

## ADMINISTRACINĖ TEISĖ SOCIALINIŲ POKYČIŲ ERDVĖJE

Doc. dr. Algimantas Urmonas

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 45 45  
Elektroninis paštas aurmonas@mruni.lt*

Pateikta 2006 m. sausio 17 d., parengta spausdinti 2006 m. gegužės 5 d.

**Santrauka.** Šiame straipsnyje siekiama atskleisti socialinių pokyčių ir administracinės teisės sąveiką.

*Pirmoji problema* – socialinių pokyčių samprata ir jų sąsajos su administracine teise. Socialiniai pokyčiai neišvengiamai veikia administracinę teisę. Kad suspėtų keistis kartu su visuomene, veiksmingai „atspindėtų“ socialinės tikrovės dinamiką, administracinė teisė turi pasitelkti socialinių mokslų metodus bei įdiegti teisės viršenybę konkrečiame visuomenės raidos etape. Būtinai anksti atpažinti socialinius pokyčius ir numatyti, kokias permainas jie sukels. Tuomet galėtume sukurti aiškesnę administracinės teisės normos, sureguliuosiančios vieną ar kitą visuomeninį santykį, viziją.

*Antroji straipsnio tiriamoji problema* skirta aptarti, ar Lietuvos socialiniai pokyčiai daro įtaką įstatymų ir kitų teisės aktų sistemų arba teisės sistemų valdymui. *Lietuvoje dar nesukurta veiksminga kokybiškų įstatymų rengimo ir jų kontrolės sistema.* Dėl to piliečiai nušalinami nuo įstatymų kūrybos, teisingumo vykdymo, jie pasyvūs. Akivaizdus administracinės priežiūros stiprinimas, agresyvus valstybės tarnų kišimasis į privatų verslą mokesčių surinkimo į biudžetą pretekstu. Tokia teisės socialinė aplinka stumia į neviltį daugelį žmonių. Jiems apmaudu, kad ką tik priimtas įstatymas tuoj pat pakeičiamas arba kitaip „lopomas“ – dažnai po keletą kartų per mėnesį. Galima teigti, kad tokia praktika taip pat silpnina bene svarbiausią kiekvieno įstatymo elementą – jo tiesioginę reguliuojamąją norminę jėgą.

Administracinė teisė negali būti uždara, atlikdama savo misiją ji privalo naudotis kitų mokslų – teisės sociologijos, kitų socialinių mokslų pasiekimais. Administracinė teisė veikia daugelį žmogaus gyvenimo sričių, todėl jos kūrėjai – mokslininkai privalo rūpintis socialinių pokyčių diagnostavimu ir įvertinimu. Šiam tikslui galėtų pasitarnauti sociologiniai tyrimai, kurių išvados leistų valdyti ir numatyti priimamo įstatymo veiksmingumą.

*Trečioji straipsnio nagrinėjamoji problema* – atskleisti administracinės teisės kaitą lemiančius veiksniai. Administracinė teisė gebės atlikti savo funkcijas, jei laiku ir tinkamai reaguos į ją formuojančios aplinkos pokyčius. Pavyzdžiui, nauji įstatymai gali gerinti verslo reguliavimo aplinką arba sukurti žlugdančias verslą sąlygas vieniems ir proteguojančias sąlygas kitiems. Todėl administracinė teisė turi gebėti konstitucinių principų kontrolės [8, p. 100–110] pagrindu strategiškai reaguoti į aplinkos permainas. Ji privalo naujai įvertinti ir prireikus keisti teisinio reguliavimo priemones ir metodus pradėdama nuo administracinio teisinio reguliavimo sistemos analizės ir atnaujinimo.

*Ketvirtoji straipsnyje nagrinėjama problema* atskleidžia Lietuvos administracinės teisės teorijos formavimosi vėlavimo veiksniai. Valdymo požiūriu, *įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą galima vertinti kaip vieningą teisinio reguliavimo sistemą, kuriai taikoma sistemų valdymo patirtis.* Efektyvus valdymas panaudoja socialinius dėsningumus, modeliuoja valdymo sprendimus, kryptingais ir sutelktais poveikiais siekia tam tikrų visuomenei reikšmingų rezultatų. Įvertinus įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą kaip vieningą teisinio reguliavimo sistemą, manytina, kad ši sistema gali būti valdoma, jei turi vieną bendrą sisteminių tikslą.

**Pagrindinės sąvokos:** socialiniai pokyčiai, socialinių pokyčių modelis, administracinės teisės sistemos valdymas.

## IVADAS

**Probleminė situacija.** Lietuva, šimtmečiais tvirtinusi savo teisės pamatus ir puoselėjusi tradicijas, ne kartą patyrė tolimų savo dvasia valstybių teisės sistemų įta-

ką, prievartinius socialinius bei ekonominius pertvarkymus.

Socialiniai pokyčiai veikė ir veikia administracinės teisės kaitą, jos objektyvavimo procesus. Į tai atsižvelgdami administracinės teisės mokslininkai turi galvoti, kad yra pažintini universalūs pokyčių dėsniai, išreiš-

kiantys nuolatinės socialinės plėtros, mokslų integracijos, atsinaujinimo ir prisitaikymo prie kintančios socialinės aplinkos idėjas ir parodantys, kad administracinės teisės objektyvacijos suvokimas yra gebėjimas laiku valdyti pokyčius bei savireguliacijos priemonėmis prisitaikyti prie to, kas kinta, ir susitaikyti su tuo, kas neišvengiama keičiant administracinės teisės sistemą.

**Tiriamasis straipsnio objektas** – socialinių pokyčių ir administracinės teisės tarpusavio ryšys.

**Straipsnio tikslas** – nustatyti, kokio masto įtaką administracinės teisės plėtrai daro socialiniai pokyčiai.

#### **Straipsnio uždaviniai:**

1. Nustatyti, ar administracinė teisė suspėja keistis kartu su visuomene ir ar veiksmingai atspindi socialinės tikrovės dinamiką.
2. Nustatyti, ar pasitelkiami socialiniai ir kiti mokslai siekiant gauti reikiamos informacijos administracinės teisės plėtrai.
3. Ištirti, ar socialiniai pokyčiai ir žmogaus, visuomenės, valstybės subjektiškumo tema susijusi su Lietuvos gebėjimais tobulinti jos subjektų subjektiškumo<sup>1</sup> dimensijas – numatyti Lietuvos strateginius kontūrus, praktiškai įgyvendinti administracinės teisės misiją, atitinkančią žmonių lūkesčius ir Europos Sąjungos standartus.

**Straipsnio hipotezė.** Administracinės teisės mokslas privalo vengti socialinės atskirties socialinių mokslų sistemoje ir daugiau remtis jį praturtinančiais kitais mokslais – filosofija, sociologija, filologija, logika, psichologija, vadyba ir kt. Kitaip administracinės teisės plėtra sulėtėja.

#### **Naudotos metodikos apibūdinimas.**

1. *Dokumentų analizės metodas* taikytas siekiant gauti informacijos, kokybiškai tiriant įvairių institucijų protokolus, pranešimus, aiškinamuosius teisės aktų rengimo raštų variantus, rezoliucijas, sprendimus (viešojo administravimo, teisėkūros, administracinės jurisdikcijos ir justicijos srityse), posėdžių stenogramas, nebegaliojančių teisės aktų tekstus, žiniasklaidos publikacijas, Web interneto svetaines ir pan. Toks tyrimas *leido retrospektyviai vertinti administracinės teisės kaitos tendencijas ir dinamiką*. Šis metodas taip pat taikytas siekiant kokybiškai įvertinti mokslines publikacijas, strateginius dokumentus: koncepcijas (metmenis), programas, strateginius veiklos planus, galiojančius teisės aktus. Toks tyrimas *sudarė sąlygas prognostiškai ir iš dalies stebint vykstančius socialinius ir administracinės teisės pokyčius vertinti administracinės teisės kaitos tendencijas ir dinamiką, socialinių procesų įtaką administracinės teisės objektyvacijai*.

2. *Sisteminės analizės metodas*. Jį taikant atskleidžiamos administracinės teisės atsiradimo priežastys bei jų sprendimo galimybės. Administracinės teisės problemos nagrinėjamos kaip bendros socialinės aplinkos

sistemos dalis – atskleidžiamas jų santykis su kitomis socialinėmis probleminėmis situacijomis.

3. *Metaanalizės metodas* taikytas socialinius pokyčius ir administracinės teisės plėtotę nagrinėjant administracinės teisės, teisės teorijos, sociologiniu, filosofiniu, istoriniu požiūriu.

4. *Profesinės patirties apibendrinimo metodas*. Straipsnio autorius turi didelę praktinę ir mokslinę teisinę patirtį teisės saugos ir mokslo bei akademinėse institucijose.

