

# Ūkio subjektų veiklos priežiūros pokytis

## Eimantė Šilvaitė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedros doktorantė  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva  
Tel.: (+370 5) 236 6175  
El. paštas: [eimante.silvaite@tf.vu.lt](mailto:eimante.silvaite@tf.vu.lt)

Šiame straipsnyje analizuojama ūkio subjektų veiklos priežiūros, kaip viešojo administravimo srities, esmė ir paskirtis bei vertinimas nacionalinėje administracinėje teisėje. Keliamas klausimas, ar ūkio subjektų veiklos priežiūros srityje įvyko paradigmatis pokytis ir kokie yra jo raiškos būdai.

**Pagrindiniai žodžiai:** ūkio subjektas, ūkinė veikla, priežiūra, kontrolė, viešasis administravimas.

## The Change of the Supervision of the Activities of Economic Operators

The present article analyses the essence and purpose of the supervision of the activities of economic operators as a field of public administration, as well as its expression and evaluation in national administrative law. It raises the question of whether there has been a paradigmatic shift in the supervision of the activities of economic operators and in what ways it is being expressed.

**Keywords:** economic operators, economic activity, supervision, control, public administration.

## Įvadas

Ūkio subjektų<sup>1</sup> veiklos teisinis reguliavimas, esantis neatskiriama reguliacinės valstybės<sup>2</sup> dalimi, yra viena iš būtinų tvarios ir efektyvios ekonomikos funkcionavimo prielaidų, kuriam būdinga valdžios, ūkio subjektų ir visuomenės sąveika. Įvairi ūkinė veikla<sup>3</sup> neišvengiamai kelia aplinkos apsaugos, vi-

<sup>1</sup> Ūkio subjektas šiame straipsnyje suprantamas taip, kaip apibrėžta Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme: fizinis ar juridinis asmuo arba kita organizacija, juridinio asmens arba kitos organizacijos padalinys, Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdamas ūkinę veiklą, kurią prižiūri viešojo administravimo subjektai (2 str. 15 d., 2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija). Šiame darbe vartojamas ūkio subjekto terminas, išskyrus konkrečius atvejus. Ūkio subjektas paprastai yra laikomas bendresniu terminu už verslo subjektą (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 26), be to, tokį terminą vartoti yra pasirinkęs įstatymų leidėjas.

<sup>2</sup> Sąvoką „reguliacinė valstybė“ (angl. *regulatory state*) pirmasis pavartojo G. Majone, apibūdindamas vis didėjančią teisinio reguliavimo įtaką Europoje, kurią atspindi išaugęs teisinės galios ir reguliavimo priemonių naudojimas (Majone, 1994); kiti autoriai reguliacinę valstybę susiejo su viešųjų paslaugų privatizavimu, nepriklausomų reguliavimo institucijų įsteigimu (Lodge, 2008, p. 280; Deviatnikovaitė, 2012).

<sup>3</sup> Ūkio subjektų veikla (ūkinė veikla) šiame straipsnyje suprantama kaip apibrėžta Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatyme: gamybinė, komercinė, finansinė ar profesinė veikla, susijusi su prekių pirkimu ar pardavimu, išskyrus atvejus, kai fiziniai asmenys prekę įsigyja asmeniniams ir namų ūkio poreikiams tenkinti (3 str. 21 d.).

suomenės sveikatos ir kitų konstitucinių vertybių apsaugos klausimus, dėl to valstybė, pasitelkdama teisinio reguliavimo priemones, veikia kaip reguliatorė, siekianti užtikrinti sklandų ekonomikos veikimą ir visuomenės interesų apsaugą.

Ūkio subjektų veiklos kontrolė<sup>4</sup>, patikrinimai ir teisinio reguliavimo šiais aspektais įgyvendinimas yra svarbūs šalies ekonominiam vystymuisi ir visuomeniniam gėriui tenkinti, taip pat teisinės valstybės principui stiprinti. Apskritai patikrinimų režimai, kurie yra veiksmingesni, efektyvesni, skaidrūs ir nekorumpuoti, labai prisideda stiprinant viešųjų veiksmų ir valdžios institucijų teisėtumą bei skatina laikytis taisyklių (Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 188).

Ūkio subjektų veiklos kontrolės pertvarkos nacionalinio teisinio reguliavimo srityje imtasi 2008 metais. Pažymima, kad įvykę teisinio reguliavimo pokyčiai prisidėjo prie geresnio šalies vertinimo pasauliniuose reitinguose (Ambrazevičiūtė, Baltrimas ir Mauricė-Mackuvienė, 2012, p. 31–32). Svarbu pažymėti, kad šie pasiekimai nebuvo trumpalaikiai – jų rezultatai atsispindi ir žvelgiant iš šių dienų perspektyvos: 2020 m. Lietuva Pasaulio banko „Doing business 2020“ reitinge užima 11-tą vietą pagal verslo sąlygų palankumą (The World Bank...), o pagal Pasaulio ekonominės laisvės indeksą Lietuva 16-ta tarp 180 valstybių (Index of Economic...). Minėta pertvarka taip pat davė postūmį ir palankiam verslo atstovų požiūriui į jų veiklą prižiūrinčias institucijas stiprėti<sup>5</sup>.

Tačiau ūkio subjektų veiklos priežiūros<sup>6</sup> institutas, *expressis verbis* Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintas 2010 m., taigi egzistuojantis jau dešimtmetį, visos nacionalinės teisinės sistemos kontekste vis kelia aktualius klausimus: nepavaldžių subjektų priežiūra, kaip viešojo administravimo sritis, nėra suprantama dviprasmiškai arba dažnai suprantama tik kaip siaura jos sritis – baudimas. Štai naujaisi „Grigeo Klaipėda“ ir kiti teršalų leidimo į aplinką atvejai, Alytaus gaisras ir gyvūnų veisyklų-daugyklų skandalas<sup>7</sup> dar kartą parodė priežiūros aktualumą ir atskleidė jos trūkumus. Pažangi ūkio subjektų veiklos kontrolė Lietuvai siekiant atsakyti posovietinės šalies šleifo ir pristatyti užsienyje inovacijoms ir startuoliams kurti patrauklios šalies įvaizdį yra ypač aktuali (Lietuvos pristatymo užsienyje..., 2020). Vis dėlto reikia pasakyti, kad dažnai koncentruojantis į tam tikras ūkio subjektų veiklos priežiūros sritis (pvz., konkurencijos (Nasutavičienė, 2012), draudimo įstaigų veiklos (Žilinskas, 2007), finansų rinkų (Balčiūnas, 2014) ir jų organizacinį modelį (Žilinskas, 2009), aplinkos apsaugos (Šamanskas,

<sup>4</sup> Valstybės taikomų priemonių ūkio subjektų veikimo srityse įgyvendinimas gali būti įvardijamas kontrolės arba priežiūros terminais. Nors šie terminai dažnai apibrėžiami *idem per idem* (kontrolė – patikrinimas; darbo, pareigų, priimtų nutarimų vykdymo priežiūra; priežiūra – saugojimas, stebėjimas, kontrolė (Lietuvių kalbos žodynas); kontrolė – ko nors tikrinimas, priežiūra (Tarptautinių žodžių žodynas, 1985, p. 264), pažymėtina, kad kontrolė yra plati samprata, kuri taip pat gali turėti neigiamą konotaciją, siejamą su griežtais reikalavimais ir baudimu. Tačiau šiame straipsnyje kontrolės terminas yra vartojamas kaip bendroji sąvoka, apimanti valstybės priemonių, naudojamų ūkinei veiklai reguliuoti, visumą, o priežiūra vartojama kaip speciali sąvoka – viena iš kontrolės sričių. Toks sąvokų vartojimas pasirinktas išanalizavus Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, Viešojo administravimo įstatymo nuostatas ir nacionalinės administracinės teisės doktriną.

<sup>5</sup> Verslo priežiūros institucijų veiklą 2018 m. teigiamai vertino net 75 procentai verslo atstovų, o per metus šis skaičius paaugo 6 procentais (Lietuvos imonės kasmet..., 2019).

<sup>6</sup> Ūkio subjektų veiklos priežiūra Viešojo administravimo įstatyme apibrėžiama kaip viešojo administravimo subjektų veikla prižiūrėti, kaip ūkio subjektai laikosi teisės aktų ir administracinių sprendimų (2 str. 16 d., 2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija).

<sup>7</sup> 2020 m. pradžioje buvo nustatyta, kad „Grigeo Klaipėda“ leido į Kuršių marias nevalytas nuotekas ir tuo padarė didžiulę žalą aplinkai. Šis atvejis paskatino ir kitus vandentvarkos įmonių patikrinimus, buvo rasta nelegalių nuotekų vamzdžių Utenoje (UAB „Kibiras“) ir Kėdainiuose (AB „Nordic Sugar Kėdainiai“), taip pat plastiko dalelių UAB „Vilniaus vandenys“ nuotekose (Andrukaitytė, Jašinskienė, 2020; Zulonas, 2020); 2019 m. spalio mėn. Alytuje naudotų padangų perdirbimo įmonėje „Ekologistika“ kilęs gaisras atskleidė priežiūros trūkumus priešgaisrinės apsaugos srityje (Nakrošis, 2019); 2020 m. rugsėjo mėn. kilęs gyvūnų (nelegalių) veisyklų-daugyklų skandalas išskėlė aikštėn Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos aplaidų darbą (Stangytė, Šakytė, 2020).

2018) priežiūros ir pan.) arba aptariant institucinius priežiūros subjektų aspektus (Deviatnikovaitė, 2012), ūkio subjektų veiklos priežiūros institutas ir jo paskirtis teisės doktrinoje stokoja dėmesio ir išsamesnio kritinio teisinio įvertinimo. Iš esmės pakitus teisiniam reguliavimui, bendro ūkio subjektų veiklos priežiūros problematikos vertinimo teisinio reguliavimo požiūriu ir teisės doktrinoje nėra pateikiama, dėl to, nors ir aktuali, ši sritis lieka plačiau neaptarta ir neatskleista. Kita vertus, į verslo kontrolės klausimą negalima žvelgti vien tik iš administracinės teisės ar viešojo administravimo perspektyvos, nes šiam klausimui yra būdingas tarpdiscipliniškumas, liečiantis ekonominius, vadybinius, politologinius klausimus ir pan.

Šiame straipsnyje būtent ir yra siekiama užpildyti aptarto diskurso spragas ir atsakyti į klausimą, ar ūkio subjektų veiklos priežiūros srityje įvyko realių paradigminių pokyčių.

