

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Virginija Kondratienė

**SUBSIDIARUMO PRINCIPAS IR JO
TAIKYMAS VALSTYBĖS VALDYMUI IR
VIETOS SAVIVALDAI**

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2011

Disertacija rengta 2004–2011 metais Mykolo Romerio universitete

Mokslinis vadovas:

Doc. dr. Algimantas Urmonas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S) (2004 – 2010)

Prof. habil. dr. Alfonsas Vaišvila (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S) (2010 – 2011)

TURINYS

Ivadas.....	4
<i>Tyrimo objektas, problematika, aktualumas.....</i>	<i>4</i>
<i>Mokslinis problemos ištirimo laipsnis (tyrimų apžvalga).....</i>	<i>7</i>
<i>Tyrimo naujumas ir praktinė reikšmė.....</i>	<i>12</i>
I skyrius. Subsidiarumo samprata.....	16
1. Termino „subsidiarumas“ etimologija.....	16
2. Subsidiarumo termino formavimasis.....	18
2.1. Subsidiarumo principas ir jo pagrindimas filosofijos istorijoje.....	20
2.2. Subsidiarumo principas socialinės krikščionybės doktrinoje.....	24
3. Subsidiarumo principo pagrindinės reikšmės.....	32
II skyrius. Subsidiarumo principas kaip socialinių sistemų reguliavimo veiksnys.....	38
1. Subsidiarumo principas ir skirtingų civilizacijų sugyvenimas.....	39
1.1. Subsidiarumo principas - priemonė civilizacijų tapatumui suvokti.....	42
2. Subsidiarumo principo vaidmuo institucionalizuojant skirtingas socialines sistemas.....	47
2.1. Subsidiarumo principo įtaka konfederacijos sandarai.....	52
2.2. Subsidiarumo principo institucionalizavimas federacinėje valstybėje.....	56
2.3. Subsidiarumo principo taikymas unitarinių sistemų valdyme.....	61
3. Subsidiarumo principas - ekonominių santykių reguliavimo vertybinis orientyras...	66
III skyrius. Subsidiarumo principas teisinių institutų sistemoje.....	76
1. Subsidiarumo principo poveikis pozityviosios teisės socialumui.....	76
2. Subsidiarumo principo institucionalizavimas Europos Sąjungos teisėje.....	85
2.1. Subsidiarumo principo interpretacija Europos Sąjungos teisės aktuose.....	103
2.2. Subsidiarumo principo vaidmuo paskirstant Europos Sąjungos ir nacionalinių valstybių įgaliojimus.....	104
2.3. Subsidiarumo principo taikymo politinė ir teisminė kontrolė Europos Sąjungos teisėje.....	107
3. Subsidiarumo principo institucionalizavimas Lietuvos nacionalinės teisės sistemoje.....	111
3.1. Subsidiarumo principo įtvirtinimas Lietuvos teisės aktuose.....	114
3.2. Subsidiarumo principo vaidmuo įgyvendinant konstitucinius valdžios įgaliojimus.....	117
3.3. Subsidiarumo principo paskirtis atribojant parlamentinės ir administracinės kontrolės objektą.....	131
3.4. Subsidiarumo principo taikymas decentralizuojant Lietuvos valstybės valdymo sistemą.....	146
3.5. Subsidiarumo principo vieta reguliuojant regioninį valstybės valdymą.....	152
3.6. Subsidiarumo principo taikymas vietos savivaldos sistemose.....	166
3.7. Subsidiarumo principo įtaka atribojant vietos savivaldos subjektų jurisdikcines galias.....	179
3.8. Subsidiarumo principo taikymas įgyvendinant savivaldybių funkcijas.....	191
Išvados ir pasiūlymai.....	198
Santrauka.....	203
Literatūra.....	219

IVADAS

Tyrimo objektas ir problemos formulavimas. Disertacijoje yra analizuojamas subsidiarumo principas kaip vienas pagrindinių šiuolaikinės jurisprudencijos, žmogaus teisių apsaugos, socialinio sugyvenimo, valstybės valdymo ir savivaldos socialinio veiksmingumo metodų. Subsidiarumas nagrinėjamas kaip istorinis reiškiny, susiformavęs ieškant „gerai sutvarkytos valstybės“ modelio. Disertacijoje pateikiama subsidiarumo sampratos raida, jo vartojimo reikšmių analizė, leidžianti subsidiarumą suvokti kaip etinę ir socialinę vertybę, kuri yra svarbi formuojant vertybines nuostatas, toliau plėtojant socialinę teisinę valstybę, didinant institucinių sistemų valdymo efektyvumą, asmens teisių saugos ir jų įgyvendinimo veiksmingumą valstybės organizacijoje.

Analizuojant subsidiarumo principo raidą filosofijos istorijoje (nuo antikos iki šiuolaikinės doktrinos), disertacijoje subsidiarumo samprata atskleidžiama kaip platoniška pažiūrų vienovės ir Aristotelio įvairovės bei gerovės visiems idėja, palaikanti visumos ir diferencijuotų dalių organišką jungtį valstybės organizacijoje. Viduramžiais ir naujaisiais laikais subsidiarumo koncepcija įtvirtina hierarchinio valdymo lygmenis, federalizmo nuostatomis grindžiamą valstybės organizaciją, naudojama kaip tarpvalstybinių santykių reguliavimo priemonė. Ypatingas dėmesys disertacijoje skiriamas kanonų teisėje ir katalikų socialinio mokymo¹ doktrinoje suformuotai subsidiarumo sampratai, kuri siejama su žmogaus prigimtinių teisių pripažinimu, to pripažinimo nuosekliu laikymusi valstybės organizacijoje. Teisių prigimtiškumu grindžiama subsidiarumo samprata bažnyčios filosofijoje įgyja pagarbos žmogaus asmeniui ir jo teisėms išraišką. Subsidiarumas joje pastatomas greta kitų katalikų bažnyčios filosofijai svarbių principų, kurioje, kardinolo Daneels žodžiais, socialinės doktrinos principai (žmogaus orumas, solidarumas ir papildomumas (subsidiarite) pranoksta teisingumo principą. Katalikų socialiniame mokyme socialinės tvarkos pagrindus sudarantys solidarumo, subsidiarumo ir bendrojo labo principai išplaukia iš krikščioniška žmogaus samprata paremto asmens vertės principo², nes, anot Bernardo De Castera, „pats pagrindas yra žmogaus orumas, o jame yra glaudžiai susiję solidarumo ir papildomumo principai“³. Subsidiarumas iškelia asmens vertybinių nuostatų ir egzistencinių poreikių prioritetiškumą, o solidarumas į vieningą visumą sujungia atskirų individų tikslus ir siekius. Kartu bažnyčios filosofijoje subsidiarumas tampa svarbiu socialinių santykių reguliavimo principu, kuriuo remiantis valstybės organizacijoje ieškoma visuomenės narių tautos sambūvio ir santarvės formų, galinčių padėti išvengti stiprių socialinių sukrėtimų, revoliucijų ir karų.

¹ *Compendium of the Social Doctrine of the Church*. [interaktyvus], Libreria Editrice Vaticana, 2004 [žiūrėta 2009-11-09]. < www.vatican.va/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_en.html >

² *Veikli krikščionybė versle ir ekonomikoje*. ‘Ordo socialis’ rinktinė, Vilnius, 1996, p. 93.

³ De Castera B., *op.cit.*, *Atverk duris. Įvadas į socialinę bažnyčios doktriną*. Kardinolo Daneelso pratarė. Vilnius, 1994, p. 96.

Nagrinėjant subsidarumo principo sampratą ir jo praktinio taikymo valstybės organizacijoje aspektus, disertacijoje aptariami subsidarumo principo institucionalizavimo skirtingos sandaros ir valdymo formų valstybėse ypatumai, jo poveikis valdymo lygmenims valstybėje susidaryti, parodoma, kaip remiantis subsidarumo principu yra pasiekiamas valdžios galių balansas, sukuriama efektyvus funkcijų paskirstymo (išimtinių kompetencijų nustatymo) ir jų įgyvendinimo (institucijų sąveikos, jų veiklos kontrolės) mechanizmas. Subsidarumo koncepcija, struktūruojant valstybės organizacijos institucines sistemas, papildė valdymo sistemų decentralizavimo, demokratizavimo, federalizmo, regioninės ir vietos savivaldos elementais.

Analizuojant subsidarumo principo įtvirtinimą Europos Sąjungos (toliau - ES) teisėje, disertacijoje aptariami teoriniam subsidarumo principo sampratos suvokimui ir jo praktiniam taikymui svarbūs ES teisės aktai ir institucijų (Europos Parlamento, Europos Tarybos, kt.) dokumentai, ypatingas dėmesys skiriamas Europos ateities konvento dokumentų analizei. Nagrinėjant ES ir valstybių narių kompetencijų atribojimo klausimus, subsidarumo principo taikymo politinės ir teisminės kontrolės formas, disertacijoje analizuojami Maastrichto sutartis, Amsterdamo sutartis ir jos protokolai, Nicos sutartis, Sutartis dėl Konstitucijos Europai, Lisabonos sutartis. Minėtų teisės aktų analizė leidžia subsidiarumą atskleisti kaip Europos Sąjungos ir valstybių - narių institucinių galių paskirstymo, jų sąveikos ir pakeičiamumo principą, kuriuo remiantis pasiekiamas didesnis politinių ir teisinių sistemų valdymo efektyvumas ir sprendimų priėmimas arčiau piliečių. Disertacijoje aptariama subsidarumo, kaip vieno iš pagrindinių Europos Sąjungos principų recepcija nacionalinėje teisėje, kuria remiantis užtikrinamas Europos Bendrijos teisės pagrindų perimamumas ir jų institucionalizavimas skirtingų visuomeninių teisinėje sąmonėje ir socialiniame jų susitvarkyme. Disertacijoje pateikiama nacionalinės teisės aktų, įtvirtinančių subsidarumo principą, analizė, aptariamas šio principo poveikis teisinių institutų sistemai, jo panaudojimas valstybės valdymui ir vietos savivaldai, apibūdinama subsidarumo principo paskirtis valdžios institucijų sąraangoje, nustatant ir atribojant institucines galias, parlamentinės ir administracinės kontrolės objektą, nagrinėjamos šio principo praktinio taikymo decentralizuojant ir demokratizuojant valstybės valdymą (paskirstant valdymo subjektų įgaliojimus) problemos. Subsidarumo principo taikymo teisminė kontrolė disertacijoje neaptariama.

Temos aktualumas. Subsidarumo idėja, nors ir žinoma nuo antikos laikų, ilgą laiką buvo nepelnytai pamiršta, tačiau atgaivinta katalikų bažnyčios socialinėje filosofijoje, ji tapo svarbiu metodologiniu principu reguliuojant Europos Sąjungos ir nacionalinių valstybių santykius, orientuojant valstybių valdymą ir žmogaus teisių apsaugą. Susidomėjimas subsidiarumu yra aktualus dėl kelių priežasčių

1. Subsidarumo termino įtraukimas į Europos Bendrijos ir nacionalinių valstybių teisę praplėtė šio termino ir taikymo ribas. Jis pripažintas universalia ir veiksminga priemone įvairiems procesams ir sistemoms (globaliems, nacionaliniams, regioniniams, lokaliems, kultūriniais, socialiniams, ekonominiams, teisiniams ir kt.) reguliuoti. Tyrimas aktualus ir dėl to, kad subsidiarumas tapo fundamentaliu Europos Bendrijos teisės principu ir yra taikomas Europos Sąjungos ir

nacionalinių valstybių teisiniams santykiams reguliuoti, kai, paskirstant ES ir jos valstybių narių institucijų kompetencijas, dalis valstybių - narių įgaliojimų perduodama ES institucijoms, o plėtojant regioninę ir vietos savivaldą pačioje valstybėje dalis jos įgaliojimų perkeliama į žemesnį nei nacionalinis valdymas lygmenį. Toks valdymo galių paskirstymas skatina valdymo sistemų atvirumą, jų demokratinizavimą, sprendimų priėmimą arčiau piliečių bei pilietinės bendruomenės formavimąsi, kuri būtų pajėgi prireikus valstybės valdžiai priminti, kad „valstybės ir kitų socialinių institucijų teisės kyla ne iš jų pačių, bet iš pilietinės visuomenės, ją sudarančių grupių ir paties žmogaus“⁴, todėl valdžios įstaigos privalo tarnauti žmonėms.

2. Subsidiarumo metodologinė reikšmė auga kartu su poreikiu toliau plėtoti socialinės teisinės valstybės koncepciją, kurioje subsidiarumas išprasmina kaip valstybės pagalbos teikimo asmeniui ir kaip asmens iniciatyvos skatinimo instrumentas. Pirmuoju atveju valstybė pagelbsti savimi negalinčiam pasirūpinti individui, kai kyla grėsmė jo gyvybiniais poreikiams, antruoju – valstybė sukuria ekonomines, socialines ir teises prielaidas asmens iniciatyvai skleisti, skatindama ir palaikydama jo kūrybines galias bei įtvirtindama asmens (mažiausios socialinės struktūros) interesų prioritetą kitų socialinių struktūrų atžvilgiu. Subsidiarumo koncepcijoje pabrėžiama valstybės pareiga padėti asmeniui sutelkti jėgas savarankiškai tvarkyti savo gyvenimą, tuo būdu palaikant asmens iniciatyvas ir jo individualumą. Valstybės valdyme šis principas reiškia visų valstybės organizacinių struktūrų pajungimą pagrindiniam tikslui – padėti asmenims įgyvendinti jų teises bei užtikrinti jų teisėtų interesų apsaugą, palaikyti laisvų ir atsakingų piliečių taikų bendradarbiavimą⁵, jų savaveiksmiškumą ir solidarumą kuriant visų gerovės valstybę. Valstybės institucijos visų pirma skirtos mūsų asmeninėms laisvėms ginti ir kartu turi sudaryti sąlygas formuoti mūsų asmeninei atsakomybei⁶.

3. Tyrimui aktualumo suteikia ir tai, kad subsidiarumas laikytinas universalia priemone reguliuojant įvairaus lygio ir pobūdžio procesus bei valdymo sistemas tiek globaliu, tiek ir lokaliu mastu. Globalizacija ir identitetas, šios savo prigimtimi priešingos pagrindinės šiuolaikinio pasaulio vystymosi tendencijos daro tiesioginę įtaką visuomenės raidai, provokuodamos politinio, socialinio, etninio, religinio bei kitokio pobūdžio visuomenės konfliktus. Šių visuomenės vertybinių nuostatų sankirtoje subsidiarumo idėja tampa itin efektyvia priešybių derinimo, konfliktų sprendimo ir takaus sambūvio formų paieškos priemone, padedančia sukurti visuomenės organizacijoje globalių ir individualių, universalių ir savitų, pastovių ir kintamų elementų sąveikos modelį. Subsidiarumo idėja derinant priešybes išprasmina kaip šios įvairovės kūrimo vienovėje principas, kuriuo užtikrinama visumą sudarančių autonominių darinių sąveika, globaliame pasaulyje išsaugant nacionalinius, regioninius, kultūrinius valstybių ir tautų savitumus. Šių procesų palaikymas suteikia pačiai visuomenei galimybę atrasti veiksmingas savęs organizavimo ir jos

⁴ Bieliauskaitė J. Šiuolaikinė socialinės teisinės valstybės samprata, Disertacijos santrauka, Vilnius, 2011, p. 43.

⁵ Vaišvila A., *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius, 2004, p. 88.

⁶ Weiner E., Brown A., *Ateities įžvalga. Kaip vadovautis nuojauta permainingais laikais*. Vilnius, 2008, p. 221.

poreikių įgyvendinimo formas bei sukurti atitinkamas socialines struktūras ir jų veiklą reguliuojančius teisės institutus.

4. Įtraukus subsidiarumą į Europos Bendrijos ir nacionalinių valstybių teisę, jam buvo suteiktas ir teisinio instituto statusas. Vengiant skirtingų subsidiarumo interpretacijų, būtina pabrėžti dviejų subsidiarumo požymių svarbą: 1) subsidiarumo dinamiką⁷, kai juo atliekamas operatyvus institucijų įgaliojimų perskirstymas siekiant veiksmingiau tenkinti kintančius visuomenės poreikius, ir 2) atpalaiduojamą ir skatinamą žemiausio lygmens socialinių darinių iniciatyvą⁸, užtikrinant jų dalyvavimą priimančiais sprendimus. Subsidiarumas orientuotas į visuomenės poreikius, todėl pozityviosios teisės srityje jis laikytinas efektyviu teisinio reguliavimo instrumentu įtvirtinant horizontalius ir vertikalius socialinių sąveikų mechanizmus.

5. Subsidiarumo principas tampa svarbiu nacionalinės teisės metodologiniu principu, kuriuo remiantis atibojami to paties ar skirtingo lygmens valdžios institucijų įgaliojimai, decentralizuojamas ir demokratizuojamas valstybės valdymas, įtvirtinama regioninė ir vietos savivalda. Subsidiarumas kartu veikia kaip federalizmo nuostatas valstybės organizacijoje įtvirtinantis elementas, taip pat kaip priemonė vietos savivaldos sistemai unitarinėse valstybėse plėtoti. Subsidiarumo principas gali būti panaudotas ginant tiek centrinės valdžios prerogatyvas, tiek ir vietos interesus, o jo taikymo rezultatas – tai racionalaus valdymo koncepcijos įtvirtinimas valstybės institucijų veikloje, kai „įgaliojimų paskirstymas tarp skirtingų valdymo lygmenų sąlygotas ne politinėmis valdžios atstovų ambicijomis, bet efektyviu jiems suteiktų įgaliojimų vykdymu“⁹, siekiant, kad sprendimai būtų priimami ne tik aukščiausiu valdymo lygiu, bet ir jų priėmimą būtų įtraukiama ir vietos bendruomenė. Tai aktualu ir Lietuvos valstybei, kad taikant subsidiarumo principą sprendimų priėmimo lygmuo būtų adekvatus kylančios problemos mastui, jos sudėtingumui, kad funkcijų perdavimas remtųsi poreikiu ir gebėjimu jas įgyvendinti konkrečiame valdymo lygmenyje, kad kompetencijų paskirstymas būtų grindžiamas ne tik politine valia, bet ir funkcijoms įgyvendinti būtiniais finansiniais ištekliais.

Mokslinis problemos ištyrimo laipsnis (tyrimų apžvalga)

Šiuolaikinius subsidiarumo sampratos tyrimo rezultatus galima suskirstyti į keletas grupes. Prie pirmos grupės priskirtina politologijos, filosofijos, teisės ir kitos tematikos mokslinė literatūra (monografijos, disertacijos, straipsniai), kurioje atliekami išsamūs subsidiarumo sampratos teoriniai tyrimai, nagrinėjama jo taikymo praktika, subsidiarumo idėjos vertybinė reikšmė ir socialinė paskirtis. Analizei pasirinkti moksliniai veikalai, kurie vienokiu ar kitokiu aspektu susišaukia su pasi-

⁷ Каракулян Э., *Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство (Теоретико-правовой анализ)*. Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 : Н. Новгород, 2004, 219 с. РГБ ОД, 61:04-12/1445, Įvadas, 2004. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-08-12]. <www.lib.ua-ru.net/diss/cont/98050.html>

⁸ *Ibid.*

⁹ Красиков Д. В., *Юрисдикция Европейского суда по правам человека: принцип субсидиарности*. Дис. ... канд. юрид. Наук, Саратов, 2004, РГБ ОД, 61:04-12/1164, [interaktyvus] [žiūrėta 2010-04-24]. <www.lib.ua-ru.net/diss/cont/98698.html>

rinkta disertacijos tema ir jos turiniu. Pirmiausia domina tie autorių tyrimai, kuriuose nagrinėjamos subsidiarumo teisinio reguliavimo metodologinės galimybės ir aptariami subsidiarumo principo sampratos prigimtys istoriniai aspektai, analizuojama subsidiarumo reikšmė filosofijos, valstybės ir teisės teorijos kontekste, subsidiarumo principo samprata ir jo taikymo praktika reguliuojant Europos Bendrijos ir nacionalinių valstybių teisinės sistemas, taip pat valstybinio, regioninio valdymo ir vietos savivaldos institucijų sąveikas įgyvendinant ir saugant įvairių socialinių grupių interesus. Prie šios grupės darbų priskirtini E. Karakulian¹⁰, S. G. Kirdinos¹¹, D.V. Krasikovo¹², S. Bolšakovo¹³ moksliniai darbai.

Prie antros grupės priskirtini teorinio pobūdžio moksliniai tyrimai, susiję su tam tikra subsidiarumo reikšmės ir jo taikymo skirtingose valdymo sistemose analize. Analizei pasirinkti tokie moksliniai tyrimai, kuriuose subsidiarumas atskleidžiamas kaip socialinės tvarkos prigimtinės teisės interpretacija, kaip filosofinis ir politinis principas socialinėms hierarchijoms struktūruoti. Minties gilumu išsiskiriantys G. Kostjuk tyrimai, kuriuose subsidiarumas atskleidžiamas kaip socialinės tvarkos prigimtinės teisės interpretacija, kaip filosofinis ir politinis principas socialinėms hierarchijoms struktūruoti¹⁴. Disertacijoje aptariami ir tokie moksliniai tyrimai, kuriuose subsidiarumo principo analizė sudaro tik tam tikrą tyrimo dalį kitų problemų tyrimo kontekste¹⁵. Prie šios grupės taip pat galima priskirti tyrimus, kuriuose apsiribojama tik subsidiarumo sampratos analize. Pavyzdžiui, teoriniam subsidiarumo sampratos konceptualizavimui yra svarbus S.V. Gomcian straipsnyje *Subsidiarumo principo raidos Europos Sąjungoje dinamika* išdėstytas požiūris, kuriame autorius ne tik pateikia subsidiarumo sampratos prigimtys ir istorinės raidos analizę, bet atlieka išsamų subsidiarumo reikšmių Europos Bendrijos teisėje tyrimą, atskleidžiamas subsidiarumo principą kaip veiksmingą nuolat kintančių Europos Sąjungos institucijų kompetencijų identifikavimo priemonę¹⁶. Deja, subsidiarumo principo taikymas nacionalinių valstybių teisėje šiame straipsnyje nėra nagrinėjamas, todėl sunku susidaryti nuomonę apie subsidiarumo taikymo poveikį valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemoms valstybės organizacijoje. Nagrinėjant

¹⁰ Каракулян Э., *supra* note 7.

¹¹ Кирдина С. Г. *Институциональные матрицы и развитие России*. - Москва: ТЕИС, 2000.

¹² Красиков, Д. В., *supra* note 9.

¹³ Большаков С.Н., *Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации*. [interaktyvus], дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 СПб., 2006 372 с. РГБ ОД, 71:07-23/15, 2006, [žiūrėta 2010-02-02]. <www.lib.ua-ru.net/diss/cont/188411.html>

¹⁴ Костюк К., *Быть ли России субсидиарной?* [interaktyvus] 2004, [žiūrėta 2009-05-10] <www.novopol.ru/byit-li-rossii-subsidiarnoy--text308.html>

¹⁵ Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. *Конституционное право зарубежных стран*. Москва, 2004; Hartley T.C., *The foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1994, *Право Европейского Союза: Учебник для вузов* / Под ред. С.Ю.Кашкина. - М.: Юрист, 2003.

¹⁶ Гомцяня С.В., *Динамика развития принципа субсидиарности в Европейском союзе*, Вестник международных организаций, 2007, № 6 (14).

mokslinę literatūrą atkreiptas dėmesys į tai, kad itin didelį mokslininkų susidomėjimą kelia Rytų ir Vidurio Europos valstybės, dar taip neseniai buvusios sovietinės ideologijos, propagavusios kolektyvizmo idėjas ir centralizuoto valdymo principus, įtakoje. Mokslinę visuomenę domina, ar Vakarų Europos demokratinio valdymo tradicijos gali būti perkeltos į Rytų ir Vidurio Europos valstybių valdymo sistemas, ar subsidiarumo principas, paremtas federalizmo, regioninės ir vietos savivaldos nuostatomis, gali tapti šias sistemas demokratizuojančiu veiksmu.

Prie trečios grupės priskirtini įvairių sričių (politologijos, sociologijos, teisės ir kt.) specialistų, taip pat politikų pasisakymai, diskusijos, pranešimai įvairaus lygio konferencijose, seminaruose¹⁷, iš kurių galima suvokti subsidiarumo principo sampratos skirtumus bei jo taikymo nacionalinių valstybių valdymo sistemose problemas, o tai leidžia tiksliau vertinti subsidiarumo principo taikymo konkrečioje valstybės organizacijoje galimybes. Prie šios grupės sąlyginai galima priskirti ir mokslinę literatūrą, kurioje subsidiarumo principas nors ir nėra aptariamas, tačiau randami atsakymai į klausimą, kaip veiksmingiau reguliuoti teisės ir valdymo sistemas bei žmonių tarpusavio santykius. Todėl disertacijoje taip pat remiamasi užsienio (H. Kelzeno, R. Dvorino, J. E. Lane J. E., H. J. Bergman, B. de Castera, A. Moravcsik, S. Hix ir kt.¹⁸) bei Lietuvos teisininkų (M. Romerio, P. Leono, A. Vaišvilos, E. Kūrio, E. Šileikio,¹⁹ ir kt.) mokslo darbais, padedančiais atskleisti teisės ir valstybės valdymo sistemų funkcionavimą, teisės doktrinų, principų ir normų pasirinkimą teisiniams visuomenės santykiams reguliuoti, tuo būdu parodant ir subsidiarumo principo įtaką valstybės valdymui ir vietos savivaldai.

Atspirties tašku besiformuojančios subsidiarumo sampratos tyrimams kai kurie autoriai pasirenka antikos ir viduramžių politinės filosofijos veikalus. Taigi A. Follesdal, T. Haeglin, E. Poplavska ir kt. subsidiarumo koncepcijos užuomazgų ieškojo Platono, Aristotelio, T. Akviniečio, Altuzijaus veikaluose, subsidiarumo idėją atskleidžiamą valstybės ir piliečio besiklostančių santykių kontekste. Jų tyrimuose nemažai dėmesio skiriama ir valstybės kaip aukščiausiojo lygmens žmonių bendra-

¹⁷ Amato, *Distribution of Powers in A Constitution for the European Union? Proceedings of a Conference*. 12-13 May 1994; Delors, J. *Report on economic and monetary union in the European Community*. 1989. 12 Apr. Luxembourg, 1989. P.17, Delors, J. *The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate in Subsidiarity in Subsidiarity: The Challenge of Change*. Maastricht (1991); Kapteyn. *Community law and the Principle of Subsidiarity*. Speech delivered at the Centre for European Law. Kings College London, November 2, 1990.

¹⁸ Kelzenas H., *Grynoji teisės teorija*. Vilnius, 2002; Dworkin R., *Rimtas požiūris į teisę*. Vilnius, 2004; Berman H.J., *Teisė ir revoliucija*, Vilnius, 1999; Lane J. E., *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius, 2001; De Castera B., Atverk duris. Įvadas į socialinę bažnyčios doktriną. Kardinolo Daneelso pratarė. Vilnius, 1994; Moravcsik A., *Europos pasirinkimas, Socialinis tikslas ir valstybės galia*. Nuo Mesinos iki Maastrichto, Vilnius, 2008; Hix. S., *Europos Sąjungos politinė sistema*, Vilnius, 2006.

¹⁹ Romeris M., *Valstybė, II t., Valstybė ir jos konstitucinė teisė*. Pirma dalis, Vilnius, 1995; Teisinės minties palikimas, Petras Leonas, *Teisės filosofijos istorija*. Vilnius, 1995; Vaišvila. A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius, 2000; Kūris E., *Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje*. LR Konstitucinio teismo ir Lenkijos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga, Vilnius, 2002; Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius, 2005.

būvio organizacijos formoms tirti²⁰. Vėlesniuose tyrimuose subsidiarumo idėją imta plėtoti kaip universalių ir bendražmogiškų vertybių sistemą išreiškančią subsidiarumo koncepciją. Taip subsidiarumas suvokiamas D. O'Braino, J. Koleimano, K. Mitgardo, A. Folstedo ir kitų mokslininkų darbuose²¹. E. Karakulian disertacijoje *Subsidiarumo idėja teisės mokslų istorijoje: asmuo, visuomenė, valstybė: teorinė-teisinė analizė*²² pagrindinį dėmesį skiria subsidiarumo sampratos formavimuisi ir jos pagrindimui teisės filosofijos kontekste. Autoriaus manymu, svarbu ištirti subsidiarumo idėją, kuri savo turiniu skirtinguose politikos ir teisės mokslo etapuose, teorijoje, ir, bendrai paėmus, socialinės istorijos tikrovėje yra esminis ir būtinas politinės, teisinės ir socialinės jungties elementas, išreiškiantis visuomenės, valstybės ir teisės skirtingų lygmenų sąveikos mechanizmus. Subsidiarumo principo taikymo valstybės valdymui ir vietos savivaldai aspektai disertacijoje neaktualinami. Kompleksiniu (sociologiniu, ekonominiu ir politologiniu) subsidiarumo sampratos tyrimu pasižymi S. Kirdinos disertacija *Institucinės matricos ir Rusijos vystymasis*²³, kur pagrindiniu įrodinėjimo kriterijumi tampa Vakarų ir Rytų socialinių sistemų konstravimo ir funkcionavimo skirtumai. Šių sistemų funkcionavimo specifikai valstybės organizacijoje atskleisti ir pasirinktas subsidiarumo principas. Disertacijoje aptariama subsidiarumo įtaka ekonominių, politinių ir ideologinių sistemų formavimuisi, tačiau teisiniai subsidiarumo aspektai disertacijoje nenagrinėjami. D.V. Krasikovas disertacijoje *Europos žmogaus teisių teismo jurisdikcija: subsidiarumo principas*²⁴, gilindamasis į subsidiarumo sampratos interpretacijų skirtumus, analizuoja subsidiarumo principo taikymo sąlygas Europos Bendrijos teisėje ir jo panaudojimo galimybes ginant žmogaus teises teismo institucijose. Disertacijoje pagrindinis dėmesys sutelktas į ES teisės aktų, kitų dokumentų analizę, jų aiškinimą, ES ir valstybių narių kompetencijų atribojimą, subsidiarumo principo taikymas nacionalinėje teisėje nėra akcentuojamas. Subsidiarumo vaidmuo demokratizuojant politines valdymo sistemas išsamiai aptariamas S. Bolšakovo disertacijoje *Subsidiarumo principas šiuolaikiniame demokratiame valdyme: konceptualūs požūriai ir praktinio realizavimo problemos*²⁵. Autorius yra linkęs pagrįsti subsidiarumą kaip politologinę kategoriją, kurios turinį, anot mokslininko, sudaro sociokultūriniai, socialiniai–etiniai, socialiniai–ekonominiai ir politologiniai elementai. Subsidiarumo principo pripažinimas tik politiniu instrumentu, neleidžia pasiekti didesnio veiksmingumo reguliuojant teisinius institutus ir visuomenės so-

²⁰ Follesdal A. *Subsidiarity and Democratic Deliberation*. [interaktyvus]. 2006. [žiūrėta 2010-03-05].< http://www.sv.uio.no/-arena/publications/wp99_21>, Haeglin T.O. Federalism, subsidiarity and European tradition: some clarification// Telos.-N.Y.1994.-N100.-P.37-55, Поплавска Е. Принцип субсидиарности и его место в новой Конституции Польши // Журнал российского права. - 1999. - № 3-4. - с. 165-177.

²¹ O'Brien D.J., Coleman J. *One Hundred Years of Catholic Social Thought*. -N.Y., 1991; Mitgaard K. - Democratic Deliberation, [interaktyvus]. 2006 [žiūrėta 2010-03-15].< http://www.sv.uio.no/-arena/-publications/wp99_25>.

²² Каракулян Э., *supra* note 7.

²³ Кирдина С. Г., *supra* note 11.

²⁴ Красиков, Д. В., *supra* note 9.

²⁵ Большаков С.Н., *supra* note 13.

cialinius santykius valstybės organizacijoje, todėl subsidiarumo sampratos tyrimas teisės kontekste būtų svarbus. Be to, S. Bolšakovo disertacijos tyrimo objektas - valstybės vadžios įgaliojimų paskirstymo ir jų institucionalizavimo proceso tyrimas šiuolaikinėse politinėse sistemose tiesiogiai susijęs su konstituciniais valdžios įgaliojimais, kurių tyrimui būtina ne tik politologinė, bet ir teisinė jų analizė.

Derėtų pastebėti ir tai, kad beveik visi giliau subsidiarumą tyrinėję autoriai, remiasi ne tik Vakarų Europos politinės minties tradicija, kurioje subsidiarumas išskyla kaip humanistinė idėja, etinė ir socialinė vertybė, bet ir katalikų socialinio mokymo filosofijoje suformuluota subsidiarumo samprata, tapusi pagrindu kuriant šiuolaikinę subsidiarumo doktriną. Bažnyčios socialinio mokymo (enciklikų ir kitų bažnyčios pamokymų) tiesos palietė visas visuomenės socialinės būties formas ir nubrėžė aiškas jos vystymosi gaires, paremtas fundamentiniu subsidiarumo principu, organizuojančiu, harmonizuojančiu ir palaikančiu visuomenės sambūvį - visumos ir jos sudėtinių dalių organišką jungtį. Sąveikaudamas su kitais krikščioniškos moralės principais (solidarumo, visuotinės gerovės, personalizmo), subsidiarumas bažnyčios filosofijoje įprasmina socialinės būties harmoniją, nubrėždamas aiškius individo, visuomenės ir valstybės elgesio standartus ir jų sambūvio formas siekiant socialinės gerovės tikslų. Subsidiarumo idėja katalikų socialiniame mokyme²⁶ atskleidžiama kaip valstybės ir savanorišku pagrindu susivienijusių asociacijų veiklos reguliavimo principas, taip pat kaip priemonė individo santykių įvairovei bei būties problematikai gerovės valstybėje apibūdinti²⁷. Katalikų bažnyčia, remdamasi subsidiarumu, kaip prigimtinių teisės socialine interpretacija, bando apginti asmenis ir socialines grupes nuo jų teisėms ir laisvėms kylančios totalitarinės valstybės grėsmės – jos kišimosi į smulkiausias visuomenės veiklos klausimus, Popiežiaus Pijaus XI enciklikoje „Quadragesimo Anno“²⁸ atskleidama subsidiarumą kaip harmoningos socialinės tvarkos principą - kaip mažiausių socialinių darinių neginčijamą (prigimtinę) teisę savarankiškai spręsti socialinės būties klausimus, o valstybės funkciją – kaip jos pareigą suteikti pagalbą jos prašantiems asmenims. Krikščioniškas subsidiarumo principas įpareigoja valstybę gerbti žmogaus prigimtines teises ir vykdyti socialinio teisingumo misiją, priskiria valstybės kuriamai teisei pozityviąją vertę²⁹ - personalizuoti kiekvieno asmens interesą ir pasiekti valstybėje visų gerovės tikslus.

Nors mokslo ir bažnytinės literatūros šaltiniuose yra pripažįstama subsidiarumo reikšmė visuomenės vertybinėms nuostatoms bei subsidiarumo principo instrumentarijaus misija įvairių procesų, sistemų ir santykių reguliavimui, „bandymai teoriniu lygmeniu suvokti ir institucionalizuoti subsidiarumo principą kol kas neišryškino bendro požiūrio į subsidiarumo principo panaudojimo ribas, neišanalizuota

²⁶ *Compendium of the Social Doctrine of the Church*, supra note 1.

²⁷ Большаков С.Н., supra note 13.

²⁸ *Quadragesimo Anno. Encyclical of Pope Pius XI on reconstruction of the social order. 15 may 1931.* [interaktyvus]. Libreria Editrice Vaticana, 2007 [žiūrėta 2009-11-09]. <www.vatican.va/.../hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_en.html compendium of the social doctrine of the church>

²⁹ Berman H.J., *Teisė ir revoliucija*. Vilnius, 1999, p. 119.

subsidiarumo plėtros dinamika Europos politinėje erdvėje³⁰, atitinkamai nėra pakankamai pagrįsta, kad subsidiarumas vienodai veiksmingas skirtingos teritorinės sandaros valstybės organizacijose, ypač unitarinės sandaros valstybėse, kurioms priskiriama ir Lietuvos Respublika. Vertinant pasirinktos temos ištyrimo laipsnį minėtame kontekste, disertacijoje subsidiarumo sampratos analizė bei subsidiarumo principo taikymo Europos Bendrijos ir nacionalinėje teisėje apžvalga tampa teoriniu pagrindu subsidiarumo principo teisiniam turiniui suvokti ir jo taikymo valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemose praktikai įvertinti.

Tyrimo mokslinis naujumas ir praktinė reikšmė

Tyrimo mokslinis naujumas grindžiamas tuo, kad subsidiarumo principo taikymas organizuojant valstybės valdymą disertacijoje nagrinėjamas sisteminiu požiūriu: pradžioje pateikiama subsidiarumo sampratos raidos analizė, šiuolaikinis jo suvokimas filosofijos, politikos ir teisės mokslų šaltiniuose, vėliau subsidiarumo principo panaudojimas realizuojant veiksmingą valstybinių ir savivaldos institucijų sąveiką, parodoma kaip jį taikant identifikuojamos Europos Sąjungos ir valstybių narių institucijų kompetencijos bei, vadovaujantis sprendimų priėmimo žemiausioje valdymo grandyje (arčiausiai piliečių) principu, valstybėje paskirstomi įgaliojimai skirtingo (valstybinio, regioninio ar vietos) valdymo lygmens institucijoms. Įgaliojimų institucionalizavimas remiantis subsidiarumo principu turi aiškiai apibrėžtą tikslą – sukurti įvairių lygmenų (europinio, nacionalinio, regioninio, vietos lygmens) demokratinio valdymo sistemas, veiksmingai padedančias asmenims įgyvendinti jų teises ir teisėtus interesus bet kurioje institucionalizuotos struktūros organizacijoje.

Ir nors šios disertacijos objektas susijęs su subsidiarumo principo taikymu formuojant valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemas, tačiau tik išsiaiškinus esminius subsidiarumo sampratos aspektus, galima valstybės ir teisės teorijos lygmeniu instrumentaliuoti subsidiarumo sąvoką ir jo pagrindu valstybės organizacijoje parinkti veiksmingus teisinio reguliavimo būdus ir priemones. Kompleksinis subsidiarumo sampratos tyrimas leis atsakyti į klausimą, kokia turėtų būti subsidiarumo principo taikymo valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemose koncepcija, kuria remiantis galima būtų sukurti veiksmingesnę žmogaus teisių apsaugos ir jų įgyvendinimo sistemą konkrečioje valstybėje. Disertacijoje pateikta pagrindinių - ekonominių, politinių ir teisinių institutų analizė padės atskleisti visuomenės organizacijų esminius principus, tuo paaiškinant ir Lietuvos valstybės valdymo modelio specifiką, valstybės sandaros ir valdymo formos pasirinkimą lėmusius veiksnius, kartu bandant nubrėžti subsidiarumo taikymo unitarinės sandaros valstybėje galimybes bei socialinio modelio plėtros tendencijas. Disertacijoje taip pat aktualizuojami neracionalaus kompetencijų paskirstymo tarp Lietuvos valstybės institucijų pavyzdžiai, kartu bandoma atskleisti tokio neracionalaus valdymo priežastis bei pateikti siūlymus, kaip galima būtų šių problemų išvengti.

³⁰ Большаков С.Н., *supra* note 13.

Tyrimo tikslas - remiantis filosofijos, politologijos ir teisės šaltiniais visapusiškai ištirti subsidiarumo principo sampratos teorinius aspektus, jo taikymo valstybės valdymo ir savivaldos institucijose formas, praktinę šio principo reikšmę teisės ir valdymo sistemose įgyvendinant žmogaus teises. Teorinė subsidiarumo principo sampratos analizė ir jo praktinis taikymas socialinių sistemų valdymui sudaro problemos tyrimo esmę. Išsamūs subsidiarumo sampratos tyrimai padeda suvokti subsidiarumo principo paskirtį formuojant politines ir teises sistemas bei jo vaidmenį valstybės ir savivaldybių institucijų veikloje, taip pat leidžia atsakyti į klausimą, kodėl nepakankamas šio principo reikšmės suvokimas teisiniams visuomenės santykiams reguliuoti ar netinkamas subsidiarumo principo taikymo koncepcijos pasirinkimas formuojant valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemas (kai nėra atsižvelgiama į konkrečios valstybės sandaros ir valdymo formų ypatumus) gali tapti rimta problema užtikrinant asmens teisių ir teisėtų interesų apsaugą bei jų įgyvendinimą valstybės organizacijose.

Taikant subsidiarumo principą Lietuvos valstybės valdymui ir vietos savivaldai koncepciją siekiama šių tikslų: 1) valdymo demokratizavimo ir efektyvesnės teisių saugos ir jų įgyvendinimo, kai valdžios galia išskaidoma, paskirstant ją skirtingo valdymo lygmens institucijoms, kad jos galėtų priimti sprendimus atsižvelgiant į konkrečius regiono ar vietos bendruomenės interesus ir poreikius; 2) kad valstybės ir savivaldos institucijos, kurioms perduotos (deleguotos) atitinkamos funkcijos, būtų nuolat kontroliuojamos funkcijas perdavusių institucijų, teisės aktuose yra įtvirtinama veiksminga valdymo subjektų atsakomybė už pavestų funkcijų vykdymą politinės (parlamentinės) priežiūros ir administracinės veiklos kontrolės priemonėmis.

Tyrimo uždaviniai:

1. Analizuojant filosofijos, politikos ir teisės mokslų šaltinius, kuriuose buvo suformuluota šiuolaikinė subsidiarumo sampratos doktrina, kartu atskleisti ir jos įtvirtinimo Europos Bendrijos ir nacionalinių valstybių teisėje praktinę reikšmę politinių sistemų valdymui, kai remiantis subsidiarumo principu sustiprinama žmogaus teisių apsauga ir jų įgyvendinimo veiksmingumas.

2. Ištirti subsidiarumo principo panaudojimo galimybes reguliuojant socialines, ekonomines ir teises sistemas skirtingos sandaros ir valdymo formų valstybių organizacijose.

3. Išanalizuoti ES ir nacionalinės teisės normas, įtvirtinančias subsidiarumo sampratą ir nustatančias subsidiarumo principo taikymą, paskirstant subjektų kompetencijas europiniu, nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmeniu, atskleidžiant teisinio reglamentavimo privalumus ir trūkumus.

4. Pagrįsti subsidiarumo principo taikymo veiksmingumą paskirstant įgaliojimus skirtingo lygmens institucijoms Lietuvos valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemose siekiant decentralizuoti ir demokratizuoti valstybės valdymą ir priartinti sprendimų priėmimą kuo arčiau piliečių.

Metodologiniai tyrimo pagrindai. Subsidiarumo principas ir jo praktinis taikymas tiriami remiantis loginiu, sisteminiu, istoriniu, lyginamuoju, dialektikos ir kitais metodais, siekiant atskleisti šio principo prigimtį, etimologiją, istorinę raidą, o svarbiausia – jo metodologines galimybes, kuriant valstybės valdymo ir savivaldos modelį, kuris, remiantis interesų derinimu, orientuotą valstybės valdymą ir savivaldą į kuo veiksmingesnę žmogaus teisių apsaugą, į skirtingų socialinių grupių bendradarbiavimą ir sugyvenimą.

Tyrimo hipotezė. Siekiama įrodyti, ar iš tiesų subsidiarumo principo ir jo praktinio taikymo valstybės valdymui ir vietos savivaldai koncepcija kuriama ir taikoma kaip žmogaus teisių apsaugos, skirtingų socialinių grupių, valstybių, civilizacijų sugyvenimo, bendradarbiavimo, socialinio stabilumo ir teisės viršenybės praktinio įgyvendinimo priemonių ir būdų sistema ir kokios yra jos faktinės galimybės šiam tikslui pasiekti.

Disertacijos gynimui teikiami šie pagrindiniai teiginiai:

1. Subsidiarumo principo sampratos raidai būdingas judėjimas nuo filosofinės idėjos link požiūrio į subsidiarumą kaip į praktinio veikimo instrumentą, link jo pripažinimo vyraujančiu Europos Sąjungos ir apskritai demokratinių valstybių teisės principu, kuriuo siekiama santykinai dehierarchizuoti socialinius santykius, politines ir teises sistemas, derinti skirtingų socialinių grupių, visuomenių, valstybių interesus, pažiūras, užtikrinti europinio, nacionalinio, regioninio ir vietinio valdymo lygmenų sąveiką, valstybės ir savivaldos institucijų sprendimų priartinimą prie įvairių pagrindų konkretinamų socialinių grupių teisėtų interesų. Subsidiarumo principas išreiškia asmens pirmumo prieš valstybę pripažinimą ir principinę valstybės, jos vidaus organizacijos sutelkimą žmogaus teisių saugai ir jų įgyvendinimui užtikrinti.

2. Šiuolaikinė subsidiarumo samprata siejama su valstybės organizacijos teritorine sandara, valdymo lygmenų diferenciacija, institucine valdžios struktūrų sąveika, regioniniais ir vietos savivaldos ypatumais. Todėl šio principo taikymo masas ir sėkmę skirtingose teisinėse sistemose tiesiogiai priklauso nuo valstybės konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintos valstybės teritorinės sandaros, valdymo formos, valdžios institucinės sandaros ir vertybinių visuomenės nuostatų, išreiškiamų konstituciniais principais.

3. Subsidiarumas daugelyje Europos valstybių buvo pasitelktas kaip teisinio reguliavimo instrumentas demokratinėms valdymo sistemoms valstybės organizacijoje plėtoti, todėl šis principas galėtų (ir turėtų) tapti veiksminga priemone centralizuotai Lietuvos valstybės valdymo sistemai demokratizuoti ir decentralizuoti, valstybės valdymo ir vietos savivaldos institucijų sprendimams priartinti prie piliečių.

Tyrimo rezultatų aprobavimas. Disertacijoje išdėstytos pagrindinės nuostatos ir teiginiai, teorinės išvados ir praktinės rekomendacijos publikuotos trijuose moksliniuose, taip pat konferencinių pranešimų pagrindu parengtuose bei kituose moksliniuose-publicistiniuose straipsniuose. Tarpiniai tyrimo rezultatai buvo pristatyti mokslinėse–praktinėse konferencijose: „Administracinė teisė Lietuvoje: šiuolaikinės doktrinos ir jų praktinio realizavimo klausimai“ (Vilnius, Mykolo Romerio

universitetas, 2004 m. gruodžio 15 d.) ir „Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje“ (Vilnius, Lietuvos Respublikos Seimas, 2005 m. lapkričio 3 d.), taip pat tarptautinėje mokslinėje – praktinėje konferencijoje „Современные проблемы эффективности правового регулирования общественных отношений“ (Kaliningrad (Rusija), Rusijos valstybinis Imanuelio Kanto universitetas, 2006 m. balandžio 15 d.) bei mokslinėje konferencijoje: „Ar Lietuvai reikalinga teritorinė – administracinė reforma? (Vilnius, Lietuvos Respublikos Seimas, 2008, gruodžio 8 d.). Darbas apsvaistytas Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos ir istorijos katedroje ir Teisės krypties doktorantūros komitete.

Darbo struktūra. Disertaciją sudaro įvadas, trys skyriai, išvados ir pasiūlymai. Disertacijos pabaigoje pateiktas literatūros sąrašas ir autorės mokslinių publikacijų disertacijos tema sąrašas.

I SKYRIUS.

SUBSIDIARUMO SAMPRATA

Domėjimasis subsidiarumu siekia antikos laikus, jis naudotas kanonų teisėje ir katalikų socialiniame mokyme. Palaipsniui iš teologijos mokslų subsidiarumas perkeliamas į viešąją erdvę, kurioje, įgijęs teisės principo išraišką, aktyviai imamas naudoti valstybės ir teisės teorijoje tiriant valstybės organizacijų formas, teises ir ekonomines sistemas, socialinius visuomenės santykius. Iš pirmo žvilgsnio šioje paprastoje nepretenzingoje subsidiarumo idėjoje iš tiesų glūdi konceptuali socialinių santykių reguliavimo samprata, reikalaujanti teisingo jos turinio suvokimo ir veiksmingo taikymo modeliuojant vidinį ir išorinį politinių sistemų valdymą bei šias sistemas sudarančių struktūrinių elementų sąveiką.

1. Terminas „subsidiarumas“ etimologija

Šio termino etimologija tiesiogiai sietina su sociokultūrinėmis visuomenės tradicijomis.³¹ Etimologinė (semantinė, kalbinė) termino kilmė padeda atskleisti žodžio giluminę prasmę ir leidžia jį teisingai interpretuoti. „Subsidiarumas“ yra kilęs iš lotyniško žodžio *subsidium* (*subsidijs*), reiškiančio „pagalbą, palaikymą, pašalpą, dotaciją: ekonominės pagalbos teikimą privačiam sektoriui, gamintojams arba kurios nors prekės vartotojams“.³² Žodynai subsidiarumo idėją apibrėžia kaip centrinės institucijos pagalbinę funkciją atlikti tik tas užduotis, kurios negali būti atliekamos veiksmingiau, geriau, nedelsiant arba vietos lygmeniu.³³ Kalbininkai nurodo, kad tai gali būti siejama su lietuviško žodžio „parama“ prasme³⁴. Europos Sąjungos terminų žodyne „Eurovoc“³⁵ vartojami abu terminai - subsidija ir parama. Subsidija paprastai reiškia valstybės ar savivaldybių ar kitų trečiųjų asmenų teikiamą paramą, skirtą plataus vartojimo prekių (paslaugų) kainoms palaikyti ar sumažinti arba šių prekių gamybos (paslaugų teikimo) mastui išsaugoti. Subsidija kaip pagrindinis subsidiarumo elementas reiškia ją teikiančio asmens (viešosios ar privatinės teisės subjekto) neatlygintą tiesioginę ar netiesioginę paramą kitam asmeniui (juridiniui ar fiziniui), jo tikslams siekti ar gyvybiniais poreikiams tenkinti. Valstybė teikia neatlygintinas subsidijas iš nacionalinio (valstybės ar savivaldybių) biudžeto, kitų specialiųjų fondų, negaudama ekvivalentinės naudos, tačiau

³¹ Кондратене В., *Импликаци принципа субсидиарности в государственном правлени*. Современные проблемы эффективности правового регулирования общественных отношений, Сборник научных трудов под общей ред. О.А. Заячковского, Калининград, 2006.

³² Vaitkevičiūtė V., *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius, 2004, p. 1007.

³³ Simpson J. & Weiner E., *The Oxford English Dictionary*. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-06-12]. <http://english.oxforddictionaries.com/view/entry/m_en_gb0825280#m_en_gb0825280>

³⁴ *Kalbos patarimai*. Kn. 4: Leksika: 1. Skolinių vartojimas, Vilnius, 2005, p. 104.

³⁵ *Europos žodynas (tezaus)*. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-05-03]. <www3.lrs.lt/pls/inter/w5show?p_r_p_k_->

jos teikiama parama subjektams yra ne kas kitą kaip valstybės politinės valios išraiška bei jos pareiga atsakingai tvarkyti piliečių jai patikėtus viešuosius reikalus suvokiant valstybės priedermę padėti tiems, kurie nepajėgia savarankiškai susitvarkyti ir pasirūpinti savimi. Toks valstybės viešųjų reikalų tvarkymas atspindi subsidiarumo idėjomis paremtą visuomenės organizacijos funkcionavimą, subsidiarų valstybės ir jos piliečių santykį. Subsidiarumu paremtas valstybės veikimo modelis – tai pagalba tiems, kuriems ji gyvybiškai svarbi, o valstybės remiamų subjektų veikla reikšminga visuomenei. Būtent šios valstybinės politikos nuostatos - palaikyti, padėti, paremti, išreiškia subsidiarumo esmę ir jo socialinę paskirtį valstybės organizacijoje, kreipia valstybės vystymąsi socialinės (gerovės) ir teisinės valstybės kūrimo linkme.

Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad žodis subsidiarumas anksčiau buvo naudojamas „rezerviniams kariniams daliniams, kuriuos valstybės valdžia panaudodavo iškilus būtinybei - periferijos daliniams, nepajėgiantiems susitvarkyti su užduotimis, pakeisti“³⁶, tai yra pagalbinei, antraeilei funkcijai atlikti. Taigi galima teigti, kad subsidiarumo etimologinės kilmės ištakų galima atrasti jau Senovės Romoje, kur šis terminas buvo naudojamas pagalbiniais kariniams daliniams arba rezervinei kariuomenei apibūdinti, kurių paskirtis - teikti pagalbą tik tuo atveju, jei pagrindinės kariuomenės daliniai nepajėgia susitvarkyti su užduotimi. Pagalba buvo teikiama tik kraštutiniais atvejais ir niekuomet nebuvo laikoma pagrindine karinė jėga arba pirmojo lygmens apsauga puolimo atveju. Aukštesnio lygmens institucijos galėjo veikti tik tuo atveju, kai žemesniosios nepajėgdavo susitvarkyti su užduotimi savarankiškai ir joms buvo būtina pagalba iš viršaus.

