

POLICIJOS TEISĖS PRIELAIIDOS: POLICIJOS TEISĖS SANTYKIS SU ADMINISTRACINE TEISE

Dr. Dainius Žilinskas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas dainius.zilinskas@vrm.lt

Pateikta 2005m. birželio 30 d.

Parengta spausdinti 2005 m. lapkričio 17 d.

Pagrindinės sąvokos: policijos teisė, administracinė teisė, viešoji tvarka.

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjama šiuolaikinės Lietuvos administracinės teisės sistemos problematika. Asmens, visuomenės ir valstybės saugumas yra sudėtingas kompleksinis, politologinis, sociologinis ir teisinis reiškiny, garantuojantis visuomenės gerovę, todėl siekiant sukurti veiksmingos minėtų visuomeninių vertybių teisinės apsaugos prielaidas reikalinga atitinkama valstybės valdžios įstaigų sistema ir pozityviosios teisės normų sistema, reglamentuojanti šių institucijų steigimą bei veiklą. Remiantis pasirinktais policijos teisės metodologiniais pagrindais konstatuotina, kad policijos teisės teorinis identitetas sietinas su žinių apie asmens, visuomenės ir valstybės saugumo užtikrinimą, jį reglamentuojant bendra teisės normų sistema, poreikiu. Siūloma tobulinti administracinės teisės šakos struktūrą – išskirti ne bendrąsias ir specialiąsias dalis, o administracinės teisės požakius. Siūloma nustatyti, kad administracinė teisė būtų suskirstyta į valdymo teisę ir policijos teisę. Valdymo teisė apimtų įstatymus bei poįstatyminius norminius teisės aktus, kuriuose yra administracinės teisės normų, ir reguliuotų visuomeninius santykius, susiklostančius valstybinio administravimo srityje, būtų vykdomosios valdžios įgyvendinimo teisinis pagrindas. Policijos teisė apimtų kontrolės, priežiūros, prievartos, operatyvinės veiklos ir administracinių nuobaudų taikymo institutus bei reguliuotų visuomeninius santykius, susiklostančius atliekant valstybinį asmens, visuomenės, valstybės, nacionalinio saugumo ir viešosios tvarkos apsaugos sričių administravimą bei užtikrinant reikiamą Lietuvos teisėsaugos institucijų steigimo ir veiklos teisinį reglamentavimą.

Įvadas

Policijos teisės santykis su administracine teise gali būti aptinkamas lyginant jas tarpusavyje ir ieškant sąlyčio taškų. Administracinės teisės sistema nėra įtvirtinta įstatymiškai, ji nėra privaloma. Jos egzistavimas siejamas iš esmės su administracinės teisės mokymo dalyko dėstymu aukštosiose mokyklose ir šio mokymo dalyko programomis. Administracinės teisės moksle jos sistema sudaryta iš bendrosios (institucinės) ir specialiosios (šakinės) dalių. Loginiu ir techniniu požiūriais tokia administracinės teisės sandara iš pirmo žvilgsnio sudaro galimybę studijuoti šią šaką dviem aspektais: pagrindinės administracinės teisės institucijos (objektai, subjektai, veiklos formos) ir šakiniu. Tačiau ji turi du reikšmingus trūkumus: 1) rodo administracinę teisę vienpusiškai, išimtinai valstybinio valdymo aspektu; 2) didaktiniu požiūriu pasmerkia šakinę dalį kartu su policijos teise sąstingui ir kelia ne tokį rimtą studentų ir dėstytojų požiūrį į ją. Lietuvos administracinės teisės moksle jokių naujų pasiūlymų, sprendimų, požiūrių įvairovės dėl administracinės teisės sistemos šiandien neturime. Manytina, kad

teisės šakos funkcionalumas, galimybė jos normomis daryti realų poveikį visuomeniniams santykiams, patogumas naudotis šios teisės šakos normomis glūdi būtent jos sistemoje. Galima net teigti, kad teisės šakos sistema turi tiesioginę įtaką jos sampratai, nes iš sistemos galima spręsti apie teisės šakos reguliavimo objektą. Administracinės teisės reguliavimo objekto eksplikavimas į visą valstybinį valdymą (valstybinį administravimą) tiesiog įpareigoja jį suskaidyti į mažesnius konkretesnius struktūrinius vienetus. Tačiau to negalima daryti teisės šakos sąvokoje, nes ji pasidarytų per daug gremėzdiska ir nekonkreči. Čia galėtų padėti naujas požiūris į administracinės teisės sistemą, juo labiau kad egzistuojanti administracinės teisės sistema pastaruoju metu nėra tyrinėta. Todėl galima daryti prielaidą, kad ši sistema jau paseno ir nebeatitinka šiandienos poreikių. Apskritai galima teigti, jog administracinės teisės objektas kinta ir keičiasi veikiamas socialinių, ekonominių, politinių ir visuotinės transformacijos procesų greičiau už jo teisinių reguliavimo priemonių sistemą. Kaip tai įmanoma? Juk valstybėje neįmanoma jokia neteisinės formos valdymo veikla. Negalima priimti sprendimų, kurie nebūtų įforminti teisės aktais. Atsakymas glūdi teisinių reguliavimo priemonių sistemos ir pačių teisinių reguliavimo priemonių santykiyje. Valdymo veiklą valstybėje reglamentuoja konkretūs įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, sudarantys įstatymų sistemą. Ši įstatymų sistema labai sunkiai pasiduoda tyrimui dėl savo didelio dinamiškumo, ją sudarančių elementų milžiniško skaičiaus ir dėl atvirkščiai proporcingo bandymų skaičiaus tokį tyrimą atlikti. Tačiau įstatymų sistema yra pozityvioji teisė, objektyviai egzistuojanti ir daranti realų poveikį valstybės gyventojams, valstybės valdžios institucijoms, etc. To negalima tvirtai pasakyti apie mūsų minėtą teisinių reguliavimo priemonių sistemą, kuri, palyginti su įstatymų sistema, yra sąlygiška ir gyvuoja teisės mokslininkų, studentų, dėstytojų ir daug rečiau – teisės taikytojų sąmonėje. Jos materialus pasireiškimas yra vadovėliai, monografijos, disertaciniai tyrimai, mokymo programos. Nuo to, kaip bus teoriškai sumodeliuotos įstatymus sudarančių teisės normų grupės, šiuolaikinėje Lietuvoje priklauso daug mažiau, negu kartais tikisi šių teorinių modelių kūrėjai. Kita vertus, teisės šakos nėra vien tik teisės normų sistemos, jos turi savitą teisinio poveikio visuomeniniams santykiams metodologiją, teisinio reguliavimo principų sąrašą ir kt. Jų žinojimas bent jau gali padėti įstatymų leidėjui nepainioti šių svarbių teorinių dalykų praktinėje teisėkūroje. Tačiau tokia praktinė teisės šakų nauda galima tik esant sąlygai, kad teisės šakos siūlomos mokslinės tiesos, teisinės dogmos turi būti bent kiek pažangesnės negu jau įstatymų sistemoje egzistuojančios. Tačiau mokslinės rekomendacijos, kaip tobulinti įstatymų leidybą, jau neturėtų būti grindžiama teisinių abstrakcijų tyrinėjimu ir kūrimu. Jos įmanomos tik kaip pozityviosios teisės aktų mokslinio tyrimo išdava. Šiuo aspektu svarbūs lyginamieji teisės šakų, jų pošakių, atskirų teisės institutų sisteminiai lyginamieji moksliniai tyrimai, leidžiantys ne tik mechanškai sulyginti tiriamuosius objektus, tačiau ir juos pačius geriau pažinti. Administracinė ir policijos teisė tarpusavyje gali būti lyginamos reguliavimo objekto ir reguliavimo metodo aspektais.

