

Teisės aktualijos

NŪDIENOS TEISĖKŪROS PROCESO REGLAMENTAVIMO LIETUVOJE IR JOS VEIKSMINGUMO SANTYKIS

Rūta Bakševičienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentė
socialinių mokslų daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: <rutabakseviciene@hotmail.com>

Straipsnyje analizuojami vykdomosios valdžios teisėkūros veiksmingumo aspektai: paliečiama formos dominavimo prieš turinį problema, socialinio vaidmens įtaka, reglamentuojančių teisės normų didelio skaičiaus įtaka teisėkūros veiksmingumui.

Some aspects of the legislation efficiency in the State power area are dealt with in the article: the problem of the form domination against the content, the influence of social roles, the influence of the large number of stages of examination and legal norms, regulating the procedure of legislation.

Įvadas

Nemažai dėmesio ir straipsnių skiriama to, kas pasakyta, ir kaip įgyvendinama praktikoje, kalbant apie teismus, santykiui¹. Ir patys teismai yra pasisakę ir išanalizavę procedūros ir esmės (ginčo dalyko) arba formos ir turinio santykį pastarojo naudai². Tačiau kai kalbama apie teisėkūrą, regis, tokio santykio nėra arba jis analizuojamas teisinės technikos, politinio pasirinkimo atžvilgiu.

Problema gali būti ta, kad, analizuojant teisėkūrą, susiduriama su procedūra valstybės valdymo srityje ir neišvengiamai tenka „bristi“ į sritį, regis, nemokslinę, neturintią teisinio ir kūrybinio krūvio. Kitose srityse, analizuojant teisinį santykį, teisės aktą ar jų grupę, su tuo susijusią problematiką, teisinės analizės reikšmingumas visuomenės daliai ar individams labiau juntamas. Kitaip tariant, tyrimo dalykas atrodo „gyviau“ ir „tikriau“. Kai kalbama apie teisėkūrą, ji lyg ir neturi „gyvo“ aktualumo. Teisėkūrai skirtuose teisės aktuose objektas arba paskirtis yra būtent pati teisėkūra (procedūra)³, o ir

¹ GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: socialinis požiūris, *Teisė*, 2004, t. 52, p. 52–61; LASTAUSKIENĖ, G. Teisės tikslai – spekuliacijos įrankis ar argumentavimo priemonė? *Teisė*, 2010, t. 77, p. 20–33; LASTAUSKIENĖ, G. Teismų „interpetacinis žaismas“ ir jo doktrininės prielaidos. *Jurisprudencija*, 2012, t. 4, p. 1343–0359.

² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. gruodžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga (II) Nr. AC-39-1. *Teismų praktika*, 2013, nr. 39, p. 520–652; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 19 d. aprobuotas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. *Administracinė jurisprudencija*, 2012, nr. 23, p. 542–877.

³ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatyme įtvirtinta, kad „šis įstatymas nustato teisėkūros principus, teisėkūros stadijas <...>“ (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, *Valstybės žinios*, 2012, nr. 110-5564).

teismų praktikos nelabai yra, nes lyg ir nėra subjektyviai reikšmingo galimai pažeisto intereso, dėl kurio teismų praktika formuotųsi. Taigi tyrimo aktualijos ir „gylis“ gali atrodyti seklokas teisiniam moksliniam tyrimui. Vis dėlto dėsningumai, pasikartojantys ir atrandami šioje „negyvoje“ visumoje, gali parodyti dalykų, turinčių įtakos visai teisei sistemai. Už kiekvienos procedūrinės normos „slepiasi“ žmonės, jų tam tikri prisiimti ar būtent teisės normomis suponuojami vaidmenys, nuo kurių galimo pasirinkimo priklauso, kaip vyksta pats teisėkūros procesas arba kodėl kaip tik priešingai – atsiranda „slenksčių“ ir nėra tinkamo rezultato, nors reglamentuojančių aktų pakanka.

Straipsnyje siekiama, remiantis teisiniu ir sociologiniu požiūriu, paliečiant formos dominavimo prieš turinį problemą, socialinių vaidmenų galimą įtaką, teisėkūros proceso reglamentavimo aspektus, ieškoti atsakymo į klausimą, koks dabar yra teisėkūros proceso reglamentavimo ir teisėkūros veiksmingumo santykis. Straipsnio tikslas – atskleisti probleminius sociologinius, teisinius aspektus teisėkūros procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose ir jų įtaką teisėkūros veiksmingumui.

Nėra gausu straipsnių, kuriuose būtų analizuojamos bendros teisėkūros problemos, ją ir laikant objektu. Į tai dar 2004 m. atkreipė dėmesį R. Šimašius straipsnyje „Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas“⁴. Per daugiau negu dešimtmetį nuo minėto straipsnio nelabai kas teisės moksle šiuo požiūriu pasikeitė, teisėkūra kaip objektas nesulaukė teisinių mokslinių tyrimų gausos. Bendresnės, teisėkūros kylančios problemos, teisėkūros veiksmingumas analizuotas R. Bakševičienės, R. Šimašiaus, V. Šlapkausko publikacijose⁵.

Šio straipsnio analizės ribos – teisėkūros veiksmingumo aspektai, probleminiai dalykai Vyriausybėje, Vyriausybę suprantant plačiai (pati Vyriausybė kaip kolegiali institucija ir jos „sudedamosios“ dalys, įvardytinos kaip centrinė viešojo administravimo sistema). Veiksmingumo terminas straipsnyje nėra apibrėžiamas atskirai ir vartojamas plačia reikšme – kaip teisės socialinis veiksmingumas, kaip rezultatyvumas (rezultato pasiekimas) ir kaip norimas pasiekti efektas (efektyvumas). Teisės moksle šie terminai vartojami įvairiai, nelygu, kokia „mokslinė bazė“ – ar teisės samprata remiasi mąstytojo teisės traktavimu⁶. Sociologijoje ir socialinėje psichologijoje apskritai kalbama apie socialinį poveikį, kai turima mintyje socialinius reiškinius, o juk teisė bendriausiu požiūriu kaip tik toks reiškinys ir yra. Šiuo gi atveju, kadangi straipsnyje siekiama pažvelgti, kokią tam tikra forma (formuluotės,

