

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA**

IRMANTĖ SKRINDŽIAUSKIENĖ

Neakivaizdinio sk. Parlamento teisės ir valstybės valdžios institucijų programa

(programos kodas 62401S104)

(PTVmn – 7 – 01 grupė)

**VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS
KONSTITUCINIAI PAGRINDAI**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –

Doc.dr. K. Jankauskas

Vilnius, 2008

TURINYS

IVADAS	3
1. VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS SAMPRATA	5
1.1. Valstybės teritorinis valdymas ir šio valdymo subjektai	5
1.2. Vietos valdymo samprata	9
1.3. Vietos savivaldos samprata.....	13
2. VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS PAGRINDŲ TEISINIS	
ĮTVIRTINIMAS	19
2.1. Vietos valdymo ir vietos savivaldos konstitucinis įtvirtinimas	19
2.2. Vietos valdymo ir vietos savivaldos įstatyminis ir poįstatyminis įtvirtinimas	22
2.3. Vietos valdymas ir valstybės regioninė politika	26
3. VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS SUBJEKTŲ TARPUSAVIO	
BENDRADARBIAVIMAS (KONSTITUCINIS IR PRAKTINIS ASPEKTAS)	30
3.1. Apskričių ir vietos savivaldos subjektų bendradarbiavimo bendroji	
charakteristika	33
3.1.1. Bendradarbiavimo problemos funkcijų paskirstymo srityje.....	35
3.1.2. Perduodamų funkcijų finansavimo problemos.....	41
3.1.3. Savivaldybių administracinė priežiūra – esama situacija ir problemos	44
4. VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS KONSTITUCINIŲ	
PAGRINDŲ KEITIMAS	49
4.1. Konstitucijos keitimas dėl savivaldybių tarybų kadencijos trukmės.....	49
4.2. Savivaldybių tarybų rinkimų sistema ir jos keitimas.....	52
4.3. Konstitucijos keitimo projektai siekiant įtvirtinti naują vietos savivaldos	
modelį.....	56
IŠVADOS	62
SIŪLYMAI	64
NAUDOTA LITERATŪRA	65
SANTRAUKA	73
SUMMARY	74
PRIEDAS	75

IVADAS

Tyrimo aktualumas. Kiekvienoje demokratinėje Europos šalyje kyla diskusijos apie vietinės demokratijos lygį, siekį turėti efektyvią vietos savivaldą. Teritorinė administracinė reforma, valdymo pertvarkymo procesai pradėti Vidurio Europos valstybėse po sovietinio režimo žlugimo Lietuvoje vis dar tęsiasi. Komplicuotai vykdoma Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio suskirstymo ir savivaldos reforma. Dažnas vietos valdymo ir vietos savivaldos konstitucines nuostatas įtvirtinančių įstatymų keitimas reglamentuojant vis naujas teritorinio valdymo nuostatas apsunkina nuoseklų vietos savivaldos funkcionavimą ir valstybės funkcijų supaprastinimo bei decentralizavimo procesą.

Naujose demokratijose pagrindinė vietos valdymo ir vietos savivaldos kompetencija dažnai įtvirtinama konstituciniu lygmeniu. Lietuva šioje srityje ne išimtis. Iki 1990 m. egzistavęs Lietuvos teritorinis suskirstymas buvo įvykdytas sovietiniais metais. Esminį vietos valdymo ir savivaldos sistemos lūžį sąlygojo 1992 m. priimta šalies Konstitucija, kur konstitucinės normos dėl vietos valdymo ir savivaldos leido iš esmės keisti teisinę sistemą, reglamentavusią vietos valdymą ir savivaldą Lietuvoje.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje vietos valdymui ir vietos savivaldai, kaip ir kitoms svarbiausioms šalies institucijoms, skirtas atskiras skirsnis. Tiesa, daugiau dėmesio skiriama vietos savivaldos klausimų reglamentavimui. Konstitucinių normų nukreipiamasis pobūdis daug sprendimų palieka įstatymų leidėjo valiai, kurią jau ne vieną kartą privertė pakeisti Konstitucinis Teismas. Šis teismas, kaip vienintelis oficialus Konstitucijos aiškintojas, kuria konstitucinę doktriną išaiškindamas daug diskusijų keliančius vietos valdymo ir vietos savivaldos reglamentavimo aspektus.

Lietuvos teritorinio suskirstymo įtvirtinimo aukščiausiuose šalies teisės aktuose klausimai itin aktualūs pastaruoju metu, kai Lietuvoje pradėta įgyvendinti savivaldybių decentralizavimo koncepcija, vis daugiau dėmesio regioniniam valdymui skira ir Europos Sąjungos institucijos. Tuo pasireiškia ir šios temos aktualumas – pagrindinį dėmesį sutelkiant į dabartinį vietos valdymo ir vietos savivaldos kintantį teisinį reglamentavimą bei šio reglamentavimo probleminius aspektus.

Konstitucinių vietos valdymo ir vietos savivaldos įtvirtinimo pagrindų tema nėra nauja, vienu ar kitu aspektu ji tyrinėta tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslininkų bei teisininkų. Vietos savivaldą nagrinėjo tokie žinomi mokslininkai kaip P. Leonas (1990), M. Romeris (1995). Daug dėmesio savivaldos institucijoms, jų tarpusavio santykiams bei problemoms skyrė E. Kūris (1998), E. Šileikis (2001), E. Vaitiekienė, S. Vidrinskaitė (2007). Vietos savivaldos raidą Lietuvoje tyrė R. Stačiokas (1992), G. Žilinskas (2000), savivaldos institucinės struktūros

modelius bei aktualiausias vietos savivaldos bei vietos valdymo sistemos problemas analizavo A. Astrauskas, B. Galinienė (2003). Autoriai daugiau dėmesio skyrė vietos valdymo bei savivaldos formavimuisi, institucijoms, jų teisinei padėčiai, tarpusavio santykiams, iškylančioms problemoms. Minėtų autorių darbuose nekeliamas tikslas nagrinėti vietos valdymo bei savivaldos konstitucinio įtvirtinimo ypatumų, todėl tuo pasireiškia temos naujumas.

Tyrimo objektas – vietos valdymo ir vietos savivaldos konstitucinių pagrindų įtvirtinimas.

Hipotezė – vietos valdymo ir vietos savivaldos konstituciniai pagrindai determinuoja įstatymų nuostatas ir kituose teisės aktuose nustatytą vietos valdymo ir vietos savivaldos teisinį reguliavimą.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti vietos valdymo ir vietos savivaldos sampratą, konstitucinius šių institutų reglamentavimo aspektus, apibendrinti apskričių ir savivaldybių bendradarbiavimo problemas, apžvelgti Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos pagrindų keitimo projektus.

Darbo uždaviniai:

1. Pateikti vietos valdymo bei vietos savivaldos sampratą mokslinėje bei teisinėje literatūroje.
2. Išanalizuoti vietos valdymą bei vietos savivaldą reglamentuojančius teisės aktus, Konstitucinio Teismo praktiką, skirtą šiems konstitucinės teisės institutams.
3. Išanalizuoti apskričių ir vietos savivaldos subjektų tarpusavio bendradarbiavimą, aptarti šio bendradarbiavimo problemas.
4. Atsižvelgiant į kitų užsienio valstybių praktiką atskleisti vietos valdymo ir vietos savivaldos teisinio reglamentavimo aspektus, apžvelgti konstitucinių vietos savivaldos pagrindų keitimo situaciją.

Tyrimo metodai. Darbe taikomi tiek teoriniai (mokslinės analizės, vertinimo) tiek empiriniai metodai (lyginamasis, istorinis lyginamasis, Konstitucinio Teismo nutarimų analizė).

Darbo struktūra. Darbas susideda iš įvado, keturių dalių, išvadų, siūlymų, literatūros sąrašo ir priedo. Pirmoje dalyje pateikiama teorinė šio darbo dalis, aptariama vietos valdymo ir vietos savivaldos samprata, antroje dalyje pateikiamas vietos valdymo ir vietos savivaldos pagrindų teisinis įtvirtinimas Konstitucijoje, Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, įstatymuose bei poįstatyminiuose teisės aktuose. Trečia darbo dalis skirta atskleisti apskričių ir vietos savivaldos subjektų tarpusavio bendradarbiavimo problemoms, o ketvirtoje darbo dalyje apžvelgiami vietos savivaldos konstitucinių pagrindų keitimo projektai. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados, siūlymai, literatūros sąrašas ir priedas.

1. VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS SAMPRATA

1.1. Valstybės teritorinis valdymas ir šio valdymo subjektai

Daugelis pasaulio valstybių savo teritoriją dalija į smulkesnius darinius, vadinamus valstybės teritorijos administraciniais vienetais ir organizuoja jų valdymą pasirinkdamos tam tikrą teritorinio valdymo formą arba jų derinį. Teritorinis skirstymas siejamas su politine santvarka, nes teritorijos vaidina svarbų vaidmenį siekiant vis didesnės valdžios bei konstituciniu lygmeniu apibrėžiant valstybės teritorinių vienetų statusą. Pagal tai skiriamos federacinės valstybės, kurios susideda iš valstybės teritorinių vienetų (pvz., Jungtinės Amerikos Valstijos, Vokietija, Rusija) ir unitarinės valstybės (daugelis Europos valstybių), kuriose sudaromi administraciniai teritoriniai vienetai. Anot M. Romerio, „vienalypė valstybė vadinama unitarine <...>. Unitarinė valstybė yra ta, kurios visas galios šaltinis yra vienas, pats teritorinis valstybinis junginys yra vieningas: jame yra viena valdžia, viena teritorija ir viena tauta (*populus*)“¹.

Pagal Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Konstitucijos 10 straipsnį valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinių darinius. Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatavo, kad būtent Konstitucijos 10 straipsnio nuostatoje yra „unitarinės valstybės santvarkos konstitucinis įtvirtinimas, išreiškiantis vieningos ir nedalomos valstybės idėją“². Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad racionalaus valdymo organizavimo sumetimais visų, taip pat ir vieningų unitarinių valstybių teritorija, turi savo vidinę struktūrą, t.y. valstybės teritorija būna suskirstyta į tam tikrus administracinius vienetus, kuriuose formuojamos atitinkamos valdžios įstaigos. Teritorinis – administracinis suskirstymas, arba struktūra, nėra paprasta jos elementų suma: tai kokybiškai naujas darinys ir bendra visos struktūros bei atskirų jos sudedamųjų dalių – teritorinių – administracinių vienetų – stabilumą ir gyvybingumą užtikrinanti ryšių įvairovė³.

Teritoriniu valdymu, anot A. Astrausko⁴, vadintina tam tikrų viešojo valdymo subjektų tikslinė veikla, kuria darant poveikį valstybės teritorijos dalyje gyvenantiems žmonėms bei jų socialinėms grupėms, tvarkomi viešieji reikalai. Valstybės teorijoje yra žinomos dvi teritorinio valdymo formos: 1) valstybinis vietos valdymas, kur veiklą vykdo valstybinio vietos valdymo

¹ Romeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Trečia dalis. Valstybės formos ir konstituciniai režimai. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 6.

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 18-435.

³ Daugirdas V. Teritorinių – administracinių vienetų valentingumas// Geografija, Academia. 1996. P. 91.

⁴ Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir institucinė struktūra. Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2003. P. 5.

subjektai; 2) vietos savivalda, kur veiklą vykdo vietos savivaldos subjektai. Šios dvi teritorinio valdymo formos iš esmės skiriasi jų sudarymo principais, Konstitucijos ir įstatymų suteiktais įgaliojimais, turimais finansiniais ištekliais, santykiais su valstybine valdžia. Vykdomosios valdžios faktinė (praktinė) išraiška yra valstybinis valdymas (administravimas). Būtent valstybinio valdymo (administravimo) procese išryškėja vykdomosios valdžios paskirtis – įstatymų vykdymas⁵. Tačiau be vykdomosios valdžios institucijų vykdant įstatymus taip pat dalyvauja ir vietos savivaldos institucijos. Šiuo požymiu abi teritorinio valdymo formos yra susietos.

Dauguma vakarietišku valstybių XX a. paskutiniame dešimtmetyje valdymo reformas vykdė decentralizacijos principu. Profesorius P. Leonas knygoje „Teisės enciklopedija“ (Vilnius, 1995, P. 86) taip pat pabrėžė decentralizacijos svarbą. Kalbėdamas apie valstybių klasifikaciją ir valdymo būdus jis teigė, kad valstybės skirstomos į rūšis priklausomai nuo to, kaip jose yra organizuoti vietos valdymo organai: „Vienur tie organai centralizuoti, t.y. valdininkai skiriami centralinės valdžios ir jiems pavedama aprūpinti vietos reikalus; kitur vietos reikalams aprūpinti gyventojai patys renkasi tam tikrus organus; šitos valstybės turi decentralizuotų valstybių vardą.“⁶ Decentralizacija yra toks valdymo organizavimas, kai greta valstybės valdymo kuriamas valdymas savivaldos principais. Buvo manoma, kad viešasis administravimas bus efektyvesnis, institucijos paslankesnės, piliečių lūkesčiai tinkamai patenkinti, jei sprendimų priėmimo galia bus suteikta regioninio lygmens valstybinėms institucijoms arba vietos valdžios sistemai⁷. Yra trys pagrindinės priežastys, dėl kurių pasirenkama decentralizacija: 1) didesnis vietinės valdžios institucijų veiksmingumas ir atsakingumas lyginant su centrinės valdžios institucijų veikla; 2) teigiamas poveikis vietinei plėtrai ir demokratijos principų įtvirtinimas; 3) geresnė piliečių laisvių apsauga⁸. Egzistuoja skirtingos decentralizacijos formos: politinė, fiskalinė, ekonominė, erdvinė ir administracinė⁹. Autoriaus nagrinėjamu atveju aktuali administracinė decentralizacija, kurią įgyvendinant siekiama perskirstyti įgaliojimus, atsakomybę ir viešosioms paslaugoms įgyvendinti reikalingus finansinius išteklius tarp skirtingų viešojo valdymo lygių ar valstybinio valdymo pakopų subjektų. Tai atsakomybės planuoti tam tikras viešąsias funkcijas, jas finansuoti ir valdyti perdavimas iš centrinių valstybinio valdymo subjektų teritoriniams valstybinio valdymo subjektams arba vietos savivaldybėms.

⁵ Bakaveckas A. Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje // Jurisprudencija. 2007, Nr. 2 (92). P. 46.

⁶ Leonas P. Teisės enciklopedija. Vilnius: UAB „Pozicija“, 1995. P. 86.

⁷ Raišienė A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 4. P. 18.

⁸ Mačiulytė J. Ragauskas P. Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas ir Versus Aureus, 2007. P. 16.

⁹ Baltušnikienė J. Decentralizacijos sampratų analizė // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2006, Nr. 2 (7). P. 18.

Po sovietų okupacijos atkuriant nepriklausomą Lietuvos valstybę buvo keičiamas teritorijos administracinis suskirstymas įtvirtinant naujas teritorinės savivaldos institucijas. Pagal LR Konstitucijos 11 straipsnį ir 67 straipsnio 17 punktą Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetų ir jų ribas nustato Seimas įstatymu. Teritorinio valdymo klausimams išsamiau atskleisti skirtas X Konstitucijos skirsnis – „Vietos savivalda ir valdymas“. Čia įtvirtinami konstituciniai teritorinio valdymo pagrindai bei egzistuoja teisinės prielaidos taikyti abi teritorinio valdymo formas (valstybinį vietos valdymą bei vietos savivaldą). Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas, o Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje įtvirtinti vietos valdymo konstituciniai pagrindai: aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Konstitucinis Teismas, sistemiškai aiškindamas Konstitucijos nuostatas, išskyrė dvi viešosios valdžios sistemas: valstybės valdymą ir vietos savivaldą ir akcentavo, kad savivaldybių sistema yra decentralizuota.¹⁰ LR Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo¹¹ 1 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad Lietuvos Respublikos teritorija skirstoma į administracinius vienetų, kurie susideda iš gyvenamųjų vietovių. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas yra teritorijos dalis, kurioje valdymą organizuoja Vyriausybė arba savivaldybių institucijos.

LR teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 1 straipsnis nustato, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės. Taigi dvi skirtingos teritorinio valdymo formos negali būti įstatymo sutapatintos: arba yra vietos savivalda, nesuderinama su Vyriausybės teise skirti savivaldybės tarybos narius, arba valstybinis vietos valdymas (administravimas), kurį organizuoja Vyriausybė¹². Kaip jau minėta, racionalaus valdymo organizavimui bei visuomenės valdymo reikalams Lietuvos teritorija padalyta į dviejų lygių administracinius – teritorinius vienetų: 1) administracinius teritorinius vienetų – savivaldybes, kurių nuo 2000 m. yra 60 ir kurios suskirstytos į 546 seniūnijas; 2) aukštesniuosius administracinius – teritorinius vienetų (apskritį), kurių nuo 1995 m. yra 10 ir kurios buvo

¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2,3,4,8,15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1,5,7,9,12,15,16,17,18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.

¹¹ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.

¹² Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 281.

sudarytos iš savivaldybių, pasižyminčių socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumu. Nuo 2000 m. Lietuvoje nusistovėjęs administracinis – teritorinis suskirstymas pateikiamas 1 lentelėje. Detalus Lietuvos teritorinis – administracinis suskirstymas pateikiamas priede Nr. 1.

1 lentelė

Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis – teritorinis suskirstymas nuo 2000 m.

Primas lygmuo	CENTRINIO VALDYMO INSTITUCIJOS
Antras lygmuo	10 APSKRIČIŲ
Trečias lygmuo	60 SAVIVALDYBIŲ 546 SENIŪNIJOS

Dabartiniu metu Lietuvoje funkcionuoja decentralizuota viešojo administravimo sistema, kurią sudaro: 1) valstybinio administravimo subjektai; 2) vietos savivaldos subjektai. Valstybinio administravimo subjektus galima suskirstyti į tris lygius: a) centriniai, kurie vykdo veiklą visoje šalies teritorijoje (Vyriausybė, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų); b) teritoriniai – regioniniai, kurie vykdo veiklą aukštesniuosiuose administraciniuose – teritoriniuose vienetuose – apskrityse (Vyriausybės atstovas, apskrities viršininkas, kuriam funkcijas padeda vykdyti apskrities viršininko administracija); c) teritorinius vietinius, kurie savo veiklą vykdo savivaldybėse (Apskrities viršininko administracijos teritoriniai padaliniai, pvz. statybų valstybinės priežiūros inspektoriai, žemėtvarkos skyriai, arba poministerinių struktūrų ar jų regioninių administravimo įstaigų teritoriniai padaliniai, pvz., mokesčių inspekcijos padaliniai¹³).

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvoje yra dvi valdžios (valstybės valdymas ir vietos savivalda) ir trys administraciniai lygiai (centrinis, vidurinis (regioninis) ir vietos savivaldos). Yra valstybių, kuriose egzistuoja 4 (Austrija, Liuksemburgas) ar net 5 lygmenys (Suomija, Belgija). Pavyzdžiui, Suomijoje, turinčioje 5,2 milijono gyventojų, egzistuoja net penki administraciniai lygmenys: pirmasis – centrinis lygmuo, antrasis – grafystės (yra 5 grafystės), trečiasis – regionai (yra 20 regionų), ketvirtasis – subregionai (jų yra 77), penktasis lygmuo – municipalitetai (jų yra 416). Tačiau šiuo metu Suomijoje sprendžiamas klausimas, kaip sumažinti savivaldybių skaičių, nes mažos savivaldybės negali teikti visų reikiamų paslaugų atitinkamose srityse.

LR Konstitucijoje įtvirtinti dviejų tipų Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai: administraciniai vienetai savivaldybės ir aukštesnieji administraciniai vienetai, kuriuose

¹³ Astrauskas A. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas. 2002, Nr. 3. P. 71.

valdymą organizuoja Vyriausybė (apskritys). Lietuvoje taip pat yra įvairių kitų administravimo zonų. Valstybės ir savivaldybių funkcijoms vykdyti valstybės teritorijoje suformuojami teritoriniai dariniai, neturintys teritorijos administracinio vieneto statuso, tai: 1) teritorinio valstybinio administravimo zonos, kur valstybinio administravimo subjektai tiesiogiai pavaldūs ministerijoms, įstaigoms prie ministerijų (teritorinės darbo biržos, „Sodros“ skyriai ir kt.); 2) savivaldybės teritorinio administravimo zonos – seniūnijų administruojamos teritorijos. Savivaldybių taryboms suteikta teisė savivaldybių teritorijas padalinti į seniūnijų teritorijas ir jose organizuoti dalies viešojo administravimo funkcijų vykdymą.

1.2. Vietos valdymo samprata

Vietiniuose teritoriniuose vienetuose gali egzistuoti tiek vietos valdymas, tiek vietos savivalda. Egzistuoja įvairūs požiūriai, apibūdinantys valdymą. Vienas iš jų yra toks: valdymas – tai sprendimų priėmimo, priimtų sprendimų vykdymo ir jų vykdymo kontrolės procesas¹⁴.

Tarpinė grandis tarp aukščiausiosios ir vietinės valdžios egzistuoja daugelyje Europos valstybių. Italijoje vietos valdymas organizuojamas aukštesniuose administraciniuose vienetuose – regionuose ir dviejuose autonominėse provincijose – *regions and autonomous provinces*, Lietuvoje bei Estijoje – apskrityse – *counties*, Latvijoje – rajonuose – *districts*, Bulgarijoje – regionuose – *regions* ar *oblasti* ir panašiai, suteikiant jiems nemažą savarankiškumą.

Apskrities valdymą teisės mokslas apibūdina kaip vietos valdymą, t.y. centrinės valdžios įgaliojimų perkėlimą į vietas – administracinius vienetus¹⁵. Nuo 1995 metų Lietuvoje yra 10 apskričių, kurias įsteigus siekta skatinti ūkio pertvarką, jo modernizavimą regionuose, spartinti subalansuotą tam tikrų regionų plėtrą bei mažinti nedarbą.

Daugelyje Europos šalių apskritis suprantama kaip istoriškai susiformavęs etnokultūrinis regionas, turintis teisę į savivaldą¹⁶. Esminė tokios regioninės bendruomenių sąjungos funkcija yra jos teritorijoje esančių savivaldybių bendros veiklos koordinavimas. Anot R. Lazdyno, apskritis ir pati demokratinės savivaldos šalyse turi eilę įstatymu įteisintų funkcijų – ji organizuoja regiono viešojo transporto darbą, kelių statybą, išlaiko ligonines, o taip pat atlieka sutartines funkcijas, kurios vienoms savivaldybėms atlikti yra per sunku dėl mažos teritorijos ar gyventojų skaičiaus. Tačiau apskritis gali būti ir valstybinės valdžios politikos įgyvendinimo vietose dekoncentruota institucija, atliekanti teisinę ir dalykinę kontrolę savivaldybių teritorijoje (bet ne pačioje savivaldybėje), vykdanči ministerijose suformuluotą valstybinę švietimo,

¹⁴ Atsakingas redaktorius Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 224.

¹⁵ Vadovėlio parengimo koordinatorius Jarašiūnas E. Lietuvos Konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos Teisės universiteto leidybos centras, 2002. P. 835.

¹⁶ Lazdynas R. Savivalda. Filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 60.

kultūros, socialinę, užimtumo politiką. Tokias funkcijas daugelyje Europos šalių atlieka Karaliaus ar Prezidento skiriami prefektai ir gubernatoriai¹⁷. Paprastai apskritis turi ir savo nepriklausomą biudžetą ir atskirus valstybės nustatyto dydžio mokesčius. Būtent apskrityje ir vyksta pagrindinis valstybės politikos ir savivaldybių veiklos derinimas.

Įvairiuose šaltiniuose vietos valdymas suprantamas panašiai. Rusų literatūroje vietos valdymas – tai valdymo veikla vietiniame teritoriniame vienetė, įgyvendinama centrinės valdžios arba aukštesniojo teritorinio valdymo lygio administracijos¹⁸.

Kiti rusų teisininkai vietos valdymo sampratą atskleidžia per vietos valdymo santykį su vietos savivalda. „Valstybinis vietos valdymas ir vietos savivalda yra veikla, skirta įstatymams įgyvendinti; specifinio ir išskirtinio, valdžią įgyvendinančio aparato buvimas, nepertraukiamumas laike, universalumas, kurio teisinį veiklos pagrindą sudaro Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai, kurio valdžia įgyvendinama apibrėžtoje teritorijoje ir visų toje teritorijoje esančių, asmenų atžvilgiu įgalinant panaudoti įstatyme numatytas prievartos priemonės“¹⁹.

Nagrinėjant LR teisės aktuose įtvirtintą vietos valdymo sampratą svarbiausias teisės aktas yra Konstitucija. Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis). Tai aukščiausiosios teisinės galios aktas, aukščiausia teisė, visų kitų teisės aktų teisiškumo ir legitimumo matas²⁰. Atsižvelgiant į LR Konstitucijos 10, 11 straipsnius, 123 straipsnio 1 dalį, 67 straipsnio 17 punktą, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo nuostatas, Vyriausybės įstatymo 35 straipsnio 1 dalį galima teigti, kad pagal minėtus aktus vietiniu valdymu vadinamas valstybės valdymas, kuris įgyvendinamas tam tikruose teritoriniuose – administraciniuose vienetuose. Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatuota, kad vietos valdymas – tai valstybinio valdymo (t. y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose. Tai centrinės valdžios funkcijų ir įgaliojimų perkėlimas į aukštesnius administracinius vienetus, kuriuose centrinę valdžią įgyvendina Vyriausybės skiriami ir jai atsakingi valstybės pareigūnai. Šie pareigūnai vykdo viešojo administravimo funkcijas, koordinuoja ir derina įvairių valstybės institucijų, taip pat ir savivaldybių institucijų veiklą.