5. *Taikomųjų socialinių tyrimų klasifikavimas, nukreiptas į administracinės teisės socialinių technologijų<sup>2</sup> taikymą*.

- a. *Aprašomasis tyrimas*. Gauta diagnostinė empirinė informacija apie bendras ir atskiras socialines aplinkos problemas.
- b. *Analitinis tyrimas*. Jo pagrindu modeliuojami administracinės teisės teoriniai ir praktiniai uždaviniai, aiškinami administracinės teisės kaitos procesai.
- c. *Įvertinamasis tyrimas*. Leidžia spręsti, kokias socialines teises intervencijas į administracinės teisės plėtotę galima daryti surinktos informacijos pagrindu.

## **1. SOCIALINIŲ POKYČIŲ SAMPRATA IR JŲ IMPLIKACIJOS POBŪDIS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE**

Socialiniai pokyčiai – viena iš pagrindinių sociologijos sąvokų, vartojamų įvairiuose socialiniuose moksluose, taip pat ir teisėje. *Bendriausia prasme jie reiškia bet kokią stebimo socialinio objekto charakteristikos (taip pat ir administracinės teisės) pakitimą*. Priklausomai nuo tyrimo paradigmos, socialiniai pokyčiai suprantami kaip socialinio objekto būklės pasikeitimas, visuomenės ekonominės formacijos kaita, esminių visuomenės organizacijos, jos institutų, socialinių struktūrų formų, savybių keitimas ar kitimas, nustatytų socialinės elgsenos pavyzdžių kaita, atnaujinimas, institucinių formų įvairovės pokyčiai ir kt.

Socialiniai pokyčiai administracinei teisei neišvengiamai „diktuoja“ savo visuomeninės patirties perėmimo ritmą. Administracinė teisė privalo keistis kartu su visuomene, veiksmingai „atspindėti“ socialinės tikrovės keitimąsi, *turi pasitelkti visus socialinių tyrimų metodus, apdoroti gautus duomenis, paaiškinti, kaip užtikrinti teisės viršenybės principo (teisinį tikrumą, teisėtus lūkesčius, teisinį saugumą) funkcionavimą konkrečiame visuomenės raidos etape*. Ji turi tarnauti viešiesiems interesams užtikrinant asmens apsaugą, kultūros plėtrą, ekonomikos vystymąsi ir pan. Neužtenka vien tik apibrėžti administracinės teisės misiją, svarbu ir ją suvokti socialinių pokyčių kontekste. Kadangi visuomeninis gyvenimas nuolat kinta, visuomenė atsisako tam tikrų vertybių ir pakeičia jas kitomis, todėl turi būti užtikrinta ir

<sup>1</sup> Institucijos (-ų) subjektiškumas traktuotinas kaip vertybinė ekonominio, teisinio, vadybinio ir kitokio socialinio institucijos statuso charakteristika jos (jų) tikslams siekti. Šie tikslai nustatomi teisės norminiuose aktuose ar numatomi strateginiuose dokumentuose, išvelgiami moksliniuose tyrimuose [1, p. 13].

<sup>2</sup> **Socialinė technologija** (angl. *technology, social*; vok. *Social-technologie*). Būdų, metodų ir poveikių visuma, taikomų siekiant įgyvendinti keliamus tikslus socialinio planavimo ir permainų, įvairios kilmės socialinių problemų sprendimų procese [2, p. 368].

administracinės teisės misijos kaita, kad ji neatsiliktu nuo tikrovės ir netaptų formali.

Tai – esminis ilgalaikis administracinės teisės strateginis tikslas. Administracinės teisės vizija priima socialinių pokyčių iššūkius – užtikrinti, kad būtų laiku ir kompleksiskai derinamos teisinės priemonės, reguliuojančios visuomeninius santykius, užtikrinti administracinių teisės normų pritaikymą prie pasikeitusios socialinės aplinkos. Pavyzdžiui, atsisakius nuo valstybinio teisinio ekonomikos valdymo, perėjus prie rinkos santykių ūkinėje ir kitose gyvenimo srityse, įtvirtinus įvairias nuosavybės formas pakito vykdomosios valdžios veiklos įgyvendinimo metodai.

Išsiskiria ir tiriami du socialinių pokyčių tipai – *evoliuciniai ir revoliuciniai*. Šie socialinių pokyčių tipai reikšmingi administraciniu teisiniu požiūriu, nes teisė per nacionalinę kultūrą, teises idėjas, doktrinas „absorbuoja“ žmogaus, visuomenės, valstybės objektyviuosius poreikius. Socialinių pokyčių greitėjimas, globalizacijos poveikiai, vis didesnė šiuolaikiniame pasaulyje vykstančių procesų tarpusavio sąveika mokymą apie socialinę dinamiką paverčia vienu iš svarbiausių *socialinėje ir administracinės teisės teorijose*.

*Administracinės teisės socialinių pokyčių veiksniai:*

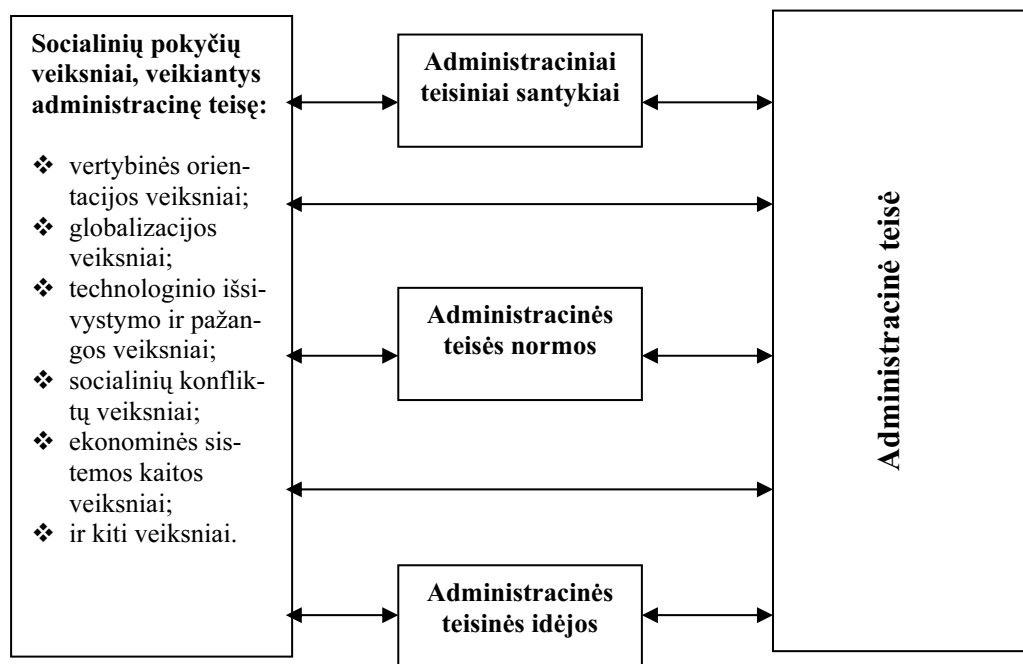
- ❖ Žmogaus, visuomenės, valstybės vertybinių orientacijų, mentaliteto, gyvenimo būdo kaita;
- ❖ Ekonominės sistemos valstybėje kaita;
- ❖ Politinės sistemos valstybėje kaita;
- ❖ Žmogaus, visuomenės, valstybės vertybinių orientacijų, mentaliteto, gyvenimo būdo sąstingis;
- ❖ Socialiniai konfliktai;
- ❖ Technologinis išsivystymas ir pažanga;
- ❖ Globalizacija;

❖ Kiti veiksniai.

Šie nurodyti veiksniai negali būti suvokiami statiniu požiūriu. Tarp administracinės teisės ir socialinių pokyčių veiksmų vyrauja savitarpio sąveikos procesai, nuolat keičiantys vienas kitą.

Tirdami socialinį objektą statiškai, mes darome prielaidą, jog šio objekto kokybinės ir kiekybinės charakteristikos tam tikru nedideliu laikotarpiu tarsi nekinta. Dinamiškame modelyje tyrėją domina kiekybinių ir kokybinių savybių pakitimas laiko atžvilgiu bei santykinai nekintantys parametrai. Aprašydami tam tikro socialinio objekto kitimą, naudojame „proceso“ sąvoką. Procesą reikia suprasti kaip bet koki judėjimą, modifikaciją, transformaciją, kaitą arba evoliuciją, kitaip tariant, kaip bet koki tiriamojo socialinio objekto pakitimą laike.

