public procurement fit in?“. *International Journal of Public Administration* 43, 8 (2020): 655-667.
111. Taneja, Sonia, Mildred Golden Pryor, and Leslie A. Toombs. „Frederick W. Taylor's scientific management principles: Relevance and validity“. *Journal of Applied Management and Entrepreneurship* 16, 3 (2011): 60.
112. Teles, Filipe. „Public Administration in Portugal“. *European perspectives for public administration: The way forward* (2020): 439-454.
113. Tummers, Lars. „Behavioral public administration“. In *Oxford research encyclopedia of politics*, 2020. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1443>
114. Verbeeten, Frank HM, and Roland F. Speklé. „Management control, results-oriented culture and public sector performance: Empirical evidence on new public management“. *Organization studies* 36, 7 (2015): 953-978.
115. Verma, Alok. *Public Administration and Public Policy*. KK Publications, 2022.
116. Vidaus reikalų ministerija. *Viešojo sektoriaus ataskaita 2016-2019 m.* Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Vyriausybės strateginės analizės centras STRATA, 2020.
117. Vilkelis, Gintautas. „Valstybės tarnybos teisinio reguliavimo aktualūs pokyčiai ir plėtros kryptys 2021 m.“. Iš *Lietuvos teisė 2021: esminiai pokyčiai* 20-29. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021.
118. Vitkutė, Evelina Agota. „Asociacijų priskyrimo viešojo administravimo subjektams problematika“. *Teisė* 106 (2018): 160-176.

119. Zimmer, Annette, and Christina Grabbe. *Models of Public Administration and German Subsidiarity*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021.
120. Žaltauskaitė-Žalimienė, Skirgailė. „Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos turinio paieškos“. *Teisė* 97 (2015): 57-72
121. Židonis, Žilvinas. „Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu“. *Public Policy and Administration* 1, 17 (2006): 22-28.

Teismų praktika:

122. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta275/content>
123. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. gegužės 5 d. nutarimas Nr. KT54-N5/2022 dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies (2019 m. gruodžio 20 d. redakcija) 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. https://lrkt.lt/data/public/uploads/2022/05/2022-05-05_kt54-n5.pdf
124. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1289-438/2015
125. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-708-2013
126. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-2328/2013
127. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-997-2014
128. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1245-662-2015
129. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS662-1249/2014
130. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2142-624/2015
131. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1843-502/2021
132. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS520-566/2013

133. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-555/2013
134. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gegužės 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-311-442/2020
135. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-7-261/2017
136. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-11-822/2022
137. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-2780/2011
138. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-201/2009
139. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-737/2011
140. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS1026624/2017
141. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS773492/2018
142. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-2-502/2019
143. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-9-662/2018
144. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. II -1/2007
145. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS756-533/2013
146. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-17-756/2018
147. Regionų apygardos administracinio teismo 2022 m. balandžio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI3-473-402/2022
148. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI8662/2018
149. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-2327/2012

150. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A502-940/2013
151. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-795-261/2015
152. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. birželio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A662-1281/2014
153. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A858-1309/2010
154. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. vasario 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-327-146/2015
155. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A438-509/2010
156. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. liepos 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A502-1290/2014
157. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A63-3775/2011
158. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-1088/2013
159. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-9-492/2022
160. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I9662/2018
161. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS556-960/2013
162. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. birželio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-4- 662/2018
163. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-8-756/2017
164. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-21-438/2017
165. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. kovo 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-1-502/2018
166. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-152-415/2022

167. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-415/2020
168. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4529-520/2020
169. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-1252/2012
170. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. birželio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-432-575/2022
171. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-795/2011
172. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A23-87/2009
173. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-2563/2011
174. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015
175. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4 -62/2003
176. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1060-602/2015
177. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A442-1859/2013
178. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146-201/2009
179. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146-203/2011
180. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS756-849/2011
181. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A261-50/2012
182. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492-288/2012
183. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-13-822/2018

184. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-318-575/2016
185. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-155-502/2016
186. Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmų 2016 m. liepos 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1345-394/2016

Kiti internetiniai šaltiniai (organizacijų tinklapiai ir kt.):

187. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. „Practical principles for public administration“, 2005. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://bresserpereira.org.br/works/smallpapers/9.PrinciplesPublicAdministration-UN.pdf>
188. „Darbo rinka Lietuvoje“. Oficialiosios statistikos portalas. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d., <https://osp.stat.gov.lt/darbo-rinka-lietuvoje-2021/darbo-uzmokestis-darbo-sanaudos-ir-streikai/darbuotoju-skaicius>
189. Lietuvos Respublikos Ryšių reguliavimo tarnyba. „Patvirtinimo, kad ūkio subjektas pateikė pranešimą apie elektroninių ryšių veiklos pradžią ir turi teisę verstis elektroninių ryšių veikla, išdavimo aprašymas“, 2019. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://www.rrt.lt>.
190. Lietuvos Respublikos Seimas. „Viešojo administravimo sistemos Europos Sąjungos valstybėse narėse: valstybės tarnybų modeliai, skaitmenizavimo iššūkiai, viešojo sektoriaus dydžio ir efektyvumo koreliacijos su valstybės persikirstomuoju vaidmeniu. Analitinė apžvalga“, 2021. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=32865
191. Švenčionių rajono savivaldybė. „Prašymo sumažinti valstybinės rinkliavos dydį arba visai nuo jo atleisti priėmimas tais atvejais, kai valstybinė rinkliava įskaitoma į savivaldybės biudžetą“. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://svencionys.lt/savivaldybe/struktura-ir-kontaktai/paslaugos/viesosios-ir-arba-administracines-paslaugos/prasymo-sumazinti-valstybines-rinkliavos-dydi-arba-visai-nuo-jo-atleisti-priemimas-tais-atvejais-kai-valstybine-rinkliava-iskaitoma-i-savivaldybes-biudzeta/>
192. Švenčionių rajono savivaldybė. „Prašymo sudaryti santuoką priėmimas ir santuokos registravimas“. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://svencionys.lt/savivaldybe/struktura-ir-kontaktai/paslaugos/viesosios-ir-arba-administracines-paslaugos/prasymo-sudaryti-santuoka-priemimas-ir-santuokos-registravimas/>
193. United Nations’ Economic and Social Council. „Bottom-up Approaches and Methodologies to Develop Foundations and Principles of Public Administration: The Example of Criteria-Based

Organizational Assessment“, 2005. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d.
<https://digitallibrary.un.org/record/543474?ln=en>

194. Vidaus reikalų ministerija. „Nuomonė dėl viešojo administravimo ir ne viešojo administravimo funkcijų“. 2018. Žiūrėta 2024 m. vasario 1 d. <https://vrm.lrv.lt>

SANTRAUKA

Magistro darbe analizuojama viešojo administravimo funkcinė reikšmė. Darbas aktualus todėl, kad viešajame administravime vyksta reikšmingi pokyčiai, kuriuos lemia siekis padidinti viešojo administravimo paslaugų kokybę ir efektyvumą. Viešajame administravime ypač reikšminga atliekamų funkcijų kokybė – vertinama, ar funkcijos atliekamos sklandžiai bei ar jos yra reikalingos. Šio darbo problema – vykstant pokyčiams ir nesant pakankamo mokslinio viešojo administravimo funkcijų ištirtumo, nėra aišku, kokios funkcijos yra reikalingiausios, kokia šių funkcijų praktinė reikšmė. Darbo tikslas - atskleisti viešojo administravimo funkcinę reikšmę. Darbo uždaviniai: 1) atskleisti viešojo administravimo sampratą; 2) identifikuoti viešojo administravimo sritis ir principus; 3) paaiškinti viešojo administravimo modelius užsienio šalyse. Magistro darbas buvo rengiamas naudojant mokslinės literatūros analizės, dokumentų analizės, lyginamąjį, lingvistinį, lyginamąjį istorinį, apibendrinimo metodus.