Yra laikomasi nuomonės, kad vietos valdymas – tai valstybinio valdymo organinė dalis, jos tęsinys vietose. Dažnai tai apibūdinama kaip valdžios dekoncentracija, t.y. centrinės valdžios

¹⁷ Lazdynas R. Savivalda. Filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 61.

¹⁸ Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва: БЕК, 2000. С. 725.

¹⁹ Шургина Е. С. Муниципальное право. Москва: Дело, 2000. С. 24.

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.

įgaliojimų dalinis perkėlimas į vietas – administracinius vienetų²¹. Dekoncentracija yra vienas iš trijų administracinės decentralizacijos tipų (dar yra delegavimas ir devoliucija). Dekoncentracija yra silpniausias administracinės decentralizacijos tipas, dažniausiai įgyvendinamas unitarinėse valstybėse. Dekoncentracija – tai teisės aktais detalai pagrįstas funkcijų, finansinių išteklių ir tam tikrų sprendimų priėmimo galių perdavimas iš centrinių valstybinio valdymo subjektų teritorinio valdymo subjektams, neturintiems savivaldos teisių²².

Kadangi apskrities valdymas yra sudėtinė valstybės valdymo dalis, tai apskrityje valdymą per apskrities viršininką, ministerijas bei kitas Vyriausybės institucijas organizuoja Vyriausybė (Apskrities valdymo įstatymo²³ 1 straipsnis). Tačiau Vyriausybė, įstatymų nustatyta tvarka organizuojanti valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose (apskrityse), turi organizuoti valdymą taip, kad nepažeistų Konstitucijoje įtvirtintų normų ir principų. Per apskritis yra vykdomos centralizuoto valstybės valdymo funkcijos. Apskrityse apskrities viršininkas vykdo centrinės vykdomosios valdžios funkcijas ir įgyvendina regioninę valstybės politiką įvairiose srityse – kultūros, švietimo, socialinės paramos, sveikatos priežiūros, teritorijų planavimo, statybos, žemėtvarkos ir kt. Apskrities viršininkas atskaitingas Vyriausybei ir jos nustatyta tvarka jos įgaliotoms institucijoms (Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 4 dalis).

Iš aukščiau pateiktų apibrėžimų galime matyti, kad esminių skirtumų vietos valdymo sampratoje nėra. Vietos valdymas, kaip taisyklė, įgyvendinamas per aukštesniosios valdžios nustatytas administracines institucijas. Pavyzdžiui, Bulgarijoje regiono valdytojas (*oblasten upravitel*) yra skiriamas Vyriausybės ir pagrindinė jo funkcija yra prižiūrėti bei garantuoti šalies politikos įgyvendinimą regione, o taip pat rūpintis nacionalinių ir vietos interesų harmonija. *Estijoje* apskrities viršininką 5 metų terminui skiria Vyriausybė Ministro Pirmininko siūlymu pasikonsultavus su vietinės valdžios atstovais apskrityje. Apskrities viršininkas *Estijoje* rūpinasi aplinkos apsauga, ekonomikos plėtojimu, koordinuoja nenumatytas situacijas bei prižiūri atitinkamus vietos savivaldos veiksmus. Lenkijoje, Graikijoje, Švedijoje, Ispanijoje centrinės valdžios atstovai skiriami tiksliai regiono lygiuose (tai prefektai, gubernatoriai ir pan.).

Lietuvoje šiuo metu apskrities teritorijoje vykdomas funkcijas būtų galima suskirstyti į pagrindines keturias grupes: 1) savivaldybių veiklos administracinė priežiūra, kurią vykdo Vyriausybės atstovai; 2) valstybinės priežiūros (kontrolės, inspektavimo) ir valstybinio reikšmingumo funkcijos, kurias vykdo apskričių viršininkai su administracijomis ir

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 18-435.

²² Žilinskas G. Valstybinės valdžios politinė – teritorinė organizacija ir jos formos // Viešasis administravimas. 2001. P. 22.

²³ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.

dekoncentruotųjų administracijų tipo teritoriniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai – tarnybos, departamentai, inspekcijos; 3) regioninės reikšmės viešųjų paslaugų teikimo administravimas, kurį vykdo apskričių viršininkai; 4) valstybės regioninė politika, kurią įgyvendina taip pat apskričių viršininkai su administracijomis dalyvaujant regionų plėtros taryboms²⁴.

Iš pateiktų vietinio valdymo apibrėžimų galime sakyti, kad vietos valdymas dažniausiai yra vykdomosios valdžios tęsinys aukštesniuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose (prefektūrose, regionuose, apskrityse ir pan.). Kiekviena valstybė pagal savo teisės tradicijas Konstituciniu ir įstatyminiu lygmeniu nustato skirtingus įgaliojimus ir atskaitomybę vietos valdymą įgyvendinančioms institucijoms.

1.3. Vietos savivaldos samprata

Profesorius P. Leonas knygoje „Lietuvos savivaldybės“ (Kaunas, 1991, P. 50) rašė: „Dabarties valstybės funkcijos labai įvairios ir labai plačios <...>, valdymo sritis apima įvairiausius valstybės uždavinius kurti kultūrą. Kadangi tų uždavinių daugybė turi tikslą patenkinti tik tam tikros vietos, tam tikros teritorijos dalies gyventojų reikalus, o ne visos valstybės gyventojų reikalus, tai valstybė savo teisę ir pareigą rūpinti vietos gyventojų reikalus perleidžia vietos savivaldybėms“²⁵. P. Leonas išskyrė ir kitas priežastis, kodėl valstybė dalį savo funkcijų perleidžia savivaldybėms. Taip valstybė elgiasi ir dėl to, kad: 1) centrinei valdžiai būtų per daug darbo ir ji nepajėgtų tinkamai rūpintis vietos reikalais; 2) vietos gyventojai patys geriau už centrinę valdžią ir jos tarnautojus žino savo reikalus; 3) suinteresuoti vietos gyventojai skiria daugiau energijos, daugiau iniciatyvos ir triūso už centrinės valdžios tarnautojus rūpinantis vietos reikalais. Taigi, savivaldybių „uždaviniai ir darbas yra valstybinio pobūdžio uždaviniai ir darbas: savivaldybės pavaduoja valstybės centrinę valdžią, kad tikslingiau būtų aprūpinti vietos reikalais...“²⁶.

Labai įdomiai apie savivaldą rašė ir M. Romeris (Vilnius, 1995, P. 284). Anot garsaus konstitucionalisto „Autonomija ar savivaldybė yra valstybės suverenumo ribose. Ji reiškia tikrai valdžios decentralizaciją tam tikroje aprėžtoje srity, galios perleidimą tam tikriems betarpiškai suinteresuotiems ir tam tikrai funkcijai kvalifikuotiems socialiniams veiksniams, organizuotiems kaip tam tikri viešosios teisės vienetai (viešosios teisės korporacijos), kurie tos pavestos jiems funkcijos ribose naudojami viešąja galia jai tvarkyti ir ją rūpinti, tačiau yra centro valdžios

²⁴ Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis yra šiandien ir koks turėtų būti ateityje. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Lietuvos Respublikos Seimas. 2007. P. 47.

²⁵ Leonas P. Lietuvos savivaldybės. Kaunas: VU Tyrimo ir mokymo centras, 1991. P. 50.

²⁶ Ten pat.

prižiūrimi ir visumet jos įsikišimu savo teisinės pareigos vagoje sulaikomi tiek paties veiklumo, tiek veikimo teisėtumo atžvilgiu“²⁷.

Teritoriniams vienetams, turintiems savivaldos teises, įvardyti naudojami labai įvairūs terminai. Apibrėžti savivaldą buvo aktualu visais laikais, nes kiekvienos demokratinės valstybės pagrindinis tikslas yra sukurti kuo geresnes sąlygas žmogaus teisių ir laisvių realizavimui, sudaryti sąlygas, kad gyventojams būtų patogų gyventi bendruomenėje. Konstitucinis Teismas 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime konstatavo, kad „Lietuvos Respublikos konstitucinė santvarka grindžiama žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių, kaip didžiausios vertybės, prioritetu, taip pat principais, įtvirtinančiais Tautos suverenitetą, valstybės nepriklausomybę ir teritorinį vientisumą, demokratiją, valstybės valdymo formą – respubliką, valstybės valdžių atskyrimą, jų savarankiškumą ir pusiausvyrą, vietos savivaldą ir pan.“²⁸

R. Lazdynas skiria dvi savivaldos sampratas, susietas su autoritarizmu ar demokratija. Autoritarinis požiūris susiformavo tose valstybėse, kuriose ilgą istorinį laikotarpį buvo įsigalėjęs monarchinis ar totalitarinis režimas²⁹. Autoritariniuose režimuose požiūris į vietinę teritorinę savivaldą pasireiškia griežta valstybinės valdžios kontrole vietos savivaldos institucijoms tiek renkant mokesčius, tiek vykdant ne tik valstybės deleguotas (dažniausiai jos primestas), bet ir prigimtinėmis laikomas savivaldos funkcijas. Karaliaus, Prezidento ar Vyriausybės skiriami gubernatoriai, prefektai, įgaliotiniai nuolat stebi savivaldybių tarybų priimamus sprendimus, gali juos ne tik sustabdyti, bet ir atšaukti. Tokiose valstybės savivaldybės būna pavaldžios ne tik įstatymui, bet ir Vyriausybei ar net vidaus reikalų ministrui³⁰.

Demokratinės valstybės svarbą savivaldai pabrėžė ir profesorius P. Leonas sakydamas, kad „demokratinė valstybės sutvarkymo forma buvo ligi paskutinių laikų laikoma tinkamiausia, kad galėtų būti kuriamos patogiausios plačioms minioms kultūrinio gyvenimo formos“³¹. Diktatūra, anot profesoriaus, negali eiti su politine laisve.

Demokratinė savivalda pasižymi griežtai atribotomis valstybės ir savivaldybių funkcijomis, savarankiškais biudžetais. Anot R. Lazdyno „savivaldos demokratinė savivaldybė gali ir turi turėti tiek, kiek jos nori ir kiek pajėgia turėti jos bendruomenė, o ne kiek teikiasi suteikti valstybė“³². Analizuojant R. Lazdyno išsakytus teiginius galima pastebėti, kad minėtas autorius, tikėtina, remiasi tuo, kad pagal Konstituciją Lietuvos valstybę kuria Tauta,

²⁷ Romeris M. Valstybė. Vilnius: Atviros Lietuvos fondas, 1995. T2. P. 284.

²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2,4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916.

²⁹ Lazdynas R. Savivalda. Filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 35.

³⁰ Ten pat.

³¹ Leonas P. Lietuvos savivaldybės. Kaunas: VU Tyrimo ir mokymo centras, 1991. P. 35.

³² Lazdynas R. Savivalda. Filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 35.

suverenitetas priklauso Tautai (Konstitucijos 2 straipsnis), kad niekas negali varžyti ar riboti Tautos suvereniteto, savintis visai Tautai priklausančių suverenių galių (Konstitucijos 3 straipsnio 1 dalis), kad aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus (Konstitucijos 4 straipsnis). Konstitucija yra ne valdžios aktas Tautai, bet Tautos aktas valdžiai, tačiau pati Tauta, priimdama Konstituciją, ir pati įsipareigoja laikytis joje suformuluotų normų ir principų.

Lietuvai išsilaikinus iš sovietinių gniaužtų E. Kūris teigė : „savivaldos sąvoka šiandien vėl tapo viena iš kertinių viso mūsų socialinio mokslo, taip pat ir jurisprudencijos kategorijų“³³. Tokias mintis E. Kūris parėmė tuo, kad okupuotoje Lietuvoje teisės mokslas tik atkartodavo tuos postulatus, kuriuos primesdavo oficialioji tarybinė doktrina, negu kurdavo naujas idėjas.

Prieš pateikiant Lietuvos autorių pateiktus vietos savivaldos apibrėžimus tikslinga apžvelgti ir užsienio teisininkų darbuose pateiktą vietos savivaldos sampratą.

Rusų teisinėje literatūroje vietos savivalda – tai pačio vietinio teritorinio vieneto veikla, teritorinio kolektyvo (bendruomenės) ir jos išrinktų organų veikla tvarkant reikalus. Vykdamas savivaldos funkcijas valstybės valdžia neturi teisės nurodinėti, kaip tas funkcijas realizuoti, išskyrus geranorišką (ar dažnai prievartinį geranorišką) dalyvavimą įgyvendinant valstybės finansuojamas programas, visų pirma socialines (švietimo, sveikatos apsaugos ir pan.)³⁴.

Vokiečių literatūroje savivalda reiškia „savivaldybių teisę savo nuožiūra bei savo lėšomis spręsti visus vietinius savivaldybių reikalus pagal galiojančius įstatymus dalyvaujant demokratiškai išrinktai savivaldybei atstovaujančiai institucijai (vadinamoji savivaldybių bendroji kompetencija³⁵). Vietiniais reikalais čia pirmiausiai laikomos problemos, kurios atsiranda dėl didesnės žmonių grupės bendro gyvenimo bei bendros jų ūkinės veiklos tam tikroje ribotoje erdvėje ir kurias savivaldybė gali išspręsti savo jėgomis (pvz., kelių tiesimas, vandens, energijos tiekimas, mokyklos, ligoninės ir kt.).

Lietuvos autoriai skiria dvi vietos savivaldos sampratas. Pasak A. Astrausko, pirmuoju požiūriu vietos savivalda – tai savivaldybės bendruomenei suteikta teisė savarankiškai tvarkyti dalį jai įstatymais priskirtų visuomenės bendrųjų reikalų. Antruoju požiūriu vietos savivalda – tai savivaldybės bendruomenei suteiktos teisės savarankiškai tvarkyti dalį jai įstatymais priskirtų visuomenės bendrųjų reikalų realizavimas³⁶. Esminis skirtumas šiose sampratos, anot A. Astrausko, yra, kad pirmuoju atveju vietos savivalda – subjekto teisė savarankiškai veikti, o

³³ Kūris E. Savivalda, demokratija, teisė. Vilnius: Lietuvos žinijos draugija, Lietuvos teisininkų draugija, 1990. P. 3.

³⁴ Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва: БЕК, 2000. С. 725.

³⁵ Kanitzas H. Savivaldybių praktinės politikos pagrindai. Pirmoji dalis: Pilietis ir savivaldybė. Vilnius: Spauda, 1995. P. 17.

³⁶ Astrauskas A. Galinienė B. Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003. P. 16.

antruoju – subjektui suteiktos teisės savarankiškai veikti įgyvendinimas (savivaldybės valdžios vykdymas, savivaldybės valdžios priimtų sprendimų vykdymas, dalyvavimas vietos reikalų tvarkyme įvairiomis tiesioginės demokratijos raiškos formomis ir kita).

Apibrėžiant vietos savivaldos sampratą neįmanoma aplenkti ir tarptautinių sutarčių, nes tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis (Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalis). Konstitucinis Teismas yra pasakęs, kad Seimo ratifikuotos tarptautinės sutartys įgyja įstatymo galią ir, kad tais atvejais, kai nacionaliniuose teisės aktuose (*inter alia* įstatymuose ar konstituciniuose įstatymuose) nustatomas toks teisinis reguliavimas, kuris konkuruoja su nustatytu tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis. Europos Sąjungos teisės atžvilgiu Konstitucijoje yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją³⁷.

Vienas svarbiausių savivaldos santykius reglamentuojančių tarptautinių dokumentų yra Europos vietos savivaldos chartija (toliau – Chartija). Chartija laikytina Europos savivaldos modeliu, į kurį turi lygiuotis kiekviena demokratinė valstybė. Šis dokumentas dažnai vadinamas „mažąja savivaldos konstitucija“³⁸ ir jis suteikia teises garantijas tolesnei savivaldos plėtrai, padeda spręsti dažnai problematiškus centrinės ir vietos valdžios santykių klausimus. LR Seimas 1999 m. ratifikavo šią chartiją be jokių išlygų. Čia suformuluota vietos savivaldos samprata, pagrindiniai jos principai ir kiti svarbiausi reikalavimai. Mūsų šalies Konstitucijos nuostatos, reglamentuojančios vietos valdymą ir savivaldą, iš esmės yra suderintos su šiuo dokumentu. Jau Chartijos preambulėje pabrėžiamas tiesioginis savivaldos ryšys su demokratija. Čia pabrėžiama, kad savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas, kad savivalda yra neatsiejama nuo piliečių teisės dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus, vietos lygmeniu ši piliečių teisė gali būti realiausiai ir tiesiogiai įgyvendinama, todėl savivalda gali ir turi būti konkreti bei veiksminga tos teisės realizavimo forma. Pagal Chartiją vietos savivalda yra vietinių valdžių

³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų išigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 30-1050.

³⁸ Apie Europos vietos savivaldos chartiją.

<http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt,&gr=savivaldosraida7id>; prisijungimo laikas: 2008-07-15.

teisė ir galimybė įstatymų ribose savo atsakomybe tvarkyti bei valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį vietos gyventojų interesais³⁹. Šią teisę Chartija suteikia vietos gyventojų taryboms ar susirinkimams, kurių nariai išrenkami slaptu balsavimu tiesioginiuose, lygiuose ir visuotiniuose rinkimuose. Negalima neatkreipti dėmesio į tai, kad pagal Chartiją pirmenybė akivaizdžiai teikiama konstituciniam vietos savivaldos kompetencijos įtvirtinimui. Taigi grįžkime prie pastaruoju metu Lietuvoje įtvirtintos vietos savivaldos konstitucinės sampratos. LR Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalis nustato, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas. Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai (Konstitucijos 120 straipsnis). Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatavo, kad savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją yra konstituciniai principai. Pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiama galimybė savivaldybėms realizuoti jų kompetenciją, tiesiogiai įtvirtintą Konstitucijoje.

Vietos savivaldos samprata yra atskleista Konstitucinio Teismo doktrinoje. Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime pabrėžė, kad įvairūs vietos savivaldos konstitucinės sampratos aspektai, be jau minėtų Konstitucijos straipsnių, yra įtvirtinti ir kitose Konstitucijos nuostatose. Konstitucija yra vientisas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis). Konstitucijos nuostatos yra susijusios ir sudaro vieningą, darnią sistemą. Nė vienos Konstitucijos nuostatos negalima priešpriešinti kitoms Konstitucijos nuostatoms, aiškinti taip, kad būtų paneigta arba iškreipta kitų Konstitucijos nuostatų prasmė.

Vietos savivaldos konstitucinės sampratos aspektai atskleisti ir Konstitucijos 11 straipsnio nuostatoje, kad Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas, 67 straipsnio 17 punkto nuostatoje, kad Seimas nustato Lietuvos Respublikos administracinį suskirstymą, 120 straipsnio 1 dalies nuostatoje, kad valstybė remia savivaldybes, šio straipsnio 2 dalies nuostatoje, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, 121 straipsnio 1 dalies nuostatoje, kad savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą, šio straipsnio 2 dalies nuostatoje, kad savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo numatytose ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas, 122 straipsnio nuostatoje, kad savivaldybių tarybos dėl jų teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą ir kt.⁴⁰

Oficialiai aiškindamas Konstituciją Konstitucinis Teismas ne kartą pabrėžė, kad vietos savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu (Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d.,

³⁹ Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr. 82-2411.

⁴⁰ Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 46.

2002 m. gruodžio 24 d. nutarimai). Vietos savivalda yra įstatymo numatytų administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais. Valstybės valdymas ir vietos savivalda, kaip dvi viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos, yra susijusios, tačiau kiekviena jų įgyvendina joms būdingas funkcijas⁴¹. Jau minėtame Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime bei 1998 m. vasario 18 d. nutarime suformuluota ir vietos savivaldos samprata. Čia įtvirtinta, kad pagal Konstituciją vietos savivalda – tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t.y. teritorinių, arba vietos bendruomenių) kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (LR piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Minėtos teritorinės bendruomenės yra savivaldos teisės subjektas ir Konstitucijoje jos vadinamos savivaldybėmis (arba vietos savivaldybėmis). Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. Savivaldybė – tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio gyventojų bendruomenė turi valstybės laiduotą savivaldos teisę⁴². Taigi savivaldos teisė neatsiejama nuo bendruomenės, jos institucijų savaveiksmiškumo, nuo konstituciškai įtvirtinto gebėjimo būti teisinių santykių subjektu. Tai esminė savivaldos teisės įgyvendinančių subjektų savybė. Savivaldos vykdytojai – visi bendruomenės nariai.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje atskleista vietos savivaldos samprata grindžiama nepriklausomos demokratinės valstybės, jos teritorijos vientisumo, Konstitucijos viršenybės ir valdžios galių ribojimo, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms ir kitais principais.

Konstitucija suteikia įstatymų leidėjui plačią diskreciją reguliuoti vietos savivaldos santykius, tačiau įstatymų leidėjas privalo neperžengti Konstitucijos normose bei principuose, Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje įtvirtinto reguliavimo ribų. Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas. Įstatymais Seimas reglamentavo ne tik minėtas nuostatas, bet apibrėžė vietos savivaldos, savivaldybės, teritorinės bendruomenės ir kitas sąvokas, vietos savivaldos principus, funkcijas ir pan. Esminis įstatymas, kurį Seimas priėmė įgyvendindamas minėtas Konstitucijos nuostatas, yra

⁴¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.

⁴² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 18-435.

LR vietos savivaldos įstatymas. Šis įstatymas buvo priimtas 1994 m. ir iki šių dienų keistas daugiau nei 50 kartų. Toks dažnas šio įstatymo nuostatų keitimas akivaizdžiai parodo arba įstatymų leidėjų netobulą tam tikrų vietos savivaldos klausimų reglamentavimą arba labai greitai kintančius vietos savivaldos santykius. Nuolat besikeičiantis teisinis savivaldos reglamentavimas trukdo įsivyrėti stabilumui. Su stabilumu, autoriaus nuomone, glaudžiai siejasi ir teisinis saugumas bei teisinis tikrumas. Dažna teisės aktų kaita apsunkina jų suvokimą, nespėjant prisitaikyti prie naujo reglamentavimo mažėja pasitikėjimas pačia teise. Konstitucinis Teismas teisinį saugumą, teisinį tikrumą ir teisėtų lūkesčių apsaugą sieja su konstituciniu teisinės valstybės principu – universaliu principu, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija. Neužtikrinus teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise (Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas). Tiesa, didžiausią dėmesį Konstitucinis Teismas skiria pačios Konstitucijos stabilumui, nes Konstitucija, kaip aukščiausiosios teisės, turi būti stabilus aktas.

Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje, galiojusioje iki 2008 m. spalio 1 d. buvo įtvirtinta, kad vietos savivalda – tai „valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas“⁴³. 2008 m. spalio 1 d. įsigaliojo nauja LR vietos savivaldos įstatymo redakcija, kurioje vietos savivaldos sąvoka suformuluota akcentuojant gyventojų bendruomenės savitvarką ir savaveiksmiškumą tvarkytis pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Šioje įstatymo redakcijoje vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.⁴⁴ Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta vietos savivaldos samprata iš esmės atitinka Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintą vietos savivaldos apibrėžimą.

Apibendrinant įvairių Lietuvos ir užsienio autorių vietos savivaldos apibrėžimus, Lietuvos Respublikos teisinėje bazėje įtvirtintą vietos savivaldos sampratą, galime teigti, kad vietos savivalda – gyventojų formuojama vietos valdžia, esanti arčiausiai žmonių. Lietuvos Respublikos konstitucinė vietos savivaldos samprata atitinka Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, o Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas konkrečias bylas, atskleidė ir išplėtojo Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintą vietos savivaldos sampratą. Ši samprata neatsiejama nuo pamatinių teisės viršenybės, demokratiškumo, pilietiškumo principų.

⁴³ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.

2. VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS PAGRINDŲ TEISINIS ĮTVIRTINIMAS

2.1. Vietos valdymo ir vietos savivaldos konstitucinis įtvirtinimas

Vienas iš pagrindinių Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų reikalavimų yra vietos savivaldos principų įstatyminis arba konstitucinis pripažinimas (Chartijos 2 straipsnis). Šio reikalavimo privalėjo laikytis visos Europos valstybės, norėjusios tapti Europos Tarybos narėmis. Šį reikalavimą, dar gerokai iki Chartijos ratifikavimo, įvykdė ir Lietuvos piliečiai referendume priimtoje Konstitucijoje įtvirtinę esmines nuostatas, reglamentuojančias vietos valdymo ir savivaldos pagrindus.

Visas vietos valdymo ir vietos savivaldos teisinis reguliavimas, kaip ir apskritai visas teisinis reguliavimas, turi būti pagrįstas Konstitucijos viršenybės principu. Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime⁴⁵ pabrėžė, kad Konstitucijos viršenybės principas reiškia, kad Konstitucija teisės aktų hierarchijoje užima išskirtinę – aukščiausią – vietą, kad joks teisės aktas negali prieštarauti Konstitucijai, kad niekam neleidžiama pažeisti Konstitucijos, kad konstitucinė tvarka turi būti ginama, kad pati Konstitucija įtvirtina mechanizmą, įgalinantį nustatyti, ar teisės aktai (jų dalys) neprieštarauja Konstitucijai. Teismas pabrėžė, kad šiuo atžvilgiu Konstitucijoje įtvirtintas Konstitucijos viršenybės principas yra neatsiejamai susijęs su konstituciniu teisinės valstybės principu – universaliu konstituciniu principu, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija.