1. Reguliavimo objektas. Administracinės teisės restruktūrizavimo prielaidos

Policijos teisės reguliavimo objekto reikia ieškoti objektyvioje teisinėje realybėje, nagrinėjant teisės aktus. Policijos teisės normos, iš kurių sudaryti minėti įstatymai, sukuria teises prielaidas teisiškai reglamentuoti asmens, valstybės ir nacionalinio saugumo sričių valstybinį administravimą. Aptariamų įstatymų sąvokų giminingumas, šių institucijų bendras naudojimasis tais pačiais veiklos metodais, šių įstatymų paskirties bendrumas, jų normų tarpusavio sąveikos lygis leidžia kalbėti apie įstatymų ir kai kurių poįstatyminių teisės aktų, reglamentuojančių asmens, visuomenės, valstybės bei nacionalinį saugumą, taip pat Lietuvos teisės saugos institucijų valdymo ir veiklos teisinį reglamentavimą, sistemą.

Nacionalinio saugumo sistema apima keletą valstybės institucijų, užtikrinančių teisės saugą ir įgyvendinančių valstybės politiką asmens, visuomenės, nacionalinio saugumo užtikrinimo ir viešosios tvarkos apsaugos srityje.

Valstybės saugumo klausimai priklauso kitų teisės saugos institucijų, nesančių vidaus reikalų sistemoje, valdymo ir veiklos teisinio reglamentavimo sričiai. Keista, tačiau tokiai, nė kiek ne mažiau svarbiai (palyginti su socialine, sveikatos apsauga ar bet kuria kita valdymo sritimi) valdymo sričiai reguliuoti nėra sukurta atskira, vietinė teisės šaka ar bent jau teisės pošakis. Aptariamoju atveju administracinės teisės pošakio poreikį lemia objektyviai vykstantis, natūralus administracinės teisės ypatingosios dalies restruktūrizavimo procesas. Sustabarėjusi šios teisės šakos ypatingoji dalis natūraliai nebegali atlikti savo reguliavimo funkcijos ir yra kiek chaotiškai užpildoma naujai priimamų teisės normų. Akivaizdu, jog siauresnį reguliavimo objektą turintis administracinės teisės pošakis gali tapti efektyvesne visuomeninių santykių reguliavimo priemone, ypač jeigu jo teisės normų įgyvendinimas

susijęs su labai konkrečių valstybės institucijų veikla. Ši aplinkybė ir objektyviai vykstantys Lietuvos administracinės teisės ypatingosios dalies kokybinio kitimo procesai leidžia laikyti policijos teisę administracinės teisės pošakiu, kurio normomis vadovaujantis steigiamos ir veikia bent keletas valstybės institucijų, sudarančių arba nesudarančių sistemą.

Bet kuriuo atveju būtent teisėsaugos institucijų koegzistavimo ir jų bendro veikimo faktas leidžia kalbėti apie visuomeninius santykius, kurie sudaro ganėtinai svarbią grupę tam, kad būtų galima reikalauti juos reguliuojančio teisės pošakio. Svarbu pažymėti, jog, mūsų nuomone, policijos teisė nėra tik hipotezė. Ji – objektyvi teisinė realybė, *de facto* egzistuojanti sistema teisės normų, apibrėžiančių teisėsaugos institucijų ir jų statutinių valstybės tarnautojų pareigas, teises ir atsakomybę, jų santykius su piliečiais, baigtinius administracinių nusižengimų, administracinių nuobaudų ir organų, įgaliotų juos taikyti, veiklos metodus, tiesioginių prievartos priemonių taikymo tvarką, taip pat administracinių teisės pažeidimų teiseną.

Sistemos nustatymas tarp tiriamų tikrovės reiškinių – vienas didžiausių galimų mokslo laimėjimų, teikiančių tikrąjį pažinimo džiaugsmą. Juo labiau kad egzistuoja gana kompaktiška tarpusavyje susijusių panašų reguliavimo objektą turinčių įstatymų ir poįstatyminio pobūdžio teisės aktų grupė. Šie teisės aktai reglamentuoja teisėsaugos institucijų steigimą ir veiklą, administracinės atsakomybės taikymą už pažeidimus, kurie žinybingi teisėsaugos institucijoms taikant administracinės prievartos priemones (administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemones, administracines prevencines prievartos priemones, administracines kardomasias prievartos priemones, įskaitant specialiųjų priemonių ir šaunamojo ginklo panaudojimą), administracinę priežiūrą, operatyvinę veiklą. Ši įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų grupė turi ne tik bendrą teisinio reguliavimo objektą, tačiau ir giminingus teisinio reguliavimo metodus, įtvirtintus jų teisės normose. Bendra minėtuose įstatymuose yra tai, kad didžioji dauguma jų skirti ne tik teisėsaugos institucijų veiklai teisiškai reglamentuoti, bet ir jų valstybiniam bei vidaus administravimui užtikrinti.