Tyrimu buvo nustatyta, kad nors Lietuvoje teisės aktų pakeitimais buvo praplėstos viešojo administravimo subjektų kompetencijas viešųjų paslaugų administravimo srityje, tačiau pats viešasis administravimas Lietuvoje išliko itin siauras, apimantis tik administracinę reglamentavimą ir jurisdikcinės funkcijos vykdymą, bet neapimantis viešųjų paslaugų teikimo. Lietuvoje taikomas modelis, turintis įvairių modelių bruožų: Lietuvoje, palyginus su anglosaksų modeliu, yra išvystyta administracinių teismų sistema (nors administracinių teismų kompetencija nėra plati), tačiau palyginus su kontinentinės Europos modeliais, Lietuvoje yra žymiai siauresnės viešojo administravimo funkcijos ir pats viešojo administravimo supratimas yra siauras. Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnyje viešųjų paslaugų teikimas Lietuvos viešajame administravime nenumatytas. Tačiau daugelyje Europos valstybių, taikančių kontinentinį viešojo administravimo modelį, viešųjų paslaugų teikimas yra viena iš viešojo administravimo sričių. Atsižvelgiant į šį aspektą bei į tai, kad pačių viešųjų paslaugų pavadinimas suponuoja, kad ir šių paslaugų teikimas, ne tik administravimas, būtų priskirtas viešojo administravimo sričiai, rekomenduojama VAĮ 5 str. papildyti ir įtraukti dar vieną viešojo administravimo sritį – viešųjų paslaugų teikimą. Tokiu būdu tiek viešųjų paslaugų teikimo organizavimas, tiek ir jų teikimas bus reglamentuojamas administracinės teisės normomis. Šis pakeitimas leis praplėsti viešojo administravimo sampratą ir administracinės teisės ribas, neapribojant jų tik viešųjų paslaugų teikimo organizavimu, juolab, kad Lietuvoje puikiai veikia administracinių teismų sistema.

Darbą sudaro įvadas, kuriame pagrindžiamas temos aktualumas, ištirtumas, išsikeliamas darbo tikslas bei uždaviniai; trys dalys (Viešojo administravimo samprata; Viešojo administravimo sritys ir principai; Viešojo administravimo samprata užsienio šalyse), suskirstytos į poskyrius ir skyrelius; išvados, pasiūlymai, literatūros šaltiniai, kurios sudaro 194 pozicijų sąrašas, santraukos lietuvių ir užsienio kalbomis, 2 priedai.

Raktiniai žodžiai: viešasis administravimas, viešojo administravimo sritys, viešojo administravimo funkcijos.

SUMMARY

The master's thesis analyzes the functional significance of public administration. The work is relevant because significant changes are taking place in public administration, which are determined by the desire to increase the quality and efficiency of public administration services. In public administration, the quality of the performed functions is particularly significant - it is assessed whether the functions are performed smoothly and whether they are necessary. The problem of this work is that in the course of changes and in the absence of sufficient scientific study of the functions of public administration, it is not clear which functions are the most necessary, what is the practical significance of these functions. The aim of the work is to reveal the functional significance of public administration. Tasks: 1) reveal the concept of public administration; 2) identify areas and principles of public administration; 3) explain public administration models in foreign countries. The master's thesis was prepared using scientific literature analysis, document analysis, comparative, linguistic, comparative historical, generalization methods.

The research found that although the competences of public administration subjects in the field of public service administration were expanded in Lithuania by amendments to legal acts, the public administration itself in Lithuania remained extremely narrow, covering only administrative regulation and the performance of jurisdictional functions, but not the provision of public services. The model applied in Lithuania has various model features: in Lithuania, compared to the Anglo-Saxon model, the system of administrative courts is developed (although the competence of administrative courts is not extensive), but compared to continental European models, Lithuania has significantly narrower functions of public administration and the very understanding of public administration is narrow. Article 5 of the Law on Public Administration does not provide for the provision of public services in the Lithuanian public administration. However, in many European countries applying the continental model of public administration, the provision of public services is one of the areas of public administration. Considering this aspect and the fact that the name of the public services itself implies that the provision of these services, not only the administration, should be assigned to the area of public administration, it is recommended that Art. to complement and include one more area of public administration - the provision of public services. In this way, both the organization of the provision of public services and their provision will be regulated by the norms of administrative law. This change will allow expanding the concept of public administration and the boundaries of administrative law, not limiting them only to the organization of public services, especially since the system of administrative courts works perfectly in Lithuania.

The work consists of an introduction, which justifies the topic's relevance, research, and sets out the work's purpose and tasks; three parts (Concept of Public Administration; Areas and Principles of Public Administration; Concept of Public Administration in Foreign Countries), divided into subsections and sections; conclusions, proposals, literature sources, which make up a list of 194 positions, summaries in Lithuanian and foreign languages and two attachments

Keywords: public administration, areas of public administration, functions of public administration.