Socialiniai mechanizmai generuoja ir aiškina socialinių procesų vyksmą, konkrečių socialinių pokyčių veiksmų pasikeitimo poveikį administracinės teisių idėjų formavimuisi, administracinės teisės normų rengimui ir leidybai (atitiktį objektyvuotinoms teisinėms idėjoms ar atotrūkį nuo jų, kuriantis politinių ar kitokių interesų grupių normoms), administracinių teisių santykių praktikai (paklusimą ar pasipriešinimą galiojančioms teisės normoms). *Socialinis mechanizmas – tiriamo socialinio proceso priežastinis-tiriamasis ir aiškinamasis socialinių sąveikų modelis*. Tokie modeliai parodo, koku būdu skirtingų veiksmų sąveika sužadina kokybines ir kiekybines socialinio objekto dimensijas, atspindinčias realią socialinių procesų raidą. *Socialinio mechanizmo* pagalba galima paaiškinti, kaip socialiniai pokyčiai veikia administracinę teisę, ir atvirkščiai, administracinė teisė – socialinius pokyčius tam tikrose socialiniuose objektuose.



1 pav. Administracinė teisė nuolatinės teisės objektyvacijos procesų erdvėje

**Socialinio teisinio, priešastinio-tiriamąjo socialinių pokyčių modelio lygmenų esmė.** Tikrasis socialinių teisinių procesų paaiškinimas mažiausiai atskleidžiamas dvipakopiu socialinių teisinių mechanizmų aprašymu:

- ❖ *Makro* lygmeniu naudojamas socialinis teisinis priešastinis-tiriamasis modelis.
- ❖ *Mikro* lygmeniu naudojamas individų tarpusavio santykių, taip pat santykių tarp mikro ir makro lygių socialinis teisinis pažintinis modelis.

Evoliucijos procese, pereinant nuo valstybinės centralizuotos ekonomikos, kultūros, verslo, socialinės politikos, mokslo, švietimo vadybos iki mišrios rinkos ekonomikos, esminių pokyčių patiria ne tik valstybės poveikio ekonomikai funkcijos ir kryptys, bet ir tokio poveikio metodai: *tiesioginiai (administraciniai) ir netiesioginiai (ekonominiai)*.

Vystosi metodų taikymo pasikeitimo tendencija. *Ekonominiai metodai pradeda stelbti administracinius metodus.* Ekonominiai metodai yra žymiai veiksmingesni už administracinius metodus. Administraciniai metodai, remdamiesi draudimais ir leidimais, reikalauja didelių žmogiškųjų ir finansinių išteklių, biurokratinės prižiūrėtojų „armijos“. Administraciniai metodai blogi ne savaime, bet tik tada, kada ekonomiškai nepagrįsti ir diegiami netinkamoje taikymo srityje. *Ekonominiai metodai, „įvilkti“ į administracinę teisinę formą, nereikalauja didelių sąnaudų.*

*Makro* lygmeniui iliustruoti galima panaudoti *aprašomąjį socialinį teisinį priešastinį-tiriamąjį modelį, nukreiptą į Lietuvos rinkos ekonomikos valstybinį reguliavimą*, galintį turėti tokias dimensijų formas:

**I. Biudžeto mokesčių politikos įgyvendinimas ir teisinių idėjų formavimas bei atitinkamų teisės aktų leidyba:**

- a) biudžetas, jo funkcinis vaidmuo reguliuojant ekonomiką;
- b) mokesčių politika kaip valstybinės politikos instrumentas;
- c) deficitinis valstybinės veiklos finansavimas;
- d) biudžeto mokesčių politikos nuostatų įgyvendinimas kintančioje rinkos ekonomikoje.

**II. Pinigų, kreditų politikos įgyvendinimas ir teisinių idėjų formavimas bei atitinkamų teisės aktų leidyba:**

- a) pinigų, kreditų politikos doktrinos ir jos teorinio praktinio reguliacinio modelio nuostatų formavimas ir teisinių įgyvendinimo formų ir metodų priėmimas;
- b) Lietuvos valstybinio banko pinigų pasiūlos ekonomikoje poveikio mechanizmai ir instrumentai (pavyzdžiui, panaudojus kreditų emisijos mechanizmą);
- c) pinigų, kreditų politikos tikslai ir efektyvumas (tikslų sistema; tarpiniai įvairių pinigų, kreditų reguliavimo koncepcijų tikslai; pinigų, kreditų reguliavimo prieštaravimai; pinigų, kreditų reguliavimo tarpinis mechanizmas ir jo vaidmuo).

**III. Valstybės antimonopolinė politika, formuojant teises idėjas ir leidžiant atitinkamus teisės aktus:**

- a) antimonopolinės politikos turinys ir rūšys;
- b) antimonopolinio ekonomikos reguliavimo ypatumai Lietuvoje.

**IV. Investicinės veiklos Lietuvoje reguliavimas ir teisinių idėjų formavimas bei atitinkamų teisės aktų leidyba:**

- a) investicijos kaip valstybinio reguliavimo objektas;
- b) investicijų valstybinis finansavimas;
- c) investicijų pagrindinės kryptys;
- d) palankaus investicijų klimato palaikymo sistema.

**V. Smulkaus verslo palaikymo sistema ir teisinių idėjų formavimas bei atitinkamų teisės aktų leidyba:**

- a) smulkus verslas kaip valstybinio reguliavimo objektas;
- b) smulkaus verslo valstybinio reguliavimo sistema (valstybės veiklos tikslai reguliuoti smulkų verslą, duodančios pelno veiklos (biznio) principai, smulkaus verslo valdymo organizacinė struktūra);
- c) smulkaus biznio valstybinio reguliavimo formos ir metodai (smulkaus biznio palaikymo mechanizmai, verslo socialiniai tinklai, smulkaus biznio palaikymo programos).

**VI. Darbo rinkos samprata, jos reguliavimo mechanizmas ir teisinių idėjų formavimas bei atitinkamų teisės aktų leidyba:**

- a) Lietuvos darbo rinka (darbo rinkos mechanizmo elementai, darbo subrinka, socialinių darbo santykių subjektai, darbo rinkos plėtotės požymiai ir ypatumai, reguliavimo mechanizmas);
- b) Lietuvos darbo rinkos valstybinio reguliavimo pagrindinės kryptys ir metodai (darbo rinkos reguliavimo kryptys, užimtumo institucijų veikla, darbo rinkos reguliavimas Lietuvoje);
- c) socialiai pažeidžiamų gyventojų sluoksnių užimtumas.

**VII. Mokslo tyrimo srities valstybinis reguliavimas ir teisinių idėjų formavimas bei atitinkamų teisės aktų leidyba:**

- a) mokslo įtaka nacionalinei ekonomikai;
- b) mokslinių tyrimų ir jų įdiegimo į praktiką ypatumai;
- c) mokslo valstybinio reguliavimo pagrindinės kryptys.

**VIII. Makroekonominis reguliavimas ir nacionalinės sąskaitų sistema bei teisinių idėjų formavimas ir atitinkamų teisės aktų leidyba:**

- a) nacionalinių skaičiavimų metodologiniai pagrindai;
- b) finansinės apskaitos kontrolė (auditas ir jo evoliucija, auditorių veiklos norminis reguliavimas Lietuvoje).

**IX. Aplinkos apsaugos valstybinis reguliavimas ir teisinių idėjų formavimas bei atitinkamų teisės aktų leidyba:**

- a) reguliavimo būtinumas (ekologinio saugumo problema, rinkos „griūtis“ aplinkos apsaugos srityje);
- b) valstybinio reguliavimo tikslas, uždaviniai ir reguliavimo efektyvumas;
- c) valstybinio reguliavimo priemonės aplinkos apsaugos srityje (aplinkos apsaugos kokybinės būklės norminis principas, makroekonominės priemonės, specialūs mechanizmai ir priemonės; atskaitymų, mokėjimų, mokesčių, subsidijų sistema; aplinkos apsaugos rinkos kūrimas, finansinių resursų šaltiniai, ekologinės programos).

**X. Valstybės ekonominio vaidmens susilpnėjimas ir korupcija bei teisinių idėjų formavimas ir atitinkamų teisės aktų leidyba:**

- a) korupcijos sąveika su valstybinio reguliavimo problemomis (centralizacija, privatizacija, ekonomine elgsena, orientuota į rentą, korupcine konkurencija tarp korumpuotų tarnautojų ir kyšio davėjų – hiperkorupcija);
- b) „natūralaus“ ir „normalaus“ lygmens korupcija indikuoja ekonominį augimą, politinę plėtrą.

**2. AR LIETUVOS SOCIALINIAI POKYČIAI DARO SOCIALINĮ POVEIKĮ ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ SISTEMŲ AR TEISĖS SISTEMŲ VALDYMUI?**

Pagrindinės trys viso pasaulio vyriausybių veiklos sritys – rinkti mokesčius, išleisti pinigus, valdyti valstybinio reguliavimo<sup>3</sup> procesus.