Plačiąja prasme šių įstatymų paskirtis sietina su pačių teisėsaugos institucijų paskirtimi, būtent su asmens, visuomenės, valstybės bei nacionalinio saugumo užtikrinimu. Pagrindiniai policijos teisės šaltiniai yra: Konstitucija, Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas, Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, Policijos veiklos įstatymas, Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas, Vadovybės apsaugos įstatymas, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymas, Priešgaisrinės saugos įstatymas, Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas, Valstybės saugumo departamento įstatymas, Valstybės saugumo departamento statuto patvirtinimo įstatymas, Karo policijos įstatymas, Operatyvinės veiklos įstatymas, Žvalgybos įstatymas, Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas. Šį sąrašą galima būtų labai išplėsti įtraukiant visus įstatymus ir poįstatyminius norminius teisės aktus, kuriuos taiko savo veikloje teisėsaugos institucijos bei kontrolę ir priežiūrą vykdančios institucijos.

Administracinė teisė turi unikalų reguliavimo objektą, kurį kai kurie autoriai išskiria kaip dalyką. „Apibrėžti administracinės teisės reguliavimo dalyką padeda tam tikri požymiai. Tai vykdomosios institucijos dalyvavimas teisiniame santykiyje, šalių organizacinis ar administracinis tarpusavio pavaldumas, viešas santykių dalyvių veiklos pobūdis ir kt. Antra vertus, formalus tokio požymio buvimas ne visada lemia santykio administracinę prigimtį, tai yra valstybės vykdomosios valdžios sferoje gali atsirasti ir konstitucinių, turtinių bei kitokių santykių. Todėl administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimas gali būti nagrinėjamas tikrai remiantis konstitucine, darbo, civiline ir kitomis teisės šakomis“ [1]. Šis objektas sutampa su visa valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimo sistema. Reikia sutikti su A. Kermirovu, kad: „būtent vykdomoji valdžios šaka, kurios viršūnėje yra Vyriausybė, sutelkia savo rankose neišmatuojamai didesnius finansinius, materialinius techninius, organizacinius, galiausiai žmogiškuosius išteklius, palyginti su kitomis valdžios šakomis. Būtent ji dažniausiai savarankiškai formuoja ir įgyvendina vidaus ir užsienio politiką. Ji taip pat įgyvendina kasdieninį operatyvų visuomenės valdymą. <...> Dar vienas nagrinėjamos valdžios šakos galybės įrodymas yra ta aplinkybė, kad ji turi visą ir net galima sakyti išsamią informaciją apie visose visuomeninio organizmo gyvenimo srityse ir tarptautinėje arenoje vykstančius procesus. Be to, Vyriausybė šiandien turi labai dideles galimybes paveikti kitas valdžios struktūras, pirmiausia Parlamentą <...>. Galima pasakyti, kad Vyriausybė iš tikrųjų visiškai kontroliuoja visas įstatymų leidybos proceso stadijas darydama jam lemiamą įtaką. Todėl dauguma demokratinėse šalyse priimamų įstatymų yra ne parlamentinės, o vyriausybės kilmės, nes tiesiogiai arba netiesiogiai buvo remiami vykdomosios valdžios. Galiausiai visuotinai žinoma, kad didžiąją norminių aktų, veikiančių valstybėje, dalį priima ne Parlamentas, o Vyriausybė“ [2, p. 72–73]. Aišku, negalima tvirtinti, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė visiškai kontroliuoja visas įstatymų leidybos proceso stadijas darydama jam lemiamą įtaką, tačiau akivaizdu, kad Vyriausybė Lietuvoje yra aktyviausia įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendintoja. Kad ir kaip ten būtų, ad-

ministracinės teisės reguliavimo objektas apima visų ūkio šakų, socialinės, administracinės politinės sričių valstybinį valdymą. Remdamasi administracinės teisės normomis valstybė sukuria prielaidas tiesiogiai administruoti atskirus ekonomikos sektorius, mokesčių surinkimą, valstybės tarnybą, socialinę apsaugą, sveikatos apsaugą, logistiką, kitas valstybės gyvenimo sritis ir šiuos ketinimus atspindi 13 Lietuvoje šiuo metu esančių ministerijų. Lietuvos Respublikos Vyriausybės, kaip pagrindinės vykdomosios valdžios institucijos, kurią sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai, veiklos pagrindus nustato administracinės teisės normos, tiesiogiai įgyvendinančios Konstituciją. Administracinė teisė suteikia visų viešojo administravimo institucijų veiklos norminį pagrindą, nes būtent iš šios teisės šakos normų yra sudaryti jų steigimą ir veiklą reglamentuojantys teisės aktai. Kitaip tariant, administracinė (valdymo) teisė yra vykdomosios valdžios įgyvendinimo teisinis pagrindas. Todėl jos reguliavimo objektas sutampa su vykdomosios valdžios valdymo poveikio objektu ir gali būti įvardytas kaip pati valstybė. Šioje dalyje administracinės teisės reguliavimo objektas sutampa su konstitucinės teisės reguliavimo objektu, o administracinės teisės normos laikytinos Konstitucijos normų garantais, nes jas tiesiogiai įgyvendina.