⁴ Straipsnio autorius teigė, kad „išaugusi teismų praktikos reikšmė ir populiarėjantis teiginys, kad gyvoji teisė yra tai, kaip ją taiko teismai *de facto*, remiasi prielaida, priešinga straipsnyje išsikelta – kad teisės įgyvendinimas priklauso nuo teismų veiklos ir teisės aiškinimo, o ne nuo teisėkūros. <...> Nekvestionuojant šio požiūriu, atkreiptinas dėmesys į faktą, kad teisės normų veiksmingumo analizei teisėkūros procese dėmesio neskiriama <...>, teisės veiksmingumas yra tik tema, kuria baigiama teisės proceso analizė. Prielaida, kad teisės normos ir teisės aktai nulemia teisės įgyvendinimą ir jos veiksmingumą, praktiškai nesiremiami ir teisėkūros praktikoje. Teisės įgyvendinimo efektyvumas laikomas teisės įgyvendinimo institucijų reikalu <...>“. (ŠIMAŠIUS, R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas. *Jurisprudencija*, 2004, t. 46, p. 63).

⁵ BAKŠEVIČIENĖ, R. Socialinis poveikis ir teisė. Kai kurie teisinės, psichologinės ir sociologinės analizės aspektai. *Teisė*, 2001, t. 40, p. 29–37; BAKŠEVIČIENĖ, R. Kai kurie Lietuvos įstatymų, politikos ir ideologijos aspektai. *Teisė*, 2001, t. 40, p. 16–28; BAKŠEVIČIENĖ, R. Šiandienės Lietuvos teisės ir kultūros sąsajos galiojančioje Lietuvos teisėje. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 7–16; BAKŠEVIČIENĖ, R. Visuomenės dalijimosi į socialines grupes dėsningumų atspindys šiandienėje Lietuvos įstatymų leidyboje. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 17–25; BAKŠEVIČIENĖ, R. Teisės vertinimo suvokimas Lietuvoje: istorinės priegos, šiandieninė situacija, ateities gairės. *Teisė*, 2004, t. 50, p. 17–25; BAKŠEVIČIENĖ, R. Kompromisai ir nekompromisai įgyvendinant teisinį socialinės (normų) sistemos reguliavimą Lietuvoje. *Teisė*, 2013, t. 89, p. 7–19; ŠIMAŠIUS, R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas. *Jurisprudencija*, 2004, t. 46, p. 62–73; ŠLAPKAUSKAS, V. Teisės socialinio veiksmingumo sampratos tyrimas. *Sociologija*, 2002, t. 13 (1), p. 47–51; MIEŽIANSKIENĖ, R.; ŠLAPKAUSKAS, V. Teisės ir politikos santykio jurisprudenciniai modeliai ir jų taikymo galimybės. *Jurisprudencija*, 2013, t. 20(2), p. 429–450.

⁶ Plačiau apie teisės vertinimą ir žodžius jį įvertinant, efektyvumo termino atkeliavimą į teisės mokslą – R. Bakševičienės straipsnyje „Teisės vertinimo suvokimas Lietuvoje: istorinės priegos, šiandieninė situacija, ateities gairės“ (BAKŠEVIČIENĖ, R. Teisės vertinimo suvokimas Lietuvoje: istorinės priegos, šiandieninė situacija, ateities gairės. *Teisė*, 2004, t. 50, p. 17–25).

procedūros) turi įtaką esamiems procesams, neišvengiamai straipsnyje vienaip ar kitaip kalbama apie poveikį (paveikumą, veiksmingumą), kita vertus, kalbama apie teisėkūrą – apie procedūras, teisės normų formuluotes, tad tenka dėmesys tai „grynajai“ teisės formai, kuriai Hansas Kelzenas paskyrė savo „Grynosios teisės teoriją“. Straipsnyje vartojamas žodis „veiksmingumas“, kaip platesnis terminas ar tiesiog tinkamesnis straipsnio autoriaus mąstysenai, neginčijant ir atskirai nediskutuojant dėl kitos galimos terminijos (efektyvumo, rezultatyvumo terminų ir pan.). Reikia pažymėti, kad terminijos įvairovė būdinga, kai rašoma būtent apie teisėkūrą, jos procedūras ir veiksmingumą⁷.

Sąvoka „teisės aktai“ šiame straipsnyje labiau (daugiausia) vartojama įstatymo prasme, nors kai kur gali reikšti ir žemesnės galios teisės aktus. „Ribinis taškas“ – iki įstatymų projektų „atidavimo“ Seimui, nes, patekus į Seimą, reglamentavimas „perimamas“ Seimo Statuto ir teisės aktų rengimo, svarstymo ir priėmimo procesas atsiduria įstatymų leidėjo srityje. Iš esmės Seimo Statutas yra specialus Seimo darbo procesą reglamentuojantis teisės aktas, aspektai, „slypintys“ už jo, – atskiro tyrimo ir teisinio mokslinio žvilgsnio reikalaujanti tema.

Straipsnyje naudojamas loginis, sisteminis, aprašomasis metodai, sociologinis – iliustratyvusis ir lingvistinis. Straipsnio pagrindinė analizuojama medžiaga – dabartiniai teisės aktai, reglamentuojantys teisėkūros procesą, statistiniai valstybės institucijų duomenys. Kaip minėta, bendrus probleminius teisėkūros dėsningumus analizuojančių straipsnių Lietuvos teisės moksle nėra daug, o teisės ir visuomenės savijauta bendrojo teisingumo, socialinio teisingumo atžvilgiu – aktuali problema. Visa tai lemia ir straipsnio naujumą, aktualumą.