Konstitucinės nuostatos dėl vietos valdymo ir savivaldos yra suformuluotos įvairiuose LR Konstitucijos straipsniuose. Pradedant Konstitucijos 10 straipsniu, kur nustatyta, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinių darinius, 11 straipsniu, kad Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas ir prieinant iki šių konstitucinių nuostatų patikslinančio ir išplėtojančio Konstitucijos X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“. Čia vietos valdymo ir savivaldos klausimams skirti šeši straipsniai, iš kurių du nustato valdymo organizavimą aukštesniuose administraciniuose vienetuose, savivaldybių priežiūrą, tiesioginio valdymo įvedimą bei savivaldybių veiksmų

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2,3,4,8,15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1,5,7,9,12,15,16,17,18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.

apskundimą teisme. Iš likusių keturių Konstitucijos straipsnių apie vietos valdymą ir savivaldą net trijuose yra nuoroda į įstatymus, kurie iš esmės ir apibrėžia vietos valdymą ir savivaldą.

Konstitucijoje įtvirtintos bendro pobūdžio teisės normos, reglamentuojančios vietos savivaldą ir valdymą, nėra būdingos tik Lietuvos Respublikai, nes, pavyzdžiui, Graikijos Konstitucija taip pat įtvirtina tik bendruosius centrinės ir vietinės valdžios santykių principus ir suteikia teisę įstatymų leidėjui pačiam nustatyti konkretų šių santykių turinį. Išsamiau reglamentuojamas tik Atono konstitucinis statusas, nes šiai autonominei Graikijos sričiai netaikomi bendrieji vietos savivaldos ir valdymo pagrindai⁴⁶.

Daugelis vietos savivaldą reguliuojančių įstatymų neišvengė dažnų pataisų, tačiau keista ir pati Konstitucija, kurios nuostatos, susijusios su vietos savivalda (Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalis), buvo keičiamos du kartus: 1996 ir 2002 metais. 1996 metais buvo pratęstas savivaldybių tarybų įgaliojimų laikas nuo dvejų iki trejų metų, 2002 metais Seimas savivaldybių tarybų narių kadenciją prailgino iki ketverių metų ir į Konstituciją buvo perkeltos 1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos direktyvos nuostatos, nustatančios išsamias priemones Europos Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir teise būti kandidatais savivaldybių tarybų rinkimuose.

Vertinant kitų šalių patirtį galima pastebėti du ne itin ryškius, bet nepaisant to, atpažįstamus modelius: senas demokratijos ir savivaldos tradicijas turinčiose šalyse pirmenybė teikiama įstatyminiam vietos savivaldos kompetencijos įtvirtinimui, tuo tarpu naujose demokratijose pagrindinė vietos savivaldos kompetencija dažniau įtvirtinama konstituciniu lygmeniu⁴⁷. Siekiant užtikrinti vietos savivaldos teisinio reguliavimo stabilumą kai kurios šalys savo Konstitucijose numato specialią vietos savivaldos reikalus reglamentuojančio įstatymo priėmimo ir keitimo tvarką. Pavyzdžiui, Vengrijos Konstitucijoje numatyta, kad vietos savivaldos reikalus reglamentuojantis įstatymas priimamas 2/3 balsų dauguma. Lietuvoje tokio reglamentavimo Konstitucija nenustato – Seimas vietos valdymą ir savivaldą reglamentuojančius įstatymus priima tokiais pat pagrindais, kaip ir kitus įstatymus.

Nagrinėjant vietos valdymo ir vietos savivaldos konstitucinį įtvirtinimą didelę reikšmę turi Konstitucinio Teismo doktrina. Šioje srityje Konstitucinio Teismo jurisprudencija itin gausi, nes jau nuo 1996 m. Teismas oficialiai aiškina vietos valdymo ir vietos savivaldos nuostatas, formuoja bendriausias sąvokas, kurios atskleidžia vietos valdymo bei vietos savivaldos funkcionavimo aspektus. Konstitucinio Teismo atskleistų normų ir principų galia – tokia pati, kaip ir Konstitucijos. Nes tai – tos pačios konstitucinės taisyklės, tik sukonkretintos, kad jas

⁴⁶ Bacevičius V., Beinoravičius V., Birmontienė T. ir kt. Konstitucinio reguliavimo įvairovė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 177.

⁴⁷ Mačiulytė J. Ragauskas P. Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas ir Versus Aureus, 2007. P. 22.

galima būtų taikyti⁴⁸. 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimas įpareigojo keisti įstatymus ir kitus centrinių vykdomosios valdžios institucijų priimtus teisės aktus, reguliavusius su vietos savivalda susijusius santykius, nes iki tol funkcionavusi vietos savivaldos organizacinė struktūra buvo pripažinta prieštaraujančia Konstitucijai.

Kaip jau minėta, Konstitucija vietos valdymo ir vietos savivaldos santykių reglamentavimui didelę laisvę suteikia įstatymų leidėjui, kuris privalo detalizuoti Konstitucijos nuostatas įstatyminiu lygmeniu. Atsižvelgiant į konstitucinį teisinės valstybės principą bei į kitus konstitucinius imperatyvus įstatymų leidėjui ir kitiems teisėkūros subjektams kyla reikalavimas paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Konstitucinio Teismo išaiškinimuose šis reikalavimas reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat, kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatyta aukštesnės galios teisės aktuose. Taigi, jeigu Konstitucijoje nustatyta, kad Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas (Konstitucijos 11 straipsnis), kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas (Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalis), kad Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas (Konstitucijos 123 straipsnio 3 dalis), tai visi šie santykiai turi būti reglamentuojami įstatymu, o ne poįstatyminiu teisės aktu. Teisės akto formos nesilaikymas, kai Konstitucija reikalauja, kad tam tikri santykiai būtų reguliuojami įstatymu, tačiau jie yra reguliuojami poįstatyminiu aktu (nepriklausomai nuo to, ar šiuos santykius koku nors aspektu reguliuoja dar ir įstatymas, ar joks įstatymas šių santykių apskritai nereguliuoja), gali būti pakankamu pagrindu tokį poįstatyminį teisės aktą pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai⁴⁹.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuva, kaip ir daugelis Europos valstybių, vietos valdymo ir vietos savivaldos teisinius pagrindus įtvirtino aukščiausią teisinę galią turinčiame teisės akte – Konstitucijoje. Teisė į savivaldą – viena fundamentalių demokratinių teisių. Tai reiškia, kad ji turi būti deramai apsaugota. Būtent dėl šios priežasties netgi dalis itin aukštą demokratijos lygį pasiekusių valstybių vietos savivaldos pagrindus labai detalai sureguliuoja aukščiausiam – konstituciniam – lygmenyje. Tokia nuostata įtvirtinta ir Europos vietos savivaldos chartijoje, kad vietos savivaldos principai turėtų būti pripažinti Konstitucijoje ar įstatymuose, pirmenybę teikiant konstituciniam jų įtvirtinimui.

⁴⁸ Jarašiūnas E. Jurisprudencinė konstitucija // Jurisprudencija. 2006, Nr. 12(90). P. 29.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.

2.2. Vietos valdymo ir vietos savivaldos įstatyminis ir poįstatyminis įtvirtinimas

Lietuvos teisės tradicijų, kurių pagrindu buvo parengta galiojanti Lietuvos Respublikos Konstitucija, požiūriu klasifikuojant teisinius valdžios aktus ir tą klasifikaciją derinant su konstituciniu valdžios padalijimu, kuriuo daugiau ar mažiau yra pagrįsta šiuolaikinių demokratinių valstybių teisės šaltinių sistema, teisiniai valdžios aktai skirstomi į įstatymus (Konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai), poįstatyminius aktus (kiti Seimo aktai, valdymo reglamentiniai aktai, valdymo individualūs aktai) ir teismo sprendimus⁵⁰. Konstitucijos nuostatas dėl vietos valdymo ir vietos savivaldos detalizuoja ir išplečia daugelis įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų. Lietuvoje vykdant konstitucinę reformą, remiantis Vakarų demokratinių valstybių patirtimi, 1994 m. pabaigoje jau buvo priimti svarbiausi įstatymai, detalizuojantys konstitucines normas dėl vietinio valdymo ir vietos savivaldos organizavimo: Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (1994-07-19), Apskrities valdymo įstatymas (1994-12-15), Vietos savivaldos įstatymas (1994-07-07), Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas (1994-07-07), Vyriausybės atstovo įstatymas (1993-07-01).

Priėmus minėtus įstatymus buvo sukurta teisinė bazė tolesniam vietos valdymui ir savivaldai plėtoti. Daugelis šių konstitucinius vietos valdymo bei savivaldos pagrindus detalizuojančių įstatymų siekia įgyvendinti pagrindinius Lietuvos Respublikos teritorinės – administracinės reformos tikslus: 1) suformuoti tokius teritorinius administracinius vienetus, kurie būtų pajėgūs spręsti didelę dalį viešųjų reikalų ir tenkinti gyventojų poreikius; 2) priartinti vietos atstovaujamąją valdžią ir vietos administracines įstaigas prie gyventojų, suinteresuotų greitu ir kokybišku jiems rūpimų vietinių reikalų tvarkymu, maksimaliai derinti valstybės ir gyventojų interesus; 3) sudaryti sąlygas gyventojams aktyviai, suinteresuotai ir atsakingai dalyvauti tvarkant vietos reikalus; 4) suformuoti administracinius vienetus, kuriuose racionaliai ir kompleksiškai būtų sprendžiami miestų ir įvairiais ryšiais su jais integruotų kaimo vietovių plėtojimo klausimai; 5) sudaryti sąlygas ekonominiam ir kultūriniam miestų ir miestelių atgimimui; 6) sukurti tokią teritorijos administracinių vienetų sistemą, kuri sudarytų palankias sąlygas efektyviai valdyti valstybę, jos ūkį bei tvarkyti kraštą, vykdyti racionalią ūkinę ir socialinę politiką, optimizuoti valdymo išlaidas ir kt.⁵¹

Įgyvendinant vietos valdymą bei savivaldą reglamentuojančių įstatymų nuostatas yra priimta gausybė poįstatyminių teisės aktų. Tačiau šie teisės aktai negali pakeisti įstatymų

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 7-116.

⁵¹ Žališkevičius J. Marijampolės rajono savivaldybės teritorinė – administracinė reforma // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 7. P. 82.

nuostatų, taigi turi būti priimami remiantis įstatymais. Daugelis Vyriausybės nutarimų, ministerijų priimtų teisės aktų skirti centrinio valdymo institucijų funkcijų decentralizavimui ir dekoncentravimui. Decentralizacijos ir dekoncentracijos procesai Lietuvoje prasidėjo neilgai trukus po apskričių suformavimo. LR teritorijos aukštesnieji administraciniai vienetai – apskritys – buvo suformuoti 1994 metais, kai Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, nustačiusį 10 apskričių. Tais pačiais metais buvo priimtas Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, kuris nustatė pagrindinius apskrities valdymo organizavimo principus, apskrities valdytojo (nuo 1996 metų ši sąvoka pakeista į sąvoką „apskrities viršininkas“) kompetenciją – uždavinius ir įgaliojimus atskirais valdymo klausimais, jo santykius su valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis. 1998 metais buvo numatyta pagal Apskrities valdymo įstatymu suteiktus apskričių viršininkams įgaliojimus, perduoti jiems dalį iki tol centrinių valstybinio administravimo subjektų (ministerijų) vykdytų funkcijų. Nuo 2001 metų valdymo sistemos pertvarkymas buvo tęsiamas remiantis subsidiarumo principu, siekiant užtikrinti optimalų skirtingo lygmens institucijų įgaliojimų paskirstymą. Šis procesas tęsiasi ir dabar ir numatomas tęsti ateityje. Paskui sekė visa eilė įvairių koncepcijų, siekiančių kuo optimaliau sureguliuoti Lietuvos viešojo administravimo subjektų veiklą. Vieni svarbesnių poįstatyminių teisės aktų, aktualių šių dienų vietos valdymo ir savivaldos klausimų sprendimui, yra LR Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX – 1187 patvirtinta Valstybės ilgalaikės plėtros strategija⁵², LR Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488 patvirtinta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija⁵³ ir jos įgyvendinimo priemonių planai, kuriais siekiama tobulinti viešąjį administravimą, Vyriausybės 2003 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 785 patvirtinta LR teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcija⁵⁴, kurios tikslas – baigti pradėtą šalies teritorijos administracinių vienetų reformos antrąjį etapą, sudarant sąlygas steigti naujas savivaldybes. Kitas svarbus Vyriausybės teisės aktas vietos valdymo ir savivaldos srityje yra 2003 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 824 patvirtinta kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija⁵⁵, kuria siekiama atskirti skirtingų valdymo lygių viešojo administravimo subjektų funkcijas, tobulinti valdymą, nustatyti optimalius centrinio valdymo institucijų, apskrityse veikiančių institucijų ir savivaldybių institucijų ryšius. Ši koncepcija

⁵² Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX – 1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 785 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 59-2679.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 61-2804.

įgyvendinama remiantis Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. patvirtintomis Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonėmis⁵⁶. 2007 m. kovo 14 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 282 patvirtinta Vidinė savivaldybių decentralizacijos koncepcija⁵⁷. Pastarosios koncepcijos tikslas – išplėsti Europos vietos savivaldos chartijoje ir Viešojo administravimo įstatyme nustatyto subsidiarumo principo taikymo vietiniu lygiu galimybes, pertvarkant vietos savivaldos sistemą, ypač seniūnijų veiklą, nustatyti savivaldybių taryboms galimybes, atsižvelgiant į seniūnijų tipus, didinti seniūnijų ir seniūnų veiklos ūkinį ir finansinį savarankiškumą, sudaryti sąlygas skatinti gyvenamųjų vietovių bendruomenes ir jų atstovus aktyviai dalyvauti savivaldybių sprendimų priėmimo procese. Šiai koncepcijai įgyvendinti Vyriausybė 2007 m. rugpjūčio 29 d. nutarimu Nr. 903 patvirtino Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių planą⁵⁸. Visos minėtos koncepcijos grindžiamos subsidiarumo principu. Šis principas bene geriausiai žinomas iš Europos Sąjungos teisės, nes jis įtvirtintas Europos Sąjungos steigimo sutartyse. Subsidiarumas – sprendimų priėmimo principas, nustatantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra veiksmingiausi⁵⁹. Subsidiarumo principu grindžiama viešojo administravimo sistema įtvirtinta ir Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 3 dalyje. Čia rašoma, kad „Viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus“. Pagal LR viešojo administravimo įstatymą⁶⁰ 3 straipsnio 7 punkto nuostatas subsidiarumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi. Kalbant apie teritorinės savivaldos kompetenciją subsidiarumo principas reiškia, kad suvereni valstybė teritorinėms bendruomenėms suteikia tiek kompetencijų, kiek vietos savivaldos institucijos jų gali efektyviai panaudoti. Labai konkrečiai J. Mačiulytė ir P. Ragauskas pateikė subsidiarumo principo esmę, modifikuojant ir pritaikant jį savivaldybės – valstybės santykiams. Šis principas atskleistas naudojant 3 taisykles: 1) svarstomas klausimas peržengia savivaldybės ribas ir negali būti tinkamai išspręstas savivaldybės priemonėmis; 2) vien pačios savivaldybės veiksmai ar valstybės neveikimas prieštarautų Konstitucijos reikalavimams ar

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas Nr. 814 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 92-3630.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 282 „Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 35-1281.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 29 d. nutarimas Nr. 903 „Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo 2007 – 2010 metų priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 95-3830.

⁵⁹ Vitkus G. Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 295.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

kitaip reikšmingai pažeistų savivaldybės interesus; 3) valstybės veiksmas, lyginant su savivaldybės veiksmu, būtų žymiai naudingesnis dėl jo masto ir veiksmingumo⁶¹. Tačiau subsidiarumo principo taikymo galimybės Lietuvoje nėra pilnai išnaudotos dėl kelių priežasčių. Pirma, valstybės teritorijos administraciniai vienetai, turintys savivaldos teisę, yra labai dideli, antra, pagal Chartiją (4 straipsnio 3 dalis) subsidiarumo principas turėtų veikti ne tik centrinės valdžios ir savivaldybių, bet ir pačių savivaldybių ir seniūnijų tarpusavio santykius.

Viena didžiausių demokratijos vertybių – tai du valdymo principai: savivalda ir subsidiarumas. Priimta daugelis teisės aktų, kuriais siekiama tobulinti vietos valdymo ir vietos savivaldos sistemą, optimizuoti valdymą, tačiau yra veiksniai, kurie trukdo vietos valdymo bei vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai, tai: chaotiškas įstatymų rengimas, finansinis priimtų teisės aktų užtikrinimas, dažnas vietos savivaldą reglamentuojančių teisės aktų keitimas. Pastaroji problema būdinga ne tik Lietuvai, bet ir visoms kitoms Pabaltijo valstybėms. Latvijos vietos savivaldos įstatymas nuo 1990 m. iki 2004 m. keistas daugiau kaip dešimt kartų. Ne ką rečiau keisti ir kiti vietos valdžios veiklą reglamentuojantys teisės aktai ne tik Latvijoje, bet ir Estijoje⁶².

Nors Lietuvoje vietos valdymas ir savivalda teisiškai reglamentuota pakankamai detalai, tačiau įvairių problemų išvengti nepavyksta, nes tampa sunku įgyvendinti vis naujai vietos valdymo ir savivaldos santykius reglamentuojančius teisės aktus, sudėtingėja tokių aktų suvokimas ir tinkamas jų vykdymas. Konstitucinis Teismas 2007m. vasario 9 d. nutarime⁶³ konstatavo, kad valstybės valdymas ir vietos savivalda, kaip dvi viešosios valdžios sistemos, yra formuojamos ir funkcionuoja skirtingais konstituciniais pagrindais, tačiau tiek vietos valdymas tiek vietos savivalda turėtų būti formuojama atsižvelgiant į moksliniais tyrimais atliktus paskaičiavimus, įvairias ekonomines analizes, nes dažnai teritorinių bendruomenių lūkesčiai nesutampa su įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios įtvirtintu reglamentavimu (tai akivaizdžiai parodė ir atliktos gyventojų apklausos dėl naujų savivaldybių steigimo⁶⁴).

⁶¹ Mačiulytė J. Ragauskas P. Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas ir Versus Aureus, 2007. P. 30-31.

⁶² Atsakingas redaktorius Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 321.

⁶³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio (2006 m. gruodžio 21 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 19-722.

⁶⁴ 2003 m. birželio 17 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino Teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepciją ir jos įgyvendinimo veiksmų planą (Žin., 2003, Nr. 59-2679). Šioje koncepcijoje siūloma didinti savivaldybių skaičių iki optimalaus vietos savivaldai organizuoti modelio. 2004-2007 m. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija koordinavo 11 vietos gyventojų apklausų vykdymą dėl naujų savivaldybių steigimo, esamų panaikinimo ir teritorijų ribų keitimo. Remiantis apklausų rezultatais, gyventojai išreiškė aiškią poziciją tik dėl Ariogalos ir Pabradės savivaldybių steigimo. Kitur apklausose žmonės dalyvavo nepakankamai aktyviai arba jų nuomonė buvo neigiama. Pagrindiniu kriterijumi reformuojant dabartines ir steigiant naujas savivaldybes laikomas toje teritorijoje gyvenančių žmonių interesas. Apklausų rezultatai parodė savivaldybių bendruomenių interesų ir valstybės valdžios institucijų interesų skirtumus. Visgi laikas parodė, kad naujosios savivaldybės funkcionuoja gerai ir pateisina vietinių gyventojų lūkesčius. 2000 m. naujai sukurtoje savivaldybėje

Pagrindiniu kriterijumi vertinant vietos valdymą ir savivaldą reguliuojančius įstatymus turėtų būti bendriausio klasikinės savivaldos principo – savivalda prasideda žemiausiame lygyje ir tai yra vietos savivaldybės pamatas – realizavimas. Be abejonės šis principas turi būti realizuojamas atsižvelgiant į Konstitucijos normas bei principus, nes, anot E. Kūrio, „Konstitucija, kaip teisinė realybė, sudaro įvairios nuostatos – konstitucinės normos ir principai, kurie įvairiose Konstitucijos formuluotėse yra tiesiogiai įtvirtinti arba yra iš jų išvedami“⁶⁵. Vietos savivaldos konstitucinio instituto teisinis įtvirtinimas ir jo įgyvendinimas, gyventojų savivaldos paskirtis, vieta viešosios valdžios sistemoje, teritorinės savivaldos santykių reguliavimas ordinariosios teisės nuostatomis turi būti grindžiamas Konstitucija – demokratinės teisinės valstybės santvarkos pagrindus įtvirtinančio, vientiso ir visa apimančio, aukščiausiosios teisinės galios akto nuostatomis⁶⁶.

Apibendrinant galima teigti, kad teisinė bazė vietos valdymo ir vietos savivaldos klausimams reglamentuoti jau sukurta: priimti reikiami įstatymai bei poįstatyminiai teisės aktai, plėtojantys vietos valdymo bei savivaldos konstitucines nuostatas, ratifikuota Europos vietos savivaldos chartija. Be to, 2001 m. Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresas 87 rekomendacijoje dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje pažymėjo, kad Lietuvos teisinė sistema, susijusi su vietos savivalda ir regionų plėtra, suteikia puikų pagrindą vietos ir regionų demokratijos vystimuisi šalyje pagal Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas. Šioje rekomendacijoje taip pat pažymėta, kad inkorporavus Chartijoje apibrėžtą subsidiarumo principą, Lietuvos teisinė sistema viešojo administravimo srityje būtų visiškai sukurta ir taptų geru modeliu kitoms Europos Tarybos valstybėms narėms. Tačiau teisės normų gausa, reglamentuojanti vietos valdymą ir vietos savivaldą, dar nereiškia efektyvaus teisinio reguliavimo mechanizmo veikimo, egzistuoja daugybė veiksnių, trukdančių vietos valdymo ir vietos savivaldos teisinių santykių plėtojimui.

2.3. Vietos valdymas ir valstybės regioninė politika

Pasak A. Astrausko⁶⁷, regionai (regionų valdžios institucijos) traktuojami kaip subnacionalinė valdymo grandis, esanti tarp valstybės (centrinės) valdžios ir vietinės savivaldybės, o regioninė politika – kompetetingų valstybės institucijų tikslinga veikla, kuria

(Elektrėnų, Rietavo, Pagėgių, Kalvarijos ir Kazlų rūdos) stipresni bendruomeniniai ryšiai, labiau pasitikima valdžios institucijomis bei geriau atstovaujami gyventojų interesai ir tai liudija didesnis minėtų savivaldybių gyventojų aktyvumas dalyvaujant rinkimuose.

⁶⁵ Kūris E. Konstitucija kaip teisė be spragų // *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 12(90). P. 10.

⁶⁶ Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 456.

⁶⁷ Astrauskas A. Regioninė politika ir jos įgyvendinimo būdai // *Savivaldybių žinios*. 2004, Nr. 29 (283).

daromas poveikis šalies teritorinių darinių socialinei, ekonominei, ekologiškai būklei siekiant sumažinti regioninius socialinius, ekonominius, aplinkos kokybės netolygumus (arba kitaip – siekiant užtikrinti tolygią plėtrą visoje šalies teritorijoje).

Lietuvoje pagrindinės vietos valdymą įgyvendinančios institucijos – apskritys – šiuo metu yra prilyginamos regionams, nes pagal Regionų plėtros įstatymo⁶⁸ 5 straipsnio nuostatas nacionalinė regioninė politika įgyvendinama ir regioninės plėtros planavimas atliekamas apskrityse. Tačiau Lietuvoje, kuriant apskritis, niekas tuo metu nekalbėjo apie regionus, nes Lietuva nebuvo Europos Sąjungos nare ir jai nebuvo taikomi kriterijai, būdingi Europos Sąjungos regionams. Kaip teigia Ž. Svetikas⁶⁹, dabartinis Lietuvos regionas negali tinkamai atlikti regioninės plėtros institucijų funkcijos, nes jis sutapatintas su apskrities viršininko administracija ir nėra savivaldus, suformuotas neatsižvelgiant į universitetų išsidėstymą ir potencialias galimybes realizuoti efektyvią regioninių inovacijų sistemą, sudarančią tinkamas prielaidas regiono konkurencingumui didinti ir Lietuvos ilgalaikiam augimui; suformuotas neatsižvelgiant į regiono mastą ir neatsižvelgiant į Europos sąjungos NUTS statistinių vienetų minimalų dydį. Europos Regionų Asamblėja regionalizmo deklaracijoje⁷⁰ rekomendavo, kad regiono sąvoka, kompetencija, institucijos (kur regionai turi turėti tiesiogiai išrinktas asamblėjas ir prezidentus), finansinė autonomija, santykiai su valstybės valdžia ir vietos savivalda būtų įtvirtinta Konstitucijoje ar įstatymuose. Vienas iš Europos Sąjungos reikalavimų valstybėms narėms yra turėti regionus ir formuoti regioninę politiką netgi nedidelėse valstybėse. Pastaruoju metu itin aktyviai diskutuojama, kad reikia naikinti dalį apskričių ir įsteigti 4 – 5 regionus. 2007 m. liepos 4 d. LR Seimas⁷¹: 1) siekdamas, kad būtų įgyvendinta Europos Tarybos Vietinių ir regioninių valdžių kongreso 2001 m. gegužės 30 d. rekomendacija Nr. 87, siūlanti Lietuvai valstybės teritorijos administracinių vienetų – apskričių nuoseklaus pertvarkymo į savivaldžius regionus būdą; 2) pritardamas Prezidento nuostatomis dėl regionų valdymo demokratizavimo ir tikslingumo vietoj apskričių sudaryti stiprias regioninės plėtros tarybas, kurias sudarytų konkretaus regiono savivaldybės; 3) pripažindamas, kad nesant aiškių ir vienodų kriterijų sistemos Lietuvoje yra sudaryta ir kitų įvairaus dydžio (didesnių ar mažesnių kaip apskritis) administravimo zonų, kuriose veiklą vykdančių ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms ir įstaigoms prie ministerijų tiesiogiai pavaldžių teritorinių padalinių tinklas tapo painus; 4) pritardamas tam, kad siekiant nacionalinės ekonomikos ilgalaikio augimo, tikslinga sudaryti stambesnius regionus pasiūlė Vyriausybei parengti ir patvirtinti Lietuvos regionų (apskričių)

⁶⁸ Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 66-1987.