*Valstybinis reguliavimas* daugybei žmonių yra sunkiai suprantamas kaip politikos įrankis, nors daugelyje šalių jis nemažai prisideda prie ekonomikos augimo, įstatymų valdžios raidos ir valdymo veiksmingumo bei mokesčių ir finansų politikos. Todėl *valstybinio reguliavimo* samprata aiškintina apdairiai, atsižvelgiant į jo reikšmę ir tos reikšmės ribas. Lietuvos politikoje klaidingai manoma, kad nauji įstatymai ir kiti teisės aktai gali būti rašomi lengvai, gyvuoja keistas požiūris, jog problemos bus išspręstos tik todėl, kad šie įstatymai ir kiti teisės aktai tiesiog yra. Daugumą Vidurio ir Rytų Europos šalių toks požiūris atvedė prie perdėto ir blogai organizuoto reguliavimo, prie teisės aktų, kurių įgyvendinimas tiesiog ignoruojamas. Vyriausybės reguliacinių jėgų tobulinimas daugeliu atžvilgių turėtų būti ilgalaikis uždavinys, kurio siekti privalo Seimo nariai, ministrai, viešojo administravimo institucijos, teismai ir piliečiai. Tačiau toks požiūris į sunkumus yra perdėtas: iš tikrųjų reguliavimo kokybės pagerėjimas gali būti pasiektas greitai ir nebrangiai. Tam skirtos trumpalaikės reformos siekia sutelkti Vyriausybės dėmesį į tris svarbius klausimus: *ką reguliuoti, kada reguliuoti ir kaip reguliuoti.*

Kad konstruktyviai veiktų įstatymas, kiti teisės aktai, būtina sukurti veiksmingą ir patikimą jų įgyvendinimo valdymo sistemą, visiškai nepriklausančią nuo at-

stiktinių ir laikinų susidariusios padėties aplinkybių. Privalu kontroliuoti priimtų teisės aktų įgyvendinimą, kuo skubiausiai šalinti išskylančias teisės aktų taikymo problemas, taisyti arba visai atsisakyti „nepavykusių“ teisės normų.

Liūdna, kad *teisinė infliacija, kaip neigiamo socialinio pokyčio rezultatas, vis giliau skverbiasi į mūsų gyvenimą stabdydama pažangą ir socialinės demokratijos procesų ugdymą mūsų valstybėje.* Nuomonė, kad mūsų įstatymai yra rašomi valdininkams, yra plačiai paplitusi ir, deja, kartais pagrįsta, o tai kelia itin didelę grėsmę ne tik pačių įstatymų, bet ir valstybės prestižui. Spaudoje net atvirai teigiama, kad įstatymų projektų rengimas daugeliui tautos išrinktųjų tapo neišsenkamu papildomu pajamų šaltiniu.

*Kanceliarinis biurokratinis įstatymų projektų rengimas kruopščiai paslėptuose nuo visuomenės kabinetuose dėsningai tiražuoja neteisingus, blogai parengtus įstatymų projektus.* Tokie projektai ne tik neskatina visuomenės pažangos, kuriamojo socialinės demokratijos darbo, bet dažnai šiuos procesus ardo, net žlugdo visą teisinę kūrybą. Įvairių konkuruojančių finansinių ekonominių ar kitokių lobistinių grupių inicijuoti paviršutiniškai – ceitnoto sąlygomis – parengti įstatymai dažnai turi tarsi specialiai paliktų landų, kad valdininkai ir kiti suinteresuoti asmenys praktiškai galėtų juos laisvai interpretuoti. Praktika rodo, kad *teisinis nihilizmas sukuria palankias sąlygas įgudusiam landesniam asmeniui įgyvendinti savo interesus ne įstatymo nustatyta tvarka, o vienaip ar kitaip suinteresuotam pareigūnui padedant.*

Teisinės sistemos metmenyse, kaip pagrįstai pastebėjo S. Stačiokas, *pasigendama Konstitucijos, kaip pagrindinės teisinės sistemos ašies, ir šios reformos įvardytuose tiksluose iškreipiama Konstitucijos įtvirtintų esminių vertybių esmė. Konstitucijos, kaip teisės sistemos pagrindo, ignoravimas yra svarbiausia teisinės painiavos, teisinio nestabilumo, kartu ir akivaizdaus teisinio nihilizmo priežastis* [4, p. 6–7].

*Kad būtų gerbiamas ir vykdomas, įstatymas turi aprėpti kuo daugiau visuomenės interesus, būti aiškus ir visiems suprantamas bei orientuotas į ateitį.* Iš tiesų neretai įstatymų rengėjai sunkiai suvokia, kaip jų teisės aktai bus taikomi praktiškai. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę priimti teisės aktai daugeliu atžvilgių buvo artimesni Europos standartams negu dabartiniai.

*Lietuvoje dar nesukurta veiksminga kokybiškų įstatymų rengimo ir jų kontrolės sistema.* Galbūt dėl to, kad mūsų piliečių nušalinimas nuo įstatymų kūrimo, teisingumo vykdymo arba jų pasyvumas, neregėtas administracinės priežiūros stiprinimas, agresyvus valstybės tarnų kišimasis į privatų verslą mokesčių surinkimo į biudžetą pretekstu ir kitos bėdos stumia į nevirtę daugelį mūsų žmonių. Ypač apmaudu, kad ką tik priimtas įstatymas tuoj pat pakeičiamas arba kitaip „lopomas“ – dažnai po kelių kartų per mėnesį. Kyla klausimas, kodėl ši elementarią drausmę ir atsakomybę už priimtus įstatymus paralyžiuojanti praktika nepakankamai jaudina Seimą ir Vyriausybę? Juk toks pažeidžiantis pagrindinius įstatymų kūrimo technologijos principus dažnas teisės aktų kaitaliojimas negali būti nulemtas tik valstybės jaunu-

<sup>3</sup> Reguliavimas (1) (plg. reguliuoti): 1. tvarkymas, pvz., eismo r.; 2. nustatymas normalaus mechanizmo veikimo [3, p. 397].

mo, atitinkamų tradicijų stokos ar ministerijų ir departamentų valdininkų neišprusimo, lobistinių intrigų valdžios koridoriuose ar užkulisiuose. Galima sakyti, kad tokia praktika taip pat silpnina bene svarbiausią kiekvieno įstatymo elementą – jo tiesioginę reguliuojamąją norminę jėgą, privalomą konkrečioms adresatams, nes vis dažniau tik nurodoma, kokios valstybės institucijos ar pareigūnai gali spręsti. Įstatymas neretai tampa tik, vaizdžiai tariant, gerų palinkėjimų, tuščių deklaracijų ar metodinių nurodymų rinkiniais. Štai kokią kainą mokame už įkyriai pasikartojančias ir gausėjančias įstatymų leidybos spragas, nenorą sukurti nepriklausomas kompetentingų ir kruopščių ekspertų grupes, savotišką apatiją ar darbštumo stoką rengiant įstatymų projektus Seimo komitetuose ar frakcijose.

Matyt, nereikėtų abejoti, kad *prasta visa mūsų įstatymų rengimo strategija ir ją reikia nedelsiant tobulinti ir stiprinti, negailint tam nei lėšų, nei pastangų*. Tada Seimui beliktų tik patvirtinti gerai parengtą ir teisingą įstatymo projektą, užuot beprasmiškai ir tik improvizuotu mėgėjišku lygiu „krapštinėti“ atskirus jo teksto sakinius ir pan.

Kruopščiai parengta išankstinė įstatymų ir kitų teisės aktų projektų rengimo, leidybos ir įgyvendinimo valdymo sistema bei strategija tik palengvintų mūsų parlamentarų darbą, sustiprintų Seimo orumą bei prestižą visos visuomenės akyse. Taip išvengtume žalingos, kontrakultūrinės, luošinančios politikų ir pareigūnų profesinę psichologiją bei jų lengva ranka atliekamos įstatymų pataisų praktikos. Labai svarbu priimtus įstatymus sklandžiai įdiegti į jau veikiančią teisės sistemą. Patirtis parodė, kad tik mechaniškas įstatymo priėmimas nenumačius, kaip sklandžiai ir patikimai jis veiks su kitais įstatymais, yra kone pagrindinis įstatymų kaitaliojimo šaltinis ir bėda. *Neveikiantis įstatymas teisinės ekologijos požiūriu užteršia ištisas teisės aktų sistemas, o tai priverčia blaškytis nuo beprasmių, žalingų draudimų plėtotės praktikos iki kito kraštutinumo – visiško pasyvumo ir neveiklumo, aiškiai atsiliekančio nuo socialinių aktualijų*.

Atskirus teisinės sistemos komponentus būtina sujungti į vieną visumą, į vieningą sistemą – teisinę sistemą, kad galima būtų susidaryti bendrą vaizdą, kokia yra ta sistema, kokie nuolatiniai procesai joje vyksta ir kaip tuos procesus paveikti, pakreipti norima linkme. Tik kompleksiskai veikiant visuomeninius santykius įmanoma gauti norimą socialinį rezultatą.