Antroji žodžio subsidiarumas reikšmė, tyrėjų (pvz., S. Gomcian) manymu, kildintina iš šaknies *subsidium*, išvertus iš lotynų kalbos reiškiančio pagalbą arba palaikymą (subsidiją). Laikui bėgant įsitvirtino antroji subsidiarumo samprata ir žodis subsidiarumas „dažniausiai imtas naudoti situacijoms apibūdinti, kai aukščiausiosios valstybės valdžios daliniai palaikydavo periferijos dalinius jų nepakeisdami“³⁷. Šis subsidiarumo suvokimas yra artimas šiuolaikinei subsidiarumo sampratai, pvz., naudojamai valstybės ir teisės teorijoje teisinio reguliavimo mechanizmams apibūdinti, kai valdymo sistemoje veikiantys aukštesnio lygmens subjektai turi teisę ir pareigą įsikišti į žemesnio lygmens institucijų veiklą, jei jos nepajėgia savarankiškai susitvarkyti. Toks valdymo modelis taikomas unitarinėse valstybėse, Europos Sąjungos ir nacionalinių valstybių santykiuose, tuo tarpu federacinėje valstybėje federalinės valdžios įsikišimas yra įmanomas, jei to prašo federacijos subjektas arba jei tokią teisę federalinei valdžiai suteikia federacinės valstybės konstitucija.

Yra ir tokių nuomonių, kad iš lotyniško žodžio „subsidiarumas“ susiformavo tokios šiuolaikinės jo sampratos: viena susijusi su socialinių institutų vykdoma subsidiarumo (socialinės pagalbos) funkcija, kita – su korporacine nedidelių socialinių institutų (dukterinių įmonių), finansiškai globojamų jų steigėjų (motininų įmonių), veikla. Kiti mano, kad subsidiarumo samprata yra išvestinė, nes ji kildin-

³⁶ Гомцяня С.В., *supra* note 16, c. 54.

³⁷ *Ibid.*, c. 55.

tina iš termino *subsidiari atsakomybė*³⁸ ir naudojama civilinėje teisėje (pvz., Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 2.50, 2.83, 2.98, 2.104, 6.90 ir kt. straipsniuose).³⁹ Priklausomai nuo atsakomybės pobūdžio išskiriama dalinė, solidari ir subsidiari atsakomybė. Subsidiari atsakomybė kyla tuomet, kai priiimant įsipareigojimus dalyvauja du skolininkai, iš kurių vienas yra pagrindinis, kitas - pagalbinis (subsidiarus). Subsidiarus skolininkas papildomai atsako kreditoriui už pagrindinį skolininką jam negalint įvykdyti kreditoriui priiimtų įsipareigojimų.

Subsidiarumo etimologijos analizė leidžia teigti: pradžioje subsidiarumas buvo suvokiamas kaip pagalbos teikimas asmeniui, kuris nepajėgia savarankiškai išspręsti savo problemų ar susitvarkyti su užduotimi (tuo pabrėžiant jo kultūrinį nepakankamumą⁴⁰), todėl pagalbos teikimas individui buvo suprantamas kaip kitų visuomenės narių ar valstybės veiksmų atlikimas už jį, vėlesniu subsidiarumo raidos laikotarpiu - subsidiarumas interpretuotas kaip papildomos pagalbos teikimas asmeniui išlaikant jo veikimo savarankiškumą.

2. Subsidiarumo termino formavimasis

Atspirties tašku besiformuojančios subsidiarumo sampratos tyrimams kai kurie autoriai (A. Follesdal, T. Haeglin ir kt.) pasirenka antikos bei viduramžių politinės filosofijos veikalus, todėl subsidiarumo koncepcijos užuomazgų ieškoma Homero, Pitagoro, Cicerono, Platono, Aristotelio filosofijoje, kur subsidiarumas suvoktas kaip pažiūrų ir interesų vienovės bei jų įvairovės idėja, kaip visų gerovės siekis, kaip socialinės tvarkos prigimtinės teisės interpretacija, subsidiarumo idėją atskleidžiant valstybės ir piliečio besiklostančių santykių kontekste. Jo prigimtės istorija siejama ir su antikos polių – miestų valstybių (Senovės Graikijos) ir viduramžių Vakarų Europos miestų valdymo modeliais, grindžiamais visuomenės sutartimi ir savivalda, plačiai nagrinėtais Aristotelio, Cicerono, J. Altuzijaus, Dž. Loko ir kt. Vėliau (XVII a.) šios idėjos plėtojamos ir H. Bulingerio valstybės suvereniteto teorijos doktrinoje, valdymo „iš apačios“ struktūroje. T. Akviniečio ir J. Altuzijaus darbuose subsidiarumas plėtojamas ir kaip valdžios institucionalizavimo (bažnytinės ir pasaulietinės valdžios atskirimo) ir federalizmo (kelių valdymo lygmenų ir autonominių darinių statuso pripažinimo) idėja bei tarptautinio bendradarbiavimo (tarptautinių sutarčių) priemonė.

Subsidiarumo samprata turi galias politinės – teisinės minties tradicijas Europoje, todėl, anot K. Endo, šio principo apraiškų galima aptikti prieš šimtmečius publikuotuose politinės filosofijos veikuose, kitų analitikų teigimu jis pradėtas

³⁸ In *Гражданское право*. Часть I. Учебник. Под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. М., 1996, С. 485-486.

³⁹ Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.

⁴⁰ Individai jungiasi į organizacijas (visuomenines ar valstybines), kadangi A. Vaišvilos žodžiais „kilus būtinybei įgyvendinti visus savo interesus, paaiškėja, kad kiekvienas asmuo yra pats sau kultūriškai nepakankamas: nepajėgus susikurti savo interesams įgyvendinti visų reikalingų priemonių“. Vaišvila A., *Teisės teorija*. Vilnius, 2004, p. 106.

naudoti religijos filosofų dar XVI a.⁴¹ Naujausių laikų mąstytojų F. Hegelio, J. Prudono, Dž. Loko, Š. Monteskje, Aleksio de Takvilio veikaluose subsidiarumas tampa valdžios galių ribojimo ir atskyrimo instrumentu, leidusiu nubrėžti valdžios kompetencijų ribas bei suteikti daugiau laisvių piliečiams, kurių teisinės padėties pokyčiai valstybės valdžią įpareigoja kurti jų interesus ir preferencijas atitinkančią teisę. Šios subsidiarumo idėjos atsispindi kanonų ir viduramžių miesto teisėje, doktrininę išraišką įgydamos katalikų socialiniame mokyme. Neatsitiktinai daugelis tyrėjų pastebi, kad į šiuolaikinę politinę apyvertą šis terminas buvo įvestas XX a. vokiečių mokslininko ir visuomenės veikėjo O. Nell- Brauningo⁴², kuris savo tyrimuose subsidiarumo sąvoką panaudojo asmens, visuomenės ir valstybės santykiams ir jų sąveikos mechanizmams apibūdinti⁴³. Vis dėlto dauguma mokslininkų mano - subsidiarumo kilmės ištakos glūdi kanonų teisėje ir katalikų socialiniame mokyme. Jo koncepcija kildinama iš Tomo Akviniečio ir šimtmečiais buvo lydimą popiežių enciklikų, kai Romos popiežiai dėjo visas pastangas gindami žmogiškąsias vertybes.⁴⁴ XVIII a. pasirodė popiežiaus Benedikto XIV enciklika „Ubi Primum“⁴⁵ ir popiežiaus Pijaus VI enciklika „Charitas“ (1791 m.)⁴⁶, smerkiančios Prancūzijos revoliuciją ir kviečiančios taikiam problemų sprendimui. Ši katalikų socialinės filosofijos tradicija, paremta subsidiarumo idėja atsispindi Katalikų bažnyčios socialiniame mokyme, pradedant popiežiaus Leono XIII enciklika „Rerum Novarum“, kur remiantis socialine filosofija XIX a. viduryje pirmą kartą suformuluota subsidiarumo samprata⁴⁷. Manoma, kad „subsidiarumo principo kilmė turi tiksliai istorines koordinatas, tamptai siejančias jį su Vakarų krikščioniškosios bažnyčios dievo žodžio sakymu.“⁴⁸ Pvz., Šv. Augustinas, konstatuodamas bažnyčios ir valstybės santykių autonomiškumą, subsidiarumo idėjų semiasi iš Biblijos tekstų⁴⁹.

Oksfordo žodyne nurodoma: pirmas klasikine tapusią subsidiarumo sampratą suformulavo Romos Popiežiaus Pijaus IX enciklikoje „Quadregesimo Anno“⁵⁰. Šiai nuomonei pritaria dauguma tyrėjų. Derėtų patikslinti, kad subsidiarumo kon-

⁴¹ Endo K., *Subsidiarity and Its Enemies: To What: To What Extent Is Sovereignty Contested in the Mixed Common wealth of Europe?* Florence: EUI, RSC Working Paper No. 2001/24, 2001.

⁴² Большаков С.Н., *supra* note 13.

⁴³ Nell-Breuning O. v. *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarity und Subsidiaritat.* - Freiburg/Basel/Wien, 1968, p. 140.

⁴⁴ Хохлов И.И. *Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза.* [interaktyvus] // Мировая экономика и международные отношения, 2004. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-12-09]. <<http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/Hohlov.pdf>>

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Šiaudvytienė E., *Europos Sąjungos subsidiarumo principo paradoksai.* (I) [interaktyvus] Vilnius: VšĮ „Bernardinai.lt“ 2009[žiūrėta 2009-09-13] <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2009-01-29-elena-siaudvytiene-europos-sajungos-subsidiarumo-principo-paradoksai-ii/3358#form>>

⁴⁸ Костюк К., *supra* note 14.

⁴⁹ *Evangelijoje pagal Luką.* 20 straipsnyje dievas sako nedorėliams „Kas ciesoriaus, atiduokite ciesoriui, o kas Dievo – Dievui“, Pgl.: ŠVENTASIS RAŠTAS. Senasis ir Naujasis Testamentas, Vilnius, 1998, p. 1117.

⁵⁰ *Quadregesimo Anno*, *supra* note 28.

cepciją pirmą kartą savo mokymuose išdėstė Mainzo vyskupas W. E. von Kettele-
ris, matydamas poreikį plėtoti subsidarumo teisę krikščioniškojo socializmo ideo-
logijos pagrindu (šis požiūris buvo nauju postūmiu permastyti krikščionišką su-
bsidarumo koncepciją), ir tik po to, kai ji buvo aprašyta Romos Popiežiaus Leono
XIII enciklikoje „Rerum Novarum“ (1871 m.), subsidarumo koncepcija tapo ofici-
aliosios katalikų socialinio mokymo doktrinos sudedamąja dalimi⁵¹.

2.1. Subsidarumo principas ir jo pagrindimas filosofijos istorijoje

Subsidarumo idėja antikos šaltiniuose išreiškiama per asmens, visuomenės ir valstybės santykį, pabrėžiant individų poreikį kooperuotis į valstybinį darinį socia-
linėms interesams ir poreikiams tenkinti. Subsidarumas antikinėje filosofijoje įkū-
nija hierarchinę valstybės organizacijos prigimtį, nes, anot Pitagoro (580 -500 m.
pr. Kr.): „visur turi būti hierarchija - tiek tarp dievų, tiek tarp žmonių“⁵², kartu su-
bsidarumas išreiškia ir horizontalius, savivaldos pagrindais konstruojamus, visu-
menės narių tarpusavio santykius. Šie antikos laikus siekiantys socialinių struktūrų
valdymo modeliai išreiškia antikinės subsidarumo koncepcijos esmę ir yra laikomi
valstybės valdymo modelio struktūravimo ašimi ir jos fundamentiniu pagrindu.
Antikinė subsidarumo koncepcija Platono (427 -347 m. pr. Kr.) mokymuose atsi-
skleidžia kaip vieningos visumos (žmonių bendruomenės, valstybės) koncepcija.
Anot mastytojo, didžiausias blogumas valstybei yra tas, kuris skirsto jos gyventojus
į dalis, o didžiausias gerumas – tas, kuris jos gyventojus vienija⁵³. Ši vienovės idėja
įpareigoja individus atsisakyti asmeninių interesų vardan bendrų visuomenės tikslų
visuotinai harmonijai pasiekti, tačiau, anot P. Leono: „asmuo Platono idealioje
valstybėje nėra aukojamas visumai“⁵⁴. Iškeldamas vienovės idėją, kaip valstybės
išlikimo garantą, Platonas ją „pagrindė žmogaus vidinių savybių ir valstybės atiti-
kimų būtinybę kaip valstybės stabilios raidos ir jos darnių santykių su individu
sąlyga“⁵⁵. Subsidarumas Platono idealioje valstybėje įsiprasmina kaip interesų vie-
novė, kurio pagalba atskirų individų siekiai pajungiami visuomenės ir valstybės
tikslams. Aristotelio (384–322 pr. Kr.) plėtojama subsidarumo koncepcija papildo
Platono vienovės idėją įvairovės samprata. Subsidarumo idėja Aristotelio filosofi-
joje įkūnija individualius poreikius turinčių asmenų sambūvį, kuriuos socialinėje
bendruomenėje jungia visuotinės gerovės siekis. Anot E. Karakulian: „visuotinės
gerovės idėja, kaip pagrindinė politinio sambūvio priemonė bei vienovės idėja,
išsauganti savyje atskirų jos dalių įvairovę ir diferenciaciją, tampa antiteze plato-

⁵¹ Modernios katalikiškos minties tradicijoje subsidarumo principą pirmasis minėjo Mainzo
vyskupas W. E. von Kettele-
ris XIX a. viduryje“. Каракулян Э., *supra* note 7.

⁵² Šinkūnas H., *Senovės Graikijos politinė ir teisinė mintis*. [interaktyvus]. Paskaitų (1999)
konspektas. [žiūrėta 2010-07-02] <<http://www.mokslai.lt/referatai/dokumentas/politika-ir-teise-puslapis1.html>>

⁵³ *Teisinės minties palikimas. Petras Leonas, Teisės filosofijos istorija*, Vilnius, 1995, p. 83.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 83.

⁵⁵ Bakaveckas. A., *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius, 2007, p. 33.

niškam visuomenės ir valstybės vienovės suvokimui⁵⁶. Pažymėtina ir tai, kad Platoniška subsidiarumo samprata grindžiama subjektyvių teisių ir socialinių struktūrų kompetencijų legitimacija, tuo tarpu kai Aristotelio filosofijoje plėtojama subsidiarumo samprata remiasi subjektyvių teisių prigimtiškumu, nereikalaujančių jų legitimacijos (suteikimo). Aristotelio subsidiarumo samprata išreiškia socialinės tvarkos prigimtinės teisės interpretaciją⁵⁷, kai teisingumo⁵⁸ (kurį Platonas suprato kaip luomui prigimtų darbų vykdymą, nesikišant į kitų reikalus⁵⁹) pagrindu yra stabilizuojama (pripažįstama) socialinė hierarchija, palaikanti harmoningą visuomenės būtį.

Vėlesniuose antikos mokslų šaltiniuose subsidiarumo koncepcija pasipildė autonomijos nuostatomis, apibrėžiančiomis subjektų veikimo ribas. Subsidiarumas Šv. Aurelijaus Augustino (354-430 m.) veikaluose plėtojamas valstybės ir bažnyčios santykių kontekste. Jis konstruoja tokią valstybės ir bažnyčios santykių struktūrą, pagal kurią bažnyčios valdymas negali būti patikėtas valstybei, kaip ir valstybė negali būti valdoma bažnyčios, todėl šių struktūrų koegzistavimas reikalauja dalies suvereniteto suvaržymo ir aiškaus veiklos atribojimo⁶⁰. Šv. Aurelijus Augustinas bažnyčios ir valstybės autonomiškumą įžvelgia jų tikslų nesutapime. Veikale „Dieviškas miestas“ bažnyčios paskirtį jis prilygina dieviškojo (dvasinio) miesto amžinajai paskirčiai, tuo tarpu kai žemiškojo (politinio) miesto paskirtis žemėje yra laikina. Šis bažnyčios ir valstybės socialinio vaidmens identifikavimas tapo nauju postūmiu permastyti antikinę sampratą apie politikos vaidmenį. Platono ir Aristotelio filosofijoje visa žmonijos veikla kreipiama aukščiausiems politiniams tikslams siekti, tuo tarpu kai Aurelijus Augustinas įžvelgia kitokią dieviškojo miesto paskirtį, kuri savo esme tik iš dalies sutampa su žemiškojo miesto tikslais. Subsidiarumas, nubrėždamas valstybės ir bažnyčios kompetencijų ribas, jas kartu įpareigoja kooperuoti pastangas padedant žmonėms spręsti socialinius ir dvasinius būties klausimus.

T. Akvinietis (1225–1274 m.), plėtodamas „Aristotelio gerovės idėją ir krikščioniškojo žmogaus orumo sampratą“, jomis bando pagrįsti savo gnoseologines (pažinimo) ir ontologines (filosofines būties) nuostatas, perkeldamas problemas filosofiją į teologijos sritį⁶¹. Būtent šioje pasaulietinės ir krikščioniškos filosofijos simbiozėje subsidiarumas iškyla kaip humanistinė idėja, reikalaujanti dėmesio ir pagarbos kiekvienam visuomenės nariui, ypatingą dėmesį teikiant mažiausių socialinių darinių poreikiams, į kuriuos valstybė privalo atsižvelgti. Kartu T. Akvinietis pabrėžia, kad bet kuri valstybės intervencija į privatų asmens gyvenimą turi būti ribojama, nes „viešosios valdžios kišimasis gali būti legitimus tik tuo atveju, jei tai

⁵⁶ Каракулян Э., *supra* note 7.

⁵⁷ Костюк К., *supra* note 14.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Platonas, *Valstybė*, IV knyga, Vilnius, Pradai, 1968, p. 152 [žiūrėta 2010-06-24] <plahttp://e-stud.vgtu.lt/users/files/dest/922/platono%20valstybe%20-%20ketvirta%20knyga.pdf>

⁶⁰ Августин Блаженный. *О граде Божием*. Мн., 2000, с. 1296.

⁶¹ Каракулян Э., *supra* note 7.

būtina siekiant visų gerovės tikslų⁶², leidžiančių užtikrinti individo bei visuomenės interesų balansą ir nesugriauti organiškios valstybės darnos.

Subsidiarumo samprata, J. Altuzijaus (1557–1638 m. m.) veikuose įgyja federalizmo koncepcijos (aprašytos viename žymiausių J. Altuzijaus veikalų *Politics Methodically Digested (Politica Methodice Digesta)* išraišką, leidžiančią ją suvokti kaip tautos suvereniteto idėją, kurios pagrindu vienasmenė valdžios (valdovo) instituto galia padalinama skirtingo lygmens institucijoms (asociacijoms), suteikiant joms autonominių statusą ir teisę savarankiškai tvarkytis. Federalizmo nuostatų įtvirtinimas ir skirtingų valdžios lygmenų institucionalizavimas valstybės organizacijoje atverčia naują subsidiarumo koncepcijos puslapį, padedantį ją suvokti kaip daugiapakopį socialinių struktūrų modeliavimo instrumentą. Toks organiškai ir socialiai integruotas visuomenės organizacijos modelis tapo pagrindu federacinėms valstybėms Europoje kurti ir yra laikomas ES institucionalizavimo pamatu. J. Altuzijaus išplėtotą subsidiarumo sampratą laikytina reikšmingu jos konceptualizavimo etapu, leidusiu ją suvokti kaip teisinių santykių reguliavimo priemonę ne tik lokaliems, bet ir globaliems santykiams ir valdymo sistemoms reguliuoti. Anot J. Altuzijaus, subsidiarumo idėja auga ir brandina save kartu su žmonių bendruomene, patarnaudama jai socialinių santykių reguliavime pradžioje tik vienos organizacijos viduje, o vėliau ir tarpvalstybiniuose santykiuose. J. Altuzijaus iškelta subsidiarumo principo panaudojimo idėja tarpvalstybiniais santykiams reguliuoti suteikė tarptautinei bendruomenei galimybę „visiškai suverenių valstybių vykdomą išorės politiką keisti taikios tarptautinės politikos metodais“⁶³.

Naujausių laikų mokslo veikuose subsidiarumo koncepcija plėtojama asmens laisvės ir individualumo idėjų pagrindu, kai individo laisvė tampa visuomenės organizacijos pamatine vertybe. Subsidiarumo socialinė paskirtis – vykdyti individo laisvės apsaugos funkciją, kreipiant valstybės pastangas bendruomenės narių interesams individualizuoti ir derinti. Laisvės institutas, kaip būtinas žmogaus egzistencijos valstybėje elementas suponuoja prielaidą, kad valstybė privalo padėti asmenims įgyvendinti jų teises ir užtikrinti teisėtų interesų apsaugą. Neatsitiktinai, F. Hegelis, (1770–1831), pabrėždamas valstybės ir teisės priedermę ginti kiekvieną visuomenės narį „valstybės ir teisės doktrinai priskiria pilietinės bendruomenės apsaugos funkciją“⁶⁴, šiuose asmens, visuomenės ir valstybės santykiuose įžvelgdamas būtiną visumos ir dalies ryšį ir jų sąveiką.

Kitas subsidiarumo raidos aspektas sietinas su taikaus konfliktų sprendimo visuomenėje paieška. Socialinių grupių konfliktus, valdžios ir piliečių laisvės antinomiją (prieštaringumą) P. Prudonas (1809 - 1865) siūlė spręsti „savitarpio paslaugų“ sutarties pagrindu, kai valstybės valdžios įgyvendinimas ir piliečių teisių realizavimas įgyja aiškiai apibrėžtas autonominio veikimo ribas ir jų sąveikos pagrindus.

Nacionalinių valstybių kūrimosi laikotarpiu J. Altuzijaus iškelta federacijos idėja neliko nepastebėta Š. Monteskje, kuris didžiausią naudą organizuojant valsty-

⁶² Гомцяня С.В., *supra* note 16, c. 56.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Красиков, Д. В., *supra* note 9.

bę įžvelgė konfederacijoje, ją suprasdamas kaip savarankišką politinį – teisinį statusą turinčių darinių apsijungimą į vieną didelę valstybę. Šią Š. Monteskjė apibūdinamą organizaciją P. Leonas vadina federacine respublika arba konfederacija, nes tai „bendrovė bendrovių, kurios sudaro naują kūną, galintį didėti naujai įstojančiais nariais. Tokios buvo Graikų asociacijos. Šitoji respublika pajėgia priešintis išorinei jėgai <...> tas, kas norėtų uzurpuoti valdžią, negali lygiai tai padaryti visose susifederavusiose (susijungusiose) valstybėse“⁶⁵. Subsidiarumo koncepcija šiame valstybių junginyje įgyja valdymo galių paskirstymo išraišką, kai į konfederaciją sujungę teritoriniai dariniai dalį savo įgaliojimų perleidžia jų sudarytai centrinei administracijai. Kalbant apie valstybės valdžios institucionalizavimą galima teigti, kad Š. Monteskjė pirmas subsidiarumą panaudojo kaip principą, kuriuo remiantis valdžios galia yra subalansuojama „stabdžių ir atsvarų“ pagalba, kai valdžios institutą sudarančios institucijos (Š. Monteskjė įvardintos kaip Įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė) galių turi tik tiek, kiek yra būtina konstitucijoje ir/ar įstatyme nuostatomis funkcijoms įgyvendinti, todėl, anot P. Leono „kad negalima būtų per daug naudotis valdžia, reikia, kad dalykų sutvarkymu viena valdžia stabdytų kitą. Konstitucija turi būti tokia, kad niekas nebūtų priverstas daryti tokių dalykų, kurių daryti neverčia jų jo įstatymai, ir kad nebūtų varžomas daryti tuos dalykus, kuriuos daryti leidžia jam įstatymai“⁶⁶. Taigi toks galios paskirstymas visiškai atitinka subsidiarumo esmę, nes reiškia galios subalansavimą, suteikiant valdžios institucijoms jų konstitucinę (kompetencinę) paskirtį atitinkančius įgaliojimus, ir tai yra „vienas iš organizacinių būdų išlaikyti valstybinę valdžią pavaldžią teisės reikalavimams visais jos (valdžios) veiklos atvejais.“⁶⁷

Apibendrinant, galima teigti, kad antikinė subsidiarumo samprata, išreiškianti socialinės tvarkos prigimtinės teisės interpretaciją, vienovės, įvairovės ir visuotinės gerovės idėją, viduramžiais ir naujais laikais pasipildo federalizmo nuostatomis, kartu suprantama kaip socialinių institutų autonominio statuso įtvirtinimo ir valstybės valdžios institucionalizavimo valstybės organizacijoje instrumentas, taip pat kaip tarpvalstybinius santykius tarptautinių sutarčių pagrindu reguliuojanti priemonė. Šio sampratos evoliucijos laikotarpiu subsidiarumas valstybės organizacijoje imamas suvokti ir kaip efektyvus teisinio reguliavimo mechanizmas, padedantis valstybei ne tik palaikyti visuomenės narių iniciatyvas ir pagelbėti paramos prašantiems asmenims, bet ir paskatinti kiekvieną visuomenės narį savitarpio pagalbos pagrindais padėti kitiems, nepajėgiantiems savarankiškai susitvarkyti.

Tolimesnė subsidiarumo samprata plėtojama dviem pagrindinėmis kryptimis. Subsidiarumas kaip veiksmingas sistemų valdymo instrumentas aktyviai imamas naudoti valdžios struktūravimui federacinės sandaros valstybėse bei tampa fundamentaliu Europos Bendrijos principu. Kita jo plėtojimo kryptis betarpiškai siejama su socialinės teisinės valstybės kūrimo koncepcija, plačiai aptariama bažnyčios socialiniame mokyje.

⁶⁵ *Teisinės minties palikimas. Petras Leonas. Teisės filosofijos istorija, supra note 53, p. 216.*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 216.

⁶⁷ Vaišvila. A., *supra note 5, p. 543.*

2.2. Subsidiarumo principas socialinės krikščionybės doktrinoje

Reikšmingiausiu subsidiarumo raidos laikotarpiu laikytinas jo konceptualizavimas katalikų socialiniame mokyme, kuriame jis atrandamas kaip etinė ir socialinė vertybė, reikšminga visuomenės pažiūroms ir žmonių tarpusavio santykiams reguliuoti, bažnytinės ir pasaulietinės valdžios autonomijos statusui, jų sąveikai valstybės organizacijoje apibrėžti. Subsidiarumas pastatomas greta kitų katalikų bažnyčios filosofijai reikšmingų principų, kurioje, kardinolo Danneels žodžiais „socialinės doktrinos refleksijos principai – žmogaus orumas, solidarumas ir papildomumas (subsidiarite) – pranoksta teisingumo principą“⁶⁸, Bažnyčios suprantamą kaip „meilė ir gailestingumas“⁶⁹.

Subsidiarumas kaip hierarchinių sistemų institucionalizavimo principas, pripažįstantis socialinės tvarkos struktūravimą „iš apačios“ ir atmetantis bet kokią biurokratinę jos kūrimą „iš viršaus“, labiausiai atitiko XX a. pradžioje vyravusias visuomenės pažiūras. Katalikų bažnyčios iškelta subsidiarumo idėja kaip atsakas liberalizmo iššūkiams reiškė konservatyvią fundamentalių šiuolaikinio liberalizmo principų: decentralizacijos, valstybės suvereniteto ribojimo bendruomenių ir asmens teisių atžvilgiu receptiją politinės bendruomenės organizacijoje⁷⁰. Katalikų socialiniame mokyme subsidiarumo principas tapo tuo tikroju liberalizmo (asmens laisvės) ir konservatyvizmo (bendruomeniškumo) idėjų kompromisu individo (ir kitų autonominių darinių) prigimtinėms teisėms valstybės organizacijoje įtvirtinti. Krikščioniškoji subsidiarumo doktrina postulavo tris principines subsidiarumo nuostatas: „1) žmogaus asmuo yra bet kurios kolektyvinės veiklos tikslas ir joks kolektyvinis vienetas negali paveržti to, ką individas sugeba atlikti pats; 2) iš mažesnių socialinių vienetų negali būti atimtos galimybės ir priemonės realizuoti tai, ką jie sugeba atlikti patys; didesni vienetai turi apriboti savo veiklą iki tų sričių, kuriose veikti mažesnės organizacijos neturi nei galios, nei sugebėjimų; 3) aukštesnio lygio socialiniai vienetai, o ypač valstybė, privalo gerbti hierarchinę įvairių socialinių asociacijų tvarką ir *padėti* žemesniems vienetais, kad jie geriau galėtų atlikti tai, ką patys sugeba“⁷¹. Remiantis krikščioniškąja subsidiarumo koncepcija, kaip socialinės tvarkos prigimtinės teisės interpretacija, į visuomenės gyvenimą gražinama pagarba prigimtinėms žmogaus teisėms. Kartu pasaulietinė valdžia raginama peržiūrėti valstybės hierarchinį „valdymo iš viršaus“ modelį, siūlant socialinių struktūrų (taip pat bažnyčios ir valstybės) santykius grįsti subsidiariais (horizontaliais) institucijų ryšiais. Tai atspindėjo pačios katalikų bažnyčios institucinės sąrangos modelį, šimtmečiais palaikomą institucijų sąveiką, išsaugojusį skirtingą struktūrinių darinių organizaciją ir suteikusį didelę autonomiją teritoriniams jos dariniams - vyskupijoms (pirminėms savaveiksmiškumo pagrindais veikiančioms

⁶⁸ De Castera B., *supra* note 3, p. 6.

⁶⁹ *Ibid.* p. 6.

⁷⁰ Костюк К., *supra* note 14.

⁷¹ Šiaudvytienė E., *supra* note 47.

grandims), kurių bendrystės neįtakoją valstybių teritorinis suskirstymas, nes jas į vieną katalikų bendruomenę jungė popiežiaus institucijos primatas⁷².

Katalikų socialinio mokymo postuluojamą subsidarumo idėją visuomenei buvo tikru demokratijos iššūkiu ir veiksminga priemone nežabotai valstybės valdžiai joje apriboti. Subsidarumo principo doktrina – tai bandymas apsaugoti visuomenę nuo totalinės valstybės grėsmės – jos besaikio kišimosi į privatų asmens gyvenimą. Subsidarumas, kitaip dar vadinamas papildomumo principu Katalikų bažnyčios filosofijoje prieštarauja totalitarizmui, bet kukiam galios sutelkimui aukščiausios valdžios rankose ir yra tiesiogiai išdėstytas visuose enciklikų tekstuose, smerkiančiuose šį reiškinį. Subsidarumas kartu suprantamas kaip priemonė kylantiems konfliktams valstybės organizacijoje reguliuoti, kuriuo remiantis iškoma visuomenės narių takaus sambūvio ir santarvės formų, galinčių padėti išvengti stiprių socialinių sukrėtimų, revoliucijų ir karų. Anot K. Kostiuks, pirminis subsidarumo principo sampratos suvokimas teologų darbuose – tai valstybėje egzistuojančių socialinių struktūrų (asmenų, jų grupių ar klasių) taikus tarpusavio konfliktų sprendimo būdas, leidžiantis išvengti individualizmo ir kolektyvizmo idėjų kraštutinumo (apie tai enciklikoje „Rerum Novarum“⁷³) ir tik vėliau subsidarumo sampratos teorinės prielaidos konceptualizuojamos enciklikoje „Quadragesimo Anno“⁷⁴, kurioje Romos Popiežius Pijus XI pirmą kartą pasiūlo klasikinį tapusį subsidarumo principo apibrėžimą, plačiai taikomą ne tik socialiniams klausimams spręsti, bet ir ekonominiams santykiams valstybėje reguliuoti. Po antrojo pasaulinio karo katalikų socialinio mokymo doktrinoje bažnyčia į visuomenėje kylančias problemas bando pažvelgti per konkretaus asmens prizmę, siekdama atsigręžti į kiekvieną kenčiantį žmogų⁷⁵. Taip pat jos filosofijoje ima dominuoti požiūris, kad bet kuris asmuo yra moraliai atsakingas prieš save ir kitus, todėl kiekvienas žmogus privalo prisiimti atsakomybę ir atlikti jam priskirtas pareigas, tuo įrodydamas, kad yra laisvas, vadinasi atsakingas už savo veiksmus⁷⁶. Taigi socialinė bažnyčios doktrina, etiniu požiūriu vertindama žmogaus elgesį visuomenėje, išsaugo tikėjimo ir proto harmoniją, kartu kurdama ir socialinę etiką, tinkamą politiniam valstybės valdymui.⁷⁷

Enciklikoje „Rerum Novarum“ – subsidarumas pasirinktas kaip priemonė socialinių klasių santykiams valstybėje balansuoti, formuojant jų suvokimą apie harmoningą interesų derinimą, pagalbos teikimo vieni kitiems būtinybę, sąžiningą pareigų vykdymą ir teisingą elgesį su kitais žmonėmis poreikį. Šios nuostatos atskleidžiamos per valstybės, verslo (darbdavių), samdomos jėgos (darbininkų) ir bažnyčios santykius. Katalikų socialinis mokymas šioje subsidarumui reikšmingo-

⁷² Костюк К., *supra* note 14.

⁷³ *Rerum Novarum. Encyclical of Leo XIII on Capital and Labor. 15 May, 1891.* [interaktyvus], Libreria Editrice Vaticana, [žiūrėta 2010-07-07] <www.vatican.va/.../hf_l-xiii_enc_15051891-rerum-novarum_en.html>

⁷⁴ *Quadragesimo Anno*, *supra* note 28.

⁷⁵ Almond G. A. *The Political Ideas of Christian Democracy // The Journal of Politics*, 1948. Vol. 10, No. 4. p. 734.

⁷⁶ De Castera B., *supra* note 3, p. 119.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 6.

je enciklikoje „siūlo traktuoti verslininką pagrindine kylančios socialinės rinkos ekonomikos figūra“⁷⁸, kartu joje jaučiamas Bažnyčios suvoktas pavojus prarasti įtaką masėms, ypač pramonės darbininkams, todėl socialistinių idėjų plitimas paskatino Bažnyčią pirmiausia rūpintis darbininkais⁷⁹ (tai nagrinėjama ir enciklikoje „Mater et Magistra“⁸⁰). Anot Popiežiaus Levo XIII, Bažnyčia yra pašaukta padėti steigti krikščioniškus institutus – katalikiškas profsąjungas darbininkų interesams apginti, nes popiežiai visada gynė asociacijų teisę, kurią liberalizmas, laimėjęs Prancūzijos revoliucijos metu, buvo užgniaužęs⁸¹. Bažnyčia, palaikydama darbininkų teisę steigti kooperatyvus, kartu vienareikšmiškai atmeta socialistinę ideologiją ir pasisako už teisę į privačią nuosavybę. Laikydamas klaidingu marksistinį požiūrį į antagonistinį klasių pobūdį, Levas XIII teigia, kad kaip kūnas ir atskiros jo dalys negali egzistuoti atskirai ir jų būtis turi būti harmoninga, taip ir pačios valstybės prigimtis įpareigoja ją sudarančias klases laikyti harmoningo bendrabūvio principų, kad valstybė išliktų stabili, o joje veikiančių subjektų interesai – subalansuoti. Jis mano, kad laisvos sutarties pagrindu prisiimti darbininkų ir darbdavių įsipareigojimai turi būti sąžiningai vykdomi – pirmieji turi tinkamai elgtis su jiems darbdavio patikėtu turtu, o antrieji privalo nelaikyti darbininkų vergais ir gerbti kiekvieno žmogaus orumą. Kurdami materialinį gerbūvį sau, darbdaviai turi teisingai atlyginti darbininkams. Šių pagrindinių taisyklių laikymasis leistų išvengti konfliktų ir revoliucijų, skatintų sutarimą ir santykių harmoniją valstybėje⁸². Popiežius kviečia kooperuoti žmonių pastangas, teigdamas, kad pati visuomenės struktūra į tai yra orientuota - atskiros visuomenės grupės viena nuo kitos priklauso, todėl sąveikaudamos jos gali išvengti konfliktų. Levas XIII teigia, kad bažnyčia, apeliuodama į turtingųjų sąžinę, turi teisę ginti visų žmonių, įskaitant ir darbininkų, orumą, tačiau valstybės vaidmuo, anot popiežiaus, yra ribotas. Ji turi kurti įstatymus, reguliuojančius darbo sąlygas ir užmokestį, tačiau jai nederėtų kištis į gamybinius (darbininkų ir darbdavių) santykius, jei tai nėra būtina. Valstybė turėtų skatinti labdaringą veiklą ir palaikyti darbininkus jiems buriantis į asociacijas, kurios prireikus galėtų suteikti ekonominę, socialinę ar moralinę pagalbą savo bendrijos nariams.⁸³ Šioje enciklikoje išdėstytas požiūris į valstybės vaidmenį išreiškia subsidiarumu grindžiamą veikimo taisyklę – principą, kuriuo valstybė turi vadovautis, bandydama įsiterpti į privatų asmens (šeimos) gyvenimą ar stambesnių visuomenės darinių (asociacijų ar kitų struktūrų) veiklą, nes vadovaujantis šiuo principu „nėra teisinga visą atsakomybę ir visą valdymą sutelkti pačios aukščiausios valdžios rankose“⁸⁴. Kaip rodo pirmoji socialinė enciklika, pradedant „Rerum Novarum“, katalikų socialinė doktrina, remdamasi žmogaus orumo, subsidiarumo ir

⁷⁸ *Veikli krikščionybė versle ir ekonomikoje, supra note 2, p. 92.*

⁷⁹ *Ibid.*, 2, p. 94.

⁸⁰ *Mater et Magistra. Encyclical of Pope John XXIII on christianity and social progress. May 15, 1961.* [interaktyvus], Libreria Editrice Vaticana, [žiūrėta 2010-05-23] < www.vatican.va/.../hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_en.html >

⁸¹ *Veikli krikščionybė versle ir ekonomikoje, supra note 2, p. 121.*

⁸² *Rerum Novarum, supra note 73.*

⁸³ Костюк К., *supra note 14.*

⁸⁴ De Castera B., *supra note 3, p. 119.*

solidarumo principais, pradžioje pagrindinį dėmesį skyrė socialinėms problemoms, ir tik vėliau enciklikose imti intensyviai svarstyti ekonomikos klausimai.⁸⁵ Apie tai kalbama enciklikoje „Quadragesimo Anno“, kuri kartu yra laikoma vienu ryškiausių bažnytinės filosofijos veikalų, kuriame subsidiarumas įgyja šiuolaikinės doktrinos sampratą. Popiežius Pijaus XI, tęsdamas pažiūrą į valstybės, visuomenės ir bažnyčios santykius apžvalgą, šioje enciklikoje paliečia etinę visuomenės ir ekonomikos organizavimo valstybėje tvarką, kviesdamas pasitelkti korporatyvizmo ir subsidiarumo idėjas, nes subsidiarumo principas „taikytinas tiek valstybės organizacijoje, tiek įmonėse, asociacijose, kolektyvuose, profesinėse sąjungose ir net šeimose“⁸⁶. Popiežiaus Pijaus XI mintys tuometinėje visuomenėje nebuvo sutiktos palankiai ir tik po antrojo pasaulinio karo prie jų vėl sugrįžta. Kaip pastebi G. Almond „dėl stiprėjančių autoritarizmo nuostatų katalikų tarpe, fašistinių nuotaikų ir sudarytų Liuteronų susitarimų tarp Vatikano ir Musolini 1929 m., korporatyvizmo idėja ir enciklika iš esmės buvo suprastos, kaip parlamentarizmo idėjų atsisakymas“⁸⁷. Pijus XI enciklikoje pasisakė prieš komunizmą ir nereguliuojamą kapitalizmą, kurie kelia grėsmę žmogaus orumui. Jis kvietė pasirinkti „vidurio kelią“, grindžiamą individualizmu ir kolektyvizmo idėjų balansu, kuris atsiranda iš pagarbos privačiai nuosavybei ir darbui⁸⁸. Privačios nuosavybės instituto likvidavimą jis laikė didžiule žala darbininkų klasei, nors kartu ir nepripažino individualaus disponavimo nuosavybe, kadangi manė, kad nuosavybė turi tarnauti ne individualiems poreikiams, bet visuotinei gerovei. Bažnyčios „supratimas, kad Kūrėjas žmogui suteikė asmeninę teisę į privačią nuosavybę, o žemės turtų naudojimas laiduojamas visiems, neprieštarauja principui, jog pastarieji skirti visiems“⁸⁹. Popiežius kviečia pasinaudoti subsidiarumo principu reformuojant valstybę, kuriuo remiantis joje mažiausiai visuomenės struktūrai būtų suteikta teisė savarankiškai tvarkytis ir jungtis į asociacijas (kooperatyvus). Pijus XI subsidiarumo principą apibūdino taip: „tai, ką atskiras žmogus gali daryti savo iniciatyva ir savo noru, to nederėtų perduoti visuomenės kompetencijai, ir lygiai taip pat būtų neteisinga, jeigu didelės aukštesnio lygmens bendrijos imtųsi spręsti tai, ką gali įvykdyti ir atlikti iki galo žymiai mažesnės žemesnio lygmens bendrijos – tai gali turėti neigiamų pasekmių ir neigiamai veikti visuomenėje nusistovėjusią tvarką. Bet kuri visuomenės veikla iš esmės yra subsidiari: jos paskirtis palaikyti dalį visuomenės kūno, bet jai nedera nei jo sugriauti, nei jį nustelbti“⁹⁰. Šiose pamokymuose išreikšta intencija įtvirtinti tokį veiklos visuomenėje mechanizmą, kurio pagrindinis principas reikalautų netrukdyti asmens savarankiškam veikimui, neslopinti, nesikišti ir neperimti iš jo iniciatyvos aukštesnio lygmens dariniams, nesuvisuomeninti individo pastangų savarankiškai atlikti darbą ir nebrukti pagalbos, jei jis to neprašo. Subsidiarumu grindžiamas asmens veikimo visuomenėje modelis enciklikoje atskleidžiamas trimis

⁸⁵ *Veikli krikščionybė versle ir ekonomikoje*, *supra* note 2, p. 92.

⁸⁶ De Castera B., *supra* note 3, p. 120.

⁸⁷ Almond G. A., *supra* note 75, p. 734.

⁸⁸ *Quadragesimo Anno*, *supra* note 28, 110 str.

⁸⁹ *Veikli krikščionybė versle ir ekonomikoje*, *supra* note 2, p. 163.

⁹⁰ *Quadragesimo Anno*, *supra* note 28.

aspektais. *Pirma*, neigiamai vertinamas socialinės grupės atsisakymas sudaryti galimybes asmeniui savarankiškai veikti ir priimti sprendimus. Individualios veikimo laisvės gintį diktuoja asmens prieš valstybę primatas. Veikimo laisvė skatina visuomenės iniciatyvas ir jų realizavimą, todėl valstybė privalo jas palaikyti ir riboti tik tuomet, kai siekiama išsaugoti visuomenės gerbūvį ar jos sukurtas vertybes. *Antra*, aukštesniojo lygmens organizacijos neturėtų kontroliuoti mažesnių, žemiau stovinčių organizacijų, veikimo. Šią nuostatą mėginama apginti laisvos rinkos, bažnyčios ir šeimos autonomijos teise. Valstybei nederėtų kištis į jų veiklą. *Trečia*, aukščiausiosios pakopos socialinės struktūros turėtų užtikrinti pagalbą ir palaikymą žemiausio lygmens dariniams jų nesugriaudamos. Tai reiškia, kad atskirais atvejais aukščiausio lygmens institucijų įsikišimas yra legitimus, jei tai užtikrina žemiausios grandies išlikimą ir nepažeidžia jos savaveiksmiškumo. Ekonomikos valdymo pertvarkymo esmę Popiežius mato konkurencijos ribojime teisinėmis priemonėmis, kurio nebuvimas „gali sunaikinti tiek pačią konkurenciją, tiek sukurti prielaidas ekonominei diktatūrai valstybėje atsirasti, nes stambūs savininkai ar finansų magnatai gali uzurpuoti valdžią, kuri priklauso valstybei“⁹¹. Subsidiarumo nuostatomis grindžiamas bažnyčios požiūris į laisvą rinkos ekonomiką papildomas socialiai orientuotos ekonomikos elementais, suteikiančiais valstybei svertus įsikišti perskirstant sukurtas vertybes, kad jos tarnautų ne tik atskirų individų asmeniniams poreikiams, bet būtų prieinamos visai visuomenei užtikrinant visų gerovę valstybėje.

Analizuojant aukščiau minėtų enciklikų tekstus ir kitus bažnytinės literatūros šaltinius, matyti, kad subsidiarumo principas katalikų socialiniame mokyme padeda atsakyti į klausimą, kokie asmenys, asmenų grupės, bendruomenės ar kokios institucijos turi būti atsakingos ir privalo atlikti atitinkamus ekonominius ar socialinius veiksmus. *Bažnyčios socialinio mokymo kompendiume* teigiama, kad „politinė valdžia, vykdoma tarptautinės bendruomenės, turi būti reguliuojama teisės, nukreipta į bendrąjį gerį ir besilaikanti subsidiarumo principo“ (§441)⁹². Subsidiarumas čia „nusakomas kaip ekonominė, institucinė, teisinė parama mažesniems socialiniams vienetams, turi visą eilę atitikmenų su neigiamomis implikacijomis, kurios reikalauja, kad valstybė susilaikytų nuo veiksmų, kurie iš esmės susiaurintų gyvybinį mažesniųjų ir esminių visuomenės ląstelių plotą. Jų iniciatyva, laisvė ir atsakomybė negali būti išgyvendintos“ (§186)⁹³. Tuo pačiu subsidiarumo principas nepripažįsta vienpusiškų individualių ar kolektyvinių pobūdžio sprendimų. Katalikų socialiniame mokyme nuo pat pradžių buvo vengiama kraštutinumų pažiūrose, todėl jame pasirinkta diferencijuota pozicija tarp diametraliai priešingų pažiūrų ir ideologinių krypčių, tarp liberalizmo ir socializmo, tarp fašizmo ir komunizmo. Bandymas pasirinkti vidurio kelią tarp kraštutinumų, kai „iš vienos pusės siekiama išvengti grynojo kapitalizmo vienpusiškumo, iš kitos – marksistinio socializmo“⁹⁴ - yra katalikų

⁹¹ *Quadragesimo Anno*, supra note 28.. 109 str.

⁹² Šiaudvytienė E., supra note 47.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Юртц Р., *Церковь и экономика с католической и евангелической точки зрения*. [žiūrėta 2009-07-01] <<http://vipstudent.ru/index.php?q=lib&r=18&id=1173166516>>

socialinės filosofijos skiriamasis bruožas, kuriai nemažą poveikį turėjo jau minėto mąstytojo Tomo Akviniečio mokymai bei jėzuito H. Pešo veikalai. H. Pešas, plėtodamas dar popiežiaus Leono XIII enciklikoje „*Rerum novarum*“ (1891) išreikštas mintis, pasirenka vidurio kelią tarp „liberalizmo ir socializmo, tarp rinkos ir plano“ ir kuria „vidurio sistemą“, taip vadinama „krikščioniškąjį solidarumą“. Jo esmė išreiškiama nuostatoje „žmogaus veikla yra pagrindinis visuomenės gerbūvio šaltinis“⁹⁵. Šioje filosofijoje persipynusios dvi esminės nuostatos - individualumas ir visuomeniškumas, o jų dermę sustiprina subsidiarumas, nustatydamas jų panaudojimo prioritetus socialinėje struktūroje. Subsidiarumo principą tikslinga derinti su solidarumo organizacinėmis struktūromis, tačiau tai neturi peržengti socialdemokratinio socialinio teisingumo nuostatų rinkos principais organizuotoje visuomenėje, egoistinius atskirų asmenų siekius tikslinga riboti⁹⁶.

Pažymėtina ir tai, kad katalikų socialinis mokymas nestokoja ir pravoslavų bažnyčios filosofijai būdingų solidarumo idėjų, kurios šiame mokyme pasireiškia individo veiklos visuomeniškumu, tačiau šios idėjos jame nėra dominuojančios. Pvz., popiežius Pijus XI, pripažindamas subsidiarios veiklos visuomeniškumą (subsidiarumas yra reikalingas visuomenės iniciatyvoms palaikyti), kartu pabrėžia, kad kolektyvinis visuomenės veikimas neturi užgožti ar nustelbti individo veiklos. Ir, kaip teigia D. Bosnich (straipsnyje „*The Principle of Subsidiarity*“), subsidiarumas katalikų socialiniame mokyme išreiškiamas kaip principas „išplaukiantis iš organinio individualaus ir kolektyvinio pradmens visuomenės santykiuose derinimo, pripažįstantis dalies laisvę ir nepriklausomybę visumos atžvilgiu, žemesnio lygmens institutų autonomiškumą santykyje su aukštesniais <...> jis reiškia auksinį vidurį tarp hierarchijos, kurios reikalauja bet kuri socialinė tvarka, ir privačios iniciatyvos, kuri skatina iniciatyvą „iš apačios“⁹⁷.

Subsidiarumo idėjos buvo plėtojamos ir kitose vėliau pasirodžiusiose katalikų bažnyčios enciklikose. Jau minėtoje „*Mater et Magistra*“ (1961) Popiežius Jonas XXIII XX a. visuomenės būseną ir joje įsivyravusius socialinius santykius pavadino „*socialinių santykių multiplikacija*“, kai socialinėje organizacijoje ima dominuoti valstybinis reguliavimas – valstybė, kišdamasi į privatų asmens gyvenimą, iki minimumo suvaržo jo veikimo laisvę, todėl, anot jo: „privalu laikytis subsidiarumo principo: valstybinis reguliavimas turi užtikrinti tik realiai esančių ir būtiniausių poreikių, kurie nukreipti visuotinės gerovės tikslui pasiekti, tenkinimą.“⁹⁸ Enciklikoje „*Centesimus Annus*“⁹⁹ (1991) Popiežius Jonas Paulius II teigia: „turi būti gerbiamas subsidiarumo principas: aukščiausio lygmens bendrija neturi kištis į žemes-

⁹⁵ Юрц П., *supra* note 94.

⁹⁶ Haeglin T., *Federalism, subsidiarity and European tradition: some clarification*, Telos.-N.Y. 1994.-N100, p. 37-55.

⁹⁷ Большаков С., *op cit.*, Принципы субсидиарности и его отражение в социальной католической доктрине: проблемы политической реконструкции и модернизации. *Вестник Новгородского университета*, Nr. 33, 2005, c. 13.

⁹⁸ *Mater et Magistra*, *supra* note 80.

⁹⁹ *Centesimus Annus. Encyclical of Pope John Paul II on the Hundredth Anniversary of Rerum Novarum, May 1, Jan 1991*. Libreria Editrice Vaticana, [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-04-24]. < www.vatican.va/.../hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus_en.html ->

nio lygmens bendrijos gyvenimą ir perimti jos funkcijų, ji, esant būtinybei, privalo palaikyti mažesnę bendriją ir padėti koordinuoti jos ir visos visuomenės veiklą visuotinės gerovės vardan¹⁰⁰, atlikdama laisvai veikiančios individų bendruomenės pagalbininko ir sergėtojo misiją. Enciklikoje „Deus Caritas Est“¹⁰¹ (2006) Popiežius Benediktas XVI iškelia tris pamatinius katalikų socialinio mokymo principus, kuriais remiantis turi būti grindžiama visuomenės tvarka – tai *caritas veritatis* (gailėstingumo mokymas), *carita politica* (gailėstingumo politika) ir *subsidiarumo* (savitarpio pagalbos) principas. Popiežius subsidiarumui skyrė tarpininko tarp gailėstingumo ir politikos vaidmenį. Jo manymu, atlikti aukščiausiąjame socialiniame lygmenyje tai, ką galima padaryti žemiausiame, reikštų moralinę klaidą ir gailėstingumo stoką, nes tokiu būdu žemiausieji sluoksniai netektų galimybių daryti tai, ką jie sugeba: „mes nenorime valstybės, kuri viską reguliuoja ir valdo, bet norime tokios valstybės, kuri, vadovaudamasi subsidiarumo principu, geranoriškai pripažįsta ir palaiko iš įvairių socialinių sluoksnių kylančias iniciatyvas, kuriose laisvos valios principas dera su veiksminga atjauta pagalbos prašantiems žmonėms <...> Valstybė, norinti rūpintis viskuo ir sutelkti viską savyje, galiausiai tampa biurokratine institucija, kuri negali užtikrinti kiekvienam kenčiančiam žmogui svarbiausiojo poreikio: į asmenį nukreiptos rūpestingos globos“¹⁰². Todėl, jo manymu, reikalinga ne viską reguliuojanti valstybė, bet valstybė, kuri, vadovaudamasi subsidiarumo principu, dosniai pripažintų ir skatintų iniciatyvas, kylančias iš įvairių socialinių jėgų, ir jungiančias spontaniškumą su artumu pagalbos reikalingiems žmonėms.