PRIEDAI

1 PRIEDAS

1 lentelė. Viešojo administravimo samprata

Autorius, metai	Apibrėžimas
Bakaveckas, 2007	Veikla, kurią vykdo valstybė ir yra siejamas su viešosios teisės šaka bei jos įgyvendinimu.
LR Viešojo administravimo įstatymas, 2020	Teisės aktais reglamentuota viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti: administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas.
Raišienė, 2003	Valdžios, kurią išrinko visuomenė, politikos įgyvendinimas pasitelkiant įstatymus ir valstybės administravimo subjektus.
Appleby, 1947	Viešasis vadovavimas viešiesiems reikalams, tiesiogiai atsakingas už vykdomuosius veiksmus.
Clapp, 1948	Vieša priemonė, kuria demokratinė visuomenė gali labiau save realizuoti.
Shields, 1998	Veikla, susijusi su gyvos demokratijos produktų valdymu ir įgyvendinimu.
Raipa, 2002	Sudėtinga sistema, apimanti ir veikianti didelę visuomenės dalį.
Raipa, 2002	Veikla, būdinga visoms šalims ir visoms valdymo formoms, tačiau skirtingose šalyse viešojo administravimo procesai ir struktūra yra skirtingi, nes juos veikia skirtingi socialiniai, ekonominiai faktoriai, specifinės politinės jėgos, interesai ir kt.
Smalskys, 2015	Visuma sprendimų, valdymo ir procesų, kurie užtikrina visuomenės poreikių tenkinimą kartu dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei.
Guogis, Gudelis, 2003	Viešoji veikla, kurioje taikomi tie patys teoriniai ir praktiniai metodai, kaip ir privačiame sektoriuje, išskyrus pelno naudojimą asmeninių poreikių tenkinimui.
Lalor, 2014	Viešasis viešųjų gėrybių teikimas, kai paklausos funkciją daugiau ar mažiau efektyviai tenkina politika, kurios pagrindinis įrankis yra retorika, teikiant viešąsias gėrybes, o pasiūlos funkciją daugiau ar mažiau efektyviai tenkina viešasis valdymas, kurio pagrindiniai įrankiai yra aktai, teikiantys viešąsias gėrybes.

2 lentelė. Klasikinės viešojo administravimo teorijos autorių požiūrių palyginimas

Teorijos autorius	Pagrindiniai bruožai	Kritika
W. Wilson	Biurokratijos ir verslo valdymo panašumas; praktiška biurokratija; institucijų suskirstymas į administravimo ir politikos sektorius; viešojo administravimo tikslas – vykdyti įstatymus įgyvendinti vyriausybės reglamentus. Profesionalumas, atsakingumas, vietinių problemų ir globalios šalies politinės sistemos išmanymas – pagrindinės valdininkams reikalingos savybės.	Neapibrėžti santykiai tarp administracinių institucijų ir politikos; viešajam administravimui taikomi verslo metodai; neaiškūs valdžios pasiskirstymo principai; per didelis dėmesys administravimo ir politikos atskyrimui; neaiškumas, skirtingas interpretavimas.
M. Weber	Biurokratija kaip hierarchinė organizacinė struktūra; viešasis administravimas siejamas su valdžios dominavimu; biurokratija siejama su viešuoju administravimu; autoritetas; racionali biurokratija; sukurti teoriniai biurokratinės sistemos pagrindai; preciziškų darbo taisyklių ir aiškaus valstybės tarnautojų veiklos būtinybė.	Administravimas, pagrįstas hierarchija ir biurokratija; neatsižvelgiama į žmogiškąjį faktorių valstybės tarnautojų bendradarbiavime su darbuotojais; dėmesys aukštesniems hierarchiniams valdžios lygiams; daug neaiškių teiginių.
F. Taylor	Paremta mokslu; viešasis administravimas traktuojamas darbo ir produktyvumo aspektu; akcentuojami mokslinio valdymo principai; darbo optimizavimas reiškia produktyvumą ir efektyvumą, o ne tai, kaip darbuotojai yra priversti sunkiai dirbti.	Pripažįstamas „vienas teisingas būdas“ ką nors padaryti; užduočių suskirstymas į mažus žingsnelius; ekstremali specializacija; rankinio ir protinio darbo atskyrimas.