Policijos teisės reguliavimo objekto problema sietina su visuomeninių santykių, reikalaujančių susisteminto reguliuojamojo poveikio, nustatymu. Pažymėtina, kad policijos teisės reguliavimo objektą sudarančių visuomeninių santykių grupė, viena vertus, pasižymi savo platumu ir gausa, kita vertus, dažnai būna labai individualizuota. Tai būdinga visiems administracinės teisės įtakos srityje esantiems visuomeniniams valdymo pobūdžio santykiams. Policijos teisė reguliuoja visuomeninius santykius, susiklostančius siauresnėje srityje negu administracinė teisė. Jos norminį pagrindą sudaro teisės saugos institucijų, kontrolę ir priežiūrą vykdančių institucijų steigimą ir veiklą reglamentuojančių teisės aktų normos. Šie teisės aktai (įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai) nukreipti institucijų veiklai užtikrinti ir padėti joms įgyventi jų uždavinius bei atlikti policijos funkcijas. Visų viešojo administravimo institucijų sistemos pagrindus nustato administracinė teisė. Policijos teisė įtvirtina teisės saugos institucijų sistemos pagrindus. Šiuo metu nėra išskirti Lietuvos administracinės teisės atskiri pošakiai. Kita vertus, galima teigti, kad finansų teisė, mokesčių teisė, ekologinė teisė ir kitos mažiau žinomos teisės šakos arba jomis pretenduojančios tapti teisės normų grupės iš esmės laikytinos administracinės teisės pošakiais arba galėtų tokios tapti. Pavyzdžiui, kaip ganėtinai konsoliduotą teisės normų grupę galima įvardyti valstybės tarnybą reglamentuojančias teisės normas. Tokios teisės normų grupės darbo pavadinimas – valstybės tarnybos teisė. Valstybės tarnybos teisė reglamentuoja visuomeninius santykius, kurių sąrašas atspindi valstybės tarnybos sąvokoje „teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma“ [3]. Valstybės tarnybos teisės reguliavimo objektas – pagrindiniai valstybės tarnybos principai, valstybės tarnautojo statusas, atsakomybė, darbo užmokestis, socialinės ir kitos garantijos, valstybės tarnybos valdymo teisiniai pagrindai. Norminis valstybės tarnybos teisės pagrindas – tai teisės normos, sudarančios Valstybės tarnybos įstatymą ir poįstatyminius aktus, skirtus šiam įstatymui įgyvendinti. Valstybės tarnybos teisės reguliavimo objektas kai kuriais atvejais peržengia administracinės teisės objekto reguliavimo ribas, nes valstybės tarnautojai tarnauja ne tik vykdomosios valdžios institucijose. Be to, valstybės tarnybos teisės reguliavimo objektas turi daug bendra su konstitucinės darbo teisės, civilinės teisės reguliavimo objektais, todėl administracinės teisės bendrosios dalies teoriniai rėmai jai per ankšti. Reikėtų sutikti su N. Starilovo nuomone, kad „ateityje, tarnybinė teisė taps administracinės teisės, kuri bus atitinkamai kitaip struktūrizuota ir skirsis nuo dabartinio modelio, dalimi. Be tarnybinės teisės, administracinės teisės Ypatingosios dalies struktūra, manytina, bus sudaryta iš: policijos (milicinės) teisės, municipalinės teisės, statybos teisės, administracinės deliktinės teisės, muitų teisės, mokyklinės teisės ir kai kurių kitų šakų. Žinoma, šias teisės šakas dėl glaudaus jų ryšio su administracine teise galima pavadinti pošakiais. Tačiau tuomet bus būtina nustatyti sąvokas „teisės šaka“ ir „teisės pošakis“ [4, p. 5]. Manytina, kad tokia arba panaši administracinės teisės ypatingosios dalies sistema galėtų būti priimtina ir Lietuvoje. Kita vertus, „teisės šakos“ ir „teisės pošakio“ sąvokos nėra naujos ir visiškai netyrinėtos. Teisinėje literatūroje įvardijamas teisės pošakis. Pavyzdžiui, S. Vansevičius teigia, kad „didelių teisės šakų viduje išsiskiria pošakiai, apimantys keletą tos šakos institutų. Pošakį sudaro grupė teisės normų, turinčių bendras principines nuo-