Pateikta enciklikų analizė leidžia teigti, kad jose išsakytos bažnytinės tiesos žymi aukštą bažnyčios domėjimosi pasaulietiniais reikalais lygį, filosofinės minties skvarbą, pamokymų tikintiesiems ir pasauliečiams reikšmę. Ir nors bažnyčia, skleisdama dievo žodį, enciklikose neapsiriboja vien pasaulėžiūros problemomis ir tikinčiųjų sielovados klausimais, jose subsidiarumo koncepcija neišeina už katalikiškosios sampratos apie visuomenę ir valstybę ribų. Enciklikose teigiama, kad dievas sukūrė žmogų tam, kad šis gyventų bendruomenėje. Tai sudaro krikščioniškosios filosofijos esmę. S.N. Bolšakov daro sekančią išvadą: „katalikiškasis“ subsidiarumo principas apima tik socialinių santykių reguliavimą. Jiems priskirtini tiek visuomenės ir valstybės sąveika, tiek ir vidiniai visuomenės narių tarpusavio santykiai. Jis taip pat pastebi, kad „valstybės sąrangai, kuri neabejotinai laikytina atskira socialinės organizacijos ir žmonijos sambūvio rūšimi, subsidiarumo principas katalikų socialiniame mokyme betarpiškai nėra taikomas“¹⁰³. Katalikų bažnyčia, aiškiai deklaruodama nesikišimą į valstybės reikalus, pabrėžia savo autonomiškumą valstybės atžvilgiu, tačiau bažnyčios reiškiamas susirūpinimas visuomenės būtimi tarsi patvirtina jos siekį veikti subsidiariai kartu su valstybės valdžia,

¹⁰⁰ *Centesimus Annus. Encyclical of Pope John Paul II on the Hundredth Anniversary of Rerum Novarum, May 1, Jan 1991*. Libreria Editrice Vaticana, [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-04-24]. <www.vatican.va/.../hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus_en.html ->.

¹⁰¹ *Deus Caritas Est. Encyclical of Pope Benedict XVI on christian love, 25 December, 2005*. [interaktyvus]. Libreria Editrice Vaticana, 2005 [žiūrėta 2010-12-01]. <www.vatican.va/.../hf_ben-xvi_enc_20051225_deus-caritas-est_en.html>

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Большаков С., *supra* note 97, c. 13.

abejų institucijų pastangomis kreipiant visuomenę gėrio ir gerbūvio link. Subsidiarumo principas katalikų socialiniame mokyme – tai viena iš gyvenimo normų, leidžiančių žmonėms „gyventi sutinkamai su solidarumo įstatymu, reikalaujančiu harmoningos ir organinės sąjungos sukūrimo“¹⁰⁴. Subsidiarumas tarsi įaudžiamas į kitų katalikų socialinės filosofijos principų, tokių kaip *solidarumas* ir *bendrasis gėris*, tinklą.¹⁰⁵ Katalikų socialiniame mokyme socialinės tvarkos pagrindus sudarantys solidarumo, subsidiarumo ir bendrojo labo principai išplaukia iš krikščioniška žmogaus samprata paremto asmens vertės principo¹⁰⁶, nes, anot Bernardo De Castera „pats pagrindas yra žmogaus orumas, o jame yra glaudžiai susiję solidarumo ir papildomumo principai“¹⁰⁷. Subsidiarumas ir solidarumas palaiko solidarios individų bendruomenės būtį. Remiantis jais yra puoselėjamos asmeninės iniciatyvos ir bendruomeniškumas. Subsidiarumas iškelia asmens vertybinių nuostatų ir egzistencinių poreikių prioritetiškumą, o solidarumas į vieningą visumą sujungia atskirų individų tikslus ir siekius. Tiek vienu, tiek ir kitu atveju egzistuoja galimybė pasinaudoti greta esančio asmens, visuomenės ar valstybės pagalba arba suteikti ją kitiems. Tai ne tik krikščioniškojo mokymo esmė, bet ir moralinės nuostatos atitinkančios kategorijos. Subsidiarumas ir solidarumas – tai dvi neatskiriamos proceso dalys, dvi viena kitą papildančios elgesio taisyklės. Subsidiarumas padeda suvokti asmens laisvo veikimo esmę, solidarumas – individų bendruomenės būties prasmę. Abu kartu jie sudaro žmonijos gyvenimo pilnatvę. Jų pagalba galima subalansuoti valdymo galias, demokratizuoti aplinką ir joje veikiančių asmenų bendravimą, įveikti žmonių atskirtį visuomenėje, prabangos ir skurdo priešpriešą, pastūmėti pirmąją ištiesti pagalbos ranką tiems, kam ji yra gyvybiškai svarbi ir tiems, kas jos tikisi, paskleisti pasauliu atjautą ir gėrį, šilumą ir meilę, įskiepyti kiekvienam norą gyventi ir sugyventi iššūkių kupinoje žmonių bendruomenėje. Taigi bažnyčia, vykdydama sielovados funkciją, savo mokymu atsargiai pastūmėjo visuomenę socialinės valstybės, kurioje gera gyventi visiems, kryptimi. Autonomiškai veikianti tikinčiųjų organizacija, būdama šalia pasaulietinio darinio, ne tik kad nesumenkino valstybės vaidmens asmens ir visuomenės gyvenime, bet priešingai, leido jai tikėtis bažnyčios pagalbos, kas pačią valstybę įpareigoja suteikti pagalbą visiems ir kiekvienam, kai šios pagalbos yra tikimasi ir jos laukiama. „Valstybė apima visus, nes jos tikslas – bendra visų gerovė, į kurią visi ir kiekvienas atskirai turi atitinkamą teisę“¹⁰⁸.

Krikščioniškos filosofijos nuostatų analizė leidžia teigti, kad subsidiarumo samprata bažnyčios socialiniame mokyme įgyja naujas išraiškos formas ir jos prasmės, kad bažnyčios filosofijos doktrinoje suformuota subsidiarumo koncepcija laikytina pačiu reikšmingiausiu subsidiarumo principo sampratos istorinės raidos

¹⁰⁴ O'Brien D.J., Coleman J. *One Hundred Year of Catholic Social Thought*. N. Y., 1991, p. 20.

¹⁰⁵ Toks subsidiarumo principo grindimas suponuoja atvirumą transcendencijai, o pats subsidiarumo principas gali būti praktiškai įgyvendinamas tik tada, kai jis yra grindžiamas transcendentine ontologija. Šiaudvytienė E., *supra* note 47.

¹⁰⁶ *Veikli krikščionybė versle ir ekonomikoje*, *supra* note 2, p. 93.

¹⁰⁷ De Castera B., *op. cit.*, *supra* note 3, p. 96.

¹⁰⁸ *Ibid.*

laikotarpiu. Katalikų socialiniame mokyme subsidiarumas „grindžiamas aiškiai apibrėžtomis krikščioniškos antropologijos (personalizmo¹⁰⁹) ir organologinės visuomenės vizijos prielaidomis. Jų esmė – asmens kaip *dvasinės būtybės* samprata“¹¹⁰. Įtaigiai nuskambėjusios krikščioniškojo socialinio mokymo tiesos atvėrė naujas subsidiarumo sampratos gelmes, išplėsdamos jo panaudojimo erdvę ir tose srityse, kuriose subsidiarumo institucionalizavimas atrodė nėra įmanomas. Būtent tai patvirtina katalikų socialinio mokymo sukurta subsidiarumo sampratos doktrina.

3. Subsidiarumo principo pagrindinės reikšmės

Nuo filosofinės idėjos prie teisės principo. Subsidiarumo principo sampratos raidai būdingas judėjimas nuo filosofinės idėjos¹¹¹ prie interesus juridizuojančio principo Europos Bendrijos ir nacionalinių valstybių teisėje. Subsidiarumas žmonių bendruomenėje užgimęs kaip humanistinė idėja, vėliau įgijęs etinės ir socialinės vertybės statusą, mokslinės ir politinės bendruomenės pakylėtas į teisinės kategorijos lygmenį, tapo pagrindiniu Europos Bendrijos teisės principu, padedančiu derinti skirtingų visuomenių interesus ir pažiūras, užtikrinti europinio, nacionalinio, regioninio ir vietos lygmens institucijų bendradarbiavimą, sprendimų priėmimą arčiau Europos Bendrijos piliečių.

Mokslinių šaltinių analizė leidžia teigti, kad subsidiarumas turėtų būti suprantamas kaip:

¹⁰⁹ Personalizmas < lot. Persona – asmuo, asmenybė>1. Teistinė filosofijos kryptis, asmenybę laikanti pirmine tikrovės forma ir aukščiausia dvasine vertybe, o pasaulį laikanti absoliučios asmenybės – Dievo kūrybine apraiška. <....> remdamasis krikščioniškąja žmogaus samprata, personalizmas laiko, kad asmenybė galinti susiformuoti tik izoliuodamasi nuo socialinės aplinkos ir nuolat save tobulindama. (In Vaitkevičiūtė V., *supra* note 31, p. 809). Teisinis personalizmas terminologijos požiūriu yra susijęs su vadinamuoju filosofiniu personalizmu. Personalizmas - viena iš XX a. Katalikiškos filosofijos srovių, kuri asmenybės kūrybinį pradą traktuoja kaip dvasinę būtį, o pasaulio realybę – kaip asmenybės kūrybinės veiklos apraišką. Personalizmo filosofija asmenybę laiko pagrindine pasaulio būtimi. Pasaulis esąs tik asmenybės būties apraiška. Asmenybės būtis ir būties asmeniškumas – pradinis personalizmo filosofijos analizuojamų problemų taškas. Pagrindiniais asmenybės požymiais ši filosofija laiko laisvę ir kūrybiškumą: kuo būtis kūrybiškesnė, tuo ji esanti ir asmenybiškesnė. In Vaišvila A., *Teisės teorija*. Vilnius, 2009, p. 107.

¹¹⁰ Asmuo yra protingas ir laisvas. Būdamas kūnas asmuo kartu yra daugiau negu kūnas, t. y. jį transcenduoja savo dvasia. Kitas ne mažiau svarbus asmens ontologijos aspektas yra jo buvimas santykyje su kitais. Asmuo iš esmės yra būtybė *santykije* su kitu asmeniu (žmogumi ar Dievu) pažinime, bendravime ir meilėje. Be šio esminio asmens bruožo būtų neįmanoma suprasti katalikiško subsidiarumo principo. In Šiaudvytienė E., *supra* note 47.

¹¹¹ Europos Ateities konvento dokumentuose nurodoma, kad „iš esmės subsidiarumo principas yra filosofinis principas, paimtas iš Bažnyčios socialinės doktrinos ir 1949 m. pritaikytas vokiečių federalizmui, 1992 m. ir Bendrijos teisei. Pagal šį principą to, ką gali tinkamai padaryti mažesnis darinys, nesiima daryti didesnis, nebent šis padarytų geriau. Šis principas turėtų būti suprantamas kaip priemonė, leidžianti nustatyti, kada Sąjunga gali veikti jos išimtinai kompetencijai nepriklausančiose srityse (kitais tarant, daugelyje Sąjungos veiklos sričių). *Europos Ateities Konvento dokumentai*. Sąsiuvinis Nr. 2, Vilnius, 2003, p. 3.

➤ *asmens (ar mažiausio socialinio darinio) prigimtinių teisių, jo interesų prioriteto visuomenės (ar socialinės bendruomenės) atžvilgiu įtvirtinimo bei iniciatyvų palaikymo valstybės organizacijoje priemonė;*

➤ *priešybių derinimo, interesų balansavimo, įvairovės vienovėje išsaugojimo ir santykių harmonizavimo socialinėje bendruomenėje principas;*

➤ *globalių procesų reguliavimo, civilizacijų identifikavimo, socialinių sistemų struktūravimo ir jų dehierarchizavimo, savivaldos institucionalizavimo ir institucijų išimtinių kompetencijų įtvirtinimo valstybės organizacijoje instrumentas;*

1. Subsidiarumas iškelia asmens prigimtinių teisių prioritetą. Subsidiarumo samprata (kaip prigimtinių teisių socialinės tvarkos interpretacija) įtvirtina asmens (ar mažiausio socialinio darinio) iniciatyvų prioritetą visuomenės (ar valstybės) atžvilgiu, taip pat jo teisę į visuomenės (valstybės) pagalbą. Subsidiarumo principas visuomenės organizacijoje - tai asmens (mažiausio socialinio darinio) neginčijamos (prigimtinių) teisės savarankiškai spręsti socialinės būties klausimus, pripažinimas. Kartu subsidiarumas leidžia suvokti, kad individas dėl jo kultūrinio nepakankamumo nėra pajėgus savarankiškai egzistuoti ir tenkinti visų savo poreikių, todėl jam yra būtina kitų asmenų pagalba, verčianti jį bendrauti ir gyventi žmonių bendruomenėje. Subsidiarumas skatina visuomenę pripažinti, kad kiekvieno žmogaus prigimtyje kūrybinė iniciatyva (noras veikti) yra dominuojanti kitų asmenų jam teikiamos pagalbos atžvilgiu.

2. Subsidiarumas įtvirtina interesų pusiausvyrą. Subsidiarumo principas yra ne tik socialinės tvarkos prigimtinių teisių interpretacija, bet ir natūrali harmoningos bendruomenės būties išraiška, kai santykių harmonija joje suprantama kaip asmens prigimtinių teisių ir jo iniciatyvų realizavimasis tenkinant ne tik savo, bet ir kitų asmenų interesus ir poreikius. Subsidiarumo pagalba šie interesai ir poreikiai realizuojami iki galutinės jų konsekvencijos – teisių ir pareigų pusiausvyros (vienų individų iniciatyva kompensuoja kitų nepakankamumą), išreiškiančios subsidiarumo sampratos esmę ir sukuriančios visuomenėje saugaus sugyvenimo aplinką. Subsidiarumo paskirtis visuomenės organizacijoje – sureguliuoti socialinių struktūrų santykius, jų sąveiką ir tarpusavio ryšius tokiu būdu, kuris leistų suderinti požiūrius ir interesus neprarandant jų įvairovės vienovėje (vieningame socialiniame darinyje). Teisės teorijos požiūriu subsidiarumas laikytinas asmens teisių ir pareigų balansavimo instrumentu, sukuriančiu teisinę prielaidą teisių ir pareigų vienovės institutui teisės sistemoje įtvirtinti, kai asmuo realizuodamas savo teises, įstatymo įpareigojamas vykdyti pareigas ir atsakyti už savo veiksmus.

3. Subsidiarumas padeda sureguliuoti valdymo sistemas. Subsidiarumas nėra vienai sričiai ar mokslo šakai angažuota kategorija, nes jis gali būti veiksminga priemonė bet kurių sistemų (socialinių, biologinių, techninių ar technologinių) valdymui, filosofinių pažiūrų, politinių sprendimų ir teisinių santykių reguliavimui.¹¹²

¹¹² Subsidiarumas kaip nuolatinį visumos ir jos struktūrinių elementų ryšį ir jų sąveiką užtikrinanti principas, kartu atspindi ir visumos struktūrinių ryšių ir sąveikos pokyčius, todėl nėra svarbu ar visumą sudaro socialinių, biologinių, techninių ar technologinių elementų struktūrinė organizacija. Tai ir yra tikroji subsidiarumo substancija, kurios prieštaravimas glūdi subsidiarumo kaip statinės ir dinaminės koncepcijos išraiškoje. Statinė (nekeičianti) neleidžia prarasti visumai vieningos formos,

Subsidiarumas taip pat suprantamas kaip universalus globalių ir lokalių procesų ir sistemų valdymo mechanizmas. Jis yra laikomas efektyvia tarptautinės, Europos ir nacionalinės teisės sistemų harmonizavimo bei tarpvalstybinių santykių reguliavimo priemone. Jo pagalba yra konstruojamas socialinių, ekonominių ir teisinių sistemų valdymas, modeliuojamos valstybės sandaros ir valdymo formos, socialinių struktūrų sąveika, visuomenės narių tarpusavio santykiai bei politinės bendruomenės saugumas konkrečioje valstybėje ar tarptautinėje organizacijoje. Valstybės socialinių struktūrų valdyme jis laikytinas veiksminga teisinio reguliavimo priemone balansuojant valstybės valdžios galias, institucionalizuojant valdymo lygmenims, nustatant subjektų išimtinę kompetenciją ir jų sąveiką, įtraukiant į sprendimų priėmimą žemiausio valdymo lygmens institucijas ir vietos bendruomenę. Subsidiarumo principo taikymo valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemose koncepcija reikalauja valdžios galių pusiausvyros skirtinguose valdymo lygmenyse. Valdžios galių institucijoms paskirstymas sukuria teises prielaidas problemų sprendimui vietose. Struktūruojant kelių valdymo lygmenų institucines sistemas valstybės organizacijoje, subsidiarumo koncepcija yra grindžiama „valdymu iš apačios“, kai atsižvelgiama į žemiausių socialinių struktūrų iniciatyvas ir jų poreikius, kai valstybės institucinis valdymas grindžiamas ne tik vertikaliais pavaldumo ryšiais (pavedimų ir paliepimų vykdymu), bet ir savivaldos principais, suteikiančiais teisę savivaldybėms savarankiškai tvarkytis ir savaveiksmiškumo pagrindais siekti vietos (ar regiono) bendruomenei reikšmingų tikslų ir jos poreikių įgyvendinimo. Teikiant prioritetą subsidiarumui, kartu teikiamas prioritetas demokratiniam, decentralizuotam, individualiais poreikiais paremtam socialinės struktūros funkcionavimui. Šiuolaikinėje subsidiarumo koncepcijoje valstybės valdymas yra orientuojamas į mažiausių socialinių darinių poreikius. Tai leidžia daryti prielaidą, kad subsidiarumo principo panaudojimas teisiniams santykiams valstybės organizacijoje reguliuoti turėtų skatinti: „1) sąlygų savarankiškai veikti subjektams, gebantiems asmenines problemas spręsti individualiai, sudarymą; 2) subjektų, kurių individualūs tikslai gali būti pasiekiami tik veikiant kartu, veiklos modelio sukūrimą; 3) lygmens, sprendimams priimti arčiausiai bendruomenės arba jų priėmimo tame valdymo lygmenyje, kur tai yra efektyviausia, nustatymą.“¹¹³. Subsidiarumo principu paremtas valdžios instituto organizavimas bei problemų sprendimas jų kilimo vietoje didina valstybės galimybes tenkinti lokalių bendruomenių specifinius poreikius, jų iniciatyvų palaikymą, visuomenės narių kooperaciją siekiant vietos bendruomenei ir visai visuomenei reikšmingų tikslų. Subsidiarumo pagalba institucinis valstybės valdymo aparatas nuolat kreipiamas veiksmingam asmens teisių ir pagrindinių laisvių įgyvendinimui ir jų apsaugai, tuo būdu sukuriant prielaidas socia-

dinaminė (kintanti) užtikrina nuolatinius visumos ir atskirų jos dalių ryšių ir sąveikos turinio pokyčius. Pirmąją sudaro subsidiarumo pagrindą išreiškiančios universalios ir abstrahuotos, antrąją - papildančios specifinės, konkrečią visumą atitinkančios kategorijos. Ir tik abiejų subsidiarumo esmę išreiškiančių kategorijų pagalba galima apibūdinti konkrečios visumos ir ją sudarančių elementų ryšių ir sąveiką bei jų reguliavimo mechanizmą.

¹¹³ Кондратене В., *supra* note 31. c. 30.

linei teisei valstybei plėtoti, kurioje subsidiarumo principas įgyja teisinės sistemos reguliavimo paskirtį.

Mokslinių šaltinių ir bažnytinės literatūros analizė leidžia teigti, kad:

➤ Antikinė subsidiarumo koncepcija valstybės organizacijoje atsiskleidžia kaip platoniška pažiūrų vienovės ir Aristotelio įvairovės bei gerovės visiems idėja, palaikanti visumos ir diferencijuotų dalių organišką jungtį valstybės organizacijoje, kur subsidiarumas suprantamas kaip socialinę tvarką stabilizuojantis veiksnys. Aristotelio subsidiarumo samprata išreiškia socialinės tvarkos prigimtinę teisinę interpretaciją¹¹⁴, kai palaikant harmoningą visuomenės būtį teisingumo (teisingumą suprantant kaip luomui (socialinei grupei) prigimtų darbų vykdymą ir nesikišimą į kitų reikalus) pagrindu yra stabilizuojama (pripažįstama) socialinė hierarchija. Valstybinį darinį antikos filosofai ir teisininkai suvokia ir kaip individų (turinčių pilietines teises ir laisves) teisinio bendravimo¹¹⁵ ir bendrabūvio formą, kaip bendruomenės sutarties (chartijos) pagrindais besitvarkančią organizaciją.

➤ Viduramžiais ir naujaisiais laikais subsidiarumo koncepcija pasipildė federalizmo nuostatomis, kaip visumos (valstybės) ir atskirų jos dalių (autonominių darinių) santykį bei hierarchinio valdymo lygmenis vieningoje valstybės organizacijoje išreiškianti idėja, kaip tarpvalstybinius santykius sutarčių pagrindu reguliuojanti priemonė. Kartu šiuo subsidiarumo sampratos evoliucijos laikotarpiu subsidiarumas valstybės organizacijoje imamas suvokti kaip efektyvus teisinio reguliavimo instrumentas, sukuriantis prielaidas visuomenės narių iniciatyvoms (autonominių darinių veiklai) valstybėje palaikyti bei padėti savimi negalintiems pasirinkti asmenis.

➤ Kanonų teisėje ir krikščioniškos filosofijos doktrinoje subsidiarumas įgyja socialinių santykių regulatoriaus paskirtį, kurio pagalba valstybės organizacijoje ieškoma visuomenės narių takaus sambūvio ir santarvės formų, galinčių padėti išvengti stiprių socialinių sukrėtimų, revoliucijų ir karų bei apsaugoti visuomenę nuo valstybės besaikio kišimosi į privatų asmens gyvenimą. „Pagrindinė taisyklė, leidžianti apibrėžti valstybės reguliavimo apimtį ir ribas yra subsidiarumo principas“¹¹⁶, nustatantis, kad „valstybė, užtikrindama fundamentinį teisingumą, imasi iniciatyvų, kurios viršija atskiros asmens ar grupės asmenų galimybes“¹¹⁷, kartu skatina kitų socialinių darinių aktyvumą ir altruizmą kuriant gerovę visiems. Krikščioniškas subsidiarumas reikalauja gerbti mažesnių socialinių darinių prigimtinę teisę savarankiškai spręsti savo būties klausimus, kartu įpareigodamas esant būtinybei palaikyti juos ir padėti suderinti jų ir visos visuomenės pastangas siekiant visų gerovės tikslų valstybės organizacijoje¹¹⁸. Katalikų socialiniame mokyje subsidiarumas suprantamas kaip socialinės būties harmoniją įtvirtinantis principas, išreiškiantis aiškiai apibrėžtą elgesio standartą, kuriuo remiantis žmonės gali gy-

¹¹⁴ Костюк К., *supra* note 14.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Justice in the World, World Synod of Catholic Bishops, 1971* [žiūrėta 2010-11-01], <http://www.osjspm.org/majordoc_justicia_in_mundo_offical_test.aspx>

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Centesimus Annus, supra* note 99.

venti sutinkamai su solidarumo įstatymu, reikalaujančiu harmoningos ir organiškos socialinės sąjungos¹¹⁹, solidarumu grindžiamos individų bendruomenės.

➤ Šiuolaikinėje mokslo doktrinoje subsidarumas suprantamas kaip principas, kurio samprata, įtvirtinta Europos Bendrijos teisėje, natūraliai siejama su politinių sistemų organizacija ir jų teritorine sandara, valdymo lygmenimis, valdžios įgaliojimais ir institucine struktūra sąveika, regioniniais ir vietos savivaldos elementais. Mokslinėje ir populiariojoje literatūroje, subsidarumas suprantamas siaurąja ir plačiąja prasme. Plačiąja prasme - „kaip socialinės filosofijos principas, reiškiantis valstybės ir visuomenės institucijų priedermę imtis konkrečių ir efektyvių priemonių atitinkamos visuomenės narių garbei ir orumui užtikrinti“¹²⁰, tuo būdu sukuriant veiksmingą žmogaus teisių apsaugos ir jų įgyvendinimo sistemą; siaurąja prasme – „kaip valstybės ir teisės teorijos kategorija“, reiškianti „bendrąją valstybės valdžios ir federacijos subjektų atsakomybę“¹²¹ federacinėse valstybėse ir to paties ar skirtingo lygmens (valstybės, regioninės ar vietos) valdžios institucijų atsakomybę unitarinėse valstybėse įgyvendinant konstitucijos ir/ar įstatymų jiems suteiktus įgaliojimus valstybės organizacijoje.

➤ Subsidarumo sąvokos turinys gali būti suvokiamas filosofijos, ekonomikos, politologijos ir kitais požiūriais: filosofijos požiūriu subsidarumas - tai visuomenės narių pažiūrų ir vertybinių nuostatų derinimo ir jų įvairovės vienovėje užtikrinimo principas, sudarantis prielaidas asmens individualybei ir jo iniciatyvoms reikštis visuomenės (ar valstybės) organizacijoje; ekonomikos požiūriu subsidarumas - tai priemonė nustatyti vaidmenį ir įgaliojimus subjektų, dalyvaujančių kuriant ir paskirstant vertybes taip užtikrinant kiekvieno asmens individualių poreikių įgyvendinimą valstybėje; politologine prasme subsidarumas - tai politinių sistemų valdymo principas, padedantis nustatyti politinio darinio teisinį statusą, organizacinę struktūrą bei jo sąveiką su kitais autonominiiais dariniais politinių organizacijų sistemoje; valstybės valdymo požiūriu subsidarumas - tai valdymo lygmenų, subjektų išimtinių kompetencijų, įgaliojimų ribų bei visuomenės įtraukimo į sprendimų priėmimą formų nustatymo principas, užtikrinantis visumos ir autonominių darinių organišką jungtį - asmens, visuomenės ir valstybės sąveiką, galių pusiausvyrą, sprendimų priėmimo efektyvumą bei teisinio reguliavimo veiksmingumą įgyvendinant asmens teises ir jų apsaugą bet kuriame valstybės valdymo lygyje.

➤ Disertacijoje pagrindinis dėmesys skiriamas šios sąvokos teisiniui aspektui. ***Subsidarumas teisėje*** - tai demokratinių valdymo sistemų teisinio reguliavimo principas, kuriuo pasiekiamas valdžios galių balansas, kompetencijų atribojimas valstybės, regioninio ar vietos lygmens institucijose ir sprendimų priėmimas žemiausioje valdymo grandyje (arčiausiai piliečių), tuo būdu sukuriant teises prielaidas veiksmingai įgyvendinti asmens teises ir jų apsaugą bet kuriame valstybės valdymo ar vietos savivaldos lygyje. *Subsidarumo principas teisėje brėžia priori*

¹¹⁹ O'Brien D.J., Coleman J., *supra* note 104, p. 20.

¹²⁰ Фадеева Т.М. Федеральные модели Европейского Союза – Концепции и практика. М., 1999, с. 129.

¹²¹ *Ibid.*

tetinę pozityviosios teisės normų kryptį, kurių turinys paklūsta prigimtinės teisės vertybiniam autoritetui, pozityviajai teisei keliančiam moralumo ir teisingumo reikalavimus¹²², ir ją determinuoja universalių teisinių vertybių (pagrindinių žmogaus teisių) bei socialinių būties poreikių realizavimui.

➤ Skirtingam sąvokos turinio interpretavimui ir jos taikymui turi įtakos politinių sistemų kultūrinės ir teisinės aplinkos skirtumai. Remiantis subsidiarumo sampratos ir subsidiarumo principo taikymo skirtingose socialinėse bendruomenėse pavyzdžiais, galima teigti, kad subsidiarumo principo panaudojimo koncepcijos tiesiogiai priklauso nuo šio principo taikymo teisinės aplinkos konkrečioje valstybės organizacijoje – valstybės konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintos valstybės teritorinės sandaros, valdymo formos, valdžios institucinės sąrangos ir konstitucinių įgaliojimų, vertybines visuomenės nuostatas išreiškiančių konstitucinių principų.

¹²² Kelzenas H., *Grynoji teisės teorija*, Vilnius, 2002, p. 24.

II SKYRIUS.

SUBSIDIARUMO PRINCIPAS KAIP SOCIALINIŲ SISTEMŲ REGULIAVIMO VEIKSNYS

Galima teigti, kad subsidiarumas kaip teisinė, filosofinė ar politologinė kategorija yra būdinga visiems visuomenės organizacijos raidos etapams, todėl šiandieną būtų sunku pervertinti subsidiarumo reikšmę valstybės kaip aukščiausios žmonių bendrabūvio formos atsiradimui. Tai patvirtina atlikta mokslinių šaltinių ir bažnytinės literatūros analizė. Anot Aristotelio, valstybė atsiranda, kai atskiros šeimos, sudarančios kaimus (gyvenvietes), nepajėgia savarankiškai egzistuoti ir patenkinti visų savo poreikių, todėl kyla noras apsigungti į save galinčią aprūpinti bendriją¹²³. Šioje žmonių bendrijoje subsidiarumas padeda išlaikyti socialinės sistemos integrumą - visumos ir jos dalių struktūrinį ryšį, jų tarpusavio sąveiką. Jo pagalba galima atskleisti konkrečios visuomenės mentalinę, kultūrinę, etinę ir socialinę vertybių sistemą. Išprasmindamas individų bendruomenėje, subsidiarumas padeda suvokti visuomenės vertybinių nuostatų ir socialinių santykių turinį, jų formavimosi ir materializavimosi teisės sistemoje mechanizmus. Tačiau esminė subsidiarumo savybė, išskirianti jį iš kitų etinių ir socialinių žmonių elgesį reguliuojančių principų, yra ta, kad jis visuomet išlieka pažiūrų harmoniją ir interesų pusiausvyrą palaikanti priemonė, kuri neleidžia visuomenei nukrypti į kraštutinumus ir sugriauti žmonių bendrabūviui būtiną įvairovės vienovę. Tokia yra subsidiarumo sampratos kvintesencija. Jo socialinė paskirtis – užtikrinti visų visuomenės narių materialinį (socialinį - ekonominį) gerbūvį, palaikyti teisės ir moralės principais grindžiamus individų bendruomenės santykius. Šiam mechanizmui konkrečioje socialinėje organizacijoje įtvirtinti būtina specifinė subsidiarumo taikymo koncepcija, kuri leistų minėtą tikslą pasiekti skirtingas kultūrinės vertybes išpažįstančiose, savitą socialinių – ekonominių institutų sistemą turinčiose bendruomenėse.

Mokslinėje literatūroje vyrauja nuomonė, kad socialines organizacijas galima suskirstyti į atitinkamas grupes – panašius požymius turinčias politines - teises sistemas, sociologijos moksle paprastai apibrėžiamas civilizacijos terminu. Skirtingoms civilizacijoms priklausančių sistemų organizavimo principai padeda suvokti kokiomis vertybėmis remiasi visuomenė modeliuodama politinius, ekonominius ar teisinius bendruomenės narių santykius, kokie institutai pasirenkami šiems santykiams reguliuoti. Požiūrių į socialinių sistemų kūrimą ir jų teisinio reguliavimo mechanizmus skirtumai lemia subsidiarumo intensyvų ar ekstensyvų naudojimą reguliuojant visuomenės santykius valstybės organizacijoje. Siekiant nustatyti su-

¹²³ Šis Aristotelio konstruojamas valstybės esmės bruožas, skiriasi ją nuo visų kitų socialinių junginių ir kaip tik charakteringas senovės valstybei, tai esanti jos „Autarkija“, kurią M. Romeris apibūdina sekančiai -, tai yra visiškai ne tik formalinis, bet ir materialinis, socialinio junginio savarankiškumas, kuris numato visų visiems reikalams tenkinti priemonių turėjimą, valdymą ir disponavimą. In Romeris M., *Valstybė, II t., Valstybė ir jos konstitucinė teisė*. Pirma dalis, Vilnius, 1995, p. 3-4.

bsidiarumo principo socialinę paskirtį bei jo panaudojimo koncepciją visuomenės santykiams reguliuoti, būtina išsiaiškinti kokioje visuomenės organizacijoje jis bus taikomas, kokia yra šios visuomenės vertybinių nuostatų ir teisinių institutų sistema.

Socialinėms organizacijoms tirti naudojami tiek kultūrologinis, tiek sociologinis tyrimo metodai - *pirmas* yra grindžiamas visuomenės teisinių vertybių (teisinių institutų, teisinės sąmonės, ideologinių pažiūrų ir kultūrinių tradicijų), *antras* – socialinės praktikos (žmonių socialinės - ekonominės veiklos pavyzdžių) analize. Sociologinis požiūris į valstybės organizaciją - tai susiklosčiusių ekonominių, politinių ir ideologinių santykių visuomenės organizacijoje tyrimas, nes sociologija, anot A. Brecht, apima „platų spektrą požymių, aplinkybių ir pasekmių, išreiškiančių įvairiausio lygmens socialinių sistemų integracines būsenas, pradedant šeima... ir baigiant visuomenėmis, kaip tokiomis, ir net visuomenių sistemomis“¹²⁴. Tačiau kas lemia visuomenės vertybinį pasirinkimą „socialiniai mokslai, vadovaudamiesi vien savo specialiąja metodologija, negali atsakyti“¹²⁵. Dėl šio socialinių mokslų metodologijos nepakankamumo negalima etinių ir moralinių nuostatų (nulemtų religinių įsitikinimų ir kultūrinių tradicijų) tirti žmonių socialinės praktikos tyrimo metodais. Todėl visuomenės teisinės sąmonės, lemiančios žmonių vertybinį pasirinkimą, tyrimas turi būti paremtas ne tik (ir ne tiek) sociologine, kiek kultūrologinė analize. Kultūrologinis organizacijos tyrimas apibūdina visuomenės vertybines nuostatas - požiūrį į socialinę tvarką ir teisinių institutų sistemą, kuriais remiantis ir yra kuriama bei valdoma visuomenės organizacija. Subsidiarumo reiškimosi formoms socialinių institutų sistemoje nustatyti ir jo socialinei funkcijai apibrėžti abu tyrimo metodai yra reikšmingi, nes jų pagalba galima apibūdinti ne tik materialinį visuomenės gerbūvį (sukurtų materialinių vertybių visuomenėje pasiskirstymą), bet ir dvasinę visuomenės būseną (teisinę visuomenės sąmonę ir jos vertybių sistemą), leidžiančius perprasti valstybės organizacijos principus ir visuomenės teisinių santykių turinį.

1. Subsidiarumo principas ir skirtingų civilizacijų sugyvenimas

Globalizacijos procesai kelia naujus iššūkius pasaulio bendruomenei, vis dažniau susiduriančiai ne tiek su ideologinio ar ekonominio, kiek su religinio ar kultūrinio pobūdžio konfliktais, kylančiais tarp tautų, valstybių ar skirtingų civilizacijų. Didėjanti sąveika tarp tautų stiprina savo civilizacijos supratimą, priklausomybę jai ir skirtumo tarp civilizacijų jausmą. Samuelis Hantingtonas¹²⁶ konfliktų kilimo prie-

¹²⁴ Парсонс Т., *Введение. Американская социология: перспективы, проблемы, методы*. М.: Прогрес, 1972, с. 27.

¹²⁵ Lane J. E., *op.cit.*, *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius, 2001, p. 305.

¹²⁶ S. Hantingtonas savo 1996 knygoje *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* suskirstė pasaulį į besivaržančias civilizacijas, kurių varžymasis ir konfliktai dėl religijų (krikščionybės, islamo, induizmo ir konfucionizmo) yra neišvengiami, nes ne ideologijos, o religiniai įsiti-

žastis sieja su civilizacijų (religijų ir kultūrų) skirtumais. Jo manymu: „civilizacinis identitetas nustato integracijos, dezintegracijos bei konfliktų rūmus šiuolaikiniame, po Šaltojo karo atsiradusiame pasaulyje.“¹²⁷ Civilizacija kaip aukščiausia žmonių kultūrinio bendrumo forma ir plačiausias požymių spektras apibrėžia tautos kultūrinį savitumą (etnokultūrinį paveldą, tradicijas, papročius, religiją), nekintantį šimtmečiais. Tuo tarpu ideologiniai, socialiniai - ekonominiai pokyčiai vyksta kur kas sparčiau. Dar taip neseniai valstybės buvo dalinamos į „tris pasaulius“ - laisvo, trečio pasaulio ir komunistinio bloko šalis, tačiau įvykus demokratiniams pokyčiams (subyrėjus Sovietų Sąjungai) šio skirstymo atsisakyta. Valstybių padalinimo į dvi stovyklas – ekonomiškai išsivysčiusių ir besivystančių, demokratiinių ir nedemokratiinių taip pat nepakanka. Tokių politinių sistemų skirstymą keičia valstybių priskyrimas vienai ar kitai civilizacijai, pabrėžiantis kultūrinių ir religinių vertybių bei orientacijų skirtumus.

Mokslinių šaltinių analizė leidžia teigti, kad visuomenės organizacijos turi dvi fundamentalias jų būties formas - *Vakarų* ir *Rytų* civilizacijas, įtakančias socialines bendruomenes pasirenkant valstybės sandaros ir valdymo formas. *Vakarų* siekis skleisti savo demokratines liberalizmo vertybes, ne visuomet atsisakant karinio dominavimo, skatina kitų etninių grupių nepasitenkinimą ir provokuoja „*Vakarų ir kitų*“ civilizacijų konfliktus. Vokietijos kanclerė Angela Merkel, kalbėdama apie Europos Bendrijos vienybę teigia: „mes norime apsaugoti savo gyvenimą ir savo laisvas visuomenes, norime, kad jos būtų atviros, o kiti yra pasiryžę gulditi galvas, kad mūsų visuomenė būtų sunaikinta. <...> turime gerai pagalvoti, kaip deramai pasitikti šiuos iššūkius. <...> juos sutelktai gali pasitikti tik visa tarptautinė bendruomenė.<...> mums būtina transatlantinė partnerystė, bendras demokratiinių vertybių pagrindas. <...> Europa turi ne tik moralės požiūriu žinoti, kas darytina, bet ir būti pasiryžusi visur kur pati prisidėti“¹²⁸, t. y. subsidiariai ir solidariai veikti išsaugant taiką ir harmoniją pasaulio bendruomenėje.

Kai kiekvienas etnis ar valstybinis darinys politine (ar karine) jėga siekia įtvirtinti savo pasaulinės tvarkos vizijas, civilizacijų konfliktas yra neišvengiamas, kaip kad yra neišvengiamas ir „savų taisyklių, prasmų, dominuojančių diskursų primetimas „svetimajam“, nes kitu atveju iškyla grėsmė savajam identitetui“¹²⁹. Žakas Deloras viename iš pasisakymų yra pastebėjęs, kad artėjantys konfliktai bus išprovokuoti ne ekonominių arba ideologinių, bet kultūrologinių faktorių. Vakariai turi giliau pažinti religinius ir filosofinius kitų civilizacijų pagrindus, atrasti būdus ir priemones skirtybėms globalioje erdvėje išlaikyti bei jų priešpriešai išvengti. Viena iš priemonių kylantiems konfliktams spręsti - tai atviro bendradarbiavimo pripažinimas. Vakarų Europos pradėtas bendradarbiavimas negali apsiriboti tik Rytų ir Vidurio Europos valstybėmis. Būtinai intensyvūs ryšiai su Rusija, Japonija ir

kinimai ir kultūriniai skirtumai yra kylančių pasaulyje konfliktų priežastis. In Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, Simon & Schuster, 1996.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 20.

¹²⁸ Merkel A., Europos vertybės globaliame pasaulyje. *NAUJASIS ŽIDINYS – AIDAI*, 2006/1-2, p. 45

¹²⁹ Pavilonis Ž., Europos integracija ir civilizacijų susidūrimas. *Politologija*, 1999/1(13):43.

kitomis šalimis, kurioms nėra svetimos Vakarų visuomenės vertybės ir interesai. Auganti Kinijos ekonominė ir karinė galia taip pat reikalauja skaitytis su ja ir šią valstybę įtraukti į pasaulio saugumo bei laisvos prekybos sistemą. Tačiau didžiausia praraja, kaip teigia S. Hantingtonas, skiria Vakarų krikščioniškąją ir Rytų islamiškąją civilizaciją¹³⁰, kurių visuomenių gyvenimas reguliuojamas skirtingais parametrais – *pirmuoju atveju* teise (teisės sampratoje, anot A. Vaišvilos, pabrėžiant ir būtiną teisės ir moralės santykį¹³¹), *antruoju* – išimtinai religija (kai teisei patikima tik įsitikinimų ir pasaulėžiūros realizavimo funkcija). Šių vertybinių orientacijų ir jų poveikyje susiformuojančių socialinių sistemų skirtumai leidžia pažinti ir pripažinti (gerbti) kitų įsitikinimus ir demokratinėmis priemonėmis ieškoti sąlyčio taškų. Demokratinė vertybių plėtra gali sumažinti potencialių etninių ar karinių konfliktų grėsmę tiek tarp atskirų valstybių, tiek ir pačių valstybių viduje¹³². Šiuolaikiniam pasauliui itin svarbu ne tik išsaugoti pasaulio bendruomenę vienijančias idėjas, bet ir pažinti bei pripažinti civilizacijų skirtumus, kas neabejotinai prisidėtų prie galimybių išvengti jų susidūrimo. „Naujas postmodernus globalizacijos projektas, pripažindamas *differans* (t.y. skirtingumo) svarbą, garantuoja decentralizacijos, autonomiškumo, savitumo, kitoniškumo teisę.“¹³³ Gal būt tai ir yra naujas požiūris į globalaus pasaulio galimybes egzistuoti nenustelbiant mažų autonominių (savivaldos) darinių, kuriais ir yra grindžiama visa Vakarų civilizacijos struktūra ir jos teisės tradicija.

Taigi kylantys etniniai, religiniai ar kariniai konfliktai skatina mokslinę ir politinę pasaulio bendruomenę ieškoti būdų ir priemonių civilizacijų susidūrimui išvengti. Neatsitiktinai, subsidiarumo principas dėl jo turimų savybių (valdžios galių, skirtingų pažiūrų ir interesų balansavimo) pasirodė itin veiksminga konfliktų reguliavimo priemone, skatinančia skirtingų civilizacijų dialogą ir demokratijos plėtrą, mažinančia tautinį susipriešinimą, etninių, religinių ir karinių konfliktų tikimybę. Ir nors anksčiau subsidiarumas buvo taikomas tik privačios (asmeninės) ir viešosios (valstybinės) teisės sritims atskirti, kuriose jis turėjo padėti atsakyti į aktualius privatizavimo arba funkcijų perdavimo valstybei klausimus, šiandieną jo panaudojimo erdvė žymiai išsiplėtė – jis yra laikomas veiksmingu socialinių sistemų ir teisinių santykių reguliavimo instrumentu tiek vietos, regioniniu ar nacionaliniu lygmeniu, tiek ir Europiniu ar tarptautiniu mastu. Subsidiarumo idėja kaip pažiūrų ir interesų pusiausvyrą užtikrinanti priemonė priešybių derinimo egzistencijoje įsiprasmina

¹³⁰ Huntington, Samuel P., *supra* note 126.

¹³¹ Vaišvila A., *supra* note 109.

¹³² Ilgą laiką JAV valstybės vienybės pagrindą sudarė du pagrindiniai principai – europietiška kultūra ir politinė demokratija. Reikalavimas suteikti ypatingas teises juodaodžiams ir kai kurių kt. etninių grupių gyventojams pažeidė vieną iš esminių JAV vienybės principų: buvo paneigta visuomenės, kurioje nekreipiamas dėmesys į asmens rasę ar tautinę priklausomybę, vienybės idėja. Vėliau JAV elitinė visuomenė ir politiniai veikėjai iškėlė „kultūrinio pliuralizmo“ idėją, skatinančia europiečių ir „neeuropietišku“ JAV gyventojų tautinę nesantaiką, visuomenės supriešinimą, vertybių praradimą. In Globaliniai konfliktai, [žiūrėta 2011-02-20] <www.mokslai.lt/.../globaliniai-konfliktai-puslapis6.html>

¹³³ Andrijauskas A., Metacivilizacinės kultūros metamorfozės ir globalizacijos prieštaravimai. *LOGOS. Religijos, filosofijos ir meno žurnalas*, Vilnius, 2001, Nr. 25:16.

kaip šios įvairovės vienovę reguliuojantis principas, kurio pagalba globalioje erdvėje greta unifikuotų socialinių sistemų gali koegzistuoti savitą organizacinę struktūrą, kultūrinės tradicijas ir vertybines nuostatas turintys nacionaliniai, regioniniai ar lokaliūs autonominiai dariniai. Subsidiarumo principu paremti teisinio reguliavimo mechanizmai neleidžia globaliai sistemai nepaisyti civilizacijų skirtumų, o lokaliai identitetui - sugriauti pasaulio vienovės. Mokslo ir bažnytinės literatūros šaltiniai įtikinamai pagrindžia, kad skirtinguose visuomenės raidos etapuose subsidiarumo idėja dažnai tapdavo vienintele priemone susidūrimams tarp atskirų individų, socialinių grupių (skirtingiems luomams ar klasėms priklausančių asmenų), valstybių (karinių konfliktų atveju) ar institucinių darinių (valstybinės ir bažnytinės valdžios, valstybės ir vietos valdžios) bei atskirų formacijų (Vakarų katalikybės, Rytų stačiatikių ar Islamo religijų) išvengti ir susitarimams pasiekti. Subsidiarumas kaip priešybų derinimo ir jų balansavimo principas palaiko sistemų pusiausvyrą, neleisdamas vienai kitą nustelbti ir sutrikdyti vyraujančios santykių harmonijos bei pasaulinės taikos. Realaus civilizacijų susidūrimo, etinių, religinių ir karinių konfliktų fone šio principo reikšmė tik didėja.

Subsidiarumas kaip universalios vertybės (prigimtinės teisės, moralę ir etinį elgesį) iškeliantis principas yra tas teisinių santykių reguliavimo instrumentas, kuris leidžia pažinti (ir pripažinti) skirtingas vertybes deklaruojančias visuomenes, padėdamas joms teisinių priemonių pagalba harmonizuoti savo vertybines orientacijas, kurių deklaravimas pasaulio bendruomenei skatintų sutarimą, pažiūrų ir interesų pusiausvyrą bei universalių teisinių vertybių paiešką.

1.1. Subsidiarumo principas - priemonė civilizacijų tapatumui suvokti

Valstybių organizavimo formų analizė padeda nustatyti subsidiarumo principo panaudojimo jose skirtumus, leidžia atskleisti subsidiarumo principo įtaką teisinių institutų ir ekonominių sistemų funkcionavimui bei suteikia galimybes parodyti, kad subsidiarumo principas yra ne tik efektyvus teisinio reguliavimo instrumentas visuomenės santykiams modeliuoti, bet ir veiksminga priemonė visuomenės vertybių ir socialinių būties poreikių preferencijoms valstybės organizacijoje įtvirtinti.

Tiriant socialinių sistemų raidos etapus atrandami vis nauji visuomenės organizacijos modeliai. Vis dėlto dauguma mokslininkų linkę manyti, kad egzistuoja taip vadinamos *Vakarų* ir *kitos* civilizacijos, kurioms pagal šioms civilizacijoms būdingus požymius (kultūrinių, politinių ir ekonominių institutų santvarką) ir yra priskiriamos konkrečios visuomenės organizacijos. Kaip minėta, prielaidos civilizacijų skirtumams atsirasti glūdi kultūrinių ir socialinių vertybių struktūroje. Civilizacijų įtakoje susiklosto ne tik savitos kultūrinės tradicijos ir religinių pažiūrų sistema, bet ir ekonominiai, politiniai ir teisiniai žmonių tarpusavio santykiai. Subsidiarumo principas kaip socialinių sistemų institucionalizavimo instrumentas padeda atskleisti esminius visuomenės organizacijų teisinių santykių ir socialinių struktūrų sąrangos skirtumus, *Vakarų* visuomenėse paremtus vertybinėmis nuostatomis (teisine sąmone, teisės tradicija) ir socialine žmonių praktika, *Rytų* visuome-

nėse - išimtinai politiniais ir ekonominiais institutais bei iš jų kylančiomis ideologijų preferencijomis.

Civilizacijų išskyrimą sąlygoja pažiūrų į visuomenės organizaciją ir jos funkcionavimo principus skirtumai. Europoje šie požiūrių skirtumai ypač akcentuojami XVIII a. (pvz. Š. Monteskjė veikale „Persų laišakai“¹³⁴), dar iki socialinio instituto (tautinės valstybės) sampratos atsiradimo, pvz., Rytų ir Vakarų civilizacijų esminiu skirtumu laikytas privačios nuosavybės instituto Rytų visuomenėse nebuvimas¹³⁵, tačiau palaipsniui šį požiūrį ėmė keisti kitas - į Vakarų civilizaciją imta žiūrėti kaip į tam tikrą pažangią visuomenės vystymosi formą. Pažanga kaip reikšmingas socialinių ir kultūrinių pokyčių elementas skatino visuomenės organizavimosi tradicinės sistemos transformaciją bei originalios, vertybinę organizacijos turinį žyminčios (liberalizmo principais grindžiamos), civilizacijos atsiradimą. Toks požiūris dominavo XIX a., todėl, neatsitiktinai, XX a. socialiniuose moksluose Vakarų civilizacija buvo tapatinama su „šiulaikine“ (liberalia), o Rytų - su „tradicine“ (konservatyvia) visuomenės organizavimosi forma. Tradicinė (Rytų) visuomenės santvarka grindžiama instituciniu valstybės sinkretizmu (kildintinu iš vietos bendruomenių sinkretizmo (susijungimo, bendruomenių sąjungos), valdžios ir nuosavybės institutų joje suliejimu¹³⁶, visų visuomeninio gyvenimo sričių monolitu, kur (ypač anksčiau viduramžiais) visiškai tarpusavyje susipina teisiniai, religiniai, politiniai, ekonominiai, šeimos ir kitokie visuomenės institutai. Šiai Rytų civilizacijoje paplitusiai tradicinei visuomenės organizacijos formai, priešpastatoma kita liberalizmo ir krikščioniškos socialinės filosofijos doktrinomis grindžiama autonominių struktūrų pagrindu funkcionuojanti visuomenės organizacija, paremta teisės, asmens laisvės ir rinkos (mainų) viešpatavimu¹³⁷, reprezentuojanti Vakarų civilizacijos socialinės teisinės valstybės modelį. Toks požiūris į Vakarų civilizaciją atspindėjo ne tiek jai priskiriamų socialinių struktūrų esminius požymius, kiek išryškino neabejotinai pažangų, besiskiriantį nuo tradicinių visuomenės organizavimosi formų, visuomenės raidos etapą.

Derėtų pastebėti ir tai, kad šiulaikinės sociologijos moksle tyrėjų požiūris į civilizacijas nėra vienareikšmis. Dauguma visuomenės santvarkas tyrinėjančių mokslininkų (pvz., A. Toynbi, S. Hantingtonas¹³⁸) į Vakarų civilizaciją žvelgia kaip į vienintelę pažangią visuomenės organizavimosi formą, kadangi ją reprezentuoja aukštą išsivystymo lygį pasiekusi Vakarų Europos pilietinė bendruomenė, kuri paprastai yra priešpastatoma neorganizuotai, nestruktūruotai Rytų visuomenei.

¹³⁴ *Persian Letters*. C. J. Betts (trans.), Harmondsworth, UK: Penguin Books, 1973

¹³⁵ Терин Д. Ф., «Запад» и «Восток» в институциональном подходе к цивилизации. *Социологический журнал* [interaktyvus] 2001 [žiūrėta 2010-07-02]. <<http://www.nir.ru/Socio/scipubl/sj/sj4-01ter.html>>

¹³⁶ Ахизер А. С., *Россия: Критика исторического опыта (социокультурная динамика России)*. Т. 2. Теория и методология: Словарь. Новосибирск: Сибирский хронограф, 1998, с. 509.

¹³⁷ *Ibid.*, c. 130.

¹³⁸ A Toynbee A. A., *Study of History / Abridgment of vol. I-VI* by D.C. Somervell. New York: Oxford University Press; 1957; Huntington, Samuel P., *supra* note 126.

Tačiau kai kurie sociologai (pvz., S. Kirdina, V. Iljin, M. Romanenko¹³⁹) į civilizacijas žvelgia kiek kitaip, *Vakarų* ir *Rytų* civilizacijas pateikdami kaip dvi visuomenės vystymosi alternatyvas, kuriose pagrindinis vaidmuo tenka nuolat atsikuriančioms ekonominių ir politinių institutų sistemoms, nes visuomenės organizacijos modeliai „nėra veikiami laikmečio technologinės pažangos pokyčių ir išsaugo fundamentalias socialines *Vakarų* ir *Rytų* civilizacijų ypatybes“¹⁴⁰. Jei vienoje iš šių sistemų susidaro jai nebūdingų elementų perteklius, joje regeneracijos būdu yra vėl atkurama egzistavusi ekonominių, politinių ir teisinių institutų sistema. Kartu pripažįstama, kad išorinis poveikis bet kurios sistemos funkcionavimui yra neišvengiamas. Ir nors vienai ar kitai sistemai nebūdingų institutų įsiterpimas į visuomenės organizaciją iš esmės nepakeičia egzistuojančios socialinės tvarkos, tačiau neabejotinai daro įtaką šios organizacijos bazinių institutų funkcionavimui ir visuomenės santykiams joje. Baziniai institutai, anot mokslininkų (pvz., S. Kirdinos), išreiškia esminius šių visuomenių organizavimosi skirtumus, tačiau jie negali būti siejami su vienos iš civilizacijų pažangesne vystymosi forma.

Kaip minėta, dauguma tyrėjų visuomenės sistemas skirsto į *Vakarų* ir *Kitas* civilizacijas (minėtų civilizacijų kultūriniai, religiniai ir mentaliniai skirtumai pernešę akivaizdūs), todėl šiai mokslinėje literatūroje vyraujančiai nuomonei derėtų pritarti. *Vakarų* civilizacija šakojasi į dvi pagrindines dalis – Europos ir Šiaurės Amerikos, o Islamas dalijasi į arabišką, tiurkų ir malajų. Kai kurie mokslininkai, pav., S. Hantingtonas šiuolaikinėje pasaulio multipoliarinėje sistemoje įžvelgia 8 civilizacijas – Vakarų („Vakarus“ jis apibrėžia kaip vakarų krikščionybės arealą), konfucišką, japonų, islamo, indų, slavų - pravoslavų, Lotynų Amerikos ir Afrikos, O. Špengleris taip pat nurodo 8 kiek kitokias civilizacijas – Babilono, Egipto, Kinijos, Indijos, Meksikos, Klasikinė, Arabų, Vakarų arba Europos – Amerikos, tuo tarpu Danilevskis išskiria - 10, Tainbis – 23 visuomenės organizacijų modelius. Kiti (pvz., D. Nortas, S. Kirdina) nurodo tik du *Rytų* ir *Vakarų* valstybių organizavimosi modelius. S. Kirdina mano, kad fundamentaliais socialinių sistemų modeliais galima laikyti tik *Rytų* (X- matrica) ir *Vakarų* (Y- matrica) civilizacijas. Šiuolaikinei *Rytų* civilizacijai (X matricai) ji priskiria Rusiją, daugelį Azijos ir Lotynų Amerikos šalių, *Vakarų* (Y- matricai) - daugelį Vakarų Europos valstybių ir JAV¹⁴¹. Institucionalizuota matrica - tai sociologinė sąvoka, kurią sudaro sistema istoriškai susiklosčiusių bazinių institutų, reguliuojančių pagrindines tarpusavyje sąveikaujančias visuomenės sritis – ekonominę, politinę ir ideologinę¹⁴². Manytina, kad dviejų visuomenės organizacijų modelių išskirimas yra logiškai pagrįstas, nes „<...> daugybę išraiškų turinčių kompleksų, reguliuojančių senųjų ir šiuolaikinių

¹³⁹ Романенко Л. М. Социальные технологии разрешения конфликтов гражданского общества: Экзистенциальные альтернативы современной России на пороге третьего тысячелетия. М.: Центр конфликтологии Ин-та социологии РАН, 1998; Ильин В. В., А. Ахиезер. Российская цивилизация: Содержание, границы, возможности. М.: Изд-во МГУ, 2000; Кирдина С. Г., *supra* note 10.

¹⁴⁰ Терин Д. Ф., *supra* note 135.

¹⁴¹ Кирдина С., *Институциональные матрицы и развитие России*. Москва: ТЕИС [interaktyvus] 2000 [žiūrėta 2009-10-25]. <<http://www.kirdina.ru/book/content.shtml>>.

¹⁴² *Ibid.*

valstybių gyvenimą, pagrindą sudaro viena iš dvejų institucionalizuotų matricių¹⁴³ - X matrica (*Rytų*) ir Y – matrica (*Vakarų*).

Mokslinėje literatūroje nurodomi įvairūs *Vakarų* ir *Rytų* civilizacijoms priskiriamų visuomenių organizavimosi skirtumai. Paprastai jie apibūdinami diametraliai priešingais institutais, tokiais kaip liberalizmas – valdingumas, tikslingumas – voliuntarizmas, savaveiksmiškumas – direktyvinis valdymas, diferenciacija – sinkretiškumas, partikuliarizmas – absoliutizmas, individualizmas – kolektyvizmas¹⁴⁴. Tai šiuolaikinių valstybių, priklausančių skirtingoms civilizacijoms, esminius socialinio susitvarkymo skirtumus išreiškiantys institutai. Pirmieji apibūdina *Vakarų*, antrieji – *Rytų* civilizacijų socialines sistemas. Taigi *Rytų* ir *Vakarų* civilizacijoms priklausantiems socialiniams dariniams būdinga skirtinga valstybės sandara ir valdymo forma, institucinė valdžios sąranga ir jos įgyvendinimo sistema, ekonominių santykių struktūravimas valstybės organizacijoje. *Vakarų* visuomenės organizacijos grindžiamos federacinės sandaros, kelių valdymo lygmenų, rinkos ekonomikos, asmens interesų dominavimo teisinių vertybių sistemoje institutais, *Rytų* - unitarinės valstybės sandaros ir centralizuoto valdymo, redistribucinės (perskirstymo) arba planinės ekonomikos, kolektyvinių poreikių dominavimu teisinių vertybių sistemoje principais.

Kai kurie mokslininkai (pvz., S. Kirdina) mano, kad *Rytų* ir *Vakarų* civilizacijoms priklausančių visuomenių socialinis susitvarkymas turi būti tiriamas tik materialinių, t.y. socialinių – ekonominių santykių kontekste, neteikiant reikšmės dvasiinėms (kultūrinėms, etinėms, teisinėms ir moralinėms) visuomenės vertybėms, kadangi dviejų tipų matricių išskirimas „neatkuria žinomos kultūrologinės dichotomijos „Rytai – Vakarai“, kadangi makrosociologinė institucionalizuotos matricos samprata yra susijusi su pagrindinių socialinių institutų visuomenės struktūroje egzistavimu, kurių būtis nepriklauso nuo kultūrinio konteksto ir yra už civilizacijos nulemtų formų, kuriose jie pasireiškia konkrečios visuomenės skirtinguose istorinės raidos etapuose.“¹⁴⁵ Taigi, šis požiūris iš visuomenės organizacijos eliminuoja kultūrinį kontekstą, arba tiksliau kultūriniais aspektams socialinių sistemų kūrimo ir jų vystymosi neteikiama ypatinga reikšmė, kadangi, jie pasireiškia tik atskirais visuomenės istorinės raidos etapais. Su šiuo požiūriu negalima sutikti, nes būtent kultūrinių tradicijų ir moralinių nuostatų visuma išreiškia civilizacijos sampratos esmę, nes viena iš jos reikšmių - tai „2. Šiuolaikinė išsivysčiusių pasaulio šalių kultūra“¹⁴⁶. Pažymėtina ir tai, kad religija taip pat laikoma „pačiu svarbiausiu iš visų civilizaciją apibrėžiančių elementų“.¹⁴⁷ Vadinas, į civilizacijas būtina žvelgti kur kas plačiau neapsiribojant socialinių – ekonominių sistemų tyrimais ir jas tirti dviem būdais „*pirmuoju atveju*, ypatingą dėmesį kreipiant į simbolius, vertybes ir

¹⁴³ Кирдина С., *supra* note 141.

¹⁴⁴ См: Ильин В. В., А. Ахиезер. *Российская цивилизация: Содержание, границы, возможности*. М.: Изд-во МГУ, 2000.

¹⁴⁵ Кирдина С., *supra* note 141.

¹⁴⁶ Vaitkevičiūtė V., *supra* note 32, p. 193.

¹⁴⁷ Tiriakian E. A., *Reflektions on the Sociology of Civilizations//Sociological Analysis*, 35(Summer 1974), p. 125

ideologines sistemas, nei į socialinę praktiką, greičiau į religiją ir mitus, nei į ekonomiką; *antruju* – atvirkščiai.¹⁴⁸ Neprieštaraujant tam, kad ekonominių ir politinių institutų išskyrimas analizuojant socialines sistemas yra teisingas, tačiau „kiek bebūtų reikšmingos ekonominė ir politinė sritys civilizčiuotoje visuomenėje, jos anaipol neaprėpia visų visuomenės veiklos sričių“¹⁴⁹, todėl *Vakarų* ir *Rytų* civilizacijų „palyginimui naudojami instituciniai kompleksai nėra pilni, nes neapima visų institucinių grupių“¹⁵⁰. Gal būt socialinės struktūros identifikavimas ekonominių ir politinių institutų pagrindu yra tinkamas Rytų bloko valstybėms apibūdinti, tačiau Vakarų visuomenės raidai analizuoti jo akivaizdžiai nepakanka, kadangi jos kultūrinė savastis ir mentalitetas yra skiriamieji šios visuomenės „teisinės sąmonės“¹⁵¹ požymiai, išskiriantys ją iš kitų pasaulio civilizacijų ir leidžiantys jai suformuoti savitą teisinių institutų sistemą. *Vakarų* civilizacijai priklausančių bendruomenių tyrimas ignoruojant kultūrinį raidos kontekstą reikštų *Vakarų* visuomenės egzistencinių būties pagrindų eliminavimą, be kurių jos sukurta teisinių vertybių sistema negali egzistuoti. Į *Vakarų* civilizaciją galima žvelgti tik kaip į integralią dvasinių ir materialių vertybių sistemą, kuri įvairiais visuomenės organizacijos raidos laikotarpiais pasipildo naujomis vertybinėmis nuostatomis, nepraradama visuomenės šimtmečiais ar tūkstantmečiais sukaupotos istorinės patirties. „Vakarai“ yra ypatinga istorinė kultūra ir civilizacija... Ankščiau Vakarai buvo vadinami „Okcidentu“, ir šis žodis apėmė visas tas kultūras, kurioms pavyko perimti senovės Graikijos ir Romos paveldą; šios kultūros buvo priešinos „Orientui“, kuris visų pirma apėmė Islamą, Indiją ir „Tolimuosius Rytus“¹⁵². Todėl nuneigti Vakarų visuomenės organizacijoje dvasinių vertybių (kurioms priskirtina ir teisė, kaip kultūros proceso dalis) reikšmę reikštų nuneigti ir pačią Vakarų civilizaciją kaip skirtingų epochų išmintį ir patirtį integruojančią pažangią visuomenės socialinio susitvarkymo formą. Kartu derėtų pastebėti, kad, siekiant geriau ir giliau suprasti *Vakarų* ir *Rytų* civilizacijų „dvasią“ - joms priklausančių visuomenių kultūrinius savitumus ir socialinių sistemų funkcionavimo skirtumus „nepakanka apsiriboti tik idėjų ir medžiaginių sąlygų tarpusavio ryšių“¹⁵³ tyrimu. Būtina nagrinėti konkrečios visuomenės raidos „epochą bei aplinkybes“, leidžiančias suvokti tikrąjį įvykių kontekstą bei parodyti „jų istorinę reikšmę ir prasmę praeičiai ir ateičiai“¹⁵⁴, šios visuomenės teisiniam sąmonėjimui ir socialiniam jos susitvarkymui.

¹⁴⁸ Терин Д. Ф., *supra* note 135.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Teisinė sąmonė – tai teisinių idėjų formavimosi, jų ideologinio pagrindimo ir pasirengimo tapti teisės normomis stadija. Tai pradinė sąmoningo ir organizuoto žmonių interesų įgyvendinimo stadija verčiant tuos interesus socialine tvarka. In Vaišvila A., *supra* note 109, p. 218.

¹⁵² Berman H.J., *supra* note 29, p. 16.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 531.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 351.

2. Subsidiarumo principo vaidmuo institucionalizuojant skirtingas socialines sistemas

Siekiant atsakyti į klausimą, kodėl visuomenės vertybinės orientacijos (teisinė sąmonė ir kultūrinės tradicijos) yra itin reikšmingos *Vakarų* visuomenės organizacijai ir gal būt ne tiek reikšmingos *Rytams*, būtina pasiremti subsidiarumu kaip socialinių struktūrų ir visuomenės santykių institucionalizavimo instrumentu, leidžiančiu atskleisti *Vakarų* ir *Rytų* visuomenės organizacijų esminius skirtumus: valstybės politinės santvarkos, valdžios įgyvendinimo sistemos ir nuosavybės formų ypatumus. *Vakarų* visuomenės organizacijai būdinga „rinkos ekonomika, federacinė - subsidiari politinė santvarka, subsidiari ideologija“¹⁵⁵, teikianti prioritetą individui kolektyvo atžvilgiu¹⁵⁶, *Rytų* visuomenei – planinė ekonomika, unitarinė valstybės sandara, valdžios galios sutelkimas aukščiausioje valstybės valdymo grandyje, kolektyvinė ideologija, prioritetą teikianti bendriems visuomenės poreikiams¹⁵⁷. Vertinant tai, kad subsidiarumo principas yra grindžiamas asmens laisve ir jo iniciatyvų visuomenėje prioritetu, sprendimų žemiausiame valdymo lygyje priėmimu, todėl jis reikalauja visuomenės socialinį susitvarkymą modeliuoti atsižvelgiant į mažiausių socialinių struktūrų interesus ir jų preferencijas. Jo pagalba visuomenės organizacijoje institucionalizuojami socialinės bendruomenės (daugumos bendrieji, atskirų asmenų ir autonominių darinių individualizuoti) interesai ir yra kuriama teisinių institutų sistema šiems interesams įgyvendinti. Atsižvelgiant į pateiktas socialinių sistemų charakteristikas, *Vakarų* visuomenių socialinis susitvarkymas atspindi subsidiarumo idėjomis grindžiamus visuomenės santykius ir institucinius socialinių struktūrų ryšius, todėl subsidiarumas yra laikomas pamatiniu šią bendruomenę organizuojančiu principu, užtikrinančiu ją sudarančių socialinių struktūrų autonomiškumą, horizontalius subjektų ryšius, asmens veikimo laisvę ir jo poreikių preferencijas kolektyvinio intereso atžvilgiu. *Rytų* visuomenės socialinė santvarka remiasi subsidiarumui priešingais teisės institutais – unitarizmu (valstybės teritorijos vieningumu, nedalomumu), absoliučia valdžios galios koncentracija (valdžios sutelkimu aukščiausioje socialinės bendruomenės valdymo grandyje), komunitarine (kolektyvinių poreikių dominavimo) ideologija. *Vakarų* organizacijos modelis suvokiamas kaip savarankiškas autonominių darinių socialinis junginys, Rytų - kaip monolitinės (nedalomos), į smulkesnius darinius neskaidomos sistemos reprezentantas. Visa vakarietiška socialinės struktūros organizacija remiasi instituciniu subsidiarumu - visuomenės sutartimi, savivalda, korporaciniais bendruomenės narių ir instituciniais struktūrų ryšiais. Bendruomenės narių santykiai ir jų bendravimo kultūra visuomenės organizacijoje yra grindžiami savitarpio pagalbos, pagarbos kito asmens laisvei ir individo atsakomybės bendruomenei principais. Tuo tarpu *Rytų* visuomenės hierarchinis socialinių struktūrų funkcionavimas yra paremtas centralizuotu valdymu ir vertikaliais pavaldumo ryšiais, as-

¹⁵⁵ Кирдина С., *supra* note 141.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

mens iniciatyvų stoka ir kolektyvinių prioritetų visuomenėje dominavimu. *Rytų ir Vakarų* sistemos identifikuojantys institutai brėžia aiškią takoskyrą tarp *Rytų* ir *Vakarų* civilizacijose besiformuojančios socialinės tvarkos ir teisinių visuomenės santykių, *pirmuoju atveju* grindžiamų centralizuotu valdymu, centrinės valdžios paliepimų ir nurodymų vykdymu („valdymu iš viršaus“), *antruoju* – bendruomenės sutartimi (chartijomis) ir korporaciniais visuomenės narių tarpusavio santykiais, horizontaliais socialinių struktūrų ryšiais (iniciatyvų kėlimu „iš apačios“).

Subsidiarumo kaip pamatinio *Vakarų* visuomenės socialinių sistemų organizavimo principo pagalba Vakarų visuomenių socialinis susitvarkymas yra nuolat kreipiamas pažangos link, atspindėdamas visuomenės kintančius poreikius ir interesus. Todėl Vakarų (liberalios) ir Rytų (tradicinės) visuomenių organizacijos bei jų teisinės sistemos negali būti vertinamos tik kaip skirtingą socialinį susitvarkymą reprezentuojantys dariniai. Šių visuomenių socialinę tvarką išreiškiantys teisės institutai leidžia suvokti visuomenės teisinės sąmonės lygį, darančios tiesioginę įtaką vertybiniam jos pasirinkimui ir besiformuojančiai teisės tradicijai. Pagrįstai teigiama, kad „teisės tradicija turėtų būti laikoma istoriniu – idėjinio pagrindu, duodančiu pradžią konkrečioms teisės sistemoms“¹⁵⁸, kurių pagrindu yra kuriama ir reguliuojama bet kuri visuomenės organizacija. Tradicijos sampratą galima apibūdinti kultūros kontekste¹⁵⁹, pasiremti lingvistiniu šio termino aiškinimu¹⁶⁰ arba ją apibrėžti teisės kontekste, kur teisės tradicija „pasireiškia kaip tam tikrų praeities kartoms būdingų gyvenimo formų – mastymo, bendravimo, elgesio – nepertraukiamas atkartojimas, teisinio, protinio, religinio, kultūrinio paveldo, padedančio išlaikyti savo tapatybę, išsaugojimas ir laipsniškas ne radikalių naujovių, atitinkančių tradicijos dvasią, priėmimas“¹⁶¹. Teisės tradicijos (kaip ir kultūrinės tradicijos) permanentinis pobūdis, leidžia pagrįsti Vakarų visuomenės pažangą. Vakarų teisės tradicija¹⁶², kaip visuomenės organizacijos vertybinius ir socialinius struktūrų pokyčius

¹⁵⁸ Baublys L., Beinoravičius D., Kaluina A., ir kt., *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius, 2010, p. 19.

¹⁵⁹ Jei tradicinę visuomenę palygintume su etnine tauta, pastebėtume, kad tautos identitetą išreiškia tautos savimonė, kultūros paveldas (statinė forma) ir gyvoji tradicija (dinaminė išraiška). In Kondratienė V., *Etninė kultūra*, Etninės kultūros globos tarybos informacinis leidinys, Vilnius, 2003. Tautos savimonė (kaip ir visuomenės teisinė sąmonė) bei tautos gyvoji tradicija (kaip ir teisės tradicija) yra nuolat kintantis organizmas, kurios padeda tautai (visuomenei) išlikti ir neprarasti kultūrinio tapatumo (visuomenės teisinių vertybių) ir savitai atsinaujinti. Rytų (tradicinės) ir Vakarų (liberalios) visuomenių organizaciniai skirtumai leidžia suvokti, kodėl Rytų visuomenės organizacija suvokiama kaip statinė (įgijusi nekintančią paveldėtos tradicijos formą), o Vakarų - kaip pažangi ir naujovėm imli visuomenės organizacija (kaip nuolat kintantis organizmas, jos gyvoji tradicija).

¹⁶⁰ Mokslinėje literatūroje remiamasi lingvistine tradicijos samprata, kur „tradicija (lot. traditio - tradere - perduoti) pirmiausiai apibūdinama kaip religijos, papročių ir įpročių, teisės ir apskritai kultūros paveldas, turintis ypatingą reikšmę visuomenės ir individo gyvenimui, duodantis palikuonims galimybę, remiantis protėvių gyvenimo patirtimi ir sukauptomis žiniomis, vertinti ir perimti tai, kas nauja, ir šitaip per kartas išlaikyti savo tapatybę. In Baublys L., Beinoravičius D., Kaluina A., ir kt., *supra* note 158, p. 18.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 22.

¹⁶² Kalbėti apie Vakarų teisės tradiciją reiškia postuliuoti teisės ne kaip normų visumos, o kaip proceso, kaip veiksenos, kur normos turi prasmę tik institutų ir procedūrų, vertybių ir mąstymo būdo kontekste sampratą. Šitokių platesniu mastu teisės šaltiniai apima ne tik įstatymų leidėjo valią, bet ir bendruomenės protą bei sąžinę, jos papročius ir įpročius. Berman H.J., *supra* note 29, p. 28.

atspindintis elementas, padeda suvokti, kodėl Vakarų visuomenės (socialinės bendruomenės) atsiradimas neturi būti tapatinamas tik su XVIII a. susiformavusiais nacionalinių valstybių dariniais, nes šios visuomenės teisinės sistemos pagrindus (atitikmenis) galima atrasti dar antikinėje Graikijoje (jos miestams – valstybėms buvo būdinga bendruomenės savivalda ir piliečių laisvės, šiuos bendruomeniškumo principus perėmusios germanų gentys visuomet pabrėždavo savo bendruomenės vieningumą, tarpusavio priklausomybę, draugiškus santykiu, abipusę atsakomybę ir kitas bendruomenės vertybes¹⁶³). Vakarų visuomenės iš kartos į kartą perduodama teisės tradicija (teisinė sąmonė ir teisiniai institutai) leido jai neprarasti identiteto (tapatumo, savasties), kartu kartais perdėm drastiškai (aukojant pačią tradiciją¹⁶⁴), integruoti modernias civilizacijos formas tampant pažangia socialine bendruomene. Tuo tarpu kai Rytų (tradicinė) visuomenės organizacija, pasižymėjusi stabilumu, išliko konservatyvi permainingoms, todėl jos teisinių vertybių ir institutų sistema šiandieną nėra pajėgi tenkinti visuomenės socialinių poreikių bei užtikrinti pagrindinių asmens teisių ir laisvių saugos.

Siekiant pabrėžti Vakarų ir kitų visuomenių esminius teisės tradicijų ir jų įtakoje susiformavusių teisinių sistemų skirtumus, būtina atrasti pamatinius šių skirtumų dėmenis, kurių pagalba galima būtų nustatyti ir subsidiarumo idėjų poreikio ar atmetimo žmonių bendruomenėje priežastis. Itin gerai šiuos skirtumus iliustruoja Vakarų Europos ir Artimųjų bei Vidurio Rytų Islamo civilizacijos miestų formavimosi ir funkcionavimo teisiniai pagrindai, leidžiantys teigti, kad „nepaisant panašių ekonominių ir politinių veiksnių (klestinčios prekybos, smulkiosios pramonės, vidurinėsios klasės, stiprios centralizuotos valdžios) ir nepaisant to, kad urbanizacijos procesą palaikė fiziškai išlikę daugelis Romos imperijos miestų, miestų kultūra Rytuose buvo silpna“¹⁶⁵. Ekonominiu ir politiniu požiūriu, skirtingai nei Vakarų Europos miestai, kurių „atsiradimą sunku įsivaizduoti be miesto teisinės sąmonės ir be miestų teisinės sistemos“¹⁶⁶, Islamo miestai neturėjo politinio vieningumo, jų nesiejo stiprus bendruomeninis ryšys, nes, šie „miestai ir miesteliai niekada nebuvo bendruomenės, sutvirtintos priesaika, ir niekada nesusidarydavo iš religinių gildijų ir brolių, ir, kitą vertus, jie niekuomet neturėjo korporacijų pobūdžio ir dovanotų teisių bei laisvių chartijų.“¹⁶⁷ Vadinasi, esminės Vakarų ir kitų visuomenių socialinių sistemų organizacijos ypatybės glūdi miesto struktūroje, jų kūrimo ir valdymo sąraangoje, kurių pagrindu susiformavo skirtingi valstybinių darinių valdymo modeliai. Tačiau, kalbant apie pirmuosius Europoje XI - XII a. atsiradusius miestus, kildintinus iš Graikijos ir Romos imperijos miestų, šie dariniai „nebuvo nei centrinės valdžios administraciniai centrai, nei savanoriškos respublikos. Jie buvo kažkas

¹⁶³ Berman H.J., *supra* note 29, p. 78.

¹⁶⁴ Pvz., nuo XVI iki XX., didžiosios revoliucijos - Vokietijos Reformacija, Anglijos revoliucija, Amerikos revoliucija, Prancūzijos revoliucija, Rusijos revoliucija – pakeitė teisės tradiciją. <...> naujosios eros teisininkai pasmerkė senovės papročių „iracionalius bruožus ir drastiškai juos keitė. In Berman H.J., *supra* note 29, p. 77.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 478.

¹⁶⁶ *Ibid.* Berman H.J., *op cit.*, p. 478.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 479.

tarpiška¹⁶⁸. Skirtumai išryškėjo vėliau, kurių atsiradimui turėjo įtakos ekonominiai ir socialiniai veiksniai bei teisiniai institutai. Rytuose sukurti miestai labiau priminė Romos imperinės valdžios administracinės kontrolės centrus¹⁶⁹, karinius centrinės valdžios forpostus. Pilis, apie kurią Rytuose kūrėsi miesto infrastruktūra, nesiejo jos valdovų su miesto gyventojais, ji siejo juos tik su centrine valdžia¹⁷⁰. Vakarų Europos miestai, kildintini iš Graikijos savarankiškų (self-contained) nepriklausomų miestų – valstybių, „kūrėsi šalia rotušės arba prekybos centro“¹⁷¹. Graikiško miesto „centras turėjo tipinę, jam būdingą struktūrą, kurios pagrindą sudarė *agora* – aikštė su pagrindiniais funkciniais pastatais: šventykla (akropolis), prekyvietė ir valdžios namais. Agoroje vykdavo visuotinai laisvų piliečių susirinkimai, kurie sprendavo įvairiausius to miesto – valstybės, jos bendruomenės klausimus“¹⁷², tokius kaip karo, nuosavybės teisės, mokesčių, prekybos ir piliečių ginčus. Šio miesto bendruomenę (lot. „komuna“) siejo korporaciniai ryšiai, visuomenės sutartis (teisių dovanojimo chartija), kuri kaip miesto bendruomenės steigimo dokumentas „įsteigdavo pamatines piliečių „laisves“, paprastai apimdavusias ir žymias savivaldos teises“¹⁷³. Chartija leido jos piliečiams savarankiškai tvarkytis sprendžiant miesto bendruomenės reikalus. Taigi šių miestų atsiradimui ir plėtrai turėjo įtakos ne tik intensyvūs prekybiniai ryšiai, besiplečianti gamyba ir miesto urbanizacija, bet ir šiuos ekonominius santykius įtakojantys teisiniai veiksniai (teisinė sąmonė, teisiniai institutai, teisinė praktika, teismo procedūros, piliečių dalyvavimas miesto valdyme ir įstatymų leidyboje) ir religija (miesto bendruomenės iš esmės sudarė religinės gildijos ir brolijos). Neabejotinai, šie veiksniai tiesiogiai sietini ne tik su miesto piliečių teisėmis ir laisvėmis, miesto teisės ir savivaldos atsiradimu, bet ir su visa Vakarų teisės tradicija bei jos pagrindu besiplėtojančia teisės sistema, kurioje subsidiarumo pagalba buvo institucionalizuota miesto (savivaldos) teisė, piliečių teisės ir asmens laisvės, o kiek anksčiau ir bažnytinės teisės institutas¹⁷⁴, kai bažnyčia „įsisteigė kaip regimas, korporacinis, teisinis darinys, nepriklausomas nuo imperinės, karaliaus, feodalinės ir miesto valdžios“¹⁷⁵. Taigi yra pagrindo teigti, kad miestai Vakarų Europoje - tai civilizacijos plėtros įrodymas, Rytuose - tai struktūros, eliminuojančios bet kokios rūšies savivaldos elementus. Įdomu tai, kad karinės ekspansijos metu užgrobtuose kraštuose buvo kuriami šių visuomenių mentalitetą ir teisinę sąmonę atitinkantys dariniai. Kaip pastebi O. Bretskis, civilizacija, neži-

¹⁶⁸ Berman H.J., *op cit.*, *supra* note 29, p. 471.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Брецкий О., *Принцип субсидиарности в трансформации стран восточной Европы*. Палатычная сфера, М., 2005, с. 68.

¹⁷¹ *Ibid.*, с. 68.

¹⁷² Čaplikas V., *Lietuvos ir Europos Sąjungos regioninė politika*. Kaunas-Vilnius, 2006, p. 55.

¹⁷³ Berman H.J., *supra* note 29, p. 477.

¹⁷⁴ Vakarietiško sąjūdžio (sutapusio su 1054 m. įvykusi Rytų bažnyčios ir Vakarų bažnyčios galutiniu atsiskyrimu) tikslas buvo Romos vyskupą padaryti vienintele bažnyčios galva, dvasininkiją išlaisvinti nuo imperatoriaus, karalių bei feodalų kontrolės ir bažnyčią, kaip politinį bei teisinį esinį, griežtai atriboti nuo pasaulietinių politijų. Šiam tikslui įgyvendinti 1075 m. popiežiaus Grigalijus paskelbė revoliuciją, ir tik po įnirtingų bažnyčios ir imperatoriaus partijų kovų 1170 m. Anglijoje buvo pasiektas kompromisas. In Berman H.J., *supra* note 29, p. 76.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 19.

nanti miesto savivaldos, plėtojama tokiu būdu, kurį ji pati regeneruoja: kariniu principu ir spontanišku persikėlimu. Karinė plėtra regeneruoja tokią struktūrą, kuri paskatino karine ekspansija, o spontaniškas persikėlimas nėra pajėgus sukurti stabilų socialinių struktūrų: paraleliai besiplėtojanti centrinė valdžia, įtvirtina jos organizavimo principus atitinkančia tvarką¹⁷⁶. Šis teiginys pakankamai taikliai apibūdina Rytų civilizacijos visuomenės organizacijos principus. Istorikas K. Rusell, tyrinėjęs Britų imperiją, pastebi, kad kolonistai naujai užkariauotose teritorijose kurdavo jų teisinę sąmonę ir socialines praktikas atitinkančias visuomenės struktūras¹⁷⁷, pagrįstas savivaldos, ir pilietinėmis asmens laivėmis, įkūnijančias tikrąją Vakarų civilizaciją. Šie mokslininkų pastebėjimai leidžia teigti, kad žmogus (visuomenė) gali regeneruoti tik tai, kas jo paties yra įsisąmoninta, kas atitinka vertybines nuostatas ir jo socialinę praktiką. Tokiu būdu galima konstatuoti, kad socialinių sistemų tyrimas pagrįstas tik socialinėmis žmonių praktikomis, eliminuojantis teisinės sąmonės ir teisės tradicijos reikšmę nėra pakankamas visuomenei apibūdinti, ypač tiriant Vakarų bendruomenės raidą. Vakarų visuomenėse sunku įsivaizduoti miestų ir miestelių atsiradimą be miesto teisinės sąmonės ar miesto teisinės sistemos, nes be jų jie „veikiausiai būtų buvę – kaip senovės Romos imperijos miestai - tik administraciniai ir kariniai kokios nors centrinės valdžios <...> forpostai arba – kaip Islamo miestai, tik dideli kaimai, neturintys nepriklausomo pobūdžio, be autonominio vieningos bendruomenės gyvenimo <...> jie niekuomet nebūtų tapę miestais modernia vakarietiška prasme. Jie nebūtų pasižymėję sąmoningu korporaciniu vieningumu ir sugebėjimu organiškai vystytis“¹⁷⁸.

Atsižvelgiant į įvardintus principinius Vakarų ir Rytų socialinių sistemų požymių skirtumus, galima teigti, kad Rytų (tradicinės) visuomenės organizacijos principai yra grindžiami centralizuota valdžia ir jos palaikymo mechanizmais, padedančiais užtikrinti socialinės tvarkos stabilumą. Tuo tarpu, kai tvarkos ir laisvės dichotomija grindžiamoje Vakarų visuomenėje individų ir autonominių darinių veikimo laisvė ir iniciatyvos reikalauja ne tik į materialinius būties poreikius orientuotos organizacijos, nes iniciatyvų, struktūrinių ryšių ir santykių pokyčių kilmę sunku paaiškinti vien socialiniais poreikiais eliminuojant vertybinį aspektą. Laisvas asmens veikimas, grindžiamas prigimtinė teise, negali būti sutalpintas į socialinės būties poreikius. Rytų (tradicinės) visuomenės, atmetančios bet kokias spontaniškai kylančias iniciatyvas (galinčias išprovokuoti socialinės tvarkos griūtį, pakenkti jos stabilumui), tiesiogiai siejamos su valdžios korporatyvizmu ir žmogaus pavergimu¹⁷⁹, nes asmens laisvės (iniciatyvos) besaikis (neteisėtas) ribojimas vardan socialinės tvarkos stabilumo tolygus jo įkalinimui. Vakarų visuomenės socialinis modelis, grindžiamas subsidiarumu (iniciatyvų kėlimu iš apačios) ir autonominių struktūrų sąveika, užtikrina veikimo laisvę ir interesų pusiausvyrą. Centralizuotas, teisiniais imperatyvais ir kolektyvinėmis vertybėmis paremtas, Rytų visuomenės orga-

¹⁷⁶ Брецкий О., *supra* note 170, c. 69.

¹⁷⁷ Rusell K., *The roots of American Order*, N.Y., 1988.

¹⁷⁸ Berman H.J., *supra* note 29, p. 479.

¹⁷⁹ Warnecke H., *Rewolucija kultury przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo fraktalne*. Warszawa, 1999, s. 65.

nizacijos modelis verčia asmenį tenkintis valdžios siūlomu kolektyviniu gerbūviu, nes jo poreikiams individualizuoti nėra tinkamo instrumento, galinčio nustatyti bendro ir individualaus intereso pusiausvyrą. Centralizuotu valdymu grindžiamoje organizacijoje labiausiai nuo centrinės valdžios nutolusių, žemiausioje valdymo grandyje veikiančių socialinių struktūrų (vietos bendruomenių) teisė spręsti komunalinius klausimus yra ribota, nes visa sprendimų galia yra sutelkta centrinės valdžios institucijose, todėl šis modelis natūraliai eliminuoja subsidiarumo idėją, autonominių darinių veikimą ir individo laisvę.

Idomu tai, kad nei vienam viduramžių Vakarų Europos monarchui nepavyko „sukurti imperijos teisinio stabilumo ir lokalių hierarchijų gerovės pagrindu“¹⁸⁰, kaip kad nepavykdavo šių autonominių struktūrų „surikiuoti vieningoje valdžios vertikaloje, tačiau tai nesunkiai pavykdavo padaryti Rytuose“¹⁸¹. Be aukščiau pateiktų pavyzdžių, tokius socialinių sistemų valdymo skirtumus galima paaiškinti tuo, kad Vakarų visuomenės organizacija, paremta subsidiarumo principu, kiekviename valdymo lygmenyje turėjo (tai būdinga ir luominei ir visuomenei santvarkai) legitimacijos nereikalaujančius ir prigimtines teises (ar išimtinę kompetenciją) turinčius autonominius darinius, kai kiekviena asocijuota struktūra (ar individas) pripažindavo ir gerbdavo kitos teises (ypač žemiau stovinčios organizacijos), netrukdydama jas realizuoti. Viduramžių Europos bendruomenė buvo subsidiari, nes šioje socialinės būties organizacijoje nuo jos įsisteigimo „žemesniųjų“ teisės buvo gerbiamos labiau, nei „aukštesniųjų“, ir tai jai būdinga labiau, nei bet kuriai kitai civilizacijai, todėl joje susiformavę hierarchiniai ryšiai turi neginčijamą teisinį pagrindą¹⁸².

Iš pateiktos analizės matyti, kad skirtingas visuomenių mentalitetas, etinės ir socialinės vertybės (nulemtos ankstesnių bendruomenės būties formų) turėjo įtakos visuomenių socialiniam susitvarkymui ir skirtingų civilizacijų atsiradimui. Visuomenės organizavimo principai (iš kurių reikšmingiausiu Vakarų socialinės sistemos struktūravimui laikytinas subsidiarumo principas), užgimę antikos ir Romos imperijos miestuose, veikiami Vakarų ir Rytų kultūros, religijos ir teisės tradicijų, paskatino skirtingų socialinių sistemų (nacionalinių valstybių) atsiradimą ne tik Europoje, bet ir kitose pasaulio civilizacijose.

2.1. Subsidiarumo principo įtaka konfederacijos sandarai

Valstybės sandara apsprendžia vidinį valstybės teritorijos padalinimą, teisinį valstybės teritorinių subjektų statusą, centrinės ir vietos valdžios santykių struktūrą. Valstybės teritoriniam suskirstymui turi įtakos gamtinės – geografinės sąlygos, etninė gyventojų sudėtis, istorinės tradicijos, kultūriniai savitumai ir socialiniai – ekonominiai veiksniai. Mokslinėje literatūroje išskiriamos šios pagrindinės valstybių sandaros formos – unitarinė (vieninga, suvienyta), kurios „sudėtinės dalys netu-

¹⁸⁰ Костюк К., *supra* note 14.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*

ri politinio savarankiškumo¹⁸³ ir federacinė (sudėtinė, jungtinė), „susidedanti iš kelių valstybinių darinių, turinčių ypatingą politinį teisinį statusą“¹⁸⁴. Federacija reiškia, kad kelios valstybės arba istoriškai susiklostę nacionaliniai ar teritoriniai junginiai yra susivieniję į vieną valstybę. Valstybės, įeinančios į federaciją, federalinei valdžiai perduoda tik dalį savo suverenių teisių. Tuo federacija skiriasi nuo unitarinės valstybės, sutelkusios centre visą suverenitetą. Teoriškai negalima nustatyti, kiek valstybingumo turi likti į federaciją susijungusiems valstybėms ir nacionaliniams dariniams, kiek jo reikia perduoti naujai valstybei – tai lemia visuomenės reikmės, socialinių jėgų santykis. Dvilypiam valstybingume slypi federalizmo pavojai – jei centro ir „pakraščių“ interesai nesutampa, pirmasis federacijos raidą kreipia unitarizmo, o pastarieji – konfederacijos linkme.¹⁸⁵ Kitokie valstybių susivienijimai, kai susijungia dvi ar daugiau suverenių valstybių, vadinami konfederacija (valstybių sąjunga, unija, bendrija ir pan.). Taigi „šiuolaikiniame pasaulyje taikiai (o kai kada, deja, ir netaikiai) sanbūviauja unitarinės valstybės, federacijos ir konfederacijos“¹⁸⁶. Pagrindiniais konfederacijos, federacijos ir unitarinės valstybės skirtumais derėtų laikyti disponavimo valdžios galia principus. Subsidiarumo principo taikymo koncepcija šiose valstybių organizacijose skiriasi tuo, kad konfederacijoje jis padeda išlaikyti ją sudarančių valstybių narių disponavimo valdžios galia prioritetą konfederacijos centrinių institucijų atžvilgiu, federacijoje – subalansuoja federalinės valdžios ir federacijos subjektų įgaliojimus ir teisinę jų padėtį, unitarinėje valstybėje – jis padeda sumažinti centrinės valdžios galios koncentraciją, dalį jos perkeliant į žemesnį valdymo lygį. Taigi subsidiarumas yra veiksmingas valdymo galių balansavimo instrumentas, padedantis išvengti per didelės galios koncentracijos bet kurioje socialinėje organizacijoje ir bet kuriame valdžios galia disponuojančiame institute. Subsidiarumo principo paskirtis – įtvirtinti konstitucinę socialinio darinio sandaros formą atitinkantį valdžios galių paskirstymą jį sudarančioms subjektams.

Konfederacija dažniau traktuojama kaip valstybių sąjunga, nei kaip valstybės organizacijos forma, todėl valstybių – konfederacijos narių santykių tyrimas yra priskiriamas tarptautinės teisės sričiai, o konfederacija laikoma tarptautinės teisės subjektu. Subsidiarumo principas padeda įtvirtinti konfederacijos narių disponavimo valdymo galia teisių prioritetą jų sudarytos centrinės administracijos atžvilgiu. Derėtų pastebėti ir tai, kad mokslinėje literatūroje kartais tarp federacijos ir konfederacijos dedamas lygybės ženklas (Šveicarija to pavyzdys, kuri pradėta kurti dar 1291 m. ir iki XIX a. vidurio buvo konfederacija¹⁸⁷, vėliau peraugo į federaciją).

¹⁸³ Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Энтин Л. М. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2004, с. 153.

¹⁸⁴ *Ibid.*, с. 153.

¹⁸⁵ Gaižiūnas J., *Nacijos tapsmas: lietuvių tauta istorijos ir dabarties kryžkelėse*. Vilnius, 1990, p.49 -50.

¹⁸⁶ Rinkos ūkio pasaulyje yra trys politinės ir ekonominės galios regionai (centrai): Japonija, kuri yra unitarinė valstybė (kaip ir nuo jos neatsilieanti, pagal atskirus ekonominius rodiklius ir ją lenkianti Kinija - V. K. pastaba), JAV – federacinė valstybė, ES – valstybių konfederacija. *Ibid.*, p. 45;

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 46.

Jei socialiniame darinyje valdymo galia priklauso sąjungos subjektams (valstybėms, kitiems konfederaciją sudariusiems nacionaliniams – teritoriniams junginiams, kurie valdžios galią (ar jos dalį) perduoda (deleguoja) jų sudarytai centrinei administracijai, tokia organizacija laikytina konfederacija (valstybių, kitų politinių – teritorinių junginių sąjunga). Jei valdymo galia kyla iš centrinės valdžios, kuri dalį jos deleguoja administraciniais teritoriniams vienetams, tuomet derėtų kalbėti apie unitarinį darinį (vieningos valstybės organizaciją). Tuo atveju, kai valdžia yra padalinta tarp federalinės valdžios ir federacijos subjektų, o išimtinės kompetencijos turinys (dėl teisinės subjektų padėties) iš anksto yra nulemtas (kylantis iš prigimtinės federacijos subjektų teisės), tokį valstybės darinį derėtų laikyti federacija (suvienyta valstybe).

Konfederacijoje valdžios galios šaltinis (bendroji kompetencija) yra valdomas valstybių narių. Kiekvienas jos narys yra suverenus ir turi didelę veiksmų laisvę vidaus ir užsienio politikoje. Konfederacijos narių centrinei valdžiai suteikta kompetencija yra išvestinė, todėl jos veikimas yra visiškai priklausomas nuo valstybių – konfederacijos narių. Centrinės administracijos įgaliojimai yra įtvirtinti konfederacijos sutartyje. Konfederacijų susivienijimo pobūdis yra skirtingas, nuo formalaus (silpni organizaciniai valstybių narių ryšiai) iki itin glaudaus (kai kuriami bendri konfederacijos organai, pvz., Europos Sąjungos). M. Romeris konfederaciniams susivienijimams priskiria „vadinamąsias administracines unijas (*sui generis* konfederacija), įvairaus pobūdžio sąjungas. Savotiška konfederacijos forma - personalinė unija (kai vienas asmuo yra dviejų atskirų valstybių vadovu, pvz., Lenkijos – Lietuvos) arba realinė unija (pavyzdys – Austrijos – Vengrijos iki Pirmojo pasaulinio karo)¹⁸⁸. Taigi konfederacija nepriskirtina valstybių sandaros formai ir laikytina tarptautiniu teisės subjektu, todėl bet kurių valstybinį statusą turinčių subjektų susijungimas tam tikriems bendriems klausimams (tarptautiniams, gynybos ir pan.) spręsti (pvz., JAV arba Vokietija pradiname valstybės teritorinio vienijimosi etape) laikytinas konfederacija.

Viena iš pirmųjų susidariusių konfederacijų - Šveicarija. Ji gal būt vienintelė pasaulyje daugiatautė valstybė, be didelių nacionalinių prieštaravimų daugiau kaip šimtmetį egzistuojanti federacijos pagrindais¹⁸⁹. 1290 m. buvo įsteigta taip vadinama *Amžinoji Sąjunga*, kurią tuomet sudarė trys vadinamieji miškų kantonai – Uris, Švicas ir Untervaldas¹⁹⁰, dabar Šveicariją sudaro 23 kantonai, kurie turi savo parlamentus, vyriausybes, teismus ir kitas valdymui būtinas institucijas. Jos valdymo sistema pasižymi itin aukštu decentralizacijos laipsniu. Minėtos organizacijos modelis pagrįstas subsidiarumo principu - konfederacijos kūrimas kilo iš apačios iš

¹⁸⁸ Romeris M., *Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai*, Vilnius, 2008, pabaiga – p. XXI.

¹⁸⁹ Jos tautas gana sunku pavadinti nacijomis, nes dauguma gyventojų sudarantys vokiečiai, prancūzai, italai yra kaimyninėse valstybėse gyvenančių nacijų etninės dalys. Jos nuo neatmenamų laikų atsiskyrė, tačiau ne etniškai, o socialiniais ir ekonominiais interesais. In Gaižiūnas J., *supra* note 185, p. 46.

¹⁹⁰ Prie Šveicarijos vėliau prisijungė dar penki kantonai: Liucerna, Ciūrichas, Glarus, Cūgas ir Bernas. Pralaimėję kovas Habsburgai 1389 m. pripažino 8 kantonų Konfederaciją, kurią 15 a. dar papildė Frebiurgo ir Zoloturno kantonai. Kito šimtmečio pradžioje ji išsiplėtė iki 13 kantonų. Konfederacija tokios sudėties išbuvo iki 18 a. pabaigos. In Čaplikas V., *supra* note 172, p. 57.

„valstietiškų bendruomenių, suvokiant galimybę burtis į stiprią valstybinio tipo teritorinę regionų – kantonų sąjungą¹⁹¹. Pagal 1848 m. Šveicarijos konstituciją kantonai suteikia federalinei valdžiai tik tuos įgaliojimus, kurie būtini centriniam administravimui atlikti (bendrojo pobūdžio klausimams spręsti), tačiau sprendžiant likusius klausimus jie yra visiškai savarankiški, ir jokia centrinė administracija negali jų sprendimų riboti. Tai „ypatingas tokios kooperacijos atvejis, išskyrus kai kuriuos momentus antikinėje Graikijoje“¹⁹². Per visą savo egzistavimo laikotarpį Šveicarija išliko atspari karams ir tarpvalstybiniams konfliktams Europoje, jos socialinės struktūros patvarumas, aukštas ekonominio išsivystymo lygis daugeliui valstybių yra gero valdymo pavyzdys. Ir nors Šveicarijos modelis mokslinėje literatūroje nurodomas kaip plačią autonomiją kantonams suteikiantis politinis darinys, tačiau kai kurie tyrėjai laikosi kitos nuomonės. Pvz., Šveicarijos istorikas B. Mesmer viename iš savo straipsnių „Be naujų mitų“ (B. Mesmer. Kein neuer Mytho, 1992) įspėja apie pavojingą šveicariškos federacijos mitologizavimą, teikiant jį kaip siektiną politinių– teisinių sistemų organizacijos pavyzdį.¹⁹³ Anot jo, nors šios konfederacijos funkcionavimui naudojami du valdymo decentralizavimui reikšmingi principai – federalizmas (suprantamas kaip valdymo galios dekoncentravimas) ir subsidiarumas (kaip nuolatinis įgaliojimų perskirstymas personalinės ir kolektyvinės autonomijos naudai)¹⁹⁴, kartu pastebima ir tai, kad pagrindinė diskusija dėl valdymo galių paskirstymo Šveicarijoje vyksta ne tarp municipalitetų ir kantonų, bet tarp kantonų ir konfederacinės valdžios. Žemiausios valdymo grandies interesų atstovavimą gelbsti tik tai, kad beveik du trečdalius kantonų valdymo organų sudaro municipalitetų atstovai, todėl šios struktūros išlieka gyvybingos ir centrinė kantonų valdžia nepajėgia municipalitetų nustelbti. Šis socialinės sistemos struktūravimo modelis, kaip iš apačios kylančių interesų „grandinė“ pasiekia aukščiausią valdymo lygmenį, akumuliuodama žemiausių socialinių darinių preferencijas. Įdomu tai, kad Lietuvoje XX a. pradžioje įsteigta dvipakopė vietos savivaldos sistema turėjo tam tikrų panašumų su Šveicarijos savivaldos modeliu, užtikrinančiu žemesniųjų savivaldos institucijų dalyvavimą aukštesniosios grandies savivaldos struktūrose jose atstovaujant gyventojų interesams¹⁹⁵. Manytina, kad Šveicarijos patirtis (grindžiama subsidiarumu, įtvirtinančiu kantonų teisių primatą centrinės administracijos atžvilgiu) galėjo turėti įtakos pasirenkant federacinį valstybės valdymo modelį ne tik JAV, bet ir Vokietijoje, Austrijoje, Belgijoje, Meksikoje, Bra-

¹⁹¹ Čaplikas V., *supra* note 172, p. 57.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Нейф, Р. *Да здравствует децентрализм!*: [Пер. с нем.] / Роберт Нейф ; Friedrich Naumann Stiftung. М. : МАКС-пресс : Фонд Ф. Науманна [interaktyvus] 2002 [žiūrėta 2011-02-21], <www.libinst.ch/publikationen/LI-Nef-Non-Zentralismus-ru.pdf>

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Lietuvos dvipakopėje savivaldos sistemoje veikė seniūnijos (žemesnio lygmens savivaldos dariniai) ir valsčiai (aukštesnio lygmens savivaldos institucijos). Valsčiaus taryba buvo sudaroma iš seniūnijų atstovų ir valsčiaus viršaičio. Geresniam interesų atstovavimui užtikrinti Valsčiaus taryba turėjo teisę rinkti savo atstovus į Apskrities tarybą (regioninio lygmens institucija). Toks interesų atstovavimo mechanizmas neabejotinai buvo grindžiamas subsidiarumo principu, kai mažiausio socialinio darinio interesai yra akumuliuojami aukštesnėje valdymo grandies struktūroje.

ziliroje, tam tikra prasme ir ES, nes valstijos ar panašūs federacinės valstybės vienetai daugiausia susikūrė ne tautiniu pagrindu¹⁹⁶. Ir nors iki šiol dėl Europos Sąjungos organizacinio modelio yra diskutuojama - Europos Sąjunga pagal skirtingą jos sąrangos suvokimą laikoma konfederacijos (valstybių sąjungos) ir federacinės (sąjunginės, suvienytos) valstybės požymių turinčia organizacija¹⁹⁷, vis dėlto pvz., J. Gaižiūnas mano, kad ES atitinka konfederacijos požymius. Susivienijimas įteisingas sutartimi, jis nėra valstybė, o valstybių sąjunga¹⁹⁸, nes „konfederacija reikalinga ir efektyvi ten, kur įvairias nacijas atstovaujančios valstybės, kurios viena nuo kitos skiriasi nacionaliniais ypatumais, dažniausiai ir ekonominės, socialinės bei kultūrinės raidos lygiais.¹⁹⁹ Kartu galima pastebėti, kad Europos Parlamento įsteigimas ir jo sudarymo principai leidžia manyti, kad ES piliečių (ar mažiausių nacionalinių vietos bendruomenių) interesai gali pasiekti aukščiausias ES valdymo institucijas, jei šiems interesams bus tinkamai atstovaujama. Akivaizdu ir tai, kad ši valstybių Sąjunga stovi „ant federacijos slenksčio“²⁰⁰, sudarydama „tarptautinėje bendruomenėje specifinį ansamblį“²⁰¹, kurio tolimesnė plėtra tiesiogiai priklauso nuo Europos bendruomenės pasirinkimo: taikyti ar atmesti principinę subsidiarumo sampratą, pagrindinius valdžios svertus patikėti vietos bendruomenės interesams atstovaujančiai valdžiai, ar ir toliau galios pusiausvyros centrą stumti nuo nacionalinės valdžios Bendrijos institucijų link²⁰²

2.2. Subsidiarumo principo institucionalizavimas federacinėje valstybėje

Subsidiarumas dėl centralizuotai valdomų socialinių sistemų ilgą laiką nebuvo populiarus. Visuomenės organizacijose dominavo autoritarizmo principais grindžiamas centralizuotas socialinių sistemų valdymas (tai būdinga imperijoms - pvz., Romos, Rusijos, Prancūzijos imperijoms ir monarchijoms - pvz., Anglijos, Švedijos monarchijoms), kuriose dominavo vienvaldystė, vadovams priklausė visa viešoji valdžia. Subsidiarumas, pripažįstantis socialinės tvarkos struktūravimą „iš apačios“ ir atmetantis bet kokią biurokratinį jos kūrimą „iš viršaus“, skatino reformuoti unitarines valstybių valdymo sistemas, įtvirtinant juose demokratiškesnį disponavimo valdžios galia būdą, ir pereiti prie federacinio valstybės valdymo modelio. Subsidiarumo principas, skatinantis federalizму ir savivalda grindžiamų valstybių valdymo sistemų kūrimąsi, XX a. tapo pagrindiniu jų struktūravimo instrumentu valdžios galios koncentracijai aukščiausiam valdymo lygmenyje sumažinti. Tai paskatino federacinių valstybių Europoje kūrimąsi. Greta ne vieną šimtmetį funk-

¹⁹⁶ Gaižiūnas J., *supra* note 185, p. 46.

¹⁹⁷ Heř. P., *supra* note 193.

¹⁹⁸ Gaižiūnas J., *supra* note 185, p. 46.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Chagnollaund D. *Droit contemporain*. tome 1, 4e edition, Paris: Armand Colin, 2005, p. 127.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 127.