Šio tikslo bus siekiama (1) aptariant valstybės vykdomą ūkio subjektų veiklos kontrolės funkciją ir pateikiant išvalgas dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros instituto formavimosi bei jo vertinimo nacionalinės administracinės teisės doktrinoje; (2) analizuojant ir vertinant vėliausiomis reformomis (įsigaliojusiomis 2010, 2015 m.) atliktus esminius ūkio subjektų veiklos priežiūros teisinio reguliavimo pokyčius; (3) aptariant ūkio subjektų veiklos priežiūros modelio išbaigtumą ir jo tobulinimo galimybes.

Nacionaliniu lygmeniu viešojo administravimo institucijų vykdomą administracinę priežiūrą nagrinėjo R. Kalesnykas (Bakaveckas *et al.*, 2005), A. Andruškevičius (2004; 2010), J. Paužaitė-Kulvinskienė (2004; 2005; 2021), S. Šedbaras (2005), D. Urbonas (2005; 2007; 2013), I. Deviaticovaitė (2008; 2009), A. Urmonas ir V. Kanapinskas (2010), A. Bakaveckas (2012). Dauguma minėtų darbų žymi fundamentalių nacionalinės administracinės teisės tyrimų pradžią. Vis dėlto šie tyrimai yra parengti daugiau nei prieš dešimtmetį, o šiuo metu naujų darbų, kuriuose būtų tiriama viešojo administravimo sritis administracinės priežiūros kontekste, iš tiesų yra stokojama. Dėl to šiuo straipsniu, įsitraukiant į diskusiją su anksčiau minėtais autoriais, siekiama naujai ir kritiškai pažvelgti į ūkio subjektų veiklos priežiūros institutą.

Šiam straipsniui taip pat svarbūs pastarojo metodo tyrimai – A. Juškevičiūtės-Vilienės disertacija apie asmens ūkinės veiklos laisvę (2017), taip pat M. Markevičiūtės straipsniai (2015, 2016), kuriuose nagrinėjami administracinės atsakomybės klausimai. Be to, Lietuvai tapus Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO, OECD)<sup>8</sup> nare, ūkio subjektų kontrolės kokybė, tokio reguliavimo nuoseklumas, išsamumas ir aiškumas, atitiktis tarptautiniams standartams yra viena iš aktualiausių temų reguliacinės valstybės plotmėje, todėl straipsniui aktualūs ir EBPO atliekami reguliavimo politikos ir patikrinimų tyrimai. Straipsnyje taip pat vadovaujamosi teisinio reguliavimo klausimus tiriančių užsienio autorių darbais, ypač valstybių atliekamus patikrinimus tiriančio F. Blanco (2012; 2013; 2016) išvalgomis.

Tyrimo objektas – ūkio subjektų veiklos priežiūrą reguliuojantys teisės aktai, ypač Viešojo administravimo įstatymas, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) praktikos pavyzdžiai, Lietuvos teisės doktrina, kurioje analizuojama administracinė priežiūra, taip pat užsienio autorių teoriniai darbai apie asmenų teises ribojančio teisinio reguliavimo taikymą.

Straipsnyje naudojant aprašomąjį, loginį ir sisteminę analizės tyrimo metodus siekiama sistemškai pažvelgti į viešojo administravimo srities – ūkio subjektų veiklos priežiūros – problematiką doktrininiu ir įstatyminiu lygmenimis, atskleisti požiūrių sąsajas ir skirtumus, iliustruojant visa tai praktiniais pavyzdžiais.

<sup>8</sup> Nuo 2018 m. liepos mėn. Lietuva yra EBPO narė. Būtent EBPO tarptautiniu mastu ir atlieka išsamius reguliavimo politikos tam tikrose valstybėse tyrimus. Daugiau žr. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/by-country.htm> [žiūrėta 2020 m. balandžio 12 d.].

## 1. Pradinė ūkio subjektų veiklos priežiūros ekspresija ir plėtotė

Kalbant apie pirminę ūkio subjektų veiklos kontrolės raišką reikia pasakyti, kad, atkūrus Lietuvos Respublikos Nepriklausomybę, apskritai buvo susidurta su dideliu iššūkiu – nustatyti teisinį reguliavimą, apimančią privačių subjektų ūkinės veiklos galimybes ir ribas. Tai iš esmės buvo naujas reiškinys, kadangi okupacinė sovietinė santvarka ir nacionalizacija sudarė itin ribotas prielaidas reikšintis privačioms verslo iniciatyvoms. Dėl to nenuostabu, kad kuriant ir taikant šį teisinį reguliavimą buvo neišvengta perimti praeities patirtį.

Priėmus Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, esminių ekonominio valstybės gyvenimo organizavimo pokyčių nebuvo padaryta (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 166–167), o verslo kontrolės ir priežiūros pagrindu, *inter alia*, šalies ūkio konstituciniu pagrindu tapo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtinti principai, *inter alia*, teisinio reguliavimo kryptį išreiškianti nuostata, kad „Valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei“ (Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 17 d., 2015 m. kovo 5 d. nutarimai; plačiau apie ūkinės veiklos laisvę žr. A. Juškevičiūtė-Vilienė, 2017). Iš Konstitucinio Teismo jurisprudencijos matyti, kad „ūkinės veiklos reguliavimas paprastai yra susijęs su ūkinės veiklos sąlygų nustatymu, tam tikrų procedūrų reglamentavimu, ūkinės veiklos kontrole, taip pat su tam tikrais šios veiklos apribojimais ar draudimais“ (Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai). Taigi ūkinės veiklos kontrolė yra būtinas ūkinės veiklos reguliavimo elementas. Kitaip tariant, „valstybė turi kontroliuoti, kaip ūkio subjektai laikosi įstatymais ir kitais teisės aktais nustatyto reikalavimų“ (Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 17 d. nutarimas), atitinkamai įstatymų leidėjui yra keliami įpareigojimai nustatyti ūkinės veiklos kontrolės mechanizmą (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d., 2010 m. rugsėjo 29 d., 2015 m. balandžio 3 d. nutarimus).

Ūkio subjektų veiklos kontrolė yra būtina, kad būtų apgintos Konstitucijoje nustatytos vertybės, tokios kaip antai nuosavybės teisės, žmonių sveikata, viešoji tvarka, valstybės ūkio sistema, finansinė tvarka, taip pat sąžininga konkurencija ir kt. Galima teigti, kad kontroliuodama ūkinę veiklą valstybė įgyvendina ir apsauginę savo funkciją (Ansell, 2020). Nubrėždamas principines ūkio subjektų veiklos kontrolės mechanizmo formavimo nuostatas, nustatančias ne tik ūkinės veiklos sąlygas, ūkinės veiklos ribojimus ar draudimus, bet ir kontrolę, kaip ūkio subjektai laikosi teisės aktų nustatyto reikalavimų (kas daugiau ir bus analizuojama šiame straipsnyje), Konstitucinis Teismas išaiškina, jog įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios turi plačią diskreciją, nepažeisdamos Konstitucijos, teisės aktais reguliuoti ūkinę veiklą (Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas), atitinkamai ir nustatyti kontrolės formą (priemones).

Teisę tiriantiems mokslininkams visada daug diskusijų kelia klausimai, ar valstybės valdžios institucijos, įgyvendindamos teisinį reguliavimą, turėtų siekti atgrasymo, pasireiškiančio konfrontacija ir sankcijų taikymu už taisyklių pažeidimus, ar to, kad teisinio reguliavimo būtų laikomasi, ir patarti, bendradarbiauti, įtikinti laikytis teisės aktų nuostatų (Gunningham, 2010, p. 2; Braithwaite, 1985) bei „racionaliai kontroliuoti“ (Lodge, 2008, p. 285).

Nesibaigiant stipraus valstybės vaidmens reguliuojant ūkio subjektų veiklą ir dereguliacijos šalininkų bei atgrasomojo ir bendradarbiavimo grįsto stiliaus proponentų ginčams, Lietuvos Nepriklausomybės aušroje australai I. Ayres ir J. Braithwaite pasiūlė atsakomojo reguliavimo (angl. *responsive regulation*) idėją, kurios esmė – tam tikras balansas tarp anksčiau minėtų stilių ir reguliavimo atitiktis pramonės struktūrai, kuri gali paskatinti skirtingus reguliavimo laipsnius ir formas. Minėti autoriai, be kita ko, vildamiesi, kad idėjos apie atsakomąjį reguliavimą pasiektų Sovietų Sąjungą ar Rytų Europą, pateikė regulatoriaus taikomų poveikio priemonių piramidę (angl. *enforcement pyramid*), pagal kurią ūkio subjektai savo veikloje turėtų būti paskatinti laikytis teisės aktų reikalavimų (pradėti nuo švelniausių

priemonių – įtikinėjimo ir išpėjimo, o joms neveikiant, baigti griežtomis – kriminaline bauda, licencijos sustabdymu ir panaikinimu) (Ayres, Braithwaite, 1992, p. 4, 7, 35). Pažymėtina, kad minėta poveikio priemonių piramidė tapo labai populiari tarp Vakarų valstybių praktikų, nes daugeliui priežiūros institucijų jau ir taip buvo būdinga tai, kad inspektoriai paprastai pradeda nuo įtikinėjimo, o tik vėliau pereina prie baudžiamojo stiliaus, reaguodami į nuolatinį teisės aktų pažeidinėjimą (Mascini, 2013, p. 53–54).

Tačiau pradiniam ūkio subjektų veiklos kontrolės kūrimo etape Lietuvai, kaip ir kitoms posovietinėms valstybėms, buvo būdingas vertinimas, kad teisės aktų bus laikomasi tik tada, jei už jų nesilaikymą ar pažeidimą grės reali bausmė, t. y. dominavo atgrasymu grindžiamas požiūris, kuris pasireiškė pastangomis tikrinti kiekvieną veiklą ir kuo dažniau (Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 190). Reikia pripažinti, kad pirminė nacionalinė verslo kontrolės sistema buvo chaotiška ir fragmentiška, kompetentingos institucijos, atlikdamos patikrinimus, veikė labiau inertiškai nei planuotai, o trūkstant bendros ūkio subjektų kontrolės sistemos ir bendrų nuostatų dėl valstybės institucijų pareigos konsultuoti ar patarti, dominavo inspekcijos su baudimo elementu, kurios orientavosi į visų įmanomų pažeidimų ir precizinio teisės aktų nesilaikymo atvejų nustatymą. Manoma, kad apskritai buvusiose planinės ekonomikos šalyse teisinis reguliavimas visų pirma buvo skiriamas plačiai *ex ante* kontrolei ir labai dažniems patikrinimams (Blanc, 2012, p. 335), tai buvo nesvetima ir Lietuvai.