⁶⁹ Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis yra šiandien ir koks turėtų būti ateityje. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Lietuvos Respublikos Seimas. 2007. P. 39.

⁷⁰ Declaration of the Assembly of European regions on regionalism in Europe. Strasbourg. 2006. P. 115.

⁷¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. X-1258 „Dėl Lietuvos Regionų (apskričių) valdymo modelio tobulinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 77-3061.

valdymo tobulinimo koncepciją ir jos įgyvendinimo priemonių planą. Ministras Pirmininkas 2007 m. rugpjūčio 13 d. sudarė darbo grupę šiems teisės aktams parengti, tačiau kol kas darbo grupė derina pozicijas su ministerijomis dėl funkcijų paskirstymo: kurias galima atiduoti savivaldybėms, kurias reikėtų perimti iš apskričių ir perduoti į centrinių įstaigų teritorinius padalinius arba net centrinei valdžiai.

Igyvendinant Lietuvos apskričių (regionų) reformą negalima mechaniškai apskričių paversti regionais, nes jos turi atitikti regionams keliamus reikalavimus ir neturi pažeisti Konstitucijoje įtvirtinto vietos valdymo teisinio reguliavimo, kad aukštesniuose administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė. Panaikinus apskritis vis tiek išliktų funkcijų padalijimo problema, todėl reikėtų spręsti klausimus dėl funkcijų dubliavimo panaikinimo ir siekti geriau organizuoto valdymo. Apžvelgus Europos šalių regiono lygio institucijas galima pastebėti esminius skirtumus tarp jų, tačiau svarbu, kokią vietą jos užima valstybės valdžios institucijų sistemoje ir kokią vaidmenį atlieka valstybės sprendimų priėmimo procesuose. Svarbu, kad bendradarbiavimas tarp valstybės ir regionų turi būti grįstas abipuse pagarba ir solidarumu. Regionų vaidmuo ir dalyvavimas valstybiniuose sprendimų priėmimo procesuose kiekvienoje valstybėje labai skiriasi ir tai pagrindžia 2 lentelės duomenys.

2 lentelė

Valstybės ir regionų bendradarbiavimas ir regionams suteiktos galios Europos valstybėse

Santykiai tarp valstybės ir regionų	Šalys
Nėra regionų	Andora, Kipras, Islandija, Liuksemburgas, Monakas, Malta, San Marinas
Regionai neturi jokio svarbesnio vaidmens valstybės valdžioje ir sprendimų priėmimo procesuose	Armėnija, Azerbaidžanas, Bulgarija, Suomija, Lietuva, Graikija
Su regionais konsultuojamasi dėl klausimų, kurie liečia jų kompetenciją ir regionai gali pasiūlyti tam tikrų įstatymų priėmimą.	Anglija, Albanija, Čekija, Prancūzija, Latvija, Olandija, Norvegija, Lenkija, Portugalija, Serbija,
Egzistuoja Antri rūmai, kuriuose yra reprezentuojami regionai	Austrija, Vokietija, Prancūzija, Lenkija, Ispanija, Kinija
Regionai turi įstatymų leidžiamąsias galias	Danija, Čekija, Austrija, Belgija, Italija, Didžioji Britanija (Skotlandas)
Regionai gali pasirašyti susitarimus su kitais regionais	Albanija, Belgija, Čekija, Prancūzija, Vengrija, Olandija, Lenkija, Ispanija
Regionai negali pasirašyti susitarimų su kitais regionais	Ukraina

Europos Regionų Asamblėjos informacija

Iš lentelėje pateiktų duomenų matyti, kad yra daug šalių, kuriose regionai vaidina lemiamą vaidmenį nacionaliniuose sprendimų priėmimo procesuose. Federalinėse valstybėse, tokiose kaip Vokietija ir Austrija, tai yra valstybės pagrindas. Vokietijoje, antri rūmai (Bundesrat) susideda iš žemių atstovų ir čia regionai – reikšminga valdžia nacionaliniuose sprendimų priėmimo procesuose. Austrijoje Regioniniai Parlamentai renka Bundesrato narius, kurie turi veto teisę, įgalinančią vetuoti įstatymus. Tačiau ši situacija nėra paplitusi Europoje. Daugumoje šalių regionai nevaidina lemiamo vaidmens sprendimų priėmimo nacionaliniame lygmenyje, jų tarpe yra ir Lietuva. Kai kurios šalys, tam tikriems regionams suteikė įstatymų leidžiamąsias galias, o kitose šalyse jie neturi jokių teisių.

Daugelyje šalių santykiai tarp regionų ir valstybės pagrįsti abipusės pagarbos principu. Tačiau yra valstybių, kuriose šalies Vyriausybė nebendradarbiauja su regionais, kai yra sprendžiami klausimai, susiję su jų kompetencija (pavyzdžiui Moldovoje) ar kuriuose regioninė valdžia gali būti laikinai pašalinta ar paleista (Gruzijoje)⁷². Tai neatitinka Europos Regionų Asamblėjos pozicijos, kuri pabrėžia, kad valstybinė regionų kontrolė turi būti apribota, ginčai tarp regionų ir valstybės turi būti išspręsti teismuose⁷³. Pavyzdžiui, Belgijoje yra Arbitražo teismas, kuris sprendžia konfliktus tarp Federacijos ir Regionų įstatymų leidžiamųjų galių. Ispanijoje Konstitucinis teismas tikrina teisės aktus dėl įgaliojimų paskirstymo. Regionams turi būti suteiktos teisės pasirašyti susitarimus ar sutartis su kitais regionais tos pačios valstybės viduje. Iš tikrųjų, tokios sutartys tarp regionų yra leidžiamos daugumoje šalių ir kartais yra net įtraukiamos į Konstituciją, pavyzdžiui, Šveicarijoje.

Apibendrinant galima teigti, kad yra įvairių bendradarbiavimo formų tarp valstybės ir regionų. Yra federalinių modelių, kuriuose regionams atstovaujama Antruose rūmuose ir tokiu būdu jie vaidina lemiamą vaidmenį nacionaliniame sprendimų priėmimo. Su regionais dažnai konsultuojamasi, jei sprendimai gali paveikti jų kompetenciją, bet šios konsultacijos ne visada įtvirtinamos Konstitucijoje ar įstatymuose.

Didelę reikšmę tiek regiono lygmens institucijoms, tiek vietos savivaldos institucijoms turi ne tik regionų ir valstybės santykis, tačiau ir regionų ir vietos valdžios bendradarbiavimo ypatumai, kurie bus nagrinėjami sekančiame skyriuje.

⁷² Regionalism across Europe. Assembly of European Regions. Draft Report. Strasbourg. 2006. P. 20.

⁷³ Ten pat. P. 21.

3. VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS SUBJEKTŲ TARPUSAVIO BENDRADARBIAVIMAS (KONSTITUCINIS IR PRAKTINIS ASPEKTAS)

Konstitucinis Teismas nekartą pabrėžė, kad valstybės valdymas ir vietos savivalda yra dvi Konstitucijoje įtvirtintos viešosios valdžios sistemos. Vietos savivalda – tai savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešosios valdžios sistema, tiesiogiai nepavaldi valstybės valdžios institucijoms, netapatinama su valstybės valdymu ir formuojama bei funkcionuojanti kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais, o vietos valdymas – valstybinio valdymo (t.y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose (apskirtyse), kuriose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Taigi savivaldos institucijos nėra valstybės dariniai, jos neįeina į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, todėl laikomos savarankiška viešojo administravimo sistemos institucijų grandimi.

Kalbant apie savivaldybių savarankiškumą ir nepavaldumą valstybės valdžios įstaigoms, o jų bendradarbiavimą, būtina pabrėžti, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas dvigubo mandato draudimo principas. Pagal Konstituciją tie patys asmenys negali tuo pat metu vykdyti funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią ir būti savivaldybių tarybų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, nariais. Savivaldybių tarybų nariais taip pat negali būti valstybės pareigūnai, kurie pagal Konstituciją ir įstatymus turi įgaliojimus kontroliuoti ar prižiūrėti savivaldybių veiklą. Apibendrinant šias 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatas galima teigti, kad savivaldybės tarybos nario pareigos nesuderinamos su apskrities viršininko ir jo pavaduotojo bei Vyriausybės atstovo apskrityje pareigomis.

Vis dėlto tai, kad Konstitucijoje vietos savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu, nereiškia, kad tarp valstybės valdymo ir vietos savivaldos nėra sąveikos; valstybės valdymas ir vietos savivalda, kaip dvi viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos, yra susijusios, tačiau kiekviena jų įgyvendina joms būdingas funkcijas. Savivaldybių ir valstybės interesai yra derinami⁷⁴. Šis interesų derinimas sąlygoja ir jų bendradarbiavimo būtinumą. Bendradarbiavimu siekiama bendro tikslo – užtikrinti efektyvų visuomenės ir valstybės reikalų tvarkymą.

Konstitucijoje nerasime nuostatų, konkrečiai apibrėžiančių kokiais būdais derinami vietos valdymo ir vietos savivaldos interesai. Šio bendradarbiavimo būtinumą galime išvelgti nuostatose, kad valstybė remia savivaldybes (Konstitucijos 120 str. 1 d.), kad Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus (Konstitucijos 123 str. 2 d.). Tokią poziciją išsakė ir Konstitucinis Teismas

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.

pabrėždamas, kad savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas reiškiasi valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes, valstybei įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą, taip pat koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama reikšmingų socialinių tikslų⁷⁵. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo 52 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis ir įstaigomis grindžiami Konstitucija ir įstatymais“⁷⁶. Minėtame straipsnyje taip pat nustatyta, kad centriniai ir teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, svarstydami su vienos savivaldybės ar visų savivaldybių interesais susijusius klausimus, apie tai praneša atitinkamos savivaldybės merui ar Lietuvos savivaldybių asociacijai. Savivaldybės tarybos ar Lietuvos savivaldybių asociacijos valdymo organų raštu pateiktus siūlymus valstybinio administravimo subjektai išnagrinėja (įvertina) ir pateikia atsakymą. Savivaldybės, planuodamos ir sprendamos visus su jomis tiesiogiai susijusius klausimus, prireikus gali gauti konsultaciją iš valstybės institucijų. Rengiami ar svarstomi su savivaldybių veikla susiję įstatymų ir kitų teisės aktų projektai aptariami su atskiromis savivaldybėmis arba Lietuvos savivaldybių asociacija Seimo statuto ir Vyriausybės darbo reglamento, kitų valstybinio administravimo subjektų nustatyta tvarka. Iš minėtų nuostatų galime daryti išvadą, kad įstatyminiu lygmeniu sudaromos tam tikros prielaidos vietos valdymo ir vietos savivaldos bendradarbiavimui.

Valstybės valdymo ir savivaldos institucijos, įgyvendindamos joms būdingas funkcijas, yra viena su kita susijusios ir ši sąveika nepaneigia jų ypatumų. Tačiau pažymėtina, kad nei įstatymais, nei Vyriausybės, ministerijų (ministrų) ar kitų valstybės institucijų (jų vadovų) poįstatyminiais teisės aktais negalima paneigti konstitucinės nuostatos, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai⁷⁷. Įstatymu apibrėžiant savivaldybių kompetenciją ir organizuojant valstybės valdymą savivaldybės teritorijoje būtina paisyti Konstitucijoje įtvirtintų savivaldybių savarankiškumo, veiklos laisvės ir savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principų. Konstitucijoje įtvirtinto savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principo negalima priešinti konstituciniams savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principams⁷⁸.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 24-740.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2,3,4,8,15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1,5,7,9,12,15,16,17,18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m.

Daugelyje Europos valstybių regiono lygmens ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimas yra grįstas savitarpio pasitikėjimu. 3 lentelėje pateikiama įvairių valstybių patirtis šiuo klausimu.

3 lentelė

Vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimas pasaulio valstybėse

Regiono ir vietos savivaldos santykių pobūdis	Šalys
Regionai turi teisę kontroliuoti vietos valdžią	Belgija, Suomija, Danija, Graikija, Rumunija
Jokių subordinacinių santykių tarp regionų ir vietos savivaldos institucijų	Prancūzija, Portugalija, Didžioji Britanija, Albanija, Belgija, Vengrija, Italija, Lietuva, Lenkija, Estija
Regionai, kurių bendradarbiavimas su vietos savivalda yra neaiškus	Azerbaidžanas, Vokietija, Rusija, Turkija
Gerai bendradarbiavimo santykiai tarp regionų ir vietos savivaldos institucijų	Vokietija, Graikija, Portugalija, Olandija, Rumunija, Prancūzija, Didžioji Britanija, Albanija, Armėnija, Vengrija, Italija, Lietuva, Lenkija, Estija, Kinija, Ukraina

Europos Regionų Asamblėjos informacija

Iš lentelės duomenų matyti, kad šiandieninėje Europoje egzistuoja bendradarbiavimo santykiai ir savitarpio pasitikėjimas tarp regionų ir vietos valdžios. Kai kuriose šalyse regionai gali kontroliuoti vietos valdžią, pvz., Belgijoje, Suomijoje, Graikijoje, Rumunijoje. Tačiau daugumoje šalių nėra hierarchinių santykių tarp regionų ir vietos valdžios. Regionai konsultuojasi su vietos valdžia dėl jų kompetenciją liečiančių problemų. Pavyzdžiui, Danijoje regionai artimai bendradarbiauja su vietos savivaldos lygmeniu regioninės plėtros ir švietimo klausimais. Kai kuriose šalyse, santykiai tarp regioninių tarybų ir vietos valdžios yra nustatyti teisės aktuose (Albanijoje). Latvijoje taip pat bendradarbiavimas tarp dviejų lygmenų yra privalomas. Austrijoje regionai ir vietos valdžia yra įpareigoti suteikti vienas kitam abipusę pagalbą. Italijoje 2001m. konstitucijos reforma numatė Vietinės Tarybos sukūrimą kiekviename regione kaip konsultacinę instituciją tarp regionų ir vietos valdžios. Federacijose bendradarbiavimas ne visada paprastas, nes jei atitinkamos funkcijos ir kompetencija nėra aiškiai ir tiksliai nustatyta federaliniuose ir regioniniuose įstatymuose, gali kilti finansinių sunkumų vietos valdžioje ir privesti prie kompetencijų painiavos⁷⁹. Apibendrinant galima teigti, kad santykiai tarp regionų ir vietos valdžios nesukelia bendradarbiavimo problemų tose šalyse, kur kompetencijų atskyrimas tarp dviejų lygmenų yra aiškus. Kol regionai neturi kontroliuojančio vaidmens vietos valdžios atžvilgiu, jie yra linkę konsultotis ir bendradarbiauti. Bendradarbiavimo problemos dažniausiai kyla ten, kur neaiškiai apibrėžta regiono ir vietos

rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ //Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.

⁷⁹ Regionalism across Europe. Assembly of European Regions. Draft Report. Strasbourg. 2006. P. 20.

savivaldos institucijų kompetencija ir šių dviejų lygmenų finansavimas. Pavyzdžiui, steigiami nauji regioniniai lygmenys gali perimti tam tikrus įgaliojimus iš vietos valdžios (kaip tai atsitiko ir Lietuvoje steigiant apskritis), ir tai, tikėtina, sukels trintį tarp dviejų lygmenų. Šios trinties galima išvengti tik palaikant gerus santykius su vietos valdžia, nuolat su ja bendradarbiaujant.

Apibendrinant vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo apsektą galima teigti, kad savivaldybių ir valstybės interesai yra derinami, kad bendradarbiavimu siekiama bendro tikslo – užtikrinti efektyvų visuomenės ir valstybės reikalų tvarkymą. Vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo būtinumą atspindi Konstitucijos nuostatos, kad valstybė remia savivaldybes, kad Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus. Užsienio šalių Konstitucijų apžvalga parodė, kad Europoje egzistuoja bendradarbiavimas ir savitarpio pasitikėjimas tarp regionų ir vietos valdžios, bet tokie santykiai egzistuoja ten, kur tarp skirtingų lygmenų aiškiai atskirta kompetencija, kur yra nustatytas pastovus finansavimas kiekvienam lygmeniui.

3.1. Apskričių ir vietos savivaldos subjektų bendradarbiavimo problemų bendroji charakteristika

Lietuvoje centralizuotas valstybės valdymas administraciniuose teritoriniuose vienetuose derinamas su decentralizacija, įstatymuose įtvirtinant centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimą (Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas). Tačiau, kaip jau minėta, vietos savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu, nes valstybės valdymas įgyvendinamas per valstybės valdžios įstaigas ir kitas Konstitucijoje ir įstatymuose nurodytas valstybės institucijas, o savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas. Atsižvelgiant į Vyriausybės įstatymo⁸⁰ 35 str. 1 d. galima teigti, jog įstatymų vykdomoji valdžia nustatė tokias vietos valdymo sistemos institucijas: 1) apskrities viršininkas, 2) ministerijos, 3) Vyriausybės įstaigos. Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo ir Apskrities valdymo įstatymo analizė leidžia teigti, kad apskritis yra pagrindinė konstitucinio vietos valdymo įgyvendintoja. Apskričių viršininkų institucijas pagrįstai galima laikyti svarbiausiomis vykdomąją valdžią įgyvendinančiomis institucijomis apskrityse. Nuo 1995 m., kai Lietuvoje įvykdyta viešojo valdymo sistemos reforma, iki 2005 m. įgaliojimai tvarkant viešuosius reikalus perskirstyti tarp ministerijų, apskričių viršininkų ir savivaldybių įvairiomis kryptimis.

Apskričių viršininkų kompetencija nustatyta perskirstant įgaliojimus tarp jų ir savivaldybių ir tarp jų ir centrinio valstybinio valdymo subjektų. Tačiau nuo pat apskričių

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

viršininkų institucijos atsiradimo iki šių dienų nepavyko sukurti partnerystės ir pasitikėjimo principais grįstų santykių tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių institucijų. Tačiau tai nėra išskirtinė vien Lietuvos problema. Pavyzdžiui, Italijoje, 1970 m. įsteigus 15 regionų vyriausybių, kurioms buvo suteikti įgaliojimai spręsti daugelį viešųjų klausimų (miestų reikalai, žemės ūkis, būstas, ligoninės ir kt.) taip pat kilo bendradarbiavimo problemų tarp valstybės, regionų ir vietos savivaldos subjektų. Vietoje aiškaus atsakomybės padalijimo daug programų tokiose srityse kaip žemės ūkis, būstas, sveikatos apsauga, iš tikrųjų buvo paskirstytos nacionaliniu, regiono ir vietos lygiais. Visų trijų lygių politikai ir administratoriai neformaliai konsultavosi ir derėjosi vieni su kitais, dažnai pikta, net jei vienas iš lygių turėjo formalią galią priimti sprendimus. Aštuntojo dešimtmečio pradžioje Italijoje buvo įsteigta 100 jungtinių komitetų atskirų regionų sričių ir nacionalinei politikai koordinuoti⁸¹.

Apskritis ir savivaldybės, nepaisant minėtų skirtumų, vienija bendri tikslai, o tai sąlygoja ir jų bendradarbiavimo būtinumą (Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas). Apskritis valdymo bei Regionų plėtros įstatymuose valstybės ir savivaldybių santykiai apibūdinami kaip komunikacija ir bendradarbiavimas. Tačiau įgyvendinant šį bendradarbiavimą kyla nemažai problemų. A. Bakaveckas ir R. Vanagas⁸² išskiria šias problemas, vyraujančias savivaldybių administravimo srityje: 1) nenustatyti Vyriausybės ir kitų valstybės administravimo bei vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo ryšiai. Įstatymuose nėra įtvirtintų jokių tikslų nuostatų, kurios nustatytų Vyriausybės ir savivaldybių bendradarbiavimą, išskyrus tai, kad Vyriausybė ir kitos vykdomosios valdžios institucijos teikia rekomendacijas savivaldybėms atitinkamais klausimais ir per Vyriausybės atstovus kontroliuoja kaip jos laikosi Konstitucijos ir įstatymų; 2) nesudaryta centrinės, regioninės ir vietos valdžios funkcijų perdavimo (atskyrimo) strategija, nėra nustatytos funkcijų perdavimo tvarkos; 3) savivaldybės negali tinkamai realizuoti Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose reglamentuotos nuostatos, kad savivaldybių tarybos savo pažeistas teises gali ginti teisme, kai viena iš ginčo šalių yra Vyriausybė.

Kai kurie autoriai vietos valdymo ir vietos savivaldos santykius vadina painiais pavaldumo santykiais⁸³, nes savivaldybių veikla ribojama ir nuolatinės detalios valstybės administracijos kontrolės. A. G. Raišienė pastebi, kad kontrolę savivaldybėse vykdo centrinio valdymo lygmens institucijos, tačiau niekur nereglamentuojama apie apskričių kontrolės galią savivaldybėms ir taip nėra išlaikoma valstybės valdymo sistema. Nors savivaldybės nėra pavaldžios apskritims, tačiau, anot A. G. Raišienės, jos faktiškai tampa pavaldžios aukštesnio

⁸¹ Putnam R. D. Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 71.

⁸² Atsakingas redaktorius Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 98-99.

⁸³ Raišienė A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 4. P. 20.

lygio valstybės institucijoms (per Valstybės kontrolės patikrinimus savivaldybėse, atsiskaitymą Finansų ministerijai už ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimą, Vyriausybės atstovų veiklą).

R. Lazdynas teigia, kad tiesiogiai su valstybės institucijomis savivaldybės paprastai neturi daug reikalų. Valstybė nustato standartus ir normas, kurių jos teritorijoje privalo laikytis bet koks ūkinis ar juridinis subjektas, taigi ir savivaldybės, todėl ji gali kontroliuoti ir kaip tų standartų ir normų laikomasi⁸⁴. Minėtas autorius teigia, kad valstybės priežiūra apima tik vietos valdžios veiksmų teisėtumo, bet ne jų tikslingumo kontrolę. Kai kurių šalių Konstitucijoje tiesiogiai nurodyta, kad ministerijos neturi teisės kištis į savivaldybių reikalus (Danijos).

Apibendrinant vietos valdymo ir vietos savivaldos bendradarbiavimo problemas galima teigti, kad šių problemų kyla, tačiau su jomis susiduria ir kitos Europos valstybės. Šių problemų būtų galima išvengti, jei įstatymuose būtų detaliau reglamentuojami bendradarbiavimo ryšiai, atskirtos funkcijos tarp skirtingų lygmenų – vietos valdymo ir vietos savivaldos. Atsižvelgiant į Apskrities valdymo įstatymų nuostatas apskritis atlieka tarpininkės tarp Vyriausybės ir savivaldybių vaidmenį, o tiesioginės galios savivaldybėms ji neturi, tačiau nepaisant šių skirtumų apskritis ir savivaldybės vienija bendri tikslai, o tai sąlygoja jų bendradarbiavimo būtinumą.

3.1.1. Bendradarbiavimo problemos funkcijų paskirstymo srityje

Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatavo, kad be tų funkcijų, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, joms gali būti pavesta vykdyti ir tam tikras valstybės funkcijas; taip užtikrinama veiksmingesnė valstybės valdžios ir piliečių sąveika, valdymo demokratiškumas. Savivaldybių veiklą vykdant šias funkcijas saisto atitinkami valstybės valdžios institucijų ir/arba pareigūnų sprendimai. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas reiškiasi valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes, valstybei įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą, taip pat koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama reikšmingų socialinių tikslų. Apskrities valdymo įstatymo⁸⁵ 16 straipsnio 1 dalies nuostatos reglamentuoja, kad apskrities viršininkas, įgyvendindamas jam priskirtas funkcijas ir vykdydamas Lietuvos Respublikos įstatymus, Respublikos Prezidento dekretus ir Vyriausybės nutarimus bei kitus teisės aktus, bendradarbiauja su savivaldybių ir valstybės valdymo institucijomis, joms pavaldžiomis valdymo įstaigomis bei organizacijomis apskrityje. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo⁸⁶ 52 straipsnyje reglamentuojama, kad savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis ir įstaigomis grindžiami Konstitucija ir įstatymais, kad savivaldybės nėra

⁸⁴ Lazdynas R. Savivalda. Filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 61-62.

⁸⁵ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.

pavaldžios valstybės institucijoms, kad centriniai ir teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, svarstydami su vienos savivaldybės ar visų savivaldybių interesais susijusius klausimus, praneša apie tai atitinkamos savivaldybės merui ar Lietuvos savivaldybių asociacijai, kad savivaldybės, planuodamos ir sprendamos visus su jomis tiesiogiai susijusius klausimus, prireikus gali gauti konsultacijų iš valstybės institucijų. Iš pažiūros šis reglamentavimas pakankamai detalus, tačiau šių nuostatų įgyvendinimas dažnai tampa neaiškus.