1. Ką reiškia „suderinti“? Socialinis vaidmuo teisėkūroje

Kalbant apie teisės aktus, reglamentuojančius teisės aktų leidybą, prie jų priskirtini teisės aktai bei procedūros, reglamentuojančios įstatymų leidybos iniciatyvas ir kitų teisės aktų priėmimą vykdomosios valdžios lygmeniu, arba, kitaip tariant, – Vyriausybėje plačiąja prasme. Drauge sudėjus visus teisės aktus išaina daugybė teisės normų. Vienos jų įtvirtintos institucijų nuostatuose, kitos – specialiuose teisės aktuose. Pagrindinis teisės aktas, išskirstantis funkcijas ir apimantis bendrąsias teisės normas šioje srityje, – Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybės) įstatymas. Jame ne tik išvardytos Vyriausybę sudarančios ministerijos, kitos centrinės valdžios institucijos, bet ir galimi jų priimami teisės aktai bei pačios pagrindinės procedūros. Jame randame ir blanketinę teisės normą, taip pat procedūrinius dalykus reglamentuojantį Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentą⁸. Reikia pasakyti, kad, nepaisant to, jog formalioju požiūriu teisės norma gali būti „institucinė“ subjektų atžvilgiu, tačiau pagal socialinį vaidmenį ji gali sudaryti galimybių būtent jo išraiškai ir subjektyviai interpretacijai (tai būdinga mokantis socialinių vaidmenų). Pats socialinis vaidmuo gali būti ir vadovaujantis (lyderystės), ir konformistinis (paklusimo), būdingas ne institucijai, o vaidme-

⁷ Pvz., minėtame R. Šimašiaus straipsnyje „Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas“ vartojamos veiksmingumo, rezultatyvumo, efektyvumo sąvokos, taip pat bandant paaiškinti („pasiteisinti“), kodėl vartojama ta ar kita. A. Vaišvila teisės veiksmingumą apibrėžia kaip teisinio poveikio žmonių elgesiui rezultatyvumą (VAIŠVILA, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000). Hansas Kelzenas savo „Grynosios teisės teorijoje“ vartoja efektyvumo sąvoką (KELSEN, H. *Grynosios teisės teorija*. Vilnius, 2002), H. L. A. Hartas kalba apie efektyvias ir neefektyvias normas (HARTAS, H. L. A. *Teisės samprata <...>*, p. 191). Na o toks „gyvas“ autorius kaip Richardas Posneris apskritai apsieina be tokių sąvokų savo „Jurisprudencijos problemose“ (POSNER, Richard A. *Jurisprudencijos problemos*. Vilnius, 2004), nors neigti, kad iš esmės nėra minčių apie teisės poveikį ar teisę įgyvendinančių subjektų elgesį, būtų klaidinga, kaip tik realiai „gyvuojančiai“ padėčiai ir kas jai daro įtaką autorius skiria savo dėmesį.

⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr.728 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo, *Valstybės žinios*, 1994, nr. 63-1238.

nį interpretuojančiam asmeniui⁹. Vyriausybės įstatyme, įtvirtinančiame ir minėtą blanketinę normą, įžvelgtinos nuostatos, susijusios su socialinių vaidmenų interpretavimo galimybėmis. Pavyzdžiui, Vyriausybės įstatymo 39 straipsnis, kuris ir vadinamas „*Nesutarimų, kylančių derinant teisės aktų projektus, sprendimo tvarka*“. Būtų galima suprasti *nesutarimų* numanymą, jų sprendimo reglamentavimo poreikį, kalbant apie skirtingas valdžios šakas, pavyzdžiui, jei tai vyktų tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios, tačiau šiuo atveju turime įstatymo lygmens teisės normą toje pačioje, tai yra vykdomosios valdžios, srityje, jos ribojamame teisėkūros procese. Reikia pažymėti, kad minimas Vyriausybės įstatymo 39 straipsnis keistas 5 kartus¹⁰. Toks dėmesys negali reikšti, jog minėta nuostata – nereikšminga, veikiau – priešingai. Ne mažiau įdomus analizuojamai temai Vyriausybės įstatymo 38 straipsnis. Jame *derinimas*, kuris, kaip matyti, gali reikšti ir konfliktinį santykį, iš esmės pateikiamas kaip normali *tvarka*¹¹. Būtent *normalumas* kalbant apie konfliktinį santykį institucinėje sistemoje, reiškiančioje vieną (vykdomąją) valdžios sąvoką, yra tikrai dėmesį atkreipiantis dalykas.

Klausimas šiuo atveju kyla toks: ar pats sumanymas ir nuostata „suderinti“ lėmė galimus atsirandančius konfliktus, ar konfliktai lėmė nuostatos apie suderinimą atsiradimą. Derinimo santykis tarp dalyvių reiškia tam tikrą *vaidmenį*, jo pasirinkimą socialinėje grupėje ir išorinę išraišką. Skirtingas lūkestis, susijęs su vaidmens interpretavimu, – viena iš dažniausių socialinių konfliktų priežasčių, o / ir saviraiškos būdų apskritai. Tačiau vaidmuo (jo išraiška) ne visada gali lemti teigiamus dalykus pačiai teisėkūrai. Vaidmuo gali būti pakankamai savitiksliis dalykas, o galimybė tą daryti, reglamentuojant įstatymu, teisėkūros veiksmingumo požiūriu gali sudaryti prielaidų formos dominavimui prieš turinį, kitaip tariant, – prieštara dėl prieštaros, derinimas dėl derinimo (vaidmens atlikimo, paties atlikimo galimybės).

Reikia pasakyti, kad nuostatų su žodžiu „derinimas“ teisėkūros procese daugėjo, drauge daugėjant įžvelgtinų nuostatų, susijusių su vaidmenimis socialiniame santykiyje. Pavyzdžiui, minėtame Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamente (toliau – Reglamentas), į kurį blanketine norma nukreipia Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 24 punkte imperatyviai įtvirtinti būtini dokumentai, kuriuos turi pateikti kartu su išvadomis įstatymo, Seimo ar Vyriausybės nutarimo ar kito teisės akto projekto rengėjai. Iš jų – iš suinteresuotų asmenų gautus pasiūlymus, jų įvertinimą (derinimo pažymą). Pastaroji ir yra tas dokumentas, kuris rengiamas, kai „teisės akto projekto suderinti nepavyksta“¹².

⁹ Plačiau apie socialinių ryšių, socialinės struktūros dėsningumus, valdžios, paklusimo santykį ir vaidmenis: PARSONS, T. *The Social System*. Routledge, 2005; SUSLAVIČIUS, A. *Socialinė psichologija*. Vilnius, 2006; SUSLAVIČIUS, A.; VALICKAS, G. *Socialinė psichologija teisėtvarkos darbuotojams*. Vilnius: LTA, 1999.