Socialinių pokyčių stebėjimas rodo, kad socialinė **teisės būtis prasideda nuo nacionalinės kultūros, kaip socialinės vertybės, virsmo į vertybinio skirtingumo teisinės idėjas**, kuriomis remiantis aiškiai ir tiksliai išreiškiami tos visuomenės vertybių sistema (sistemos) – **teisės doktrina (doktrinos)**<sup>4</sup>, kuri (kurios) vėliau objektivuojasi (sudaiktinamos) **į teisės normas** – privalomo

<sup>4</sup> Doktrina (lot. *doctrina*) — tai tam tikros žinių srities (filosofijos, teologijos, politikos) pažiūrų visuma, būdinga kuriam nors mąstytojui, mokyklai; arba teorija, mokslas, sistema, politinė programa, (5, p. 118). Galimas ir kitoks šio termino apibūdinimas – tai mokslinės, politinės ar religinės kieno nors pažiūros, jų sistema. Ši klasių, socialinių pažiūrų, idėjų sistema kartais vadinama ideologija.

elgesio taisyklės, o per pastarąsias – į socialinių santykių realybę. Todėl formuojant teisinės sistemos modelį svarbiausios yra teisės sampratos, teisės doktrinos problemos.

**Teisė prilygsta svarbiausiai teisinės sistemos daliai – jos branduoliui.** Teisės normos, vykstant civilizuotiems socialiniams pokyčiams, yra būtinas visuomeninio elgesio etalonas. Jos turi valstybėje vyraujančios teisės galimybę panaudoti valstybines galias ir priversti žmones paklusti savo valiai, t. y. teisėtai panaudoti valdžią. Tai – savotiški teisinės sistemos metmenys. Teisės normos kartu su jų reguliuojamais teisiniais santykiais yra tarsi teisinės sistemos jungtys tarp atskirų jos grandžių. Tačiau teisės normos taip pat sudaro sistemą. Tai – teisės sistemos pamatų sistema. Būtent šioms normoms padedant pasiekiami pagrindiniai teisinio reguliavimo tikslai. Priešingu atveju, jei teisės normos atitrūksta nuo teisinės sistemos branduolio – teisės, neišvengiama teisės normos formos ir turinio disfunkcinė jungtis. Tuomet teisės norma atitrūksta nuo žmogaus, visuomenės, valstybės objektyvių poreikių tenkinimo darnos.

Demokratinėje visuomenėje *teisinės kultūros ir teisinių idėjų pavertimo teisės normomis ir tokio virsmo metodų bei priemonių kokybės problemos sprendžiamos kuriant teisės doktrinas, teisės principus ir įstatymus, įgyvendinančius bent šiuos teisinio įstatymo reikalavimus:*

- 1) teisė netapatinama su įstatymu;
- 2) žmogaus teisės pripažįstamos prigimtinėmis, tuo nubrėžiant tam tikras valstybės kišimosi į žmogaus teisių sferą ribas;
- 3) kuriami įstatymai neprieštarauja prigimtinėms žmogaus teisėms;
- 4) įstatymų dispozicijoje įtvirtinamas socialinių interesų kompromisas kaip interesų priešpriešos įveikimas civilizuotu būdu. Susitarimu grindžiami įstatymai sumažina prievartos poreikį vykdant tokius įstatymus;
- 5) įstatyme įtvirtinamas ir demokratinė visuomenei būdingas teisinio reguliavimo tipas (imperatyviojo ir dispozityviojo metodų sąveika su dispozityviojo metodo persvara).

Todėl kuriant naują nacionalinę teisinę sistemą, atitinkančią Vakarų standartus, negalima apsiriboti tik vienu įstatymų keitimu kitais, kad ir „nukopijuotais“ nuo Vakarų valstybių.

*Reikia keisti žmonių teisinio mąstymo principus.* Kaip teisingai pažymėjo E. Kūris, „Lietuvos teisės desovietizavimas įmanomas tik desovietizavus pačią Lietuvos visuomenę ir joje susiklosčiusią teisės sampratą, t. y. iš esmės reformavus tai, ką jurisprudencija ir teisės sociologija vadina visuomenės teisės tradicija. Tai sudėtingas uždavinys“ [6, p. XIII–XIV].

Šie raginimai buvo užuominos teisinės sistemos reformai Lietuvoje pradėti nuo teisinės doktrinos kūrimo. Deja, tai nebuvo išgirsta, nes, ko gero, **Lietuvoje dar nėra įprasta, kad mokslas inicijuotų ar vadovautų reformoms.**

Po pirminio reformos etapo, „apsivalius“ nuo sovietinės ideologijos, – pakeitus teisėsaugos struktūras,

A. Vaišvilos nuomone, vis tik liko „sovietinės ideologijos esmė – normatyvizmas ir etatizmas – metodologinis sovietinės teisės pagrindas“ [7, p. 43]. Normatyvizmo pagrindų ir toliau vykdamas reformą, vyrauja nuostata, kad svarbiausia yra pačios teisės normos, kodeksai, įstatymai, deja, nesigilinama į teisinės idėjas, t. y. į jų turinį. Praktiškai nebuvo gilinamasi, iš kur atsiranda teisės normos, ką jos reiškia, svarbiausia, kad jos reikštų privalomo elgesio taisyklę.

Normatyvizmo trūkumai gyvuoja nacionalinės teisinės sistemos erdvėje. „Paradoksaliai tarpusavyje nesuderintos yra įstatymų rengimo, leidybos ir įstatymų įgyvendinimo valdymo problemos. Šios valdymo problemos suvokimas nepakankamai remiasi teisės ir įstatymo tarpusavio sąveikos santykio lygmens palaikymu, kuris rengiant, leidžiant ir įgyvendinant įstatymus nepateisinausiai iškreipia teisinės valstybės požiūrio esmę, stichiškai nustato teisės ir įstatymo viršenybės principų sąveikos santykius, supriešina teisės ir teisinės sistemų tikslus, pasiektus rezultatus pažymi disfunkcijos ženklą“ [8, p. 106].

Tikslinga parodyti, kaip įvairūs socialiniai ir teisiniai metodai gali būti naudojami reguliavimo subjektams bandant spręsti kai kuriuos pamatinius klausimus ir taip pagerinti reguliavimo kokybę. A. Vaišvila teisingai teigia, kad, „siekiant perkelti teisės sampratą iš žmonių sąmonės į jų veiksmus, paversti ją tų veiksmų norminimo priemone, susiduriama su teisinio reguliavimo sąvoka“ [9, p. 153]. Taigi tuo požiūriu „reguliavimas“ yra tam tikros socialinės transformacijos, socialinio konstravimo priemonė, perkelianti modelio (idėjos, teisinio tikrumo, lūkesčio ir saugumo, viešojo intereso, objektyvaus poreikio ir panašias konstantas) elementą (-us) iš statinės į dinaminę aplinką. Tai reiškia, kad institucinio pasaulio objektyvumas yra žmogaus sukurtas, sukonstruotas objektyvumas. Procesas, kai eksternalizuoti<sup>5</sup> žmogaus veiklos produktai įgyja objektyvų pobūdį, vadinamas objektyvacija.

**Įstatymai ir kiti teisės aktai daro grįžtamąjį poveikį jų kūrėjui.** Jie daro poveikį žmonių požiūriams, nuomonėms, standartams, vidiniam vertinimų perėmimui. Pabrėždamas *administracinės teisės misiją* [11] manau, kad ji turi tarnauti viešiesiems interesams užtikrinant asmens apsaugą, kultūros plėtrą, ekonomikos vystymąsi ir pan. Tešiant šią mintį galima teigti, kad *valstybinis reguliavimas turi tarnauti viešiesiems interesams sukonstruodamas įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo, priėmimo ir įgyvendinimo objektyvumą, darydamas poveikį jų valdymui.*

<sup>5</sup> Eksternalizmas - mokslotyro metodologinė kryptis, išvelgianti mokslinių idėjų vystymosi šaltinį tiesiogiai išoriniuose, socialiniuose veiksmuose [2, p. 422]. Toliau remiamasi Peter L. Berger'io ir Thomas Luckmann'o studijoje „Socialinės tikrovės konstravimas“ pateikta eksternalizacijos, objektyvacijos ir internalizacijos samprata. Eksternalizacija – tai individo minčių (mąstymo produktų) projektavimas į išorinį pasaulį, suteikiant joms konkrečią formą ar jas įkūnijant. Objektyvacija – tai procesas, kai subjektyvūs mąstymo produktai įgyja savarankišką (objektyvią) egzistenciją. Internalizacija – tai kitų žmonių požiūrių, nuomonių, standartų, vertinimų vidinis perėmimas [10, p. 71–75].