Bendradarbiavimo problemos tarp apskrities viršininko ir savivaldos institucijų prasidėjo įsteigus apskritis, kurios perėmė iki tol vietos savivaldos institucijų vykdytas funkcijas, kurios nebuvo savivaldybėms deleguotos pagal 1994 m. Vietos savivaldos ir kitus įstatymus. Tuo metu ypač aktuali tapo savivaldybių institucijų ir apskričių viršininkų kompetencijos paskirstymo problema, nes tam tikros savivaldybių funkcijos buvo centralizuojamos (žemės reforma), o kitos – dekoncentruojamos (valstybinė švietimo, statybų priežiūra). Apskričių viršininkų institucijoms, kaip valstybinio valdymo (administravimo) subjektams, taip pat taikomas savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas, kuris atsiskleidžia analizuojant konkrečias apskričių viršininkų institucijų ir savivaldybių funkcijas⁸⁷. Įsteigus apskritis joms buvo perduotos šios vietos savivaldos institucijoms nedeleguotos funkcijos: žemės ūkio gamybos koordinavimas, žemės reformos vykdymas, žemėtvarka, statinių statybos ir eksploatavimo valstybinė priežiūra, bendrosios švietimo politikos vykdymo priežiūra ir kt. Vietos savivaldos institucijos neteko didelės dalies valstybės deleguotos kompetencijos. Nuo 1998 metų keletą kartų buvo siekiama pertvarkyti esamą viešojo administravimo sistemą vykdant funkcijų dekoncentravimą ir decentralizavimą. LR Vyriausybės 1998 m. nutarime Nr. 92 „Dėl ministerijų, Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“⁸⁸ buvo nustatyti įgaliojimai ir ištekliai, kurie turėjo būti perduoti apskritims kultūros, civilinės saugos, socialinės globos ir kitose srityse, tačiau ne visi įgaliojimai buvo įvykdyti ir ministerijos neperdavė numatytų funkcijų, nes nutarime nebuvo apibrėžti perdavimo terminai. Toliau sekė 2001 m. Apskričių valdymo reformos koncepcija⁸⁹, kurioje paskirstytos funkcijos tarp apskrities viršininko, savivaldybių, ministerijų bei kitų viešojo administravimo subjektų. Šis funkcijų padalijimas iš dalies atliktas, tačiau tai nebuvo puikaus bendradarbiavimo rezultatas, nes nebuvo jokio šio nutarimo įgyvendinimo plano. Vykdamas tolesnį funkcijų decentralizavimą 2002 m. sausio mėnesį savivaldybėms iš apskričių viršininkų

⁸⁷ Atsakingas redaktorius Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 98-99.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 26 d. nutarimas Nr. 92 „Dėl ministerijų, Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 10-253.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos kryptį ir Apskričių teritorinės reformos kryptį pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 37-1250.

perduota vykdyti dalies statybos leidimų išdavimo funkcijų⁹⁰, nuo 2002 m. balandžio 1 d. – kai kurios funkcijos žemės ūkio srityje⁹¹. Visa tai buvo daroma remiantis subsidiarumo principu, tačiau, pavyzdžiui, tai, kad apskrities viršininkas parduoda ar kitaip perleidžia privačion nuosavybėn valstybinę žemę, prieštarauja subsidiarumo principui, nes tokią funkciją galima geriau atlikti žemesnėje grandyje. Žemėtvarkos reikalai turėtų būti perduoti savivaldybėms, nes žmonėms taip būtų patogiau spręsti savo problemas. Chartijos 4 straipsnio 3 dalis reglamentuoja, kad viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esančios valdžios institucijos. Šiuo atveju šio Chartijos reikalavimo nėra laikomasi.

Pastaruoju metu administruojant žemės nuomos mokestį daugeliui savivaldybių kyla problemų bendradarbiaujant su apskritimis. Pagal LR žemės įstatymo⁹² 7 straipsnio nuostatas valstybinės žemės patikėjimo teisės subjektai (patikėtiniai) yra apskričių viršininkai. Apskrities viršininkas yra apskrities teritorijoje esančios valstybinės žemės patikėtinis, o žemės nuomos mokestį administruoja savivaldybės. LR Vyriausybės 2003m. lapkričio 4 d. nutarimu Nr. 1373 patvirtintų Kadastro duomenų, kurių reikia nekilnojamojo turto mokesčiams apskaičiuoti ir kitiems tikslams, rengimo, teikimo ir atsiskaitymo už juos taisyklių⁹³ 3 punkte nustatyta, kad apskričių viršininkų administracijų žemės tvarkymo departamentų teritoriniai žemėtvarkos skyriai rengia Kadastro duomenis apie Nekilnojamojo turto registre neįregistruotus suteiktus naudotis valstybinės žemės sklypus ir jų naudotojus. Problema ta, kad apskritis ne visada teikia duomenis savivaldybėms, kurios privalo administruoti žemės nuomos mokestį.

Kita problema taip pat susijusi su žemės reikalais. Kaip jau minėta, Apskrities valdymo įstatymas nustato, kad apskrities viršininkas parduoda ar kitaip perleidžia privačion nuosavybėn valstybinę žemę (Apskrities valdymo įstatymo 10 straipsnio 8 punktas). Valstybinės žemės pirkimo–pardavimo sutartį pasirašo apskrities viršininkas arba jo paskirtas apskrities viršininko administracijos darbuotojas⁹⁴. Šiuo atveju savivaldybė lieka nuošalyje ir atsiranda dar viena problema. Jei valstybinė žemė prieš ją nusiperkant buvo nuomojama, nuomininkas turėjo mokėti žemės nuomos mokestį, kurį apskaičiuoja savivaldybė. Problemų nebūtų, jeigu visi fiziniai ar juridiniai asmenys tinkamai vykdytų savo prievolės, tačiau anaipol taip nėra. Asmenys, skolingi už valstybinės žemės nuomą, sėkmingai nusiperka valstybinę žemę sudarę sutartį su apskrities viršininku, o skolos problemos lieka savivaldybei. Išėitis būtų prieš parduodant valstybinę žemę

⁹⁰ Lietuvos Respublikos statybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 101-3598.

⁹¹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 17, 19, 21 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-3984.

⁹² Lietuvos Respublikos žemės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 34-620.

⁹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 4 d. nutarimas Nr. 1373 „Dėl Kadastro duomenų, kurių reikia nekilnojamojo turto mokesčiams apskaičiuoti ir kitiems tikslams, rengimo, teikimo ir atsiskaitymo už juos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 105-4717.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 25-706.

paprašyti informacijos iš savivaldybės ar tas asmuo neskolingas už žemės nuomą ir jei skolingas – neparduoti valstybinės žemės, kol skola nebus sumokėta. Šiuo atveju bendradarbiavimo tarp apskrities viršininko ir savivaldybių nėra, matyt todėl, kad tai teisės aktuose nereglamentuota. Autoriaus nuomone, apskričių viršininkų vykdomas valstybines žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo funkcijas reikėtų perduoti įgyvendinti savivaldybėms, kartu savivaldybėms turėtų būti perduotos ir žemėtvarkos funkcijos, nes šios sritys turi būti kuo arčiau žmogaus ir vadovaujantis subsidiarumo principu jos būtų geriau įgyvendinamos savivaldos lygmenyje.

Galima sakyti, kad apskritys su savivaldybėmis labiausiai susijusios per regioninės politikos įgyvendinimą. Regioninės politikos tikslus ir uždavinius pasaulyje įgyvendina skirtingos institucijos: vienur – teritoriniai valstybinio administravimo subjektai (prefektai, vykdomosios agentūros ir kt.), kitur – didesnę ar mažesnę politinę ir finansinę savarankiškumą turinčios subnacionalinės valdžios institucijos⁹⁵. Lietuva regiono sąvoką mechaniškai sutapatino su jau egzistuojančių teritoriniu dariniu – apskritimi. Europos Tarybos Vietinių ir regioninių valdžių kongreso 87 rekomendacijoje pabrėžta, kad reikia kurti praplėstus regionus, kuriems vadovautų tiesiogiai išrinktos regioninės tarybos, atstovaujančios tikrai regioninės savivaldos sistemai. Europos šalių regionų skaičius ir regiono lygio institucijos ir jų išrinkimo būdas pateikiami 4 lentelėje.

4 lentelė

Europos valstybių regionų skaičius, pagrindinė regiono institucija ir jos rinkimo būdas

Šalis	Regionų skaičius	Regioninio lygio institucija	Regioninio lygio institucijos rinkimo būdas
Austrija	9 regionai	Regiono parlamentas	Nariai išrinkti tiesiogiai
Čekija	14 regionų	Regiono asamblėja	Nariai išrinkti tiesiogiai
Suomija	20 regionų tarybų	Regiono taryba	Nariai yra vietos savivaldybių tarybų nariai
Prancūzija	22 regionai	Regiono taryba	Nariai išrinkti tiesiogiai
Vengrija	7 administraciniai regionai	Regiono taryba	Sudaryta iš centrinės ir vietos valdžios atstovų.
Italija	15 bendrųjų, 5 specialūs regionai ir 2 autonominės provincijos	Regiono taryba	Rinkimų procedūrą nustato kiekvienas regionas, bet dažniausiai 80 procentų regiono tarybos narių išrenkama pagal proporcinę sistemą tiesiogiai iš provincijos kandidatų sąrašo, o 20 procentų pagal daugumos atstovavimo sistemą iš regiono kandidatų sąrašo
Lenkija	16 regionų (vaivadijų)	Vaivadijų taryba (asamblėja)	Nariai išrinkti tiesiogiai
Rumunija	8 regionai, 42 apskritys	Apskrities taryba	Nariai išrinkti tiesiogiai
Slovakija	8 regionai	Regiono taryba	Nariai išrinkti tiesiogiai

⁹⁵ Astrauskas A. Regioninė politika ir jos įgyvendinimo būdai // Savivaldybių žinios. 2004, Nr. 29(283).

Analizuojant lentelėje pateiktus duomenis galima teigti, kad įvairiose šalyse egzistuoja skirtinga Regiono tarybos (asamblėjos, parlamento) sudarymo (išrinkimo) sistema, vienur ji renkama tiesiogiai, o kitur ją sudaro vietos valdžios atstovai. Tiesiogiai regiono lygio institucija renkama Austrijoje, Čekijoje, Prancūzijoje, Italijoje, Lenkijoje, Rumunijoje, Slovakijoje. Suomijoje Regiono tarybą sudaro vietos valdžios atstovai, o Vengrijoje sudarant šią instituciją dalyvauja ir centrinės valdžios atstovai. Pabrėžtina tai, kad yra šalių, kuriose iš viso nėra regionų, pvz., Andora, Kipras, Liuksemburgas, Islandija, Lichtenšteinas, Malta, Monakas. Regionų nebuvimo priežastis šiose šalyse yra ta, kad šios šalys yra mažos ir joms pakanka dviejų valdžios lygmenų: savivaldos ir centrinio. Iš tikrųjų dauguma šių šalių yra mažesnės netgi už daugelį Europos regionų.

Šiuo metu Lietuvos apskrityse veikia Regionų plėtros tarybos, kurios pagal Regioninės plėtros įstatymą⁹⁶ nuo 2007 m. birželio 2 d. susideda iš apskrities viršininko, regiono savivaldybių merų ir deleguotų savivaldybių tarybų narių. Ši taryba svarsto ir tvirtina regiono plėtros planą, teikia siūlymus Vyriausybei ir kitiems nacionalinės regioninės politikos subjektams dėl šios politikos įgyvendinimo. Problema slypi tame, kad Regiono plėtros taryba neturi daug teisių ir jos sprendimus įgyvendinančios institucijos, nes apskritis tik aptarnauja šią tarybą ir ji nėra jai atskaitinga. Apskritis visą atsakomybę šiuo atveju perleidžia savivaldybėms. Autoriaus nuomone, reikėtų atsižvelgti į kitų Europos valstybių patirtį ir įsteigti Regiono tarybos sprendimus įgyvendinančią instituciją ar šią funkciją pavesti vykdyti apskričių viršininkams.

Autorius pritaria A. Astrausko ir Ž. Svetiko nuomonei, kad norint padidinti tarybų vaidmenį jos turėtų įgyti teises turėti joms tiesiogiai atskaitingas vykdančiąsias struktūras (sekretoriatas, agentūras, administracijas) bei pačios disponuoti dalimi finansinių išteklių, reikalingų regionų socialinei – ekonominei plėtrai⁹⁷. Sprendžiant šią problemą 2001 m. buvo siūlymų sudaryti Apskrities tarybą iš savivaldybių, esančių apskrities teritorijoje, tarybų deleguotų atstovų (proporciniu principu pagal partijų turimus mandatus). Apskrities tarybai, formuojamai iš savivaldybių tarybų narių, turėjo būtų suteiktos sprendimų teisės teritorijų planavimo, viešųjų paslaugų (švietimo, kultūros, socialinės paramos ir kitų) administravimo klausimais⁹⁸. Tokiu atveju apskrityje atsirastų dvi sprendimus priimančios institucijos. Apskrities viršininkas vykdytų žemės tvarkymo, teritorijų planavimo ir statybų valstybinę priežiūrą. Jis sprendimus priimtų vienasmeniškai. O priskirtąsias valstybinės politikos ir savivaldybių savanoriškai perduotas funkcijas įgyvendintų apskrities taryba. Jas abi aptarnautų apskrities aparatas. Tačiau tokie siūlymai liko neįgyvendinti. Daugelis Europos valstybių turi Regiono

⁹⁶ Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo 2,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2007, Nr. 61-2339.

⁹⁷ Astrauskas A., Svetikas Ž. Kas ir kaip vykdys regioninę politiką // Savivaldybių žinios. 2004, Nr. 32 (286). P. 8-9.

⁹⁸ Lazdynas R. Rengiamasi savivaldybėms perduoti dalį funkcijų // Savivaldybių žinios. 2001, Nr. 44 (166). P. 13.

tarybų sprendimus įgyvendinančias institucijas, todėl joms tokių problemų pavyko išvengti. Pavyzdžiui, Austrijoje Regiono lygio institucija yra Regiono parlamentas, o kartu yra sudaroma Regiono Vyriausybė, Čekijoje Regiono Asamblėja taipogi išsirenka vykdomąją valdžią, Prancūzijoje iš Regiono tarybos narių išrenkamas Regiono tarybos prezidentas, kuris yra ir vykdomoji valdžia ir Regiono administracijos vadovas, Italijoje sudaromas Regiono tarybos kabinetas (vykdomoji valdžia) ir išrenkamas Prezidentas, kuris kartu yra ir Regiono prezidentas⁹⁹.

Lietuvoje apskrities viršininko administracija, rengdama regiono plėtros plano projektą, vertina jos teritorijoje esančių savivaldybių teritorijų bendruosius strateginius plėtros planus bei savivaldybių siūlymus, atsižvelgia į juos, tačiau čia galutinis žodis priklauso Vyriausybei. Taigi įstatyme įtvirtintas apskrities ir savivaldybių bendradarbiavimas bei nuomonių derinimas suponuoja apskrities, kaip tarpininkės tarp Vyriausybės ir savivaldybių, vaidmenį. Apskritys ir savivaldybės, nors Konstitucijoje ir įtvirtintas savivaldybių nepriklausomumo nuo valstybės institucijų principas, yra tiesiogiai ir netiesiogiai atskaitingos Vyriausybei. Tarp savivaldybių ir apskričių jaučiama įtampa, nes kai kurios jų funkcijos dubliuojamos, įstatymuose nėra aiškiai nustatytos jų kompetencijų ribos.

Nuo 1995 metų viešojo valdymo sistema nuolat evoliucionavo ir įgaliojimai tarp ministerijų, apskričių viršininkų ir savivaldybių buvo perskirstomi įvairiomis kryptimis, tačiau anot A. Astrausko, šis procesas vyko gana nesistemiškai, be aiškos ilgalaikės strategijos¹⁰⁰. Minėtas autorius kaip vieną iš trukdžių partnerystės ir pasitikėjimo santykiams tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių institucijų nurodo ir apskrities viršininko pareigybės statusą – jis yra politinio pasitikėjimo pagrindu Vyriausybės skiriamas valstybės tarnautojas, vykdamas Vyriausybės politiką vietose. Šią situaciją buvo bandoma pakeisti 2003 m. patvirtinus Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepciją¹⁰¹. Šios koncepcijos įgyvendinimo trečiuoju etapu buvo siekiama demokratizuoti apskrities valdymą: turėjo būti atsisakoma nuostatos, kad apskrities viršininką skiria Vyriausybė, paliekant apskrities viršininką kaip vykdomąją apskrities tarybos instituciją; apskričių vykdomas priežiūros funkcijų įgyvendinimas galėjo būti perduotas Vyriausybės atstovo institucijai ar dekoncentruotoms administracijoms. Tačiau koncepcija buvo patikslinta ir atsisakyta demokratizavimo vizijos.

⁹⁹ Decentralisation of European Union. Committee of the Regions. CoR-StudiesI-1/2005-14. Brussels. 2005. P. 46.

¹⁰⁰ Astrauskas A. Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės // Viešoji politika ir administravimas. 2005, Nr. 12. P. 9.

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 61-2804.

Apibendrinus tiek užsienio valstybių, tiek mūsų šalies bendradarbiavimo problemas tarp vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijų funkcijų paskirstymo srityje galima teigti, kad šios problemos kyla dėl to, kad Lietuvoje nėra aiškaus funkcijų atskyrimo tarp vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijų, kad jau keletą metų funkcijas perduodant iš „viršaus į apačią“ ar atvirkščiai skiriamas nevienodas dėmesys šių funkcijų įgyvendinimo finansavimui. Bendradarbiaujant vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijoms problemų kyla žemės tvarkymo, regioninės politikos įgyvendinimo ir kitose srityse. Nors teisės aktuose įtvirtinta, kad savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis ir įstaigomis grindžiami Konstitucija ir įstatymais, tačiau šių nuostatų įgyvendinimas dažnai tampa neaiškus. Įstatymuose nėra įtvirtinta jokių tikslų nuostatų, kurios nustatytų vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimą.

3.1.2. Perduodamų funkcijų finansavimo problemos

Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio 2 dalis įpareigoja, kad „savivaldos organų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi Konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams“¹⁰². Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarime aiškindamas Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalies nuostatą, kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, kartu su Konstitucijos 121 straipsnio 1 dalies nuostata, kad savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą, bei Konstitucijos 127 straipsnio 1 dalies nuostata, kad Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai, konstatavo, kad Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją suponuoja tai, kad jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos, taip pat kad jeigu biudžetiniams metams nepasibaigus savivaldybėms perduodamos dar ir kitos valstybės funkcijos (nustatomos pareigos), tam taip pat turi būti skiriamos lėšos. Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų vykdyti, jeigu finansiškai nebūtų užtikrinamas jos vykdymas. Konstitucijoje įtvirtinti savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją ir valstybės parama savivaldybėms, savivaldybių ir valstybės interesų derinimas suponuoja tai, kad valstybės

¹⁰² Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr. 82-2418.

biudžete turi būti numatytos lėšos (savivaldybių pajamos ir jų šaltiniai), kurių reikia, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos¹⁰³.

Įstatymų leidėjas privalo paisyti Konstitucijos normų ir principų, iš Konstitucijos kylančio imperatyvo įstatymais nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad, atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, kitus svarbius veiksnius, būtų užtikrintas savivaldybių funkcijų finansavimas. Be to, jeigu savivaldybėms perduotų funkcijų apimtis yra keičiama (plečiama, siaurinama arba kitaip koreguojama), įstatymų leidėjas gali, o tam tikrais atvejais ir privalo, atitinkamai koreguoti (didinti arba mažinti) savivaldybių funkcijų finansavimą¹⁰⁴.

Savivaldybės dažnai skundžiasi, kad valstybė ne tik neskiria pakankamai lėšų vietos savivaldai priskirtų funkcijų įgyvendinimui, bet ir nesudaro galimybių tas lėšas surinkti taikant lankstesnius mokesčių politikos mechanizmus. Konstitucijos 120 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad valstybė remia savivaldybes. Šios nuostatos turėtų būti laikomasi ir perduodant funkcijas iš centrinio aparato į apskritį ir iš apskrities į savivaldą. Jau 1994 m. gruodžio 20 d. įstatyme Nr. I-711 „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo“ buvo nustatyti funkcijų, kurios deleguotos dar apskričių valdytojams, perdavimo tvarka ir terminai. Pagal šio įstatymo 4 straipsnio nuostatas, visi įgaliojimai, numatyti apskrities valdymo įstatyme, turi būti perduoti per 2 metus nuo 1996 m. sausio 1 dienos. Ir svarbiausia, 1996 m. ir 1997 m. valstybės biudžete turėjo būti numatytos lėšos Apskrities valdymo įstatymui įgyvendinti sumažinant jas toms ministerijoms, kurių funkcijos perduodamos apskričių valdytojams. Anot apskričių vadovų sąjungos prezidento A. Šedžiaus¹⁰⁵, jeigu šio įstatymo nuostatos būtų įgyvendinamos nustatyta tvarka ir terminais, nekiltų klausimų ar dabartinis valstybės valdymo modelis, kai aukštesniajame administraciniame vienetu vietinio valdymo funkcijas atlieka apskrities viršininkas, yra tinkamas ir svarbus šalies ekonominiame ir politiniame gyvenime.

Gerbiant vietos savivaldos ekonominio savarankiškumo principą labai svarbu, kad su vietos valdžios institucijomis būtų tinkamu būdu konsultuojamasi dėl to, kaip perduoti naujai priskirtus finansinius išteklius. Analogiška nuostata įtvirtinta Europos vietos savivaldos chartijos

¹⁰³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2,3,4,8,15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1,5,7,9,12,15,16,17,18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ //Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.

¹⁰⁴ Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 477.

¹⁰⁵ Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis yra šiandien ir koks turėtų būti ateityje. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Lietuvos Respublikos Seimas. 2007. P. 49.

9 straipsnio 6 dalyje. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo 50 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad „savivaldybės arba jų vardu Lietuvos savivaldybių asociacija derina teisės akto, pagal kurį numatomas savivaldybių funkcijų, pajamų ir išlaidų pasikeitimas, projektą kartu su prie jo pridėtais finansiniais skaičiavimais“¹⁰⁶. Žinoma, pareiga konsultuotis nereiškia pareigos atsižvelgti į savivaldybių poziciją.

Vietos valdžios autonomija ir savarankiškumas Prancūzijoje užtikrinamas bendradarbiavimo susitarimais ir atsakomybe. Šis principas susijęs su finansinės kompensacijos principu, kai valstybė kompensuoja nuostolius, kylančius iš įgaliojimų perkėlimo¹⁰⁷. Pas mus situacija kiek kitokia. Decentralizuojant valstybės valdymą ir perduodant apskritys ar savivaldybėms vis naujas funkcijas dažnai kyla problemos, kad kartu su funkcijomis neskiriamos lėšos šių funkcijų vykdymui. Pavyzdžiui, Seimas 2002 m. iš apskričių viršininkų administracijų savivaldybėms grąžino dalį iki 1995 metų savivaldybių vykdytų funkcijų: leidimų statybai išdavimas ir žemės ūkio klausimų sprendimas. Nuo 2002 m. sausio 1 d. savivaldybės privalo išduoti leidimus statybai, tačiau apskričių viršininkų administracijos savivaldybėms neperdavė lėšų. Daug nusiskundimų buvo ir dėl pasiruošimo žemės ūkio funkcijų perdavimui. Buvo pažadėta, kad visi reikalingi materialiniai, finansiniai ištekliai bus perduoti savivaldybėms „centas į centą“. Tačiau apskričių administracijos perdavimui „pasiruošė“ iš anksto: sumažino žemės ūkio skyrių mokes fondus (nuo 13,7 mln. iki 7,5 mln. litų), kitiems padaliniais perdavė materialinį turtą.

Perduodant funkciją reikėtų ją perduoti visą, o ne taip, kad dalis funkcijos lieka apskrityje, dalis ministerijoje ir dar viena dalis – savivaldybėje. Funkcija turi būti vienos rankos iki galo. Kitas aspektas – savivaldybė, vykdydama perduotą funkciją, turi turėti teisę jos vykdymą pritaikyti prie vietos sąlygų. Turi būti lankstumas, o ne aklas ministerijos reikalavimo vykdymas. Savivaldybės privalo paklusti apskrities ir Vyriausybės įgaliotų institucijų valdžiai, nes atlieka daugybę valstybės perduotų ir priskirtų funkcijų, kurioms vykdyti lėšų gauna ne tiek, kiek savivaldybių nuomone, reikėtų, bet tiek, kiek jų skiria centrinė valdžia įvertinusi savivaldybių pasiūlymus. Kadangi į savivaldybių pasiūlymus retai kada atsižvelgiama, pačios savivaldybės nesuinteresuotos juos teikti ir imasi funkcijas vykdyti tik formaliai ir socialiniai bei ekonominiai rodikliai prastėja.

Pasak žymaus amerikiečių viešosios politikos tyrinėtojo R. D. Putnam, tikrai veiksminga demokratinė institucija turi būti ir atliepi, ir efektyvi: jautri savo gyventojų poreikiams ir

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.