¹⁰ Pradinėje įstatymo redakcijoje apskritai nebuvo jokios nuostatos apie galimus sutarimus ir juolab jokios nurodytos procedūros, kaip tie nesutarimai sprendžiami. Tačiau vis dėlto net pirmasis straipsnio papildymas, atsiradęs kaip „derybinis“ arba perfrazavus „draugiškasis“, jau signalizavo tam tikrą galimą nesutarimų derinimo ar tiesiog „atskiro derinimo“ programą, nors 2000 metais, pirmą kartą pildant 39 minėto įstatymo straipsnį „derinimo“ tema, formuluotėje vartoti žodžiai „informavimas apie ministrų (jų įgaliotų atstovų) *susitarimus* ar diskusijų išvadas (Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 9, 10, 13, 14, 18, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45 straipsnių, ketvirtjojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2000 m. spalio 10 d. Nr. VIII-1980, (*Valstybės žinios*, 1994, nr. 43-772; 1998, nr. 41(1)-1131, nr. 65-1871). Praėjus labai nedaug laiko, tai yra jau 2001 metais, keičiant ir pildant vėlgi tą patį 39 straipsnį, vietoje žodžio *susitarimai* atsirado žodis *nesutarimai* („Teisės aktų projektų, apimančių kelių ministrų valdymo sritis, derinimo metu iškilę *nesutarimai* paprastai svarstomi Vyriausybės komitete“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 13, 20, 39 ir 40 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2001 m. liepos 12 d. Nr. IX-461; *Valstybės žinios*, 1994, nr. 43-772; 1998, nr. 41(1)-1131; 2000, nr. 92-2843).

¹¹ Vyriausybės įstatymo 38 straipsnis taip ir vadinamas – „*Teisės aktų projektų pateikimo Vyriausybei tvarka*“. Jo antroje dalyje įtvirtinta imperatyvi nuostata Vyriausybei teikiant teisės akto projektą, susijusį „*ne tik su jį parengusios (teikiančios) institucijos, bet ir su kitų institucijų kompetencija*“, suderinti Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka.

¹² Šiai derinimo „jei nepavyksta“ pažymai yra skirtas visas Reglamento 59 punktas, kuriame labai detalai nurodoma, kas tokioje pažymoje turi būti: suinteresuotos institucijos ir asmenys, į kurių pastabas ir pasiūlymus neatsižvelgta arba atsižvelgta iš dalies; argumentai, kodėl neatsižvelgta arba tik iš dalies atsižvelgta į suinteresuotų institucijų ir asmenų pastabas ir pasiūlymus, ir kt.

Žiūrint išoriniu kritiniu požiūriu į tokį socialinį teisinį reiškinį, regis, teisės aktų leidyboje turi būti pakankamai daug svarbesnių probleminių klausimų negu teisės aktų rengėjų vidaus „santykiai“ ir jų reglamentavimas savimi pačia (teisės aktų leidyba). Tačiau, žvelgiant iš sociologijos ir socialinės psichologijos pozicijų, visa tai galima paaiškinti dėsningumais, būdingais socialinių grupių narių elgesiui, susijusiam su elgesio normų socialinėje grupėje internalizavimo reiškinium¹³. Sprendžiant iš teisės normų gausos ir lygmens, socialinių vaidmenų tapatinimas su tam tikra pozicija, galimai užimama teisėkūroje ar valdant valstybę ir iš to kylantis santykio būdas, galbūt net konfliktinis bei dominavimo, tapo internalizuotomis elgesio normomis (savitai normaliu socialiniu reiškinium, tradicija) nūdienos teisėkūroje. Įpareigojimo rengiančiajai institucijai būtina surasti kompromisą nei Vyriausybės įstatyme, nei Reglamente nenustatyta. Apskritai jokios metodikos, kaip reikėtų elgtis esant derinimo poreikiui, – nėra. Pastabos yra teikiamos kiekvienos institucijos kuriam nors atsakingam valstybės tarnautojui (vienų institucijų valstybės tarnautojų – kitiems). Bent jau teoriškai su visomis įvairių institucijų teikiamomis pastabomis galima sutikti. Galimybė yra ir kitokia: net ir esant labai pagrįstoms ir logiškomis pastaboms dėl pasirinkto vaidmens interpretavimo, yra įmanoma tų pastabų nematyti ir nepriimti. Pastaruoju atveju (jei kalbame apie vaidmenų pasireiškimą ir socialinio vaidmens tapatinimą su turima pozicija teisėkūroje (valdant valstybę, valstybės tarnyboje), tai jokia metodika ir negalima, o tiksliau – nereikalinga. Vaidmens atlikimas socialiniuose ryšiuose – kitų normų ir kitų socialinių tikslų dalykas, neturintis iš esmės nieko bendro su pačia teisėkūros procedūra, jos siekiamais tikslais. Statistikos, kiek teisės aktų derinimų vyksta, – nėra. Tai, kad nėra skaičių (statistikos), taip pat yra savitas rodiklis, nes išorines įvairių aktų sumas galima nesunkiai rasti valstybės institucijų ataskaitose: kiekybinis rodiklis paprastai naudojamas darbo krūviui (kiekiui) įvardyti ir yra įprastas bei populiarus įvairiuose valstybės institucijų darbo etapuose. Šiuo gi atveju kiekybinio rodiklio, kuris, regis, kaip tik galėtų būti, niekas neskelbia. Tai galėtų atrodyti nelogiška dėl paties teisėkūros proceso, ypač esant imperatyvioms derinimo normoms – turėtų būti normalu ir adekvatu, esant kitiems skaičiams ir statistiniams rodikliams turėti ir skaičius bei statistinius rodiklius ir čia. Tačiau tokia padėtis neatrodo keista, jei žvelgiama iš socialinės grupės ir vaidmenų atlikimo dėsningumų pozicijos: iš esmės, jei siekis yra vaidmens įtvirtinimas arba (ypač) dominuojančių vaidmenų padėties buvimas, tai tas dalykas pasiekiamas jau viena pačia galimybe ir jos buvimo įtvirtinimu teisės normose, teisėkūros procese. Tokiu būdu situacijos sprendimas, jos metodika – iš esmės ir nereikalinga, nes socialiniam vaidmeniui interpretuoti į pasiūlymus *gali būti* atsižvelgiama arba to *gali ir nebūti*, – tai vis tiek bus vaidmens interpretavimo, įgyvendinimo būdas ir galimybė. Remiantis teisės normomis pakanka, kad derinimo pažyma būtų surašyta ir pateikta, ji pati gali būti *derinta* daug kartų. Iš esmės viskas gali baigtis niekuo, ilgai trukti dėl įvairių socialinio vaidmens interpretacijų ir tai vis tiek bus tinkama pagal formaliuosius teisėkūros procedūrų aspektus. Teisėkūros veiksmingumo, o ne socialinio vaidmens išraiškos požiūriu tai galima vadinti proceso (formos) dominavimo prieš turinį požymiu, nes paties teisėkūros proceso reglamentavimu sudaromos sąlygos „procesui dėl proceso“.