**Valstybinis reguliavimas kaip administracinės teisės vizijos elementas** ir „esminis ilgalaikis strateginis tikslas“. Ši valstybinio reguliavimo „vizija irgi turi būti dinamiška, priimanti socialinių pokyčių iššūkius“, privalo „užtikrinti, kad būtų laiku ir kompleksiskai derinamos teisinės priemonės, reguliuojant visuomeninius santykius, užtikrinti administracinių teisės normų pritaikymą prie pasikeitusios aplinkos“ [10, p. 71–75].

Valstybinis reguliavimas sudaro ir tam tikrą valstybinio valdymo stabilumo pojūtį. Pavyzdžiui, Seimo patvirtintoje *Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje* akcentuojama: „Valstybinis reguliavimas užtikrins saugų duomenų naudojimą, o šalies informacinis ūkis (registrai, kadastrai, informacinės sistemos) bus integralus ir atviras“.

Reguliavimo sąvoka šiame straipsnyje, kalbant apie reguliavimo valdymo ir reformas, apima daug teisinių dokumentų ir nutarimų (Konstitucija, įstatymus, kitus teisinius aktus, dekretus, programas, strateginius planus, įsakymus, licencijas ir dažnai netgi „pilkus“ valdymo aktus, tokius kaip nurodymai ir instrukcijos), kuriais Vyriausybė reglamentuoja piliečių ir organizacijų elgesį. Nepaisant *įstatymų* ir *kitų teisės aktų* išskyrimo šio straipsnio dalies pavadinime, reikėtų pastebėti, jog *įstatymai* yra svarbi teisės aktų rinkinio, taikomo šalyje, dalis. Šiuo požiūriu Seimo nariai yra reguliuotojai.

### 3. ADMINISTRACINĖS TEISĖS KAITĄ LEMIANČIUS VEIKSNIUS

Kiekviena mokslo šaka periodiškai bando nustatyti, kokį poveikį jai turi socialiniai pokyčiai. Kelis dešimtmečius Lietuvos administracinės teisės mokslininkai to nedarė, arba bandė tai daryti tik fragmentiškai. Kitų teisės šakų pokyčiai aptarinėjami ir vertinami moksliniuose straipsniuose, monografijose, vadovėliuose, todėl ir įstatymų administracinės teisės srityje gausėjimas, ir, antra vertus, fundamentalių mokslinių studijų stoka įpareigoja tyrinėtojus analitiškai pažvelgti į socialinių pokyčių ir administracinės teisės sąsajas, įvertinti šių procesų padarinius ir atsizvelgtus į tai numatyti administracinės teisės pagrindinių tikslų kaitą.

Sukaupta faktinė medžiaga (įstatymai, administracinė praktika, poreikiai ir kt.) rodo, kad administracinės teisės mokslui reikia gebėti kintančiose socialinėse sąlygose kritiškai pažvelgti į save, panagrinėti administracinės teisės kaitą lemiančius veiksnus. Juos klasifikuojant sisteminiu požiūriu galima išskirti politinių, socialinių, ekonominių, socialinių-psichologinių, teisinių ir kitų integralių veiksmų reikšmingesnes grupes. Šie administracinę teisę formuojantys veiksniai yra glaudžiai susiję su dinamiška ir kintančia aplinka, dėl to sudaro naujos kokybės visumą, kurios dalys netolygiai veikia viena kitą, nulemia tikimybinio formavimosi ypatumus, šalina, neutralizuoja, kompensuoja ar stiprina kiekvieno veiksnio atskirai ir jų visų pokyčius skatinančią integraciją įtaką administracinei teisei. Kokia socialinių pokyčių, veikiančių administracinę teisę, užduotis? Pirmiausia, pagerinti administracinės teisės, kaip teisės šakos, funkcinius gebėjimus prisitaikyti prie kokybiškai naujos

dinamiškos ir kintančios aplinkos. Antra, pakeisti mokslininkų, įstatymų ir kitų teisės aktų rengėjų, politikų, administracinės teisės normas taikančių subjektų elgseną.

Administracinė teisė gebės atlikti savo funkcijas, jei laiku ir tinkamai reaguos į ją formuojančios aplinkos pokyčius. Pavyzdžiui, nauji įstatymai gali gerinti verslo reguliacinę aplinką ar sukurti žlugdančias verslą sąlygas vieniems ir proteguojančias sąlygas kitiems. Tuo požiūriu administracinė teisė turi gebėti konstitucinių principų kontrolės [8, p. 100–110] pagrindu strategiškai reaguoti į aplinkos permainas. Ji turi naujai vertinti ir lanksčiai modeliuoti jos funkcijas įgyvendinančių teisinio reguliavimo priemonių ir metodų taikymą nuo pat administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo ištaikų.

Kadangi administracinės teisės sėkmė ar nesėkmė priklauso nuo jos teorija, norminę bazę ir teisės taikymo praktiką kuriančių aukščiau minėtų subjektų, tai būtina valdyti teisiškai, politiškai, ekonomiškai ar kitaip socialiai reikšmingą jų elgseną.

**3.1. Pirmiausiai reikia atkreipti dėmesį į kintančios socialinės teisinės vertybinės orientacijos įtaką visai teisei sistemai.** Politiniai, socialiniai, socialiniai-psichologiniai veiksniai, turėję įtakos nepriklausomybės siekiams, ją atstačius, nulėmė greitą totalitarinės valstybės primestų socialinių teisinių vertybinių standartų „Valstybė, visuomenė, žmogus“ neigimą ir transformaciją į vakarietiškąją socialinę teisinę vertybinę orientaciją „Žmogus, visuomenė, valstybė“. Deja, įgyvendinant idėją, kad „žmogus – tikslas, o ne priemonė“, iškilo vertybių konkurencijos ir jų atrankos sunkumų administracinės teisės praktikai – daugiausiai administracinių gebėjimų srityje, o taip pat teorijai – formuluojant naujų įstatymų koncepcijas ir ypač ieškant tinkamo teisei valstybei administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo įgyvendinimo varianto. Viena vertus, vertybių prioritetai žmonių socializacijos požiūriu ne iš karto pritaikomi esamai socioekonominei aplinkai; praeina nemažai laiko, kol pagrindinės vertybės pavėluotai tampa žmonių elgsenos normomis. Kita vertus, asmens vertybiniai prioritetai daugiau orientuoti į esamą socioekonominę aplinką ir ją atspindi: didžiausią subjektyvią vertę jis suteikia tiems nepritekliaus dalykams, kuriems skiriama santykinai mažai paramos.

Vertybių konkurencijos ir jų atrankos veiksniai taip pat apsunkina tiesioginį Konstitucijos taikymą viešojo administravimo praktikai, ir Konstitucijos normų nuostatos, kaip išėitis, turi būti konkretizuojamos administracinės teisės normomis. Vertybinė orientacija į žmogų, įgavusi konstitucinių teisės principų reikšmę, turėjo įtakos naujų įstatymų administracinės teisės srityje leidybai (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos ir kiti įstatymai). Deja, anksčiau priimti įstatymai vertybinės orientacijos į žmogų požiūriu labai atsilieka nuo naujai priimtųjų. Akivaizdus to pavyzdys – Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas (toliau – ATPK), kuris, kaip dominavimo prieš žmogų totalitarinis paminklas, galioja iki šiol. Jo 1 straipsnis saugomas

teisines vertybes pradeda vardyti nuo visuomeninės santvarkos bei nuosavybės. Tik po to ATPK išvardytos „socialinės ekonominės, politinės ir asmeninės piliečių teisės bei laisvės“. Tokios eilės pabaigoje pateiktos žmogaus teisės yra tarsi antrarušės, padovanotos visuomeninės santvarkos. Manytume, kad toks žmogaus teisių vertybinis surikiavimas į „socialines, ekonomines, politines ir asmenines“ teisių grupes liko nuo totalitarinio požiūrio vertinti žmogų per ekonominius, politinius santykius laikų. Tokia vertybinė orientacija, suformuluota ATPK bendruosiuose nuostatuose, toliau turi teisinio principo reikšmę ir modeliuoja saugomų ir ginamų žmogaus teisių ir laisvių šiame kodekse būdus, t. y. vykdo prieš žmogų puolamąją funkciją, įgyvendina totalitarinės valstybės tikslus atitinkančią teisinę politiką, kur žmogus yra tarsi „valstybės sraigtelis“.

Manytume, kad *vertybinio pobūdžio administracinės teisės problemų nagrinėjimas rodo, kad tikslinga persvarstyti pačią administracinės teisės sampratą, nes valstybinio valdymo santykiai ir valstybinių institucijų interesų dominuojantys prioritetai negali būti savitikslių vertybės*. Tikslinga labiau išryškinti nerepresines administracinės teisės funkcijas.