¹⁰⁷ Strengthening regional and local democracy in the European Union. Volume I. Cor Studies E-1/2004. Brussels. 2004. P. 296.

efektyviai naudoti ribotus išteklius, skirtus jiems patenkinti¹⁰⁸. Tačiau dažnai yra taip, kad perduodama funkcijas valstybės valdžia neperduoda reikalingų išteklių joms įgyvendinti ir taip sudarydama problemas tiek tarp valstybės valdymo ir vietos savivaldos institucijų, tiek ir tarp piliečių ir valdžios, esančios arčiausiai žmonių. Nors tiek tarptautiniai teisės aktai, tiek LR Konstitucija bei oficialus jos aiškintojas – Konstitucinis Teismas – pabrėžia, kad savivaldybių savarankiškumas neturi būti pažeistas, kad perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jei įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos papildomos pareigos savivaldybėms, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos. Apibendrinant pateiktus pavyzdžius matyti, kad šios nuostatos nėra tinkamai įgyvendinamos praktiškai.

3.1.3. Savivaldybių administracinė priežiūra – esama situacija ir problemos

Valstybė, pripažindama ir garantuodama vietos savivaldą kartu užtikrina, kad vietos savivaldos institucijos laikytusi Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų. Apie administracinės priežiūros institutą savo darbuose rašė ir P. Leonas. Pasak P. Leono, „kai teisėtumo principas įstatymuose nustatytas, jo įgyvendinimas vis dėl to neveikia įvyksta dėl to, kad valstybės valdymas pirmiausia žiūri tikslingumo dėsniu, o sutaisyti tikslingumą su teisėtumu yra nelengvas uždavinys“¹⁰⁹. P. Leonas išskiria tris teisėtumo garantijas, kurios padeda vykdyti teisėtumą: 1) administracinės; 2) politinės ir 3) teismo. Administracinės garantijos, anot P. Leono, yra šios: „aukštesniųjų organų teisė prižiūrėti žemesnius, pastarųjų teisė klaustis vyresniųjų ir piliečių teisė skusti vyresniesiems žemesnius. Teisė klaustis vyresniųjų įgalioja žemesnius valdininkus atkreipti vyresniųjų atidžią į tą, kad toks ir toks vyresniojo organo įsakymas yra neteisėtas“¹¹⁰.

Savivaldybių administracinės priežiūros galimybė įtvirtinta ir tarptautiniu lygmeniu. Europos vietos savivaldos chartijos 8 straipsnyje reglamentuojama: 1) bet kokia administracinės vietinės valdžios organų priežiūra gali būti vykdoma tik pagal tokią tvarką ir tais atvejais, kuriuos numato konstitucija ar statutas; 2) bet kokia vietinės valdžios organų veiklos administracinė priežiūra vykdoma siekiant užtikrinti įstatymų ir konstitucinių principų laikymąsi. Tačiau aukštesnio lygio vietinės valdžios organai gali vykdyti administracinę priežiūrą siekdami paskubinti vietinės valdžios organams deleguotų uždavinių įgyvendinimą; 3) vietinės valdžios organų administracinė priežiūra vykdoma taip, kad kontroliuojančių organų įsikišimas būtų proporcingas interesams, kuriuos jie numato ginti. Kadangi vietos savivalda yra savarankiška,

¹⁰⁸ Putnam R. D. Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. Vilnius: Margi raštai, 2001. P. 27.

¹⁰⁹ Leonas P. Teisės enciklopedija. Vilnius: UAB „Pozicija“, 1995 m. P. 94.

¹¹⁰ Ten pat. P. 95.

administracinę kontrolę, reiškianti ne tik teisėtumo, bet ir veiksmų ar sprendimų tikslingumo tikrinimą būtų neįmanoma, nes tai reikštų tiesioginį vietos savivaldos pavaldumą valstybinei valdžiai.

Administracinę savivaldybių priežiūra įvairiose šalyse yra skirtinga. Tokia priežiūra gali pasireikšti vietos savivaldos institucijų priimamų teisės aktų teisėtumo kontrole, vietos savivaldos institucijų įstatų (nuostatų, reglamentų) registravimu, atsiskaitymo valstybės valdžiai už perduotas funkcijas formų ir periodiškumo nustatymu, prokurorų vykdoma priežiūra bei teismine kontrole¹¹¹. Lietuvoje po nepriklausomybės atkūrimo pagal LR laikinojo pagrindinio įstatymo 125 straipsnį ir Vietos savivaldos pagrindų įstatymo 27 straipsnio 1 dalį, savivaldybės valdymo organų veiklos teisėtumą taip pat prižiūrėjo prokuratūros organai¹¹². Pavyzdžiui, Prancūzija stengėsi suvienyti draudimus prižiūrėti valdžias „laisvos administracijos“ principu, kur prefektai paprasčiausiai kontroliuoja vietos valdžios veiksmų teisėtumą.¹¹³ Rusijoje savivaldos priežiūra gali pasireikšti ir tuo, kad jei įgyvendinant perduotas valstybines funkcijas vietos savivalda leistų sau netikslingai panaudoti biudžeto lėšas ar pažeistų Konstituciją, įstatymus ar kitus norminius teisės aktus, tai tam tikras funkcijas gali perimti vykdyti valstybinė valdžia. Maža to, tam tikroje savivaldos institucijoje valstybinės valdžios sprendimu gali būti sukurta taip vadinama „laikinoji finansinė administracija“, kuri metų bėgyje gali valdyti toje teritorijoje¹¹⁴. Pastaroji norma yra ne kas kita, kaip kišimasis į vietos valdžią. Ne visos valstybės turi savivaldybių veiklą prižiūrinčius subjektus, pavyzdžiui, anglosaksų municipalinės valdžios institucijų sistema yra griežtai atribota nuo centrinės valstybinės valdžios ir čia nėra vietos valdžią prižiūrinčių subjektų¹¹⁵. Lietuvoje vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijų nesieja subordinacijos ryšiai, todėl administracinę kontrolę gali reikštis tik labai siaurose ribose.

1992 m. LR Konstitucija įteisino naują Lietuvos savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros modelį – Vyriausybės atstovo instituciją. Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus. Vyriausybės atstovų įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato LR savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas.

Taigi, teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, vykdanys veiklą Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose – apskrityse – yra ne tik

¹¹¹ Plačiau žiūrėkite Пешин Н. Л. Особенности государственного контроля за местным самоуправлением. Конституционное и муниципальное право. Москва: ИГ Юрист, 2007, Н. 4. С. 33.

¹¹² Bakaveckas A. Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos // Jurisprudencija. 2004, Nr. 2 (75).

¹¹³ Strengthening regional and local democracy in the European Union. Volume I. CoR Studies E-1/2004. Brussels, 2004. P. 297.

¹¹⁴ Пешин Н. Л. Особенности государственного контроля за местным самоуправлением. Конституционное и муниципальное право. Москва: ИГ Юрист, 2007, Н. 4. С. 33-34.

¹¹⁵ Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 435.

apskritis viršininkas ir jam priskirtoms funkcijoms įgyvendinti suformuota apskrities viršininko administracija, bet ir LR Vyriausybės atstovas.

Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime¹¹⁶ išaiškino, kad Konstitucijoje Vyriausybės atstovo sąvoka pavartota apibūdinti savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą, kad ši sąvoka rodo teisinį ryšį su tam tikru teisės subjektu – pagal Konstituciją subjektas, vykdomas savivaldybių priežiūra, veikia Vyriausybės vardu ir yra jai pavaldus. Mūsų šalies Konstitucija vietos savivaldos veiklos teisinę priežiūrą paveda atlikti valstybės centrinei vykdomajai valdžiai – jos įgaliotoms institucijoms. Beje, Konstitucija nustato, kad įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka valstybės valdžios pareigūnai gali vykdyti vietos savivaldos institucijų funkcijas Seimui laikinai įvedus savivaldybės teritorijoje tiesioginį valdymą (Konstitucijos 123 straipsnio 4 dalis). Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime akcentavo, kad Konstitucijos 123 straipsnio antroji dalis (Ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai) ir trečioji dalis (Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas) sudaro organišką visumą, nes įtvirtina savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą suteikiant jam konstitucinę reikšmę. Šio instituto konstituciniu įtvirtinimu, anot Konstitucinio Teismo, siekiama specialių tikslų: 1) suteikti Vyriausybei teisę per savo skiriamus atstovus prižiūrėti savivaldybių veiklą; 2) apibrėžti tos priežiūros sritį, t.y. prižiūrėti, ar laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdomi Vyriausybės sprendimai; 3) nustatyti, kad Vyriausybės priežiūros įgaliojimų ribas apibrėžia įstatymas; 4) tokiais priežiūros ribojimais dar kartą pabrėžti savivaldybių savarankiškumą.

1996 m. gruodžio 12 d. Seimui priėmus Apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymą¹¹⁷, buvo panaikinta Vyriausybės atstovo institucija ir savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra perduota apskričių viršininkams. Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime pasisakė dėl vietos valdymo ir vietos savivaldos institutų suliejimo ir pripažino prieštaraujančią Konstitucijai tą įstatymo dalį, kuri reiškia savivaldybių veiklos administracinės priežiūros konstitucinio savarankiškumo suliejimą su kitu institutu, kuris pasireiškia tiesioginiu savivaldybių įtraukimu į vietos valdymą. Atsižvelgiant į šį Konstitucinio Teismo nutarimą Seimas atkūrė Vyriausybės

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 18-435.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymas// Valstybės žinios. 1996, Nr. 126-2938.

atstovo instituciją ir apskrities viršininko vykdoma savivaldybių veiklos priežiūra, trukusi pusantrų metų, pasibaigė.

Tiek Vyriausybės atstovą, tiek apskrities viršininką skiria vykdomoji valstybės valdžia (apskrities viršininkas yra atskaitingas Vyriausybei, kuri jį skiria ir atleidžia iš pareigų,¹¹⁸ o Vyriausybės atstovas yra pavaldus Vyriausybei ir atskaitingas Ministrui Pirmininkui¹¹⁹ ir tai reiškia kad šie abu pareigūnai yra vykdomosios valdžios subjektai ir vietos savivaldos institucijoms tenka su šiomis institucijoms bendradarbiauti nuolat. Tarp Vyriausybės atstovų ir vietos savivaldos institucijų dažnai kyla nemažai bendradarbiavimo problemų, nors „tiek Vyriausybės atstovas, tiek apskrities viršininkas, vykdydami Konstitucijos ir įstatymų jiems nustatytas funkcijas, be kita ko, užtikrina ir tai, kad būtų laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, kad būtų išvengta centrinės valdžios ir vietinių teritorinių bendruomenių valdžios priešpriešos, susikertančių ar konkuruojančių sprendimų, kad teritorinių bendruomenių interesai būtų derinami su visos valstybės ir visuomenės interesais¹²⁰“.

Nepalankiai savivaldybės vertina kai kurias Vyriausybės atstovui suteiktas teises, pavyzdžiui, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 6 straipsnio 1 dalies 1 punktas įpareigoja pateikti Vyriausybės atstovui visus savivaldybės institucijoms (tarybai, merui ir administracijos direktoriui) pateiktus priimti teisės aktų projektus. Atlikto empirinio tyrimo metu nustatyta, kad kiekviena savivaldybė vidutiniškai per mėnesį Vyriausybės atstovui pateikia iki 40 savivaldybės tarybos sprendimų, iki 20 merų potvarkių bei iki 127 savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų projektų¹²¹. Kiekvienam Vyriausybės atstovui per mėnesį pateikiama keli šimtai savivaldos institucijų teisės aktų, todėl Vyriausybės atstovų tarnybos fiziškai nepajėgia teisiškai jų visų įvertinti ir surašyti motyvuotus teikimus dėl jų atitikimo teisės aktams. Mero potvarkiai ir administracijos direktoriaus įsakymai dažniausiai Vyriausybės atstovui pateikiami 2 kartus ar net kartą per mėnesį, kai šie aktai jau priimti praėjus nemažai laiko po jų įsigaliojimo.

Kita problema slypi tame, kad Vyriausybės atstovai tik vykdo administracinę priežiūrą, bet neteikia jokios metodinės pagalbos savivaldybėms. Savivaldybių institucijos negauna tinkamų atsakymų į iškilusius klausimus. Dažnai savivaldybių institucijos nepritaria Vyriausybės atstovo siūlymams, tačiau nedrįsta pasipriešinti ir dažnai teisės aktai priimami atsižvelgiant į jo siūlymus. Svarbu pabrėžti, kad Vyriausybės atstovo veiklai trūksta viešumo, nes Vyriausybės atstovo ataskaitos visuomenei neprieinamos, jos nėra viešos.

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas// Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos administracinės priežiūros įstatymas // Valstybės žinos. 1998, Nr. 51-1392.

¹²⁰ Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 447.

¹²¹ Bakaveckas A. Kas ir kaip kontroliuoja vietos valdžią // Savivaldybių žinios. 2004, Nr. 15(269). P. 14.

Daugelį savivaldybių administracinės priežiūros įgyvendinimo trukdžių išskyrė A. Bakaveckas R. Vanagas¹²² (Vyriausybės atstovo teisinio išsilavinimo darbo patirties, tiesiogiai nagrinėjamų piliečių prašymų ir skundų, Vyriausybės atstovų tarnybos organizacinės teisinės formos ir kt. problemos), tačiau reikėtų pabrėžti ir problemas, kurias išskiria patys Vyriausybės atstovai. Vyriausybės atstovas Panevėžio apskrityje Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. surengtoje tarptautinėje konferencijoje „Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis yra šiandien ir koks turėtų būti ateityje“¹²³ akcentavo, kad dažnai kyla diskusijos ir keliamos problemos dėl teisės aktų, kurie reglamentuoja Vyriausybės atstovų veiklą. Kaip pavyzdys buvo pateikta žemės reforma. Žemės reikalai turi būti grąžinti savivaldybėms, nes jos geriausiai mato ir žino, kaip tai reikia spręsti, tačiau kol kas taip nėra. Kai iš apskrities dokumentai grįžta į savivaldybę su tam tikromis rezoliucijomis, patikrinimais ir išvadomis – tą „gabaliuką“ Vyriausybės atstovas kontroliuoti gali, o paskui, kai dokumentai grįžta atgal į apskritį, kai apskrities vadovas deda galutinį parašą, priima galutinį sprendimą, iš Vyriausybės atstovo zonos tai iškrenta. Dėl šių priežasčių Vyriausybės atstovo veikla tampa komplikuota.

Valdžios perdavimas yra ne tik juridinis aktas, bet ir neišvengiamas derybų procesas. Konstitucinis pagrindimas, administracinė sąranga (kontrolė, deleguota kompetencija, personalo santykiai ir kt.) ir finansavimas yra pagrindiniai dalykai, į kuriuos reikia atsižvelgti tobulinant valstybės valdymą. Nors institucijų santykiai turėtų būti grindžiami bendradarbiavimo principais, įstatymų analizė rodo, kad juos realiai sieja painūs ir nekonstruktyvūs pavaldumo santykiai. Teisės aktuose nėra nustatomi optimalūs centrinio valdymo institucijų, aukštesniųjų administracinių vienetų ir savivaldos institucijų ryšiai ir realiai jie pagrįsti ne tarpinstituciniu bendradarbiavimu, bet kontrole. Tai prieštarauja Konstitucijoje įtvirtinto savivaldybių nepriklausomumo nuo valstybės institucijų principui. Ne iki galo įgyvendinamas subsidiarumo principas, dėl to didėja valdymo kaštai, blogiau tenkinami žmonių poreikiai. Todėl būtina atskirti skirtingų valdymo lygių subjektų kompetencijos ribas ir tobulinti valdymą jį decentralizuojant ir dekoncentruojant. Vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijos turi būti susietos savitarpiskumo ir bendradarbiavimo santykiais, o ne valdžios ir priklausomybės ryšiais.

¹²² Atsakingas redaktorius Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 116.

¹²³ Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis yra šiandien ir koks turėtų būti ateityje. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Lietuvos Respublikos Seimas. 2007. P. 18.

4. VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS KONSTITUCINIŲ PAGRINDŲ KEITIMAS

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucija, kaip aukščiausiaji teisė, turi būti stabilus aktas (Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. kovo 14 d. nutarimai). Konstitucijos stabilumas yra tokia jos savybė, kuri kartu su kitomis (*inter alia* – ir pirmiausia – su Konstitucijos ypatinga aukščiausia teisine galia) konstitucinį teisinį reguliavimą atskiria nuo žemesnės galios teisės aktais nustatyto (ordinarinio), o Konstituciją – nuo visų kitų teisės aktų. Kita vertus, Konstitucijos stabilumas nepaneigia galimybės daryti jos pataisas, kai tai yra objektyviai būtina. Paminėtina, kad Konstitucijoje yra nustatyta sunkesnė, sudėtingesnė, palyginti su konstituciniais ir paprastaisiais įstatymais, Konstitucijos pataisų darymo tvarka. Konstitucijos stabilumas yra didelė vertybė ir, kaip yra išaiškinęs Konstitucinis Teismas, tai yra visos teisės sistemos stabilumo pagrindas, todėl Konstitucijos pakeitimai darytini tik tuomet, kai tai yra akivaizdžiai būtina, neišvengiama dėl iš esmės pakitusių ekonominių, socialinių, politinių ir kitų sąlygų. Konstitucijos teksto nereikia keisti tol, kol Konstitucijos nuostatas galima interpretuoti, nes interpretuojant Konstitucijos tekstą Konstituciją įmanoma pritaikyti prie nuolat besikeičiančių gyvenimo sąlygų, prie naujų asmenų, visuomenės ir valstybės poreikių. Interpretuojant Konstituciją jai suteikiama gyvybiškumo ir dinamiškumo kartu išsaugant Konstitucijos stabilumą.

4.1. Konstitucijos keitimas dėl savivaldybių tarybų kadencijos trukmės

Konstitucija dėl vietos valdymo teisinių santykių reglamentavimo nebuvo keista nė karto, tačiau Konstitucijos stabilumas dėl vietos savivaldos yra nukentėjęs ne vieną kartą. Du kartus buvo keistas Konstitucijos 119 straipsnis ilginant savivaldybių tarybų narių kadencijos terminą. Konstitucijoje, priimtoje 1992 m. spalio 25 d. referendumu buvo nustatytas dvejų metų savivaldybių tarybų narių kadencijos terminas, taigi 1995 metais dvejiems metams jos ir buvo išrinktos. 1996 metais buvo nuspręsta, kad kadencija turi būti pailginta ir turi trukti trejus metus (du kartus savivaldybių tarybos buvo renkamos trejiems metams – 1998 ir 2000 m.), o 2002 m. buvo nuspręsta, kad savivaldybių tarybas reikia rinkti ketveriems metams. Toks terminas buvo nustatytas todėl, kad Seimo nariai buvo įsitikinę, kad politinė mūsų savivaldybių tarybų sistema yra iš esmės susiformavusi ir todėl galima ilginti savivaldybių tarybų veiklos trukmę, nesitikint blogų pasekmių. Visgi buvo Seimo narių, kurie siūlė savivaldybių tarybų narių kadenciją pratęsti

iki penkerių metų¹²⁴, tačiau šis pasiūlymas nesulaukė Seimo narių palaikymo. Daugelyje Europos valstybių savivaldybių tarybos renkamos ketveriems metams ir tai atspindi lentelėje pateikti duomenys (5 lentelė).

5 lentelė

Savivaldybių skaičius ir savivaldybių tarybų kadencijų trukmė Europos valstybėse

Valstybė	Savivaldybių skaičius	Savivaldybių tarybų kadencijos trukmė
Bulgarija	264 savivaldybės	4 metai
Kipras	33 savivaldybės	5 metai
Čekija	6254 savivaldybės	4 metai
Estija	241 savivaldybė	4 metai
Suomija	416 savivaldybės	4 metai
Vengrija	3169 savivaldybių	4 metai
Latvija	530 savivaldybių	4 metai
Olandija	467 savivaldybės	4 metai
Lenkija	2489 savivaldybės	4 metai
Rumunija	103 savivaldybės	4 metai
Slovakija	2887 savivaldybės	4 metai
Slovėnija	193 savivaldybės	4 metai

Atsižvelgiant į lentelėje pateiktus duomenis galima daryti išvadą, kad daugelyje Europos valstybių savivaldybių tarybos renkamos ketveriems metams, tik Kipre jos renkamos penkeriems metams. Savivaldybių skaičius taip pat labai skirtingas, tačiau tai priklauso nuo kiekvienos šalies nusistovėjusių kultūrinių ir kitų tradicijų, tačiau kai kurios valstybės siekia mažinti savivaldybių skaičių. Latvijoje parengta ir vykdoma pirmo lygio teritorijos administracinių vienetų skaičiaus mažinimo iki 100 vienetų reforma, Estijoje parengti ir priimti dokumentai, kuriuose numatytos priemonės, skatinančios mažas komunas jungtis į didesnes (komunų skaičius mažinamas savanoriškai jungiantis komunoms į stambesnius darinius, pajėgius savarankiškai tvarkyti vietos reikalus)¹²⁵.

Pastarasis LR Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies keitimas įtvirtino ir nuostatą, kad Savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatiniais administracinio vieneto gyventojus pagal įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. Ši Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies redakcija suteikė teisę savivaldybių tarybų narius rinkti visiems nuolatiniais savivaldybės gyventojams. Lietuvoje tai

¹²⁴ Lietuvos Respublikos Seimo nariai Kniukšta G. ir Mačernius Z. 2002 m. balandžio 29 d. pateikė pasiūlymą LR Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projektui, kuriuo buvo siekiama nustatyti, kad savivaldybių tarybos renkamos penkeriems metams, tačiau šiam pasiūlymui nebuvo pritarta. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=165183; prisijungimo laikas: 2008-09-15.

¹²⁵ Kosčiuškienė A. Kur savivaldos daugiau – didelėje ar mažoje savivaldybėje? // Savivaldybių žinios. 2006, Nr. 23 (364). P. 6.

nebuvo nauja. Kaip pastebi R. Lazdynas¹²⁶ dar 1791 m. balandžio 21 d. įstatymas, vėliau tapęs pirmosios Europos Konstitucijos dalimi, skelbė, kad miestai negali atsisakyti priimti į piliečius ir įrašyti į miesto knygą visų garbingų svetimšalių... ir tai jie turi padaryti be jokio mokesčio, o visi miesto piliečiai, įrašyti į miesto knygą ir turintys paveldimą posesiją (nuosavybę), gali rinkti ir būti išrinkti į bet kurias miesto pareigybes balsų dauguma. Anot R. Lazdyno, tuometinė Lietuvos ir Lenkijos Respublika ir negalėjo pasielgti kitaip, nes prekių ir žmonių judėjimas joje buvo ne ką mažesnis, negu dabartinėje Europos Sąjungoje. Europos Bendrijos sutarties 12 straipsnis uždraudė bet kokią diskriminaciją dėl pilietybės, o 19 straipsnyje nustatyta, kad Europos Sąjungos narių piliečiai turi teisę balsuoti ir kandidatuoti į Europos Parlamentą bei vietos savivaldos rinkimuose visose valstybėse narėse, nepriklausomai, ar turi tos valstybės pilietybę, tokiomis pačiomis sąlygomis, kaip ir piliečiai tos valstybės, kurioje jie gyvena. Europos Sąjungos Tarybos 1994 m. gruodžio 19 d. direktyva 94/80/EB patikslino, kad iš piliečių, gyvenančių ir balsuojančių ar išrinktų svetur, negali būti atimta rinkimų teisė valstybėje, kurių piliečiai jie yra. Atsižvelgiant į minėtos direktyvos nuostatas Lietuva pakeitė Konstituciją ir suderino ją su ES teisės aktų reikalavimais. Asmens aktyviosios ir pasyviosios rinkimų teisės turėjimas renkant savivaldybių tarybų narius tapo siejamas su asmens nuolatiniu gyvenimu atitinkamoje savivaldybėje. Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime išaiškino, kad įstatymų leidėjas turi konstitucinę pareigą įstatymu nustatyti tokią asmens nuolatinio gyvenimo atitinkamame LR administraciniame vienetė fakto nustatymo tvarką, kad savivaldybių tarybų narius rinktų tik tie asmenys, kuriuos galima pagrįstai laikyti nuolatiniais tų administracinių vienetų gyventojais, taip pat, kad savivaldybių tarybų nariais būtų renkami tik tie asmenys, kuriuos galima pagrįstai laikyti nuolatiniais tų LR teritorinių administracinių vienetų gyventojais.

Konstituciją sudaro jos normos, principai ir Konstitucinio teismo doktrina, atskleidžianti konstitucinių normų ir principų turinį, joje įtvirtintas vertybes¹²⁷. E. Kūris akcentuoja Konstitucijos principų svarbą ir, anot jo, jie koordinuoja, organizuoja į darnią visumą visas Konstitucijos nuostatas, neleidžia atsirasti vidiniams prieštaravimams Konstitucijoje, determinuoja teisinį reguliavimą, teikia pagrindą visų žemesnės galios teisės aktų vertifikavimui ir taip leidžia užtikrinti Konstitucijos viršenybę¹²⁸. Pakeitus atskiras Konstitucijos normas gali (nors, aišku, nebūtinai turi) likti galioti tas pats konstitucinis principas (pvz., savivaldybių tarybų kadenciją pailginus nuo trejų iki ketverių metų „išsitenkama“ savivaldybių tarybų rinkimų periodiškumo principo ribose)¹²⁹. Konstitucinis Teismas 2007 m. vasario 9 d. nutarime pabrėžė,

¹²⁶ Lazdynas R. Ar rinksime į savivaldybių tarybas užsieniečius? // Savivaldybių žinios. 2001, Nr. 43 (165). P. 12.