2. „Numatymas“ teisėkūroje

Teisinio reguliavimo stabilumas susijęs su žmonių lūkesčiais, pasitikėjimu teise, įstatymų leidėju. Nuolat besikeičiantis teisinis reguliavimas sukelia netikrumą, jausmą, kad „nieko negali pakeisti“. Taigi teisės prognostinė funkcija yra labai svarbi visuomenės narių savijautai ir požiūriu į teisę kaip vertybę formavimuisi apskritai.

¹³ Plačiau: SIDANIUS, J.; PRATTO, F. *Social Dominance. An Intergroup Theory of Social Hierarchy and Oppression*. Cambridge, 2001; TRIANDIS, H. C. *Culture and Social Behavior*. Trafalgar House Publishing, 1994.

Kalbant apie temos dalyką – teisėkūrą, prognostinis (numatymo) reikalavimas, regis, turi būti įgyvendintas, nes yra tai turinčių garantuoti teisės normų. Pavyzdžiui, Reglamento 24 punkte įtvirtintas reikalavimas, teikiant teisės akto projektą Vyriausybei, pateikti ir numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažymą (jeigu ši pažyma rengiama)¹⁴. Teisinio reguliavimo poveikio pažyma rengiama, jei rengiama įstatymo koncepcija. Savo ruožtu įstatymų koncepcijoms rengti yra atskiras teisės aktas – Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymu patvirtinta įstatymų koncepcijų rengimo metodika.

Teisės normų, specifiskai skirtų procedūriniais dalykams, gausa nėra teigiamas dalykas, mąstant apie formos ir turinio santykį. Tokiu būdu sudaroma terpė „profesionaliam“ vaidmens teisėkūroje atlikėjui, kuris, remiantis tokia procedūrine gausa, gali būti ir tas, kuris procedūrose orientuojasi ir gerai jas valdo, nebūtinai skirdamas reikšmę turiniui ar galutiniam rezultatui¹⁵. Šiuo požiūriu teisės normų analizė rodo, kad prognozės (galimas poveikis) yra daugmaž prognozių (teisės akto) rengėjo, pagrindinio derintojo reikalas. Tiesa, Reglamento 26 punkte įtvirtinta, kad teisės akto projektą rengianti institucija, Vyriausybės komisija ar Ministro Pirmininko sudaryta darbo grupė yra atsakinga už teikiamo Vyriausybei teisės akto projekto tinkamą parengimą, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, Europos Sąjungos teisės perkėlimo ir įgyvendinimo planuose ar kituose planavimo dokumentuose nustatytų terminų laikymąsi. Tačiau žodis *atsakomybė* gali turėti įvairių atspalvių ir, kaip žinoma, nebūtinai sietis su kokia nors neigiama teisine sankcija¹⁶. Čia kyla klausimas – kaip iš tiesų kas *atsako*. Atvejo, kad kokio nors teisės akto projekto darbo grupė būtų kolektyviai patraukta atsakomybėn (pvz., žalos atlyginimo, materialinės, grąžinant rengimo metu gautas lėšas, – bet kuriuo įmanomu teisiniu požiūriu) nėra buvę, net jei įsivaizduotume, kad tokia kolektyvi atsakomybė įmanoma. Tačiau, jei esant reglamentavimo būtinumui koks nors valstybės tarnautojas nepridėtų imperatyviai reikalaujamos numatomos teisinio reguliavimo poveikio pažymos, tai, matyt, galėtų reikšti drausminę atsakomybę, netinkamą tarnybinių pareigų vykdymą ir kt. Taigi formos dominavimui prieš turinį – atviros galimybės.

Per 2008–2012 m. Seimo kadencijos metus Vyriausybė registravo 1 680 įstatymų projektų, iš kurių priimti – 1 130. Vėlesnės, 2012–2016 m. Seimo kadencijos metu atitinkamai – 1 453 ir 1 126 įstatymų projektai. Ir čia kalbama apie įstatymų projektų, būtent teiktų Vyriausybės, skaičius, tai yra tuos skaičius ir tą instituciją, kuriai, kaip matyti, rengiant projektus yra tiek reikalavimų ir bent jau menamų saugiklių, kad kaita nebūtų tokia didelė, tačiau saugikliai arba neveikia, arba darytina prielaida, jog nūdienos Lietuvoje itin sparčiai keičiasi socialiniai santykiai, į tai reikia reaguoti labai dideliu besikeičiančių įstatymų skaičiumi. Tokia tikimybė, kad ir įmanoma teoriškai, matyt, vis dėlto mažai

¹⁴ Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 277 Dėl įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo, *Valstybės žinios*, 2002-01-04, nr. 1-10.).

¹⁵ Šiuo požiūriu iliustratyvi yra ką tik paminėta įstatymų koncepcijų rengimo metodika, kurioje įtvirtinta, kaip turėtų būti *aprašomas* galimas poveikis, tai yra kas, pageidautina, turėtų būti bendrais bruožais parašyta, o kas – ne. Pavyzdžiui, metodikos 9.8 punkto antroje pastraipoje nurodoma: „Koncepcijose reikėtų vengti teiginių, kad būsimas įstatymas nesukels neigiamų pasekmių. Reikia pateikti analizę galimų neigiamų pasekmių visuomeniniams santykiams, patenkantiems ne tik į numatomo parengti įstatymo reguliavimo sritį, bet ir su jais susijusių visuomeninių santykių. Pavyzdžiui, nuostatos, kad „priėmus įstatymą, neigiamų pasekmių nenumatoma.“ Kita vertus, to paties punkto ketvirtoje dalyje pateikiamas pavyzdys, kaip turėtų atrodyti tinkamas teisinio reguliavimo pasekmių aprašymas: „Teigiamai vertinamas toks pasekmių prognozavimas: „įgyvendinus įstatymą, sumažės šilumos tiekimo sąnaudos (težė) dėl mažiausių šilumos tiekimo sąnaudų planavimo, konkurencijos tarp šilumos gamintojų, o taip pat konkurencijos tarp įmonių, teikiančių šildymo sistemų eksploatavimo paslaugas (argumentai).“ (Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 277 Dėl įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo, *Valstybės žinios*, 2002-01-04, nr. 1-10.).