status, būdingas keletui teisės šakos institutų“ [5, p. 146]. A. Vaišvilos nuomone, „nustatant, kas bendra tarp skirtingų institutų teisės normų, sukuriamas antrasis, bendresnis teisės normų integracijos lygmuo – teisės pošakis, jungiantis kelis teisės institutus ir sudarantis santykiškai savarankišką teisės šakos dalį“ [6, p. 262]. Pažymėtina, kad A. Vaišvila nurodo ir tam tikrus teisės šakos ir teisės pošakio skirtumus pabrėždamas atskiro teisinio reguliavimo metodo būtinumą savarankiškai teisės šakai išskirti: „savarankiškai teisės šakai atsirasti neužtenka, kad ji reguliuotų santykiškai izoliuotą socialinių santykių grupę. Dar reikia, kad ta santykių grupė būtų reguliuojama ir atskiru metodu. <...> Savarankiškos teisės šakos atsiradimo sąlygos yra: 1) visuomeninių santykių savitumo laipsnis; 2) jų socialinė svarba; 3) nebuvimas galimybės tuos santykius sureguliuoti jau turimų teisės šakų normomis; 4) būtinybė taikyti šiai santykių grupei specialų teisinio reguliavimo metodą“ [6, p. 262]. Taigi darytina išvada, kad teisės šaką nuo teisės pošakio skiria atskiro teisinio reguliavimo metodo buvimas arba nebuvimas. Be to, priimant A. Vaišvilos pateiktą teisės pošakio definiciją darytina prielaida, kad galimybė reguliuoti visuomeninius santykius jau turimų teisės šakų normomis negali būti laikoma kliūtimi kurtis teisės pošakiams, nes jie neperžengia teisės šakų, kurių dalį sudaro, ribų. Beveik visuose viešosios teisės šaltiniuose, išskyrus baudžiamąją teisę, baudžiamojo proceso teisę, bausmių vykdymo teisę ir darbo teisę yra teisės normų, skirtų administracinės teisės objekto – vykdomosios valdžios – teisiniam reglamentavimui užtikrinti. Labai didelė dalis viešajai teisei priskirtinų įstatymų ir poįstatyminio pobūdžio teisės aktų šiuo metu nėra susisteminti. Teisės aktai, kuriuose yra administracinės teisės normos, administracinėje teisėje priimti laikyti jos šaltiniais. Tačiau labai sunku įsivaizduoti teisės šaką, turinčią keliolika tūkstančių šaltinių (daugiau nei 3 tūkstančiai įstatymų ir dar daugiau Vyriausybės nutarimų, ministrų įsakymų ir kt.). Atskirų administracinės teisės normų šiuo atveju būtų tiek daug, kad tikslių skaičių pateikti beveik neįmanoma. Tokia padėtis sudaro prielaidas ieškoti būdų tobulinti administracinės teisės sistemą. Dabartinis jos suskirstymas į bendrąją ir ypatingąją dalis, neišskiriant savarankiškų teisės pošakių, pagrįstas tradiciniu požiūriu į teisės šakų struktūrą. Tuo tarpu savarankiškų pošakių išskyrimas administracinėje teisėje leistų geriau struktūrizuoti jos reguliavimo objektą ir ieškoti veiksmingesnių, naujų administracinio teisinio reguliavimo metodų. Kita vertus, administracinės teisės reguliavimo objektas gali būti ne tik geriau struktūrizuojamas, bet ir iš naujo „atrandamas“. Viso valstybės viešojo valdymo reglamentavimas – labai plati sritis vienai teisės šakai. Ji apima keletą didelių valdymo sričių, kuriose veikia šimtai valstybės institucijų. Teisinio reguliavimo objekto platumas sudaro prielaidas abejoti dėl sisteminio teisinio reguliavimo kokybės. Visos administracinės teisės ypatingosios dalies restruktūrizavimas šiuo metu atrodo laikytinas nerealiu uždaviniu, tačiau išskirti vieną ar du pošakius, mūsų nuomone, tiesiog būtina. Kita vertus, tolesnėje perspektyvoje administracinės teisės plėtra yra sunkiai prognozuojama. Manytina, kad reikėtų apsispręsti dėl administracinės teisės sistemos koncepcijos. Atsisakius tradicinio jos skirstymo į bendrąją ir specialiąją dalis (tai, mūsų nuomone, yra būtina siekiant išvengti vis didėjančio šios teisės šakos sąstingio), visą administracinę teisę galima būtų suskirstyti į du didelius pošakius: valdymo teisę ir policijos teisę. Kiekvienas iš šių pošakių jau galėtų būti suskirstytas į bendrąją ir specialiąją dalis. Kita administracinės teisės reformos koncepcija būtų grindžiama pošakių kūrimu pagal plačiausius ir savarankiškiausius institutus. Tokiu atveju, be policijos teisės, administracinei teisei galėtų priklausyti: valstybės tarnybos teisė, finansų ir mokesčių teisė, teisėkūros teisė ir kt. Tačiau tokio plataus pošakių spektro kūrimasis gali būti apribotas teisės teorijos nuostatų dėl specialaus reguliavimo metodo būtinumo. Tokio metodo dalis šių pošakių neturi. Savo ruožtu policijos teisė jau šiuo metu reguliuoja visuomeninius santykius, pasižyminčius savitumu. Šių santykių savitumas reiškiasi tiek teisiniu, tiek instituciniu lygiu. Bandysime įrodyti, kad policijos teisė turi ir savitą, kompleksinį teisinio reguliavimo metodą.

2. Reguliavimo metodas

Teisinio reguliavimo metodas „parodo, koku būdu konkreti teisės norma daro poveikį visuomeniniams santykiams“ [7, p. 338]. Pažymėtina, kad policijos teisei priskirtinas ir savitas visuomeninių santykių reguliavimo metodas. Iš tarybinės administracinės teisės, kurios metodologija buvo pagrįsta komunistine ideologija, Lietuvos administracinė teisė paveldėjo įtikinimo metodo vyravimą teisiniame reguliavime. Kita vertus, atrodo paradoksaliau, tačiau realiame gyvenime ir gyventojų sąmonėje administracinė teisė tapatinama būtent su administracinės atsakomybės (nuobaudų), draudimų, apribojimų ir prievartos priemonių taikymu. Tai normalu, nes kaip administracinės teisės dalis reikėsi ir reikėsi policijos teisė. Prievarta užtikrindama teisės normų vykdymą valstybė vykdo savo policinę funkciją ir tai ji daro pasinaudodama policijos teise. Būtent policijos teisei būdingi paliepimo, nuro-

dymo ir administracinės prievartos metodai. Jie reiškiasi per teisėsaugos, kitų valstybės institucijų ir valstybės tarnautojų bei valstybės pareigūnų turimus viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims. Policijos teisės poveikis reguliuojamiems visuomeniniams santykiams reiškiasi ir ribojančiu – draudžiančiu teisinio reguliavimo metodu, nustatančiu specifinį poveikį žmogaus elgesiui – stebėjamą (priežiūrą) ir galimybę taikyti atskirų asmenų atžvilgiu operatyvinės veiklos metodus bei administracines nuobaudas.

Operatyvinės veiklos metodai priskirtini policijos teisės teisinio reguliavimo metodams, kuriais yra daromas poveikis policijos teisės visuomeniniams santykiams. Dėl operatyvinės veiklos priskyrimo policijos teisei autorius jau yra išsakęs savo nuomonę.¹ Kita vertus, ši tema reikalauja nuodugnesnio nagrinėjimo. Operatyvinės veiklos metodai – tai „būdai gauti operatyvinę informaciją“ [8]. Operatyvinės veiklos įstatyme nustatyti šie operatyvinės veiklos metodai: „operatyvinė apklausa, operatyvinė apžiūra, operatyvinis patikrinimas, operatyvinis sekimas, agentūrinis metodas, elektroninė žvalgyba“ [8]. Policinė šių metodų paskirtis gerai atsiskleidžia jų sąvokose. Tarkime, „operatyvinė apklausa – operatyvinės veiklos metodas, kai informacija gaunama tiesiogiai bendraujant su informaciją turinčiu asmeniu. Slapta operatyvinė apklausa – operatyvinės apklausos rūšis, kai jos vykdytojo priklausomybė operatyvinės veiklos subjektui yra užšifruojama. Operatyvinė apžiūra – operatyvinės veiklos metodas, kai informacija gaunama viešai, užšifruotai ar slapta apžiūrint daiktus, dokumentus, patalpas, transporto priemones, vietoje, asmenis ir kitus objektus. Operatyvinis patikrinimas – operatyvinės veiklos metodas, kai informacija gaunama atliekant slaptą operatyvinę apklausą bei užšifruotą operatyvinę apžiūrą“. Tokie veiksmai yra tam tikras poveikis operatyvinės veiklos objektui, kuris nebūtinai atsiranda vos tik pritaikius operatyvinės veiklos metodą. Dažniausiai asmuo net nežino, kad jos atžvilgiu vykdomas operatyvinis tyrimas. Teisinės pasekmės asmeniui atsiranda, kai remiantis informacija, surinkta operatyvinės veiklos metodais, jo atžvilgiu pradedamas ikiteisminis tyrimas, apribojama jo laivė, teismo paskiriami įpareigojimai. Atliekant operatyvinius veiksmus gauti duomenys apie asmenis, įvykius ar kitus objektus saugomi operatyvinėse įskaitose, todėl teisinės pasekmės asmenims gali pasireikšti ir kitaip. Tarkime, pagal Ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymą „B, C kategorijų ginklų, jų šaudmenų negali įsigyti ir turėti fizinis asmuo, nesantis nepriekaištingos reputacijos“ [9], tuo tarpu „nepriekaištingos reputacijos asmeniu nelaikomas asmuo, kuris įrašytas į operatyvinę įskaitą“ [9]. Operatyvinės veiklos metodai atitinka teisinio reguliavimo metodo apibrėžimą taip pat ir tuo, kad yra įtvirtinti teisės normose. Plačią šių metodų paskirtį rodo ir platus operatyvinės veiklos objektų sąrašas: „rengiamos, daromos arba padarytos nusikalstamos veikos, jas rengiantys, darantys ar padarę asmenys, šių asmenų aktyvūs veiksmai neutralizuojant operatyvinę veiklą arba įterpiančius nusikalstamų struktūrų narius į teisėsaugos, krašto apsaugos ar kitas valstybės valdžios ir valdymo institucijas, kitų valstybių specialiųjų tarnybų veiklą bei kiti su valstybės saugumu susiję asmenys ir įvykiai“. Iš šio sąrašo matyti, kad operatyvinė veikla – tai ne tik su nusikalstamomis veikomis, bet ir apskritai su valstybės saugumu susijusi nuolatinio pobūdžio veikla, atliekama teisinėmis priemonėmis, taikant specifinius metodus, kurie, įtvirtinti policijos teisės normose, yra policijos teisės reguliavimo metodai. Taigi policijos teisės teisinio reguliavimo metodas laikytinas kompleksine administracinių viešo ir neviešo pobūdžio metodų visuma. Tuo policijos teisės reguliavimo metodas yra unikalus ir skiriasi nuo kitų teisės šakų, taip pat ir nuo administracinės teisės reguliavimo metodų.

Atskiras policijos teisės reguliavimo metodo aspektas – draudimai ir apribojimai, kurie yra užtikrinti valstybės prievarta. Didžioji dalis draudimų, įvairių apribojimų numatyta policijos teisės normose. Jei šie draudimai ir apribojimai nevykdomi, teisėsaugos institucijų pareigūnai arba teismas turi teisę taikyti prevencines prievartos priemones (pvz., Organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatyme numatytos priemonės: oficialus įspėjimas, teismo įpareigojimai), kardomąsias prievartos priemones (pvz., fizinę prievartą, psichinę prievartą, specialiąsias priemones, šaunamąjį ginklą, sprogstamąsias medžiagas) ir administracines nuobaudas. Šie policiniai metodai reikalingi viešajai tvarkai valstybėje palaikyti. Viešoji tvarka – tai vienas iš veiksnių, lėmusių šiuolaikinės administracinės teisės atsiradimą (poreikis apsaugoti viešąją tvarką miestuose sudarė sąlygas XVIII a. susiformuoti policijos teisei, kuri XX a. pradžioje transformavosi į administracinę teisę). Plačiąja prasme viešoji tvarka apima visos visuomenės socialinės gerovės ir organizuotumo pagrindus, nacionalinį saugumą, beveik visus visuomeninius santykius. Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkte teigiama: „Lietuvos Respublikos Vyriausybė tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką“ [10]. Didžiausios teisėsaugos institucijos – policijos vienas iš pagrindinių policijos uždavinių yra užtikrinti viešąją tvarką. Policija yra pagrindinis Vyriausybės „įrankis“ įgyvendinti

¹ Plačiau žr.: D. Žilinskas Policijos teisės prielaidos: operatyvinės veiklos teisinio reglamentavimo problema // Jurisprudencija: mokslo darbai. Vilnius, 2003. T. 49 (41). P. 54–61.

nant konstitucinę funkciją – garantuoti viešąją tvarką (kitai Vyriausybės konstitucinei funkcijai – garantuoti valstybės saugumą – tarnauja mūsų jau minėti operatyvinės veiklos metodai, kuriuos instituciškai reprezentuoja Valstybės saugumo departamentas. Deja, šis departamentas Vyriausybei niekaip nesubordinuotas). Policijos veiklos įstatyme numatyta, kad: „Policija – asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų visuma“ [11]. Viešoji tvarka yra vientisas ir integruojantis policijos veiklos ir apsaugos objektas, leidžiantis policiją ir kitas teisės saugos institucijas užtikrinti žmogaus teises ir laisves, vykdyti nusikalstamų veikų prevenciją. Kita vertus, tai daroma policiniais metodais, kurių taikymo subjektų ratas plečiasi. Be teisės saugos institucijų pareigūnų, juos turi teisę taikyti aplinkos apsaugos inspektoriai, valstybiniai miškų pareigūnai ir kitų kontrolę bei priežiūrą vykdančių valstybės institucijų tarnautojai.

Administracinės teisės reguliavimo metodas atstovauja valstybinio administravimo situacijai – šiuo metu besitęsiančiai prieš dešimtmetį prasidėjusiai sąvokų painiavai. Administracinės teisės teorijoje vartojamos sąvokos, atitinkančios jos formavimosi laikotarpį, tuo tarpu Lietuvos Respublikoje galiojantys įstatymai nustatė kitokias tuos pačius dalykus apibūdinančias sąvokas. Sąvokų problema yra labai svarbi, nes jose apibūdinamas administracinės teisės objektas, metodas, teisiniai santykiai, svarbiausi jos institutai. Galiojančiuose įstatymuose vartojamos viešojo administravimo, valstybinio administravimo subjektų, vidaus administravimo ir kitos sąvokos bei administracinės teisės teorijoje vartojamos valstybinio valdymo, valstybinio valdymo institucijų, vidinio valdymo ir kitos sąvokos. Apskritai šiuo atveju teorijos negalima labai skirti nuo praktikos, nes įstatymų tekstai yra ganėtinai teoretizuoti, juose gausu sąvokų, kurios įstatymų leidėjų valia tampa teisės normomis ir negali būti kvestionuojamos. Taigi administracinės teisės šaltiniai patys yra šiuolaikinės administracinės teisės bendroji dalis, jos teorinė bazė. Prie to prisideda ir teismų (ypač Vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Teismo) praktika, kuri nesant platesnių mokslinių tyrimų būtent ir formuoja administracinės teisės doktriną. Tuo tarpu didelių administracinės teisės metodologijos ir viešojo administravimo praktikos pokyčių nėra. Valdymo (administravimo) srityje yra nusistovėjusi tradicinė seka – pavedimas (įgaliojimas) – vykdymas – kontrolė. Ši seka teisiškai įgyvendinama organizacinėmis ir skatinančiomis priemonėmis. Tuo tarpu administracinės teisės išorinis veikimas, pasireiškiantis draudimais, leidimais, kontrole, priežiūra ir atsakomybės taikymu, iš esmės turėtų pereiti policijos teisei. Šis pasidalijimas reikštų, kad pozityvusis teisinis reglamentavimas, nustatantis tam tikrus administracinius teisinius režimus, taisykles, kartu su valdymo organizavimu priklauso administracinei teisei, o šių taisyklių laikymosi kontrolė, priežiūra, stebėjimas, neteisėtų veiksmų nutraukimas, prievartos ir sankcijų taikymas – policijos teisei. Toks pasidalijimas būtų logiškas ir metodologiškai pagrįstas. Be to, jis eliminuotų diskusiją dėl Administracinių teisės pažeidimų kodekso (toliau ATPK) santykio su administracine teise ir vietos joje. ATPK (arba Nuobaudų kodeksas) nustato sankcijas už daugybės teisės aktų (įstatymų ir poįstatyminių norminių teisės aktų) – administracinės teisės šaltinių pažeidimus. Todėl, remiantis mūsų anksčiau pasiūlyta pošakių sistema, šie teisės aktai priskirtini administracinei teisei, o atsakomybę už jų nesilaikymą nustatantis blanketinių nuorodų rinkinys – ATPK – policijos teisei. Prielaidu tam suteikia ir ATPK struktūra bei institucijų, turinčių įgaliojimus surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus ir skirti administracines nuobaudas sąrašas. „Administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja: 1) administracinės komisijos prie savivaldybių tarybų; 2) savivaldybių seniūnijų kaimo vietovėse seniūnai; 4) rajonų (miestų) apylinkių teismai (apylinkių teismų teisėjai); 5) policija, valstybinės inspekcijos ir kiti Lietuvos Respublikos įstatymų tam įgalioti organai (pareigūnai)“ [11]. Atskleidami tuos „kitus Lietuvos Respublikos įstatymų tam įgaliotus organus (pareigūnus)“, matome daugiausia valstybės institucijas, tarp kurių yra: teismai, teisės saugos institucijos (policija, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Priešgaisrinės apsaugos organai); tiesiog vykdomajai valdžiai atstovaujančios viešojo administravimo institucijos; vyriausybės įstaigos (Lietuvos geologijos tarnyba, Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Ryšių reguliavimo tarnyba, Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinė geodezijos ir kartografijos tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės); inspekcijos ir įstaigos prie ministerijų (Valstybinės mokesčių inspekcijos, Valstybinė darbo inspekcija, Energetikos valstybinė inspekcija prie Ūkio ministerijos, Valstybinė sėklų ir grūdų tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos ir kt.); kvaziteisminės ir reguliavimo funkcijas atliekančios komisijos ir tarybos (Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Lietuvos Respublikos vertybinių popierių komisija, Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba) ir kt. Daugiausia straipsnių tenka teismams, policijai ir kitoms teisės saugos institucijoms. Kitos institucijos, pagal jų steigimą ir veiklą reglamentuojan-

čius teisės aktus atlikdamos kontrolę ir priežiūrą, veikia policiniais metodais ir iš esmės įgyvendina policijos teisės normas. Tai labai gerai rodo joms ATPK suteikti įgaliojimai.

Išvados

„Policinių“ įstatymų sąvokų giminingumas, valstybės institucijų bendras naudojimas tais pačiais policinės (ši sąvoka apima administracinę bei operatyvinę veiklą) veiklos metodais, jų steigimą ir veiklą reglamentuojančių įstatymų paskirties bendrumas, jų normų tarpusavio sąveika leidžia kalbėti apie įstatymų ir kai kurių poįstatyminių teisės aktų, reglamentuojančių asmens, visuomenės, valstybės bei nacionalinį saugumą, viešąją tvarką, Lietuvos teisėsaugos institucijų valdymo ir veiklos teisinį reglamentavimą, sistemą. Šią teisinio reguliavimo sritį reglamentuojančių teisės aktų sistemos objektų egzistavimas – reali policijos teisės išskyrimo prielaida.

Savarankiškų požakių išskyrimas administracinėje teisėje leistų geriau struktūrizuoti jos reguliavimo objektą ir ieškoti veiksmingesnių, naujų administracinio teisinio reguliavimo metodų. Visą administracinę teisę galima būtų suskirstyti į du didelius požakius: valdymo teisę ir policijos teisę. Kita administracinės teisės reformos koncepcija būtų pagrįsta požakių kūrimu pagal plačiausius ir savarankiausius institutus.

Policijos teisės objektas apima dalį administracinės teisės reguliuojamų visuomeninių santykių, susiklostančių asmens, visuomenės, valstybės ir nacionalinio saugumo, viešosios tvarkos valstybinio administravimo ir teisėsaugos institucijų steigimo ir veiklos srityje.

Policijos teisės metodas, nors ir turi visus administracinės teisės metodui būdingus požymius, laikytinas kompleksiniu teisinio poveikio visuomeniniams santykiams metodu, apimančiu ir operatyvinės veiklos metodus bei administracinių prievartos priemonių taikymą.

Policijos teisės santykis su administracine teise yra teisės požakio ir teisės šakos santykis.



LITERATŪRA

1. **Andriuškevičius A.** Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai // Teisė: mokslo darbai. 2002/42.
2. **Кермиров А. Д.** О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право 2001. № 1.
3. **Lietuvos Respublikos** valstybės tarnybos įstatymas // Žinios. 1999. Nr. 66–2130
4. **Старилов Ю. Н.** О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5.
5. **Vansevičius S.** Valstybės ir teisės teorija: mokomoji priemonė. – Vilnius: Justicija, 2000.
6. **Vaišvila A.** Teisės teorija: vadovėlis. – Vilnius: Justicija, 2000.
7. **Vaišvila A.** Teisės teorija: vadovėlis. – Vilnius: Justicija, 2-asis papild. ir patais. leid. 2004.
8. **Lietuvos Respublikos** operatyvinės veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 65–2633.
9. **Lietuvos Respublikos** ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 13–467.
10. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija // Lietuvos aidas. 1992. Nr. 220; 1992. Nr. 33–1014.
11. **Lietuvos Respublikos** administracinių teisės pažeidimų kodeksas (rinkinys – segtuvas): Tekstas su pakeitimais ir papildymais / VĮ Teisinės informacijos centras.



Conditions for the Police Law: Relation between the Police Law and the Administrative Law

Dr. Dainius Žilinskas
Mykolas Romeris University

Keywords: *police law, administrative law, public order.*

SUMMARY

The article analyses the issues of modern Lithuanian legal administrative system. Security of a person, society and the State is a complex, political, sociological and legal phenomenon that ensures social well-being

thus in order to develop conditions for an effective legal protection of the aforementioned social values it is necessary that an appropriate system of national authorities is in place and a system of positive legal norms is in place to regulate the establishment and functioning of such authorities. By applying the selected methodological background of the police law it should be concluded that theoretical identity of the police law should be linked with the need for knowledge on securing protection of a person, society and the State by regulating it by a unified system of legal norms. It is suggested, that the structure of the administrative law branch should be improved by replacing general and special parts with sub-branches of the administrative law. It is proposed to stipulate that administrative law is divided into the governing law and the police law. The governing law would include laws and by laws that contain norms of the administrative law and that regulate public relations in the public administration sector and it would be the legal basis for exercising the executive powers. The police law would include institutes of application of control, supervision, coercion, operative action and administrative penalties and would regulate public relations that occur when nationally administering protection of a person, society, the State, national security and public order and by ensuring appropriate legal regulation of establishment and functioning of the Lithuanian law enforcement authorities. The police law is not only a hypothesis. It is an objective legal reality, a de facto existing system of legal norms that define obligations, rights and liability of law enforcement authorities and statutory civil servants thereof, their relations with citizens, finite list of methods for administrative breaches, administrative penalties and authorities to enforce them, procedure for application of direct coercion and jurisprudence for administrative breaches.

Relationship of notions found in the „police“ laws, application of same policing (this notion includes administrative and operative action) methods by the national authorities, unification of legislation regulating their establishment and functioning, relationship of their notions enables to speak of a system of laws and certain bylaws that regulate protection of a person, society, the State and the national security, public order, legal regulation of management and functioning of the Lithuanian law enforcement authorities. An objective existence of the system of legislation that regulates this legal sphere is a real pre-condition for a distinction of the police law.

Distinction of individual sub-branches within the administrative law would enable a better structuring of the object it regulates and a search for more effective and novel methods for administrative-legal regulation. The whole administrative law could be divided into two massive sub-branches: the governing law and the police law. Another concept for the reform of the administrative law could be based on development of sub-branches basing on the vastest and most independent institutes of this law.

The object of the police law contains the part of the public relations regulated by the administrative law that occur in the sphere of national administration of protection of a person, society, the State and the national security, public order and establishment and functioning of the law enforcement authorities.

Although the method of the police law contains all features typical for the method of the administrative law yet it should be treated as a complex method for legal impact upon public relations that includes methods of operative action and application of measures of administrative coercion.

External functioning of the administrative law manifests in prohibitions, permission, control, supervision and liability and thus should essentially be transferred to the police law. Such a division would mean that the positive legal regulation defining certain administrative-legal regimes and rules as well as the arrangements for governance would belong to the administrative law, while control, supervision, monitoring, prevention, application of coercion and sanctions pertaining to such rules would be part of the police law. Such a division would be logical and methodologically grounded. Moreover, it would eliminate the discussion on the relation of the Administrative Code (AC) with the administrative law and on the place of the former in the latter. AC (or the Code of Administrative Penalties) stipulates sanctions for breaches of many of legal acts (laws and bylaws containing legal norms) that are sources for the administrative law. Therefore basing on the aforementioned system of sub-branches such legislation should be part of the administrative law while the collection of references to liability for their breaches also known as the AC should belong to the police law. Conditions for such a reform are provided by the structure of the AC and the list of national authorities that have powers to issue protocols of administrative breaches and enforce administrative penalties.