¹²⁷ Sinkevičius V. Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos // Jurisprudencija. 2005, Nr. 67 (59). P. 7.

¹²⁸ Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P. 54-56.

¹²⁹ Kūris E. Konstitucijos dvasia // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P. 10.

kad rinkimų teisė (tiek aktyvioji, tiek pasyvioji) yra glaudžiai susijusi su Konstitucijos 33 straipsnyje įtvirtinta Lietuvos Respublikos piliečio teise dalyvauti valdant savo šalį.

Konstitucija dėl vietos savivaldos pagrindų buvo keista du kartus, abu kartus ilginant savivaldybių tarybų kadencijos trukmę. Kitų užsienio šalių savivaldybių tarybų trukmės analizė leidžia teigti, kad daugelyje Europos valstybių savivaldybių tarybos taip pat renkamos ketveriems metams. Konstitucija dėl vietos savivaldos konstitucinių santykių reglamentavimo buvo keista ir įgyvendinant Europos Sąjungos teisės aktus, siekiant suteikti teisę dalyvauti savivaldybių tarybų rinkimuose ne tik LR piliečiams, bet ir kitų Europos Sąjungos valstybių narių piliečiams, nuolat gyvenantiems Lietuvoje.

4.2. Savivaldybių tarybų rinkimų sistema ir jos keitimas

Kaip teigia E. Kūris, „kadangi Konstitucija nustato tam tikrų (įvairių teisės šakų reguliuojamų) visuomeninių santykių pagrindus, ji (dažniausiai) nebūna (ir negali būti) labai detali. Daugelis Konstitucijos nuostatų yra gana bendros, jose formuluojamos elgesio taisyklės, nepaisant jų imperatyvumo, palieka plačią diskreciją įstatymų leidėjui (ir kitiems teisėkūros subjektams) jas konkretinti žemesnio lygmens teisinį reguliavimą orientuojant tik į tai, kad nebūtų peržengiamos tam tikros Konstitucijoje nubrėžtos ribos“¹³⁰.

Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas. Savivaldybių tarybų rinkimų sistemos Konstitucija nenustato, tai palikta įstatymų leidėjo kompetencijai. Konstitucija netgi nenustato įstatymų leidėjui jokių reikalavimų, kokią savivaldybių tarybų rinkimų sistemą pasirinkti. Ji nedraudžia ir keisti pasirinktos savivaldybių tarybų rinkimų sistemos (Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas). Įstatymų leidėjai ir kiti teisėkūros subjektai paprastai turi diskreciją konkretinti ir detalizuoti Konstitucijos nuostatas, taip pat teisiškai reguliuoti santykius, kurie Konstitucijoje nėra tiesiogiai reglamentuoti¹³¹.

Konstitucijos nuostatas detalizuojantis savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas su nedideliais pakeitimais galiojo net keturias kadencijas. Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 1 straipsnyje¹³² nustatyta, kad savivaldybių tarybų nariai renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą. Tokia savivaldybių tarybų rinkimų sistema yra nustatyta daugelyje Europos valstybių (6 lentelė).

¹³⁰ Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P. 54-56.

¹³¹ Ten pat. P. 56.

¹³² Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53-996.

Savivaldybių tarybų rinkimų sistema Europos valstybėse

Valstybė	Savivaldybių tarybų rinkimų sistema
Austrija	Proporcinė
Bulgarija	Proporcinė
Kipras	Proporcinė
Italija	Savivaldybėse, kuriose mažiau kaip 15000 gyventojų, taryba renkama pagal daugumos atstovavimo, o kur daugiau – pagal proporcinę.
Suomija	Proporcinė
Prancūzija	Savivaldybėse, kuriose gyvena mažiau nei 3500 gyventojų, tarybos renkamos pagal daugumos atstovavimo sistemą. Tose savivaldybėse, kuriose gyvena daugiau kaip 3500 gyventojų vėl taikoma mišri sistema. Pusę narių rankama pagal daugumos atstovavimo sistemą, pusę pagal proporcinę.
Latvija	Proporcinė
Malta	Proporcinė
Olandija	Proporcinė
Lenkija	Virš 20000 gyventojų – pagal proporcinę
Slovakija	Proporcinė
Slovėnija	Proporcinė

Lentelės duomenimis daugelyje Europos valstybių savivaldybių tarybos renkamos pagal proporcinę rinkimų sistemą (Austrija, Bulgarija, Kipras, Suomija, Latvija, Malta Olandija, Slovakija, Slovėnija), tačiau yra valstybių, kuriose rinkimų sistema priklauso nuo gyventojų skaičiaus toje savivaldybės teritorijoje (Italija, Prancūzija, Lenkija).

2006 m. Lietuvoje pasigirdo siūlymų keisti Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme įtvirtintą proporcinę savivaldybių tarybų rinkimų sistemą ir įtvirtinti mišrią. Kaip jau minėta, Konstitucija nenustato pagal kokią rinkimų sistemą turi būti renkami savivaldybių tarybų nariai, tačiau nustatant rinkimų sistemą įstatymų leidėjas turi paisyti konstitucinių principų ir Konstitucijoje nubrėžtų įstatymų leidėjo diskrecijos ribų. Konstitucinis Teismas 2007 m. vasario 9 d. nutarime pabrėžė, kad „tai, kad Konstitucija nenustato įstatymų leidėjui reikalavimų, kokią savivaldybių tarybų rinkimų sistemą pasirinkti, anaipol nereiškia, kad iš Konstitucijos savivaldybių tarybų rinkimų santykių teisiniam reglamentavimui apskritai nekyla jokių reikalavimų. Įstatymų leidėjas, įstatymu reguliuodamas savivaldybių tarybų rinkimų santykius, privalo paisyti Konstitucijos nuostatų – normų ir principų, konstitucinės vietos savivaldos sampratos“¹³³. Įstatymu nustatytas teisinis savivaldybių tarybų rinkimų reguliavimas neturi pažeisti visuotinės, lygios ir tiesioginės rinkimų teisės bei slapto balsavimo imperatyvo. Kad ir kokią rinkimų sistemą įstatymų leidėjas pasirinktų, jis privalo nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų demokratišką LR teritorijos administracinių vienetų nuolatinių gyventojų

¹³³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio (2006 m. gruodžio 21 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 19-722.

atstovavimą savivaldos institucijose, deramą savivaldos teisės įgyvendinimą ir savivaldos institucijų funkcionavimą ir nesudarytų prielaidų savivaldybių tarybų veiklos neprognozuojamumui, nestabilumui, neefektyvumui. Priešingu atveju galėtų būti paneigti rinkėjų lūkesčiai, kiltų grėsmė, kad bus pažeistas ir konstitucinis atsakingo valdymo principas.

Kaip jau minėta dar 2006 m. buvo parengtas Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo projektas, kur rinkimų sistemos reforma buvo siekiama, kad pusė savivaldybių tarybų narių būtų renkami vienmandatėse, o kita – daugiamandatėse rinkimų apygardose. Šiam pasiūlymui pritarė ir šalies Prezidentas, ir Seimo pirmininkas bei nemaža dalis politikų. Nauja rinkimų tvarka būtų sudariusi sąlygas rinkimuose dalyvauti nepriklausomiems kandidatams ir visuomeninių organizacijų atstovams. Analitikai buvo suformulavę dabartinės proporcinės savivaldybių tarybų rinkimų sistemos problemas. Viena jų – netinkamas atstovavimas, nes nesudaryta galimybė rinkimuose dalyvauti nepriklausomiems kandidatams bei nepolitinėms piliečių grupėms. Taip išrinktų tarybos narių gyventojai dažnai net nepažįsta ir išrinkti į tarybas atstovai labiau priklauso nuo partijų negu nuo rinkėjų. Esminiai argumentai „prieš“ mišrią rinkimų sistemą buvo tokie: sumažėtų partijų įtaka, dalyje apygardų tarybų narius išrinktų labai mažas rinkėjų skaičius, būtų paskatinta politinė korupcija, sumažėtų galimybė tarybose sudaryti stabilias valdančiąsias daugumas. Esminiai argumentai „už“ buvo: sustiprėtų atstovaujamoji demokratija visi piliečiai, ne tik įtraukti į partijų sąrašus, įgytų teisę būti išrinkti, padidėtų savivaldybių tarybų narių atsakomybė, priimamų sprendimų viešumas, savivaldybių taryboje būtų daugiau stabilumo. Likus nedaug laiko iki 2007 m. savivaldybių tarybų rinkimų sistemos nuspręsta nekeisti, ir esminis argumentas buvo toks, kad savivaldos reforma turi vykti Konstitucijos lygmeniu keičiant ir savivaldos modelį.

Ilgai laukti pastūmėjimo keisti Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą neteko. Konstitucinis Teismas 2007 m. vasario 9 d. nutarime išaiškino, kad konstitucinė vietos savivaldos samprata suponuoja kuo platesnes galimybes visiems atitinkamos bendruomenės nariams dalyvauti priimant sprendimus dėl tos vietos (teritorinės bendruomenės) reikalų tvarkymo, taigi – ir kuo platesnes galimybes varžytis dėl vietų atitinkamos savivaldybės taryboje. Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo¹³⁴ 34 straipsnis nustato, kad teisę iškelti kandidatus turi tik partijos ir politinės organizacijos, įregistruotos pagal Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymą. Teritorinės bendruomenės neturi teisės savivaldybių tarybų rinkimuose iškelti pavienių asmenų, neištrauktų į politinių partijų sąrašus ar negali iškelti nepartinių kandidatų sąrašo, taip pat nėra numatyta, kad kandidatus į savivaldybių tarybų narius galėtų kelti susivienijimai (asociacijos), kurie nėra politinės partijos. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad toks teisinis reguliavimas nukrypsta nuo iš Konstitucijos, *inter alia* jos 119

¹³⁴ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53-996.

straipsnio 2 dalies, kylančio reikalavimo, kad, įstatymų leidėjui pasirinkus vien proporcinę rinkimų sistemą (t.y. tokią sistemą, kai kandidatais savivaldybių tarybų rinkimuose negali būti iškelti pavieniai asmenys, neįtraukti į kandidatų sąrašus), teritorinių bendruomenių nariai – LR teritorijos administracinių vienetų gyventojai turi turėti galimybę būti renkami į atitinkamų savivaldybių tarybas ir būdami įrašyti į kurį nors ne politinės partijos sąrašą kaip kandidatai į savivaldybių tarybų narius. Tačiau Konstitucinis Teismas akcentavo, kad nėra teisinio pagrindo konstatuoti, kad įstatyme įtvirtinta savivaldybių tarybų rinkimų sistema iš esmės paneigia kitus iš Konstitucijos kylančius vietos savivaldos tarybų rinkimų santykių teisinio reguliavimo imperatyvus, neleidžia demokratiškai sudaryti savivaldos institucijų, deramai įgyvendinti savivaldos teisės. Taigi negalima teigti, kad tokiu teisiniu reguliavimu yra iš esmės paneigiama konstitucinė vietos savivaldos samprata – nuo jos yra nukrypstama tokia apimtimi, kuria, įstatymų leidėjui pasirinkus vien proporcinę savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, nėra nustatyta, kad LR teritorijos administracinių vienetų nuolatiniai gyventojai gali būti renkami į atitinkamų savivaldybių tarybas ir būdami įrašyti į ne politinių partijų sudaromus kandidatų į savivaldybių tarybų narius sąrašus.

Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad visuotinai pripažinti demokratinės teisinės valstybės standartai įpareigoja įstatymų leidėją minėtą Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo koregavimą atlikti likus pakankamai ilgam laikui iki kitų savivaldybių tarybų rinkimų. 2007 m. gegužės 4 d. Seimo valdyba sudarė darbo grupę savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo projektui parengti ir siekti, kad būtų įtvirtintas toks savivaldybių tarybų rinkimų modelis, kuris: 1) sudarytų platesnes galimybes teritorinių bendruomenių nariams varžytis dėl vietų atitinkamos savivaldybės taryboje; 2) sudarytų galimybes po savivaldybių tarybų rinkimų tarybose formuotis kiek įmanoma stabilesnėms daugumoms, galinčioms veiksmingai įgyvendinti rinkimus laimėjusių partijų ar koalicijų rinkėjams duotus pažadus; 3) sumažinti susvetimėjimą bei atotrūkį tarp savivaldybių tarybų narių ir jų rinkėjų; 4) sudaryti sąlygas ir toliau egzistuoti bei plėtotis daugiapartinei politinei sistemai Lietuvoje. Darbo grupė 2008 m. balandžio 3 d. pateikė Seimui LR savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo projektą, kuriame siūloma paliekant galioti proporcinę rinkimų sistemą (su kandidatų reitingavimu), išplėsti subjektų, kurie gali kelti kandidatus, ratą, t.y. tokią teisę ir toliau paliekant partijoms ir sudaryti teisinės prielaidas dėl savivaldybių tarybų narių mandatų varžytis ir LR teritorijos administracinių vienetų nuolatiniais gyventojams patiems išsikėlusiems save kandidatais, nustatant tam tikrus reikalavimus. Po šio projekto pateikimo sekė nemažai pasiūlymų, kaip reikėtų tobulinti šio įstatymo projektą, tačiau kol kas Seimas bendro sprendimo nėra priėmęs.

LR Konstitucija nenustato, kokia rinkimų sistema turi būti taikoma savivaldybių tarybų rinkimuose. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad Konstitucija netgi nenustato įstatymų leidėjui

jokių reikalavimų, kokią savivaldybių tarybų rinkimų sistemą pasirinkti. Daugelyje Europos šalių savivaldybių tarybos renkamos pagal proporcinę rinkimų sistemą, tokia sistema taikoma ir Lietuvoje. Iki šiol kandidatais į savivaldybių tarybų narius galėjo iškelti tik partijos ar politinės organizacijos, bet Konstitucinis Teismas išaiškino, kad teritorinių bendruomenių nariai – Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų gyventojai – turi turėti galimybę būti renkami į atitinkamų savivaldybių tarybas ir būdami įrašyti į kurį nors ne politinės partijos sąrašą. Taigi įstatymų leidėjas įpareigotas keisti Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo išaiškinimą.

4.3. Konstitucijos keitimo projektai siekiant įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį

Konstitucinis Teismas ne kartą akcentavo, kad vietos savivalda yra įstatymo numatytų administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia. Kita vertus, savivaldos teisė neatsiejama nuo institucijų, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir/arba joms atskaitingų institucijų organizavimo ir veiklos. Sąvoka „savivaldos institucijos“ išreiškia administracinių vienetų teritorinių bendruomenių atitinkamų institucijų konstitucinę paskirtį: tai yra institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė. Savivaldos teisės įgyvendinimas neįmanomas be demokratinio atstovavimo. Savivaldybių tarybos, vienintelės savivaldybių institucijos nurodytos Konstitucijoje, yra atstovaujamosios institucijos. Atsižvelgiant į Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalį įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybių tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus. Sudaryti minėtus vykdomuosius organus – savivaldybių tarybų konstitucinė pareiga, nes šie organai yra atskaitingi savivaldybių taryboms, įgyvendina savivaldybių tarybų sprendimus ir yra neatskiriama savivaldos mechanizmo dalis. Konstitucijoje nėra nustatytos šių organų rūšys (vienasmeniai, kolegialūs), jų pavadinimai bei formavimo tvarka, tarpusavio ryšiai, nes tai paliekama įstatymo leidėjo kompetencijai. Tačiau įstatymais reglamentuojant savivaldos vykdomųjų organų kompetenciją bei funkcijas būtina paisyti Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų: atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu ir kt. Konstitucinis Teismas akcentavo, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių, nes savivaldybių tarybos turi teisę kontroliuoti jų sudaromus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus. Pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai primestų savivaldybių taryboms savo valią, vykdomųjų organų įgaliojimai dominuotų savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu.

Konstitucijoje ir savivaldą reglamentuojančių įstatymų nuostatose neįtvirtintas tiesiogiai renkamo mero institutas, merą renka savivaldybės taryba. A. Astrauskas atkreipia dėmesį į tai, kad Lietuvoje nuo pat vietos savivaldos ištakų, t.y. nuo Liubeko teisės 1254 m. suteikimo Klaipėdai ir magistrato teisės 1387 m. suteikimo Vilniui – iki šiol niekada nebuvo tiesiogiai renkamo mero¹³⁵. Lietuvoje vietos savivaldos modelio su tiesiogiai renkamu meru užuomazgos siekia jau 1993 m., tačiau Konstitucijos pataisos siekiant įgyvendinti šią idėją užregistruotos 2002 metais. 1998 m. birželio 18 d. Seimas priėmė rezoliuciją, kurioje deklaravo, kad visuomenės nuomone, tiesioginiai merų rinkimai turėtų padėti tobulinti savivaldą, daugelis partijų savo programose deklaruoja tiesioginių merų rinkimų siekį, juos įteisinti pažadėjo ir Vyriausybė savo 2000 – 2004 bei 2004 – 2008 m. programoje. Atrodo, kad yra visos politinės prielaidos vietos savivaldos reformai įgyvendinti, tačiau niekaip nepavyksta susitarti, koks modelis turėtų būti įtvirtintas, kokios galios būtų suteiktos tiesiogiai išrinktam merui¹³⁶. Kaip esamo vietos savivaldos modelio trūkumai yra išskiriami tokie: 1) sudėtinga mero, kaip savivaldybės vadovo, vieta savivaldybės institucinėje sąrangoje, neaiškios galimos kontrolės administracijos atžvilgiu įstatyminės ribos; 2) neaiškus mero, kaip politinio lyderio indėlis dėl sprendimų įgyvendinimo; 3) dabartinis teisinis mero ir savivaldybės santykių reguliavimas negarantuoja efektyvios tarpinstitucinės sąveikos; 4) savivaldybės administracijos direktorius vienu metu atlieka ne tik įstaigos – savivaldybės administracijos – vadovo vaidmenį, bet ir yra vykdomoji institucija. Be to, nepamatuotai didelis jo darbo krūvis.

Daugelis Europos šalių pastaraisiais dešimtmečiais vykdė vietos savivaldybių institucinės sąrangos reformas, inicijuojant tiesioginius mero rinkimus. Kontinentinės sistemos šalyse, kur dominuoja vietos savivalda su romanų ir germanų vietos savivaldos sistemos požymiais, meras atlieka vykdomosios valdžios funkcijas (7 lentelė).

7 lentelė

Savivaldybės mero išrinkimo būdas ir jo statusas Europos valstybėse

Valstybė	Savivaldybės mero išrinkimo būdas	Mero statusas
Bulgarija	Renka tiesiogiai	Vykdomoji institucija
Estija	Renka savivaldybės taryba	Vykdomoji institucija
Prancūzija	Renka savivaldybės taryba	Vykdomoji institucija
Lenkija	Renka tiesiogiai	Vykdomoji institucija
Slovakija	Renka tiesiogiai	Vykdomoji institucija
Slovėnija	Renka tiesiogiai	Vykdomoji institucija
Vokietija	Renka tiesiogiai	Vykdomoji institucija

¹³⁵ Astrauskas A. Penki savivaldos modeliai ir tiesioginiai merų rinkimai // Savivaldybių žinios. 2002, Nr. 40 (207). P. 6.

¹³⁶ Plačiau apie savivaldos institucinės struktūros modelį su renkamu meru skaitykite – atsakingas redaktorius Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 241-251.

Iš lentelėje pateiktų duomenų akivaizdu, kad tiesioginiai mero rinkimai įtvirtinti daugelyje šalių (Bulgarijoje, Lenkijoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Vokietijoje). Estijoje ir Prancūzijoje merą renka savivaldybės taryba. Daugelyje šalių savivaldybės meras turi vykdomosios, o ne atstovaujamosios valdžios galias.

E. Šileikis¹³⁷ 2001 m. analizavo tiesioginių merų instituto įteisavimo galimybę nekeičiant Konstitucijos ir išsaugant jos stabilumą. Minėtas autorius priėjo prie išvados, kad įteisinant tiesioginius mero rinkimus nepakanka paprastos įstatymų leidybos pakeičiant Vietos savivaldos ar Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymus, bet reikėtų keisti ir papildyti Konstituciją.

Siekiant įteisinti tiesioginius merų rinkimus Seimui buvo pateikti net keli Konstitucijos keitimo variantai. Pirma iniciatyva dėl tiesioginių merų rinkimų įteisavimo Konstitucijoje pasirodė 2002 metais, kai Seimui buvo pateiktas Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas¹³⁸. Šis Konstitucijos keitimo įstatymo projektas buvo gražintas iniciatoriams tobulinti, nes jis prieštaravo Europos vietos savivaldos chartijai (projekte buvo nuostata, kad vietos savivaldos teisė įgyvendinama ne per savivaldybių tarybas, o per atitinkamas savivaldos institucijas), o galiausiai Seimas projektą atmetė.

2005 m. rugsėjo 13 d. siekiant tiesioginių merų rinkimų Seimui buvo pateiktas Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786¹³⁹. Šių pataisų tikslas – nustatyti bendrus savivaldos organizavimo principus, nesusijusius su konkrečia savivaldos modelio įtvirtinimu, o konkretų vietos savivaldos modelį siūloma nustatyti įstatymu. Šis Konstitucijos pataisų projektas buvo neigiamai įvertintas daugelio konstitucinės teisės srities atstovų. Mykolo Romerio universiteto pastabose pažymima, kad projekto autoriai, siekdami įtvirtinti įstatymų leidėjo diskreciją nustatyti konkretų savivaldos organizavimo modelį, sumažins savivaldos modelio institucionalizacijos lygį – iš konstitucinio jis virs tik įstatyminiu. Tai didins tikimybę, kad keičiantis parlamentinėms daugumoms keisis ir savivaldos institucijų sudarymas ir veiklos tvarka. Mykolo Romerio universiteto teisininkai pabrėžė ir tai, kad ir įsigaliojus siūlomoms Konstitucijos pataisoms įstatymų leidėjas, įstatymu nustatydamas savivaldos institucijas ir jų veiklą, neturės visiškos laisvės ir visais atvejais bus saistomas Konstitucijos normų ir principų, savivaldos organizavimui keliamų konstitucinių demokratiškų imperatyvų. Teisės instituto atstovai taip pat išreiškė neigiamą nuomonę dėl projekto autorių siekio siaurinti konstitucinio vietos savivaldos reglamentavimo apimtį. Anot Teisės instituto atstovų, atitinkamų klausimų rato siaurinimas sukurs palankias sąlygas dar didesniai nestabilumui ir nežinia dėl savivaldos ateities nei buvo iki šiol. Pagal siūlomą pataisą neaišku

¹³⁷ Šileikis E. Tiesioginiai merų rinkimai: įteisavimo galimybės ir ribos // Teisė. 2001, Nr. 2

¹³⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas. 2003-03-15 projektas Nr. IXP-1461. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=162221; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

¹³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2005-09-13 projektas Nr. XP-786. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=261689; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

netgi tai, ar savivaldybių tarybos bus renkamos visuotiniuose ir tiesioginiuose rinkimuose. Teisės instituto specialistai projektą įvertino kaip keliantį pavojų stabiliam ir tinkamam demokratinės vietos savivaldos funkcionavimui. Vilniaus universiteto teisininkai minėtą Konstitucijos pataisų projektą pavadino „unikaliu“, nes „Konstitucijos pataisų gausa ir radikalumas neturi analogų, sudaro įspūdį, kad kalbama ne apie referendumu priimtą aukščiausiosios galios teisės aktą, bet tarsi kažkokį poįstatyminį įsakymą ar instrukciją“¹⁴⁰. Siūloma ne papildyti ar pakeisti tam tikrą reglamentavimą, įtvirtintą Konstitucijos X skirsnyje, bet jo iš dalies atsisakyti (jį panaikinti), siūloma keisti visas Konstitucijos nuostatas, kurios kaip nors išaukština savivaldybių tarybas ar jų viršenybę vykdomųjų institucijų atžvilgiu. Anot Vilniaus universiteto teisės specialistų, projektu aukojamas ne vieno Konstitucijos straipsnio ar dviejų trijų straipsnių, bet iš esmės viso Konstitucijos (dešimtojo) skirsnio nuostatų sistemos esminis reglamentavimas, jo stabilumas. Vilniaus universiteto teisininkai pasiūlė įteisinti tiesioginius merų rinkimus be radikalios intervencijos į Konstituciją ir pateikė alternatyvą, visiškai nesusijusią su Konstitucijos pataisomis, nes pakaktų Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo ir Valstybės tarnybos įstatymo pataisų (tiesiogiai rinkti merą galima būtų taip: kandidatas į tarybos narius, kuris gauna didžiausią gyventojų reitingą – įteisinamas meru. Gyventojai reitinguodami suvoktų, kad renka merą)¹⁴¹. Minėtam Konstitucijos pataisų projektui kategoriškai nepritarė ir Lietuvos savivaldybių asociacija. Šis projektas buvo atmestas Teisės ir teisėtvarkos (kaip pagrindinio) komiteto posėdyje.