¹⁶ *Atsakomybė*, remiantis Lietuvių kalbos žodynu, reiškia sąmoningą reikalingumą, būtinumo suvokimą, dorovinių, pareiginių ir teisinių reikalavimų paisymą. Šis žodis turi ir kitą reikšmę – būtinumą *atsiskaityti* atsakomybė – *reikalingumas, būtinumas atsakyti, atsiskaityti* (Lietuvių kalbos žodynas, t. I–XX, Elektroninio varianto I leidimas. 2005, p. 1941–2002 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <www.lkz.lt>).

tikėtina. Grįžtume prie minties, kad „saugikliai neveikia“, įdomu tai, kad oficialiojoje Seimo darbo statistikoje, kuri iš tiesų yra viena iš geriausiai pateikiamų valstybės institucijų statistikų pagal įvairialypius kriterijus, aiškumą, detalumą, nerasime skaičių, kiek kartų daugiausia ir kodėl buvo taisytas vienas ar kitas įstatymas, teikta pataisa ir pan. Šiuos skaičius galima rasti tik žinant konkretų teisės aktą ir ieškant keitimų atskirai ir tai kelia minčių – kodėl? Juk Seimo statistikoje galima rasti net tam tikrų Seimo narių pasisakymų kartus (skaičius). Šioje vietoje, žvelgiant į viską iš socialinio vaidmens pozicijos, socialinių vaidmenų „išlaikymą“ sistemoje, tai tam tikras statistinis kryptingumas gali būti suprantamas. Bet kuriuo požiūriu, to paties teisės akto daugkartinė kaita negali būti siejama su teisėkūros veiksmingumu, nesvarbu, kad ir kokį požiūrį taikytume – teisinį, sociologinį, ekonominį ir kt. Tik štai į šią grandį Seimo statistikos aprėptyje patenka ir jame esantys vaidmenų atlikėjai – Seimo nariai ir valstybės tarnautojai, įsiliejantys į sistemos veikimą ar prisidedantys prie sistemos veikimo. Pirmiesiems tinka pasisakymų skaičiavimas, antriesiems tinka ir pasisakymas, ir gražinimas pildyti, nes viskas reiškia *vykimą*, tačiau su teisėkūros veiksmingumu tai nebūtinai susiję ir nebėra šio straipsnio nagrinėjimo dalykas, nes įstatymo projekto „pateikimas į Seimą“ yra taškas, ties kuriuo užsibrėžtos šio straipsnio dalyko nagrinėjimo ribos.

Skaičiuojant teisėkūros etapus neperžengiant šio straipsnio dalyko nagrinėjimo ribų, kurie oficialia forma yra nustatyti nūdienos teisės aktuose (statistiškai neįmanoma pateikti kitokių – įvairių darbo grupių ir pasitarimų skaičių, nes jų nėra), būtini etapai ir saugikliai, vien tik iki įstatymų projektui pasiekiant Lietuvos Respublikos Seimą, yra bent šeši¹⁷. Kita vertus, nėra jokio „saugiklio“, kad teisės aktas iš paties paskutinio etapo nebūtų gražinamas į pačią pradžią ar jame ir „liktų“. Apskritai perėjimai iš vieno etapo į kitą yra tarsi sėkmės dalykas. Kita vertus, „sėkmės dalykas“ yra terpė, kurioje gali pasireikšti socialinio vaidmens „atlikimas“. Šiuo aspektu pažymėtina, kad, nepaisant tam tikrų terminų, privalomų laikytis teisėkūros procedūros etapuose (turima galvoje išvadų teikimo terminas ir pan.), bendro orientacinio termino teisėkūros procedūrai nėra. Taigi formaliau ir legaliai priimtina požiūriu yra įtvirtinta situacija, kai procedūra gali būti be galo kartojama, gražinama ir t. t. ir tai, remiantis teisėkūros procesą reglamentuojančiomis teisės normomis, bus laikoma *vykimu*, o ne teisėkūros *nevykimu*. Tokių kartojimų ir gražinimų statistikos nėra. Tai vėlgi – pavienio akto „kelio“ ieškojimo dalykas¹⁸. Taigi, žvelgiant į prognostinę-perspektyvinę teisės funkciją, numatomumą teisėkūroje reglamentuojančias teisės normas, dar pridėjus tai, ką galima išvelgti iš skelbiamos oficialios statistikos, galima teigti, kad teisėkūros procesas kaip sistema gali egzistuoti tiesiog „uždaro veikimo“ principu, tai yra *vykti* todėl, kad *veikia* dalyviai (socialinių vaidmenų atlikėjai). Savo ruožtu toks vykimas – terpė formai dominuoti prieš turinį (procesui dėl proceso).

Beveik kiekvienos valstybės valdžios institucijos puslapyje, veiklos skiltyje rasime ataskaitų apie tos institucijos ir jos padalinių veiklą. Be to, reikalavimas teikti ataskaitas paprastai yra nurodomas ir institucijos veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Kai kur teiginiai tokie deklaratyvūs, jog sunku vertinti apskritai kaip dokumentą¹⁹. Kitur rasime skaičių, lentelių ir diagramų, apie teisėkūrą – taip

¹⁷ 1) projekto rengimas (dalyvauja valstybės tarnautojai arba darbo grupės); 2) projekto derinimas; 3) Teisingumo ministerijos išvados teikimas; 4) Vyriausybės kanceliarijos vertinimas; 5) projekto aptarimas ministerijų atstovų pasitarime; 6) pritarimas projekto pateikimui Seime Vyriausybės posėdyje.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. 716 Dėl Lietuvos Respublikos interesų Lietuvos Respublikoje turinčių užsieniečių registro įstatymo, Lietuvos Respublikos elektroninio parašo įstatymo Nr. VIII-1822 4 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos konsulinio mokesčio įstatymo Nr. I-509 3 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos konsulinio mokesčio įstatymo Nr. I-509 3, 6 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XII-1522 1 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos konsulinio statuto Nr. I-886 papildymo 25¹ straipsniu įstatymo, Lietuvos Respublikos konsulinio statuto Nr. I-886 papildymo 25 straipsniu pakeitimo ir statuto papildymo 25¹ straipsniu įstatymo Nr. XII-1521 2 straipsnio pakeitimo įstatymo projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui.

¹⁹ Pavyzdžiui, 2014 m. ir 2015 m. Vyriausybės ataskaitos. Jose apskritai nėra jokių skaičių (2015 m. kovo 25 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 298 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 metų veiklos atas-

pat, tačiau, nepaisant skaičių gausos, – be „grįžtamojo ryšio“, tai yra, kiek gražinta įstatymų projektų, kiek atsižvelgta²⁰. Koks galėtų būti kitas teisėkūros veiksmingumo kriterijus? Kriterijus galėtų būti stabilumas, teisinis aiškumas ir tikrumas. Be kitų dalykų, tai reiškia ir pagarbą žmogui, jo teisėms, nes „išbarstytoje“ teisėkūroje žmogui apskritai sunku susiorientuoti, ginti teises, net žinoti, kad apskritai yra būdų jas ginti. Reikia pasakyti, kad teisėkūros procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra įtvirtinančių teisės normų, reiškančių reikalavimą, orientuojantį į bendruosius teisės principus – protingumą, objektyvumą, teisingumą. Jei įsivaizduotume, kad visi „laipteliai“ ir tariami „saugikliai“ sumažėja iki minimalaus skaičiaus, ar būtų koks rezultatas? Jis būtų kitoks pagal vaidmenis, jų paskirstymą. Vienas vaidmens atlikėjas turėtų turėti daugiau bendresnių žinių, tai reikštų didesnės aprėpties išmanumą, o tai – jau orientacija į platesnes vertybes, tai nėra susiję su konkrečiu „žinojimu“ mintinai, tai susiję su apmąstymu, ieškojimu.

Išvados

1. Kadangi teisėkūros proceso reglamentavimas pasižymi teisės normų, skirtų būtent procesui, gausa, susidaro sąlygų teisėkūros procesui virsti tiksliniu dalyku bei procese dalyvaujančiųjų socialiniams vaidmenims įtvirtinti, procesui (formai), kaip savitai sistemai, uždarai egzistuoti be paskatos ir teisėkūros turinio kriterijų.
2. Nūdienos Lietuvos teisėkūros proceso reglamentavimas Vyriausybėje (plačiuoju požiūriu) turi formos dominavimo prieš turinį požymių.
3. Teisėkūros proceso privalomų etapų, specialių teisės aktų ir teisės normų gausos mažinimas sumažintų socialinių vaidmenų, iš jų ir dominuojančiųjų, proceso internalizavimo, o (ir) savitikslio proceso funkcionavimo bei tokiu būdu formos dominavimo prieš turinį galimybes.
4. Sumažinus teisėkūrą reglamentuojančių teisės normų, socialinio vaidmens atlikėjas turėtų turėti daugiau bendresnių žinių, didesnės aprėpties išmanumą, o tai – orientacija į gilesnį apmąstymą, ieškojimą, tai savo ruožtu reiškia daugiau galimybių orientacijai į bendresnes vertybes, teisingumą ir kartu – teisėkūros veiksmingumą visuomenės saugumo jausmo, teisėkūros stabilumo požiūriu.

LITERATŪRA

Norminiai aktai

1. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, *Valstybės žinios*, 2012, nr. 110-5564.
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 9, 10, 13, 14, 18, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45 straipsnių, ketvirtojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2000 m. spalio 10 d. Nr. VIII-1980, *Valstybės žinios*, 1994, nr. 43-772; 1998, nr. 41(1)-1131, nr. 65-1871.
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 13, 20, 39 ir 40 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2001 m. liepos 12 d. Nr. IX-461; *Valstybės žinios*, 1994, nr. 43-772; 1998, nr. 41(1)-1131; 2000, nr. 92-2843.
4. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Valstybės žinios*, 1994-02-25, nr. 15-249.
5. 2016 m. kovo 30 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 312 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui, *TAR*, 2016-03-31, nr. 6749.
6. 2015 m. kovo 25 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 298 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui, *TAR*, 2015-04-01, nr. 4887.

kaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui, *TAR*, 2015-04-01, nr. 4887; 2016 m. kovo 30 d. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas Nr.312 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui, *TAR*, 2016-03-31, nr. 6749).

²⁰ Pavyzdžiui, veiklos efektyvumo rodikliai pateikiami čia: Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos interneto svetainė [interaktyvus. Žiūrėta 2017 m. kovo 21 d]. Prieiga per internetą: <<http://www.tm.lt/tm/rastustatistika/>>.

7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. 716 Dėl Lietuvos Respublikos interesų Lietuvos Respublikoje turinčių užsieniečių registro įstatymo, Lietuvos Respublikos elektroninio parašo įstatymo Nr. VIII-1822 4 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos konsulinio mokesčio įstatymo Nr. I-509 3 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos konsulinio mokesčio įstatymo Nr. I-509 3, 6 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XII-1522 1 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos konsulinio statuto Nr. I-886 papildymo 25¹ straipsniu įstatymo, Lietuvos Respublikos konsulinio statuto Nr. I-886 papildymo 25 straipsniu pakeitimo ir statuto papildymo 25¹ straipsniu įstatymo Nr. XII-1521 2 straipsnio pakeitimo įstatymo projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui.

8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo, *Valstybės žinios*, 1994, nr. 63-1238.

9. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 277 Dėl įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo, *Valstybės žinios*, 2002-01-04, nr. 1-10.

Specialioji literatūra

10. BAKŠEVIČIENĖ, R. Kai kurie Lietuvos įstatymų, politikos ir ideologijos aspektai. *Teisė*, 2001, t. 40, p. 16–28.

11. BAKŠEVIČIENĖ, R. Socialinis poveikis ir teisė. Kai kurie teisinės, psichologinės ir sociologinės analizės aspektai. *Teisė*, 2001, t. 40, p. 29–37.

12. BAKŠEVIČIENĖ, R. Kai kurie Lietuvos įstatymų, politikos ir ideologijos aspektai. *Teisė*, 2001, nr. 40, p. 16–28.

13. BAKŠEVIČIENĖ, R. Šiandienės Lietuvos teisės ir kultūros sąsajos galiojančioje Lietuvos teisėje. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 7–16.

14. BAKŠEVIČIENĖ, R. Teisės vertinimo suvokimas Lietuvoje: istorinės priegigos, šiaurinė situacija, ateities gairės. *Teisė*, 2004, t. 50, p. 17–25.

15. BAKŠEVIČIENĖ, R. Visuomenės dalijimosi į socialines grupes dėsniumų atspindys šiaurinėje Lietuvos įstatymų leidyboje. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 17–25.

16. BAKŠEVIČIENĖ, R. Kompromisai ir nekompromisai įgyvendinant teisinę socialinę (normų) sistemos reguliavimą Lietuvoje. *Teisė*, 2013, t. 89, p. 7–19.

17. GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: socialinis požiūris. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 52–61.

18. KELSEN, H. *Gryniosios teisės teorija*. Vilnius, 2002.

19. LASTAUSKIENĖ, G. Teisės tikslai – spekuliacijos įrankis ar argumentavimo priemonė? 2010, t. 77, p. 20–33.

20. LASTAUSKIENĖ, G. Teismų „interpetacinis žaismas“ ir jo doktrininės prielaidos. *Jurisprudencija*, 2012, t. 4, p. 1343–0359.

21. MIEŽIANSKIENĖ, R.; ŠLAPKAUSKAS, V. Teisės ir politikos santykio jurisprudenciniai modeliai ir jų taikymo galimybės. *Jurisprudencija*, 2013, t. 20(2), p. 429–450.

22. PARSONS, T. *The Social System*. Routledge, 2005.

23. POSNER, R. *Jurisprudencijos problemos*. Vilnius, 2004.

24. SIDANIUS, J.; PRATTO, F. Social Dominance. An Intergroup Theory of Social Hierarchy and Oppression. Cambridge, 2001.

25. SUSLAVIČIUS, A. *Socialinė psichologija*, Vilnius, 2006.

26. SUSLAVIČIUS, A.; VALICKAS, G. *Socialinė psichologija teisėtvarkos darbuotojams*. Vilnius: LTA, 1999.

27. ŠIMAŠIUS, R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas. *Jurisprudencija*, 2004, t. 46, p. 62–73.

28. ŠLAPKAUSKAS, V. Teisės socialinio veiksmingumo sampratos tyrimas. *Sociologija*, 2002, t. 13 (1), p. 47–51.

29. TRAVERS, M. *Understanding law and society*, N.Y., 2010.

30. TRIANDIS, H. C. *Culture and Social Behavior*. Trafalgar House Publishing, 1994.

31. VAIŠVILA, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.

Praktinė medžiaga

32. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. gruodžio 3 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga (II) Nr. AC-39-1. *Teismų praktika*, 2013, nr. 39, p. 520–652.

33. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 19 d. aprobuotas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. *Administracinė jurisprudencija*, 2012, nr. 23, p. 542–877.

Kiti šaltiniai

34. Lietuvos Respublikos Seimo interneto svetainė [interaktyvus. Žiūrėta 2017 m. kovo 21 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=9187&p_k=1; http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=252&p_k=1&p_t=166966>.

35. Lietuvių kalbos žodynas, t. I–XX. Elektroninio varianto I leidimas, 2005, p. 1941–2002 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <www.lkz.lt>.

36. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos interneto svetainė [interaktyvus. Žiūrėta 2017 m. kovo 21 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.tm.lt/tm/rastustatistika/>>.

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE PROCESS OF REGULATION OF LEGISLATION PROCEDURE IN LITHUANIA AND LEGISLATION EFFICIENCY

Rūta Bakševičienė

S u m m a r y

There is a large number of scientific articles, where relationship between the form and content of the judicial practice are analysing. But, when the issue consists the legislation procedure, mostly scientific analysing is focused on a legal technique or on the specific problem in the particular branch of law or particular legal act. The regulation procedure in an area of a State power and relationship with a general efficiency on the beneficiary on the good of society, law system and the trust of Law is dealt with in this article. The State power or Government in this article has a broad meaning, which includes the Government of Lithuania, as a State body with a Constitutional right of legislative initiative and all large number of ministries, departments and other governmental institutions as well as working groups, appointed by the Government of Lithuania, legal and state staff. A lot of stages and norms, dedicated to the legislation procedure in this area. Each institution has its "own" legal act, which regulates functions and sphere of responsibility of this institution in the legislation procedure. In addition, there is a general Law of Government of Lithuania, where all ministries and main functions of competence and procedures are described. In the text of this law, one can find the legal norm, which directs to another legal act – the Regulation of the Work of the Government.

In this act every stage and step of move and behaviour of each particular department is described in detail. What is specific, – the existence of legal norm in this Regulation, which describes the institutional behaviour when having disagreement between them. The norm has a name "Coordination of disagreements". In the 2001, it changed the other legal norm, the content of which was only about agreements and conclusions, not about disagreements. Since then the number of legal norms, related with coordination and with a word "coordination" increased. The increased number of using the word "coordination" relates not only with the regulation of the legal procedure and relationships between Lithuanian institutions, but also describes the possibility for interpretation of one's social role in social group and it is not always in relation with efficiency of legal acts. There is no any regulation or statistics, about a general score of debates and observations, which are considering and putting in to the legal text. Mostly, it is a discretion of a particular office employee and depends only on his/her. So, it is a sphere for social role (subject), a sphere, in which someone can be satisfied only with possibility to "play his role". So, it is also a sphere for "regulation for regulation", for form's domination against the content. It is obvious from the statistics that the number of legal acts and law drafts not decreases. So, a decrease of regulation norms in a procedure of legislation can increase a quality and efficiency of it: one in his social role should have more general, not specific knowledge and it also means that one must have a more open minded thinking, general values, including respect for general principals in law.

Iteikta 2016 m. rugsėjo 9 d.

Priimta publikuoti 2017 m. gegužės 31 d.