Naujosios vertybinės orientacijos dominantės į žmogų dar nėra pakankamai įgyvendintos ir naujuose administraciniuose įstatymuose. Griaunant administracinės teisės subjektų – valstybės institucijų požiūriu į žmogų dinaminis stereotipas, nėra tinkama jų strateginė parengtis. Iki šiol teisinės sistemos reformos metmėnyse nesuformuluota tinkama naujosios socialinės teisinės orientacijos teisės doktrina, nukreipta į žmogų. Būtina atkreipti dėmesį į konkretaus asmens diskrecinę teisę įgyvendinti žmogaus subjektes teises ir laisves. Ši diskrecinė teisė pagal Konstitucijos 5 straipsnio trečios dalies nuostatą, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, turėtų suponuoti valdžios institucijų prievoles atsisakyti tradicinių administracinių leidimų ir draudimų daugeliu atveju, o esant reikalui naudoti kitus žmonių elgesio reguliatorius, atitinkančius teisinės valstybės ir laisvosios rinkos sąlygas.

**3.2. Kita veiksmų grupė susijusi su laisvosios rinkos politiniais, ekonominiais, socialiniais, vadybiniais, socialiniais ir psichologiniais poveikiais administracinei teisei.** Transformacijos laikotarpiu būdinga ideologijų ir vertybių konkurencija. Daugelio pasirenkamų vertybių ir ideologijų egzistavimas sudaro prielaidas formuoti naujoms veiksmų strategijoms. Deja, teorinė administracinė teisė tokių strateginių darbų vengia. Norint užpildyti šią spragą, administracinės teisės praktikoje rengti įvairių reformų ir įstatymų projektai, tačiau buvo eita seniai žinomu klaidų ir bandymų keliu, daugiausiai dirbo kitų sričių specialistai.

Transformacijos laikotarpiu laisvosios rinkos sąlygomis iki šiol nepakankamai atsižvelgta į teisinio reguliavimo mechanizmo galimybes didinti socialinių reguliatorių veiksmingumą. Net netobulų įstatymų poveikį Lietuvoje galima sumažinti patobulinus teisinės veiklos ir teisių apsaugos infrastruktūrą. Priėmus naują įstatymą dažniausiai pasikliaujama savireguliacija. Manytume, kad tikslinga įdiegti įstatymų adaptavimo teisinę siste-



mą. Anksčiau veikusi komandinė įstatymų įgyvendinimo sistema nyksta, todėl šiuolaikinės kokybiškos teisės aktų reguliavimo užtikrinimo sistemos nebuvimas mažina net pačių progresyviausių įstatymų veiksmingumą. Regis, tai – pirmaeilis strateginis tikslas, keliantis kompleksinių sprendimų uždavinius. Rengiant strateginius dokumentus būtina atsižvelgti mažiausiai į dvi veiksmų grupes, veikiančias teisinio reguliavimo kokybę.

**3.3. Reguliavimo metodų atranka ir jų suderinto taikymo veiksniai.** Galima paminėti ekonominius techninius, specialiuosius teisinius, vadybinius, socialinius psichologinius ir kitus metodus, kurių darnus taikymas yra įstatymų reguliavimo sistemos pagrindas.

*Reguliavimo teisinės priemonės, kurios atlieka „energetinę“ reguliavimo metodų įgyvendinimo funkciją, taip pat nustato ir šių metodų procesinį reglamentavimą ir procedūras.* Šiame straipsnyje atkreipiame dėmesį į teisinių priemonių funkcijas įstatymų reguliavimo sistemoje. Atsisakius valstybinio teisinio ekonomikos valdymo, perėjus prie rinkos santykių ūkinėje ir kitose gyvenimo srityse, įtvirtinus įvairias nuosavybės formas pakito vykdomosios valdžios veiklos įgyvendinimo metodai. Anksčiau vyravo direktyviniai valdymo metodai, o dabar plačiai taikomi valdymo objektų registravimo, licencijavimo, sertifikavimo, akreditavimo, jurisdikcijos, kontrolės ir priežiūros, kreditavimo, pajamų (pelno) apmokestinimo ir kiti metodai. Todėl administracinei teisei privalu reaguoti į tokius pokyčius, atsisakant tradicinių valdymo metodų, būtina tirti ir analizuoti naujų metodų taikymą valdymo veikloje (pvz., anksčiau teisti asmenys būdavo įdarbinami pagal privalomas kvotas, dabar įdarbinimo tikslų galima pasiekti lanksčia pelno apmokestinimo politika, veikiant darbdavių motyvaciją ekonominėmis paskatomis).

Valdyme ribojant valdžios ir pavaldumo (vertikalius) santykius ir plečiant horizontalius santykius būtina koreguoti mokymo tiesas apie vykdomosios valdžios formas. Greta tradicinių teisinių valdymo formų svarbus ir *administracinių sutarčių (sandorių) sudarymas*. Ši forma nėra nauja, bet anksčiau jos panaudojimo sritis buvo gana siaura. Didėjant administracinių teisinių santykių subjektų teisiniam statusui, daugėja šios teisinės formos panaudojimo galimybių. Svarbu praktiškai kontroliuoti, kaip sutarties šalys laikosi taisyklių, priimtų įsipareigojimų.

**3.4. Kita veiksmų grupė, susijusi su įvairiais socialinės politinės integracijos veiksniais, mokslų integracija, ir administracinės teisės mokslinių tyrimų kryptys.** Lietuvoje, mūsų nuomone, socialiniai mokslai, taip pat ir administracinė teisė atsilieka integracinių tyrimų ir žinių taikymo srityje. Nesukurta kompleksinių tyrimų vizija. Mūsų manymu, administracinei teisei ir kitiems socialiniams mokslams yra svarbūs integraciniai teisės, ekonomikos, politologijos, filosofijos, sociologijos, socialinio darbo, vadybos, psichologijos, etikos ir kitų mokslų tyrimai. Ne tik administracinės teisės, bet ir kitų teisės šakų mokslininkai vengia bendradarbiauti su kitų sričių specialistais. Bendra veikla padėtų atsiriboti nuo daugelio buitinio mąstymo stereotipų, pvz., bausmių ir nuobaudų griežtumo išaukštinimo, griautų utopinę prak-

tią valdyti valstybės teisinio reguliavimo problemas klaidų ir bandymų metodu (įstatymų rengimas, teisės taikymo efektyvumas ir kt.).

Teisės mokslininkai, regis, pernelyg dažnai užsiima ginamaisiais politinės ir teisinės praktikos komentavimais. Teisės mokslininkai nelabai nori imtis didelių taikomųjų tyrimų. Didėja kompleksinių mokslinių tyrimų praktinis poreikis, nes pavienių mokslininkų pastangomis neįmanoma išspręsti daugelio šiuolaikinių administracinės teisės problemų. Būtina nustatyti bendrasias administracinės teisės problemas metodologiniu (kaip vystyti administracinės teisės filosofiją, sociologiją, jos teoriją apskritai) ir praktinio bendradarbiavimo su kitais, ypač socialiniais, mokslais lygiu.

Atskirai reiktų paminėti konkrečių sociologinių, kriminologinių tyrimų svarbą tiriant administracinės teisės objektus.

#### **4. ADMINISTRACINĖS TEISĖS TEORIJOS FORMAVIMOSI VĒLAVIMO VEIKSNIAI LIETUVOJE**

*Teisinės sistemos reformos neišbaigtumo pasekmės.* Iki šiol nesukurta išsami teisės sistemos koncepcija. Teisinės sistemos reformos strateginių įdirbių stoka ypač neigiamai veikia administracinės teisės reguliavimo mechanizmo veiksmingumą. Valdymo požiūriu *įstatymų rengimą, leidybą ir įgyvendinimą galima vertinti kaip vieningą teisinio reguliavimo sistemą, kurioje taikoma sistemų valdymo patirtis*. Šiuo atveju būtina atsižvelgti į tai, kad ir žmonių elgsena sistemų valdymą gali labai išderinti.

Efektyvus valdymas yra toks, kuris panaudoja socialinius dėsningumus, modeliuoja valdymo sprendimus, kryptingais ir sutelktais poveikiais siekia tam tikrų visuomeninei reikšmingų rezultatų. Žvelgiant į įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą kaip į vieningą teisinio reguliavimo sistemą, galima teigti, kad ši sistema privalo turėti vieną bendrą sisteminių tikslą, kuriam esant ji gali būti valdoma.

*Kontinentinės ir precedentinės teisinių sistemų konkurencija.* Administracinės teisės šaka iki šiol vystėsi kontinentinės teisinės sistemos vertybių pagrindu. Lietuvos orientacija į Europos Sąjungą sustiprino teisės sistemų integracinius procesus, ypač taikant Europos Bendrijos administracinės teisės principus.