2005 metų pabaigoje buvo įregistruotas dar vienas, tiesa jau su ženkliu „A“, Konstitucijos keitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A¹⁴², kuriuo papildomas keičiamų Konstitucijos straipsnių sąrašas siūlant keisti ir Konstitucijos 67 straipsnį. Šiame projekte buvo siūloma išties radikali savivaldos modelio permaina, pagal kurią savivaldos teisė turėtų būti įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus, kad meras – ne savivaldybės tarybos narys, kad jis – vykdomoji ir savivaldybės tarybai atskaitinga savivaldybės institucija, renkama tiesiogiai. Panaikinama nuostata, kad savivaldybės taryba įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams įgyvendinti sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus. Šiuo atveju savivaldybės tarybos ir merai taptų lygiavertėmis institucijomis ir dėl to kiltų konfliktų tarp šių institucijų. Mykolo Romerio universiteto

¹⁴⁰ Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto (XP-786)“. Valstybės institucijų, savivaldybių pasiūlymai, pataisos, pastabos. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=275269; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

¹⁴¹ Plačiau žiūrėkite Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros pastabas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto (XP-786)“; http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=275269; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

¹⁴² Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2005-12-06 projektas Nr. XP-786A. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=266931; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

teisnininkai ir šį projektą įvertino kritiškai ir pastebėjo, kad siūlomose pataisose įtvirtintas teisinis reguliavimas yra prieštaringas, nes pagal siūlomą Konstitucijos 119 straipsnio redakciją savivalda turi būti įgyvendinama per savivaldybių tarybas ir merus ir tai būtų lygiavertės institucijos. Likūtų neaišku, kaip užtikrinti tiesiogiai renkamo mero atskaitingumą savivaldybės tarybai. Mykolo Romerio universiteto specialistai vertindami šį pasiūlymą pabrėžė ir tai, kad iškiltų ir abiejų institucijų rinkimų laiko problema bei dėl tokio reglamentavimo tikėtini konfliktai tarp tarybos ir mero. Teisės instituto specialistai pastebėjo, kad projektas prieštarauja Europos Sąjungos direktyvos nuostatomis dėl rinkimų teisės, nes pataisose nustatoma, kad meru renkamas tik LR pilietis. Teisės instituto atstovai kritiškai vertino ir projekte įtvirtintą vienintelę vykdomąją instituciją – merą, nes pagal šią pataisą kitų vykdomųjų savivaldybės institucijų nebus ir negalės būti, nes bus tik merui pavaldūs savivaldybės vykdomosios valdžios padaliniai (tame tarpe ir seniūnijos). Šis projektas, atsižvelgiant į institucijų pateiktas pastabas ir pasiūlymus bei siūlymą apsvarstyti galimybę nekeičiant Konstitucijos įgyvendinti projekto autorių keliamą iniciatyvą, buvo grąžintas iniciatoriams tobulinti.

Galiausiai 2007 m. gegužės 10 d. Teisės ir teisėtvarkos komitetas Seimui pateikė dar vieną Konstitucijos keitimo variantą, siūlantį įteisinti tiesioginius mero rinkimus, tiesa šis Konstitucijos keitimo projektas buvo pavadintas XP-786A(2)¹⁴³, nes tobulino ankstesnįjį variantą. Šiame projekte siūloma keisti dar daugiau Konstitucijos straipsnių – 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnius, taigi siūlymai įteisinti tiesioginius mero rinkimus be Konstitucijos pataisų nesulaukė atsako ir, autoriaus nuomone, nebuvo tinkamai įvertinti. 2007 m. birželio 5 d. įvyko pirmasis šio projekto svarstymas ir projektui buvo pritarta. 2007 m. birželio 28 d. Seime įvyko pirmasis balsavimas dėl minėtų Konstitucijos straipsnių pakeitimo ir pritarta siūlymui, kuriame Konstitucijoje siūloma įtvirtinti naujas nuostatas, kad savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamą savivaldybės tarybą ir savivaldybės merą, ir kad meras renkamas tiesiogiai. Atkreiptinas dėmesys, kad lieka nepakeista Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalis, kurioje nustatyta, kad „Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus“. Gali susidaryti tokia situacija, kad bus neaiški mero vieta savivaldybės organizacinėje struktūroje (statusas, santykiai su kitomis savivaldybės institucijomis). Antro svarstymo metu 2008 m. birželio 10 d. buvo pateiktas dar vienas alternatyvus Konstitucijos keitimo projektas Nr. XP-3178¹⁴⁴, kuriuo siūloma minimaliau keisti Konstituciją, keičiant jos 67, 119 ir 141 straipsnius ir kuriame meras – savivaldybės tarybai vadovaujantis pirmininkas ir savivaldybės vadovas.

¹⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas. – 2007-05-10 projektas Nr. XP-786A(2). http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=297008; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

¹⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119 ir 141 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2008-06-17 projektas Nr. XP-3178. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=322375; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

Tačiau Seimo nariai antru svarstymu neatsižvelgė į šiuos pasiūlymus ir pritarė tam variantui, dėl kurio jau įvykęs pirmas balsavimas dėl Konstitucijos keitimo.

Konstitucijos 148 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad Konstitucijos pataisos turi būti svarstomos ir dėl jų turi būti balsuojama Seime du kartus. Tarp šių balsavimų turi būti daroma ne mažesnė kaip trijų mėnesių pertrauka. Įstatymo projektas dėl Konstitucijos keitimo laikomas priimtu, jeigu kiekvieno balsavimo metu už tai balsavo ne mažiau kaip 2/3 visų Seimo narių. Vadinasi, kad įsigaliojūt Konstitucijos pataisos, siekiančios įtvirtinti tiesioginių merų rinkimo institutą, belieka paskutinis balsavimas Seime, nes Seimas jau 2 kartus apsvaistė ir vieną kartą balsavo dėl Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto. Tiesa, iki šiol lieka daug neaiškumų vietos savivaldos klausimų konstituciniame reglamentavime, nes lieka neaišku, ar liks savivaldybės administracijos vadovas išrinkus merą, ar meras vykdys administracijos vadovo funkcijas, kiek merui bus suteikiama galių ir pan. Konstitucijos pataisų nuostata, kad „Savivaldybių tarybų narius – LR piliečius ir kitus nuolatinis administracinio vieneto gyventojus, savivaldybių merus – LR piliečius, nuolat gyvenančius atitinkamo administracinio vieneto teritorijoje, pagal įstatymą ketveriems metams renka LR piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai...“ – prieštarauja Europos Sąjungos teisei, nes kandidatais į merus gali būti tik LR piliečiai. Kitas neaiškumas iškyla dėl nuostatos, kurioje nustatyta, kad savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus. Ši nuostata prieštarauja Chartijos 3 straipsnio 2 daliai, nustatančiai, kad vietos savivaldos teisę įgyvendina tarybos ir susirinkimai. Meras, kaip vienasmenė atstovaujamoji vietinės valdžios institucija, per kurią įgyvendinama savivaldos teisė Chartijoje neminama.

Kaip jau minėta, Konstitucija turi būti stabilus teisės aktas ir Konstituciniu tam tikrų klausimų sureguliuavimu siekiama vieno esminio tikslo: suteikti visuomeniniams santykiams stabilumą ir nuspėjamumą. Konstituciją reikia keisti kai tai neišvengiamai būtina, kai tam tikrų santykių neįmanoma suregulamentuoti kitais teisės aktais. Pateiktas pavyzdys parodė, kad nuo 2002 metų siekiant konstituciškai įtvirtinti tiesioginius mero rinkimus, norimų keisti Konstitucijos straipsnių vis daugėjo, o tai rodo, kad įstatymų leidėjas Konstitucijos stabilumo nelaiko didele vertybe.

IŠVADOS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra reglamentuota, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinių darinių. Šioje nuostatoje atsispindi unitarinės valstybės santvarkos konstitucinis įtvirtinimas. Racionalaus valdymo organizavimo sumetimais Lietuvos teritorija padalyta į dviejų pakopų valstybės teritorijos administracinius vienetų: aukštesnius valstybės teritorijos administracinius vienetų – apskritys ir žemesnius valstybės teritorijos administracinius vienetų – savivaldybes.

2. Konstitucijos X skirsnis „Vietos savivalda ir valdymas“ įtvirtina dvi administracinių vienetų pakopas bei nustato skirtingą valdymo sistemą: žemutiniams vienetams Konstitucija laiduoja savivaldos teisę, o aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskirtyse) valdymą organizuoja Vyriausybė. Šios dvi teritorinio valdymo formos iš esmės skiriasi jų sudarymo principais, Konstitucijos ir įstatymų suteiktais įgaliojimais, turimais finansiniais ištekliais, santykiais su valstybine valdžia.

3. Konstitucinis Teismas suformulavo vietos valdymo ir vietos savivaldos sampratas ir konstatavo, kad valstybės valdymas ir vietos savivalda sudaro dvi atskiras viešosios valdžios sistemas. Vietos valdymas – tai valstybės valdymas, kuris įgyvendinamas tam tikrose teritoriniuose – administraciniuose vienetuose, tai valstybinio valdymo (t. y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose. Vietos valdymas – tai centrinės valdžios funkcijų ir įgaliojimų perkėlimas į aukštesnius administracinius vienetų, kuriuose centrinę valdžią įgyvendina Vyriausybės skiriami ir jai atsakingi valstybės pareigūnai. Vietos savivalda – tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t.y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

4. Vietos valdymo ir vietos savivaldos konstituciniai pagrindai determinuoja įstatymų nuostatas ir kituose teisės aktuose nustatytą vietos valdymo ir vietos savivaldos teisinį reguliavimą. Konstitucinės nuostatos dėl vietos valdymo ir savivaldos yra suformuluotos įvairiuose Konstitucijos straipsniuose, į jas reikia žvelgti sistemiškai. Konstitucija vietos valdymo ir vietos savivaldos santykių reglamentavimui didelę laisvę suteikia įstatymų leidėjui, kuris privalo detalizuoti Konstitucijos nuostatas įstatyminiu lygmeniu. 1994 metais buvo priimti pagrindiniai įstatymai, konkretinantys vietos valdymo ir vietos savivaldos konstitucinius pagrindus. Vietos savivaldą reglamentuojantiems teisės aktams trūksta stabilumo, nors vietos savivaldos sistema pasižymi tvirtais teisiniais pagrindais.

5. Valstybės valdymas ir vietos savivalda, kaip dvi viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos, yra susijusios, tačiau kiekviena jų įgyvendina joms būdingas funkcijas. Savivaldybių ir valstybės interesai yra derinami. Šis interesų derinimas sąlygoja ir jų bendradarbiavimo būtinumą. Bendradarbiavimu siekiama bendro tikslo – užtikrinti efektyvų visuomenės ir valstybės reikalų tvarkymą.

6. Nuo pat vietos valdymo institucijų (apskričių viršininkų) atsiradimo iki šių dienų nepavyko sukurti partnerystės ir pasitikėjimo principais grįstų santykių tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių institucijų. Apžvelgus užsienio šalių patirtį galima teigti, kad bendradarbiavimo problemos dažniausiai kyla ten, kur neaiškiai apibrėžta regiono ir vietos savivaldos institucijų kompetencija ir šių dviejų lygmenų finansavimas. Lietuvoje nenustatyti Vyriausybės ir kitų valstybės administravimo bei vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo ryšiai, įstatymuose nėra įtvirtintų jokių tikslų nuostatų, kurios nustatytų vietos valdymo ir savivaldos institucijų bendradarbiavimą. Aiškiai ir išsamiai nereglamentuotos atskirų valdymo lygių kompetencijos ribos neišvengiamai sukelia viešojo valdymo institucijų konfliktus, jų atliekamų funkcijų dubliavimąsi. Vietos valdymo ir vietos savivaldos santykiai turi būti grindžiami ne hierarchija ar konkurencija, bet partneryste, savitarpio pasitikėjimu ir bendradarbiavimu.

7. Konstituciniu tam tikrų klausimų sureguliuavimu siekiama vieno esminio tikslo: suteikti visuomeniniams santykiams stabilumą ir nuspėjamumą. Vietos savivaldos modelio paieška, trukusi daugiau kaip dešimt metų, priartėjo prie vietos savivaldos konstitucinių pagrindų keitimo – Konstitucijos pataisų, siekiant įtvirtinti tiesiogiai renkamo mero, kaip savivaldybės struktūros elemento, atsiradimą. Konstituciją reikia keisti kai tai neišvengiamai būtina, kai tam tikrų santykių neįmanoma suregulamentuoti kitais teisės aktais, tačiau pateiktų Konstitucijos keitimo variantų analizė parodė, kad įstatymų leidėjas Konstitucijos stabilumo nelaiko didele vertybe.

SIŪLYMAI

1. Prieš keičiant vietos savivaldos konstitucinį įtvirtinimą reikėtų turėti aiškią reformos strategiją, atsižvelgti į esamos situacijos neigiamus bruožus ir siekti, kad Konstitucijos stabilumas būtų išsaugotas. Pabrėžtina, kad nėra nei vieno savivaldos institucinės struktūros modelio, kuris neturėtų trūkumų. Tinkamiausias modelis tas, kuris geriausiai atitinka valstybės, savivaldybių ir visuomenės lūkesčius – turėti veiksmingą ir atsakingą vietinę valdžią, priimančią sprendimus vadovaujantis bendruomenių interesais ir atstovaujančią didelę dalį vietos gyventojų bei skatinančią piliečių galimybes aktyviai dalyvauti savivaldoje.

2. Tobulinant vietos valdymo ir vietos savivaldos bendradarbiavimą turi būti tobulinamos decentralizavimo procedūros, nes jos yra labai lėtos ir neefektyvios, supančiotos kontrolės, siekiant užtikrinti procedūrų taisyklumą, o ne jų realų efektyvumą.

3. Turėtų būti tinkamai pritaikytas tiek Europos Bendrijų steigimo sutartyje, tiek Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintas subsidiarumo principas, kuris reiškia, kad viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi. Dalį funkcijų, kurias vykdo apskritys, žymiai geriau ir efektyviau galėtų vykdyti savivaldybės (pvz., žemės tvarkymo srityje).

4. Vietos savivaldos savarankiškumas priklauso nuo finansinių resursų ir galimybių tuos resursus savarankiškai naudoti. Būtina tobulinti savivaldybių įgyvendinamų funkcijų finansavimo sistemą, savivaldybėms funkcijos gali būti perduodamos tik po to, kai kiekvienu atveju yra įvertinamos finansinės šio proceso galimybės ir užtikrinamas visiškas savivaldybių pasirengimas šias funkcijas įgyvendinti.

5. Per mažai derinami veiksmai tarpusavyje vietos valdymo lygiu ir su kitais valdymo lygiais. Vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijos turi būti susietos savitarpiskumo ir bendradarbiavimo santykiais, o ne valdžios ir priklausomybės ryšiais. Net jei abi šalys linkusios bendradarbiauti trūkstant patikrinamų, sankcijomis palaikomų įsipareigojimų, jos neturi garantijų, kad žodžio bus laikomasi. Kuo didesnis pasitikėjimas, tuo didesnė bendradarbiavimo tikimybė, o bendradarbiavimas pats savaime skatina pasitikėjimą.

NAUDOTA LITERATŪRA

Norminiai teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr. 82-2418.
3. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.
4. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1995, Nr. 3-35.
5. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 126-2938.
6. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.
7. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 82-2411.
8. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 17, 19, 21 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-3984.
9. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.
10. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53-996.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.
12. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 51-1392.
13. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 123-5558.
14. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo 2,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2007, Nr. 61-2339.
15. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.
16. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 34-620.
17. Lietuvos Respublikos statybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 101-3598.
18. Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. X-1258 „Dėl Lietuvos Regionų (apskričių) valdymo modelio tobulinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 77-3061.
19. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptų ir apskričių teritorinės reformos kryptų pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 37-1250.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 26 d. nutarimas Nr. 92 „Dėl ministerijų, Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 10-253.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 61-2804.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas Nr. 814 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 92-3630.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 282 „Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 35-1281.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 29 d. nutarimas Nr. 903 „Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 95-3830.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 785 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 59-2679.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 25-706.
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 4 d. nutarimas Nr. 1373 „Dėl Kadastro duomenų, kurių reikia nekilnojamojo turto mokesčiams apskaičiuoti ir kitiems tikslams, rengimo, teikimo ir atsiskaitymo už juos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 105-4717.

Konstitucinio Teismo aktai:

30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 7-116.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktams, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui“ // Valstybės žinios. 1996, Nr. 104-2385.
32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 18-435.
33. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2,4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916.
34. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2,3,4,8,15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1,5,7,9,12,15,16,17,18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d.

- ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.
36. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 11 straipsnio 4 dalies 9 punkto (2008 m. lapkričio 28 d. redakcija) ir 2008 m. lapkričio 28 d. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 11 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 10-336.
37. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 24-740.
38. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.
39. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų išigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 30-1050.
40. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio (2006 m. gruodžio 21 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 19-722.

Specialioji literatūra:

41. Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. Pirma dalis. Mokomasis leidinys. Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2003.
42. Astrauskas A. Galinienė B. Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003.
43. Astrauskas A. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas. 2002, Nr. 3.
44. Astrauskas A. Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės // Viešoji politika ir administravimas. 2005, Nr. 12.
45. Astrauskas A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8.
46. Astrauskas A. Penki savivaldos modeliai ir tiesioginiai merų rinkimai // Savivaldybių žinios. 2002, Nr. 40 (207).
47. Astrauskas A. Regioninė politika ir jos įgyvendinimo būdai // Savivaldybių žinios. 2004, Nr. 29 (283).
48. Astrauskas A., Svetikas Ž. Kas ir kaip vykdys regioninę politiką // Savivaldybių žinios. 2004, Nr. 32 (286).
49. Atsakingas redaktorius S. Puškorius. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
50. Bacevičius V., Beinoravičius V., Birmontienė T. ir kt. Konstitucinio reguliavimo įvairovė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
51. Bakaveckas A. Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje // Jurisprudencija. 2007, Nr. 2 (92).
52. Bakaveckas A. Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos // Jurisprudencija. 2004, Nr. 2 (75).
53. Bakaveckas A. Kas ir kaip kontroliuoja vietos valdžią // Savivaldybių žinios. 2004, Nr. 15(269).
54. Baltušnikienė J., Astrauskas A. Savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas. 2006, Nr. 14.
55. Baltušnikienė J. Decentralizacijos sampratų analizė // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2006, Nr. 2 (7).
56. Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.

57. Daugirdas V. Mačiulytė J. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje // Politologija. 2006/3 (43).
58. Daugirdas V. Teritorinių – administracinių vienetų valentingumas // Geografija, Academia, 1996.
59. Decentralisation of European Union. Committee of the Regions. CoR-StudiesI-1/2005-14. Brussels. 2005.
60. Declaration of the Assembly of European regions on regionalism in Europe. Strasbourg. 2006.
61. Jarašiūnas E. Jurisprudencinė konstitucija // Jurisprudencija. 2006, Nr. 12(90).
62. Kanitzas H. Savivaldybių praktinės politikos pagrindai. Pirmoji dalis: Pilietis ir savivaldybė. Vilnius: Spauda, 1995.
63. Kosčiuškienė A. Kur savivaldos daugiau – didelėje ar mažoje savivaldybėje? // Savivaldybių žinios. 2006, Nr. 23 (364).
64. Kūris E. Savivalda, demokratija, teisė. Vilnius: Lietuvos žinijos draugija, Lietuvos teisininkų draugija, 1990.
65. Kūris E. Konstitucija kaip teisė be spragų // Jurisprudencija. 2007, Nr. 12(90).
66. Kūris E. Konstituciniai principai ir Konstitucijos tekstas. // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22).
67. Kūris E. Konstitucijos dvasia // Jurisprudencija. – Vilnius. – 2002, Nr. 30 (22).
68. Lazdynas R. Savivalda. Filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005.
69. Lazdynas R. Rengiamasi savivaldybėms perduoti dalį funkcijų // Savivaldybių žinios. 2001, Nr. 44 (166).
70. Lazdynas R. Ar rinkime į savivaldybių tarybas užsieniečius? // Savivaldybių žinios. 2001, Nr. 43 (165).
71. Leonas P. Teisės enciklopedija. Vilnius: UAB „Pozicija“, 1995.
72. Leonas P. Lietuvos savivaldybės. Kaunas: VU Tyrimo ir mokymo centras, 1991.
73. Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis yra šiandien ir koks turėtų būti ateityje. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Lietuvos Respublikos Seimas. 2007.
74. Mačiulytė J. Ragauskas P. Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas ir Versus Aureus, 2007.
75. Пешин Н. Л. Особенности государственного контроля за местным самоуправлением. Конституционное и муниципальное право. Москва: ИГ Юрист. 2007, Н. 4.
76. Putnam R. D. Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. Vilnius: Margi raštai, 2001.

77. Raišienė A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 4, p. 18.
78. Regionalism across Europe. Assembly of European Regions. Draft Report. Strasbourg. 2006.
79. Romeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Trečia dalis. Valstybės formos ir konstituciniai režimai. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
80. Romeris M. Valstybė. Vilnius: Atviros Lietuvos fondas, 1995.T.2.
81. Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва: БЕК, 2000.
82. Sinkevičius V. Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos // Jurisprudencija. 2005, Nr. 67 (59).
83. Strengthening regional and local democracy in the European Union. Volume I. Cor Studies E-1/2004. Brussels. 2004.
84. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
85. Šileikis E. Tiesioginiai merų rinkimai: įteisinimo galimybės ir ribos // Teisė. 2001, Nr. 2
86. Шургина Е. С. Муниципальное право. Москва: Дело, 2000.
87. Vadovėlio parengimo koordinatorius Jarašiūnas E. Lietuvos Konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos Teisės universiteto leidybos centras, 2002.
88. Vitkus G. Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002.
89. Žališkevičius J. Marijampolės rajono savivaldybės teritorinė – administracinė reforma // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 7.
90. Žilinskas G. Valstybinės valdžios politinė – teritorinė organizacija ir jos formos // Viešasis administravimas. 2001.

Internetiniai šaltiniai:

91. Apie Europos vietos savivaldos chartiją.
<http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt,&gr=savivaldosraida7id;>
prisijungimo laikas: 2008-07-15.
92. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas. 2003-03-15 projektas Nr. IXP-1461.http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=162221;
prisijungimo laikas: 2008-09-30.
93. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2005-09-13 projektas Nr. XP-786. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=261689;
prisijungimo laikas: 2008-10-01.

94. Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto(XP-786)“. Valstybės institucijų, savivaldybių pasiūlymai, pataisos, pastabos.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=275269; prisijungimo laikas: 2008-10-05.
95. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros pastabos „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto(XP-786)“.http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=275269; prisijungimo laikas: 2008-10-01.
96. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2005-12-06 projektas Nr. XP-786A.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=266931; prisijungimo laikas: 2008-10-01.
97. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas.2007-05-10projektasNr.XP-786A(2).
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=297008; prisijungimo laikas: 2008-10-01.
98. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119 ir 141 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2008-06-17 projektas Nr. XP-3178. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=322375; prisijungimo laikas: 2008-10-01.
99. Lietuvos Respublikos statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės.
<http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1115>; prisijungimo laikas: 2008-08-29.

VIETOS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS KONSTITUCINIAI PAGRINDAI

SANTRAUKA

Raktiniai žodžiai: Konstitucija, vietos valdymas, apskritis, savivaldybė, vietos savivalda.

Darbe siekiama atskleisti vietos valdymo ir vietos savivaldos sampratą mokslinėje bei teisinėje literatūroje, išanalizuoti vietos valdymo ir vietos savivaldos pagrindų konstitucinį įtvirtinimą, šio įtvirtinimo determinuojantį poveikį įstatymams ir kitiems teisės aktams, apibendrinti pagrindinės vietos valdymą įgyvendinančios institucijos – apskrities – bendradarbiavimą su vietos savivaldos institucijomis, išskirti šio bendradarbiavimo problemas.

Daugelyje demokratinių pasaulio valstybių vietos valdymo ir vietos savivaldos kompetencija įtvirtinama konstituciniu lygmeniu. Konstitucinės nuostatos dėl vietos valdymo ir savivaldos yra suformuluotos įvairiuose Lietuvos Respublikos Konstitucijos straipsniuose, šias nuostatas detalizuojančiuose įstatymuose ir poįstatyminiuose teisės aktuose. Vietos valdymo ir vietos savivaldos institutų esminiai bruožai yra atskleisti Konstitucinio Teismo doktrinoje. Savivaldybių ir valstybės interesai yra derinami, vietos valdymo ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimu siekiama bendro tikslo – užtikrinti efektyvų visuomenės ir valstybės reikalų tvarkymą. Darbe atkreipiamas dėmesys į priimtas Konstitucijos pataisas dėl vietos savivaldos pagrindų bei pateikiama Konstitucijos keitimo projektų apžvalga siekiant įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį.

CONSTITUTIONAL BASIS OF THE LOCAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

SUMMARY

Keywords: constitution, local government, county, municipality, self –government.

The aim of this work is to find out the conception of the local government and local self-government in academic and law literature, to analyze the constitutional basis of the local government and local self – government, its determinate influence upon the law and other law regulation, generalize the institution of basic local realizing government in cooperation with institutions of the local self – government, to separate the main problems of this communication.

In many democratic countries the basis of the local government and local self – government are consolidated in constitutional level. The constitutional regulation of the local government and local self – government is located in separate articles of constitution of Respublic of Lithuania, this regulation detalizing in the law and in legitimate law acts. The conceptions of local government and local self – government are layed in the doctrine of Constitutional Court. State and the municipalities interests are combine, the institutions of local government and local self-government communication are ladied for the same purpose – to ensure an effective regulation of the works in society and in the state. In this work is trying to turn an attention to the Constitutional amendments and present the projects of Constitution amendments which are related with a new model of local authority.

Lietuvos teritorinis administracinis suskirstymas

Apskritys ir savivaldybės Counties and municipalities



Lietuvos Respublikos Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacija