



ISSN 2029–2236 (print)
ISSN 2029–2244 (online)
SOCIALINIŲ MOKSLŲ STUDIJOS
SOCIAL SCIENCES STUDIES
2010, 4(8), p. 233–250.

SUTARTIES INSTITUTO PRITAIKYMAS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE: TEORINĖS IŽVALGOS

Gytis Kuncevičius

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2714 545
Elektroninis paštas gytis.kuncevicius@mruni.eu

Pateikta 2010 m. liepos 1 d., parengta spausdinti 2010 m. spalio 23 d.

Anotacija. *Sutarties ir ja grindžiamos teisinio reguliavimo technikos¹ taikymo administracinėje teisėje reikšmės skirtingų valstybių teisinėse sistemose pasireiškė įvairiais pavidalais. Vienose šalyse apsiribojo pripažinimu, kad viešojo administracija gali rinktis privatinės teisinės veiklos formas (privatinės sutartis), kitose susiformavo administracinių sutarčių institutas². Vis dėlto pradinuose administracinės teisės raidos etapuose sutarties institutas administracinėje teisėje ne tik kad nebuvo taikomas, bet ir buvo abejojama jo suderinamumas su fundamentalia šios teisės šakos ideologija. Todėl šis reikšmės pagrįstai gali būti įvardijamas kaip administracinės teisės kaitos padarinys, kėlęs ir šiandieną tebekeliantis mokslines diskusijas. Straipsnyje analizuojamos pagrindinės administracinės teisės kaitos kryptys, kaip sutarties instituto pritaikymą šioje teisės šakoje skatinantys veiksniai.*

Reikšminiai žodžiai: *administracinis aktas, sutartis, administracinė sutartis, teisinio reguliavimo technika, administracinės teisės funkcijos.*

- 1 Kategorija „teisinio reguliavimo technika“ šiame straipsnyje vartojama kaip bendrosios teisės (viešosios ir privatinės) kategorija ir suprantama kaip visuma teisinių būdų ir priemonių (teisėkūros ir teisės taikymo), leidžiančių įgyvendinti (realizuoti) teisę siekiant apibrėžtų tikslų. Guillien, R., et al. *Lexique des termes juridiques*. 16^e édition. Paris: Dalloz, 2007, p. 638.
- 2 Plačiau žr. Kuncevičius, G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų veiklos forma Lietuvoje: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 1(5): 151–169.

Įvadas

Temos aktualumas ir probleminė situacija. Nors modernioje teisės teorijoje³ šimtmėčius egzistuojanti tradicija administracinę teisę apibūdinti, kaip vaizdžiai rašė P. Vilutis, kaip „nelygybės teisė“⁴ ne visa apimtimi atspindi modernios administracinės teisės vertybinę orientaciją, pasakytina, kad toks šios teisės šakos apibūdinimas turi racionalų pagrindimą. Sutarties instituto taikymo administracinėje teisėje užuomazgos XIX a. ir iki šių laikų besitęsiantis šis procesas ilgą laiką atrodė kaip revoliucinis reiškinys, inspiravęs fundamentalius viešosios administracinės veiklos ir pačios administracinės teisės pokyčius. Administracinės teisės autonomiškumo susiformavimą, be kitų veiksnių, lėmė atsiradęs poreikis sukurti kitokią teisinio reguliavimo techniką, negu galėjo pasiūlyti privatinė teisė, kurios epicentre visada buvo sutartis. Vis dėlto vėlesniuose savo raidos etapuose administracinė teisė turėjo atsigręžti į sutartį kaip universalų teisinį instrumentą ir pritaikyti jį savo reguliuojamosioms reikmėms. Kintant valstybės ir žmogaus santykiui, kito ir viešosios administracijos veiklos formos bei metodai. Pagal šiuolaikinę valstybės ir piliečio santykių sampratą valstybės priedermė yra teikti piliečiui paslaugas, o tai ne tik nepaneigia sutartimi grindžiamų viešojo valdymo formų taikymo, bet ir reikalauja to⁵.

Lyginamosios administracinės teisės mokslas pateikia įvairias sutarties skverbimosi į administracinės teisės lauką priežastis. Iš jų paminėtini ideologiniai administracinės teisės pokyčiai, demokratizacijos procesai, efektyvumo viešajame valdyme reikalavimas, viešosios ir privatinės teisės suartėjimas, ekonominių procesų įtaka ir kita⁶. Šios permainos įpareigoja permąstyti sutarties kaip teisės instituto problemą ir jos vietą teisinėje bei teisės šaltinių sistemoje⁷.

Autoriaus nuomone, abstrahuojantis nuo atskirų socialinių pokyčių, darančių įtaką šiam reiškiniui, ir vertinant Lietuvos teisinės sistemos aktualijas, svarbiausiu veiksmu laikytina pati administracinės teisės kaita. Pagrindines šios kaitos kryptis rodo akivaizdi administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra bei šios teisės šakos funkcijų pokyčiai.

Straipsnio tyrimo objektas – administracinės teisės kaita kaip sutarties instituto pritaikymą administracinėje teisėje skatinantis veiksnys.

3 Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 346–347.

4 Vilutis, P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939, p. 27.

5 Vasileva, A. F. Dogovory v sfere predostavlenie publichnykh uslug: sravnitelno pravovoj analiz [Agreements in the Sphere of Render of Public Services: Comparative Legal Analysis]. Dogovor v publichnom prave. *Sbornik nauchnykh state*. Pod redakciej E. V. Gricenko i E. G. Babeljuk. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 192.

6 P vz., Bakhrakh, D. N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Moskva: Eksmo, 2007, p. 285; Tikhomirov, Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Management Based on Law]. Moskva: Formula prava, 2007, p. 95–97; Tikhomirov, Ju. A. *Administrativnoe pravo i process* [Administrative Law and Process]. Moskva: Izdanie Tikhomirova M. Ju., 2007, p. 27.

7 Shirabon, O. V. Normativno-pravovoj dogovor kak istochnik sovremennogo rossijskogo prava. *Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk* [Agreement of Normative-Legal Character as the Source of Contemporary Russian Law]. Moskva, 2007, p. 3–4.

Straipsnio tikslas – atskleisti ir išanalizuoti pagrindines administracinės teisės kaitos kryptis, lėmusias sutarties instituto pritaikymą šioje teisės šakoje.

Straipsnio uždaviniai: 1) apžvelgti sutarties instituto užuomazgų atsiradimą administracinio teisinio reguliavimo technikoje; 2) atskleisti ir išanalizuoti administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtros tendencijas ir jų įtaką sutarties instituto pritaikymui administracinėje teisėje; 3) išanalizuoti administracinės teisės funkcijų turinio kaitos tendencijas ir jų įtaką sutarties instituto pritaikymui administracinėje teisėje.

Regiant straipsnį taikyti sisteminės analizės, istorinis, lyginamasis, analitinis kritinis ir metaanalizės metodai.

1. Sutarties instituto užuomazgos administracinio teisinio reguliavimo technikoje

Administracinės teisės vienašališkumo įvaizdis turi gilų istorinį pagrindimą, glūdinį šios teisės šakos autonomiškumo⁸ susiformavimo ištakose. Teisės moksle žinoma, kad viešosios ir privatinės teisės atskyrimo poreikis buvo pagrįstas dar Romos teisininko Ulpiano (170–228 m.). Tačiau O. Beaud teigimu, nors šis skirstymas buvo žinomas, kaip tai patvirtina nuolat cituojama Ulpiano mintis, jau senovės romėnų, šis viešosios ir privatinės teisės atskyrimas tada nebuvo toks reikšmingas, koks jis yra dabar. Iš esmės skirstymas į *ius privatum* ir *ius publicum* tapo klasikiniu santykinai neseniai, maždaug XVII a. viduryje⁹. Taigi, formaliu požiūriu administracinė teisė yra palyginti nauja teisės šaka, kurios susiformavimas, ypač Vakarų Europoje, siejamas su pramoninėmis revoliucijomis ir moderniosiomis valstybėmis, pareikalavusiomis viešąjį valdymą reglamentuoti specialiomis normomis. Tą puikiai iliustruoja Prancūzijos administracinės teisės doktrinoje iki šiol vykstantys debatai dėl administracinės teisės autonomiškumo (specialumo) bendrosios (privatinės, civilinės) teisės atžvilgiu. Taip bandoma pagrįsti šios teisės šakos ir fundamentinių jos institutų, tokių kaip vienašalis administracinis aktas, legitimaciją. Administracinės teisės autonomijos idėja grindžiama keturiais elementais¹⁰. Iš jų nagrinėjamame kontekste svarbiausi du: vienašalio akto (pranc. *acte unilatéral*) istorinis vaidmuo formuojantis administracinei teisei bei tokiam aktui taikoma tiesioginio veikimo privilegijos (pranc. *privilège du préalable*) teorija¹¹.

Pirmojo elemento esmė ta, kad, žvelgiant istoriškai, administracinės teisės kūrimosi epicentre atsidadė vienašalis administracinis aktas kaip viešosios administracijos vei-

8 Autonomiškumas neturi būti suprantamas kaip izoliavimasis nuo kitų teisės šakų, o vertintinas kaip administracinės teisės savarankiškumas ta prasme, kad istoriškai jos susiformavimas siejamas su atsiskyrimu nuo privatinės (bendrosios) teisės.

9 Beaud, O. La distinction entre droit public et droit privé: un dualisme qui résiste aux critiques. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 31.

10 Skiriami tokie elementai: vienašalio akto pagrindinis vaidmuo istoriniame administracinės teisės formavime; tiesioginio veikimo privilegija; specialioji jurisdikcija (specializuota administracinės justicijos sistema); šaltinių autonomiškumas. Gaudemet, Y. Introduction. *L'exorbitance du droit administratif en question* (s). Université de Poitiers, 2004, p. 3–8.

11 *Ibid.*

klos instrumentas. Kuriantis privatinei teisei, branduolį sudarė prievolių teisė. Žinoma, vienašalis aktas nėra nežinoma kategorija privatinėje teisėje, tačiau „jis yra administracinės teisės dvasia, vienintelis galimas (įvykdomas) daugelyje administracinės veiklos sričių“¹².

Antrasis elementas – tiesioginio veikimo privilegija reiškia, kad viešajai administracijai daugelyje sričių yra suteikta teisė priimti vykdomuosius sprendimus. Tai yra viena esminių viešosios administracijos prerogatyvų, kadangi vienašalis administracijos valios išreiškimas sukelia teisinius padarinius. Viešosios administracijos priimtas aktas pradeda veikti, todėl jo privalomai galiai patvirtinti nereikia jokios išankstinės teismo intervencijos¹³.

Dar ir šiuo metu egzistuojantis administracinio akto, kaip visuotinai pripažįstamos viešojo valdymo formos, tapatinimas su vienašališku valdingu valios išreiškimu lėmė, kad jis ilgą laiką buvo priešinamas sutarties, kuri visada yra daugiašalis (dvišalis) aktas, kategorijai. Taip tarsi egzistuoja du skirtingi poliai, esminiai išreiškiantys viešosios ir privatinės teisės reguliavimo technikų turinį: vienoje pusėje vienašalis administracinis aktas, kaip vienašalis valios išreiškimas, kitoje pusėje – sutartis, kaip daugiašalis (dvišalis) aktas, kaip autonomiškų valių suderinimo rezultatas. Tačiau XIX a. pabaigoje XX a. pradžioje administracinės teisės erdvėje buvo iškelta idėja, kad vienašališkas viešosios administracijos aktas jau nebegali būti besąlygiškai taikomas visose jos veiklos srityse. Stiprėjant teisinės valstybės ideologijai susiformavo tendencijos į viešojo valdymo procesą vis plačiau įtraukti ir suinteresuotus asmenis, taip atsisakant griežto ir absoliutaus viešosios administracijos vienašališko veikimo tapatinimo su visa administracinės teisės logika. Todėl laikui bėgant viešojo administracija, norėdama priimti tam tikrus administracinius aktus, privalėjo gauti to akto adresatų sutikimą arba prašymą. Taip suinteresuotasis asmuo tam tikra apimtimi dalyvauja kuriant aktą, kadangi jis paskatina viešosios administracijos veikimą, išreiškdamas savo asmeninę valią, t. y. prašydamas viešosios administracijos veikti – priimti administracinį aktą – arba išreiškdamas savo sutikimą dėl akto priėmimo. Kaip rašo vokiečių autoriai, analizuojama administracinių aktų rūšis (vok. *Der mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakt*) visada domino doktriną ir praktiką¹⁴.

Ši praktika greit sulaukė mokslininkų atsako, todėl Vokietijoje ir Prancūzijoje atsirado mokslinės doktrinos, bandančios paaiškinti valių suderinimo teisinę prigimtį per administracinės teisės prizmę. Vertinant šią situaciją pabrėžtina keletas esminių dalykų.

Pirma, ilgą laiką buvo manoma, kad bet koks individo ir administracijos bendradarbiavimas, kaip privatinėje teisėje, turi būti grindžiamas sutartimi. Taip kilo idėja, kad tiek administracinės, tiek privatinės (civilinės) teisės aktas yra valios išreiškimas, todėl gali būti apibrėžti viena – teisės akto – sąvoka. Taip tarsi paneigiama administracinės

12 Gaudemet, Y., *supra* note 10, p. 3–8.

13 Gondouin, G., et al. *Dictionnaire de droit administratif*. 5^e édition. Paris: Dalloz, 2008, p. 316; Guillien, R., et al. *Lexique des termes juridiques*. 16^e édition. Paris: Dalloz, 2007, p. 518.

14 Forsthoft, E. *Taite de droit administrative allemande*. Traduit de l'allemand par Michel Promont. Bruxelles: Etablissements Emille Bruylant, 1969, p. 334.

teisės specifika, kadangi jos reguliavimo technika panašėja į privatinės teisės logiką, o joje svarbiausia yra valių suderinimas.

Antra, kaip atsakas į tai išryškėjo tendencija apginti administracinės teisės autonomiškumą pabrėžiant, kad net ir toks valių suderinimas gali būti paaiškinamas administracinio akto sąvoka, taip pabrėžiant jo administracinę teisinę prigimtį. Todėl valių suderinimas dar nereiškia, kad yra sutartis, kurios suderinamumas su administracinės teisės logika kai kuriose šalyse tuo metu buvo itin ginčijamas. Pavyzdžiui, vokiečių administracinės teisės klasikas O. Mayeris, žinomas kaip vienas didžiausių sutarties pripažinimo administracinėje teisėje priešininkų, netgi teigė, kad koncesijos aktas, kuriuo privačiam asmeniui suteikiama teisė teikti viešąsias paslaugas, yra ne sutartis, o administracinis aktas¹⁵.

Trečia, tokį valių derinimą bandant pagrįsti administracinės teisės logika tiek Vokietijos, tiek Prancūzijos teisės doktrinosose buvo plėtojamos dvišalių administracinių aktų (vok. *Zweiseitiger Verwaltungsakt*, pranc. *acte administratif bilatéral*) teorijos. Tai buvo kompromisinis variantas, teigiant, kad administracinės teisės pagrindas ir toliau lieka vienašalis valios išreiškimas (administracinis aktas), o valių suderinimo praktika sudaro atskirą administracinių aktų rūšį. Tai nepaneigia administracinio teisinio reguliavimo technikos originalumo ir skirtumo nuo privatinės teisės logikos.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad nepaisant to, kaip valių derinimo elementai administracinės teisės veikimo srityje buvo aiškinami skirtingų valstybių teisinėse sistemose, reikia pripažinti, kad tai buvo bene pirmieji sutarties požymių įtraukimo į administracinio teisinio reguliavimo techniką žingsniai. Nors, pvz., Vokietijoje ir dabar tradiciškai daugiausia dėmesio mokyme apie viešojo valdymo formas skiriama administraciniam aktui, kuris yra išimtinai vienašalė priemonė, tačiau pabrėžtina, kad viešojo valdymo formų sąrašas nėra baigtinis. Jos yra pavaldžios pokyčiams, susijusiems su administracinės teisinės praktikos poreikiais, nuo kurių priklauso sutarties, kaip viešojo valdymo formos, kaita.

2. Administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra kaip sutarties pritaikymą skatinantis veiksnys

Administracinės teisės samprata ir vaidmuo, o kartu ir reguliavimo dalykas skirtingose valstybėse gan pastebimai skiriasi. Dar tarpukario laikotarpiu vokiečių mokslininkas F. Fleineris atkreipė dėmesį, kad istorinės evoliucijos tėkmėje požiūriai į teisinių santykių prigimtį kito, tačiau šis transformacijų procesas nepakluso vienam ritmui skirtingose valstybėse. Todėl atsitiko taip, kad vienose valstybėse toks pats teisinis santykis reglamentuojamas privatinės teisės, o tuo metu kitoje valstybėje triumfuoja viešosios teisės koncepcija¹⁶. Atitinkamai tai lemia ir viešosios administracijos veiklos formų

15 Flogatis, S. *Contrat et acte administratif unilatéral. L'état de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*. Paris: Dalloz, 1996, p. 229–251.

16 Fleiner, F. *Les principes généraux du droit administratif Allemand*. Traduction de CH. Eisenmann. Paris: Librairie Delagrave, 1933, p. 37.

sąrangas, kadangi vienoje šalyse daugiau naudojamos privatinės (civilinės) sutartys, derinant jas su administraciniais aktais, o kitose – administracinės (viešosios teisinės) sutartys. Taigi, akivaizdu, kad viešosios administracijos veiklos metodų ir formų ypatumai atsiskleidžia per administracinės teisės reguliavimo dalyko apimtį ir jos kaitą.

Kaip atsakas į sparčiai kintančius žmogaus, visuomenės ir valstybės poreikius pradėjo sparčiai plėstis administracinės teisės reguliavimo dalykas. Dėl naujų visuomenės ir valstybės sąlygų bei poreikių „radikalčiai keičiasi valstybinio valdymo funkcijos, būdai bei administracinės teisinės jų įgyvendinimo priemonės, ypač dėl privatinės teisės plėtotės, socialinių, ūkio, ekonomikos apskritai ir kitų pokyčių šalyje“¹⁷.

J. J. L. Rubira rašo, jog „kalbant apie administracinės teisės apimtį liberalizmo ir konkurencijos eroje, pabrėžiama šios teisės šakos reguliavimo dalyko plėtros tendencija bei sąveika su private teise“¹⁸. Šią sąveiką būtina tinkamai įvertinti, nes būtent ji yra vienas iš veiksnių, skatinančių sutarties taikymą administracinėje teisėje. Vis dėlto pasakytina, kad sutarties taikymas administracinėje teisėje pasižymi tam tikra specifika ir negali būti mechaniškai tapatinamas su šiuo veiksmu privatinėje teisėje, kadangi esminiai administracinės teisės principai išlieka tie patys, užtikrindami šios teisės šakos tęstinumą. Administracinei teisei esant vienam iš kertinių teisinės sistemos pamatų, priskirtina ir esmingoji priedermė (vaidmuo) reguliuojant visuomeninius santykius visos teisinės sistemos lygmeniu. Nors teisinė sistema itin sparčiai diferencijuojasi, atsiranda naujų reguliuojamų santykių grupių specialiose srityse, o jų pagrindu skiriamos naujos teisės šakos ir pošakiai (finansų, mokesčių, aplinkos, energetikos, licencijavimo, viešųjų pirkimų, koncesijų, statybos teisė ir kt.), nederėtų pamiršti, kad tai nekeičia nusistovėjusių dėsnių: administracinė teisė, kaip viena pagrindinių teisinės sistemos dalių, savo reguliacine technika turi aptarnauti kitas teisės šakas, susibūrusias aplink klasikinį viešosios teisės branduolį ir pateikti esamas socialines teises sąlygas atitinkančias teisinio reguliavimo formules.

Teisus A. Andruskevičius teigdamas, kad „dabarties Lietuvos administracinė teisė išsiplėtojo į socialinį reiškinį“¹⁹. Šis autorius apibendrintai skiria tokias šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo sritis: viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykiai bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupės²⁰. Pasakytina, kad būtent asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupė lemia administracinės teisės dalyko kompleksiskumą ir neapibrėžtumą. Būtent šioje, vadinamųjų „išorinių“ santykių srityje ir atsiskleidžia administracinės teisės sąveikos su kitomis teisinės sistemos dalimis, kadangi minėti santykiai išplinta į socialinę, ekonominę, kultūrinę bei kitas valstybės ir privačių asmenų santykių sritis. Nors sutartis jau pritaikoma ir vidiniuose administraciniuose santykiuose, būtent išoriniuose santykiuose susiklostė prielaidos, pareikalavusios keisti administracinės teisės reguliavimo techniką bei

17 Bakaveckas, A., *et al.*, p. 17.

18 Rubira, J. J. L. Some trends in administrative law in the 21st century. *Texas International Law Journal*. 2001, 36: 601.

19 Andruskevičius, A., p. 131.

20 *Ibid.*

lanksčiai prisitaikyti prie naujai susiformavusių ir itin dinamiškų žmogaus, visuomenės ir valstybės socialinių, ekonominių ir kultūrinių poreikių.

Analizuojama administracinės teisės dalyko plėtros tendencija lyginamojoje teisėje vertinama nevienareikšmiškai. Neretai viešosios ir privatinės teisės mokslininkų disputai, kuriuose keliami aštrūs prieštaravimai, susiję su privatinės ar viešosios teisės galiojimo ribų problema. Neretai pabrėžiama, kad administracinė (viešoji) teisė daugelyje sričių užleidžia savo pozicijas privatinei teisei, jos formoms ir metodams, nes tai diktuoja rinkos ekonomikos ir liberalizmo sąlygos. Mintį, jog administracinė teisė užleidžia pozicijas civilinei teisei, palaiko ir V. D. Melgunovas. Jis teigia, kad sovietiniais laikais administracinė teisė stipriai veikė civilinę teisę, o šiuolaikinė administracinė teisė pasidavė modifikacijoms, susijusioms su civilinės teisės vaidmens išaugimu visuomenėje. Administracinė teisė perėmė civilinei teisei būdingesnes sutartimi grindžiamas valdymo formas²¹. Mūsų nuomone, apibrėžiant teisės galiojimo sritį neretai daroma metodologinė klaida tokį apibrėžimą grįsti teisinės veiklos formų, o ne susiklostančių santykių turinio teisine prigimtimi. Ypač tai pasakytina apie Lietuvą. Čia susiformavusi tradicija kiekvieną iš sutarties kylantį santykį tapatinti su privatinium teisiniu santykiu²². Tai, kad viešoji teisė naudoja privatinei teisei būdingus instrumentus, dar nereiškia, kad būtina tą santykį reguliuoja privatinė teisė. Gali būti taip, kad konkrečiu atveju modeliuojamas mišrus teisinis reguliavimas, derinant viešosios ir privatinės teisės instrumentus. Puičiausias tokio derinimo pavyzdys – administracinės sutarties institutas.

Tradicija griežtai skirti privatinę teisę nuo viešosios nesiekiant įvertinti jų sąveikos ir integracinių procesų, pastebima ir lyginamosios administracinės teisės moksle. Šiuos procesus lemia tai, kad administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra krypsta į sritis, kuriose veikia privatinė teisė, todėl susiformavo tendencija tarsi atskirti tas sritis ir naujai susiformavusius teisinių santykių modelius priskirti arba viešajai, arba privatinei teisei.

Iš tiesų XX a. antroji pusė pasižymėjo ne tik itin sparčiu ekonomikos augimu, bet ir masiniu valstybei priklausančių objektų ir funkcijų privatizavimu, vis platesniu privataus sektoriaus įtraukimu į viešąjį valdymą. Taip susiformavo nuomonė, kad valstybės (viešosios administracijos), o kartu ir administracinės teisės vaidmuo socialiniame ekonominiame gyvenime siaurėja, užleisdamas pozicijas privatinės teisės priemonėms, metodams, savireguliacijos procesams: „Siaurėja valstybinio valdymo įtaka, nes dėl privatinės teisės plėtotės ir kitų pokyčių daugelis Lietuvos ekonomikos sričių plėtojasi autonomijos ir savireguliacijos pagrindu.“²³ Pabrėžtina, kad šie procesai nėra pasibaigę ir šiandieną, todėl tai yra nuolat atsinaujinančių diskusijų objektas. Tačiau svarbiausia šioje situacijoje suvokti viešosios ir privatinės teisės veikimo sričių kaitą, priklaus-

21 Melgunov, V. D. *Administrativno-pravovoe regulirovanie i administrativno-pravovoye rezhimy v sfere predprinimatelskoj dejatelnosti* [Administrative-Legal Regulation and Administrative-Legal Regimes in the Sphere of Commercial Activities]. Moskva: Volters Kluver, 2008, p. 11.

22 Kuncėvičius, G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų veiklos forma Lietuvoje: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 1(5): 151–169.

23 Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 17.

somą nuo įvairių ekonominių, kultūrinių, socialinių veiksnių, neretai suformuojančių „mišrios teisės“ veikimo sritis. Štai J. Caillosse mano, kad viešosios ir privatinės teisės ribos kinta, tačiau šių teisės šakų atskyrimo principas tampa tarsi nediskutuojamas ir nepajudinamas²⁴. Šioje mintyje galima išvelgti itin aktualų faktą – viešojo ir privatinės teisės nuolat kinta ir keičiasi jų indėlis reguliuojant itin sparčiai kintančius socialinius santykius. Akivaizdu, kad įvairiuose visuomenės raidos etapuose formuojasi nauji socialinių santykių modeliai, reikalaujantys ir teisės naujovių. Teisus J. A. Tihomirovas teigdamas, kad „nemažai sferų mūsų visuomenėje keičia priklausomybę ir iš viešosios teisės pereina į privatinę teisę“²⁵. Tačiau teisės moksle gausu įrodymų, jog skirtingais laikotarpiais šis reiškinys įgaudavo ir priešingą kryptį. Štai po Antrojo pasaulinio karo žinomas pranzūzų civilistas R. Savatier išreiškė nerimą dėl privatinės teisės suviešinimo, įvardijęs tai kaip „viešosios teisės įvykdytą privatinės teisės užgrobimą“²⁶. Tačiau O. Beaud, kritikuodamas mokslininkų išsakomas nuomones dėl viešosios ir privatinės teisės atskyrimo, teigia, kad, vadovaujantis mokslinio neutralumo principu, reiktų dėti lygybės ženklą tarp viešosios ir privatinės teisės, kadangi nėra taip, kad vienoje pusėje gyvuoja imperatyvi valdinga teisė (viešojo), o kitoje autonomijos, laisvės teisė (privatinė)²⁷. Tačiau, kaip rašo autorius, neseniai privatistai baiminosi privatinės teisės „suviešinimo“ proceso, o šiandien viešosios teisės atstovai susirūpinę dėl to, kas vadinama „viešosios teisės atsitraukimu“, kurį puikiausiai atspindi administracinės teisės susilpnėjimas, kitaip sakant, vis dažnesnis privatinės teisės režimo taikymas viešiesiems asmenims (ryškiausias to pavyzdys, autoriaus nuomone, – konkurencijos teisės taikymas viešajai administracijai)²⁸.

Iš esmės šie procesai keitėsi atskirais laikotarpiais, atspindėdami socialinio, ekonominio gyvenimo evoliucijas. Italų autorius G. Napolitano atskleidė, kad šiuolaikinėje epochoje matomas administracijos veiklos režimo „suprivatinimas“, tačiau tuo pat metu ryškėja įvairių privačių veiklų režimų „suviešinimas“, pasireiškiantis visų sričių reguliavimu²⁹. Ar tai nepatvirtina, kad nors kai kuriose srityse administracinis teisinis reguliavimas keičiamas civiliniu teisiniu reguliavimu, gausu įrodymų, kad vyksta ir priešingi procesai – administracinė teisė reguliuoja vis naujas žmogaus, visuomenės ir valstybės santykių sritis. Tai akivaizdžiai rodo, kad socialinio gyvenimo kaita tiesiogiai veikia ir atskiras teisinės sistemos dalis: viešosios (administracinės) teisės dalykas plečiasi apimdamas vis naujas sritis. Ypač tai pasakytina apie vadinamąją „ekonomikos teisę“, ku-

24 Caillosse, J. Droit public- droit privé. Sens et portée d'un partage académique. *Actualité Juridique de Droit Administratif (revue)*. Paris: Dalloz, 1996, p. 960.

25 Tikhomirov, Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Management Based on Law], *supra* note 6, p. 62.

26 Beaud, O., *supra* note 9, p. 31.

27 Būtent šį aspektą paminėjome pirmoje straipsnio dalyje teigdami, kad idealiuose modeliuose egzistuoja du poliai: vienoje pusėje – vienašalis administracinis aktas, kitoje – sutartis kaip daugiašalis aktas. Tačiau praktikoje toks grynas šių formų naudojimas yra daug siauresnis ir teisinio reguliavimo technika modeliuojama iš abiejų polių: administracinėje teisėje atsiranda vis daugiau valių suderinimo elementų, o civilinėje teisėje vienašališkumo elementų.

28 Beaud, O., *supra* note 9, p. 32.

29 Auby, J. B. A propos de la notion d'exorbitance du droit administratif. *L'exorbitance du droit administratif en question* (s). Université de Poitiers, 2004, p. 20.

riuje atsiveria plačiasis administracinio ir civilinio teisinio reguliavimo sąveikų laukai. D. Truchet savo tyrinėjimuose pagrindė, kad būtent ekonomikos teisės srityje įveikiama viešosios ir privatinės teisės dichotomija, kadangi šioje srityje abu teisinio reguliavimo mechanizmai sąveikauja³⁰.

Taigi darytina išvada, kad atskirose srityse, nelygu poreikiai ir teisės tradicijos, susiformuoja tam tikra viešųjų ir privatinų teisinio reguliavimo technikų pusiausvyrą, kadangi kai kurios sritys, tradiciškai laikytos administracinės teisės veikimo sfera, reguliuojamos civilinėmis teisinėmis priemonėmis. Tai reiškia, kad vienuose visuomeninių santykių modeliuose didesnė proporcija tenka viešojo, kituose privatinio arba mišraus teisinio reguliavimo mechanizmams. Neretai administracinės ir civilinės teisės reguliavimo dalykas susipina, todėl kyla mišraus teisinio reguliavimo poreikis, pasireiškiantis atskirų teisinio reguliavimo technikų integracija. To rezultatas – administracinio akto ir sutarties ypatumų derinimas sukuriant naujas viešojo valdymo formas.

Apibendrinant pasakytina, kad šiuolaikinėje valstybėje didėjanti viešosios administracijos veiklos apimtis kartu suponuoja ir administracinės teisės dalyko plėtrą, o tai lemia šios teisės šakos reguliuojamų santykių kompleksiskumą. Administracinės teisės reguliavimo dalykas plečiasi į sritis, priartinančias jį prie civilinės teisės reguliavimo dalyko. Tačiau nepaisant to viešosios administracijos priedermė ir funkcijos nekinta, ir administracinei teisei keliamas uždavinys ieškoti kokybiškai naujos, integracinės bei lanksčios teisinio reguliavimo technikos, pritaikant sutarties instituto reguliacinį potencialą. Todėl administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtros veiksnys tiesiogiai skatina sutarties instituto pritaikymą administracinėje teisėje, atsirandant ir plėtojantis sutartimi grindžiamoms viešojo valdymo formoms.

3. Administracinės teisės funkcijų turinio kaita kaip sutarties pritaikymą skatinantis veiksnys

Administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtros reiškinys prigimtiniai susijęs ir su šios teisės šakos funkcijų turinio pokyčiais, sudarančiais prielaidas platesniam sutarties pritaikymui administracinėje teisėje.

A. Vaišvilos teigimu, kaip konkrečiu laikotarpiu suprantama teisės socialinė paskirtis, tokios yra ir teisės funkcijos, jų katalogas, turinys, kompetencija viena kitos atžvilgiu ir viso teisinio reguliavimo pobūdis³¹. Šame teiginyje galime išvelgti tam tikrus sraigtus, susiejančius administracinės teisės kokybinės kaitos ir sutarties pritaikymo administracinėje teisėje abipusį ryšį. Nepamiršus vis dar gyvuojančio stereotipo administracinę teisę tapatinti su vienašališkais valdingais prievartiniais metodais reikia prisiminti, kokia buvo sovietinės administracinės teisės paskirtis. Nepaisant skirtingais laikotarpiais valstybėje egzistavusios santvarkos, administracinė teisė visada reguliavo viešosios administracijos veiklos formas ir metodus. Todėl akivaizdu, kad nedemokrati-

30 Truchet, D. La distinction du droit public et droit privé dans le droit économique. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Éditions Panthéon-Assas, 2001, p. 57–67.

31 Vaišvila, A., *supra* note 3, p. 183.

nėje santvarkoje viešajai valdžiai siekiant kuo detaliau sureguliuoti ir kontroliuoti žmogaus veiklos ir gyvenimo sritis, pagrindinė ir didžiausios apimties administracinės teisės funkcija buvo represinė arba valstybės prievartos (sankcijų) legalizavimo ir normavimo funkcija. Tačiau, sugrįžus prie teisinės valstybės modelio, administracinėje teisėje įvyko turiningieji pokyčiai, kurie visų pirma reikalauja naujai pažvelgti ir į šios teisės šakos funkcijas. A. Andruškevičius atkreipė dėmesį į tai, kad „demokratinės valstybės administracinės teisės sistema apima viešųjų administravimo paslaugų reglamentavimą, tuo būdu įgyvendindama informacijos, viešosios valdžios kritikos ir kitas konstitucines asmenų teises ir laisves. Tai keičia dar ir šiandien teisės moksle vyraujančią požiūrį į administracinę teisę tik kaip į vienašališkų valdingų reikalavimų ir baudimų metodu grindžiamą teisės posistemį.“³²

Pritaikę A. Vaišvilos pateiktą šiuolaikinės teisės funkcijų katalogą³³ kaip administracinės teisės funkcijų matricą, matome, kad iš esmės pasikeitė šios teisės šakos funkcijų apimtis.

Visų pirma akivaizdu, kad teisinėje valstybėje viešąją administraciją aptarnaujanti administracinė teisė ne tik nebegali, bet ir neturi poreikio disponuoti tokios plačios apimties represine funkcija, kaip nedemokratiškas režimų atveju. Todėl teisus E. Kūris teigdamas, kad „teisinės sistemos pertvarkymas suponuoja esminį valstybės, teisės socialinės funkcijos pasikeitimą: teisė, buvusi priemone primesti visuomenės valdymą ir suvereno valią gyventojams, turėtų virsti visuomenės savivaldos ir socialinės inžinerijos priemone; iš politinio instituto, skiriančio visuomenę ir valstybę, – socialiniu institutu, *vienijančiu* valstybę ir civilizuotą pilietinę visuomenę ir suteikiančiu pastarajai autonomijos galimybę“³⁴. Todėl šiandieną valstybinis reguliavimas apibūdinamas kaip šiuolaikinės administracinės teisės vizijos elementas ir esminis ilgalaikis strateginis tikslas³⁵.

Galima teigti, kad nuo nepagrįsto administracinės teisės represinės funkcijos su-reikšminimo laipsniškai pereita prie reguliavimo funkcijos, kuri, be kitų administracinės teisės funkcijų, tampa esminiu administracinės teisės veikimo pagrindu ir orientyru, apimties išplėtimu. Iš esmės pasikeitus reguliavimo funkcijos apimčiai, administracinė teisė turi reformuoti ir turimą reguliavimo techniką, o būtent tai sudaro palankias sąlygas sutarties, kaip teisinio reguliavimo instrumento, implikacijoms į administracinės teisės reguliavimo mechanizmą. Pravartu paminėti A. Bakavecko išvalgas: „esminių politinių ir socialinių-ekonominių reformų, susijusių su rinkos santykių plėtra, privatizacijos, vietos savivaldos plėtros bei kiti procesai reikalauja ne tik valstybės paramos ir apsaugos, bet ir valstybinio reguliavimo, todėl administracinės teisės reguliuojamasis vaidmuo ne tik nesumažėjo, bet išliko ir tampa vis reikšmingesnis (...) staigus valstybinio sektoriaus sumažinimas (ypač ekonomikos srityje) nereiškia, kad atsisakoma administracinio teisi-

32 Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informatikos departamentas, 2008, p. 134.

33 A. Vaišvila skiria penkias teisės funkcijas: reguliavimo; priešingų interesų derinimo, arba socialinio kompromiso; valstybės prievartos (sankcijų) legalizavimo ir normavimo, arba represinės; informavimo; auklėjamoji, arba teisės pažeidimų prevencijos. *Ibid.*, p. 183–189.

34 Kūris, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Glendon, M.; Gordon, M.; Osakwe, Ch. *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: Pradai, 1993, p. XIII.

35 Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5(83): 43.

nio reguliavimo. Keičiasi jos (administracinės teisės – *autoriaus pastaba*) turinys, metodai, tačiau administracinė teisė nepraranda vieno iš svarbiausių visuomeninių santykių teisinio regulatoriaus vaidmens.³⁶

Taip atsiskleidžia administracinės teisės reguliuojamojo vaidmens išaugimo ir sutarties kaip teisinio reguliavimo priemonės pritaikymo šioje teisės šakoje ryšys. Negalima nesutikti su A. V. Barkovu, kuris, tyrinėdamas socialinės saugos teisės klausimus, užsiminė, kad „administracinės-komandinės sistemos viešpatavimo laikotarpiu nebuvo tinkamai įvertintas tokio instituto, kaip sutartis, reguliuojamasis potencialas.“³⁷ Darytina išvada, kad sutarties pritaikymas administracinio teisinio reguliavimo technikoje stiprina administracinės teisės reguliuojamąsias galias ir leidžia lanksčiau reaguoti į itin sparčiai kintančią ir kokybiškai naują aplinką, kurioje susiklosto šios teisės šakos reguliuojami santykiai. Įvairių nuomonių apie sutarties reguliuojamąjį potencialą ir efektyvumą galima rasti ir vienoje naujausių Prancūzijos Valstybės Tarybos (pranc. *Conseil d'État*, Aukščiausiojo administracinio teismo atitikmuo – *autoriaus pastaba*) ataskaitų³⁸.

Akivaizdu, kad teisė gali įgyvendinti savo socialinę paskirtį tik sąveikaujant visoms jos funkcijoms, todėl negalima izoliuoti nė vienos iš jų. Manytume, kad administracinės teisės reguliavimo funkcijos apimties išaugimas tiesiogiai sietinas ir su kitos – priešingų interesų derinimo, arba socialinio kompromiso, funkcijos kokybiškai nauju suvokimu. Būtent šios funkcijos įgyvendinimo būklė atspindi visą vertybinį (ideologinį) modernios administracinės teisės turinį bei sudaro prielaidas platesniam sutarties pritaikymui administracinėje teisinėje reguliavimo technikoje.

Teisės moksle išsakoma įvairių nuomonių apie tai, kad administracinės teisės egzistavimo pagrindas ir orientyras grindžiamas viešojo intereso svarba, kadangi administracinė teisė apibrėžiama kaip „viešojo intereso, pasireiškiančio valstybės vykdomosios valdžios ir viešųjų paslaugų srityje, įgyvendinimo ir apsaugos teisė“³⁹. Prancūzijos teisės doktrinoje pabrėžiama, kad administracinė teisė ir jos egzistavimas grindžiamas trimis bazinėmis kategorijomis, kurių viena yra viešasis interesas (pranc. *intérêt générale*), traktuojamas kaip raktinė administracinės teisės sąvoka, iš esmės legitimuojanti vešųjų asmenų (viešosios administracijos – *autoriaus pastaba*) veiklą⁴⁰. Lietuvos civilinės teisės doktrinoje taip pat išsakoma nuomonė, kad viešosios teisės objektu laikomi santykiai, užsimezgantys tenkinant viešuosius (bendruosius), o privatinės teisės – privačiuosius interesus⁴¹. Taigi, kyla, atrodytų, amžinas klausimas dėl viešųjų ir privačiųjų interesų darnaus koegzistavimo palaikymo teisinėmis priemonėmis. Tai yra ir tikriausiai

36 Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 154.

37 Barkov, A. V. Osobennosti dogovorov s uchastiem publichnykh subektov v sfere socialnoj zashhity [Particularities of Agreements Involving Public Entities in the Sphere of Social Security]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Pod redakciej E. V. Gricenko i E. G. Babeljuk. Moskva: Volters Kluser, 2009, p. 117–121.

38 Conseil d'Etat, Rapport public 2008. *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*. Paris: La documentation française, 2008, p. 15.

39 Andruškevičius, A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. *Teisė*. 2003, 46: 24.

40 Gondouin, G., et al., *supra* note 13, p. 150, 215.

41 Baranauskas, E., et al. *Civilinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 17.

visą laiką bus mokslinių diskusijų objektas. Todėl ši funkcija pagal savo prigimtį ir svarbą yra tokia pat kompleksinė ir kintanti kaip ir reguliavimo.

Apibendrinant mokslininkų atliktus skirtingus viešosios ir privatinės teisės teisės sąveikos aspektų tyrinėjimus, galima teigti, kad „objektyvus viešosios ir privatinės teisės koegzistavimo ir tarpusavio sąveikos pagrindas yra skirtingi interesai – privatūs atskiro subjekto ir viešojo teisinio pobūdžio, visuomenės interesai. Tik užtikrinus jų harmoningą sąveiką ir derinimą įmanomas darnus ir pažangus visuomenės vystymasis.“⁴² Administracinės teisės požiūriu viešasis interesas iš esmės reiškia „žmonių visuomenės siekį turėti ir atitinkamą valstybės pareigą sukurti bei palaikyti normalaus socialinio suderinamumo sąlygas. Šio siekio įgyvendinimas ir yra bendriausias administracinės teisės tikslas bei jos egzistavimo prasmė.“⁴³ Tai suponuoja išvadą, kad tiek viešosios, tiek privatinės teisės veikimo orientyras nukreipiamas į viešojo intereso užtikrinimą ir įgyvendinimą. Tačiau istoriškai susiklostė būtinybė visuomet palaikyti atskirų interesų pusiausvyrą, kurią atspindi tiek administracinės, tiek ir civilinės teisės socialinio kompromiso funkcija⁴⁴. Atkreiptinas dėmesys, kad šis viešąjį ir privatinę teisę vienijantis veiksnys rodo, jog ši funkcija gali būti užtikrinama modeliuojant administracinės ir civilinės teisinio reguliavimo technikos galimybes. Tai yra dar vienas platesnio sutarties pritaikymo administracinėje teisėje argumentas.

A. Vaišvilos nuomone, interesų skirstymas į viešuosius ir privačiuosius demokratinėje valstybėje praranda prasmę, nes „viešieji reikalai taip pat yra piliečių reikalai (privatūs), kaip ir visi privatūs, jeigu tik jie įgyja teisių ir pareigų vienovės pavidalą“⁴⁵. Tačiau negalima nesutikti su D. Beinoravičiaus patikslinimu, jog „šiuolaikinės demokratinės valstybės paskirtis yra suderinti įvairiausias interesus, nes jų sutapties negali būti – net solidarioje visuomenėje būtina akcentuoti individų svarbą atskiriant juos nuo visos visuomenės, taip pat ir valstybės interesų bei poreikių“⁴⁶. Keliant klausimą, kas turi tą interesų pusiausvyrą palaikyti administracinės teisės veikimo erdvėje, prisimintina A. Andruškevičiaus mintis, kad „administracinė teisė neturi svarbesnės užduoties, nei žmogaus ir vykdomosios valdžios santykių harmonizavimas“⁴⁷. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad neretai visuomenėje formuojasi klaidingi stereotipai, kliudantys tinkamai suvokti ir įvertinti viešosios administracijos misiją. Teisinėje valstybėje, priešingai nei įprasta manyti, neegzistuoja viešosios administracijos, kaip autonomiško subjekto, interesas.

42 Tikhomirov, Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Management Based on Law], *supra* note 6, p. 64.

43 Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 47.

44 Manytume, kad ši funkcija, bendra abiem teisės šakoms, gali atskleisti tiek administracinės, tiek ir civilinės teisės vaidmenį šiuolaikinėje valstybėje, o jis gali būti išreiškiamas bendru rezultatu, tačiau skirtingais būdais. Todėl administracinę teisę galime apibūdinti pagal formulę, kad ši teisės šaka turi sudaryti būtinas prielaidas užtikrinti viešojo intereso įgyvendinimą ir apsaugą nepažeidžiant privataus intereso, o civilinė teisė turi sudaryti būtinas prielaidas užtikrinti privataus intereso įgyvendinimą ir apsaugą nepažeidžiant viešojo intereso. O tai suplaukia į abiejų teisės šakų socialinio kompromiso funkciją, veikiant skirtingoje aplinkoje, kuri neretai ribojasi, todėl gali būti atskleista tik per šių teisės šakų sąveikas.

45 Vaišvila, A., *supra* note 3, p. 354–355.

46 Beinoravičius, D. Prigimtinės teisės socialiniai dėsningumai. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 1(1): 64.

47 Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 84.

Dar P. Vilutis rašė, kad „Administracinės funkcijos objektas yra bendro intereso reikalų normavimas ir viešojo naudingumo tvarkymas (...) administracinė galia yra prerogatyvomis sustiprinta, kurios jai leidžia susikurti juridinį reglamentą bendro intereso reikalų ir viešo naudingumo atžvilgiu (...)“⁴⁸. Viešoji administracija būtent ir yra tas subjektas, kuris, vykdydamas įstatymus, įgyvendindamas tiek bendrąjį, tiek individualųjį teisinį reguliavimą, privalo nuolat palaikyti viešųjų ir privačiųjų interesų darną. Kasdieną padėdama privatiems asmenims įgyvendinti subjektines teises, išduodama leidimus, licencijas, teikdama informaciją, viešoji administracija padeda įgyvendinti privatų interesą įvertindama jo derėjimą su viešuoju interesu. Nors viešojo intereso negalime laikyti privačių interesų suma, tačiau nevertėtų pamiršti, kad teisinė valstybė, o kartu ir viešoji administracija, santykiuose su privačiais asmenimis negali būti laikoma savitiksliai veikiančiu subjektu, todėl viešasis interesas negali būti priešinamas privačiajam. Juk viešoji administracija, įgyvendindama savo funkcijas ir išitraukdama į įvairius santykius su privačiais asmenimis, atlieka tarpininko vaidmenį. Todėl privatus asmuo santykyje su viešąja administracija visada turi privatų interesą, kaip savo veikimo orientyrą, o už administracijos misijos slypi ne jos pačios, o kitų visuomenę bei valstybę sudarančių individų interesai. Pavyzdžiui, neretai egzistuoja visuomenės ir privataus kapitalo interesų skirtumas, kadangi tai, kas naudinga visuomenei, gali būti nenaudinga (nepelninga) privačiam kapitalui, kurio pagrindinis tikslas – pelnas. Todėl valstybė (viešoji administracija) neišvengiamai turi priimti tokių interesų derintojo funkciją

Kokiomis gi formomis administracinė teisė reguliuoja šią funkciją, kurios praktinis įgyvendinimas tenka viešajai administracijai ir kokius ryšius čia galima išvėlyti su sutarties instituto plėtra? Kuriantis teisinei valstybei „laispniškai pažengiama nuo beveik neribotos valstybinės valdžios kišimosi į asmenų reikalus prie visiškai naujų jos santykių su žmonėmis, visa pilietine visuomene principų etapo“⁴⁹. Šis etapas ryškiausiai pasireiškė naujų viešosios administracijos ir žmogaus santykių modelių susiformavimu. Geriausiai šiuos modelius apibūdina viešosios administracijos ir žmogaus bendradarbiavimo idėja. Šios idėjos esmė ta, kad žmogus traktuojamas ne kaip viešojo valdymo objektas, o kaip partneris (subjektas). Todėl formuojasi praktika įvairiomis formomis įtraukti žmogų į viešojo valdymo procesą, ypač priimant valdymo sprendimus. Pavyzdžiui, toliau nagrinėjant Vokietijos pavyzdį, galima skirti neformalaus bendradarbiavimo aktus (teisiškai neprivalomi susitarimai) ar konfliktų sprendimą derybų būdu, pasitelkiant tarpininką. Tačiau pats ryškiausias pavyzdys yra administracinės sutarties instituto susiformavimas⁵⁰.

Teisus V. D. Melgunovas teigdamas, kad visuomenės ir valstybės interesų skirtinumas veikia valstybinio reguliavimo būdus, metodus ir formas. Todėl valstybė santykius ekonomikos srityje gali reguliuoti naudodama dvi savo statuso sudedamąsias dalis: iš vienos pusės, valstybė gali daryti poveikį kaip viešosios teisės subjektas, iš

48 Vilutis, P., *supra* note 4, p. 9.

49 Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*, *supra* note 23, p. 20.

50 Sommermann, K. P. *Autorité et contrat dans l'administration moderne en Allemagne. XX Annuaire Européen d'administration publique*. Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 20.

kitos – kaip privatinės teisės subjektas⁵¹. Tiek veikdama kaip privatinės, tiek kaip viešosios teisės subjektas valstybė (viešoji administracija) sudaro atitinkamai civilines arba administracines sutartis. Būtent sutartimi grindžiamas viešosios administracijos ir privačių asmenų santykių modelis sudaro prielaidas užtikrinti atskirų interesų pusiausvyrą. Vienas žymiausių Prancūzijos administracinių sutarčių teisės specialistų L. Richer tęsdamas sutarties pritaikymo viešosios administracijos veikloje tyrimus pabrėžė, kad sutartis reprezentuoja moderniąją administraciją, dėmesingą asmenų interesams, lanksčią ir prisitaikančią. Vienašalis administracinis sprendimas, priešingai, yra autoritarizmo, archaizmo, neatpažįstantis tikrovės realijų, senosios administracijos sinonimas⁵². Taigi, kaip matome, tokios pozicijos tarsi patvirtina, kad sutartis yra lankstesnis ir dinamiškesnis būdas įvertinti ir užtikrinti asmenų interesus reguliuojant visuomeninius santykius net ir administracinės teisės srityje, kadangi leidžia įtraukti asmenis į viešojo valdymo realizavimo procesą.

Taigi, administracinės teisės reguliavimo funkcijos apimties išaugimas aktyvuoja ir antrosios – socialinio kompromiso funkcijos dinaminis aspektus. Praktikoje ši misija tenka viešajai administracijai, kuri turi disponuoti instrumentarijumi, sudarančiu visas sąlygas kiekvienoje situacijoje užtikrinti priešingų interesų suderinimą, kitaip tariant, socialinį kompromisą. Šiam tikslui viešoji administracija savo veiklos priemonių arsenale turi turėti ir sutartimi grindžiamas viešojo valdymo formas. Tokia viešojo valdymo praktika įvairiose administracinės teisės srityse sudaro prielaidas efektyviau suderinti atskirus interesus ir realizuoti administracinės teisės socialinio kompromiso funkciją negu tradiciniai vienašaliai veikimo instrumentai (administraciniai aktai).

Išvados

1. Administracinės teisės formavimosi istoriniame epicentre atsidūrė vienašalis administracinis aktas, ilgą laiką dominavęs apibūdinant klasikinės administracinės teisės prigimtį. Tačiau XIX a. pabaigoje į administracinės teisės reguliavimo techniką pradėjo skverbtis valių suderinimo elementai, tradiciškai būdingi privatinei teisei. Lyginamosios administracinės teisės mokslas, siekdamas pabrėžti administracinės teisės autonomiškumą, bandė paaiškinti šį reiškinių daugiašalio (dvišalio) administracinio akto doktrina, taip pabrėžiant jo administracinę teisinę prigimtį. Tačiau tai buvo pirmosios sutarties pritaikymo administracinėje teisėje užuomazgos, vėliau transformavęsi į sutartimi grindžiamas viešojo valdymo formas.

2. Administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra tiesiogiai veikia sutarties instituto pritaikymą administracinio teisinio reguliavimo technikoje, kadangi suformuoja naujas administracinės teisės veikimo sritis. Šios sritys neretai ribojasi su privatinės (civilinės) teisės reguliavimo dalyku ir reikalauja mišraus (kompleksinio) teisinio reguliavimo. Modeliuojant tokį reguliavimą skirtingomis proporcijomis derinami privatinio

51 Melgunov, V. D., *supra* note 21, p. 5–6.

52 Jégouzo, Y. L'administration contractuelle en question. *Mouvement du droit public. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*. Paris: Dalloz, 2004, p. 543–544.

ir viešojo teisinio reguliavimo instrumentai, o tai pasireiškia sutarties įtraukimu į administracinio teisinio reguliavimo techniką.

3. Sutarties instituto pritaikymo administracinėje teisėje reiškinys sietinas su administracinės teisės funkcijų turinio kaita:

- a) Išlaugus administracinės teisės reguliuojamosios funkcijos svarbai ši teisės šaka privalėjo ieškoti kokybiškai naujos teisinio reguliavimo technikos, leidžiančios lanksčiai reaguoti į kintančias sąlygas. Sutarties instituto pritaikymas administracinėje teisėje įvairiomis formomis (civilinių ir administracinių sutarčių institutai) sudaro prielaidas stiprinti administracinės teisės reguliuojamąsias galias, išnaudojant sutarties, kaip universalaus teisinio instrumento, reguliuojamąjį potencialą.
- b) Kokybiškai naujas administracinės teisės socialinio kompromiso funkcijos suvokimas veikia sutarties instituto pritaikymo administracinėje teisėje apimtį. Keičiantis teisinės valstybės ideologijai susiformavo praktika įvairiomis formomis įtraukti suinteresuotus asmenis į viešojo valdymo procesą, taip sudarant sąlygas suderinti žmogaus, visuomenės ir valstybės interesus. Sutartis, kaip viena iš suinteresuotų asmenų įtraukimo į viešojo valdymo realizavimą formų, sudaro palankesnes sąlygas suderinti atskirus interesus negu tradiciniai vienašaliai instrumentai (vienašaliai administraciniai aktai).

Literatūra

- Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008.
- Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
- Andruškevičius, A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. *Teisė*. 2003, 46.
- Auby, J. B. A propos de la notion d' exorbitance du droit administratif. *L' exorbitance du droit administratif en question (s)*. Université de Poitiers, 2004.
- Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
- Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
- Baranauskas, E., et al. *Civilinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
- Barkov, A. V. Osobennosti dogovorov s uchastiem publichnykh subektov v sfere socialnoj zashhity [Particularities of Agreements Involving Public Entities in the Sphere of Social Security]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Pod redakciej E. V. Gricenko i E. G. Babeljuk. Moskva: Volters Kluver, 2009.
- Bakhrakh, D. N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Moskva: Eksmo, 2007.
- Beaud, O. La distinction entre droit public et droit privé: un dualisme qui résiste aux critiques. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001.

- Beinoravičius, D. Teisės socialiniai dėsnungimai. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 1(1).
- Caillosse, J. Droit public- droit privé. Sens et portée d'un partage académique. *Actualité Juridique de Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 1996.
- Conseil d'Etat, Rapport public 2008. *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*. Paris: La documentation française, 2008.
- Fleiner, F. *Les principes généraux du droit administratif Allemand*. Traduction de CH. Eisenmann. Paris: Librairie Delagrave, 1933.
- Flogatis, S. Contrat et acte administratif unilatéral. *L'état de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*. Paris: Dalloz, 1996.
- Forsthoff, E. *Taitė de droit administrative allemande*. Traduit de l'allemand par Michel Promont. Bruxelles: Etablissements Emille Bruylant, 1969.
- Gaudemet, Y. Introduction. *L'exorbitance du droit administratif en question (s)*. Université de Poitiers, 2004.
- Gondouin, G., et al. *Dictionnaire de droit administratif*. 5^e édition. Paris: Dalloz, 2008
- Guillien, R., et al. *Lexique des termes juridiques*. 16^e édition. Paris: Dalloz, 2007.
- Jégouzo, Y. L'administration contractuelle en question. *Mouvement du droit public. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*. Paris: Dalloz, 2004.
- Kūris, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Glendon, M.; Gordon, M.; Osakwe, Ch. *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: Pradai, 1993.
- Melgunov, V. D. *Administrativno-pravovoe regulirovanie i administrativno-pravovye rezhimy v sfere predprinimatelskoj dejatel'nosti* [Administrative-Legal Regulation and Administrative-Legal. Regimes in the Sphere of Commercial Activities]. Moskva: Volters Kluver, 2008.
- Rubira, J. J. L. Some trends in administrative law in the 21st century. *Texas International Law Journal*. 2001.
- Sommermann, K. P. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Allemagne. *XX Annuaire Européen d'administration publique*. Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998.
- Tikhomirov, Ju. A. *Administrativnoe pravo i process* [Administrative Law and Process]. Moskva: izdanie Tikhomirova M. Ju., 2007.
- Tikhomirov, Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Management Based on Law]. Moskva: Formula prava, 2007.
- Truchet, D. La distinction du droit public et droit privé dans le droit économique. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Éditions Panthéon-Assas, 2001.
- Shirabon, O. V. Normativno-pravovoj dogovor kak istochnik sovremennogo rossijskogo prava. *Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk* [Agreement of Normative-Legal Character as the Source of Contemporary Russian Law]. Moskva, 2007.
- Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5(83).
- Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius, Justitia, 2009.
- Vasileva, A. F. Dogovory v sfere predstavlenie publicnykh uslug: sravnitelno pravovoj analiz [Agreements in the Sphere of Render of Public Services: Comparative Legal Analysis]. *Dogovor v publicnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Pod redakciej E. V. Gricenko i E. G. Babeljuk. Moskva: Volters Kluver, 2009.
- Vilutis, P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939.

THE ADAPTATION OF THE INSTITUTE OF CONTRACT IN ADMINISTRATIVE LAW: THEORETICAL INSIGHTS

Gytis Kuncevičius

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The phenomenon of a contract and the application of the contract-based technique of legal regulation in administrative law manifested itself differently in the legal systems of different countries. One of the most pronounced forms of this manifestation is the formation of the institute of administrative contract. In the present article, the author analyses the conditionality of the application of a contract in administrative law by evaluating this phenomenon in relation to the content changes in the administrative law itself, i.e. by treating it as a factor determining the changes and, at the same time, as an indicator reflecting the changes.*

The environment in which the classical administrative law formed determined the fact that for a long time the peculiarities of the nature of administrative legal regulation were represented by an institute of an ex-parte administrative act. Historically, the phenomenon of the penetration of the elements of private law into administrative law during the nineteenth and the twentieth centuries, which finally transformed into the formation of the institute of administrative contract, is to be considered as an indicator of the approximation between public and private legal regulation techniques. An intense development of the issues under the regulation of administrative law determines a demand to find new ways of the application of the possibilities of legal regulation techniques. Legislators, considering the quality requirements of legal regulation, establish certain zones of mixed legal regime, as the issues under the regulation of administrative and civil law are often intertwined. Such a situation has a direct influence on the formation of the institute of administrative contract, in which the peculiarities of administrative and civil legal regulation are combined.

The formation of the institute of administrative contract is closely related to the change in the content of the functions of administrative law. Due to an increased extent of the functions of administrative legal regulation, for this branch of law, a legal regime technique allowing a flexible reaction to the changing regulation requirements was necessary. As a response to such a necessity, the institute of administrative contract, which preconditioned the strengthening of the regulatory powers of administrative law, formed. The increase in the extent of the functions of administrative legal regulation influences the development of another function, namely, the function of social compromise as well. Public administration, acting as a mediator between the private interest and the society or the state, must ensure a harmonious coexistence of public and private interests. A contract and the forms of public administration activity based on it provide conditions for an inclusion of persons interested in legal decisions into the process of public management and, thus, for a more secure balance between different interests.

In the opinion of the author, the abovementioned issues are the key factors affecting the formation of the institute of administrative contract in the Lithuanian legal system.

Keywords: *administrative act, contract, administrative contract, legal regulation technique, functions of administrative law.*

Gytis Kuncevičius, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorius, doktorantas. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinės sutartys, viešojo administravimo formos, sutarties pritaikymas viešojo administravimo srityje, administracinės ir civilinės teisės sąveikos.

Gytis Kuncevičius, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, lecturer, doctoral student. Research interests: administrative contracts, forms of public administration, adaptation of contracts in the sphere of public administration, interaction between administrative and civil law.