*Administracinio teisinio reguliavimo metodas.* Tai – didelė ir svarbi problema, nes valstybinių institucijų viršenybė prieš žmogaus poreikius ne tik terminologiškai, bet ir praktiškai įdiegta į valstybės valdymą. Žmogaus teisių ir laisvių pažeidimai atsiranda viešosios valdžios ir privačių asmenų santykiuose. Dažnai tokie pažeidimai „užkoduojami“ dar įstatymų leidybos metu.

*Administracinės teisės sąvokos apibrėžimo kitimas.* Administracinės teisės sąvokos apibrėžimo problema lemia didelę visuomeninių santykių (socialinių teisinių vertybių) apimtį ir įvairovę, kuri atsispindi priskiriamuose administraciniams įstatymuose. Dėl savo reguliavimo dalyko įvairovės administracinė teisė nelengvai kodifikuojama. Dėl milžiniško įstatymų ir kitų teisės ak-

tų kiekio administracinę teisę galima laikyti Lietuvos teisės sistemos „superteisės“ šaka, turinčia daugybę teisės požakių, savo reguliacine apimtimi prilygstančių kitoms teisės šakoms. Galima būtų paminėti *specialiosios administracinės teisės* požakių grupę: nacionalinės ekonomikos, administracinės politinės, kultūros, savivaldos, nevyriausybinų organizacijų veiklos ir pan. Jau seniai savarankiška policijos teisė, kuri, mūsų nuomone, gali kurti savarankiškos mokslo šakos viziją. Be abejo, reikia išsamiai reglamentuoti jos reguliuojamą dalyką.

Įdomu, ar Rusijos administracinė teisė, Bendrajame Rusijos Federacijos teisės klasifikatoriuje apimanti 53 pozicijas, vertinama kaip savarankiška įstatymų šaka, nes „išmėtyta“ po kitas klasifikacinių pozicijų grupes. Atrodo, kad ir Lietuvos administracinės teisės požakių nustatymo ir įtvirtinimo problemos yra panašios.

Ar yra objektyvus pagrindas atskirų administracinės teisės požakių vartojimo lygmeniui, atsiskyrimui ar nuotolio palaikymui su administracine teise? Argumentuojant būtina atkreipti dėmesį į tai, kad minėti dalykai turi bendrą teisinio reguliavimo dalyką – valdymo santykius, t. y. tam tikrus sisteminius santykius su administracine teise.

## IŠVADOS

1. Socialiniai pokyčiai skatina spartesnę administracinės teisės raidą. Kad suspėtų keistis kartu su visuomene ir kuo tiksliau „atspindėtų“ socialinės tikrovės dinamiką, administracinė teisė turi pasitelkti ir kitų socialinių mokslų metodus bei įdiegti teisės viršenybę konkrečiame visuomenės raidos etape.

2. Būtina anksti nustatyti socialinius pokyčius ir numatyti, kokias permainas jie sukels. Tuomet galėtume sukurti aiškesnę administracinės teisės normas, sureguliuosiančios vieną ar kitą visuomeninį santykį, viziją.

3. Administracinė teisė negali būti uždara, atlikdama savo misiją turi naudotis kitų mokslų: teisės sociologijos, kitų socialinių mokslų, pasiekimais. Kadangi administracinė teisė veikia daugelį žmogaus gyvenimo sričių, jos mokslininkai privalo domėtis socialiniais pokyčiais, juos numatyti, tirti ir įvertinti. Šiuo tikslu galima atlikti sociologinius tyrimus, kurių išvados leistų valdyti ir numatyti priimamo įstatymo veiksmingumą.

4. Šiandieninė Lietuvos praktika neginčijamai liudija tai, kad įstatymai rengiami tik gavus nurodymą, kad reikia keisti galiojantį reglamentavimą, tačiau keičiami dažniausiai vėluojant, reaguojant į jau neigiamą pobūdį įgavusią teisinę tikrovę. Žmonių elgesį norminti reikia tik išsiaiškinus, ko žmonėms reikia, kad jie galėtų tinkamai įgyvendinti savo teises ir teisėtus interesus.

5. Administracinės teisės teisėkūroje visuomeninius santykius norminti privalo itin atsargiai ir atidžiai, kadangi netinkamas administracinio teisinio metodo panaudojimas gali neigiamai paveikti žmogaus buvimą visuomenėje.

6. Valdymo požiūriu įstatymų rengimą, leidybą ir įgyvendinimą galima vertinti kaip vieningą teisinio reguliavimo sistemą, kuriai taikoma sistemų valdymo patirtis. Efektyvus valdymas panaudoja socialinius dės-

ningumus, modeliuoja valdymo sprendimus, kryptingais ir sutelktais poveikiais siekia tam tikrų visuomeninei reikšmingų rezultatų. Vertinant įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą kaip vieningą teisinio reguliavimo sistemą, galima manyti, kad ši sistema privalo turėti vieną bendrą sisteminių tikslą, kuriam esant ji gali būti valdoma.

## LITERATŪRA

1. **Urmonas A.** Socialiniai pokyčiai ir policijos subjektiškumas // *Jurisprudencija*. 2002. Nr. 36 (28).
2. **Социологический энциклопедический словарь** / Редактор Г. В. Осипов. – Москва: Норма, 2000.
3. **Vaitkevičiūtė V.** Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2000.
4. **Stačiokas S.** Lietuvos teisės sistema: raida ir perspektyvos // *Justitia*. 1996. Nr. 4.
5. **Tarptautinių žodžių žodynas** / Ats. red. V. Kvietkauskas. – Vilnius: VER, 1985.
6. **Kūris E.** Teisinė valstybė, teisių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija // Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993.
7. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
8. **Urmonas A.** Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // *Jurisprudencija*. 2002. Nr. 30(22).
9. **Vaišvila A.** Teisės teorija: vadovėlis. – Vilnius: Justitia, 2000.
10. **Luckmann Th.** Socialinės tikrovės konstravimas. – Vilnius: Pradai, 1999.
11. **Urmonas A.** Administracinės teisės veiksmingumas // Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros mokslinės praktinės konferencijos Veiksmingumo problemos administracinėje teisėje“, įvykusios 2003 m. gruodžio 10 d. pranešimas.

## ADMINISTRATIVE LAW IN THE SPACE OF SOCIAL ALTERATIONS

**Assoc. Prof. Dr. Algimantas Urmonas**  
Mykolas Romeris University

### S u m m a r y

This article seeks to reveal the consequences of social alterations to the administrative law.

The first problem is the conception of social alterations and their connections with administrative law.

Social alterations necessarily dictate the pulse to the administrative law. Administrative law has to use the methods of social sciences and determine the real working of the rule of law in order to step with changes of society and to reflect the dynamics of social reality. It is necessary to diagnose social alterations and to predict changes. Then we can see clear vision of the norm of administrative law, which regulate one or another public relation.

The second investigative problem of this article brings for discussion, whether social alterations in Lithuania reveal and „direct“ the social alterations where it is necessary: to the management of system of laws and other normative acts or law systems.

There is no effective system of drafting qualitative normative acts and their supervision in Lithuania. That is why citizens do not take part in the drafting procedure of normative acts, they are rather passive, moreover, we can notice the intensification of administrative supervision, the aggressive intervention of state servants into the private business in order to gather the taxes. This sort of legal circumstances drives people into desperation. It is a shame that the normative act could be rearranged several times a month. It is possible to state, that this sort of practice weakens almost the most important element of the enactment – its' direct regulative normative power.

Administrative law can not exist solely but it has to cooperate with other sciences – law and other social sciences. Administrative law has a direct access the almost all spheres of human life. That is why it is necessary to diagnose in time social alterations and to evaluate them. For this purpose social researches exist, which can help to manage and to predict the efficiency of the enactment.

The third investigative problem of this article reveals the evolution of the administrative law.

The administrative law will be able to perform its functions, if the changes of social circumstances will be accepted. For instance, the new normative acts can improve the business regulative circumstances or create negative conditions for one

and positive conditions for the others. In this way administrative law on the basis of control of constitutional principles (8, p. 100–110) has to react strategically to the changes of surroundings. It has to evaluate newly and flexibly model its' functions, which embody the application of legal regulation means and methods from the origins of legal regulation mechanisms.

The fourth problem of the article provides an analysis of factors, which determine the lag of administrative law theoretics in Lithuania.

From the side of management arrangement of enactments, legislation and implementation of normative acts can be evaluated as the solid system of legal regulation, to which it is applied an experience of management systems. Efficient management will use social regularities, model the decisions of management, seek certain results, which are significant for the society. If we take the arrangement of enactments, legislation and implementation of normative acts as the solid system of legal regulation, it is possible to think, that this system must have one common systematic purpose, on basis of which it can be managed.

**Keywords:** social alterations, model of social change, the governance of Administrative law system.