*Travaux préparatoires* (2008 m. kovo 18 d. Viešojo administravimo įstatymo...) bei teisės doktrina (Paužaitė-Kulvinskienė, 2005, p. 95–97; Urbonas, 2005, p. 42–43; Andruškevičius, 2010, p. 30) patvirtina, kad nebuvo iki galo aišku, ar verslo subjektų veiklos kontrolė, *inter alia*, poveikio priemonių ūkio subjektams taikymas, patenka į viešojo administravimo aprėptį (yra viena iš jo sričių) ir kokia jos vieta viešojo administravimo sistemoje; o dar iki specializuotų administracinių teismų įkūrimo su verslo kontrole susijusius ginčus teko spręsti bendrosios kompetencijos teismams<sup>9</sup>. Aiškumo šiai sistemai suteikė priimtas Viešojo administravimo įstatymas.

Nuo Viešojo administravimo įstatymo priėmimo (1999 m. birželio 17 d. įstatymo (originali) Nr. VIII-1234 redakcija) pagrindinės eksplicitiškai įtvirtintos viešojo administravimo sritys tolydžio buvo plečiamos: administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas 2007 m. buvo papildytos administracinių paslaugų teikimo ir administracinių aktų įgyvendinimo priežiūros ar kontrolės sritimis (2006 m. birželio 27 d. įstatymo Nr. 77-2975 redakcija), nuo 2008 m. pastarąją sritį patikslinant – įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra) (2008 m. spalio 6 d. įstatymo Nr. X-1743 redakcija). Būtent įtvirtinus paskutinę minėtą viešojo administravimo sritį – nepavaldžių subjektų priežiūra – administracinė priežiūra buvo *expressis verbis* priskirta prie viešojo administravimo sričių kaip kontrolės srities dalis. Nors būtina pažymėti, kad ir originalioje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje buvo akcentuojama, kad administracinių sprendimų, juos suprantant kaip atitinkamus dokumentus, išreiškiančius viešojo administravimo subjekto valią, įgyvendinimas turi būti prižiūrimas ar kontroliuojamas (1999 m. birželio 17 d. įstatymo Nr. VIII-1234 redakcija, 9 str.). Taigi nuo pat Viešojo administravimo įstatymo priėmimo jame buvo aiškiai nustatyta valstybės kontrolės funkcija. Nors štai naujaisiuose Viešojo administravimo įstatymo pakeitimuose kontrolės sritis įvardijama kaip „teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra“, nevarojant žodžio „kontrolė“ (2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija, 6 str. 1 d. 4 p.).

<sup>9</sup> Pavyzdžiui, buvo nagrinėti ginčai dėl Konkurencijos tarybos nutarimo, kuriuo akcinei bendrovei skirta bauda už netikslios informacijos ant kefyro pakuočių sklaidimą (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1997 m. kovo 5 d. nutartis civilinėje byloje); dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo skirti baudą už Tabako kontrolės įstatymo pažeidimus (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1999 m. gegužės 19 d. nutartis civilinėje byloje) ir kt.

Tačiau netgi ir įvertinant naujausius teisės aktų pakeitimus, darytina išvada, kad būtent iš valstybės kontrolės funkcijos bendrąja prasme kyla valstybės institucijų pareiga prižiūrėti, kaip ūkio subjektai verčiasi ūkine veikla. Taigi pačia bendriausia prasme valstybė atlieka kontrolės funkciją, o analizuojant viešojo administravimo sritis atsiskleidžia kontrolės ir priežiūros ypatybės (taip pat žr. Deviatnikovaitė, Kalašnykas, 2007). Verslo kontrolės sritį laikant skėtine sritimi, administracinė priežiūra, *inter alia*, ūkio subjektų veiklos priežiūra yra viena iš jos dalių, t. y. kontrolės forma.

Išnagrinėjus Lietuvos administracinės teisės mokslininkų darbus matyti, kad su Viešojo administravimo įstatymo pokyčiais požiūris į administracinę priežiūrą, *inter alia*, ūkio subjektų veiklos priežiūrą, keitėsi ir teisės doktrinoje. Pirmiausiai mokslininkai iš esmės nesutarė dėl administracinės priežiūros vietos viešojo administravimo sistemoje, t. y. ar visada priežiūra yra kontrolės srities dalis: vieni administracinę priežiūrą manė esant „savarankišką teisėtumo užtikrinimo būdu viešojo administravimo srityje“ (Bakaveckas *et al.*, 2005, p. 530, 563), o kiti priežiūrą vertino kaip patenkančią į kontrolės sritį ar kaip kontrolės rūšį (Andruškevičius, 2004, p. 76; Deviatnikovaitė, 2008, p. 27; Bakaveckas, 2012, p. 153), o ūkio subjektų veiklos priežiūrą – viena iš kontrolės rūšių dalių (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 24, 26). Vis dėlto aptartas teisinis reguliavimas sustiprina poziciją, kad administracinė priežiūra yra kontrolės srities dalis, o A. Andruškevičiui, teigiančiam, kad tiek kontrolės, tiek priežiūros atveju tai yra kontrolės veikla (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 24), yra pagrindas pritarti. Beje, dauguma autorių pažymi, kad priežiūrą atliekančios institucijos prižiūri nepavaldžių priežiūros objektų veiklą (Andruškevičius, 2004, p. 75–76; Bakaveckas *et al.*, 2005, p. 530, 564–565; Bakaveckas, 2012, p. 139; Deviatnikovaitė, 2008, p. 27), kas buvo įtvirtinta ir pačiame Viešojo administravimo įstatyme (2008 m. spalio 6 d. įstatymo Nr. X-1743 redakcija; 5 str. 1 d. 2 p.).

Toliau, kalbant apie Viešojo administravimo įstatymu padarytus pokyčius, paminėtina, kad verslo subjektų<sup>10</sup> veiklos priežiūra įstatyme pirmiausia buvo įtvirtinta atskirame 9<sup>1</sup> straipsnyje, numatančiame pamatines verslo subjektų veiklos kontrolės nuostatas (2008 m. spalio 6 d. įstatymo Nr. X-1743 redakcija). Šie su verslo subjektų veiklos priežiūra susiję pakeitimai, įkvėpti Lietuvos teisės instituto mokslinės veiklos (Vyriausybės 2009 m. liepos 22 d. nutarimas Nr. 836 „Dėl Verslą...“), buvo įgyvendinami siekiant „pašalinti verslu užsiimančių fizinių ir juridinių asmenų veiklos kontrolės teisinio reglamentavimo spragas ir taip sukurti palankesnes sąlygas verslui“ (2008 m. kovo 18 d. Viešojo administravimo įstatymo...). Pažymėtina, kad verslo subjektų veiklos priežiūros problematika, gausiai analizuota moksliniuose administracinės naštos verslui mažinimo ir geresnio teisinio reguliavimo kūrimo tyrimuose (Administracinė našta verslui..., 2006; Ekonominių sankcijų sistemos..., 2006; Verslo sąlygos ir..., 2007), ir vėlesniu laikotarpiu buvo aktuali (Administracinę našta verslui..., 2009; Administracinės naštos verslui..., 2011; Nacionalinės administracinės naštos verslui..., 2011).

Nustatyta, kad verslo subjektų veiklos priežiūra apima verslo subjektų veiklos patikrinimus (1); teisės aktų nustatyta tvarka gautos informacijos apie verslo subjektų veiklą vertinimą (2); prevencinių veiksmų, skirtų užkirsti kelią galimiems teisės pažeidimams, atlikimą ir poveikio priemonių verslo subjektams taikymą (3). Su šiais teisinio reguliavimo pokyčiais Viešojo administravimo įstatymas imtas kurti kaip *lex generalis* kitų įstatymų dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros atžvilgiu.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nuo pat pradžių verslo kontrolei skirtas Viešojo administravimo įstatymo 9<sup>1</sup> straipsnis, galiojęs pusantrų metų ir sudaręs pagrindus atskiram skirsnii, pavadintas priežiūros, o ne patikrinimų ar inspekcijų. Tai rodo bendrą požiūrį į verslo kontrolės sistemos visumą, kuri poveikio priemonių taikymą lyg ir nustumia į tolimesnę vietą ir jų neakcentuoja, labiau išryškindama patikrinimus ir prevencinius veiksmus. Visgi šie pokyčiai nevisiškai atsispindėjo teisės doktrinoje.

<sup>10</sup> Cituojamoje įstatymo normoje pirmiausiai buvo įtvirtinta verslo subjektų priežiūra, vėliau ji buvo pervadinta į ūkio subjektų priežiūrą, įtvirtinant ir ūkio subjekto sąvoką.



Įvertinus administracinės teisės doktriną, galima išskirti du požiūrius į administracinę priežiūrą: pagal pirmąjį, priežiūra siejama su tikrinimu, ar priežiūros objektas laikosi teisės aktų nustatytų reikalavimų, ir poveikio priemonių taikymu (Bakaveckas *et al.*, 2005, p. 564–565) (jį galima įvardyti siauroju požiūriu); pagal antrąjį, administracinė priežiūra vertinama ir kaip prevencinė veikla, kuria siekiama apsaugoti nuo galimų pažeidimų (Andruškevičius, 2004, p. 75; Deviatnikovaitė, 2009, p. 27; Bakaveckas, 2012, p. 139, Gailiūnienė, 2013, p. 33) (šis požiūris, palyginti su pirmuoju, šiek tiek platesnis). Tai, kad ūkio subjektų veiklos priežiūra yra siekiama prevencinių tikslų, pažymi ir teismai (LVAT 2010 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje; 2015 m. lapkričio 26 d. sprendimas administracinėje byloje, 2019 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau prevencinė veikla antruoju atveju yra siejama su taikomų poveikio priemonių prevenciniu tikslu, taigi šie požiūriai iš esmės yra labai panašūs. Vis dėlto nėra vienas iš minėtų požiūrių administracinės priežiūros neapibrėžia plačiai, t. y. kaip apimančios ir atitinkamų subjektų konsultacijas, metodinės pagalbos jiems teikimą. Tai sudaro pagrindą vertinti, kad Lietuvos administracinės teisės doktrinoje iš esmės dominuoja siaurasis požiūris į administracinę priežiūrą, t. y. susijęs su kompetentingų priežiūros subjektų veikla, pasireiškiančia tikrinimu, ar priežiūros objektai laikosi teisės aktų reikalavimų, ir jų baudimu. Kita vertus, prie tokio vertinimo prisidėjo ir pati viešojo administravimo struktūra, įtvirtinta Viešojo administravimo įstatyme, kadangi konsultavimas ilgą laiką buvo priskiriamas kitai viešojo administravimo sričiai – administracinėms paslaugoms (tik nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusiais Viešojo administravimo įstatymo pakeitimais konsultavimas viešojo administravimo subjekto klausimais priskiriamas prie veiklos, kurią privalo vykdyti visi viešojo administravimo subjektai; 7 str. 1 d. 2 p.). Taigi teisinio reguliavimo sandara lėmė, kad ūkio subjektų veiklos priežiūra savo pobūdžiu reikšėsi ne kaip vienalytė viešojo administravimo sritis – nepavardžių subjektų priežiūra, o kaip apimanti ir kitos srities – administracinės paslaugos – dalį.

Nacionalinė administracinės teisės doktrina patvirtina, kad administracinė priežiūra tam tikrais atvejais yra vertinama kaip atgrasomoji priemonė. A. Andruškevičius, teigdamas, kad ūkio subjektų veiklos priežiūros veiksmai „nėra savitiksliai, o jų faktinis ir teisinis rezultatas yra viešojo administravimo subjekto sprendimas <...> dėl teisinio poveikio priemonių taikymo (netaikymo)“ (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 26–27), tarsi nurodo, kad ūkio subjektų veiklos priežiūros tikslas kiekvienu atveju yra orientuotas į priežiūrą atliekančio subjekto vertinimą, ar yra poreikis taikyti poveikio priemones ūkio subjektams. Tačiau teisinio reguliavimo pokyčiai sudaro pagrindą spręsti, kad priežiūra visų pirma yra skirta padėti subjektams tinkamai laikytis teisės aktų reikalavimų, o poveikio priemonių taikymas nėra tikslas pats savaime. Be to, ir kiti Lietuvos mokslininkai pažymi, kad „ūkio subjektų veiklos priežiūros tikslas (siekiamas rezultatas) nėra pažeidimų užfiksavimas ir poveikių priemonių pritaikymas“ (Ambrazevičiūtė, Baltrimas, Mauricė-Mackuvienė, 2012, p. 25). Dėl to manytina, kad akademinėje plotmėje pateikiamas administracinės priežiūros apibrėžimas, nuo kurio priklauso ir ūkio subjektų veiklos priežiūros vertinimas, gali būti plėtojamas, papildant, jog priežiūra yra ne vien tik kontrolė, kaip prižiūrimi subjektai laikosi teisės aktų reikalavimų, ir poveikio priemonių taikymas (baudimas), bet ir metodinė pagalba bei konsultacijos, kurioms turėtų būti teikiamas prioritetas.

Aptarti Viešojo administravimo įstatymo teisinio reguliavimo pokyčiai tarptautinėje erdvėje yra pristatomi kaip pozityvus buvusios planinės ekonomikos valstybės reformos dėl patikrinimų pavyzdys, davęs postūmį kitiems pokyčiams (Blanc, 2012, p. 338). Taigi suprantant, kad inspekcijos ar patikrinimai yra vieni iš esminių administracinės naštos elementų, taip pat reikšmingas verslo plėtojimą ir augimą lėtinantis veiksnys, ūkio subjektų veiklos priežiūros laukė platesnio masto reforma.

## 2. Ūkio subjektų veiklos priežiūros pokytis po esminių reformų

Nacionalinio teisinio reguliavimo stiprinimas priežiūros srityje yra vertinamas kaip susijęs su 2007–2010 m. ekonomikos krize, lėmusia naujų viešojo valdymo reformavimo tendencijų atsiradimą (Raipa, 2016, p. 178; Balčiūnas, 2014, p. 64). Tokį vertinimą patvirtina ir tai, kad ūkio subjektų veiklos priežiūrai, kaip atskiram skirsnui Viešojo administravimo įstatyme (atskiras skirsnis ir laikytinas esminiu reformos pasiekimu) pamatus paklojo A. Kubiliaus pateikta Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa (Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52, 48, 303 p.), kurios pagrindu buvo sukurta Verslą prižiūrinčių subjektų veiklos pagrindinių nuostatų koncepcija (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. liepos 22 d. nutarimas Nr. 836). Būtent ši koncepcija ir gali būti įvardijama kaip vienas iš pasiūlytų krizės įveikimo etapų. Be to, pakeitimai buvo susiję ir su nuo 2008 m. įgyvendinama Geresnio reglamentavimo programa (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 185), siekiančia užtikrinti verslo ir investicijų aplinką gerinančią ir administracinę naštą mažinančią teisinį reguliavimą.

Kalbėdama apie pažangiai ūkio subjektų veiklos priežiūrai keliamus reikalavimus, EBPO pabrėžia, jog tokia priežiūra turi būti siekiama, kad kuo daugiau ūkio subjektų žinotų svarbiausius jų veiklai taikomus teisės aktų reikalavimus ir jų laikytųsi, kad ūkio subjektų veikla nesukeltų pavojaus ir žalos asmenims, aplinkai, kitiems įstatymų saugomiems gėriams (Best Practice Principles..., 2013). Taigi dėmesys yra kreipiamas į edukavimą, kad ūkio subjektai žinotų, kaip tinkamai veikti, o ne kad būtų taikoma kuo daugiau poveikio priemonių. P. Hamptonas, suprasdamas sankcijų būtinybę, pabrėžė, kad ūkio subjektų veiklą prižiūrinčios institucijos pirmiausiai turėtų koncentruotis į konsultacijas ir patarimus verslui (Macrory, 2010, p. 230). Dažni sutapimai, dubliavimai, nesuderinamumas, nepakanamas dėmesys rizikai<sup>11</sup> ir siekis patikrinimų metu rasti pažeidimų, o ne gerinti atitiktį ir rezultatus, yra įvardijami kaip pagrindiniai tinkamų patikrinimų trukdžiai (Blanc, 2013, p. 2).

Būtina pažymėti, kad Lietuvoje 2010 m. pradėta vykdyti verslo patikrinimų reforma vadovavosi pasaulinėmis tendencijomis<sup>12</sup> siekti aiškesnės ir stipresnės teisinės tikrinimo sistemos, o ne nustatyti pažeidimus ir nubausti (Blanc, 2013, p. 2–3). Užsienio autoriai pažymi, kad reguliavimo reformos, vykdytos kitose Europos Sąjungos šalyse, buvo susijusios su europeizacija, geresnio reglamentavimo programos ir išmaniojo reguliavimo įgyvendinimu (Staroňová, 2017, p. 1). Apskritai mokslininkai vertina, kad dominuojantys teisinio reguliavimo modeliai, tokie kaip atsakomasis (Ayres, Braithwaite, 1992), išmanusis (Gunningham, Grabovsky, 1998), decentralizuotas (Black, 2001) suteikė daugiau galimybių savireguliacijai ir buvo pagrindas naujai pažvelgti į valstybės atliekamos priežiūros koncepciją: kaip į reintegruotą gėdinimą (Makkai, Braithwaite, 1994), kaip poveikio priemonių piramidę (Ayres, Braithwaite, 1992) ar rizika grįstą reguliavimą (Mascini, 2013), taip pat akcentuojant vertybes, kurias tokia priežiūra turi atitikti, jos jau nelaikant tiesiogine verslo kontrolės elgesio priemone (Almond, 2018, p. 46). Analizuojant įvykdytą verslo priežiūros reformą, šių požiūrių įtaką galima išžvelgti ir Lietuvoje – 2010 m. įsigaliojusiam Viešojo administravimo įstatymo 4 skirsnyje „Ūkio subjektų veiklos priežiūra“ dar labiau akcentuojami prevenciniai veiksmai bei naujai įtvirtintas metodinės pagalbos ir

<sup>11</sup> Riziką ūkio subjektų veiklos ar objektų tikrinimo kontekste paprastai galima suvokti trejopai: taikomo teisinio reguliavimo nesilaikymo tikimybė (1); ūkio subjekto veiklos tipo atitiktis tam tikrai rizikos rūšiai, kurią valstybės valdžios institucijos nustatė svarbiu objektu (2); pavojaus, kurį gali sukelti konkrečios rūšies ūkio subjektas, tikimybės ir galimo jo dydžio derinys, išmatuojamas remiantis statistiniais duomenimis ar praktinėmis išvargomis (3) (Blanc, 2012, p. 332).

<sup>12</sup> Ypač išsamiai dokumentuota verslo kontrolės reforma Meksikoje buvo įgyvendinta 1994 m., Jungtinė Karalystė kontrolės reformą vykdė 2005 m., pradėjusi įgyvendinti Hamptono reformą, o Nyderlandai – 2006 m. (Blanc, 2013, p. 6).



konsultacijų teikimas ūkio subjektams, o įtvirtinti ūkio subjektų veiklos priežiūros principai stiprina priežiūros skaidrumą ir inovatyvumą.

Nacionalinio teisinio reguliavimo neišsamumas ūkio subjektų veiklos patikrinimo klausimu ilgą laiką sudarė prielaidas priežiūros subjektams bet kuriuo metu ir visą laiką vertinti visas (įvairaus pobūdžio) rizikas. Nors rizika pagrįsto vertinimo trūkumas ir tokio vertinimo svarba buvo pastebimi nacionalinės teisės doktrinoje (Mauricé-Mackuvienė, 2013, p. 25). Patikrinimų neįvertinant rizikos vertinimu, yra sukuriama didelė administracinė našta, be to, ūkio subjektų padėtis dažnai būna neapibrėžta, o gausūs patikrinimai anaipol nereiškia, kad jie yra veiksmingi. Vis dėlto rizikai įvertinti, o ne apskritai visiems pažeidimams fiksuoti reikia pastangų ir atitinkamų teisinio reguliavimo pokyčių.

Visiškas veiklos kontrolės išlaikymas ir siekis valdyti įvairaus pobūdžio rizikas bei užkardyti visus įmanomus pažeidimus yra išskiriamas kaip posovietinėms valstybėms būdingas bruožas<sup>13</sup> (Blanc, 2012, p. 329). EBPO taip pat sovietinių palikimu vadina institucijų tikslą prižiūrėti, kad produktų ar paslaugų kokybė atitiktų kokybės standartus ar teisės aktų reikalavimus, ir pabrėžia, jog Vyriausybė turėtų koncentruotis į tas patikrinimų sritis, kuriose yra žemas saugumo lygis, t. y. ne atitiktis teisės aktams pati savaime turėtų būti ūkio subjektų patikrinimų tikslas, o rizikos ir žalos mažinimas (Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 127–133).

Svarbus Viešojo administravimo įstatymo pokytis yra patikrinimų susiejimas su planavimu ir rizikos analize, ko įkvėpimu tapo P. Hamptono principai<sup>14</sup> (Hampton, 2005). 2012 metais buvo priimtos Rizikos vertinimo pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės ir tik nuo 2015 m. sausio 1 d. įsigaliojo Viešojo administravimo įstatymo nuostatos, ūkio subjektų veiklos priežiūrą papildžiusios rizikos vertinimo principo taikymu (2014 m. lapkričio 11 d. įstatymo Nr. XII-1317 redakcija). Viešojo administravimo įstatyme rizikos vertinimas yra įtvirtintas riziką susiejant su žalos teisės normų saugomoms vertybėms atsiradimo tikimybe ir šios žalos dydžiu bei mastu. Doktrinoje teigiama, kad taip apibrėždamas riziką priežiūros institucijos turėtų fokusuotis į tuos ūkio subjektus, kurių veikla kelia didžiausią pavojų ir jo kilimo tikimybę, atliekant ne dažnesnius, o detalesnius (gilesnius) patikrinimus (Blanc, 2012, p. 333; 2013, p. 72–73).

Reikia pripažinti, kad atlikta reforma nuo plataus masto patikrinimų privedė iki planuojamų patikrinimų, grindžiamų rizikos vertinimu. Nors Valstybės kontrolė ūkio subjektų priežiūros sistemą vis dar kritikuoja dėl to, kad rizikos vertinimu yra vadovaujama tik planuojant patikrinimus, o ne konsultuojant verslą ar taikant kitas prevencines priemones (Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 6). Taigi rizikos vertinimą reikia taikyti plačiau.

Valstybės institucijų atliekamus patikrinimus tiriantys mokslininkai ypač pabrėžia pareigą planuoti patikrinimus (De Benedetto, 2014, p. 12) ir tai, kad nė vienas patikrinimas neturi vykti be priežasties (Hampton, 2005, p. 7). Planuojant patikrinimus institucijoms svarbu atrinkti ir tinkamai skirti patikrinimus, nustatyti kriterijus, kurie lems, kurie ūkio subjektai ar objektai bus tikrinami. Ūkio subjektų veiklos patikrinimai arba kitaip – inspekcijos, nors gali būti ir reti, tačiau dažniausiai tai yra labiausiai ūkio subjektams susirūpinimą kelianti valstybės kontrolės forma. Todėl kalbant apie kitus esminius reformos pokyčius, būtina atkreipti dėmesį į įvestas nuostatas dėl dvejopo pobūdžio planinių ir neplaninių

<sup>13</sup> Palyginti – Vokietijoje 50 proc. visų Mokesčių inspekcijos patikrinimų sudaro didelių ar vidutinių kompanijų patikrinimai, o Didžiosios Britanijos sveikatos ir saugos tarnyba bei Aplinkosaugos agentūra 100 proc. tikrina labai didelės rizikos verslus (Blanc, 2012, p. 331).

<sup>14</sup> P. Hampton ataskaita yra viena iš Jungtinėje Karalystėje vykdytos administracinės naštos mažinimo ir dereguliacijos reformos dalių, pateikusi efektyvią ir verslui draugišką priežiūros įgyvendinimo sistemą bei išgryninusi tokius kontrolės reguliavimo įgyvendinimo principus kaip proporcingumas, atskaitomybė, nuoseklumas, skaidrumas ir atranka; vėliau buvo R. Macrory ataskaita, labiau orientuota į sankcijų ir jų veiksmingumo klausimus (Macrory, 2006).

patikrinimų (Viešojo administravimo įstatymo 36<sup>4</sup> str., 2014 m. lapkričio 11 d. įstatymo Nr. XII-1317 redakcija). Nustatyta, kad Lietuvoje daugelis priežiūrą atliekančių subjektų skelbia metinius patikrinimo planus (nors apie trečdalį priežiūrą atliekančių subjektų neskelbia planinių patikrinimų sąrašų; Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 29).

Su verslo patikrinimais susiję 2010 m. ir 2015 m. įsigalioję Viešojo administravimo įstatymo pakeitimai tarptautinėje erdvėje vertinami kaip visapusiški ir itin novatoriški (Protection of the Rights of Entrepreneurs..., 2015, p. 26), o pats Viešojo administravimo įstatymas įvardytas kaip vienas geriausių pirminių įstatymų dėl patikrinimų (Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 31, 115). Kita vertus, pastarojo meto didelę žalą aplinkai padariusi ūkio subjektų veikla ir konkretūs rezonansiniai netinkamos ūkio subjektų veiklos priežiūros pavyzdžiai atvėrė nacionalinės reguliavimo politikos trūkumus ir leidžia daryti prielaidą, kad ūkio subjektų veiklos patikrinimai nėra planuojami veiksmingai, o rizika nėra įvertinama tinkamai. Be to, verslo kontrolė yra kritikuojama, kad beveik dešimtmetį įgyvendinama verslo priežiūros sistemos pertvarka yra sutelkta į priežiūros institucijų konsolidavimą, o ne į vykdomų funkcijų efektyvumo gerinimą, tarpusavio bendradarbiavimo stiprinimą (Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 7)<sup>15</sup>.

Nors ūkio subjektų veiklos priežiūros transformavimas, skatinant ūkio subjektus laikytis teisės aktų reikalavimų, o ne juos nubausti, kelia daug iššūkių, panašu, jog naująja reforma priežiūros institucijų veikla bent jau teisinio reguliavimo lygmeniu iš baudėjų iš esmės buvo perorientuota į patarėjų. Svarbu pažymėti, kad, kintant teisiniam reguliavimui, turi kisti ir priežiūrą vykdančių subjektų veikla, t. y. ji turi prisitaikyti prie pakitusio reguliavimo, o ne naudoti senus metodus. Įvertinus nacionalinio teisinio reguliavimo pokyčius, manytina, jog esamas teisinis reguliavimas sudaro sąlygas priežiūrą atliekančioms institucijoms taikyti I. Ayres ir J. Braithwaite pasiūlytą regulatoriaus taikomų poveikio priemonių piramidę (Ayres, Braithwaite, 1992), t. y. pradėti nuo įtikinėjimo ir tik jam neveikiant taikyti griežtesnes priemones. Nacionaliniai priežiūros subjektai taip pat turi pagrindą pasitelkti ir vadinamojo išmaniojo reguliavimo (angl. *smart regulation*) (Gunningham, Grabovsky, 1999; Gunningham, 2010) idėjas, sėkmingai taikomas, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje, pasireiškiančias ne tik koncentravimusi į didelės rizikos objektų tikrinimą, bet ir stengiantis atitinkamas priemones ir metodus pritaikyti konkrečioms ūkio subjektų grupėms bei skirtingoms pažeidimų aplinkybėms (Macrory, 2010, p. 241), siekiant veiksmingumo ir teisės aktų laikymosi lanksčiau, efektyviau ir naujoviškiau taikant teisės normas (Blanc, 2016, p. 16–17, 217, 261)<sup>16</sup>.

Kaip matyti iš Lietuvos banko skelbiamos informacijos, finansų rinkos dalyvių administracinė našta jau mažinama pasitelkiant *RegTech* įrankius, automatizuojančius finansų rinkos dalyvių atskaitomybę ir įgalinančius Lietuvos banką gauti išsamius pirminius (operacijų) duomenis (Reguliavimo technologijos, 2020). Institucijų bendradarbiavimui stiprinti ir ūkio subjektų patikrinimų tinkamam planavimui, informacijai fiksuoti turėtų padėti kuriama ir nuo 2023 m. pradėsianti veikti Priežiūrą atliekančių institucijų informacinė sistema (2020 m. gegužės 28 d. Viešojo administravimo įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija, 33 str. 7 d.).

Galima apibendrinti, kad aptarti Viešojo administravimo įstatymo pokyčiai atspindi nacionalinio ūkio subjektų veiklos priežiūros modelio paradigminių perėjimų nuo valstybės vykdytos vadovaujamojo

<sup>15</sup> Tiesa, kad priežiūros institucijų skaičius yra nuolat mažinamas ir šiuo metu jų yra 48 (nors dar 2010 m. buvo 79 priežiūros institucijos; Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 19).

<sup>16</sup> Dar tolesniu žingsniu ateičiai galima nurodyti metareguliacijos priemonių įvedimą, reiškiantį atsakomybės pasiskirstymą patiems reguliuojamiems ūkio subjektams (dažnai didelėms organizacijoms), skatinant ūkio subjektus įdiegti savo vidaus kontrolės ir valdymo sistemas, jiems pateikiant valstybiniam reguliatoriui tvirtinti savo planus, kuriuos reguliatorius vėliau prižiūri ir atlieka atskirų įmonių rizikos valdymą (Gunningham, 2010, p. 15–20).

pobūdžio, įsakymais ir atgrasymais grindžiamos kontrolės, kaip dominuojančio požiūrio, prie labiau atsakomojo (Ayres, Braithwaite, 1992) ir patariamojo. Šie pokyčiai apskritai gali būti vertinami kaip sudarantys pagrindą išvelgti ir pačios administracinės teisės virsmą į postmodernią, kuri administracinę teisę apibrėžia kaip atviresnę ir parodančią kryptį, o ne duodančią nurodymus, kuri valstybę vertina kaip tam tikrą skatintoją, patarėją, rizikos reguliatorę (Cassese, 2012, p. 603).

### 3. Diskusijų nebekeliantis ūkio subjektų veiklos priežiūros modelis

Naujausi Viešojo administravimo įstatymo pakeitimai rodo, kad, be anksčiau įtvirtintų ūkio subjektų veiklos priežiūros sąvokos, principų, kuriuos tokia priežiūra turi atitikti, galima identifikuoti ir ūkio subjektų veiklos priežiūros tikslą – „teikti metodinę pagalbą ūkio subjektams, siekti užkirsti kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti (teisės aktų pažeidimų prevencijai) ir išlaikyti tvarų ekonominės veiklos vykdymą bei verslo plėtrą“ (2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija; 31 str. 1 d.), o papildytos priežiūros subjekto veiklos funkcijos įpareigoja institucijas bendradarbiauti ir nustatyti ūkio subjekto rizikingumą (31 str. 3 d.). Minėti ir jau aptarti aspektai dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros instituto stiprinimo ir teisinio reguliavimo reformų gali suponuoti vertinimą, kad nacionalinis ūkio subjektų veiklos priežiūros modelis yra pakankamai tobulas ir nebekelia jokių klausimų. Tačiau įvairios teisėkūros ir vis pasigirstančios atskiro ūkio subjektų veiklos priežiūrą reglamentuojančio įstatymo iniciatyvos bei kiti veiksniai neleidžia patvirtinti šios hipotezės.

Kaip jau aptarta, nuo 2008 m. ūkio subjektų veiklos priežiūros teisinis reguliavimas iš esmės pradėtas kreipti į ūkio (verslo) subjektų edukavimą, metodinės pagalbos teikimą, jų veiklą ribojančių sankcijų taikymą paliekant kaip *ultima ratio* priemonę. Viešojo administravimo įstatyme pateiktame ūkio subjektų veiklos priežiūros apibrėžime apskritai vengiama net užuominų į baudimą. Tačiau didelės dalies verslo subjektų veiklos patikrinimų rezultatas neišvengiamai liko įvairaus pobūdžio poveikio priemonių taikymas<sup>17</sup>. Kad ir kaip būtų, riboti empiriniai duomenys neleidžia tvirtinti, kad novatoriško teisinio reguliavimo paradigminis pokytis visiškai persikėlė į visų priežiūros institucijų realią veiklą.

Nors pakitusi ūkio subjektų veiklos priežiūros paradigma akcentuoja atsakomąjį ir patariamąjį priežiūros subjektų požiūrį į ūkio subjektų veiklą, praktinis šio požiūrio įgyvendinimas vis dar kelia iššūkių. Naujausios specialijų įstatymų tobulinimo iniciatyvos, reaguojančios į didelę žalą aplinkai padariusius įvykius ar į kitą žalingą ūkinę veiklą, daugiausia koncentruojamos į baudų didinimą arba įvairių reikalavimų griežtinimą<sup>18</sup>. Tokia įstatymų leidėjo veikla gali būti vertinama kaip mažiausiai pastangų reikalaujantis veikimo būdas, parodantis, jog į visuomenei aktualius klausimus yra vienu ar kitu būdu reaguojama. Tačiau vien tik baudų didinimas ūkio subjektų veiklos priežiūros veiksmingumo nesustiprins, nes šiuo atveju svarbus yra ne baudų dydis ar kitų poveikio priemonių griežtumas,

<sup>17</sup> Administracinių teismų duomenys patvirtina, kad ūkio subjektams už netinkamą jų veiklą paskirtų poveikio priemonių klausimai sudaro reikšmingą teismuose nagrinėjamų bylų dalį ir dažnai pasižymi sudėtingumu bei aktualumu (LVAT 2019 metų veiklos apžvalga, 2020). Iš Ekonomikos ir inovacijų ministerijos pateikiamų duomenų matyti, kad 2019 m. 23 proc. visų ūkio subjektų veiklos patikrinimų baigėsi tam tikrų poveikio priemonių pritaikymu, ir šis skaičius, palyginti su ankstesniais metais, sumažėjo (2018 m. ir 2017 m. 36 proc. patikrinimų atveju taikytos poveikio priemonės, 2016 m. – 28 proc.) (Ūkio subjektų priežiūros..., 2020, p. 16).

<sup>18</sup> 2020 m. sausio 28 d. Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. XIII-2795 redakcija; taip pat po to, kai Klaipėdos hospise buvo nustatyti 33 koronaviruso atvejai ir tai, jog leidimas-higienos pasas buvo išduotas tik vienai lovai, sveikatos apsaugos ministras žadėjo griežtinti patikrinimus (Stankevičius, 2020); po gausybės pažeidimų, nustatytų nelegaliose gyvūnų veisyklose-daugyklose, Lietuvos Respublikos Seime pateikta net keletas įstatymų projektų, griežtinančių atsakomybę už žiaurų elgesį su gyvūnais (Baudžiamojo kodekso 310 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIIP-5179(2); Administracinių nusižengimų kodekso 127 ir 346 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIIP-5170 ir kt.).

o jų neišvengiamumas. Dėl to yra būtina imtis kompleksinių priemonių, kurios padėtų įgyvendinti Viešojo administravimo įstatyme nustatytą teisinį reguliavimą, įskaitant nuostatas dėl ūkio subjektų konsultavimo, patikrinimų planavimo ir rizikos vertinimo. Valstybės kontrolė pabrėžia, kad ne visų institucijų vykdoma priežiūra yra paremta rizikos vertinimu pagrįstu planavimu (Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 25–34), o EBPO nurodo, jog Lietuvai daug iššūkių kelia efektyvus nustatytų priemonių įgyvendinimas bei maksimalios naudos, taikant numatytas teisinio reguliavimo priemones, gavimas (Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 3).

Be to, administracinių teismų praktika patvirtina, kad požiūris į ūkio subjektų veiklos priežiūrą, kaip viešojo administravimo sritį, vis dar nėra vienodas: nepavaldžių subjektų priežiūra tam tikrais atvejais yra vertinama per administracinės procedūros prizmę (Viešojo administravimo įstatymo 3 skirsnis) (LVAT 2019 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje), o aiškinant iš klaidingos priežiūros subjekto oficialios konsultacijos kylančius padarinius vadovaujamosi Administracinių nusižengimų kodekso, o ne Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis, numatančiomis klaidingos konsultacijos padarinius (LVAT 2020 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje). Kita vertus, teismai pabrėžia minimalios ir proporcingos priežiūros naštos bei metodinės pagalbos principų svarbą ir netgi panaikina institucijos sprendimus nustatę, jog priežiūros subjektas nebendradarbiavo su ūkio subjektu, o tik taikė griežčiausias poveikio priemones, nenurodydamas motyvų, kodėl yra būtina taikyti poveikio priemones, kurias įstatymas įtvirtina kaip *ultima ratio* priemones (LVAT 2018 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje).

Atliekami Viešojo administravimo įstatymo pakeitimai (2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija) rodo, kad Viešojo administravimo įstatymo kaip *lex generalis* statusas ūkio subjektų veiklos priežiūros sistemoje iš dalies yra stiprinamas – su tam tikromis išimtimis nustatomas Viešojo administravimo įstatymo normų dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros taikymo prioritetas (1 str. 9 d.). Kita vertus, ar yra tikslinga eksplicitiškai įtvirtinti nuostatas dėl prioritetinio minėtų nuostatų taikymo, kai Viešojo administravimo įstatymas teisės aktų sistemoje iš esmės atitinka *lex generalis* kriterijus (Biuletenis, 2015, p. 429) ir tokiu būdu nustato bendroesius ūkio subjektų veiklos priežiūros reikalavimus.

Taip pat reikia pažymėti, kad Viešojo administravimo įstatymo 4 skirsnio normos, numatančios nuostatas dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimų ir poveikio priemonių taikymo, ir toliau netaikomos tam tikrose srityse (atliekant nelegalaus, nedeklaruoto darbo ar nedeklaruotos savarankiškos veiklos priežiūrą, mokesčių administratoriui, muitinei, taip pat finansų rinkos, asmens duomenų apsaugos bei konkurencijos priežiūrai ir kt.) (2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija; 1 str. 7 d.) ir netgi praranda anksčiau turėtą rekomendacinį pobūdį (2014 m. lapkričio 11 d. įstatymo Nr. XII-1317 36<sup>4</sup> str. ir 36<sup>8</sup> str.) (panašiai ir mažareikšmių teisės aktų reikalavimų pažeidimų atveju). Nors iš Poveikio priemonių taikymo ūkio subjektams pagrindinių nuostatų koncepcijos matyti, kad toks išskyrimas padarytas dėl šių veiklos sričių specifikos nulemtų teisinio reguliavimo ypatumų (11<sup>1</sup> p.), galiausiai manytina, jog yra būtina ieškoti pusiausvyros ir minėtas sritis, kurioms Viešojo administravimo įstatymo nuostatos dėl patikrinimų ir poveikio priemonių skyrimo numato išimtis, labiau įtraukti į bendrąją sistemą. Esant specifinėms situacijoms (pvz., „Konkurencijos tarybos nutarimai dėl šio įstatymo pažeidimų tyrimo Konkurencijos tarybos nutarimu gali būti laikomi konfidencialiais tol, kol išnyksta grėsmė tyrimo eigai“; Konkurencijos įstatymo 22 str. 4 d.) teisės normų kolizija turėtų būti sprendžiama taikant teisės normų kolizijos taisykles, konkrečiai – *lex specialis derogat legi generali*, o ne Viešojo administravimo įstatyme nustatant išimtis tam tikroms sritims. Tai, kad valstybės priežiūros institucijos, atlikdamos ūkio subjektų veiklos priežiūrą, turėtų laikytis bendro požiūrio, pabrėžia ir Valstybės kontrolė (Ūkio subjektų veiklos..., 2020, p. 11–12). Taigi išdėstyti argumentai leidžia Viešojo administravimo įstatymo teisinį reguliavimą dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros vertinti kaip nebaigtą.

## Išvados

1. Ūkio subjektų veiklos priežiūra, būdama administracinės priežiūros dalimi, išplaukia iš valstybės kontrolės funkcijos, kuri laikytina skėtine viešojo administravimo sritimi. Nors pradiniam verslo kontrolės kūrimo etape ūkio subjektų veiklos priežiūra labiau reikšėsi kaip atgrasomojo pobūdžio priemonė, pasižyminti baudimu ir patikrinimais, priežiūrą laikant tiesiogine verslo kontrolės elgesio priemone, su Viešojo administravimo įstatymo priėmimu ir vėlesnėmis reformomis imtas kurti verslo kontrolės mechanizmas teisinio reguliavimo lygmeniu labiau išryškino prevencinį priežiūros tikslą bei metodinės pagalbos ir konsultacijų teikimą ūkio subjektams, o ne poveikio priemonių taikymą. Šie pakeitimai sudaro pagrindą plėtoti Lietuvos administracinės teisės doktrinoje įsitvirtinusį siaurąjį požiūrį į administracinę priežiūrą, atitinkamai ir ūkio subjektų veiklos priežiūrą, kuris priežiūrą vertina kaip atgrasomąją priemonę, šį požiūrį papildant konsultacijomis ir metodine pagalba kaip neatsiejama ūkio subjektų veiklos priežiūros sampratos elementais.
2. Viešojo administravimo įstatymo pakeitimai leidžia spręsti apie nacionalinio ūkio subjektų veiklos priežiūros modelio paradigmą perėjimą nuo valstybės vykdytos vadovaujamojo pobūdžio ir įsakymais bei atgrasymu grindžiamos kontrolės kaip dominuojančio požiūrio prie labiau reaguojančio ir patariamojo. Ši pakitusi administracinės priežiūros, įskaitant ir ūkio subjektų veiklos priežiūros, paradigma suponuoja, kad priežiūra visų pirma yra skirta padėti subjektams tinkamai laikytis teisės aktų reikalavimų, o poveikio priemonių taikymas nėra tikslas pats savaime. Ūkio subjektų veiklos priežiūrą papildžiusios nuostatos dėl patikrinimų planavimo, rizikos vertinimo, didesnių skaidrumo reikalavimų ir pagalbos verslui prisidėjo prie pakankamai pažangaus, pasaulines gerosios praktikos tendencijas atitinkančio ūkio subjektų veiklos priežiūros modelio sukūrimo.
3. Nepaisant pozityvių teisinio reguliavimo pokyčių, ūkio subjektų veiklos priežiūros institutas visos priežiūros sistemos kontekste stokoja nuoseklumo. Ūkio subjektų veiklos priežiūros nuostatų, įtvirtintų Viešojo administravimo įstatyme, taikymo išimtys sudaro pagrindą ūkio subjektų veiklos priežiūros modelį vertinti kaip nevisiškai baigtą. Maža to, naujausios su ūkio subjektų veiklos priežiūra susijusios teisėkūros iniciatyvos, paskatintos tam tikrų rezonansinių įvykių, pernelyg sutelkiamos į atsakomybės griežtinimą, tokiu būdu stiprindamos baudžiamąją priežiūros pobūdį, nors daugiau dėmesio turėtų būti skiriama bendrajam teisiniui reguliavimui tinkamai įgyvendinti bei jame numatytoms priemonėms vykdyti, taip užtikrinant tvarią ir veiksmingą teisės sistemą, taip pat ir teisiniame reguliavime atsispindinčio paradigmą požiūrio perkėlimą į realią priežiūros institucijų veiklą, kurio vis dar yra stokojama.

## Literatūra

### Lietuvos norminiai teisės aktai

Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014.

Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo (1990). *Valstybės žinios*, 9-224.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (1999, 2006, 2020). *Valstybės žinios*, 60-1945; 77-2975; TAR, 2020-12819.

Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (1999, 2012, 2017). *Valstybės žinios*, 30-856; 42-2041; TAR, 2017-01075.

Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas (1992). *Lietuvos Aidas*, 20, 5–75.

Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*, 146-5870.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. liepos 22 d. nutarimas Nr. 836 „Dėl Verslą prižiūrinčių subjektų veiklos pagrindinių nuostatų koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 91- 3931.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. spalio 24 d. nutarimas Nr. 1304 „Dėl poveikio priemonių taikymo ūkio subjektams pagrindinių nuostatų koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 127-6403.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 185 „Dėl Geresnio reglamentavimo programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 29-1024.

### Specialioji literatūra

Almond, P. (2018). Regulatory inspection and the changing legitimacy of health and safety. *Regulation and Governance*, 12, 46–63, <https://doi:10.1111/rego.12155>.

Ambrasevičiūtė, K.; Baltrimas, J.; Mauricė-Mackuvienė, E. (2012). *Teisės į nuosavybę, teisės į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, vartotojų teisių užtikrinimo problemos*. Vilnius: Teisės institutas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [http://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/Teises\\_i\\_nuosavybe\\_uztikrinimo\\_problemos.pdf](http://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/Teises_i_nuosavybe_uztikrinimo_problemos.pdf) [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 12 d.].

Andruškevičius, A. (2004). *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.

Andruškevičius, A. (2010). Administracinio baudimo santykiai: teisingumo ir protingumo principų poveikis. *Teisė*, 76, 21–34.

Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. (2011). *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras.

Ansell, C. (2020). *The protective State*. Cambridge: Cambridge University Press, <https://doi:10.1017/9781108667081>.

Ayres, I.; Braithwaite, J. (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press.

Bakaveckas, A. (2012) *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES.

Bakaveckas, A., et al. (2005). *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

Balčiūnas, L. (2014). Finansų rinkos priežiūros modelių rūšys ir teisinio reguliavimo kaitos tendencijos. *Teisė*, 91, 64–82.

Black, J. (2001). Decentering Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a „Post-Regulatory“ World. *Current legal problems*, 54(1), 103–146, <https://doi:10.1093/clp/54.1.103>.

Blanc, F. (2012). Moving Away From Total Control in Former Communist Countries – the RRR in Inspections, and Lessons Learned from Reforming them. *European Journal of Risk Regulation*, 3, 327–341.

Blanc, F. (2013). Inspection Reforms: Why, How, And With What Results [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 22 d.].

Blanc, F. (2016). *From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections*. Doctoral Thesis. Law, Universiteit Leiden.

Braithwaite, J. (1985). *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*. State University of New York Press.

Cassese, S. (2012). New Paths for Administrative Law: A Manifesto. *International Journal of Constitutional Law*, 10, 3, 603–613, <https://doi.org/10.1093/icon/mos038>.

De Benedetto, M. (2014). Procedural Powers in Competition Enforcement: A Look at Inspections. *Academic Society for Competition Law Conference Working Papers*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2463115>.

Deviatnikovaitė, I. (2008). Administracinio poveikio priemonių taikymas kaip viena iš viešojo administravimo subjektų veiklos funkcijų. *Jurisprudencija*, 3(105), 84–89.

Deviatnikovaitė, I. (2009). *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia.

Deviatnikovaitė, I. (2012) *Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje*.

Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė) (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

Deviatnikovaitė, I. (2012). Institucinės reguliacinės valstybės infrastruktūros plėtros analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, 11(4), 595–606.

Deviatnikovaitė, I.; Kalašnykas, R. (2007). Parlamentinė kontrolė ir valdžių padalijimo principo įgyvendinimo problemos Lietuvoje. *Jurisprudencija*, 2(92), 61–67.

Gailiūnienė, U. (2013). *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.

Gunningham N.; Grabovsky, P. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Gunningham, N. (2010). Enforcement and Compliance Strategies. Iš: Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M. (ed.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, <https://doi:10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0007>.

Hampton, P. (2005). Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget\\_05/other\\_documents/bud\\_bud05\\_hampton.cfm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_05/other_documents/bud_bud05_hampton.cfm) [žiūrėta 2020 m. liepos 22 d.].



- Juškevičiūtė-Vilienė, A. (2017). *Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės, lyginamosios įžvalgos*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė) (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 30 (2015). Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo normas, 423–569.
- Lodge, M. (2008). Regulation, the Regulatory State and European Politics. *West European Politics*, 31, 1–2, 280–301, <https://doi.org/10.1080/01402380701835074>.
- Macrory, R. B. (2006). Regulatory Justice: Making Sanctions Effective. Final report [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121205164501/http://www.bis.gov.uk/files/file44593.pdf> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
- Macrory, R. (2010). Reforming Regulatory Sanctions – Designing a Systematic Approach. Iš: Oliver, D., Prosser, T. and Rawlings, R. (ed.). *The Regulatory State: Constitutional Implications*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 229–242, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199593170.003.0001>.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 14(3), 77–101, <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>.
- Makkai, T.; Braithwaite, J. (1994). Reintegrative Shaming and Compliance with Regulatory Standards. *Criminology*, 32, 361–385.
- Markevičiūtė, M. (2015). Administracinį baudimą vykdančių subjektų sistema. *Teisė*, 95, 123–139.
- Markevičiūtė, M. (2016). Kaltė kaip juridinių asmenų administracinio baudimo sąlyga. *Teisė*, 100, 81–101.
- Mascini, P. (2013). Why was the enforcement pyramid so influential? And what price was paid? *Regulation and Governance*, 7, 48–60, <https://doi.org/10.1111/rego.12003>.
- Mauricė-Mackuvienė, E. (2013). Išvada dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio papildymo ir įstatymo papildymo 36(8) straipsniu įstatymo projekto. *Teisės aktualijos*, 2, 22–26 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [http://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/aktualijos-13\\_2\\_Nr2.pdf](http://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/aktualijos-13_2_Nr2.pdf) [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
- Nasutavičienė, J. (2012). *Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje įtvirtintų įmonių teisių apsaugos problemos ES konkurencijos teisėje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė) (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
- Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2004). *Administracinės justicijos ypatumai Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2005). *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia.
- Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2021). Administrative Liability in Lithuania: The Model of Corporate Administrative Liability. Iš: Švedas, G.; Murauskas, D. (ed.) (2021). *Legal Developments During 30 Years of Lithuanian Independence. Overview of Legal Accomplishments and Challenges in Lithuania*. Switzerland: Springer, 261–285, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-54783-7>.
- Raija, A., et al. (2016). *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras.
- Šamanskas, S. (2018). Ūkinės (verslo) veiklos reguliavimas kaip žmogaus teisės į sveiką ir saugią aplinką užtikrinimas. *Jurisprudencija*, 25(1), 133–153, <https://doi.org/10.13165/JUR-18-25-1-06>.
- Šedbaras, S. (2005). *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia.
- Staroňová, K. (2017). Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries. *European Journal of Risk Regulation*, 8(4), 723–742, <https://doi.org/10.1017/err.2017.56>.
- Urbonas, D. (2005). Administracinės sankcijos kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse: samprata, tipologija ir taikymo principai. *Jurisprudencija*, 70(62), 42–53.
- Urbonas, D. (2007). *Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas*. Daktaro disertacija. Vilnius.
- Urbonas, D. (2013). Administracinių sankcijų konstitucinis legitimumas. Iš: Mesonis, G. (sud.) (2013). *Viešosios teisės raida: de jure ir de facto problematika*. Mokslo studija. Vilnius: leidykla MES, 169–188.
- Urmonas, A.; Kanapinskas, V. (2010). The Supervision of Business Entities in Lithuania: Key Problems of the Legal Regulation and Possible Solutions. *Jurisprudencija*, 3(121), 317–327.
- Žilinskas, T. (2007). Draudimo veiklos priežiūros teisinio reguliavimo raida atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę (1990–2007 m.). *Jurisprudencija*, 4(94), 81–88.
- Žilinskas, T. (2009). Finansų rinkų priežiūros konsolidacija ir galima jos įtaka draudimo priežiūros veiklai. *Socialinių mokslų studijos*, 1(1), 113–128.

## Teismų praktika

### Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija

- 2003 m. kovo 17 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 27-1098.  
2005 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 63-2235.  
2006 m. gegužės 31 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 62-2283.  
2008 m. kovo 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 32-1114.  
2010 m. rugsėjo 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 117-5967.  
2014 m. gegužės 9 d. nutarimas. *TAR*, 5321.  
2015 m. kovo 5 d. nutarimas. *TAR*, 3412.  
2015 m. balandžio 3 d. nutarimas. *TAR*, 5147.

### Lietuvos Aukščiausio Teismo praktika

- 1997 m. kovo 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-241.  
1999 m. gegužės 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-146.

### Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika

- 2010 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>822</sup>-243/2010.  
2015 m. lapkričio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2133-662/2015.  
2018 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-861-602/2017.  
2019 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-903-525/2019.  
2019 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-506-415/2019.  
2020 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-317-525/2020.

### Travaux preparatoires ir kita

- 2008 m. kovo 18 d. Viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7 ir 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei Įstatymo papildymo 9(1) ir 43 straipsniais įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. XP-2908 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.316009?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=896b0c48-54da-4414-9f6d-726fb2055acf> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 22 d.].
- 2019 m. lapkričio 7 d. aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIIIIP-4142-XIIP-4144 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/4f1cfc2012c11ea90d5d63c859a8aa7?jfwid=-8fqj2vg1> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 29 d.].
- 2020 Index of Economic Freedom [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.heritage.org/index/ranking> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
- Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės (2006). Teisės institutas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://teise.org/wp-content/uploads/2016/10/Adm.-nasta-verslui-2006.pdf> [žiūrėta 2020 m. balandžio 16 d.].
- Administracinių nusižengimų kodekso 127 ir 346 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIIP-5170, registruotas 2020 m. rugsėjo 11 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/7bf3fda0f42011eab72ddb4a109da1b5?positionInSearchResults=76&searchModelUUID=7b9a20b4-473d-4644-ae4b-8c564c84bf27> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 18 d.].
- Andrukaitytė, M., Jašinskienė, A. (2020). „Grigeo Klaipėda“ skandalas: pareigūnai atskleidė, kaip nevalytos nuotekos iš slapto šulinio kasnakt keliavo į marias [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/prokurore-manoma-kad-nevalytos-nuotekos-i-marias-kasnakt-buvo-leidziamos-su-vadovybes-zinia-56-1258470> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
- Bartkus, G., et al. (kartu su advokatų profesine bendrija „Baltic Legal Solutions Lietuva“) Nacionalinės administracinės naštos verslui prioritetingose srityse mažinimo pasiūlymų parengimo ataskaita, 2011 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [http://www.esparama.lt/es\\_parama\\_pletra/failai/ESFproduktai/2011\\_nacionalines\\_administracines\\_nastos\\_verslui\\_prioritetingose\\_srityse\\_mazinimo\\_pasiulymu\\_parengimo\\_ataskaita.pdf](http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2011_nacionalines_administracines_nastos_verslui_prioritetingose_srityse_mazinimo_pasiulymu_parengimo_ataskaita.pdf) [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
- Baudžiamojo kodekso 310 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIIP-5179(2), registruotas 2020 m. rugsėjo 16 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/e0544080f7e911eab72ddb4a109da1b5?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=7b9a20b4-473d-4644-ae4b-8c564c84bf27> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 18 d.].

- Council of Europe (2015). Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation from Corrupt Practices. Technical Paper on Regulatory and Supervisory Authorities in Council of Europe Member States Responsible for Inspections and Control of Activities in the Economic Sphere – Structures, Practices and Examples [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/16806d8559> [žiūrėta 2020 m. balandžio 13 d.].
- Ekonominių sankcijų sistemos monitoringas (2006). Teisės institutas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://teise.org/wp-content/uploads/2016/10/Ekonominiu-sankciju-monitoringas.pdf> [žiūrėta 2020 m. balandžio 16 d.].
- Europos technologinių platformų ir pramoninių klasterių nacionalinio biuro taikomasis mokslinis tyrimas „Verslo sąlygos ir jų gerinimas Lietuvoje“ (2007) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [http://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/imported/lt/strategija/doc08/VS\\_Idalis.pdf](http://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/imported/lt/strategija/doc08/VS_Idalis.pdf) [žiūrėta 2020 m. balandžio 16 d.].
- Lietuvių kalbos žodynas. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lietuviuzodynas.lt/> [žiūrėta 2020 m. spalio 14 d.].
- Lietuvos bankas. Reguliavimo technologijos (RegTech). [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lb.lt/lt/reguliavimo-technologijos-regtech#ex-1-4> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 18 d.].
- Lietuvos pristatymo užsienyje 2020–2030 m. strategija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://lietuva.lt/wp-content/uploads/2020/09/Lietuvos-pristatymo-uzsienyje-strategija.pdf> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 10 d.].
- Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija (2019). Lietuvos įmonės kasmet vis geriau vertina verslo priežiūros institucijų veiklą [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://eimin.lrv.lt/lt/naujienos/lietuvos-imonės-kasmet-vis-geriau-vertina-verslo-prieziuros-instituciju-veikla> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 13 d.].
- Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija (2020). Ūkio subjektų priežiūros institucijų veiklos vertinimo apklausos ataskaita [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Apklausu%20ataskaita\\_2019%20m.pdf](https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Apklausu%20ataskaita_2019%20m.pdf) [žiūrėta 2020 m. spalio 18 d.].
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 metų veiklos apžvalga (2020) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://lvat.lt/data/public/uploads/2020/03/metinis-pranesimas\\_2019\\_final.pdf](https://lvat.lt/data/public/uploads/2020/03/metinis-pranesimas_2019_final.pdf) [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 20 d.].
- Mikelėnas, V., et. al. (2009). Taikomojo mokslinio tyrimo „Administracinę naštą verslui sukuriančių informacinių įpareigojimų supaprastinimo galimybės geresnio reglamentavimo kontekste“ ataskaita [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/moksliniu-tyrimu-ir-kitos-studijos/taikomojo-mokslinio-tyrimo-administracine-nasta-verslui-sukurianciu-informaciniu-ipareigojimu-supaprastinimo-galimybes-geresnio-reglamentavimo-kontekste-ataskaita> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 13 d.].
- Nakrošis, V. (2019). Kokias žaizdas atvėrė gaisras Alytuje? [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1114910/vitalis-nakrosis-kokias-zaizdas-atvere-gaisras-alytuje> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 29 d.].
- Navickas, K., et. al. (2011). Administracinės naštos verslui gerinimo galimybės. VšĮ Šiaulių universiteto Valdybos inovacijų centras [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.suvc.lt/failai/Galutine%20tyrimo%20ataskaita.pdf> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 29 d.].
- OECD (2014). Best Practice Principles for Improving Regulatory Enforcement and Inspections [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/enforcement-inspections.htm?goback=%2Egde\\_4751581\\_member\\_249946794](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/enforcement-inspections.htm?goback=%2Egde_4751581_member_249946794) [žiūrėta 2020 m. balandžio 13 d.].
- OECD (2015). Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Policy in Lithuania. Focusing on the Delivery Side [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania\\_9789264239340-en#page33](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#page33) [žiūrėta 2020 m. balandžio 13 d.].
- Stangytė, R.; Šakytė, J. (2020). Šalį apskriejo galimai nelegalių veisyklų vaizdai: reidų metu išgelbėti antisanitarinėmis sąlygomis laikomi šunys [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1226477/sali-apskriejo-galimai-nelegaliu-veisyklu-vaizdai-reidu-metu-igselbeti-antisanitarinemis-salygomis-laikomi-sunys> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 10 d.].
- Stankevičius, A. (2020). Po nustatytų neatitikimų Klaipėdos hospise A. Veryga žada griežtinti patikrinimus [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/po-nustatytu-neatitikimu-klaipedos-hospise-a-veryga-zada-griezinti-patikrinimus-56-1308334> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 13 d.].
- Tarptautinių žodžių žodynas* (1985). Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija.
- The World Bank. Doing Business. Measuring Business Regulations. Ease of Doing Business Rank [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.doingbusiness.org/en/rankings> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
- Valstybės kontrolė (2018). Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo priežiūros sistema efektyvi. Nr. VA-2018-P-50-2-3 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3793> [žiūrėta 2020 m. balandžio 16 d.].

Valstybės kontrolė (2020). Valstybinio audito ataskaita. Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimas. Nr. VAE-4 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PA3C7bwjy\\_MJ:https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx%3Fid%3D4078+&cd=2&hl=lt&ct=clnk&gl=lt](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PA3C7bwjy_MJ:https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx%3Fid%3D4078+&cd=2&hl=lt&ct=clnk&gl=lt) [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].

Zulonas, V. (2020). „Klaipėdos paketas“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.atviraklaipeda.lt/2020/01/27/klaipedos-paketas/> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].

## The Change of the Supervision of the Activities of Economic Operators

Eimantė Šilvaitė

(Vilnius University)

### S u m m a r y

Though the institute of the supervision of the activities of economic operators has been in existence in Lithuanian legal regulation for a decade, it still raises relevant questions in the context of the entire national legal system. In addition, supervision as an area of public administration is not understood unambiguously or is often understood only as its narrow part – punishment. Following fundamental changes in the legal regulation and taking into account Lithuania’s aspiration to position itself as a business-friendly country, this article analyses and reveals the essence and purpose of the supervision of the activities of economic operators, as well as a paradigmatic shift and its expression in national administrative law. The amendments to the Law on Public Administration of the Republic of Lithuania allow to identify the paradigmatic change in the national model of supervision of economic operators – from state-led control based on orders and deterrence as a dominant approach to a more responsive and advisory one. This also provides the basis for developing the narrow approach to administrative supervision established in the doctrine of Lithuanian administrative law. However, there is still a lack of transposition of the paradigmatic approach reflected in the legal framework into the actual activities of supervisors.

## Ūkio subjektų veiklos priežiūros pokytis

Eimantė Šilvaitė

(Vilniaus universitetas)

### S a n t r a u k a

Ūkio subjektų veiklos priežiūros institutas, teisinio reguliavimo srityje egzistuojantis jau dešimtmetį, visos nacionalinės teisinės sistemos kontekste vis kelia aktualius klausimus, o priežiūra, kaip viešojo administravimo sritis, nėra suprantama vienodai arba dažnai suprantama tik kaip siaura jos sritis – baudimas. Iš esmės pakitus teisiniam reguliavimui ir imant domėn Lietuvos siekį pozicionuoti save kaip verslui itin palankią šalį, šiame straipsnyje analizuojama ir atskleidžiama ūkio subjektų veiklos priežiūros esmė ir paskirtis, taip pat paradigmatai pokyčiai ir jų raiškos būdai nacionalinės administracinės teisės kontekste. Nors Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimai leidžia prėsti apie nacionalinio ūkio subjektų veiklos priežiūros modelio paradigmą nuo valstybės vykdytos vadovaujamojo pobūdžio ir įsakymais bei atgrasymu grindžiamos kontrolės kaip dominuojančio požiūrio prie labiau reaguojančio ir patarimojo, kas taip pat sudaro pagrindą plėtoti Lietuvos administracinės teisės doktrinoje įsitvirtinusių siaurąjį požiūrį į administracinę priežiūrą, vis dėlto vykdat teisinį reguliavimą matomo paradigminio požiūrio perkėlimo į realią priežiūros institucijų veiklą vis dar yra stokojama.

Eimantė Šilvaitė yra Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros doktorantė. Pagrindinės mokslinių interesų ir tyrimų sritys: administracinė teisė, administracinio proceso teisė, viešasis administravimas. Rengiamos disertacijos pavadinimas: „Ūkio (verslo) subjektų veiklos priežiūros modelis: *lex generalis* ir *lex specialis*“.

Eimantė Šilvaitė is a PhD Student at the Department of Public Law at Vilnius University, Faculty of Law. Her main fields of expertise are administrative law, administrative procedural law, and public administration. The title of Šilvaitė’s forthcoming dissertation is *The Model of the Supervision of Activities of Economic Operators (Business): Lex Generalis and Lex Specialis*.