²⁰² Cairns W., *Europos Sąjungos teisės įvadas*. Vilnius, 1999, p. 138.

cionuojančių „klasikinių“ federacijų (JAV, Kanados, Meksikos, Argentinos, Šveicarijos ir kt.) įsisteigė naujos: Belgija - Europoje, Indija, Pakistanas - Azijoje ir Nigerija - Afrikoje²⁰³. Federalizmas kaip ir subsidiarumas Europoje suprantamas skirtingai. Kai kuriose šalyse (pvz., Italijoje, Belgijoje) federalizmas tai politinių grumtynių šūkis tiems, kurie siekė padalinti centralizuotą nacionalinę sistemą į sudedamąsias dalis²⁰⁴. Vieniems federalizmas - tai būdas federacinių subjektų iniciatyvoms išlaisvinti, kitiems - tai galimybė išlaikyti struktūrinės įvairovės vienovę vieningame valstybės darinyje (pvz., Vokietijoje). Federalizmas federacinėje valstybėje reiškia federalinės valdžios ir federacijos subjektų išimtinių kompetencijų nustatymą. Subsidiarumo principo vaidmuo federacinėje valstybėje yra platesnis – įtvirtinti disponavimo valdžios galia mechanizmus, t. y. ne tik atriboti federalinės valdžios ir federacijos subjektų kompetencijas, taip padidinant pastarųjų galimybes savarankiškai spręsti specifinius jų teritorijos gyventojų klausimus, bet ir užtikrinti valdžių sąveiką siekiant bendrųjų valstybės tikslų. Todėl subsidiarumo principas federacinėje valstybėje nėra tik federalinės valdžios ir federacijos subjektų funkcijų atribojimo instrumentas, jis kartu „reiškia skirtingų valdžios lygmenų sąveikos mechanizmą“²⁰⁵ įgyvendinant konstitucijoje įtvirtintas išimtines subjektų kompetencijas. Vadinasi, kiekviena valdžios institucija federacijoje turi pareigą ne tik bendradarbiauti reguliuojant valdymo procesus, bet ir papildyti viena kitą įgyvendinant bendruosius valstybės tikslus. Taigi subsidiarumas, kaip interesų diferencijavimo ir bendrųjų tikslų siekimo valstybėje priemonė sukuria darnų institucinės sistemos veikimą federacinės valstybės organizacijoje. Paryškintas federalizmo ir subsidiarumo principų sąvokų skirtumas leidžia geriau suvokti federacinės valstybės valdymo sistemos specifiką, kurios funkcionavimui vien federalizmo, kaip federalinės valdžios ir federacijos subjektų kompetencijų atskyrimą įtvirtinančio principo nepakanka. Subsidiarumas, papildydamas federalizmo nuostatas, į vieningą visumą sujungia autonomiškai veikiančias federacinės valstybės valdžios struktūras, užtikrindamas harmoningą visos sistemos veikimą.

Federacinės valstybės skiriamasis požymis – tai valdžios galios pusiausvyros įtvirtinimas valstybės lygmenyje, pabrėžiant federacijos narių lygiateisiškumą ir suverenitetą. Nors federacijos subjektai paprastai neturi teisės išstoti iš federacijos, tačiau tam tikrą suverenitetą yra išsaugoję (pvz., leisti vietos įstatymus, sudaryti valdžios institutus). W. S. Livingston teigia, kad „federacijos sistema - tai ne tiek valstybės sandaros forma, kiek priemonė, leidžianti atskleisti ir išlaikyti visuomenės federacinę prigimtį, kurią nulemia vieningą socialinį organizmą sudarančios ekonominės, socialinės, kultūrinės ir politinės jėgos.“²⁰⁶ Federacija kartu reiškia aiškų ir griežtą federalinės valdžios ir federacijos subjektų vaidmens ir funkcijų atribojimą, nors minėtos valdymo sistemos dalyvių ir jungia bendri tikslai srityse, kurios pagal konstituciją yra išimtinė jų kompetencija. Federacinės valstybės terito-

²⁰³ Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Л. М. Энтин Л. М., *supra* note 183, с. 160.

²⁰⁴ *Ibid.*, с. 36.

²⁰⁵ Чиркин В.Н., *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)*. М., 2001, с. 162.

²⁰⁶ Livingston W. S., *Federalism and Constitut Change*. Oxford: Clarendon Press, 1956, p. 1-2

rija yra suskirstyta į savarankišką teisinį statusą turinčius autonominius darinius – federacijos subjektus, kurių išimtinę kompetenciją ir santykius su federaline valdžia nustato šalies konstitucija. Valdžios svertų tarp centrinės valdžios ir teritorinių darinių (federacijos subjektų) pasiskirstymas – tai „konstitucinės sutarties tarp dviejų valdymo lygių produktas, kurio nei viena iš šalių negali pakeisti ar atšaukti“²⁰⁷. Todėl federacinėje valstybėje subsidiarumas suprantamas kaip federalinės valdžios ir federacijos subjektų konstitucinis susitarimas veikti kartu ir tvarkyti bendruosius reikalus išimtinės kompetencijos ribose. Federacijos subjektai yra pilnateisiai galios valdytojai ir federacijos teritorijos ribose veikia savarankiškai. Teritorinė valdžios organizacija federacijoje ypatinga tuo, kad joje tarp centrinės valdžios ir federacijos subjektų egzistuoja horizontalūs (subsidiarumo) ryšiai, kai veikiama griežtai nustatytų įgaliojimų ribose. Taigi federacija suponuoja horizontaliais subjektų ryšiais pagrįstą sistemos veikimą, kurioje federaciniai dariniai nėra vieni kitiems subordinuoti, federalinė valdžia veikia paraleliai - greta federacijos subjektų, kurie turi suverenias teises savarankiškai tvarkyti federacijos subjekto teritorijoje. Atsižvelgiant į tai, kad federacinėje valstybėje valdžios galių paskirstymas struktūruojamas horizontaliai, todėl subsidiarumas joje reiškia ne tik išimtinės kompetencijos federacijos subjektams pripažinimą, bet ir paritetinį federalinės valdžios ir federacijos subjektų ryšių nustatymą, kartu jis reiškia ir visų valdžios lygmenų sąveiką, jų bendradarbiavimą ir savitarpio pagalbą reguliuojant visuomeninius santykius valstybės organizacijoje. Federacijos subjektas gali kreiptis pagalbos į federalinę valdžią arba perduoti jai dalį savo įgaliojimų klausimams spręsti, jei jų sprendimas valstybės mastu būtų efektyvesnis. Galimybę įsiterpti į federacijos subjektams patiktų klausimų sprendimą turi ir federalinė valdžia, jei mano, kad klausimo sprendimas yra susijęs su visos federacijos gyventojų interesais. Vis dėlto federalinės valdžios veikimas federacijos subjekto teritorijoje yra apribotas, ji gali leisti tik bendrojo pobūdžio įstatymus, palikdama laisvę federacijos subjektams teisinius santykius reguliuoti atsižvelgiant į jų teritorijų specifiką ir gyventojų poreikius.

Federacinėje valstybėje federacijos subjektai (kantonai, valstijos, žemės ir pan.) turi politinį – teisinį statusą, todėl, disponuodami valdžios galios šaltiniu, jie gali leisti vietos įstatymus, su kuriais valstybės įstatymai nekonkuruoja. Federacinėje valstybėje veikia vieninga teisės sistema. Valstybės mastu leidžiami įstatymai turi viršenybę - joks federacijos subjekto įstatymas negali prieštarauti valstybės konstitucijai ir įstatymams, todėl centrinės valdžios ir federacijos subjektų teisinio reguliavimo dalykas ir kompetencijos yra griežtai atskirti ir apibrėžti Konstituciniame akte. Centrinė valdžia reguliuoja tuos teisinius santykius, kurie nėra priskirti federacijos subjektų kompetencijai. Federacijos subjektai gali turėti savo konstituciją, rinkti valdžią (įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją), formuoti teismų sistemą.

Federacijos subjektų teritorijos viduje gali veikti skirtingas administracinis – teritorinis suskirstymas su savivaldžiomis ar autonominėmis struktūromis. Paprastai federacijos subjektų teritorija yra suskirstyta į teritorinius administracinius vie-

²⁰⁷ Osaghae E. A., *Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralisation*. Piblius// The Journal of Federalism. Winter 1990.V. 20. Nr 1: 85

netus, turinčius regioninę ir vietos lygmenį. Regionai neturi teisinio statuso, bet turi atitinkamus įgaliojimus regioninio lygmens klausimams spręsti (ES įkūrimas paskatino pvz., Vokietijos, Belgijos regionus siekti didesnės įtakos ES politikos formavime, svarstant regionų finansavimo klausimus). Federacijos subjekto teritorijoje greta regioninio lygmens institucijų veikia ir vietos savivaldos organizacijos (žemiausia valdymo grandis federacinėje valstybėje). Minėti dariniai yra administraciniai teritoriniai vienetai.

Subsidiarumo principo reikšmė federacinės valstybės struktūravimui yra neabejotina. Neatsitiktinai, federacinei sistemai identifikuoti greta kitų šių struktūrą institucionalizuojančių principų mokslinėje literatūroje²⁰⁸ nurodomas ir subsidiarumo principas. Pvz., S. Šachrai teigia: „išvada, kad konkreti valstybė laikytina federacija, pagrįsti, būtina išskirti šiuos esminius federalizmo principus: federacijos vieningumo principas, federacijos subjektų institucinio savarankiškumo principas, federacijos subjektų valdžios realizavimo federaciniame lygmenyje principas, subsidiarumo principas, federacijos subjektų lygiateisiškumo principas“²⁰⁹. Pritariant šiai nuomonei, derėtų dar kartą akcentuoti, kad „pati federalizmo sąvoka yra tokia pat dviprasė kaip ir subsidiarumas“²¹⁰ Europos Sąjungoje, kurio interpretacijų turinys taip ir lieka hermeneutine paslaptimi Europos bendrijos teisėje. Kita vertus, federalizmo esmė federacinėje valstybėje - tai subsidiarumo idėja grindžiamas struktūrinių elementų institucionalizavimas vieningos sistemos darinyje. Šiuos teiginius pagrindžia teikiami federacinių valstybių sandaros ir institucinių struktūrų funkcionavimo juose pavyzdžiai.

Vienos pirmųjų subsidiarumo principu pagrįstą federacinės valstybės modelį įgyvendino Jungtinės Amerikos Valstijos (toliau vadinama - JAV arba Jungtinės Valstijos). Federaciją įkūrė trylika kolonijų, kurių atstovai 1776 m. paskelbė nepriklausomybę nuo Didžiosios Britanijos. 1787 m. Filadelfijoje buvo pasirašyta Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija²¹¹, skelbianti JAV įkūrimą. Pradžioje dėl disponavimo galia sistemos ši organizacija labiau priminė konfederaciją. Valstijos sutiko apsijungti į konfederaciją su sąlyga, kad bus pilnai išlaikytas jų suverenitetas, tačiau ilgainiui, išsaugodamos didesnę dalį savarankiškumo, jos prarado savo suverenitetą. Ir nors jis kai kuriose valstijų konstitucijose ir atsispindi, tačiau šiandieną valstijos neturi teisės išstoti iš JAV - nedisponuoja secesija - atsiskyrimo teise²¹². JAV Konstitucijoje žodis suverenitetas nėra minimas, tačiau visuotinai pripažįstama, kad suvereni yra Valstijų federacija. Be to, federalinės valdžios leidžiami įstatymai turi viršenybės teisę – jiems negali prieštarauti joks valstijų įstatymas. Federalinės valdžios įstatymai tampa ir valstijų teisinės sistemos dalimi. Iš

²⁰⁸ Шахрай С.М., *Конституционное правосудие в системе российского федерализма*. М., 2001, с. 42.

²⁰⁹ *Ibid.*, С. 42.

²¹⁰ Cairns W., *supra* note 202, p. 36.

²¹¹ Konfederacijos ir amžinos sąjungos straipsniai buvo pirmasis dokumentas, laikytas pirmąja JAV konstitucija, tačiau JAV konstitucija, kaip pagrindinis JAV dokumentas, pakeitė Konfederacijos straipsnius. In Christian G. Fritz, *American Sovereigns: The People and America's Constitutional Tradition Before the Civil War*, Cambridge University Press, 2008.

²¹² Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Л. М. Энтин Л. М., *supra* note 183, с. 484.

esmės, minėti teisės galiojimo JAV principai yra adekvatūs ir ES teisei sistemai, jos santykyje su nacionalinių valstybių teise. Šiuo metu JAV sudaro penkiasdešimt valstijų federalinės apygardos, keletas atskirų teritorijų bei užjūrio autonomijų. Apsijungusių valstijų gyventojai įgijo JAV pilietybę, kartu jie liko autonominių statusą išsaugojusios valstijos nariais. Ir nors nemažai klausimų (gynybos, ekonominiai, socialiniai ir kultūros ir kt.) patikėti Piliečių atstovybei – JAV Kongresui, tačiau „tie įgaliojimai, kurių valstijos nedeleguoja JAV, lieka valstijoms“²¹³, nes pagal JAV Konstitucijos 10 straipsnį „įgaliojimai, kurie nėra šios Konstitucijos deleguoti Jungtinėms valstijoms ir kuriuos įgyvendinti atskiroms valstijoms Konstitucija nedraudžia, lieka šioms valstijoms arba tautai“²¹⁴. JAV federalizmo teorija yra grindžiama šiomis subsidiarumo nuostatomis – teisės dualizmo ir kooperacijos principais, kurie skirtingais šios valstybės vystymosi laikotarpiais išlieka kaip pagrindinė teisinė doktrina. Subsidiarumo nuostatų taikymą federacijoje žymi racionali demokratijos ir valdžios decentralizavimo principais pagrįsta valdymo sistema, besiremianti sprendimų priėmimu arčiau valstijos gyventojų: „subalansuotas įgaliojimų paskirstymas tarp centro ir valstijų padeda išvengti abipusės galimybės įsiterpti į funkcijų vykdymą, taip pat išsaugoti būtiną centro ir valstijų bendradarbiavimą.“²¹⁵ Galima teigti, kad subsidiarumo principas šioje federacijoje yra nuosekliai įgyvendintas, nes federalinės valdžios ir valstijų kompetencijos yra aiškiai atribotos, valstijose veikia kelių valdymo lygmenų sistema (grafystės – regioninis lygmuo ir vietos savivalda, kurioje taikomos skirtingos savivaldos sistemos, veikia kelių lygmenų rinkimų sistema (yra renkama federalinė ir valstijų valdžia, taip pat vietinė valdžia), valstijos turi įstatymų leidybos teisę, JAV valdžios institute taikomas aiškus valdžių kompetencijų atribojimas („stabdžių ir atsvarų“ politikos principas – apie tai plačiau kitoje disertacijos dalyje).

Kitas federacijos Europoje pavyzdys yra Vokietija. Vokietijos valstybės santvarka yra viena iš unikalusių subsidiarumo principu grindžiamų valstybės organizacijų Europoje. 1871 m. Bismarkui pavyko (kaip jis teigė: „geležimi ir krauju“²¹⁶) sujungti Vokietijos žemes į vieningą valstybę. Vėliau, pokarinėje Europoje Vokietija buvo viena pirmųjų valstybių, kuri pasirinko decentralizuotą federacinį valstybės valdymo modelį. Demokratizavusi institucinę valstybės valdymo sistemą, ji atkūrė istorines žemes, kurioms suteikė didelį savarankiškumą. Šios žemės kaip ir Šveicarijos kantonai turi savo vyriausybes, parlamentus, įstatymų leidybos teisę, biudžetus. Suteiktos kompetencijos ribose vykdo užsienio politiką.²¹⁷ Taigi Vokietijos valdžia, remdamasi subsidiarumo koncepcija, sėkmingai sureguliuavo federalinės valdžios ir federacijos subjektų (žemių) teisinius santykius, išsaugodama istorinių Vokietijos žemių autonomiją ir jų veikimo laisvę. Neatsitiktinai, Konvento dėl Europos ateities dokumentuose yra pabrėžiama: „subsidiarumo principas yra filo-

²¹³ Bóka É. *op. cit.*, *The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought (A historical survey)*: Working Paper, Budapest, 2005, p. 10.

²¹⁴ Конституция Соединенных Штатов Америки. Москва, 1995, с. 22.

²¹⁵ Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Л. М. Энтин Л. М., *supra* note 183, с. 485.

²¹⁶ *Ibid.*, с. 596.

²¹⁷ Čaplikas V., *supra* note 172, p. 59.

sofinis principas, paimtas iš Bažnyčios socialinės doktrinos ir 1949 m. pritaikytas vokiečių federalizmui, o 1992 metais ir Bendrijos teisei²¹⁸. Iš tiesų, kad subsidiarumo doktrinai (kaip ir solidarumo principui) Vokietijoje skiriamas nemenkas dėmesys patvirtina ir XX a. vokiečių mokslo ir teologijos darbai (pvz., O. Nell-Breuningo²¹⁹), kuriuose išdėstyta požiūris į subsidiarumo principą padėjo pagrįsti įvairių autonominių darinių (šiuo atveju Vokietijos žemių autonomiją) statuso reikšmę vieningame federacinės valstybės darinyje. Galima sakyti, kad subsidiarumo pagalba net ir padalintai Vokietijai (VFR ir VDR) formaliai pavyko išlikti vieningai, todėl jų susijungimas nebuvo itin problemiškas, o noras ekonomiškai paremti VDR demonstravo didelį vokiečių tautos solidarumą. Vokietijos decentralizuota valdymo sistema, žemių savarankiškumas ir racionalus šalies ūkio tvarkymas (socialiai orientuota rinka) valstybėje yra geros krikščioniškojo subsidiarumo (federalizmo, autonomijos, vietos bendruomenių iniciatyvų palaikymo) ir solidarumo (socialinio teisingumo) nuostatomis grindžiamos politikos pavyzdys.

Subsidiarumo principo reikšmė federacinės valstybės sandarai yra akivaizdi. Remiantis juo: (1) institucionalizuojama valstybės valdymo galia, valdžios svertus padalinant federalinei valdžiai ir federacijos subjektams; (2) konstitucionalizuojamas federacijos subjektų teisinis statusas ir išimtinės kompetencijos; (3) hierarchinė valdžios struktūra pakeičiama horizontaliais institucijų ryšiais ir jų tarpusavio sąveika; (4) federacijos subjektų teritorijoje įtvirtinama kelių valdymo lygių sistema (regioninis ir vietos lygmuo); (5) skirtinguose valstybės valdymo lygmenyse sukuriamos prielaidos veiksmingiems (atitinkantiems ne tik federacijos bendruosius tikslus, bet ir specifinius federacijos subjektų ir vietos gyventojų poreikius) sprendimams priimti; (6) subsidiarumas federacijoje nėra tik federalinės valdžios ir federacijos subjektų funkcijų atribojimo instrumentas, jis kartu reiškia skirtingų valdžios lygmenų sąveikos mechanizmą įgyvendinant konstitucijoje įtvirtintas išimtinės subjektų kompetencijas.

2.3. Subsidiarumo principo taikymas unitarinių sistemų valdyme

Kaip minėta, pasaulyje unitarinės valstybės sandara ir toliau išlieka dominuojančia. Ji būdinga Anglijai, Graikijai, Lietuvai, Prancūzijai, Švedijai, Kinijai, Japonijai ir kt. pasaulio valstybėms. Ne visos čia paminėtos valstybės buvo unitarinės. Pvz., Graikija anksčiau „nebuvo vieninga valstybė, nes savarankiški miestai – poliai tarpusavyje lenktyniavo, kovojo, siekdami tapti pirmaujančiu ir vadovujančiu, pagrindiniu miestu“²²⁰. Tai patvirtina ir įnirtingos Atėnų ir Spartos kovos dėl įtakos sąjunginėje miestų valstybėje²²¹, kurios struktūra rėmėsi federacijos principais. Lietuvai (kaip ir Graikijai) anksčiau buvo būdinga federacinė valstybės sandara. Lietuvos teritorijos valdymas dar ankstyvaisiais viduramžiais (XII–XII a. susifor-

²¹⁸ *Europos Ateities Konvento dokumentai, supra* note 111, p. 3.

²¹⁹ Nell-Breuning O. V., *supra* note 43, p. 140.

²²⁰ Čaplikas V., *supra* note 172, p. 55.

²²¹ *Ibid.*

mavo lietuviškų žemių politinė karinė sąjunga, kai Lietuvos didysis kunigaikštis Mindaugas užbaigė vienyti žemes²²²), taip pat Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės laikotarpiu (kai valstybė buvo padalinta į atskiras kunigaikštystes, kurias apjungė Vyriausiojo kunigaikščio institucija) bei 1569 m. sudarius Liublino uniją (lot. unio – susivienijimas, sąjunga²²³), „Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė susijungė su Lenkija į federacinę Lenkijos ir Lietuvos valstybę Žečpospolitą (Respubliką)“²²⁴) buvo decentralizuotas ir grindžiamas federalizmo principais, atspindėjo Vakarų visuomenėms būdingas vertybes ir teisės institutus (miestų savivaldą, galimybę dalyvauti įstatymų leidyboje (Kunigaikščio sudarytose Ponų tarybose patariamiosios institucijos teisėmis, vėliau Seimelių darbe – apie tai plačiau kitoje disertacijos dalyje). Anot prof. P. Kavaliausko: „dar savo valstybingumo aušroje mūsų pirmoji valstybė – Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė – atstovavo ne ką kitą, o pirminių valstybinių darinių, vadinamųjų žemių (*terra*), konfederaciją“²²⁵.

Ir nors daugelio unitarinių valstybių sandaros turi daug panašumų, tačiau teritorinis – administracinis jų suskirstymas nėra vienodas dėl gamtinių – geografinių teritorijos ypatumų, istorinių – etnokultūrinių tradicijų, didesnės ar mažesnės valdymo sistemos centralizacijos, skirtingo valstybės valdžios galios koncentracijos laipsnio, ir neabejotinai, dėl savivaldos lygio bei specifinių teritorinių darinių (pvz., autonomijų) buvimo valstybėje.

Unitarinės valstybės modelis yra priešingybė ne tik konfederacijai, bet ir federacinei valstybės organizacijai, nes ji pasižymi sistemos vieningumu, jos ne dalomumu į atskirus teritorinius darinius. Unitarinės valstybės teritorijoje veikia administracinių vienetų, neturinčių juridinio asmens statuso, sistema. Jų teisinę padėtį paprastai nustato Konstitucija ir/ arba įstatymas. Skiriamasis unitarinės valstybės bruožas yra valstybės valdžios vieningumas politiniu ir teritoriniu aspektu: „unitarinė valstybė yra ta valstybė, kurios visas galios šaltinis yra vienas. Tai yra teritorinės galios monolitas. Todėl joje yra centro valdžia, iš kurios visos galios dispozicijos išeina, ir pats teritorinis valstybinis junginys yra vieningas: jame yra viena valdžia, viena teritorija ir viena tauta (populus)“²²⁶. Politinės galios institutas joje sukoncentruotas aukščiausiose valstybės valdžios ir valdymo institucijose. Atsižvelgiant į tai, kad unitarinėje valstybėje bendroji kompetencija priklauso centrinei valdžiai, vietos (ar regionų) valdžios kompetencija yra išvestinė, todėl valstybės ir žemesnio valdymo lygmens institucijų įgaliojimai nėra atskirti. Unitarinėje valstybėje valdymas yra paremtas hierarchiniais (vertikaliais) pavaldumo ryšiais - funkci-

²²² *Lietuva žemėlapiuose*. 1999, p. 5.

²²³ Vaitkevičiūtė V., *supra* note 32, p. 1082.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Istorinės baltų žemės, susiformavusios autonomiškų kunigaikštysčių pagrindu, palaipsniui prarado valstybingumo elementus ir per ilgus unijų bei okupacijų šimtmečius išnyko iš Lietuvos žemėlapių. Istorinėje atmintyje liko tik gilios praeities nostalgija dvelkiantys skambūs šių žemių vardai – Dainava, Sūduva, Karšuva, Deltuva, Skalva, Žiemgala, Upytė, Sėla, Nalšia ir kt. In Kavaliauskas P., *Lietuvos Respublikos teritorinės sandaros tobulinimas įvertinant istorinius ir etnokultūrinius veiksnius*. Lietuvos regioninė politika ir teritorinės sandaros tobulinimas, Lietuvos Respublikos Seimas, 2004 m. balandžio 14 d. konferencijos medžiaga, Vilnius, 2004, p. 21.

²²⁶ Romeris M., *supra* note 188, p. 6.

jų delegavimu „iš viršaus į apačią“, kai centrinės valdžios institucijos nustato veikimo taisykles ir įgaliojimų apimtį, spendžia kokias funkcijas perduoti administraciniuose vienetuose veikiantiems valstybės valdymo institucijų teritoriniams padaliniais, regionų ar vietos lygmens institucijoms. Todėl žemesnio valdymo lygmens subjektai turi tik administracinę kompetenciją politiniams valstybės valdžios sprendimams (įstatymams, Vyriausybės nutarimams) vietose įgyvendinti. Valdymo sistemą centralizuojantis hierarchinis valdymo modelis užtikrina sistemos vieningumą, tikslų, nustatomų aukščiausiam valdymo lygmenyje, įgyvendinimo kryptį, būdus ir priemones jiems pasiekti, deja ne visuomet atsižvelgiant į šalies vietovių specifiką ir vietos gyventojų preferencijas (Lietuva šiuo atveju nėra išimtis). Neatsitiktinai, subsidiarumas unitarinėje valstybėje suprantamas kaip aukštesnio (valstybinio) lygmens institucijų įgaliojimų perdavimas į žemesnį valdymo lygmenį. Unitarinėje valstybėje subsidiarumu grindžiami santykiai konstruojami „išvirkščiai“ (funkcijų perdavimas vykdomas „iš viršaus į apačią“), kadangi valstybės valdžia disponuoja valdymo galiomis, todėl ji ir spendžia, kokias funkcijas perduoti į žemesnį (regioninį arba vietinį) valdymo lygmenį. Šis funkcijų perdavimas, kaip pastebi S. Bolšakov, nebūtinai susijęs su jų veiksmingesniu įgyvendinimu žemesniame valdymo lygmenyje. Funkcijos kartais perduodamos dėl nenoro jas vykdyti aukštesnio valdymo lygmens institucijose, nes kai kurių funkcijų turinys labiau susijęs su komunaline specifika, nei su strateginiais valstybės tikslais²²⁷.

Unitarinėje valstybės organizacijoje kaip pagrindiniai subsidiarumo principo instrumentai valstybės valdymo sistemai decentralizuoti yra naudojami savivalda ir kiek rečiau - autonomija. Jei unitarinėje (ar kitos sandaros) valstybėje veikia konstitucionalizuotas savivaldos institutas (vietos ar regionų savivaldos teisė įtvirtinta konstitucijoje ir/ ar įstatyme), teritorinės bendruomenės renkama vietos (ar regiono) valdžia greta valstybės (ar federacijos subjektų federacinėje valstybėje) jai deleguotų funkcijų įgyvendina ir savarankiškas funkcijas (pvz., Lietuvoje savivaldos teisę turi savivaldybės - Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120- 122 str.)²²⁸, tačiau šių funkcijų turinys (ypač vietos lygmenyje) yra administracinio pobūdžio. Unitarinei valstybei būdinga vieninga teisės sistema, todėl teisę leisti įstatymus (politinio pobūdžio teisės aktus) joje paprastai turi tik centrinė valdžia, vietos valdžios subjektai tokios teisės neturi ir leidžia administracinio pobūdžio teisės aktus. Autonomijos, o atskirais atvejais ir regionų subjektai (jei tokie unitarinėje valstybėje yra įsteigti) turi teisę leisti ir vietos įstatymus. Vis dėlto tokių savaveiksmiškumo ir savivaldos pagrindais veikiančių struktūrų unitarinėje valstybėje atsiradimas skatina joje demokratinius procesus, verčia valdžią labiau atsižvelgti į skirtingus visuomenės narių ir vietos bendruomenės poreikius. Vietos savivaldos sistemoje subsidiarumo principas reiškia itin mažos, savivaldos principais organizuotos teritorinės bendruomenės teisių prioritetą kitos aukštesnio lygmens socialinės struktūros atžvilgiu²²⁹. Ne visose unitarinėse sistemose savivaldos institutas veikia efektyviai (kai kada dėl per menkų teisinių galių, mažos patirties sprendžiant viešojo pobū-

²²⁷ Большаков С., *supra* note 13.

²²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Teisinės informacijos centras, Vilnius, 2005, p. 153.

²²⁹ Федерализм, *Энциклопедический словарь*. М., ИНФРА-М, 1997, с. 233.

džio klausimus). Didelę įtaką jo veikimui turi ir krašto tradicijos. Ryškiausias savivaldos pavyzdys unitarinėje valstybėje yra Anglija (federacinėje valstybėje Vokietija). Anglija laikoma klasikine savivalda įkūnijančia šalimi. Joje įstatymų iniciatyvos kyla iš vietos bendruomenių. Jų pateiktus įstatymų projektus svarsto Anglijos žemesnieji Parlamento rūmai - Bendruomenių rūmai. Įstatymų projektai atspindi realius vietos bendruomenės poreikius, todėl Anglijos parlamento priimti įstatymai paprastai sėkmingai įgyvendinami (plačiau apie savivaldos institutą 3 disertacijos dalyje).

Be regionų ar vietos savivaldos subjektų, unitarinės valstybės teritorijoje gali veikti autonominiai dariniai, kuriems susidaryti turi įtakos gamtiniai, etniniai, istoriniai, kultūriniai ir kt. ypatumai. Kuo skiriasi savivaldos ir autonomijos sąvokų turinys. Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne nurodoma „savivalda - teisė savarankiškai tvarkytis pagal įstatymus“²³⁰, Tarptautinių žodžių žodyne viena iš autonomijos reikšmių yra savivalda: „autonomija (1) <gr. autonomija – savivalda>: 1. teisė patiems apsispręsti ir tvarkytis kurioje nors srityje; savivalda, nepriklausomybė, savarankiškumas“²³¹. Taigi minėtų sąvokų turinys lingvistiniu požiūriu iš esmės sutampa, tačiau autonomijos ir savivaldos (vietos ar regionų) subjektų, dalyvaujančių valstybės valdyme, teisinis statusas nėra tapatus. Vietos savivalda – vietos bendruomenės teisė tiesiogiai ar per jos išrinktas institucijas savarankiškai tvarkytis pagal konstituciją ir/ar įstatymus, leisti administracinius aktus. Autonomija – konstitucijoje įtvirtinta valstybės dalies (žemės, krašto ir pan.) vidinė savivalda, suteikianti teisę gyventojų išrinktai valdžiai leisti vietinius įstatymus (politinė autonomija) arba administracinius aktus (administracinė autonomija)²³². Nors paprastai unitarinėje valstybėje autonominiai dariniai turi teisę leisti administracinius aktus, bet yra ir išimčių, kai jiems suteikiama teisė leisti vietos įstatymus (pvz., Klaipėdos kraštui, 1923 m. jį prijungus prie Lietuvos, buvo suteiktas autonominis statusas bei teisė leisti vietos įstatymus krašto reikalams tvarkyti). Politinė autonomija – aukščiausias decentralizacijos laipsnis unitarinės valstybės sąlygomis (pvz., Europoje buvo įsteigtos tokios autonomijos: Lenkijoje – Silezijos autonomija, Suomijoje – Alandų salose, o Italiją sudaro ištisa autonominių sričių sistema). Pažymėtina, kad „centro valdžia, pavesdama autonominiam vienetui tam tikrą įstatymų leidimo sritį, tuo visiškai neatsisako leisti šioje reikalų srityje įstatymus“²³³, tačiau tuo būdu neabejotinai sukuria prielaidas teisės sistemai dualizuoti, kadangi „autonominės deleguotos kompetencijos ribose, valstybėje tam pačiam normuojamam reikalui yra ir veikia du įstatymai, kurio vienas yra centro, kitas gi – autonominio vieneto. Jie gali kitas kitam prieštarauti. Jų vienas veikia atitinkamoje autonominėje srity, antras – neautonomizuotoje valstybės teritorijoje. Vienas yra bendrasis, kitas – vietinis.

²³⁰ *Dabartinis lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius, 2000, p. 681.

²³¹ Vaitkevičiūtė V., *supra* note 32, p. 123.

²³² Puoselėjant krašto etnokultūrinį savitumą (kultūrinės tradicijas ir paveldą), Lietuvoje gali būti įsteigta ir kultūrinė autonomija (pvz., Mažosios Lietuvos krašto, žemaičių, aukštaičių, dzūkų, sūduvių).

²³³ Romeris M., *supra* note 188, p. 21.

Vienas sudaro bendrąją normą, antrasis vietinę išimtį²³⁴. Toks teisės leisti įstatymus dualizavimas gali sukurti situaciją, kai valstybės leidžiami įstatymai gali tapti išimtimi autonominių darinių leidžiamų įstatymų atžvilgiu. Tokia situacija nors ir yra daugiau teorinė, tačiau įmanoma, jei atskirų autonomijų teritorija užimtų santykinai didelę unitarinės valstybės teritorijos dalį, ir tai vėliau ar anksčiau (pvz., kaip Italijoje, kuri pagal konstitucinę šalies sandarą laikoma „autonominių sričių valstybe“, kurioje autonominės sritys turi savo statusus, valdžią, įstatymų ir referendumų iniciatyvos bei srities norminių teisės aktų leidybos teisę²³⁵) išprovokuotų valstybės unitarinės santvarkos keitimą.

Derėtų pastebėti, kad vietos ar regioninio valdymo lygmens valstybėje formavimas yra susijęs su valstybės valdymo sistemos decentralizavimu ir demokratizavimu, nei su siekiu išskirti specifinius poreikius turinčius valstybės teritorinius darinius - autonomijas. Pažymėtina, kad autonomijų išskyrimas, skirtingai, nei vietos savivaldybių ar regionų sudarymas, neapima visos valstybės teritorijos. Autonomijų valstybėje gali būti viena arba keletas, tačiau kiekviena iš jų turi jos teisinį statusą apibrėžiantį dokumentą (paprastai jis vadinamas statutu), kuriame įtvirtinama specifinė politinė (teisė leisti vietos įstatymus) arba administracinė (teisė leisti administracinius aktus) autonomijos kompetencija, atitinkamų įgaliojimų apimtis, tuo tarpu, kai savivaldos principai visoms savivaldybėms ar regionams yra vienodi, kaip ir įgaliojimų tvarkyti tam tikrus krašto reikalus vietos ar regiono lygmeniu apimtis. Tiek autonomijų, tiek ir savivaldžių regionų, kurie turi teisę priimti politinius sprendimus (rinkti vietos valdžią ir leisti įstatymus) žymi aukščiausią unitarinės valstybės decentralizacijos laipsnį, iš esmės prilygstantį arba beveik nieko nesisiskiriantį nuo federacinės valstybės sandaros modelio. Nors toks valstybės valdymo modelis rodo visišką valdžios instituto dekoncentravimą ir decentralizavimą, tačiau atskirais atvejais gali sukelti grėsmę valstybės teritorijos vientisumui – suskaidyti ją į atskirus savarankiškus valstybinius darinius. Tai, deja, neturi nieko bendro su subsidiarumu, nes visumos (valstybinio darinio) sunaikinimas vardan autonominių darinių neribotos laisvės negali būti laikomas interesų pusiausvyra ir santykių harmoniją įtvirtinančiu principu. Todėl šiuolaikinės unitarinės valstybės vengia suteikti didesnę savarankiškumą - autonomijos statusą atskiroms valstybės teritorijos dalims (pvz., apgyvendintoms vienos ar kelių etninių grupių) baiminantis galimo teritorijos atsiskyrimo ateityje. Tačiau ne visuomet toks klausimo sprendimas padeda išvengti didesnių problemų ateityje. Pvz., tokia situacija susidarė unitarinėje Anglijos valstybėje, kurioje „dalis Škotijos, Velso ir Šiaurės Airijos vietos gyventojų pasisakė už nepriklausomybės šiems regionams suteikimą: Velsui ir Škotijai – savivaldos, Šiaurės Airijai – nepriklausomybės nuo Didžiosios Britanijos“²³⁶. Taigi, jei unitarinėje valstybėje esantys teritoriniai dariniai yra subrendę savarankiškai tvarkytis, tuomet, siekiant išvengti galimo unitarinės valstybės teritorijos susiskaidymo į atskirus valstybinius darinius, tikslinga pasirinkti kitą valstybės sandaros

²³⁴ *Ibid.*, p. 22 – 23.

²³⁵ Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Л. М. Энтин Л. М., *supra* note 183, с. 674.

²³⁶ *Ibid.*, с. 533.

formą – sukurti federaciją (taip pasielgė Belgija, perėjusi nuo unitarinio prie federacinio valstybės organizacijos modelio).

Apibendrinant darytinos šios išvados: (1) Institucijų veikimas unitarinėje valstybėje grindžiamas griežtais subordinacijos ryšiais, tačiau ir šioje hierarchinio valdymo sistemoje subsidiarumo principo pagalba valdymo sistema gali būti decentralizuota, sukuriant teises prielaidas teritorinei (vietos, regioninei) savivaldai atsirasti, nes subsidiarumas centralizuotoje valdymo sistemoje veikia kaip valdymo demokratizavimo ir vietos ir/ar regioninės savivaldos instrumentas; (2) subsidiarumo principo institucionalizavimas vietos lygmeniu didina valdyme dalyvaujančių subjektų valdžios galių pusiausvyrą, nes centrinės valdžios institucijos sprendimo galia privalo dalintis su žemiausia valdymo grandimi – savivaldybėmis (ar regionais), todėl sprendimai priimami atsižvelgiant ne tik į bendruosius valstybės gyventojų, bet ir į vietos bendruomenės poreikius. Tokiu būdu valstybėje valdžios galia priartinama prie sprendimų reikalaujančio lygmens, o decentralizuota valdymo sistema leidžia į sprendimų priėmimą įtraukti mažiausius socialinius darinius, esančius žemiausiame valdymo lygmenyje.

3. Subsidiarumo principas - ekonominių santykių reguliavimo vertybinis orientyras

Nagrinėjant subsidiarumo principo panaudojimo galimybes ekonominėms sistemoms reguliuoti išskirtini šie aspektai: subsidiarumo principo reikšmė kuriant Europos socialinį modelį; nustatant viešojo ir privataus sektoriaus įgaliojimų ribas; subsidiarumo taikymas rinkos ir planinės ekonomikos sistemose; subsidiarumo socialinio teisingumo funkcija plėtojant socialinės gerovės valstybę.

Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad subsidiarumo ekonominės sampratos atsiradimo prielaidos sietinos su XVIII a. Indijoje taikytais subsidiariais sandoriais²³⁷, kurių samprata artima šiuolaikiniam jos suvokimui ir civilinėje teisėje siejama su subsidiarios atsakomybės ir prievolės institutais²³⁸, įtvirtintais atskiruose Lietuvos Respublikos civilinio kodekso straipsniuose (pvz., 2.50, 6.90, 6.92, 6.444, 6.773 ir kt.)²³⁹. Dėl subsidiarumo taikymo ekonomikoje nemažai diskutuota bažnyčios vyskupų enciklikose²⁴⁰.

²³⁷ Верхован П.Х. *Предприниматель. Его экономическая функция и общественно-политическая ответственность*. Минск, 1992.

²³⁸ Subsidiaraus sandorio samprata civilinėje teisėje sietina su subsidiarios atsakomybės atsiradimu bei prievolių perkėlimu trečiajam asmeniui, kai pagrindinis skolininkas nepajėgus įvykdyti prisiimtų įsipareigojimų kreditoriui.

²³⁹ In Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.

²⁴⁰ Subsidiarumo principo taikymas ekonomikoje buvo apibrėžtas 1986 m. JAV vyskupų pastoraciniam laiške „Ekonominis teisingumas visiems“. Beje, daugelyje svarbesnių Bažnyčios atstovų pasisakymų dėl dabartinės finansų krizės irgi yra minimas subsidiarumo principas (pavyzdžiui, Šventojo Sosto atstovo JTO arkivyskupo C. Migliore kalboje JTO Generalinėje asamblėjoje 2008 m. spalio 30 d. arba JAV vyskupų laiške G. Busho administracijai ir Kongresui 2008 m. rugsėjo 26 d. In Šiaudvytienė E., *supra* note 47.

Vėliau subsidiarumo principas imtas naudoti tiek valstybės vidaus ekonominiams struktūroms reguliuoti, tiek tarptautinėje plotmėje transatlantinių korporacijų veikloje. Subsidiarumo principas padeda veiksmingai sumodeliuoti mikroklimatą verslo (ar kitos rūšies) organizacijoje - apibrėžti ūkinėje veikloje dalyvaujančių subjektų (mažiausiu iš kurių laikoma privataus kapitalo įmonė) veiklos formas, nustatyti koordinaciniais ryšiais grindžiamus santykių, darbuotojų pareigų ir atsakomybės paskirstymą. Ir nors minėti ūkinės veiklos subjektai griežtai hierarchizuoti (darbuotojai privalo paisyti pavaldumo ir subordinacijos principų), jie pagrįstai laikomi „tikrais individualizmo ir subsidiarumo reiškėjais“²⁴¹, nes steigiami laisva individų valia. Atkreiptas dėmesys ir į tai, kad subsidiarumo idėjos padeda transformuoti pasaulio ekonomines sistemas ir jose išplėtoti socialiai orientuotus ir humanizmo principais paremtus gamybos santykius. Pvz., E. Schumacheris savo veikalė „Smile is Beautiful, A Study of Economics as if People Mattered“²⁴² nurodo, kad didelės verslo kompanijos suskaidymas į mažus autonominius darinius, veikiančius asocijuotos narystės pagrindu ir sudarančius „kvazifirmų“ federaciją, iš tiesų leidžia humanizuoti darbo santykius ir sukurti kūrybinę atmosferą juose. Kaip pavyzdį jis pateikia A. Sloano kompaniją General Motors²⁴³, kurioje, pritaikius subsidiarumo principą, buvo decentralizuota valdymo struktūra, kas leido padidinti darbo našumą ir paskatinti kūrybines individų galias. Subsidiarumo nuostatų implikavimas įmonės valdyje (apibrėžiant darbuotojų veiksmų įgyvendinimo autonomiją) sukuria joje kūrybinę atmosferą ir leidžia pasiekti geresnių veiklos rezultatų, didesnio įmonės pelno. Europos Komisijos išleistoje Baltojoje knygoje dėl intereso paslaugų nurodoma, kad įmonė turi būti laikoma žmonių bendruomene, o subsidiarumo principas turi būti etikos prielaida kuriant bet kurią verslo organizaciją²⁴⁴. Asmens kūrybinės iniciatyvos išlaisvinimas, skatinimas savarankiškai veikti bei teisingas atlyginimas už darbą kaip subsidiarumo raiškos forma gali sukurti palankiausias darbo sąlygas bet kurioje verslo kompanijoje.

Subsidiarumo principas taip pat yra taikomas darbo santykiams reguliuoti (darbdavio ir darbuotojo teisių ir pareigų pusiausvyrai nustatyti), jo samprata darbo teisėje papildoma solidarumo, partnerystės ir paternalizmo nuostatomis²⁴⁵, užtikrinančiomis darbuotojų vieningumą, tarpusavio pagalbą ir palaikymą bei darbdavių rūpinimąsi savais darbuotojais. Ekonominis subsidiarumas kaip teisingos socialinės tvarkos realizavimo instrumentas remiasi socialinės gerovės ir teisingumo principais, užtikrindamas kiekvieno asmens ekonominės veiklos laisvę ir jo saugumą, teisę į darbą, teisingą atlyginimą ir privačios nuosavybės turėjimą.

Subsidiarumas pagrįstai laikomas universaliu procesų, sistemų ir santykių reguliavimo instrumentu. Remiantis šiuo fundamentaliu integracijos principu buvo

²⁴¹ Терин Д. Ф., *supra* note 135.

²⁴² Schumacher E. F., *Smile is Beautiful, A Study of Economics as if People Mattered*. London, 1973, p. 205-211.

²⁴³ Sloan A., *My Years with General Motors*, 1964.

²⁴⁴ Baltoji knyga „Dėl bendro intereso paslaugų“. COM(2004) 374, 2004, p. 6, [žiūrėta 2011-01-12]. <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/.../2004/com2004_0374lt01.pdf>

²⁴⁵ Верхован П.Х., *supra* note 237.

įsteigta Europos Sąjunga, kurios atsiradimas paskatino valstybių teritorijų atvirumą, modernių visuomenės plėtros koncepcijų, regionų, ekonominės veiklos bei socialinės infrastruktūros centrų kūrimą. Sparti teisinių ir ekonominių sistemų integracija leido naujai įvertinti vieningos organizacijos galimybes, sprendžiant Europos Bendrijos piliečių socialines – ekonomines problemas, ir pasirinkti savitą Europos socialinį modelį, kuriame „socialiai orientuota rinkos ekonomika“ kaip „kapitalo ir darbo priešpriešos įveikos išraiška“²⁴⁶ tapo Vakarų Europos valstybių socialine realybe, o daugelyje Rytų ir Vidurio Europos valstybių – socialine siekiamybe, reikalaujančia ne tik ekonominės sistemos pertvarkymų, bet ir visuomenės teisinės sąmonės pokyčių. Todėl valstybių ir jos vyriausybės strateginiu tikslu tapo – sukurti tokią ekonominę politiką, kuri sumažintų visuomenės problemas, padidintų gaunamą naudą²⁴⁷ ir užtikrintų socialinę gerovę visiems. Anot prof. O. Rakauskienės, šie strateginiai ekonomikos tikslai keliami ir Lietuvoje plėtojant ilgalaikę ekonominių problemų įveikos viziją²⁴⁸. Taigi Europos Sąjunga pasiryžo sukurti tokį valstybių bendravimo ir bendradarbiavimo modelį, kuris leistų, plėtojant socialinės teisinės valstybės koncepciją, suderinti Vakarų Europos ir Rytų bei Vidurio Europos valstybių teisinių bei ekonominių sistemų organizavimo skirtumus.

Liberalioje Vakarų visuomenėje individo veikimo laisvė, jo autonomija ir privatinė nuosavybė pripažįstamos vertybinėmis universalijomis, „nes kiekvienas žmogus turi teisę veikti savo paties pasirinkimu, jei taip veikdamas jis nepažeidžia tokios pat kitų žmonių laisvės“²⁴⁹. Socialistinėje santvarkoje, dominavusioje Rytų ir Vidurio Europos valstybėse, bendrųjų poreikių tenkinimas ir kolektyvinė nuosavybė yra visuomenės susitvarkymo pagrindas. Liberalizmas, iki XIX a. buvęs modernios Vakarų visuomenės ideologijos ašimi, „labiau atitiko rinkos funkcionavimo“ principus, „nei socialinio susitvarkymo“²⁵⁰ dėsnius, nes šioje ideologinėje filosofijoje individo laisvė buvo plėtojama teisingumo sąskaita, todėl jis palaipsniui prarado savo vertybinį žavesį, užleisdamas vietą kitoms skirtingas ideologines nuostatas integruojančioms ir jas koreliuojančioms kategorijoms. Suabejojus liberalizmo idėjų teisingumu (ypač aštriai liberalizmą kritikavo K. Marksas, kurio mokslo veikalai padarė ypatingą poveikį Vokietijos ekonominei politikai), pradėta ieškoti kitų būdų ekonominei sistemai sureguliuoti. „Toji nauja politikos sistema buvo kažkoks vidurys tarp liberalizmo ir socializmo, tai kompromisinė sistema, kuri gali būti pavadinta valstybiniu socializmu, arba etatizmu, arba intervencionalizmu (valstybės intervencija į ekonominius reikalus)“²⁵¹. Taigi susidariusi situacija vertė nustatyti naują ekonominio valdymo mechanizmą, kuriame valstybei tektų reikš-

²⁴⁶ Merkel A., *supra* note 128, p. 43

²⁴⁷ Efektyvus vyriausybės vaidmuo sprendžiant ekonomikos problemas pasireiškia tuo, kai: (1) iki minimumo mažinamas nedarbo lygis; (2) stabilizuojamos kainos; (3) didinamas ekonominis efektyvumas; (4) teisingiau paskirstomos pajamos; (5) užtikrinamas spartesnis ekonominis augimas ir kt.

²⁴⁸ Rakauskienė O. G., *ir kt.* Lietuvos ūkio plėtojimo ilgalaikė strategija iki 2015 metų. Organizacijų vadyba. Sisteminiai tyrimai, Vilnius, 2001, Nr. 19.

²⁴⁹ Hospers J., *Kas yra liberalizmas?* Laisvoji rinka: skaitiniai, Kaunas, 1992, p. 104.

²⁵⁰ Большаков С., *supra* note 13, c. 10.

²⁵¹ Domas Cesevičius. Parengė V. Lukoševičius ir M. Treinys, Vilnius, 1998, p. 105.

mingas vaidmuo. Anot D Cecevičiaus: „šių dienų liberalizmas pripažįsta, kad kur nebėgi ko padaryti atskiri individai, ten turi ateiti jiems į pagalbą viešosios korporacijos ar valstybė. Ar valstybė turi didesnę ar mažesnę veikimo sferą, naujam liberalizmui yra ne tiek principo, kiek tikslingumo klausimas <...> valstybė liberalams yra tik priemonė siekti žmonių gerovės <...> valstybė tiek yra gera, kiek ji gera daro žmonėms“²⁵². Tokių politinių nuostatų atsiradimas turėjo įtakos ir subsidiarumo idėjų visuomenėje aktualizavimui. Liberalių pažiūrų visuomenės atstovai teigė, kad subsidiarumo principo pagalba galima subalansuoti individo, valstybės ir visuomenės galias, nes šis principas garantuoja individo laisvę, saugodamas jį nuo jo priverstinio integravimo į kolektyvą ir ypač nuo visų valstybės prievartos formų. Subsidiarumą išreiškė šios nuostatos „in dubio pro libertate“ (jei abejojama – laisvės naudai) ir „soviel Freiheit wie möglich, soviel Zwang als nötig“ (tiek laisvės kiek įmanoma, ir tiek prievartos kiek reikia). Taigi šių subsidiarumo idėjų realizavimas socialinėje organizacijoje reikalavo tiek asmeninių iniciatyvų, tiek visos visuomenės bei viešosios valdžios pastangų sprendžiant socialines problemas. Tačiau subsidiarumas nubrėžė ir aiškas valstybės įgaliojimų ribas – ji turi palaikyti tik tas visuomenės iniciatyvas, kurios viršija atskiro asmens ar grupės asmenų, veikiančių nepriklausomai vieni nuo kitų, galimybes. „Vyriausybė neturėtų pakeisti ar sugriauti mažų bendrijų ir individualios iniciatyvos. Priešingai, ji privalo padėti joms veikti efektyviau siekiant socialinio gerbūvio ir papildyti jų veikimą ten, kur teisingumo reikalavimas viršija jų galimybes.“²⁵³ Bet kurios vyriausybės galutinis tikslas – sukurti tokią ekonominę politiką, kuri sumažintų visuomenės problemas, padidintų gaunamą naudą. Efektyvus vyriausybės vaidmuo sprendžiant ekonomikos problemas pasireiškia tuo, kad: (1) iki minimumo mažinamas nedarbo lygis; (2) stabilizuojamos kainos; (3) didinamas ekonominis efektyvumas; (4) teisingiau paskirstomos pajamos; (5) užtikrinamas spartesnis ekonominis augimas ir kt.

Subsidiarumo principas reiškia, kad sprendimai turi būti priimami „atsižvelgiant į mažiausią bendriją, aukščiausio lygmens struktūros įsijungia tik tuomet, kai žemiausioje valdymo grandyje atsiranda socialinės ir politinės paramos poreikis. Pati valstybė šiuo atveju veikia subsidariai, kadangi asmenų pasitikėjimas savo jėgomis, šeimos ir labdarinių organizacijų pagalba dominuoja valstybės atžvilgiu, o sprendimų priėmimas komunaliniame lygmenyje – regioninių sprendimų, federacijos subjektų, nacionalinio ir tarptautinio lygmens atžvilgiu.

Subsidiarumas, kaip integracinę visuomenės būti palaikantis principas pasirodė tinkamas socialinės gerovės²⁵⁴ tikslams valstybėje siekti ir skirtingoms visuomenės vertybinėms nuostatomis derinti. Subsidiarumo principas kaip individų interesų derinimo ir jų balansavimo instrumentas ekonominių sistemų reguliavime padeda įtvirtinti viešosios politikos ir rinkos santykinis dydžius²⁵⁵, todėl jis tapo patrauklia priemone socialinio teisingumo koncepcijai (sukurtų gėrybių teisinges-

²⁵² Domas Cesevičius., *supra* note 251, p. 116.

²⁵³ O'Brien D. J., Coleman J., *supra* note 104, p. 20.

²⁵⁴ Bet kuri visuomenės gerovės funkcija apima teisingumo principus, kurie atspindi žmonių aporuotus moralės principus. In Lane J. E., *supra* note 125, p. 70.

²⁵⁵ Lane J. E., *supra* note 125, p. 75.

niam paskirstymui) valstybės organizacijoje įgyvendinti, tuo būdu suartindamas liberalizmo (greta individualizmo, propagavusio bendruomeniškumo, bendrojo gėrio ir pozityviosios laisvės nuostatas²⁵⁶), socializmo (reikalavusio išimtinio materialinių gėrybės paskirstymo pagal poreikius) ir konservatizmo (akcentavusio bendruomenės, kolektyvinių gėrybių ir kultūrinių veiksmų reikšmės²⁵⁷ visuomenės gyvenimui) ideologijų šalininkų pozicijas kuriant naują socialinės teisinės valstybės koncepciją. Jos pagrindu įdiegtas socialiai orientuotas rinkos modelis padėjo pakreipti visą Europos Bendrijos socialinę politiką teisingumo linkme, ir nors, kaip teigia Vokietijos kanclerė Angela Merkel „europiniai socialiniai modeliai dar turi atlaikyti ES bendros ekonominės erdvės ir globalizacijos iššūkių išmėginimą“²⁵⁸, tačiau „neatsiras nė vieno, kuris abejotų socialiai orientuota rinkos ekonomika, socialinėmis kompensacijomis, solidarumu, atlyginimu už rizikas, kurias individui sunku ir įsivaizduoti“²⁵⁹. Šis visų gerovės idėjos pagrindu Europoje plėtojamas socialinės teisinės valstybės modelis yra geras ne tik todėl, kad jis patinka daugeliui eilinių Europos Sąjungos piliečių ir atitinka socialinio teisingumo principą, bet ir todėl, kad jis skatina ekonomikos ir darbo našumo augimą, ir nepriklausomai nuo jo taikymo skirtingose visuomenės santvarkose yra atsparus įvairaus pobūdžio krizėms ir pakankamai stabilus“²⁶⁰.

Europa pirmoji atkreipė dėmesį į subsidiarumo kaip tiesioginę socialinę paskirtį turinčio teisės principo reikšmę socialinės teisinės valstybės modeliui įgyvendinti, nes jo pagalba galima subalansuoti viešojo ir privataus sektoriaus įgaliojimų turinį, nustatyti aiškas valstybės dalyvavimo rinkoje ribas bei poveikio ekonomikai priemones kuriant socialiai orientuotos rinkos modelį. Remiantis jo, valstybės organizacijoje individualizuojami visuomenės narių poreikiai bei palaikomos asmens iniciatyvos, įtvirtinami savitarpio pagalbos ir paramos savimi negalintiems pasirūpinti asmenims principai. Subsidiarumas tiesiogiai tarnauja visuomenės siekiams ir yra šios visuomenės teisinės sąmonės ir jos socialinio susitvarkymo atitikmuo. Jo paskirtis ekonominių sistemų reguliavime – realizuoti visuomenės vertybines nuostatas atitinkantį išteklių ir viešųjų gėrybių paskirstymą pagal jos nustatytą prioritetų hierarchiją, kuriai įgyvendinti būtini atitinkami socialiniai - ekonominiai institutai.

Ekonominė arba ūkinė veikla - tai žmonių teisė rinktis - pasinaudoti ar ne vertingais, ribotais ištekliais ir patenkinti savo poreikius²⁶¹ ir tol, kol šie ištekliai egzistuoja, funkcionuoja ir ekonominiai institutai – taip vadinamos „ilgalaikės socialinės praktikos“²⁶², padedančios susisteminti žmonių ekonominę veiklą. Ekonomika yra

²⁵⁶ Jokubaitis A., Liberalizmo tapatumo problema. *Politologija*, 1999/1 (13), p.12.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Merkel A., *supra* note 128, p. 43.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Гриер С.Л., *Рецепт всеобщего благосостояния* // Русские чтения. Вып.1. Сб. мат-лов программы Института общественного проектирования. М.: «Группа Эксперт», 2006, с. 27-28.

²⁶¹ Долан Э., Линдсей Д. Микроэкономика. СПб.: Санкт-Петербург оркестр, 1994, с. 8

²⁶² Алексеев О., Щедровицкий П., *Практическая субсидиарность*. [interaktyvus], Журнал «Казанский федералист», 2002 номер 4, 2002 [žiūrėta 2009-4-05] <<http://www.kazanfederalist.ru/publications/kazanfederalist/n4/stat3/>>

valstybę sudarančios bendruomenės vystymosi ir gerbūvio pagrindas, todėl bet kurios ekonominės sistemos funkcionavimo tikslas užtikrinti galimybę žmonėms pasinaudoti sukurtomis gėrybėmis. Galutinis ekonomikos tikslas – parengti problemų sprendimo politiką, kuri sumažintų gyventojų problemas ir padidintų naudą, gaunamą iš sunkaus kasdieninio triūso²⁶³. Valstybės organizacijoje egzistuoja du būdai šiam tikslui pasiekti – rinkos ekonomikos principais paremti gamybos santykiai ir planinė ekonomika, paremta gėrybių perskirstymu. Ekonominei (kaip ir bet kuriai kitai) sistemai susidaryti visuomenės organizacijoje turi įtakos tiek vidiniai, tiek išoriniai veiksniai. Ekonominių sistemų funkcionavimo modelius tyrinėję mokslininkai (A. Smitas, K. Polanji, V. Ojkinas, kt.) paprastai išskiria dviejų tipų ekonomikas: „Visose epochose aptinkamos dvi grynosios pagrindinės formos: idealūs tipai ne mainų „centralizuotai valdomos ekonomikos“ ir „mainų ekonomikos“²⁶⁴. Joms būdingi saviti ekonomikos funkcionavimą užtikrinantys institutai.²⁶⁵

Skiriamieji šių ekonominių sistemų požymiai remiasi privačios nuosavybės instituto, taip pat vienos iš ūkinę veiklą integruojančių formų – mainų arba paskirstymo buvimu/nebuvimu. Privačios nuosavybės institutas funkcionuoja kartu su kitais rinkos ekonomikos institutais – konkurencijos, mainų, samdos, pelno (kaip efektyvumo kriterijus), planinėje ekonomikoje veikia viešųjų gėrybių paskirstymo institutas²⁶⁶. Rytų (planinės) ir Vakarų (rinkos) ekonomikos organizavimo skirtumai išryškėja ne tik lyginant ekonominių sistemų institutus, bet ir jų organizavimo principus. Rytų ekonomikoje valdžia dominuoja nuosavybės atžvilgiu, nes šioje visuomenės organizacijoje „nėra tikro nuosavybės ir pilietinių teisių turėtojo“²⁶⁷ (savininko), kas sąlygoja vertikalių (subordinuotų) ryšių socialiniuose santykiuose dominavimą (skirtingai nei horizontalių, partnerystės ir subsidiarumo principais pagrįstų santykių Vakarų ekonomikoje formavimąsi)²⁶⁸. Neatsitiktinai, „Vakarų modelyje anksti išplėtotas nuosavybės teisės institutas padarė jį nepriklausomu nuo valdžios, ūkinę veiklą – nuo valstybės; Rytų – eliminavo nuosavybę, jos socialinė struktūra atsikurdavo kaip pareiginė – statutinė hierarchija.“²⁶⁹ Kaip matyti iš pateiktų ekonominių sistemų palyginimų, subsidiarumo vaidmuo rinkos ekonomikoje yra akivaizdus, nes šis principas yra ekonominėje erdvėje veikiančių autonominių darinių (privačių kapitalo įmonių) horizontalius ryšius struktūruojantis ir jų tarpusavio sąveiką (ekonominius mainus) institucionalizuojantis instrumentas, kurio pagalba minėti subjektai yra apjungiami į vieningą (konkrečias veikimo taisykles

²⁶³ P. Wonnacott, R. Wonnacott, *Makroekonomika*. V, 1994, p. 8.

²⁶⁴ Ойкин В., *Основы национальной экономики*. Die Grundlagen der Nationalökonomie. Godesberg: Valag Helmut Kupper, 1947, s. 126-177. Thesis., Вечна 93, T 1, c.19.

²⁶⁵ Centralizuotai valdomai ekonomikai būdingi šie institutai – bendrosios (visuomenės, valstybės) nuosavybės, tarnybinio darbo (tarnavimo visuomenei ir pajamų už šį darbą gavimo), koordinacijos (veiksmų derinimo), redistribucijos (kaupimo, suderinimo, perskirstymo) ir proporcingumo (gėrybių gamybos, paskirstymo ir pertekliaus reguliavimo). Rinkos (mainų) ekonomikai priskirtini privačios (asmens valdomos) nuosavybės, samdomo darbo (darbo jėgos pirkimo – pardavimo), konkurencijos (subjektų varžymosi), mainų (pirkimo - pardavimo), pelno (gėrybių didinimo) institutai.

²⁶⁶ Кирдина С. Г., *supra* note 11, c. 58-59.

²⁶⁷ Ильин В. В., *supra* note 144, c. 31-33.

²⁶⁸ *Ibid.*, c. 31

²⁶⁹ *Ibid.*, c. 31-33.

sąlygojančią) ūkinės veiklos sistemą (rinką). Planinės ekonomikos sistemos modeliavime naudojami subsidiarumui priešingi institutai (galių koncentracija, hierarchija ir laisvės veikti ribojimas), todėl jo vaidmuo čia nepasireiškia. Tačiau centralizuotai valdomose ekonomikose subsidiarumas gali padėti decentralizuoti ir demokratizuoti valdymo sistemas - sumažinti viešojo sektoriaus vaidmenį ir padidinti privačių ūkinės veiklos subjektų galimybes ekonomikoje, tuo būdu išlaisvinant asmens iniciatyvas ir kūrybines visuomenės galias.

Be nurodytų požymių, minėtose ekonomikose skiriasi viešųjų gėrybių kūrimo ir naudojimosi jomis formos, nuosavybės santykių organizavimo ir asmenų įtraukimo į darbą būdai, ūkio subjektų sąveikos modeliai. Subsidiarumo principo reguliavimo objektu ekonomikoje tampa gėrybių gamybos ir realizavimo santykiai, betarpiškai susiklostantys tarp savarankiškai civilinėje apyvartoje veikiančių asmenų, siekiančių pagaminti, parduoti ar įsigyti reikiamas prekes ar paslaugas. Rinkos (mainų) ekonomikoje subsidiarumas sukuria teisinės prielaidas subjektams vykdyti tiesioginius mainus - gaminti ir/ar realizuoti daiktus ar paslaugas, tartis dėl kainos, gamybos ar pardavimo sąlygų valstybei tiesiogiai nedalyvaujant. Planinėje ekonomikoje valstybės dalyvavimas ekonominiuose santykiuose yra būtina sąlyga jų teisėtumo vykdymui užtikrinti, tačiau joje eliminuojamas vienas iš pagrindinių subsidiarumo elementų – subjekto teisė laisvai veikti ir/ ar pasirinkti ekonominės veiklos partnerį. Rinkos ekonomikoje išteklių paskirstyme ir viešųjų gėrybių perskirstyme tiesiogiai dalyvauja privatūs kūrėjai, valstybė vykdo tik fakultatyvinę „naktinio sargo“ funkciją, reikalingą „visų piliečių apsaugai nuo prievartos, plėšikavimo, apgaulės, kontraktų nesilaikymo ir pan.“²⁷⁰ užtikrinti, planinėje ekonomikoje valstybė yra išskirtinis šių ekonominių santykių subjektas, dalyvaujantis visų išteklių paskirstyme ir sukurtų viešųjų gėrybių perskirstyme. Šie ir kiti ekonominės veiklos pagrindai apibūdina teisinę ekonominės sistemos kūrimo ir funkcionavimo socialinėje struktūroje aplinką, sąlygojančią subsidiarumo principo intensyvų ar ekstensyvų naudojimą valstybės organizacijoje.²⁷¹

Problema, kuri nuolat iškyla – kaip rasti pusiausvyrą tarp viešojo ir privataus sektoriaus, kaip teisingai sunorminti valstybės įgaliojimų ir privačių subjektų laisvo veikimo ribas²⁷², kad nebūtų sutrikdyta kūrybinė gamybos potenciala ir apsauginė visuomenės funkcija, kad ekonomika veiktų atiduodama maksimalią grąžą visuomenei, kurioje būtų atsižvelgta į bendrųjų ir individualių „interesų ir preferencijų įvairovę“²⁷³. Šią problemą gali padėti išspręsti subsidiarumo principas. Jo pagalba

²⁷⁰ Nozick R., *Anarchija, valstybė, utopija. Socialinio teisingumo mirasas*. Vilnius: Eugrimas., 1998, p. 186.

²⁷¹ Rinkos (mainų) ekonomikos sąlygomis vertybių gamybos poreikius diktuoja paklausa, planinės ekonomikos sąlygomis – šiuos procesus reguliuoja valstybė. Laisvas individų veikimas, asmeninės iniciatyvos ir pastangos savarankiškai spręsti kylančias problemas stiprios centralizacijos ir griežto ekonominio planavimo sistemose apskritai nėra toleruojami. Joje vyrauja pilnas teisių ir pareigų disbalansas (daug pareigų, mažai teisių).

²⁷² Valdžios (teisės taikyti prievartą) ir nuosavybės (teisės turėti gėrybes) institutai tiesiogiai sieitini su nelygybės visuomenės organizacijoje įtvirtinimu bei sukuria prielaidas disponuoti įvairiais visuomenės ištekliais.

²⁷³ Lane J. E., *supra* note 125, p. 296.

valstybės organizacijoje įdiegus socialiai orientuotos rinkos modelį jautrioje ekonominių interesų derinimo srityje gali būti išspręsta amžina viešojo ir privataus sektoriaus konkurencija, kadangi subsidiarumo principas leidžia aiškiai apibrėžti subjektų veikimo ir jų įgaliojimų ribas (galios institucionalizavimo funkcija) bei įtvirtinti jų pusiausvyrą. Kartu subsidiarumo pagalba galima užtikrinti teisingesnį viešųjų gėrybių paskirstymą, kuris paprastai nėra adekvatus individo indeliui jas kuriant, tačiau garantuoja ūkio subjektų kūrybinės potencijos išlaikymą ir minimalų gyvybiškai būtinų poreikių tenkinimą asmenims, nesugebantiems arba laikinai negalintiems prisidėti prie gėrybių kūrimo (socialinio teisingumo funkcija).²⁷⁴ Subsidiarumo principas yra tas konstitucinis matas, kuris nustato produktyvios ir apsauginės valstybės balansą – viešųjų gėrybių gamintojų ir naudotojų teisių ir pareigų pusiausvyrą, tuo būdu užtikrindamas stabilumą valstybės organizacijoje.

Socialinio teisingumo vykdymo poreikis iškyla bet kuriai teisines ir moralines vertybes deklaruojančiai visuomenei, todėl valstybės pareiga užtikrinti, kad asmens „negalėjimas pasinaudoti savo teisėmis ir galimybėmis dėl skurdo ar nemokšiško, taip pat bendrųjų priemonių trūkumo“²⁷⁵ neribotų pačios individo „laisvės“²⁷⁶ bei nenubloktų jo už socialinės gerovės ribų. Valstybės organizacija²⁷⁷, tai ne atsitiktinė individų visuma, bet organiškai integruota žmonių bendruomenė, kurią socialinėje teisinėje valstybėje solidarizuoja bendras tikslas – socialinės gerovės siekis, leidžiantis subsidiarumo pagalba kooperuoti intelektines ir materialines individų ir valstybės pastangas visų gerovei sukurti. Vadinasi, teisinės socialinės valstybės modelis reikalauja sureguliuoti ekonominius santykius tokiu būdu, kad rinkoje veikiantys subjektai siektų ne tik naudoti sau, bet būtų valstybės įpareigoti ją dalintis su kitais, savimi negalinčiais pasirūpinti asmenimis, kuriant gerovę visiems.

Socialinės gerovės valstybėje svarbi tiek asmeninė nauda ir gėrybės, kurias gauna atskiri asmenys ar asmenų grupės, tiek nauda ir gėrybės, kurios tenka visai visuomenei. Valstybės paskirtis įgyvendinant socialinio teisingumo funkciją ne tik „formuoti pavienių asmenų norus ir reikmes“, bet ir „sukurti tokią socialinę realybę, kuri apimtų daugiau nei veikiančius asmenis“²⁷⁸, kad jiems taip pat tektų jų minimalius (gyvybinius) poreikius tenkinanti viešųjų gėrybių dalis. Toks poreikių palaikymas brėžia aiškią socialinės politikos takoskyrą rinkos ir planinės ekonomikos sąlygomis. Centralizuoto valdymo ekonomikos sistemoje sukurtas gerbūvis paprastai priklauso visuomenei ir paskirstomas visiems, tuo tarpu rinkos (mainų) ekonomikoje kiekvienas rinkos dalyvis siekia pelno padidėjimo ir naudoti sau. Kita

²⁷⁴ Subsidiarumo principo paskirtis garantuoti valstybės pagalbą (subsidiją) nepajėgiantiems savarankiškai susitvarkyti rinkos dalyviams, kai jie šios pagalbos prašo. Socialinėje teisinėje valstybėje šis vaidmuo nepriklausomai nuo jos valdymo formų tenka valstybei (piliečių vardu veikiančiai valdžiai), nors valstybės institucijų vaidmens svarba ir suteiktų įgaliojimų apimtis skirtingose politinėse santvarkose yra skirtinga.

²⁷⁵ Rolz Dž., *Теория справедливости*. [Rolz Dž., A Theory of Justice]. Новосибирск: издательство Новгородского университета, 1995, c. 184.

²⁷⁶ *Ibid.*, c. 184.

²⁷⁷ Valstybė suvokiama kaip socialinė bendruomenė, kurioje yra konstitutuota normatyvinė tvarka. In Kelzenas H., *supra* note 122, p. 235.

²⁷⁸ Lane J. E., *supra* note 125, p. 321.

vertus, centralizuotai valdomoje ekonomikoje valstybės valdžiai nuolat reguliuojant gamybinius, prekybinius ir pelno paskirstymo santykius, yra slopinama asmeninė iniciatyva, todėl visiems sukurto gerbūvio gali nepakakti. Rinkos ekonomikos sąlygomis, kai gerbūvis koncentruojamas atskirų asmenų rankose, kitiems jo gali pritrūkti. Siekiant tinkamai subalansuoti ekonominės sistemos veikimą, svarbu atrasti „aukso vidurį“, tinkamą instrumentą atskirų asmenų ir visos visuomenės poreikiams tenkinti.²⁷⁹ Šiuo ekonominių sistemų teisinio reguliavimo instrumentu, neabejotinai, tampa subsidiarumo principas, leidžiantis įtvirtinti visuomenėje vertybinių pažiūrų balansą, įpareigojantis viešąsias gėrybes paskirstyti teisingiau siekiant visų gerovės valstybėje.

Socialinės gerovės kūrimo koncepcijoje valstybės funkcija ekonomikoje yra socialinio pobūdžio, kaip teisinių ir ekonominių priemonių pagalba užtikrinti socialiai teisingą išteklių paskirstymą ir viešųjų gėrybių perskirstymą visuomenėje. Taigi socialinės politikos įgyvendinimas reikalauja pusiausvyros ekonominio ūkio valdyme – subsidaraus viešosios valdžios ir privačių ekonominių struktūrų veikimo. Pripažįstant valstybės intervenciją į šalies ūkį, kartu turi būti palaikomas laisvas ekonominis vystymasis ir privačių iniciatyvų rėmimas. Šioje valstybės įgyvendinamoje koncepcijoje, subsidiarumas socialiai orientuotos rinkos ekonomikos mechanizmų pagalba gali subalansuoti viešųjų gėrybių kūrėjų ir valstybės apsaugos reikalaujančių asmenų teisinę padėtį, neleisdamas valstybei iš vertybes kuriančių asmenų paimti daugiau, nei būtina viešųjų paslaugų teikimui visuomenėje (teisingumo funkcija). Kartu subsidiarumo pagalba palaikomi tik gyvybiniai kitų (savimi nepajėgiančių ar laikinai negalinčių pasirūpinti) asmenų poreikiai (socialinė funkcija), tuo būdu stimuliuojant individus atsiradus galimybėms imtis kūrybinės veiklos asmeniniam gerbūviui pasiekti. Subsidiarumas socialinės teisinės valstybės koncepcijoje nubrėžia aiškas valstybės įgaliojimų ribas – ji turi palaikyti tik tas visuomenės iniciatyvas, kurios „viršija atskiro asmens ar grupės asmenų, galimybes“²⁸⁰, nes valstybė neturi „pakeisti ar sugriauti mažų bendrijų ir individualios iniciatyvos. Priešingai, ji privalo padėti joms veikti efektyviau siekiant socialinės gerovės ir papildyti jų veikimą ten, kur teisingumo reikalavimas viršija jų galimybes“²⁸¹, instituciškai apjungdama visų bendruomenės narių pastangas socialinei gerovei valstybėje pasiekti. Papildydamas solidarumo principą, kuris reikalauja visuomenės narius teikti paramą vienų kitiems, subsidiarumas palaiko ir skatina kiekvieno bendruomenės nario iniciatyvas maksimaliai prisidėti prie socialinės gerovės valstybėje kūrimo. Taigi jo pagalba socialinis teisingumas visuomenėje

²⁷⁹ Jei esama socialinių institutų sistema nepajėgia susidoroti su visuomenėje kylančiomis problemomis, gali būti pasitelkti kitai sistemai būdingi institutai, kurių pagalba šios problemos galėtų būti išspręstos. Šioms sistemoms sureguliuoti ir skirtingų elementų sąveikai joje užtikrinti subsidiarumo principas yra tinkamiausia priemonė, kurio socialinė paskirtis *Vakarų* visuomenėse atsiskleidžia vykdanč socialinio teisingumo funkciją, rinkos ekonomikoje diegiant socialiai orientuotos rinkos modelį, *Rytų* valstybėse - išlaisvinant visuomenės narių iniciatyvas, kuriant privačios nuosavybės institutą.

²⁸⁰ O'Brien D.J., Coleman J., *supra* note 104, p. 20.

²⁸¹ *Ibid.*

įgyja ne tik materialinę, bet ir moralinę išraišką, padėdamas jai pasiekti santarvę, teisių ir pareigų pusiausvyrą, pažiūrų ir interesų įvairovę vienovėje.

Subsidiarumas, kaip visuomenės poreikius harmonizuojantis principas yra efektyvus rinkos teisinio reguliavimo instrumentas valstybėje siekiant socialinio teisingumo ir efektyvaus ekonominės sistemos valdymo. Visiems valstybės gyventojams sukuriama vienodos teisinės prielaidos asmeniniam gerbūviui pasiekti, kartu ieškoma racionalaus gamybos išteklių panaudojimo socialinei gerovei valstybėje kurti. Ekonominio pakilimo metu prioritetą teikiamas socialiniam teisingumui visuomenėje įtvirtinti, ekonominės recesijos ar krizės sąlygomis – prioritetu tampa racionalus gamybos išteklių naudojimas maksimaliam ekonominiam efektyvumui pasiekti. Subsidiarumo pagalba skirtingose valdymo lygmenyse, atsižvelgiant į konkretaus regiono ar vietos bendruomenės poreikius, paraleliai gali būti siekiama abiejų tikslų, tačiau galimiems regioninės plėtros netolygumams išvengti, jų siekimas turi būti subalansuotas visose valdymo grandyse užtikrinant politikos prioritetų ir institucinės veiklos koordinavimą. Vadinasi, optimaliausių visuomenės sąveikos formų paieška, galinti užtikrinti ekonominį gerbūvį visiems kuriant gerovės valstybę, turi vykti nuolat ir „tik laikas kas kart parodo vienos ar kitos ūkio šakos privatizavimo ar nacionalizavimo, biržų kūrimo ar valstybinio finansinių ir materialinių srautų reguliavimo įvedimo tikslingumą ir efektyvumą“²⁸². Subsidiarumo principas tampa socialinio teisingumo koncepcijos įgyvendinimo ašimi, kadangi jo pagalba galima tenkinti nuolat kintančius visuomenės poreikius, parenkant šiuos tikslus atitinkančius teisinio reguliavimo instrumentus - vienu atveju išlaisvinant privačią visuomenės narių iniciatyvą, kitu - valstybei imantis aktyviau reguliuoti ekonominius santykius. Laisvos rinkos ir valstybės reguliuojamos ekonomikos pusiausvyrai išlaikyti ir yra pašauktas subsidiarumo principas, padedantis įtvirtinti socialiai orientuotos rinkos ekonomikos modelį valstybės organizacijoje.

Pripažįstant subsidiarumo principo ne menkas (dažnai pranokstančias bet kurio kito principo) galimybes įvairiems procesams, sistemoms ir santykiams reguliuoti, svarbu suvokti ir tai, kad „nė vienas principas, nė viena idėja negali realizuotis iki galutinių savo konsekvencijų. Principų gyvenime visados daug ir gyvenime jie nėra vienas kitam priešingi, kaip jie atrodo dealektiškoje abstrakcijoje. Politikoje yra didelis menas mokėti tuos principus derinti ir tarp jų laviruoti.“²⁸³ Šis žymaus tarpukario Lietuvos ekonomisto D. Cecevičiaus požiūris tik dar kartą patvirtina, kad vieno recepto kaip ir kokiais principais vadovaujantis reguliuoti socialines žmonių bendruomenes negali būti jau vien todėl, kad kintanti aplinka ir kintantys visuomenės santykiai diktuoja savitus jų reguliavimo mechanizmus, priklausomai nuo to, kokie prioritetai visuomenėje dominuoja, kokie poreikiai ir interesai juos iškelia ir priverčia įgyvendinti. Vis dėlto, nuneigti subsidiarumą kaip šiuolaikinės visuomenės socialinę ir etinę vertybę reikštų nuneigti vienovės, įvairovės ir harmonijos reikšmę pasaulio bendruomenei, be kurių žmonijos egzistavimas yra neįmanomas, būtent todėl subsidiarumas tampa šios bendruomenės būties ir jos išlikimo esmine substancija.

²⁸² Кирдина С., *supra* note 141.

²⁸³ Domas Cesevičius., *supra* note 151, p. 115.

III SKYRIUS.

SUBSIDIARUMO PRINCIPAS TEISINIŲ INSTITUTŲ SISTEMOJE

Analizuojant subsidiarumo principo poveikį teisinių institutų ir visuomenės santykių reguliavimui, derėtų pažymėti, kad jis, kaip ir kiti principai^{284, 285}, teisėje yra suprantami kaip teisės esmės konkretėjimo ir jos reiškimosi būdai, kaip pagrindinės teisinės idėjos, vertybinės orientacijos, kurios nurodo, kaip konkrečiomis teisės normomis turi būti reguliuojami žmonių santykiai²⁸⁶. Manytina, todėl „šiuolaikinis teisinis reguliavimas grindžiamas ne tik teisės normomis, bet ir tiesiogiai taikomomis teisinėmis idėjomis (teisės principais)“²⁸⁷, jas traktuojant kaip socialinių tikslų teigimą²⁸⁸, kurių pagalba teisė tampa veiksmingesne. Principo (etinį elgesio standartą išreiškiančios kategorijos) „reikia paisyti ne dėl to, kad jis pagerins ar laiduos norimą pasiekti ekonominę, politinę ar socialinę situaciją, o dėl to, kad tai yra teisingumo ar sąžiningumo, ar kokios kitos moralės dimensijos reikalavimas“²⁸⁹. Atitinkamų principų pasirinkimą nulemia konkrečios visuomenės vertybinė orientacija ir jos socialinė praktika.

1. Subsidiarumo principo poveikis pozityviosios teisės socialumui

Subsidiarumo principas (kildintinas iš *Vakarų* visuomenės) yra tas teisinio reguliavimo instrumentas, kurio pagalba socialinėje bendruomenėje institucionalizuojamos visuomenės vertybinės nuostatos ir socialinės būties poreikiai. Jo funkcinė paskirtis - nustatyti teisės tikslų, atitinkančių visuomenės poreikius, siekimo kryptis bei pritaikyti institucinę sistemą jiems įgyvendinti. Todėl pozityviosios teisės (kuriamos ir/ arba palaikomos teisinės bendruomenės, paprastai tapatinamos

²⁸⁴ Tarptautinių žodžių žodyne principas (etimologinė kilmė iš lotyniško žodžio *principium*, reiškiančio pagrindą, pradžią): pagrindinė kurios nors teorijos, mokslinės sistemos, požiūrio, koncepcijos idėja; pagrindinis pradinis teiginys, devizas; svarbiausioji kurios nors organizacijos, partijos, sąjungos, valstybės, žinybos veiklos nuostata; įsitikinimas, lemiantis žmogaus požiūrį į tikrovę, jo elgesio ir veiklos normas. Vaitkevičiūtė V., *supra* note 32, p. 339.

²⁸⁵ Teisės principų paskirtis yra dvejopos: pozityvioji (užtikrinti teisės sistemos darną, jos elementų neprieštaringumą – teisinių nuostatų koordinavimą) ir negatyvioji (elgesio ribų, kurių nevalia peržengti nustatymas). Kūris E., *Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje/ LR Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga*, Vilnius, 2002, p. 9-10.

²⁸⁶ Vaišvila A. *Teisės teorija*. Vilnius, 2000, p. 123-124.

²⁸⁷ Šlapkauskas V., Teisės socialinio veikimo modeliavimas ir jo ribos: sociologinis požiūris. *Jurisprudencija*. 2004, 51(43): 7.

²⁸⁸ Dworkin R., *Rimtas požiūris į teisę*. Vilnius, P. 49.

²⁸⁹ *Ibid.*

su valstybe²⁹⁰) srityje jis laikytinas „efektyvių teisės normų ir teisinių nuostatų, atitinkančių socialinių santykių ir sąveikos mechanizmus (horizontalius ir vertikalius, bet akcentuojant paskutiniuosius), įdirbio instrumentu“²⁹¹, kurio pagalba valstybės sankcionuojama teisė paklūsta visuomenės poreikiui, padėdama jai siekti užsibrėžtų tikslų įgyvendinimo. Šių tikslų turinį atspindi visuomenės vertybines orientacijas išreiškianti teisinė sąmonė, kurią prof. A. Vaišvila apibūdina kaip dvi struktūrinės dalis turinčią sąvoką – tai teisinė psichologija²⁹² ir teisinė ideologija²⁹³. Teisinė psichologija ir teisinė ideologija kaip dvipakopė teisinės sąmonės sistema žymi asmens (visuomenės) sąmonėjimo lygį, padėdama suvokti teisinio mąstymo kryptis ir vertybines asmens (visuomenės) orientacijas. Teisinė psichologija, kaip žmogaus reakcija į tikrovę, „dalyvauja formuojant ir palaikant įvairaus teisinio mąstymo stereotipus“, tapdama „emocine paskata kurti vienokios ar kitokios vertybinės orientacijos teisinę ideologiją (teisines idėjas)“²⁹⁴, kurios pagrindu subrandintas konceptualus visuomenės požiūris į ją supančią aplinką įgyja teisinės doktrinos išraišką. Teisinė doktrina – tai konkrečios visuomenės vertybinis pasirinkimas teisės normose įtvirtinti jos teisinę sąmonę atitinkančias nuostatas. Šioms vertybinėms nuostatomis išreikšti pasitelkiami atitinkamos ideologijos institutai. Ideologija filosofijos moksle tai – „susisteminta forma pažiūrų ir idėjų, atspindinčių žmonių požiūrį į juos supančią tikrovę ir vienu į kitus, tarnaujančių atitinkamų socialinių santykių įtvirtinimui ir jų vystymui“²⁹⁵. Subsidiarumo idėjų pagalba teisėje materializuojama konkrečios visuomenės teisinių vertybių sistema²⁹⁶ ir jos poreikių prioritetai. Subsidiarumo ideologijos (atitinkančios *Vakarų* visuomenės teisinę sąmonę) pagrindą sudaro – subsidiarumas kaip dominuojantis socialinis santykis, kuris išreiškia asmens prioritetą visuomenės, kurios nariu jis yra, atžvilgiu. Subsidiarumo ideologijai būdingi šie institutai – *laisvės* (nevaržomas asmenų veikimas, ir vienu nesikišimas į kitų reikalus), *individualizmo* (visuma filosofinių, politinių, ekonominių doktrinų, visuomenės santykiuose įtvirtinančių asmens veikimo autonomiją ir poreikių prioritetą) ir *stratifikacijos* (*socialinė nelygybės*), pripažįstamos gyvenimo norma, kitaip dar vadinamos „evoliuciniu universalizmu“²⁹⁷, reiškiančio visų visuomenės narių vienodas galimybes laisvai veikiant susikurti asmeninį gerbūvį. Subsidiarumo idėja orientuoja į prioriteto teikimą individo interesams bet kurių kitų visuomenės interesų atžvilgiu²⁹⁸, todėl pozityviojoje teisėje komunitariniai bendruomenės interesai (reiškiami *Rytų* civilizacijai būdingais *kolektyvizmo*, *egolitarizmo* (lygybės), suprantamo kaip visų vienodą galimybę naudotis gėrybėmis, ir *tvarkos*, įtvirtinančios individualių poreikių visuomenės gerbūvio vardan suvaržy-

²⁹⁰ Kelzenas H., *supra* note 122, p. 24.

²⁹¹ Каракулян Э., *supra* note 7.

²⁹² Vaišvila A., *supra* note 40, p. 212.

²⁹³ *Ibid.*, p. 213.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 216.

²⁹⁵ *Философская энциклопедия. Советская энциклопедия*, Т. 2, М., 1964, с. 229.

²⁹⁶ Teisinių vertybių sistema – tai visuomenės pažiūrų ir ideologinių nuostatų, moralinių principų ir etinio elgesio standartai.

²⁹⁷ *Российская социологическая энциклопедия*, Москва, 1998, с. 225

²⁹⁸ Кирдина С., *supra* note 141.

mą, ideologiniais institutais) užleidžia vietą individualiems. Subsidiarumo principas traktuoja visas kolektyvizmo formas kaip nepakankamas. Jis užbrėžia ribas valstybės kišimuisi; jo tikslas – darnus santykis tarp individo ir visuomenės, jis siekia sukurti tikrą tarptautinę tvarką.²⁹⁹

Subsidiarumo idėja socialiniame bendruomenės susitvarkyme brėžia skiriamąją ribą tarp bendrųjų visuomenės tikslų, reiškiamų solidarumo idėjomis, ir individualizmo bei laisvės institutų, kurių prioritetas iškelimas socialinėje bendruomenėje³⁰⁰ neleidžia bendriems visuomenės interesams nustelbti individualių asmens poreikių. Asmens laisvė, kaip kertinis subsidiarumo ideologijos dėmuo, užtikrina individų pažiūrų ir interesų įvairovę ir yra pagrindinis jų kūrybinės veiklos „variklis“³⁰¹. Kartu subsidiarumo principas (kaip ir bet kuris kitas principas, įpareigojantis elgtis moraliai ir teisingai - „niekas negali turėti naudos iš savo blogo elgesio“³⁰²) įtvirtina aiškias šio prioriteto ribas - suteikti individui veikimo laisvės tiek, kiek tai būtina jo teisėms realizuoti nepažeidžiant kitų asmenų teisių ir socialinio saugumo valstybės organizacijoje (tuo pavyzdžiu laikytina ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 28 str. įtvirtinta nuostata: „įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių“)³⁰³. Subsidiarumo ideologija brėžia prioritetinę pozityviosios teisės normų kryptį – pagrindinių (prigimtinių) žmogaus teisių įgyvendinimo ir jų apsaugos socialinę paskirtį, kurios turinys paklūsta prigimtinių teisės vertybiniam autoritetui, pozityviajai teisei keliančiam moralumo ir teisingumo reikalavimus³⁰⁴, nes „prigimtinio teisingumo neatitinkanti, nemorali socialinė tvarka nėra laikytina teise“³⁰⁵.

Individo laisvės prioritetas neeliminuoja poreikio papildyti subsidiarumą solidarumo idėjomis, todėl, pabrėždamas asmens laisvės ir individualių interesų reikšmę, subsidiarumo principas kartu iškelia ir solidarumo idėjų svarbą visuomenės socialiniam susitvarkymui. Subsidiarumo ir solidarumo sąveikos reikalingumą pabrėžia daugelis tyrėjų. T. Haeglin mano, kad subsidiarumo principą tikslinga derinti su solidarumo organizacinėmis struktūromis, ir kartu pastebi, kad, matyt, tai neturi peržengti socialdemokratinio socialinio teisingumo požiūrio rinkos principais organizuotoje visuomenėje, egoistinius atskirų asmenų siekius tikslinga riboti³⁰⁶. Tuo tarpu, A. Merkel be išlygų pritaria šių principų reikalingumui, neabejodama jų gebėjimu išsaugoti asmens laisvę, orumą, interesų bendrumą ir socialinės ben-

²⁹⁹ Jonas Paulius II, Katalikų Bažnyčios Katekizmas. [interaktyvus], (§1885), Libreria Editrice Vaticana, 2005 [žiūrėta 2010-02-03] <www.vatican.va/archive/compendium.../compendium_catech_lit.pdf>

³⁰⁰ Kelzenas H., *supra* note 122, p. 235.

³⁰¹ Kai kurie šiuolaikinio liberalizmo atstovai mano, kad asmens teisių ir laisvių neliečiamybė bei individo autonominis veikimas yra fundamentinės nuostatos, todėl jokie samprotavimai apie naudą, ekonominį gerbūvį ar valstybės galias negali būti pretekstu pažeisti ar suvaržyti asmens teises ar jo veikimo laisvę.

³⁰² Dworkin R., *supra* note 288, p. 49.

³⁰³ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 29.

³⁰⁴ Kelzenas H., *supra* note 122, p. 24.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 24.

³⁰⁶ Haeglin T., *supra* note 96, p. 37-55.

druomenės vieningumą, nes „asmens <...> pašaukimas laisvei yra giluminis visų žmogaus teisių pagrindas, teisinės valstybės, teisingumo, solidarumo pagrindas, taip pat šiuolaikinės visuomenės kūrimo, subsidiarumo pagrindas, taigi savikūros dorybė: turime kurti save, o ne deleguoti asmeninę laisvę institucijoms. Juk solidarumas ir subsidiarumas yra du pagrindiniai ES principai; tai ne atsitiktinumas, o šimtametės raidos rezultatas, šios raidos tarpsniai - tai Antika, Biblija, Europos Apšvieta, katalikiškas socialinis mokymas ir evangelijos etika. Viena kyla iš kito, bet nuomonė, kad viso to atsisakę vis vien žengtume į ateitį, nuvestų klystkeliais“³⁰⁷. Taigi subsidiarumo principas, papildytas solidarumo idėja (kai kiekvienas visuomenės narys įsipareigoja padėti vienas kitam), kreipia teisę socialinės teisinės valstybės kūrimo linkme. Dar Antikos laikų mąstytojas Platonas pabrėžė, kad kiekvieno visuomenės nario veikla ir pastangos turi būti nukreiptos bendriems tikslams siekti, nes tai skatina bendrumo jausmą ir garantuoja žmonių taikų sambūvį valstybėje. Individai, kooperuodami savo pastangas, savitarpio pagalbos ir savaveiksmiškumo pagrindais siekia visai visuomenei reikšmingų tikslų, nes „kiekvienam iš mūsų būdingos tos pačios dorovinių savybių rūšys ir tie patys įpročiai, kaip ir valstybei? Juk jie į valstybę yra patekę iš mūsų.“³⁰⁸ Balansuodamas individualių veiksmų laisvę, subsidiarumas pagelbstint solidarumui³⁰⁹ padeda išlaikyti žmonių organizacinį vieningumą, socialinėje bendruomenėje apjungdamas daugybę autonominių darinių, deklaruojančių nuolat kintančius interesus ir poreikius.

Interesų balansavimui galima pasitelkti įvairius principus, teorijas ir doktrinas. Subsidiarumo kaip pozityviajai teisei pagelbstinčio principo vertingumui atskleisti itin tinkama Virdžinijos mokyklos visuomenės pasirinkimo teorija³¹⁰. Ši teorija įtvirtina pozityvinę valstybės funkciją, kurią valstybė vykdo jos ir visuomenės (konstitucinių mainų) sutarties pagrindu ir kuri yra grindžiama „politikos kūrimo

³⁰⁷ Merkel A., *supra* note 128, p. 41.

³⁰⁸ Platonas, *supra* note 58, p. 188.

³⁰⁹ Solidarumą galima suprasti ne tik kaip savitarpio pagalbos teikimą, bet ir kaip veikimą kartu. Jo turinį determinuoja kolektyvinio veikimo samprata, kurią galima paaiškinti pravoslavų naudojamu terminu „sobornost“ - susitelkimu bendriems klausimams spręsti. Solidarumo principas implikuoja Rytų visuomenėms būdingą vertybinę orientaciją – visuomenės sutelktą (kolektyvinį) veikimą, tuo tarpu, jį perkėlus į Vakarų teisinę sistemą jis įgyja kiek kitokią prasmę – individų bendruomenės (tokia yra Vakarų visuomenės socialinė struktūra) susitelkimą savitarpio pagalbos pagrindais spręsti iškilusias problemas. Šis diskursas pateiktas siekiant pagrįsti, kad tiek Vakarų, tiek Rytų (gal būt ir kitų, kurių dar nepažinus, skubame ignoruoti) visuomenių vertybines nuostatas išreiškiantys institutai gali būti naudingi (regis, tuo jau pasinaudojo ES, integruodama Vakarų, Rytų ir Vidurio Europos valstybių vertybes (teisinę sąmonę) viename Socialinės (gerovės) valstybės modelyje). Vertybių priimtinumas ar jų ignoravimas yra tik požiūrio į mus supančią aplinką, klausimas. *Kolektyvizmo, lygybės ir tvarkos* institutai, būdingi komunitarinei ideologijai, taip pat, kaip ir *individualizmo* ir *laisvės* institutai, būdingi subsidiariai ideologijai, gali sudaryti tarpusavyje derančių ir viena kitą papildančių visuomenės vertybinių nuostatų visumą. Bendras jų panaudojimas gali skatinti pažiūrą ir vertybių suderinamumą, socialinės tvarkos ir naujų valstybės valdymo formų atsiradimą.

³¹⁰ Virdžinijos mokyklos visuomenės pasirinkimo teorija plačiai nagrinėjama Wicksell K., *A New Principle of Just Taxation*, in Musgrave and Peacock, 1967; Buchanan, J. M., *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implication*, in Buchanan and Tolison, 1984; Lane J. E., *supra* note 125 ir kt.

sprendimų priėmimo taisykle - vieningumo taisykle³¹¹, kai valstybė, siekdama individų sutarimo visuomenėje, ne tik maksimizuoja asmeninę (iš kūrybinės veiklos gaunamą) individo naudą, bet ir siekia apriboti egoistinius žmogaus poreikius, skatindama jo altruizmą visuotinės gerovės vardan gauta nauda dalintis su kitais (socialinės paramos reikalingais) asmenimis, tuo būdu užtikrinant interesų ir preferencijų įvairovės palaikymą valstybėje. Valstybės organizacija - tai ne tik individų egoistine nauda, bet ir altruistiniais poreikiais pagrįstas socialinės bendruomenės junginys - tai aukščiausia žmonių bendrabūvio forma, išaugusi iš mažiausio socialinio darinio - šeimos, kurios tikrasis pašaukimas yra determinuotas jos socialine paskirtimi – saugoti ir globoti kiekvieną ją sudarantį darinį (jei neliks jų, neliks ir pačios valstybės), vienodai teisingai rūpintis visais savo šeimos nariais, kad tarp jų neatsirasų nepelnytai nuskriaustų (sukurtas gėrybės praradusių) ar globos netekusių (kuriems parama yra gyvybiškai svarbi) individų. Tokia yra socialinės teisinės valstybės misija ir jos kuriamos pozityviosios teisės paskirtis.

Subsidiarumo papildymas solidarumo, individualizmo ir laisvės idėjomis suteikia subsidiarumo sampratą pažiūrų ir interesų derinimo bei įvairovės vienovėje formą, kai pagalbos individui teikimas siejamas su jo gyvybinių poreikių tenkinimu, kartu palaikant kitų visuomenės narių kūrybines galias asmeninei ir visų gerovei pasiekti bei bendruomenės vieningumui išsaugoti. Atsižvelgiant į tai, subsidiarumą valstybės organizacijoje derėtų suvokti kaip savitarpio supratimo, pagarbos ir pagalbos principą, kurio reikalingumas kintantiems visuomenės santykiams valstybės organizacijoje reguliuoti yra ne laikino, bet nuolatinio pobūdžio. Nors „laisvoje visuomenėje iš principo negalimas ilgalaikis kurios nors ideologijos dominavimas ir jos dogmatizavimas“³¹², subsidiarumo idėja visuomenės organizacijoje dogmatizuojama (įtvirtinama) tik tiek, kiek tai būtina socialiniams santykiams stabilizuoti (juos suderinti) ir pagrindinėms žmogaus teisėms valstybės organizacijoje realizuoti (joms apsaugoti bei įgyvendinti). Todėl pozityviosios teisės doktrinoje subsidiarumo samprata „orientuoja į sociologinį teisės prigimtį, charakterio ir esmės traktavimą“³¹³, tapdama svarbiu įvairių socialinių santykių teisinio reguliavimo instrumentu.

Subsidiarumas, kaip teisinio reguliavimo ir teisinio poveikio priemonė, padeda visuomenei siekti jos užsibrėžtų tikslų įgyvendinimo, tuo būdu pačią teisę padarydamas veiksmingesne. Galima teigti, kad subsidiarumo principas visuomenės organizacijoje atlieka žmonių socializavimo funkciją, kurio pagalba individų bendruomenėje yra saugomi ne tik bendrieji, bet ir atskirų asmenų interesai, padedantys siekti gerovės visiems. Subsidiarumo idėjos veikiamą pozityvioji teisė orientuojama į visuomenės socialinius poreikius ir jų interesų realizavimą, nes „teisės socialinis“³¹⁴ veikimas - tai teisės poveikio visuomeniniam gyvenimui, žmonių sąmonei ir

³¹¹ Lane J. E., *supra* note 125, p. 300.

³¹² Vaišvila A., *supra* note 40, p. 34.

³¹³ Каракулян Э., *supra* note 7.

³¹⁴ Žodžio „socialumo“ referentas beveik visuomet buvo bendruomeniškumas. Nisbet R. A. *Sociologijos tradicija*. – Vilnius: Pradai, 2000, p. 101. Šiame straipsnyje žodis „socialinis“ suprantamas

elgesiui atsiradimas, procesas ir rezultatas³¹⁵. Todėl teisės socialinei funkcijai atskleisti nepakanka teisę apibrėžti kaip „sistemą teisės normų, kurių vykdymas garantuotas valstybės prievarta“³¹⁶. Teisė gali būti efektyvi tik tuomet, jei ji visuomenės santykius ir procesus „reguliuos taip, kad šis reguliavimas kuo labiau atitiktų tautos mentalitetą ir giluminius nacionalinio gyvenimo bruožus“³¹⁷. Iš čia kyla pozityviosios teisės socialinė paskirtis - būti veiksmingu visuomenės teisinių santykių reguliatoriumi, atitinkančiu konkrečios visuomenės socialinius poreikius. Šį veiksmingumą teisėje padeda pasiekti subsidiarumo principas, atliepantis nuolat kintančiai visuomenės teisei sąmonei ir socialinės būties poreikiams. Vadinas, teisę tikslinga apibrėžti kaip „principų ir normų, nustatančių ir užtikrinančių socialinę norminę tvarką, bei minėtų principų ir normų reflektuojamų subjektinių teisių, nukreipiančių į (ir savyje talpinančių) vertybes, sistemą“³¹⁸. Šis teisės apibrėžimas integruoja dvi teisės savybes – subjektinę teisę (kaip individo vertybinio pasirinkimo garantiją, leidžiančią jam siekti asmeninių tikslų) ir objektinę teisę (kaip valstybės kuriamų taisyklių, kurių reikia laikytis, sistemą). Pažymėtina ir tai, kad „Lietuvos ir Vakarų teisės tradicijos leidžia teigti, kad teisės sampratos negalima tapatinti su pozityviąja teise, be statutinės (pozityviosios) teisės šaltiniais laikomi bendrieji teisės principai <...>“³¹⁹. Taigi teisės samprata, apimanti ne tik teisės normų, bet ir teisinių vertybių (teisinių idėjų) sistemą, leidžia ją suvokti kaip socialinę funkciją vykdančią teisę, kurios socialinės paskirties objektu tampa kiekvieno žmogaus prigimtinių teisių įgyvendinimas ir jų apsauga, visuotinės gerovės siekimas. Tuo būdu pozityviosios teisės turinys yra determinuojamas ne vieno asmens, ne vienos socialinės grupės, bet visų visuomenės narių gerbūviui siekti.

Teisės socialinė paskirtis yra be galo svarbi, tačiau ji kaip visuomenės narių socialinių poreikių užtikrinimo mechanizmas (kaip visuotinės gerovės siekis) nesu-ponuoja visiškos teisių ir pareigų vienovės, kadangi individų galimybės tenkinti savo socialinius poreikius nėra vienodos, todėl šiems poreikiams įgyvendinti yra būtinas papildomas teisių ir pareigų pusiausvyrą atkuriantis ir ją palaikantis instrumentas. Teisė yra, buvo ir bus „tam tikros elgesio galimybės bei ribos ir tas elgesio reguliatorius, kuris nustato šias galimybes ir nubrėžia šias ribas“³²⁰. Duotuoju atveju svarbu pabrėžti, kad subsidiarumo pagalba individų sukurtoje valstybės organizacijoje galima „derinti priešingus interesus ir tuo pagrindu siekti žmonių sugyvenimo“³²¹, šią teisę suprantant kaip teisių ir pareigų vienovę (pusiausvyrą)³²². Teisė

kaip bendruomeniškumas. Teisė yra įrankis išreikšti svarbioms bendruomeniškoms visuomenės narių vertybėms ir palaikyti taiką visuomenėje. In Šlapkauskas V., *op. cit.*, *supra* note 287, p. 6.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

³¹⁶ Vaišvila A., *supra* note 40, p. 80.

³¹⁷ Kelzenas H., *supra* note 122, p. 14.

³¹⁸ Baublys L., Beinoravičius D., Kaluina A., ir kt., *supra* note 158, p. 17.

³¹⁹ Mikelėnienė D., Mikelėnas V., *Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai*. Vilnius, 1999, p. 63.

³²⁰ Kelzenas H., *supra* note 122, p. 24.

³²¹ Vaišvila A., *supra* note 40, p. 102.

³²² *Ibid.*

tai „tokia elgesio taisyklė, kurią nustato arba toleruoja teisinė bendruomenė“³²³, ir ši „oficialioji normatyvinė tvarka“³²⁴ ne visuomet yra (ar gali būti) teisinga (humaniška), tačiau teisinės bendruomenės suvalstybinta ir jos sankcionuota (įtvirtinta konstitucijoje ir išplėtotą įstatymuose) teisė yra šios bendruomenės bendro gyvenimo ir sugyvenimo viešųjų taisyklių sistema, kurios laikymasis garantuojamas valstybės prievarta. Kad šios prievartos teisėje būtų mažiau, subsidiarumo pagalba siekiama iki minimumo sumažinti visuomenės narių priešpriešą ir pozityviosios teisės normose įtvirtinti tokias socialinio teisingumo nuostatas, kaip „teisingas atlyginimas“ (K 23 str. 3 d.) ir „bendros tautos gerovė“ (K 46 str. 3 d.), leidžiančias samprotauti apie išlygintą (ne „paskirstytą“) teisingumą socialinio valstybingumo kontekste, ar H. Kelzeno reliatyvaus teisingumo <...> koncepciją³²⁵ ir motyvuojančias visuomenės narius elgtis socialiai atsakingai – prisidėti prie socialinio visuomenės stabilumo (solidariai veikti), prisiimant daugiau pareigų, siekiant padėti realizuoti teisės pareigų negalintiems vykdyti asmenims. Taigi subsidiarumo idėjomis grindžiamoje socialinėje bendruomenėje valstybė pozityviosios teisės normomis siekia įgyvendinti socialinį teisingumą, padėdama kiekvienam visuomenės nariui siekti asmeninio gerbūvio ir rūpindamasi tais visuomenės nariais, kurie dėl įvairių priežasčių nėra pajėgūs savarankiškai to padaryti. Teisingumas čia suprantamas „kaip socialinių problemų integravimo veiksnys, socialinio stabilumo ir žmogiškumo pagrindas, įkūnijantis teisių ir pareigų pusiausvyrą, neleidžiantis kuriam nors visuomenės sluoksniui įgyti privilegijuotą padėtį, skatinantis žmonių pasitikėjimą vienas kitu“³²⁶. Todėl teisingumas teisėje – tai teisės esmės išraiška, kuri sutampa su teisių ir pareigų vienvėde³²⁷. Subsidiarumo paveiktas socialinis teisingumas „reikalauja, kad, nepaisant to, ar yra, ar nėra vieningai pritariama“³²⁸, kai kuriais atvejais būtų atsisakoma asmeninio suinteresuotumo socialinio teisingumo³²⁹ ir visuomenės stabilumo (harmoningos raidos) labui. Teisingumo negalima pasiekti tenkinant tik vienos grupės ir paneigiant kitų interesus. Tokia yra sugyvenimo ir socialinio teisingumo vykdymo socialinėje bendruomenėje kaina. Teisingumas yra viena iš pagrindinių teisės, kaip socialinio gyvenimo reguliavimo priemonių ir tikslų, taip pat viena iš svarbiausių moralinių vertybių, kuriuo remiantis ir yra kuriama teisinė valstybė. Kaip pabrėžia Konstitucinis Teismas savo 2003 m. kovo 4 d. nutarime: „teisinės valstybės principo turinys atsiskleidžia įvairiose Konstitucijos nuostatose ir yra aiškintinas neatsiejamai nuo Konstitucijos preambuloje skelbiamo atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės siekio“³³⁰, suponu-

³²³ Kelzenas H., *supra* note 122, p. 24.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius, 2005, p. 386.

³²⁶ Bieliauskaitė J., *Socialinio teisingumo principų sistema šiuolaikinėje Vakarų teisės tradicijoje*, *Socialinių mokslų studijos*, 2009, 2(2):120.

³²⁷ Vaišvila A., *supra* note 40, p. 125.

³²⁸ Wicksell K., *A New Principle of Just Taxation*. in Musgrave and Peacock, 1967, p. 303-304.

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 14 straipsnio (1993 m. sausio 12 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės

jančio prielaidas įgyvendinant teisingumą valstybėje užtikrinti interesų pusiausvyrą, vengti socialinių grupių supriešinimo, socialinio gyvenimo nestabilumo. Taigi, įgyvendinant teisingumą ir plėtojant socialinę teisinę valstybę, subsidiarumas tampa metodologiniu principu visuomenės interesams suderinti ir jiems apsaugoti.

Subsidiarumo idėjų poveikyje visuomenės organizacijoje susiklosto savita socialinių santykių struktūra, kuri pasireiškia visuomenė narių interesų individualumu ir jų integralumu, individų veikimo laisve ir jų solidarumu, asmeninės iniciatyvos buvimu ir jos palaikymu, valstybės pagalbos prašantiems asmenims įgyvendinimo politika. Šių santykių įsitvirtinimas visuomenėje skatina socialinio teisingumo principais paremtos socialinės teisinės valstybės atsiradimą, kurioje teisė yra determinuojama žmogaus prigimtinių teisių ir visų gerovės siekio realizavimui, o teisingumas yra vienas pagrindinių teisės, kaip socialinio gyvenimo reguliavimo priemonės, tikslų, viena iš svarbiausių moralinių vertybių ir teisinės valstybės pagrindų³³¹. Socialinės teisinės valstybės koncepcijoje subsidiarumas, kaip individualių interesų harmonizavimo principas, tampa metodologiniu pagrindu valstybės socialinio teisingumo funkcijos prioritetui pozityviosios teisės normose įtvirtinti, nes tik ji yra pajėgi konstituuoti asmeninį individų suinteresuotumą socialiniu teisingumu, kurį galima pasiekti, jei valstybė nepažeidžia pagrindinių individo interesų (prigimtinių žmogaus teisių), įtvirtintų valstybės ir piliečių konstitucinių mainų sutartyje³³². Socialinės teisinės valstybės praktinio įgyvendinimo modelyje „valstybės veikloje esantis prievartos elementas sunkiai dera prie savanoriškų individų veiksmų“³³³. Taip yra, nors to galėtų nebūti, jei išmintingai Vokietijos Federacinės Respublikos Kanclerės A. Merkel paraginti siektume „kurti save, o ne deleguoti asmeninę laisvę institucijoms“³³⁴, savo būtį įprasmindami savivaldos ir savaveiksmiškumo pagrindais besitvarkančios pilietinės bendruomenės sambūvyje. Žmonių kantrybė turi ribas: „individai nesipriešins valstybės ir politikos prievartai tol, kol esminiai konstituciniai „mainai“ tenkins jų interesus“³³⁵. Grėsmingai artėjant prie šios ribos, subsidiarumo principo idėja gali persverti valstybę inicijavusių piliečių naudai.

teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies bei šios dalies 5 punkto, 15, 20 ir 21 straipsnių (2002 m. sausio 15 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 2, 4, 5 ir 6 punktų, šio straipsnio 2 ir 4 dalių, 16 straipsnio 10 dalies, 20 straipsnio (2002 m. spalio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 17 d. nutarimo Nr. 27 „Dėl gyvenamųjų namų, būtinų valstybės reikmėms, išpirkimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 14 straipsniui (1993 m. sausio 12 d. redakcija) VI skirsnio 11 dalis. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 24-1004.

³³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 24-1004.

³³² Kaip teigia J. Lane, konstitucinių mainų sutartis – tai pagrindinis šalies įstatymas – Konstitucija. In Lane J. E., *supra* note 125, p. 303.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ Merkel A., *supra* note 128, p. 41.

³³⁵ Lane J. E., *supra* note 125, *op cit.*, p. 303.

Taigi pozityviu požiūriu teisė – tai valstybės pagalba asmeniui pasinaudoti pozityviosios teisės jam suteikta ar pripažinta subjektine teise. Subsidiarumas pozityviosios teisės doktrinoje tai subjektinės teisės (asmens teisių ir pareigų vienovės) prioriteto objektinės teisės (valstybės kuriamos teisės) atžvilgiu įtvirtinimas, kai pozityviosios teisės normų turinys plėtojamas atsižvelgiant į žmogaus teisių specifiką, kurios esmę išreiškia prof. A. Vaišvilos pasiūlytas teisinio personalizmo apibrėžimas³³⁶ ir teisinio personalizmo keturių aksiomų modelis³³⁷. „Teisinis personalizmas – tai vienas iš neopozityvistinės teisės sampratos variantų, kai, remiantis individo pirmumu, siekiama pagrįsti subjektinės teisės pirmumą prieš objektinę teisę ir kartu būtinybę plėtoti objektinę teisę atsižvelgiant į subjektinės teisės specifiką“³³⁸. Subsidiarumo principas, paremtas teisinio personalizmo nuostatomis, teisės doktrinoje įtvirtina asmens vertybinį prioritetą socialinių struktūrų (valstybės ar visuomenės) atžvilgiu, kai žmogaus teisių sauga ir jų įgyvendinimas pozityviojoje teisėje sutampa su prigimtinių teisių³³⁹ turiniu, determinuojančių teisės viešpatavimą, kai „teisės viršenybės pagrindu pripažįstama asmens pirmenybė prieš valstybę ir kitus socialinius darinius vien todėl, kad būtent asmuo yra tikrasis teisių turėtojas“³⁴⁰, kas jo (ir kitų individų) sukurtą valstybę įpareigoja saugoti asmens teises ir užtikrinti jų įgyvendinimą³⁴¹. Subsidiarumas, integruodamas liberalizmo propaguojamą individo laisvę, ją personalizuoja tik tiek, kiek tai būtina asmens teisėms valstybės organizacijoje realizuoti, nepažeidžiant kitų asmenų teisių. Jame įtvirtintas elgesio modelis iš vienos pusės skatina asmens iniciatyvą, iš kitos – ją riboja. Tuo būdu subsidiarumo pagalba yra nustatoma asmenų (socialinių grupių) interesų pusiausvyra, kurios reikalingumą pagrindžia žmonių sambūvio socialinėje organizacijoje būtinybė. Taigi subsidiarumo ideologija, išreikšdama asmens prioritetą kitų socialinių santykių atžvilgiu, nors ir apriboja absoliučios teisės įgyvendinimą, kartu padeda išlaisvinti asmens kūrybines galias, kurių dėka sukurtos gėrybės užtikrina asmens materialinį gerbūvį ir dvasinį jo pasitenkinimą. Taip pat jis prisideda prie socialinio teisingumo politikos įgyvendinimo, nes šis principas nėra kraštutinumus (liberalizmą, kapitalizmą, socializmą ar komunizmą) įtvirtinanti ideologija ir orientuoja į harmoniją pagrįstus visuomenės santykius, kurių pusiausvyrą padeda palaikyti ne normatyvinė teisė, suvokiama kaip teisių ir pareigų vienovė, bet teisė, pagrįsta moralės principais, įkūnijanti etinius žmonių elgesio standartus. Taigi subsidiarumas teisėje yra jos vertybinė (moralinė) išraiška, kuri pozityviosios teisės turinį determinuoja kiekvieno visuomenės nario pagrindinių (prigimtinių) teisių realizavimui, personalizuodama interesus ir tų asmenų, kurie dėl objektyvių (ar sub-

³³⁶ Vaišvila A., *supra* note 109, p. 117.

³³⁷ *Ibid.*, p. 100.

³³⁸ *Ibid.*, p. 117.

³³⁹ Pagal Ciceroną Prigimtinė teisė yra tikroji proto teisė (ratio recta), kuri atitinka gamtą, pasėta visų žmonių protuose, nesikeičianti, amžina, kuri įsakydama verčia eiti savo pareigas, o drausdama – saugo nuo pikto ši teisė net ir dalinai negali būti keičiama kita teise, pozityviaja teise (žmonių sukurta teisė), nes ji yra pagrįsta prigimčiai būdingu teisingumu.

³⁴⁰ Vaišvila A., Teisinė valstybė ir jos perspektyvos, Teisinės valstybės link. *Jurisprudencija*. 2000, T.15(7): 23.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 23.

jektyvių) priežasčių negali kurti gėrybių, nes „nepajėgia veikti teisių ir pareigų vienovės pagrindu“³⁴², tačiau siekia būti visuomenės pripažintais, nori įsitvirtinti tarp kitų³⁴³, todėl jiems yra būtinas valstybės ir kitų asmenų solidarūs palaikymas. Neatsitiktinai, Vakarų visuomenėse subsidarumo idėja suprantama kaip etinė ir socialinė vertybė, padedanti valstybinei bendruomenei siekti visuotinės gerovės tikslų ir orientuojanti ją teisinės socialinės valstybės kūrimo linkme. Subsidarumas yra tas teisinės ideologijos instrumentas, kuris valstybės kuriamas pozityviosios teisės normas determinuoja universalių teisinių vertybių (pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių) ir socialinių būties poreikių realizavimui. Toks pozityviosios teisės turinys visiškai atitinka Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos keliamus tikslus: „visiems žmonių giminės nariams būdingo orumo ir lygių bei neatimamų teisių pripažinimas yra laisvės, teisingumo ir taikos pasaulyje pagrindas“³⁴⁴, kurių pagalba ji vis labiau artėja prie moralės, kurios įtvirtinimui teisėje ir yra pašauktas subsidarumo ir kiti principai. Skirtumas tik tas, kad šis principas nustato teisės ir moralės santykių pusiausvyrą, jų vienovę, kurioje teisės ir moralės yra tiek, kiek tai būtina socialiniam teisingumui žmonių bendruomenėje palaikyti balansuojant skirtingus individų interesus (palaikant jų teisių ir pareigų pusiausvyrą).

Subsidarumo idėjomis grindžiamas visuomenės socialinis susitvarkymas - tai sąlyga bendruomenės stabilumui ir permanentiniam kintamumui užtikrinti, kreipiant visuomenę ne revoliucijos, bet evoliucijos keliu, nes revoliucija (grąža, sugrįžimas, virsmas,ėjimas ratu)³⁴⁵ grąžina žmoniją atgal, evoliucija – padeda jai tobulėti.

2. Subsidarumo principo institucionalizavimas Europos Sąjungos teisėje

Subsidarumo idėjos populiarumas Europoje grindžiamas tuo, kad „subsidarumas išskyla kaip politinė ir humanistinė idėja, etinė ir socialinė vertybė, turinti ilgametę Europos politinės minties tradiciją“³⁴⁶, kuria remiantis kiekviena socialinė bendruomenė yra pajėgi išspręsti kylančias problemas, įveikti nesutarimus ir pasiekti interesų pusiausvyrą. Subsidarumo giluminės prasmės ir vertybinės reikšmės socialiniam visuomenės susitvarkymui suvokimas pastūmėjo Europos valstybių

³⁴² Vaišvila A., *supra* note 109, p. 118.

³⁴³ Vaitkevičiūtė V., *supra* note 32, p. 809.

³⁴⁴ *Žmogaus teisės*. Tarptautinių dokumentų rinkinys, Vilnius, 1991, p. 12.

³⁴⁵ Žodžio *revoliucija* reikšmė aiškintina sekančiai: *Revolvo* lotynų kalboje reiškia *grąžą, sugrįžimą, virsmą,ėjimą ratu*. Išvestinis terminas - *revoliucija* pradėtas naudoti tiksluosiuose moksluose dar XVI a. ir reiškė *sukimosi veiksmą –ėjimą ratu*. XVII a. šis terminas imtas naudoti politologijoje vyriausybės (valstybės vadovų) kaitai (cikliškumui) žymėti. Tuo metu *revoliucija* buvo suprantama kaip procesas „ciklo stadijų, kurios grąžina atgal į tapąčią arba panašią būseną, perėjimas“. Dabartinis žodžio *revoliucija* suvokimas yra visiškai nutolęs nuo jo etimologinės kilmės, dažniausiai suprantamas kaip *pervertismas, pasikeitimas* ir tikrai nėra siejamas su grįžimu į pradinę formą, ankstesnę būseną. In Кирдина С., *supra* note 141.

³⁴⁶ Большаков С.Н., *supra* note 13.

bendruomenės pasiremti subsidiarumo idėja didėjančio nacionalinio susipriešinimo Europoje laikmečiu (XX m. pradžia, taip pat laikotarpis po antrojo pasaulinio karo) ir kurti Europos saugumą ir taiką žmonių bendrabūvį skatinančias struktūras - Europos anglių ir plieno bendriją, Europos (ekonominę) Bendriją ir Europos Atominės Energetikos Bendriją bei pasirašyti Europos integraciją patvirtinančius dokumentus (pvz., Suvestinį Europos aktą), kurių pagrindu ir buvo įsteigta Europos Sąjunga³⁴⁷. Anot A. Moravcsik, šiandieną EB yra unikali, daugiapakopė tarptautinė politinė sistema. Sudėtingos EB institucijos apima pusiau autonominę teisinę sistemą, parlamentą, biurokratiją, taip pat detalias normas, principus, taisykles bei susiklosčiusią praktiką, pagal kurias taikomi tiesioginiai santykiai tarp nacionalinių valstybių³⁴⁸. Taigi, Europa, suvokusi subsidiarumo idėjos politinę vertę, tarsi naujai atrado šį reiškinį, nors jis anaip tol nebuvo naujas, nes nuolat lydėjo visuomenę visais jos raidos laikotarpiais ir tapdavo pagrindiniu ramsčiu, kai socialiniame bendruomenės susitvarkyme pritrūkdavo harmonijos ir interesų pusiausvyros. Subsidiarumo idėja per visą jos raidos istoriją nors ir papildydavo įvairiomis sampratomis ir koncepcijomis, aktualizuojančiomis vienas ar kitas šio reiškinio savybes, savo esmėje išliko nepakitusi³⁴⁹ ir reiškė asmens (ar mažiausios socialinio darinio) teisių pripažinimą bet kurių kitų interesų atžvilgiu. Todėl šis principas ES suprantamas kaip nacionalinių valstybių teisių garantas ir yra priskiriamas principams, kildinamiems iš Bendrijų teisių prigimties, t.y. pirminės teisės, įpareigojančios ES sprendimus priimti arčiausiai piliečių. Filosofai, sociologai, teisės teoretikai subsidiarumo sampratą anksčiau suvokę kaip socialinės ontologijos reliktą, staiga suprato, kad subsidiarumo principas gali būti patogi forma municipalinei politikai įgy-

³⁴⁷ Po antrojo pasaulinio karo Europoje ėmė stiprėti judėjimas už valstybių susivienijimą, didėjo poreikis stiprinti ekonomiką, taip pat ir naujų karinių konfliktų baimė. 1950 m. gegužę paskelbiama Šumano deklaracija, kurioje išdėstomos vieningos Europos sukūrimo sąlygos ir tikslai. 1951 m. balandžio 18 d. Vokietija, Prancūzija, Italija, Belgija, Olandija ir Liuksemburgas pasirašė Paryžiaus sutartį (įsigaliojo 1952 m. liepos 20 d.), kuri įkūrė pirmąją vieningos Europos pakopą – Europos anglių ir plieno bendriją (EAPB). 1957 m. kovo 25 d. pasirašoma Romos sutartis, pagal kurią šešios EAPB šalys įsteigia Europos Ekonominę Bendriją (EEB) ir Europos atominės energijos bendriją (EURATOM), sutartys įsigaliojo 1958 m. sausio 1 d. 1967 m. įsteigus visoms trimis bendrijoms bendras valdymo institucijas, jos pradėtos vadinti bendru Europos Bendrijų vardu (EB). 1965 m. balandžio 8 d. Briuselyje pasirašyta Sujungimo sutartis (įsigaliojusi 1967 m. liepos 1 d.), pagal kurią trims tuometinėms Europos Bendrijoms įsteigiamos bendros valdymo institucijos - Komisiją ir Tarybą. 1986 m. vasario 28 d. pasirašomas suvestinis Europos Aktas (SEA), įsigaliojo 1987 m. liepos 1 d., kuris iš dalies pakeitė EEB sutartį ir numatė pakeitimus, kurių reikėjo bendrai rinkai sukurti. Jo preambulėje išsakyta tikslas įkurti Europos Sąjungą, kuri įkuriama 1992 m. vasario 7 d. Maastrichte pasirašius sutartį (įsigaliojo 1993 m. lapkričio 1 d.)

³⁴⁸ Moravcsik A., *Europos pasirinkimas, Socialinis tikslas ir valstybės galia. Nuo Mesinos iki Maastrichto*. Vilnius, 2008, p. 11.

³⁴⁹ Subsidiarumas - tai interesų pusiausvyrą visuomenės santykiuose įtvirtinanti kategorija, remiantis juo pasaulyje nusistovi harmonija, nes pasaulis yra vienas, pažiūrų ir interesų daug, pasaulis nesikeičia, keičiasi tik žmonių pažiūros ir interesai. Pasaulis simbolizuoja harmoniją - jis visuomet vienodas, tik žmonės jame skirtingi. Subsidiarumas yra priemonė skirtingiems žmonių interesams suderinti ir harmonijai pasaulyje palaikyti.

vendinti, įvairių socialinių grupių ir subjektų sąveikai apibūdinti, kartu jis gali būti patogus moksliniam diskursui, visuomenės diskusijai ir politinių tikslų išskėlimui³⁵⁰.

Europos valstybių siekis išsaugoti fundamentalias žmonijos vertybes (asmens laisvę, orumą, gyvybę), užtikrinti didesnę politinę saugumą ir valstybių socialinį - ekonominį stabilumą vertė ieškoti būdų ir priemonių susitarimams pasiekti ir bendrojo veikimo mechanizmui Europoje suderinti. Anot A. Moravcsik, jau „nuo 1955 m. esminiai Europos integraciniai procesai atspindėjo tris veiksnius: komercinės naudos schemas, svarbių vyriausybės santykinę derybinę galią ir paskatas stiprinti tarpvalstybinių įsipareigojimų patikimumą“³⁵¹. Natūralu, kad, kaip ir bet kurioje demokratinėje santvarkoje, reikalavimai ES kyla iš sudėtingo viešųjų ir privačių grupių tinklo, kur visos grupės varžosi tarpusavyje, siekdamos paveikti ES politinį procesą, pagrįsti arba apginti savo interesus ir norus³⁵². Palaipsniui, kaip pastebi S. Hix, įsivyravo dvi europinės integracijos tendencijos, *pirmoji*, taip vadinama „virš-nacionalinė“, pagrįsta neofunkcionalizmo teorijomis (plėtotomis Haas, Lindberg ir Scheinhold ir kt.), kai nevalstybiniai veikėjai (verslo asociacijos, profesinės sąjungos, politinės partijos), siekdami paramos savo ekonominiams ir ideologiniams interesams, daro spaudimą dėl tolimesnės politinės integracijos, o Europos institucijos (ypač Komisija) pasisako už didesnių galių delegavimą viršnacionalinėms institucijoms, kad padidintų savo įtaką politikos pasekmėms³⁵³, *antroji*, vedė prie visiškai priešingos Europos integracijos, žinomos kaip „tarpvyriausypiškumo“ teorija (atstovaujama Hoffman, Taylor, Moravcsik ir kt.), teigiančios, kad Europos integracijos varomoji jėga yra Europos nacionalinių valstybių interesai ir veiksmai ginant geopolitinius interesus (nacionalinį saugumą ir suverenitetą)³⁵⁴. Neatsitiktinai subsidiarumas kaip harmoningos socialinės tvarkos idėja (interesų derinimo, jų pusiausvyros įtvirtinimo visuomenėje ir sprendimų žemiausioje valdymo grandyje priėmimo mechanizmas) tapo bene vienintele priemone jautriam nacionalinio suvereniteto ribojimo klausimui Europos valstybių bendrijoje spręsti, šio ribojimo tikslą suprantant kaip didesnio nacionalinio ir bendrojo Europos saugumo užtikrinimo galimybę. Subsidiarume - Europos vertybes vienijančioje doktrinoje, Europos bendruomenė pagaliau atrado nacionalinių konfliktų sprendimų galimybę³⁵⁵. Subsidiarumas kaip lankstus interesų derinimo instrumentas sudarė realias prielaidas suvienyti Europą ir 1986 m. Liuksemburge ir Hagoje paskelbti Suvestinį Europos aktą, o 1992 m. Maastrichte pasirašyti ir Europos Sąjungos steigimo sutartį, kurių tikslas - sustiprinti Europos valstybių bendradarbiavimą itin visuomenei jautriose tarptautinio saugumo, užsienio politikos, žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos

³⁵⁰ Костюк К., *supra* note 14.

³⁵¹ Moravcsik A., *supra* note 348, p. 13.

³⁵² Hix S., *Europos Sąjungos politinė sistema*, Vilnius, 2006, p. 26.

³⁵³ *Ibid.*, p. 38-39.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 39.

³⁵⁵ Kaip teigia A. Merkel „Europos tautų istorijai daug šimtmečių buvo būdingi dideli, milžiniški, baisūs konfliktai. Ne vieną šimtmetį jie kildavo dėl religinių motyvų... XX a. Europą ir pasaulį užliejo <....> nacionalinių konfliktų ir ideologiškai motyvuotų karų sukelta baisumų ir žudynių banga. In Merkel A., *supra* note 128, p. 39.

srityse, konsensuso būdu sprendžiant visai pasaulio bendruomenei svarbius išorinio saugumo ir politinio bendradarbiavimo klausimus.

Absoliuti dauguma mokslininkų mano, kad Europos Bendrijų istorijoje pirmą kartą subsidiarumo principu pasinaudojo Komisija 1975 m., kuri savo išvadoje apie Europos Sąjungos projektą teigė „Europos Sąjunga netaps supervalstybe, nes spres tik tuos klausimus, kurių išspręsti negalės valstybės narės“.³⁵⁶ Remdamasi subsidiarumo principu Komisija grindė EB ir nacionalinių valstybių kompetencijos atribojimą, Bendrijai priskiriant tik tuos klausimus, kurių nepajėgia išspręsti valstybės – narės. Jau nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio subsidiarumu nuolat remiamasi diskusijose dėl ES steigimo, ko pasėkoje jis įtraukiamas į Europos socialinės chartijos³⁵⁷ tekstą (kaip priemonė Bendrijos dirbančiųjų pagrindinėms teisėms ir socialinėms garantijoms užtikrinti) ir kitus EB dokumentus.

1980 m. A. Spinelli, žymus Europos federalistas, pasiūlė pasinaudoti subsidiarumo principu Europos valstybių integracijai paspartinti įkuriant Europos valstybių federaciją, kurioje kiekviena valstybė - narė išsaugotų autonomiją, būtiną tolimesniam harmoningam šalies politinio gyvenimo vystymuisi atsižvelgiant į kiekvienos tautos savitumą³⁵⁸ 1984 m. A. Spinelli vadovaujama grupė parengė ES sutarties projektą, kuriuo siekta subalansuoti EB institucijų galias - sustiprinti Europos Parlamento (toliau vadinama –EP) vaidmenį, susiaurinant Europos Tarybos (toliau vadinama - ET) įgaliojimus. Taip pat jame numatyta valstybių narių kompetencijų sąskaita išplėsti Bendrijos įgaliojimus ekonominės, monetarinės, socialinės politikos, kultūros ir tarptautinių santykių srityse, tikintis, kad Bendrijos veikimas šiose srityse būtų efektyvesnis, nei sprendimų priėmimas nacionaliniu lygmeniu³⁵⁹. Projekto 12 (2) str. nurodomas kuriamos ES tikslas - Sąjunga kuriama uždaviniais, kuriuos lengviau išspręsti kartu, iš dalies turint omenyje ir tas problemas, kurių sprendimas išeina už nacionalinių valstybių kompetencijų ribų³⁶⁰. A. Spinelli subsidiarumo principo naudą grindė tuo, kad jo pagalba galima išvengti perdėm didelės centralizacijos ir viršnacionalinės vyriausybės steigimo bei subalansuoti federalizmo ir centralizmo šalininkų politinius interesus, nes priešingu atveju tolimesnė ES integracija gali tapti neįmanoma. Ir nors EP pritarė parengtam ES projektui, tačiau jis taip ir liko tik projektu, bet subsidiarumo principas kaip ES ir valstybių narių įgaliojimų įgyvendinimo instrumentas palaikant Ž. Delorui buvo įtvirtintas Suvestiniame Europos Akte. Jame subsidiarumo principas reiškia išlygą, kad Bendrija, vykdydama aplinkosaugos politiką, veiksmų imsis tik tada, kai nacionalinių valstybių institucijos negalės jų atlikti geriau, o Bendrijos veiksmai bus efektyvesni, nei tie, kurių imasi valstybės nacionaliniu lygmeniu. Šio dokumento 25 straips-

³⁵⁶ Vitkus G., *Europos Sąjunga: enciklopedinis žinynas*, Vilnius, 2002, p. 295.

³⁵⁷ Europos socialinė chartija, [žiūrėta 2011-02-09] <eur-lex.europa.eu/.../C2007303LT.01001701.htm>

³⁵⁸ Spinelli A., Rossi E. *The Ventotene Manifesto // Reader on the History and Theory of the European Integration. Part I.* Compiled by M. Larionova, State University Higher School of Economics, p. 150.

³⁵⁹ *European Markets after 1992 / Ed. by Timothy M. Devinney, William C. Hightower.* Lexington, Mass.: Lexington Books, 1991. p. 39.

³⁶⁰ Гомцял С.В., *op. cit.*, *supra* note 16, c. 57.

niu subsidarumo principas (kaip EB ir valstybių narių bendrojo veikimo aplinkosaugos srityje mechanizmas) buvo įtrauktas į EEB sutartį.

Subsidiarumo principo įtvirtinimui ES teisėje yra reikšminga Maastrichto sutartis (apibrėžianti subsidarumo principo sampratą, ES ir valstybių narių kompetencijas), Amsterdamo sutartis ir ypač jos Protokolai (nustatantys detalius subsidarumo principo taikymo kriterijus ir procedūras, ES ir valstybių narių kompetencijų paskirstymo ir jų įgyvendinimo principus), taip pat Nicos sutartis (sustiprinusi subsidarumo principo kontrolės sistemą), Sutartis dėl Konstitucijos Europai, kurioje įtvirtintos ES ir valstybių narių kompetencijų grupės, jų atribojimo ir realizavimo mechanizmai vėliau tapo Lisabonos sutarties kertine ašimi kuriant vieningą subsidarumo principo politinės ir teisminės kontrolės sistemą (sudariusią realias prielaidas nacionaliniams parlamentams dalyvauti ES teisėkūros ir subsidarumo principo pažeidimo kontrolės procese). Teoriniam subsidarumo principo sampratos suvokimui ir jo praktiniam taikymui ypač reikšmingi ET, EP ir Europos Ateities konvento (toliau vadinama - Konventas) dokumentai, taip pat Europos Teisingumo Teismo (toliau vadinama – ETT) teikiamas šio ir kitų (iš Europos Bendrijos sutarčių kildinamų) bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų aiškinimas³⁶¹.

Europos Sąjungos sutartis, pasirašyta 1992 m. vasario 7 d., Maastrichte (toliau vadinama – Maastrichto sutartimi)³⁶² - pirmas ES teisės aktas, įtvirtinęs subsidarumo principo sampratą ir sudaręs galimybę tolesniam jo taikymui ES ir nacionalinių valstybių teisėje. Įtvirtinus subsidarumo principą Maastrichto sutartyje, imtos svarstyti ir jo platesnio panaudojimo galimybės Europos Sąjungos ir valstybių narių instituciniams santykiams reguliuoti (kompetencijoms atriboti ir galioms skirtinguose valdymo lygmenyse nustatyti), tapusios šio principo tolimesnės plėtros ir jo institucionalizavimo Europos Bendrijos ir nacionalinių valstybių teisėje pagrindu. Remiantis subsidarumo principu iš vienos pusės siekiama įtvirtinti reikalavimą sprendimus priimti arčiau ES piliečių, iš kitos – sudaryti teisinės prielaidas ES imtis kompetencijos ribas peržengiančių veiksmų ES tikslams įgyvendinti, jei valstybės narės nepajėgia problemų išspręsti jų kilimo vietoje.³⁶³ Dėl šios nevienareikšmio (skirtingus interesus tenkinančio) subsidarumo principo apibrėžimo ES sutar-

³⁶¹ Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai aprėpia visas Bendrijos veiklos sferas ir tiksliai atskleidžia Bendrijos teisės ir valstybių narių nacionalinių teisių sistemų sąveiką. Jie susiformavo atsiradus būtinybei priimti sprendimus dėl dalykų, kurių aiškiai neaptarė Sutartys. Šie principai yra išplėtoti iš Sutarčių bei sprendimo priėmimo metu valstybių narių teisinėse sistemose buvusių teisinės minties krypčių. In Usher J. A., *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. 2001, Vyriausiojo redaktoriaus įžanga ir p. 1.

³⁶² Maastrichto sutartis. [žiūrėta 2011-01-12] <http://ec.europa.eu/lietuva/abc_of_the_eu/_eu_law/index_lt.htm>

³⁶³ Valstybės - narės, įtvirtindamos ES sutartyje subsidarumo principą, bandė, remiantis juo, spręsti joms rūpimus klausimus - pvz., Didžioji Britanija rūpinosi didesniu valstybės suvereniteto išsaugojimu, Vokietija, pabrėždama sprendimų priėmimą problemos kilimo vietoje, siekė patenkinti Vokietijos žemių norus išsaugoti teisę vietos bendruomenėms pačioms spręsti savo problemas. In De Bursa, G. *Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam*, Cambridge, MA: Harvard Law School, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/99, 1999.

ties projekto rengėjams pavyko įtikinti centralizmo ir federalizmo šalininkus įtraukti subsidiarumo principo terminą į ES dokumentus³⁶⁴.

Mastrichto sutarties preambulėje įtvirtintas valstybių - narių pasiryžimas „toliau kurti vis glaudesnę Europos tautų sąjungą, kurioje, pagal subsidiarumo principą sprendimai yra priimami kuo arčiau piliečio“³⁶⁵. Joje subsidiarumo principas, reiškiantis sprendimų priėmimą arčiau ES piliečių (bei jų galimybę dalyvauti priimanant sprendimus), reikšmingas žingsnis plėtojant pilietinę demokratiją. Kartu ES sutartis apibrėžė subsidiarumo principą kaip mechanizmą ES ir valstybių narių kompetencijoms įgyvendinti. Mastrichto sutartimi subsidiarumo principas įtvirtintas EB steigimo sutarties 3b straipsnyje (po Amsterdamo sutarties³⁶⁶ pasirašymo - 5 str. 2 dalis, po Lisabonos sutarties³⁶⁷ - 5str. 3 dalis), kuriame nurodoma: „pagal subsidiarumo principą Bendrija imasi veiksmų srityse, kurios nepriklauso jos išimtinai kompetencijai, tik tada ir tokiu mastu, kai siūlomo veiksmo tikslų valstybės narės negali deramai pasiekti, o Bendrija dėl siūlomo veiksmo masto arba poveikio gali juos pasiekti geriau. Bendrija nesiima jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant šios Sutarties nustatytų tikslų“³⁶⁸. Subsidiarumo principas interpretuojamas kaip ES teisė veikti peržengiant jai priskirtų įgaliojimų ribas, jei ji mano, kad gali geriau ir veiksmingiau pasiekti tikslus. Jei minėtos sutarties preambulė įtvirtintas sprendimų priėmimas „kuo arčiau piliečių“, kas reiškia ES piliečių (kartu ir nacionalinių valstybių) teisių apsaugą, reikalavimą sprendimų priėmimą konstruoti „iš apačios į viršų“, kad sprendimai būtų priimami problemų kilimo vietoje, tai šios sutarties 3b str. subsidiarumo samprata siejama su ES veikimo diskrecija priimanant sprendimus, nes ES gali remtis subsidiarumo principu ir imtis veiksmų, jei valstybės narės nepajėgia tinkamai pasiekti tikslų, kuriuos dėl jų masto ar poveikio geriau įgyvendintų ES institucijos. Toks subsidiarumo interpretavimas pagrįstai kėlė valstybių narių nepasitenkinimą ir papildomų neaiškumų jį taikant. Šis subsidiarumo sampratos dviprasmiškumas reikalavo aiškiau jį apibrėžti, nustatyti aiškesnius jo taikymo kriterijus.

Kadangi subsidiarumo principo kriterijai Mastrichto sutartyje nebuvo aiškiai suformuluoti, tai paskatino valstybes nars vadovaujantis subsidiarumo principu „reikalauti viso Bendrijos *acquis* peržiūros“³⁶⁹, viso ES ir valstybių narių kompetencijų paskirstymo revizavimo. Atsižvelgiant į skirtingas subsidiarumo sampratos

³⁶⁴ Гомцяня С.В., *supra* note 16, p. 59.

³⁶⁵ Mastrichto sutartis, [žiūrėta 2011-01-12] <http://ec.europa.eu/lietuva/abc_of_the_eu/eu_law/index_lt.htm>

³⁶⁶ Amsterdamo sutartis buvo pasirašyta 1997 m. spalio 2 d. ir įsigaliojusi 1999 m. gegužės 1 d. Sutartyje numatytos ES ir EB sutarčių pakeitimai, taip pat pakeistas straipsnių žymėjimas. Prie Amsterdamo sutarties buvo pridėtos ES ir EB sutarčių suvestinės redakcijos. Ši sutartis pakeitė ankstesnį Europos Sąjungos sutarties straipsnių žymėjimą raidėmis nuo A iki S į žymėjimą skaitmenimis. [žiūrėta 2011-01-12] <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686>

³⁶⁷ Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos Steigimo sutartį, pasirašyta Lisabonoje, 2007 m. gruodžio 13 d., 2007/C 306/01, [žiūrėta 2010-12-15] <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:LT:HTML>>

³⁶⁸ Mastrichto sutartis, [žiūrėta 2011-01-12] <http://ec.europa.eu/lietuva/abc_of_the_eu/eu_law/index_lt.htm>

³⁶⁹ Vitkus G., *supra* note 343, p. 296.

interpretacijas, reikėjo pateikti oficialų šio principo termino išaiškinimą, todėl 1992 m. spalio 16 d. Europos Vadovų Taryba priėmė Birmingemo deklaraciją, kurioje aiškindama ES sutarties 3b str. nurodė, kad „subsidiarumo principas reiškia, kad sprendimai turi būti priimami žemiausioje valdymo grandyje. Europos vienybė gali būti pasiekta be papildomos centralizacijos. Kiekviena iš šalių savarankiškai sprendžia kaip paskirstyti įgaliojimus šalies viduje. Veikimas Bendrijos lygmeniu galimas tik tuomet, kai tai yra būtina“³⁷⁰. Birmingemo deklaracijoje EP rekomenduojama imtis atitinkamų veiksmų, kad subsidiarumo principas taptų sprendimų priėmimo proceso dalimi, kitaip tariant jo taikymas turėtų būti numatytas tiek ES teisėkūroje, tiek ES institucijų kompetencijoms atriboti ir jų įgyvendinimo kontrolei užtikrinti.

Atsižvelgdama į 1992 m. spalio 16 d. Birmingemo deklaracijoje išdėstytas nuostatas, 1992 m. gruodžio 11- 12 d. Edinburgo Europos Vadovų Tarybos sesija pateikė išvadą³⁷¹, kurioje išdėstė subsidiarumo principo termino sampratą, jo panaudojimo būdus ES ir valstybių narių išimtinai ir bendrajai kompetencijai apibrėžti. Išvadoje (A dalies 1 priedas), aiškinant EBS sutarties 3b str. (ESS 5 str.) įtvirtintą subsidiarumo principą, teigiama, kad subsidiarumas yra fundamentalus ES principas, ES teisėje įgijęs dinaminės koncepcijos išraišką, reiškiančią nuolatinį ES institucinių įgaliojimų apimtį pokytį, kuriam įtakos turi aplinkybės, atsirandančios siekiant ES tikslus. Tai reiškia, kad ES tikslams įgyvendinti ES institucijų įgaliojimai gali būti išplėsti arba susiaurinti (dinaminė subsidiarumo išraiška). Europos Vadovų Tarybos išvadoje (1 priedo antra pastraipa) apibrėžti subsidiarumo principo taikymo kriterijais: (1) ES tikslai nacionaliniu lygmeniu negali būti tinkamu būdu įgyvendinti; (2) Europiniu lygmeniu ES tikslai būtų pasiekti geriau. Kriterijų įgyvendinimą konkretizuoja „veiksmo adekvatumo“ ir „veiksmo atitikties“ nuostatos, kuriomis veikdama ES privalo vadovautis³⁷². Kartu nurodoma: kuo tiksliau Sutartis apibrėžia reikalavimus, tuo mažiau veikimo laisvės taikant subsidiarumo principą. Vadinasi, ES ir valstybių narių bendrosios kompetencijos srityje ES gali remtis subsidiarumo principu tik tuomet, kai steigiamosiose sutartyse yra įtvirtinta ES teisė veikti ir/arba galimybė imtis veiksmų, kai šie veiksmai atitinka subsidiarumo principo atitikties ir adekvatumo kriterijus, nes „valstybių narių veikimas yra taisyklė, o ES veikia tik išimtiniais atvejais“³⁷³, t.y. tik tuomet, kai tokie įgaliojimai jai yra suteikti (veiksmams atlikti ji turi ES steigėjų leidimą) arba kai ji gali savo veiklą pagrįsti jos teise įgyvendinti steigiamosiose sutartyse nustatytus tikslus. Europos Vadovų Tarybos išvadoje išdėstytas požiūris į subsidiarumo principo sampratą bei rekomendacijos dėl jo praktinio įgyvendinimo ES buvo perkeltos į Protokolą dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo, jį prijungiant prie

³⁷⁰ Birmingham Declaration, Annex I to the Presidency Conclusions of the European Council of 16 Oct., 1992, Birmingham // Bulletin, 19/10/1992, p. 5.

³⁷¹ Overall Approach to the Application by the Council of the Subsidiarity Principle and Article 3b of the Treaty on European Union, Annex I to Part A of the Presidency Conclusions of the European Council of 11–12 Dec., 1992, Edinburgh.

³⁷² *Ibid.*, p. 5 (18).

³⁷³ Гомцял С.В., *supra* note 16, c. 61.

EB sutarties Amsterdamo sutartimi³⁷⁴, kuri be kita ko nustatė ir detales subsidarumo taikymo kriterijus Bendrijos institucijoms, dalyvaujančioms priimančioms teisės aktus³⁷⁵.

Amsterdamo sutartyje yra detalizuojamas subsidarumo principo taikymo procedūros³⁷⁶. Amsterdamo sutartimi siekiama aiškiau apibrėžti Bendrijos ir valstybių narių kompetencijas, kartu patikslinamas jų įgyvendinimo mechanizmas bei subsidarumo principo taikymo sritys. Būtent „Amsterdamo sutartis įtraukė subsidarumo principą į ES sutartį kaip principą, kuris gali būti taikomas visoms ne išimtinės kompetencijos sritims (ESS 5 str.)³⁷⁷. Šios sutarties priede - Protokole (Nr. 30) dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo³⁷⁸ ypatingas dėmesys teikiamas procedūroms, kurių pagalba apibrėžti Bendrijos ir valstybių narių kompetencijų įgyvendinimo mechanizmai. Jame taip pat akcentuojama, kad subsidarumas negali būti pagrindu revizuoti visą Bendrijos *acquis*, todėl jo taikymas numatytas svarstant naujus ES veiksmus. Bendrija, vykdydama jai suteiktus įgaliojimus, privalo garantuoti, kad priimančiosios sprendimus bus laikomasi subsidarumo ir proporcingumo principų³⁷⁹. Protokolas įtvirtina subsidarumo taikymo kriterijus, padedančius nustatyti veiksmų atlikimo lygmenis: (1) nagrinėjamam klausimui turi būti būdingi tam tikri tarptautiniai aspektai, trukdantys tinkamai jį spręsti valstybių narių lygmeniu; (2) tik valstybių narių veiksmai gali prieštarauti steigimo sutarčių nuostatom; (3) veiksmas Bendrijos lygmeniu dėl savo masto ir padarinių turi būti aiškiai pranašesnis už veiksmus valstybių narių lygmeniu³⁸⁰. ES gali imtis veiksmų, jei jie nepažeidžia subsidarumo (veiksmų atitikties ir adekvatumo) kriterijų, ir privalo paisyti šio Protokolo preambulėje įtvirtintos nuostatos „užtikrinti, kad sprendimai būtų priimami kuo labiau priartinant juos prie Sąjungos piliečių“³⁸¹. Minėtame Protokole³⁸² ypatingas dėmesys kreipiamas į subsidarumo principo taikymą ES institucijoms įgyvendinant teisėkūros funkciją, ypač į EK teikiamus teisės aktų projektus, kuriuose reguliuojami santykiai priskirtini ES ir nacionalinių valstybių bendrai

³⁷⁴ Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeitė ir papildė Maastrichte pasirašytą Europos Sąjungos steigimo sutartį, taip pat Europos bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus (pasirašyta 1997 spalio 2 d., įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 d. [žiūrėta 2011-01-12] <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686>

³⁷⁵ *Europos Ateities Konvento dokumentai*, supra note 111, p. 4.

³⁷⁶ Amsterdamo sutartimi siekiama aiškiau apibrėžti Bendrijos ir valstybių narių kompetencijas, kartu patikslinamas jų įgyvendinimo mechanizmas bei principo taikymo sritys.

³⁷⁷ *Europos Ateities Konvento dokumentai*, supra note 111, *Ibid.*, p. 4.

³⁷⁸ Protocol No. 30 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, 1997[žiūrėta 2011-01-10]. <http://www.eu2006.at/en/The_Council_Presidency/subsidiarity/-dokumente/protokollsubsidiarity.html?month=6&day=1>

³⁷⁹ Europos valdymas – Baltoji knyga. (OM (2001), p. 428.

³⁸⁰ Protocol No. 30 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, 1997 [žiūrėta 2011-01-10] <http://www.eu2006.at/en/The_Council_Presidency/subsidiarity/-dokumente/protokollsubsidiarity.html?month=6&day=1>

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² Taip pat Protokole (Nr. 9) dėl nacionalinių parlamentų vaidmens, kuriame plėtojamos nacionalinių parlamentų galimybės dalyvauti ES teisėkūroje, per vyriausybės atstovus ES institucijoje išreiškiant nuomonę dėl ES priimamo (priimto) teisės akto atitikties subsidarumo principui.

kompetencijai. Prieš pateikdama siūlymą dėl naujo ES teisės akto projekto³⁸³, EK privalo išnagrinėti, ar šis siūlymas atitinka subsidarumo principą. Tai reiškia, kad pasiūlymas dėl ES teisės akto projekto negali būti teikiamas, jei valstybės narės rengia teisės aktą siūlomam teisiniam santykiui nacionaliniu lygmeniu sureguliuoti. EK, siūlydama ES teisės akto projektą, turi pagrįsti (pateikti išvadą), kad tikslus galima būtų pasiekti geriau juos įgyvendinant Europos, nei nacionaliniu lygmeniu, ir kad šis siūlymas atitinka subsidarumo principą. Šį pagrindimą turi patikrinti Bendrijos įstatymų leidėjas (EP – V. K. pastaba), kuris taip pat privalo laikytis subsidarumo principo viso teisės aktų priėmimo proceso metu³⁸⁴. Pagal Protokolą dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo EK kiekvienais metais rengia EP, ET metinę ataskaitą apie subsidarumo ir proporcingumo principų įgyvendinimą.

Amsterdamo sutarties priede – Protokole (Nr. 9) dėl nacionalinių parlamentų vaidmens³⁸⁵ yra detalizuojamos ES institucijų siūlomų priimti teisės aktų išankstinės („*ex post*“) kontrolės procedūros. Nacionalinės vyriausybės įpareigojamos ET išsakomą poziciją derinti su nacionaliniais parlamentais. Minėto Protokolo 1 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „Komisijos teikiami teisės aktų leidybos siūlymai, kaip apibrėžia taryba pagal Europos Bendrijos steigimo sutarties 207 straipsnio 3 dalį, turi būti pateikiami laiku, kad kiekvienos valstybės narės vyriausybės galėtų užtikrinti, jog nacionalinis parlamentas juos gautų kaip pridera“³⁸⁶. Taigi šiame protokole nustatytos subsidarumo principo politinės kontrolės procedūros neužtikrina tiesioginio nacionalinių parlamentų dalyvavimo ES teisėkūros procese, tai jie gali daryti tik per savo valstybės atstovus ET, kurių pareiga rūpintis ES teisės akto projekto perdavimu nacionaliniams parlamentams.

Teigiamai vertintina didžioji dalis Amsterdamo sutartimi patvirtintų subsidarumo taikymą detalizuojančių procedūrų, pvz., Protokolu dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo³⁸⁷ siekta nustatyti aiškesnius subsidarumo principo taikymo kriterijus³⁸⁸. Nepaisant į šią sutartį perkeltų daugumos Europos Vadovų Tarybos rekomendacijų ir ES sutarties prieduose apibrėžtų jo taikymo procedūrų, dviprasmiška subsidarumo samprata ES sutartyje išlieka, kas apsunkina jo veiksmingą įgyvendinimą perkeltant sprendimų priėmimą arčiau piliečių.

³⁸³ Europos teisės akto projektas - tai EK pasiūlymai, EP ar valstybių narių grupės iniciatyvos, Teisingumo Teismo prašymai, kitų Europos institucijų prašymai ar rekomendacijos dėl Europinio lygmens teisės akto priėmimo.

³⁸⁴ Europos Ateities Konvento dokumentai, *supra* note 111, p. 4.

³⁸⁵ Protocol on the role national parliaments in the European Union, [žiūrėta 2011-01-10] <<http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf>>

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ Protocol No. 30 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, 1997 [žiūrėta 2011-01-10] <http://www.eu2006.at/en/The_Council_Presidency/subsidiarity/dokumente/protokolls subsidiarity.html?month=6&day=1>

³⁸⁸ Nors kai kurie tyrėjai pastebi, kad jame „tėra sujungiamos ankstesnių dokumentų nuostatos“. In Šiaudvytienė E., *supra* note 47.

Nicos sutartimi³⁸⁹, siekiant efektyvesnės subsidiarumo taikymo kontrolės, nacionalinės vyriausybės įpareigojamos ES institucijoje reiškiamą nuomonę derinti su nacionaliniais parlamentais (ypač teisėkūros srityje). Tokia nuostata įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos konstituciniame akte: „3. <...> dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, reglamentuojančius sritis, kurios pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją susijusios su Seimo kompetencija, Vyriausybė konsultuojasi su Seimu. Seimas gali rekomenduoti Vyriausybei Lietuvos Respublikos poziciją dėl šių siūlymų. <...> Vyriausybė įvertina Seimo ar jo komitetų teikiamas rekomendacijas ar nuomones ir informuoja Seimą apie jų vykdymą teisės aktų nustatyta tvarka“ (Konstitucinio akto 3 d.)³⁹⁰. Dr. A. Maureris gana skeptiškai vertina nacionalinės vyriausybės pozicijos derinimą su valstybės parlamentu, o jo vykdomą parlamentinę vyriausybės veiklos kontrolę ES institucijose vadina „parlamentinės kontrolės rezervo“ fenomenu, kai vyriausybė parlamento poziciją, nors ji nėra privaloma, išnaudoja kaip tam tikrą kozirį tarptautinėse derybose. Atrodytų, kad parlamentas šitaip išlaiko tam tikrą įtaką darant europinius sprendimus, tačiau jo santykis su vyriausybe yra parentas rėmimo, bet ne kontroliavimo logika³⁹¹. Ir su tuo reikia sutikti, nes „dalinis sprendimo teisės galių perdavimas Europos Sąjungos institucijoms pakeitė visų valstybių narių nacionalinių parlamentų vykdomos Vyriausybės parlamentinės kontrolės pobūdį“³⁹². Dėl narystės Europos Sąjungoje Lietuvos Respublikos Seimas „neteko dalies savo prigimtinių teisėkūros teisių. Seimas jas perdavė Vyriausybei, kuri rengia Lietuvos Respublikos pozicijas dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, kitus dokumentus ir europines iniciatyvas“³⁹³. Taigi realūs svertai ES teisėkūros srityje šiame santykių reguliavimo etape išlieka vykdomosios valdžios (EK ir nacionalinių vyriausybių) rankose. Neatsitiktinai, kompensuojant galios trūkumą, Nicos sutartyje išplečiama subsidiarumo principo *ex post* kontrolės funkcija, suteikianti EP teisę teikti ieškinius dėl ES teisės akto panaikinimo Europos Teisingumo Teismui (toliau ETT), jei manoma, kad jį priimant buvo pažeistas subsidiarumo principas³⁹⁴. S. Nix, gana skeptiškai vertina subsidiarumo principo teisminės kontrolės procedūras. Anot jo, bet kurioje daugiapakopėje politinėje sistemoje yra galimybė kontroliuoti kompetencijos tarp valstybių ir centrinės vyriausybės ribas – ką Vokietijos konstitucija vadina *Kompetenz-Kompetenz*. ES sutartis nesuteikia jokių formalių galių imtis šios užduoties (žr. Bogdandy ir Bast, 2002), sutartis nurodo į subsidiarumo principą, kuris reiškia, kad

³⁸⁹ Nicos sutartis iš dalies pakeitė ir papildė Europos Sąjungos steigimo sutartį, Europos bendrųjų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus (pasirašyta 2001 m. vasario 26 d., įsigaliojo 2003 vasario 1 d. (toliau vadinama - Nicos sutartimi), 2001 m. kovo 10 d. Oficialusis leidinys C 80, [žiūrėta 2011-01-10] <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=32183

³⁹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 211.

³⁹¹ Trainauskienė S., *op cit.*, Narystės Europos Sąjungoje įtaka parlamento ir vyriausybės santykiams, [žiūrėta 2011-01-23], <http://www.parlamentostudijos.lt/Nr8/8_sociologija_1.htm>

³⁹² Lietuvos Respublikos Seimo pirmininko pavaduotojo Europos reikalų komiteto pirmininko dr. Vydo Gedvilo pranešimas. Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje, 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga, 2006, p. 32.

³⁹³ *Ibid.*, p.32.

³⁹⁴ Europos Ateities Konvento dokumentai, *supra* note 105, p. 6.

ES gali imtis veiksmų tik tose srityse, kuriose veiksmai nacionaliniu lygiu nėra efektyvesni³⁹⁵. Vis dėlto, anot S. Nix „klausimas, ar subsidiarumo principas yra pateisinamas nacionaliniame ar ETT, lieka atviras. Sutartyje nėra išsamaus „kompetencijų sąrašo“, ir, vadovaudamosi 308 straipsniu, valstybių narių vyriausybės (veikdamos vieningai) gali bet kokią politikos sritį įtraukti į ES kompetencijas ir tai nebus nugrinčyta nacionaliniame teisme arba ETT“³⁹⁶ (teisminę priežiūrą dėl subsidiarumo principo taikymo be ETT, taip pat atlieka nacionaliniai teismai). Iš esmės, subsidiarumo principo teisminės priežiūros mechanizmas ES sutarties dokumentuose nėra pakankamai efektyvus: „teisės aktų leidėjai jį taikydami turi gana didelę veikimo laisvę (*marge de discretionnalite*), Teismas, nagrinėdamas skundus dėl šio principo pažeidimo, apsiriboja tik tuo, kad nustato, kiek ES institucijų išdėstyti motyvai dėl būtinybės priimti atitinkamo lygmens teisės aktą atitinka šį principą“³⁹⁷. Konventas³⁹⁸ pasiūlė šią problemą spręsti taikant teisminės ar išankstinės „*ex ante*“ kontrolės procedūras, stiprinant ETT ir nacionalinių konstitucinių teismų bendradarbiavimą bei institucines jų galimybes (pvz., steigiant specializuotus skyrius)³⁹⁹. Pažymėtina ir tai, kad ETT praktikoje subsidiarumo principo taikymas dažniau siejamas su Europos Sąjungos teisės aiškinimu⁴⁰⁰ ETT priimant prejudicinius sprendimus bylose, nei su teisminės priežiūros dėl ES institucijų teisės aktų lygmens atitikimo taikant subsidiarumo principą. Nepaisant to, ETT laipsniškai išplėtojo galią kontroliuoti vertikalų kompetencijų paskirstymą. Svarbiausias šiuo požiūriu buvo ETT 2000 m. sprendimas anuluoti direktyvą dėl tabako reklamos ir finansavimo (byla 376/98, *Germany v. European Parliament and Council* [2000])⁴⁰¹. ETT, spręsdamas kompetencijų konfliktą, šiuo atveju tarp vieningos rinkos taisyklių derinimo (išimtinės ES kompetencija) ir visuotinės apsaugos standartų (išimtinė valstybių narių kompetencija), savo sprendime pažymėjo, kad ES vieningos rinkos taisyklės gali derinti, jei buvo akivaizdus rinkos iškraipymo atvejis. Sprendimą grįsdamas subsidiarumo principo taikymo pažeidimu ES institucijoms įsiterpus į valstybių narių išimtinės kompetencijos sritį, ETT nubrėžė aiškus federalinių ES galių ir valstybių narių teisių ribas.

³⁹⁵ Hix S., *supra* note 352, p. 161.

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ Europos Teisingumo teismo sprendimas byloje *Dashwood A. The Relationship Between the Member States and the European Union/European Community*. *Common Market Law Review*. 2004.

³⁹⁸ Konvento tikslai: kuo skaidriau pasirengti TVK, kreipiant dėmesį į keturias pagrindines su tolesne ES raida susijusias problemas: į geresnį kompetencijos padalijimą, Sąjungos veiklos priemonių supaprastinimą, tvirtesnę demokratiją, didesnį skaidrumą bei veiksmingumą, ir Konstitucijos Europos piliečiams rengimą.

³⁹⁹ Europos Ateities Konvento dokumentai, *supra* note 111, p. 6.

⁴⁰⁰ Pvz., On the interpretation of Articles 1 (a) and 2(1)(b) of Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste (OJ 1975 L 194, p.39), as amended by Council Directive 91/156/EEC of 18 March 1991“.

⁴⁰¹ 1998 ET ir EP, vadovaudamiesi 95 ES sutarties staraipsniu, reglamentuojančiu įstatymų derinimą siekiant užbaigti kurti vieningą rinką, priėmė šią direktyvą, tačiau ETT nusprendė, kad šis straipsnis gali būti taikomas kaip teisinis pagrindas, kai kliūtys pasinaudoti pagrindinėmis laisvėmis ir konkurencijos iškraipymais yra akivaizdūs. Hix S., *supra* note 352, p. 161.

Vertinant kiekvienos ES institucijos funkcinę paskirtį, pažymėtina, kad ETT yra ES teismo institucija⁴⁰², todėl klausimų nagrinėjimas kuriuo Europiniu ar nacionaliniu lygmeniu sureguliuoti teisinius santykius yra politinio apsisprendimo reikalas. Neatsitiktinai, Konvento dokumentuose pažymima: „teisminės procedūros turėtų būti imamasi tik kraštutiniais ir tikrai išskirtiniais atvejais, kai politinės priemonės būna išsemtos neradus parlamentą ar parlamentus tenkinančio sprendimo“⁴⁰³. Todėl Konvento (CONV 71/02) I darbo grupė „Subsidiarumo principas“ pasiūlė teisminę subsidiarumo principo *ex post* kontrolę taikyti tik po to, kai bus išnaudotos visos politinės kontrolės priemonės. Pasiūlyta „sukurti naują politinės priežiūros *ex ante* mechanizmą, įtraukiantį nacionalinius parlamentus <...> į ES teisės aktų priėmimo procesą“⁴⁰⁴, tai leistų jiems tiesioginio ryšio su ES institucijomis pagrindu vykdyti subsidiarumo principo taikymo priežiūrą. Be to, sukūrus „ankstyvo įspėjimo sistemą“⁴⁰⁵, kai nacionaliniai parlamentai nesutikdami (ši nesutikimą patvirtina balsavimu nacionaliniame parlamente) su EK parengtu teisės akto projektu, pateikia savo nuomonę dėl galimo subsidiarumo principo pažeidimo EP, ET, EK. Jei į nacionalinio parlamento (ų) nuomonę nebūtų atsižvelgta, tai sudarytų prielaidas jiems kreiptis su ieškiniu į ETT. Tam, kad pirmiausiai būtų atsižvelgiama į politinę subsidiarumo kontrolę, būtina galimybę teikti ieškinį teismui susieti su nacionalinių parlamentų naudojama ankstyvo įspėjimo sistema⁴⁰⁶. Minėti ir kiti subsidiarumo principui reikšmingi pasiūlymai tapo pagrindinėmis gairėmis plėtojant jo taikymą vėlesniuose ES sutarčių dokumentuose.

Subsidiarumo principo tolimesnei plėtrai ES teisėje svarbi Sutartis dėl Konstitucijos Europai⁴⁰⁷ (toliau vadinama – Konstitucija). Konstitucijos dokumente numatyti EB sutarčių pakeitimai prof. S. Katuoka apibūdino sekančiai: „projektas sujungia galiojančias Europos Bendrijos steigiamąsias sutartis ir kitas Europos Sąjungos sutartis (Mastrichto, Amsterdamo, Nicos); panaikina trijų ramsčių sistemą; Europos Sąjunga tampa juridiniu asmeniu, o Pagrindinių teisių chartija – sudedamąja Konstitucijos dalimi; nustatoma aiški ES ir jos narių kompetencija; patikslinama ES institucinė sąranga; nustatomi ES simboliai“⁴⁰⁸. Konstitucijoje nustatytas santykių reguliavimas aiškiau apibrėžė institucijų kompetencijas, todėl galima tei-

⁴⁰² Protokolas dėl Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Statuto, C 310/210 LT, [žiūrėta 2011-01-16] eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004...

⁴⁰³ Europos Ateities Konvento dokumentai, *supra* note 111, p. 13.

⁴⁰⁴ Europos Komisija kiekvienam nacionaliniam parlamentui tuo pat metu, kaip ir ES teisės aktų kūrėjams (Europos Parlamentui ir ES tarybai) tiesiogiai siunčia pasiūlymus, susijusius su teisės aktų priėmimu (dabar galiojančiame protokole dėl nacionalinių parlamentų ši užduotis patikima Vyriausybei). Europos Ateities Konvento dokumentai, *supra* note 111, p. 13.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 13-14.

⁴⁰⁷ Sutartis dėl Konstitucijos Europai, 2004, Europos Sąjungos oficialusis leidinys C 310, [žiūrėta 2011-01-16] <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:LT:HTML>>. Ir nors šiai Konstitucijai vienbalsiai pritarta tų pačių metų birželio 18 d., tačiau jos neratifikavus visoms ES valstybėms narėms, ji taip ir neįsigaliojo. Galima daryti prielaidą, kad nacionalinės valstybės šioje teisinių santykių konstrukcijoje įžvelgė didesnę nacionalinių valstybių suvereniteto ribojimą, didesnę valdymo centralizavimą ir galimos ES kaip supervalstybės užuomazgas.

⁴⁰⁸ Europos Sąjungos Konstitucija ir Lietuva, Teisės žinios, *Justitia*, 2004, Nr. 2(5)5.

gti, kad Konstitucijoje siekta, kad subsidarumo principas taptu realiu ES ir valstybių narių įgaliojimų nustatymo, jų atribojimo bei institucinio bendradarbiavimo (sąveikos) mechanizmu.⁴⁰⁹

Konstitucijos I-11 straipsnyje Pagrindiniai principai nurodoma: „1. Sąjungos kompetencijos ribų nustatymas grindžiamas suteikimo principu. Sąjungos kompetencijos įgyvendinimas subsidarumo ir proporcingumo principais. 2. Pagal suteikimo principą Sąjunga veikia neperžengdama ribų kompetencijos, kurią, siekiant šios Konstitucijos nustatytų tikslų, jai šioje Konstitucijoje suteikė valstybės narės. Sritis, kurių ši Konstitucija nepriskiria Sąjungos kompetencijai, priklauso valstybių narių kompetencijai. 3. Pagal subsidarumo principą tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu, regioniniu ir vietiniu lygmeniu, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų lengviau. Sąjungos institucijos subsidarumo principą taiko pagal Protokolą dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo. Nacionaliniai parlamentai protokole nustatyta tvarka užtikrina, kad būtų laikomasi šio principo“⁴¹⁰. Neabejotina, kad šiuo Konstitucijos straipsniu siekta aiškiau atriboti ES ir nacionalinio lygmens institucijų kompetencijas. Kartu minėto straipsnio 3 dalyje įtvirtintos nuostatos, kuriose remiantis subsidarumo principu sudaromos prielaidos ES institucijoms įsiterpti į nacionalinę valstybių kompetenciją įvertinus valstybių narių skirtingo lygmens institucijų galimybes pasiekti ES nustatytus tikslus. Darytina prielaida, kad toks teisinis reglamentavimas negali būti Konstitucijos reguliavimo objektu, nes „Konstitucijoje įtvirtintas subsidarumo principas negali reguliuoti valstybių – narių ir jų regionų santykius“⁴¹¹. Kaip ir Konstitucija, Protokolo dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo 2 str. įtvirtinta rekomendacinė, o 6 str. - imperatyvi nuostata, įpareigojanti nacionalinį parlamentą dėl ES teisės akto projekto konsultuotis su „teisėkūros galią turinčiais regionų parlamentais“⁴¹². Galima samprotauti, kad taip siekiama padidinti žemiausios valdymo grandies dalyvavimą priimant sprendimus. Kita vertus, tokiu teisiniu reglamentavimu tarsi bandoma įsiterpti į nacionalinių valstybių kompetenciją išplečiant ES institucijų veikimo ribas – atsiradus nacionalinės ir regioninės valdžios nuomonių skirtumui ES turėtų galimybę įsikišti (ar tai nepažeistų pvz., LR Konstitucijoje (5 str.) įtvirtinto atstovavimo valstybei principo⁴¹³).

⁴⁰⁹ Konstitucijoje taip pat apstu procedūrinio pobūdžio pakeitimų, susijusių su subsidarumo principo taikymu, išdėstytų Konstitucijos prieduose (pvz., Protokole dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo bei Protokole dėl nacionalinių parlamentų vaidmens, kuriais be kita ko nacionaliniai parlamentai įtraukiami į ES teisėkūros procesą, jiems suteikiama teisė vykdyti subsidarumo principo parlamentinę kontrolę).

⁴¹⁰ Sutartis dėl Konstitucijos Europai, <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:-310:SOM:LT:HTML>>.

⁴¹¹ Гомцяня С.В., *supra* note 16, c. 61.

⁴¹² Sutartis dėl Konstitucijos Europai, <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:-310:SOM:LT:HTML>>.

⁴¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p.11.

Subsidiarumo principo taikymui aktualūs ir Konstitucijos I- 13 – I-18 str.⁴¹⁴, nustatantys ES ir valstybių narių kompetencijas: (1) „išimtinė kompetencija“ (I-13 str.); (2) „bendrosios kompetencijos“ (čia priskirtinos „pasidalijamosios kompetencijos sritys“ (I-14 str.), „ekonominės politikos ir užimtumo politikos koordinavimas“ (I-15 str.) ir „bendra užsienio ir saugumo politika“ (I-16 str.); (3) „pagalbos teikimo“ (jai priskirtina „rėmimo, koordinavimo ar papildomųjų veiksmų sritys“ (I-17). Konstitucijos I-18 str. įtvirtinta „Lankstumo sąlyga“, užtikrina galimybę pasitelkti papildomas priemones sprendimų veiksmingumui pasiekti: „1. Jei paaiškėtų, kad Sąjungai reikia imtis veiksmų vienam iš Konstitucijoje nurodytų tikslų pasiekti III dalyje apibrėžtose srityse, o Konstitucija nesuteikia tam būtinų įgaliojimų, Ministrų Taryba, remdamasi Europos Komisijos pasiūlymu ir gavusi Europos Parlamento pritarimą, vienbalsiai tvirtina reikiamas priemones.“ (I-18 str. 1 d.)⁴¹⁵. Sprendimų veiksmingumui pasiekti lankstus disponavimo galia mechanizmas yra būtinas tik tiek, kiek tai padeda pasiekti ES tikslus.

Konstitucijos pasiūlyta kompetencijų išskyrimo ir jų įgyvendinimo sistema neabejotinai grindžiama subsidiarumo principu. Kita vertus, institucinių įgaliojimų įgyvendinimo mechanizmas atitiktų principinę subsidiarumo principo sampratą tik tuo atveju, jei sprendimų priėmimas būtų vykdomas „iš apačios į viršų“ (bet ne „iš viršaus į apačią“), kompetencijų įgyvendinimą grindžiant valstybių narių pirmumo teise. Tokia įgaliojimų įgyvendinimo sistema suponuotų prielaidas ES organizacijai plėtotis konfederacijos (valstybių sąjungos) pagrindais, kurioje tikrasis galios valdytojas - konfederacijos subjektai (valstybės narės) dalį savo įgaliojimų perduotų Konfederacijos centrinei administracijai - šiuo atveju ES institucijoms. Konstitucijoje pasiūlyta įgaliojimų įgyvendinimo sistema ES iš esmės įtvirtina federacinės valstybės modelį, o turint omenyje regioninio lygmens institucijų veiklos reguliavimą ir nacionalinių valstybių viduje, ES modelį artina prie unitarinės centralizuoto valdymo sistemos. Pvz., M. Anciuvienė Konstitucijoje įtvirtintą valstybių sąveikos modelį apibūdina sekančiai: „institucinių nuostatų analizė leidžia daryti išvadą veikiau apie tarpvyriausybinių nei federacinio jos pobūdžio stiprėjimą <...>, kai kurie politikai yra išreiškia <...>, kad tokia tendencija gali susilpninti tradicinį „Bendrijų metodą“, sutrikdyti institucinę pusiausvyrą, kartu pakirsti ilgamečius, praktikoje pasiteisinusius šios organizacijos funkcionavimo pagrindus“⁴¹⁶. Šiai nuomonei iš esmės antrina ir S. Hix, kuris galių ES politinėje sistemoje paskirstymą vertina taip: valstybių narių vyriausybės ir Taryboje ir nacionaliniame lygmenyje atlieka pagrindines ES vykdomąsias funkcijas, o tai, anot Wesselsu, galima apibūdinti kaip trečiąjį kelią tarp grynojo tarpvyriausybės kumo, kai viršnacionalinėms institucijoms galios nėra deleguojamos, ir grynojo federalizmo, kai galios yra suteiktos atskiros federalinės vykdomosios valdžios rankose. Vis dėlto apie ES galima galvoti ir kaip apie „vykdomojo federalizmo“ formą, kurioje sudedamųjų federacijos dalių vy-

⁴¹⁴ Sutartis dėl Konstitucijos Europai, <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:-310:SOM:LT:HTML>>.

⁴¹⁵ Sutartis dėl Konstitucijos Europai, <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:LT:HTML>>..

⁴¹⁶ Europos Sąjungos Konstitucija ir Lietuva, supra note 408, p. 3.

riausybės politinėje sistemoje vaidina pagrindinį vaidmenį ir teisės aktų inicijavime, ir priėmimo federaliniame lygmenyje, ir federacinės politikos koordinavime bei įgyvendinime žemiausiame lygmenyje⁴¹⁷. Derėtų sutikti, kad ES ir nacionalinių valstybių vykdomosios valdžios institucijos ES politinėje sistemoje turi išskirtines galias, kurių apribojimui tikslinga pasitelkti ne tik subsidiarumo, bet ir valdžių atskyrimo principą ir didžiąją dalį teisėkūros bei kontrolines funkcijas perduoti funkcinę paskirtį atitinkančioms valdžios institucijoms - EP ir Nacionaliniams parlamentams, tuo būdu sustiprinant jų politinį vaidmenį, ir kiekvieno jas tiesiogiai rinkusio piliečio interesų atstovavimą ES. Iš esmės šie tikslai yra įgyvendinti Lisabonos sutartimi⁴¹⁸.

Lisabonos sutartyje pabrėžiamas glaudesnio socialinio – ekonominio ir institucinio bendradarbiavimo poreikis. Joje daug dėmesio skiriama ES institucinės sistemos pertvarkai. Į šią sutartį integruota dauguma subsidiarumui reikšmingų Konstitucijos nuostatų. Kalbėdama apie Lisabonos sutartį jos įsigaliojimo dieną (2009-12-01), Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininkė Irena Degutienė, savo pranešime visuomenei atkreipė dėmesį ir į subsidiarumo principo svarbą: „Lisabonos sutartyje numatytos institucinės naujovės padės užtikrinti, kad Europos Sąjunga kalbėtų vienu balsu. Tačiau šiandien svarbu atsakyti ir į kitus ne mažiau svarbius klausimus: koks bus šis vieningas Europos balsas? Ar pavyks išlaikyti pusiausvyrą tarp mažųjų ir didžiųjų Europos Sąjungos šalių? Ar Lisabonos sutartyje įtvirtintas subsidiarumo principas neliks tik „popierine“ nuostata ir ar juo galėsime remtis, kai spręsimė Lietuvai svarbius energetinio saugumo ar santykių su Rusija klausimus?“⁴¹⁹. Jos manymu, subsidiarumo principas ir nacionalinių parlamentų vaidmuo yra labai svarbūs: Europos integracijos procese privalu siekti, kad ES sprendimų priėmimas būtų kuo arčiau piliečių. Europos Sąjungos valstybių piliečiai turi būti tikri Europos integracijos šeiminkai, o ne technokratinio proceso liudininkai.⁴²⁰

Lisabonos sutartis aiškiau apibrėžė ES ir valstybių narių kompetencijų pasidalijimą. Joje išskirtos šios ES ir valstybių narių kompetencijų rūšys: 1) išimtinė kompetencija (sritys, kuriose tik ES gali leisti teisės aktus, pvz., prekybos politika, muitų sąjunga); 2) pasidalinamoji kompetencija (sritys, kuriose valstybės narės gali įgyvendinti savo kompetenciją tiek, kiek Sąjunga nepasinaudojo arba nusprendė nepasinaudoti savo kompetencija, pvz., transporto politika, aplinkos apsauga) ir 3) papildančioji kompetencija (sritys, kuriose ES gali tik paremti, papildyti ar koordinuoti valstybių narių veiksmus, pvz., švietimas, kultūra). Nurodoma, kad tos galios,

⁴¹⁷ Hix S., supra note 352, p. 65.

⁴¹⁸ Lisabonos sutartis, iš dalies pakeitė ir papildė Europos Sąjungos sutartį, Europos bendrijų steigimo sutartį ir tam tikrus su jomis susijusius aktus (pasirašyta 2007 m. gruodžio 13 d., įsigaliojo 2009 m. gruodžio 1 d.). 2007/C 306/01, [žiūrėta 2010-12-15] <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:LT:HTML>>.

⁴¹⁹ Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininkė Degutienė I. : Lisabonos sutarties įsigaliojimas ne tik atveria naujas galimybes, bet ir reikalauja atsakymų į naujus iššūkius, [interaktyvus], 2009-12-01 / LR Seimas, [žiūrėta 2011-03-31] <<http://www.teisingumas.lt/naujienos/aktualijos/seimo-pirmininke-i-degutiene-lisabonos-sutarties-isigaliojimas-ne-tik-atveria-naujas-galimybes-bet-ir-reikalauja-atsakymu-i-naujus-issukius>>

⁴²⁰ *Ibid.*

kurių valstybės nesuteikia Sąjungai, priklauso valstybėms narėms. Lisabonos sutarties (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo) 1 straipsnis apibrėžia Sąjungos kompetencijos sritis bei naudojimosi ja apimtis ir būdus. Sąjungos išimtinės kompetencijos srityje tik ji gali priimti privalomus teisės aktus, o valstybės narės pačios tai daryti gali tik Sąjungai įgaliojus arba jei to reikia Sąjungos aktams įgyvendinti (2 str. 1 dalis). Bendrosios kompetencijos srityje Sąjunga ir valstybės narės gali toje srityje priimti privalomus teisės aktus. Valstybės narės naudojasi savo kompetencija tiek, kiek Sąjunga šia kompetencija nepasinaudojo (2 str. 2 dalis). Sutarties 2 straipsnio 5 dalyje nurodoma, kad „Sutartyse nustatytose tam tikrose srityse Sąjungos kompetencijai priklauso atlikti veiksmus siekiant paremti, koordinuoti ar papildyti valstybių narių veiksmus nepanaikinant jų kompetencijos tose srityse. Sąjungos teisiškai privalomi aktai, priimami remiantis su šiomis sritimis susijusiomis Sutarčių nuostatomis, negali apimti valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimo“⁴²¹. Naudojimosi Sąjungos kompetencija apimtį ir būdus nustato Sutarčių nuostatos, skirtos kiekvienai konkrečiai sričiai (2 str. 6 dalis)⁴²². Pagal ES sutarties 5 straipsnį (EB sutarties ex 5 straipsnis) visa, Sutartimis Sąjungai nepriskirta kompetencija, priklauso valstybių narių kompetencijai.

Lisabonos sutartis išplėtė Europos Parlamento teisėkūros galias. Jam suteikta teisė priimti sprendimus daugelyje ES politikos sričių. „Bendro sprendimo“ procedūra apims 40 naujų sričių, kuriose EP priims sprendimus kartu su ES Taryba: žemės ūkį, energetinį saugumą, migraciją, struktūrinių fondų klausimus. Parlamentas tars galutinį žodį dėl ES biudžeto. Išsiplėtusios galios reiškia didesnę atsakomybę. Vienintelei tiesiogiai renkamai ES institucijai suteikiami nauji svertai, sustiprinantys ES institucijų atskaitomybę piliečių atžvilgiu. Joje taip pat išplėstas nacionalinių parlamentų vaidmuo teisėkūros srityje, sustiprinta politinė ir teisminė subsidiarumo principo kontrolė, kurios įgyvendinimo priemonės detalizuojamos pagrindiniuose subsidiarumo taikymo procedūras nustatančiuose Protokoluose⁴²³. Remiantis šia Sutartimi apie pasiūlymus priimti ES teisės aktus EK privalo pranešti visiems ES valstybių narių nacionaliniams parlamentams, kurie gali pateikti motyvuotą nuomonę, ar šie teisės aktai ES lygiu priimami deramai pagrįstais atvejais. Tuo atveju, jei trečdalis jų manys, kad pasiūlymas pažeidžia subsidiarumo principą, šis pasiūlymas turės būti persvarstytas. Nacionaliniai parlamentai pagal Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo nustatytą tvarką užtikrina, kad būtų laikomasi subsidiarumo principo (ESS 5 str. Paskutinė pastraipa)⁴²⁴. Pagal Sutarties 12 straipsnį „Nacionaliniai parlamentai aktyviai prisideda užtikrinant gerą Sąjungos veikimą: a) iš Sąjungos institucijų gaudami informaciją ir pagal Protokolą dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje jiems persiunčiamus

⁴²¹ Lisabonos sutartis, <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:LT:-HTML>>.

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo, Protokolas dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Protokolas dėl Europos Bendrijos Teisingumo Teismo statuso.

⁴²⁴ Lisabonos sutartis, <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:LT:-HTML>>

Sąjungos įstatymo galią turinčių aktų projektus; b) užtikrindami, kad būtų laikomasi subsidarumo principo Protokole dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo nustatyta tvarka; c) laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityje dalyvaudami šios srities Sąjungos politikos įgyvendinimo įvertinimo mechanizmuose pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 70 straipsnį ir dalyvaudami Europolo veiklos politinėje kontrolėje bei *Eurojust* veiklos įvertinime pagal minėtos Sutarties 88 ir 85 straipsnius; d) dalyvaudami Sutarčių peržiūros procedūrose pagal šios Sutarties 48 straipsnį; e) gaudami pranešimus apie paraiškas įstoti į Sąjungą pagal šios Sutarties 49 straipsnį; f) dalyvaudami nacionalinių parlamentų tarpparlamentiniame bendradarbiavime ir bendradarbiavime su Europos Parlamentu pagal Protokolo dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje nuostatas⁴²⁵.

Taigi subsidarumas tampa pagrindiniu nacionalinių parlamentų priežiūrinės veiklos instrumentu. Nacionalinių valstybių parlamentai, vykdydami politinę išankstinę *ex ante* kontrolę, turi teisę prieš 8 savaites gauti EK parengtus teisės aktų projektus ir pareikšti nuomonę, į kurią EK gali atsižvelgti arba nesutikdama, privalo EP ir ET pateikti motyvuotą išvadą. Svarstant teisės akto projektą, ET ir EP vertina pateiktą nacionalinių parlamentų nuomonę bei EK išvadą dėl teikiamo teisės akto projekto atitikimo subsidarumo principui ir pagal protokole nustatytą balsavimo procedūrą sprendžia priimti ar ne siūlomam teisės akto projektui. Jei nacionalinių parlamentų nuomonė dėl subsidarumo principo pažeidimo yra atmetama, nacionaliniai parlamentai gali kreiptis į ETT. Šias procedūras nustato Protokolas dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo, kurio 6 str. teigiama: „Bet kuris nacionalinis parlamentas ar bet kurie nacionalinio parlamento rūmai per aštuonias savaites nuo įstatymo galią turinčio akto projekto Sąjungos oficialiomis kalbomis pateikimo gali pareikšti Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkams pagrįstą nuomonę, nurodydami priežastis, dėl kurių, jų manymu, tas projektas neatitinka subsidarumo principo“⁴²⁶. Protokolo 7 str. 2 d. nurodoma: „2. Kai už pagrįstas nuomones, kad įstatymo galią turinčio akto projektas neatitinka subsidarumo principo, atiduota ne mažiau kaip vienas trečdalis visų nacionaliniams parlamentams pagal 1 dalies antrąją pastraipą skirtų balsų, projektas turi būti persvarstomas“⁴²⁷. Šio straipsnio 3 d. a) punkte pažymima: „prieš užbaigiant pirmąjį svarstymą teisės aktų leidėjas (Europos Parlamentas ir Taryba) išnagrinėja, ar pasiūlymas dėl teisės akto atitinka subsidarumo principą, ypač atsižvelgdami į priežastis, kurias nurodė ir kurioms pritaria dauguma nacionalinių parlamentų, bei į pagrįstą Komisijos nuomonę“⁴²⁸, o b) dalyje teigiama: „jeigu 55 % Tarybos narių dauguma arba Europos Parlamente atiduotų balsų dauguma teisės aktų leidėjas mano, kad pasiūlymas neatitinka subsidarumo principo, pasiūlymas dėl įstatymo galią turinčio akto nesvarstomas.“⁴²⁹ Taigi nacionaliniai parlamentai turi realias

⁴²⁵ Lisabonos sutartis, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:LT:-HTML>.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ *Ibid.*

galimybes ne tik dalyvauti teisėkūroje, bet ir esmingai įtakoti jos procesą, kad subsidiarumo principas nebūtų pažeistas. Protokolo 8 straipsnis nustato priimto teisės akto apskundimo tvarką: „Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso nagrinėti ieškinius dėl subsidiarumo principą pažeidžiančio ES teisės akto, pateiktus valstybės narės Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 230 straipsnyje nustatyta tvarka, arba kuriuos ji perdavė laikydamasi savo teisinės tvarkos savo nacionalinio parlamento arba jo rūmų vardu.“⁴³⁰ Jei nacionaliniai parlamentai mano, kad priimant teisės aktą buvo pažeistas subsidiarumo principas, jie gali pateikti ieškinį ETT. Šios funkcijos įgyvendinimui taikant subsidiarumo principą svarbus ir Protokolas dėl Europos Bendrijos Teisingumo Teismo statuso (toliau vadinama - ETT), kurio 51 str. numato galimybę apskusti kai kuriuos Europos Parlamento arba Tarybos, arba šių institucijų veikimą kartu, aktą ar neveikimą (a punktas), taip pat Komisijos aktą ar neveikimą (b punktas). Tokią teisę turi ir ES institucijos, nes Teisingumo Teismui taip pat priskirti ieškiniai, numatyti tuose pačiuose straipsniuose, pagal kuriuos ieškinį teikia Sąjungos institucija prieš Europos Parlamento, Tarybos ar bendrą šių institucijų arba Komisijos aktą ar neveikimą, taip pat institucijos ieškinys prieš Europos centrinio banko aktą ar neveikimą (51 str. antra pastaba).⁴³¹ Pažymėtina ir tai, kad Lisabonos sutartimi Komisijai suteikiama teisė operatyviau įgyvendinti teisę kreiptis į ETT dėl valstybės narės kokios nors pareigos pagal sutartį, kuriomis grindžiama ES, neįvykdymo.⁴³²

Nacionalinių parlamentų įtraukimas į ES teisėkūros procesą ir subsidiarumo principo taikymo kontrolės sistemą yra itin reikšmingas, nes, anot dr. A. Maurerio, parlamentų dalyvavimo mastas labai svarbus pagrindžiant ES valstybių narių ir pačios ES konstitucinės tvarkos teisėtumą. Jų dalyvavimas būtinas ne tik mažinant ES demokratinį deficitą, bet ir lemiant tiek nacionalinio, tiek ir europinio lygmens politinių institucijų gebėjimą spręsti viešosios politikos uždavinius. Nacionalinių parlamentų dalyvavimą ES valdyme A. Maureris vadina reikšmingu rodikliu, plačiausia prasme indikuojančiu būsimas Europos valdymo formas ir procesus.⁴³³

Subsidiarumo taikymui reikšmingos ir kitos Lisabonos sutarties naujovės. Pvz., dr. A. Limantė pastebi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 263 straipsnio ir iš jo kylančių ieškinių dėl panaikinimo priimtino sąlygų pakeitimus, kurie palyginti su anksčiau galiojusia EB sutartimi, įveda keletą naujovių. Pirma, išplečiamas institucijų, kurių aktai gali būti peržiūrimi, sąrašas, antra, Regionų komitetas priskiriamas prie kvaziprivilegijuotų ieškovų, galinčių ginti savo prerogatyvas,

⁴³⁰ Lisabonos sutartis, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:LT:-HTML>.

⁴³¹ Protokolas dėl Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Statuto, C 310/210 LT, [žiūrėta 2011-01-16] <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0210:0224:LT:PDF>>

⁴³² Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo 10 straipsnyje numatyta 5 metų nuo Lisabonos sutarties įsigaliojimo pereinamojo laikotarpio priemonė Komisijos bei ES Teisingumo teismo įgaliojimams, susijusiems su teisės aktais policijos ir teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose srityse, priimtais iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo. Lisabonos sutarties įtaka asmens duomenų apsaugai, [žiūrėta 2011-01-12] <<http://www.ada.lt/index.php?lng=lt&action=-page&id=739>>

⁴³³ Trainauskienė S., *op cit.*, *supra* note 391.

o nacionaliniams teismams suteikiama tam tikra teisė ginčyti ES teisės aktus subsidiarumo principo kontekste, ir, trečia, išplečiama privačių subjektų locus standi (privatų subjektų teisė ginčyti ES teisės aktus)⁴³⁴.

Lisabonos sutartis įtvirtino kompleksinį (išbaigtą, pilną) subsidiarumo principo taikymo mechanizmą (institucijų autonominį veikimą, jų sąveiką ir pagalbos viena kitai teikimą), kuriuo remiantis užtikrinama dinaminė kompetencijų išplėtimo ir jų susiaurinimo galimybė sprendimų veiksmingumui pasiekti, kai valdymo subjektai ne tik veikia išimtinės kompetencijos srityje, bet ir bendradarbiauja, o prireikus teikia pagalbą kitiems valdymo subjektams, juos papildydami ar pakeisdami. Lisabonos sutartimi į subsidiarumo principo taikymo politinės ir teisminės kontrolės mechanizmą tiesiogiai įtraukiami nacionaliniai parlamentai, galintys ES institucijoms teikti motyvuotą nuomonę dėl ES institucijų siūlomų priimti teisės aktų turinio ir lygmens (europinio ar nacionalinio) nustatymo arba pasinaudodami teisminės kontrolės procedūra kreiptis į ETT dėl subsidiarumo principo galimo pažeidimo.

2.1. Subsidiarumo principo interpretacija Europos Sąjungos teisės aktuose

Atlikta ES dokumentų analizė leidžia teigti, kad ES sutartyje ir jos prieduose įtvirtintas sprendimų priėmimas taikant subsidiarumo principą vykdomas siekiant didžiausio jų veiksmingumo. Šis sprendimų priėmimo mechanizmas atitinka EB teisėje pasirinktą subsidiarumo principo sampratos interpretaciją: „sprendimų priėmimo principas, nustatantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra veiksmingiausi“⁴³⁵. Pagal principinę subsidiarumo sampratą sprendimo priėmimas sietinas su turinio pirmumo (prigimtine) teise subjekto valia pasirinkti sprendimo būdą, vietą ir laiką. Subsidiarumas pabrėžia žemiausios valdymo grandies (mažiausio socialinio darinio) teisės priimti sprendimus prioritetą, todėl ES sutartyje subsidiarumo principo apibrėžime nurodytas sprendimų priėmimo lygmuo (vieta) pagal principinę subsidiarumo sampratą gali būti tik vienu iš sudėtinių (ne pagrindinių, bet šalutinių) šio principo įgyvendinimo elementų, ir turi būti siejamas su sprendimų žemiausiame valdymo lygmenyje priėmimu. ES sutarties 5 str. subsidiarumo principo apibrėžime neliko pagrindinio subsidiarumo dėmens - mažiausios, žemiausio lygmens organizacijos subjektinės (prigimtinės) teisės primato, įtvirtinto ES sutarties preambulėje, kuris ES ir valstybių narių veikime aiškintinas kaip nacionalinių valstybių (vietos gyventojų) pirmumo teisė ES institucijų teisės priimti sprendimus atžvilgiu. Vertinant tai, kad ES sutartyje įtvirtintos abi nuostatos - sprendimų priėmimas tuo lygiu, kur jie yra veiksmingiausi ir sprendimų priėmimas arčiau piliečių, galima daryti prielaidą, kad taikant subsidiarumo principą ieškoma optimaliausių ir operatyviausių sprendimų kylančioms problemoms spręsti.

⁴³⁴ Limantė A., Ieškinių dėl Europos Sąjungos teisės aktų panaikinimo naujovės pagal Lisabonos sutartį. [žiūrėta 2011-03-20]. <<http://www.leidykla.vu.lt/mokslo-darbai/teise/teise-2010-75-tomas/limante-a-ieskiniu-del-es-teises-aktu-panaikinimo-naujoves-pagal-lisabonos-sutarti/>>.

⁴³⁵ Vitkus G., *supra* note 356, p. 295.

ti. Taigi „vienu atveju galima sakyti, jog ES individai ir jų teisių apsauga yra atskaitos taškas skirstant kompetencijas. Kitu atveju galima sakyti, jog valstybių narių suverenios galios yra atskaitos taškas ir turi būti saugomos nuo pernelyg aktyvaus Sąjungos vaidmens⁴³⁶. Vis dėlto sąvokos interpretavimo problema išlieka. Valstybės narės, regionai ar Sąjungos institucijos skirtingai interpretuoja subsidiarumo sąvoką. Neatsitiktinai, subsidiarumo principo taikymas ES teisėje suprantamas ir kaip aukštesnės (hierarchinės) valdymo grandies - ES institucijų teisė priimti sprendimus peržengiant jai priskirtos kompetencijos ribas, tai motyvuojant sprendimo veiksmingumu. Subsidiarumo principo skirtingą aiškinimą pabrėžia ir šiuolaikinės jo koncepcijos pradininkai bei įgyvendinimo ES iniciatoriai Ž. Deloras ir Ž. Santerai, savo daugkartiniuose publikacijose ir pasisakymuose apie subsidiarumą ne kartą atkreipę dėmesį į šio principo sąvokos turinio skirtingą interpretavimą ir norminimą ES dokumentuose. Ž. Santerai dar 1991 m. viename iš kelių straipsnių, organizuotų Europos valstybės valdymo instituto Maastrichte, pažymėjo, kad susitarti dėl subsidiarumo sampratos Europos Sąjungos valstybėms pavyko tik todėl, kad ši sąvoka gali būti įvairiai interpretuojama. Subsidiarumo principo sampratos kvintesencijai ES yra paskirtas išsamus L. Blicherio ir L. Sangolto tyrimas⁴³⁷, kuriame ne tik pateikiama subsidiarumo sampratos koncepcija, bet ir analizuojamos pliuralistinio požiūrio į šį reiškinį priežastys. Galimybė skirtingai interpretuoti subsidiarumo sąvokos turinį – yra patogi priemonė politiniams kompromisams siekti, kas skatina tolimesnį šio principo ES teisėje naudojimą, bet kartu programuoja nuolatinius ginčus dėl jo sampratos ir „tai nėra vien intelektualinė problema“⁴³⁸, greičiau nenoras aiškiai ir nedviprasmiškai jį apibrėžti. Galima teigti ir tai, kad be subsidiarumo principo valstybės narės nebegali apsieiti, nes vienais jį didesnio integralumo ir sutelkto ES veikimo priemonė sprendimų veiksmingumui pasiekti, kitiems – gynybos instrumentas valstybių narių pirmumo (prigimtinei) teisei išsaugoti, reikalaujantis sprendimus priimti arčiau piliečių.

2.2. Subsidiarumo principo vaidmuo paskirstant Europos Sąjungos ir nacionalinių valstybių įgaliojimus

Kaskart keičiant ES sutartis, ES institucijų įgaliojimų ribos plėtėsi valstybių narių įgaliojimų sąskaita. Tai patvirtina ir Konvento dokumentai. Pvz., Konvento (CONV 71/02) I darbo grupė „Subsidiarumo principas“ teigia: „subsidiarumas turėtų būti suprantamas kaip priemonė, leidžianti nustatyti, kada Sąjunga gali veikti jos išimtinai kompetencijai nepriklausančiose srityse (kitaip tariant, daugelyje Sąjungos veiklos sričių)“⁴³⁹. ES sutartyje įtvirtintos subsidiarumo samprata leidžia

⁴³⁶ *Diskusija apie Europos ateitį: Lietuvos požiūris*, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2002, p. 12.

⁴³⁷ Blicher L., Sangolt L., *The concept of subsidiarity and the debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities*//Governance, 1994, vol.7 № 3, p. 289.

⁴³⁸ Šiaudvytienė E., *supra* note 47.

⁴³⁹ *Europos Ateities Konvento dokumentai*, *supra* note 111, p. 3.

plečiančiai traktuoti ES institucijų kompetencijas. Europos Sąjungos politikoje buvo intensyviai ieškoma doktrinos, galinčios sudaryti teisinės prielaidas Europos Bendriją įtraukti į problemų, kurios paprastai priklauso nacionalinio suvereniteto sričiai ir yra priskiriamos valstybių kompetencijai⁴⁴⁰ ir ši doktrina buvo rasta - šiam tikslui pasitelkus subsidiarumo principą, kurio sampratos turinys pritaikytas ES poreikiams: „subsidiarumas (1) <angl. Subsidiarity, pranc..subsidiarite...) Europos Bendrijos steigimo sutartyje: sprendimų priėmimo principas, teigiantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriame jie yra efektyviausi“⁴⁴¹. Subsidiarumo sampratoje įtvirtintos dvi nuostatos – sprendimų priėmimo lygmuo ir sprendimų efektyvumas. Nuostatų abstraktus turinys sukuria prielaidas skirtingai interpretuoti šią sąvoką, reikalauja papildomo jos aiškinimo, kitų šaltinių pasitelkimo. Vartojant pernelyg abstrakčias sąvokas sudaromos prielaidos loginiams paradoksams ir mastymo anomalijoms atsirasti⁴⁴². Subsidiarumo sąvokoje žodis „lygmuo“ naudojamas skirtingų valdymo lygmenų sistemoms apibrėžti ir Europos Bendrijos teisėje suprantamas kaip sprendimų priėmimas Europos Sąjungos lygmeniu arba sprendimų priėmimas nacionaliniu lygiu, taip pat regioniniu arba vietos lygmeniu. Kadangi pateiktoje subsidiarumo sampratoje „lygmuo“ yra siejamas su sprendimų priėmimo veiksmingumu, galima spėti, kad tuo siekiama pabrėžti institucinius gebėjimus priimti kompetentingus (kompetentingas – lot. *competens*- atitinkantis, gebantis, gerai ką išmanantis, turintis teisę ką spręsti ar daryti⁴⁴³), didesnę efektyvumą turinčius sprendimus, platesnius įgaliojimus suteikiant ES institucijoms, t.y. toms institucijoms, kurios geba efektyviau tvarkytis. Tokia ES institucijų teisė yra įtvirtinta ES sutartyje, kuria vadovaujantis ES institucijos gali nukrypti nuo priskirtos kompetencijos, įsiterpdamos į valstybių narių veikimo sritį. Anot I. Jarukaičio, ES sutartis ES ir valstybių narių „suteiktos kompetencijos ribas apibrėžia ne tik sektoriniu, t. y. *ratione materiae*, bet ir funkciniais pagrindais“⁴⁴⁴, nustatančiais kelis sektorius apimančius politikos formavimo tikslus, susijusius su bendrosios ir vidaus rinkos kūrimo ir funkcionavimo tikslais (ESS 95 str. ir 308 str.). Toks kompetencijų realizavimo mechanizmas kai „funkciniu būdu apibrėžti pagrindai, kuriais remiantis gali veikti Bendrija, dažnai daro įtaką sritims, kurios *ratione materiae* priklauso ES valstybių kompetencijai“⁴⁴⁵, o ES sutarties 95 str. įtvirtintas sprendimų priėmimo kvalifikuotos balsų daugumos principas šias ES institucijų galimybes dar labiau išplečia, tuo būdu sudarant prielaidas ES institucijoms priimti antrinius EB teisės aktus. Kita vertus, teisės aktus priima ET, kurioje dalyvauja visų valstybės narių įgalioti asmenys, todėl nėra pagrindo teigti, kad ES institucijos pernelyg kišasi į valstybių narių kompetencijas, nes šių valstybių narių atstovai ES institucijose dažnai patys „priima teisės aktus, kurių detalumu ir poveikio ne pro-

⁴⁴⁰ Хохлов И.И. *supra* note 44.

⁴⁴¹ Vaitkevičiūtė V., *supra* note 32, p. 1007.

⁴⁴² Vaišvila, A., *Teisinio mastymo anomalijos*. Vilnius, 2009, Nr. 3(3), p. 70.

⁴⁴³ Vaitkevičiūtė V., *supra* note 32, p. 545.

⁴⁴⁴ Jarukaitis I., *Bendrieji parlamentinės ir teisminės subsidiarumo principo kontrolės aspektai. Justitija*. 2007, Nr. 3 (65), [žiūrėta 2011-02-01] < www.justitia.lt/magazine.php?open... >

⁴⁴⁵ *Ibid.*

porcingumu po to kaltina ES⁴⁴⁶. Vis dėlto, nebūtų teisinga bandyti pateisinti ES kompetencijos išplėtimą valstybių narių įgaliojimų sąskaitą – ES institucijų galios persvara ir piktnaudžiavimas ja gali pažeisti subsidarumo ir proporcingumo principus, kurių pažeidimams ištaisyti (nacionalinių valstybių teisėms apginti) ES dokumentuose numatyta tik ES institucijų priimto sprendimo apskundimo ETT procedūra. „Slenkančios kompetencijos“ ribojimas viena iš didžiausių EB problemų, kuriai spręsti Lakeno deklaracijoje⁴⁴⁷ ir buvo pasitelktas subsidarumo principas.

Kartu derėtų pabrėžti, kad bendrųjų ES tikslų siekimas įprasmina vieningos Europos paskirtį, kurioje sprendimų veiksmingumas yra prioritetinis principas, todėl ES institucijų priskirtos kompetencijos peržengimas turi būti pagrįstas. ES sutarties 5 straipsnyje nurodomas būtinas tokio veikimo teigiamas poveikis, kai ES institucijų veiksmai viršijant joms suteiktus įgaliojimus leidžia veiksmingiau įgyvendinti Bendrijos tikslus. Taigi subsidarumo principas ES institucinėje sąrangoje taip pat išreiškia būtinybę veikti kartu, kooperuoti ir koordinuoti institucijų pastangas (ES sutarties 2 straipsnio 5 dalis) ir gali būti suprantamas kaip laikinas valstybių – narių teisės priimti sprendimus ES institucijoms suteikimas (dinaminė subsidarumo koncepcijos išraiška), tačiau šios teisės perleidimas gali būti tik laikino pobūdžio ir turi būti grindžiamas nacionalinių valstybių valia ir jų sutikimu (tai būtina aiškiai apibrėžti ES sutartyje) bei ES institucijų veikimo veiksmingumu. ES sutartyje ir jos prieduose įtvirtintas veiksmingumas siejamas su EB tikslais ir veiklos rezultatais bei matuojamas konkrečiais asmens, vietos ar regioninės bendruomenės, nacionalinės valstybės ar visų ES valstybių, jos piliečių nauda. Taip pat veiksmingumas reiškia išlaidų proporcingumą – ar patirtos finansinės išlaidos, laiko ir administravimo sąnaudos yra proporcingos gautiems rezultatams, nes tai apsprendžia ES ir nacionalinių valstybių biudžetų panaudojimo efektyvumą⁴⁴⁸. Apskritai ES institucijų kompetencijos įgyvendinimą, vadovaujantis subsidarumo principu, galima aiškinti ir kaip laikiną jų įgaliojimų išplėtimą, kai susiklosčiusios aplinkybės verčia imtis veiksmų ES lygmeniu, nes nacionaliniu lygmeniu priimti sprendimai nebūtų veiksmingi. Taip pat jį galima aiškinti ir kaip Bendrijos kompetencijos siaurinimą, tuomet kai ES institucijų veikimas nėra pagrįstas realia būtinybe ir nauda ES piliečiams. Toks Bendrijos disponavimo galia mechanizmas, kai kompetencijos išplečiamos „be papildomų ES sutarties pakeitimų („kompetenz-kompetenz“ – „kompetencijos kompetencija“)⁴⁴⁹, subsidarumą leidžia suvokti

⁴⁴⁶ *Diskusija apie Europos ateitį: Lietuvos požiūris, supra* note 436, p. 13.

⁴⁴⁷ Europos Vadovų Tarybos Lakeno deklaracija, 2001 m. gruodžio 15 d. [žiūrėta 2011-02-01] <www.logincee.org/remote_libraryitem/2780?lang=bg>

⁴⁴⁸ Siekiant efektyvumo (arba funkcionalumo), sprendžiama „kokiame lygyje mažiausiomis sąnaudomis gali būti įgyvendinami iškelti tikslai, veiksmingumo – kuriame lygyje daugiausia galimybių pasiekti iškeltus tikslus, bei *legitimumo* – kokiame lygyje sudaromos sąlygos geriausiai atsižvelgti į žmonių lūkesčius ir norus, t.y. geriausiai susieti keliamus tikslus ir jų įgyvendinimo priemones su žmonių lūkesčiais ir preferencijomis“. *Diskusija apie Europos ateitį: Lietuvos požiūris, supra* note 436, p. 12.

⁴⁴⁹ Четвериков А. О. Европейский союз: новый этап интеграции (политико-правовые аспекты). *Общество, политика, наука: новые перспективы*. 2000. с. 428.

kaip federalizmo koncepciją, o ES organizaciją laikyti federacijos dariniu⁴⁵⁰, kurioje federalinė valdžia gali imtis papildomų veiksmų, jei šie veiksmai yra būtini bendriems federacijos tikslams siekti. Tačiau tokios subsidiarumo principo interpretacijos nepakanka, nes subsidiarumas turi būti aiškinamas ir kaip valstybių narių teisė savarankiškai tvarkytis, išvengiant bereikalingo ES institucijų kišimosi, kol pačios valstybės yra pajėgios pasiekti tikslų ir kol jos neprašo Bendrijos pagalbos. Ši veikimo taisyklė, atspindinti principinę subsidiarumo sampratą, ES sutartyje nėra aiškiai apibrėžta, todėl ES preambulėje įtvirtintos nuostatos sprendimus priimti arčiau piliečių akivaizdžiai nepakanka. Tai provokuoja ir nuolatinę valstybių narių nepasitenkinimą ES institucijų įgaliojimų įgyvendinimu⁴⁵¹.

2.3. Subsidiarumo principo taikymo politinė ir teisminė kontrolė Europos Sąjungos teisėje

Ir nors valstybėms narėms ypač svarbus ES ir valstybių narių kompetencijų atbigojimas, tuo tarpu, ES dokumentuose (ES sutartį detalizuojančiuose prieduose, pvz., Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo) didesnis dėmesys teikiamas subsidiarumo principo taikymo politinei ir teisminei kontrolei sustiprinti. Valstybių narių teisių (įgaliojimų) praradimą (susiaurinimą) Sąjungai imantis veiksmų ES ir nacionalinių valstybių bendrosios kompetencijos srityje, ES sutartyje bandoma kompensuoti ne tik stiprinant nacionalinių parlamentų subsidiarumo principo politinės kontrolės funkciją, bet ir suteikiant jiems teisę teikti ieškinius ETT dėl subsidiarumo principo pažeidimo⁴⁵². EB teisėje yra įdiegta efektyvi politinė subsidiarumo principo *ex ante* kontrolės sistema, kurioje be ES institucijų (EP, ET) gali dalyvauti ir nacionaliniai parlamentai. Dalyvauti teisėkūros procese (svarstant ES teisės aktus, teikiant nuomonę dėl jų atitikimo subsidiarumo principui) bei teisminės subsidiarumo principo *ex post* kontrolės sistemoje - nacionaliniai parlamentai gali, teikdami ieškinius ETT dėl subsidiarumo principo pažeidimo, jei EK teikiamą teisės akto projektą kvalifikuota balsų dauguma patvirtina ET ar EP. Šios kontrolės efektyvumą padidina jos įgyvendinimo būdai - politinės kontrolės sistemą papildo teisminės kontrolės mechanizmas. Išnaudojus politinės kontrolės svertus, kai nepavyksta pasiekti norimo rezultato, jei, pvz., valstybė narė mano, kad priimtas ES teisės aktas pažeidžia subsidiarumo principą, nes teisiniu reguliavimu yra įsiterpta į valstybių narių kompetenciją (tuo pažeidžiant ES sutartyse nustatytą galios balansą), ima veikti teisminės kontrolės mechanizmas, politinį ginčą perkeliantis į teisingumą vykdančią instituciją.

⁴⁵⁰ Четвериков А. О., *supra* note 449.

⁴⁵¹ *Constitutional law of the European Union* Koen Lenaerts and Piet van Nuffel. London: Sweet & Maxwell, 1999, p. 153.

⁴⁵² Europos Sąjungos Sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos, *Oficialusis leidinys* C 83, [žiūrėta 2011-01-16] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:LT:PDF>>

Nekvestionuojant to, kad politinės ir teisminės kontrolės funkcijų vykdymas yra svarbus subsidiarumo taikymo priežiūrinės veiklos institutas, tačiau jis nėra ir negali būti pagrindiniu (ar vieninteliu) subsidiarumo principo taikymo instrumentu, nes „subsidiarumo principas lemia kompetencijos įgyvendinimą, todėl geresnis kompetencijos paskirstymas, atliktas aiškesniu ir geriau piliečiams suprantamu būdu, bus svarbus dalykas, užtikrinantis efektyvesnį subsidiarumo principo taikymą“⁴⁵³. Vadinasi, subsidiarumo principo taikymo tolimesnė plėtra sietina su ES ir valstybių narių kompetencijų aiškesniu pasiskirstymu, pagrindinį dėmesį sutelkiant galių pusiausvyrai ES teisėje įtvirtinti. Subsidiarumo idėja grindžiama santykių harmonija ir interesų pusiausvyra, todėl sprendimų galia negali būti sutelkta aukščiausiam (europiniam, valstybės viduje – valstybiniam) valdymo lygmenyje, o valdymo sistema – centralizuota⁴⁵⁴. Konvento dokumentuose pažymima: „Europos Sąjunga turi būti ne centralizuota, griežtus įsakus leidžianti biurokratija. Sprendimus reikia priimti tinkamiausiu valdžios lygmeniu – vietos, regiono, šalies ar Europos, pripažįstant, kad šios atskiros sferos, kad pasiektų savo tikslus, dažnai turi veikti kaip partnerės. Tai turėtų suteikti kiek įmanoma daugiau galimybių žmonėms dalyvauti priimant sprendimus, kurie daro įtaką jų gyvenimui – o Europos teisės aktai, jeigu jų prireiks, turėtų, kiek tai įmanoma, nedidelį poveikį“⁴⁵⁵. Grįžimas prie subsidiarumo esmės – ES ir valstybių narių kompetencijų pusiausvyra įtvirtinančio mechanizmo, kurio pagrindinės gairės buvo išdėstytos Europos vadovų tarybos 2000 m. gruodžio 7 – 10 d. Nicos deklaracijoje dėl Europos Sąjungos ateities⁴⁵⁶, Europos vadovų tarybos 2001 m. gruodžio 15 d. Lakeno deklaracijoje⁴⁵⁷, Europos Parlamento 2002 m. gegužės 16 d. rezoliucijoje (Lamassoure rezoliucija)⁴⁵⁸ ir kt. ES dokumentuose, leidžia manyti, kad subsidiarumo principas yra tas pagrindinis ir vienintelis instrumentas, kurio pagalba galima teisingai paskirstyti ES ir nacionalinių valstybių galias vardan Europos Sąjungos išsaugojimo ir jos išlikimo. Galių paskirstymo mechanizmas šiandien itin svarbus, nes jis lemia kokių kelių plėtosis ES organizacija ir sprendimų priėmimas joje – konfederacijos (valstybių sąjungos), federacijos (suvienytos valstybės) ar unitarinės (vieningos) valstybės pagrindu, remiantis Vakarų ar Rytų teisės tradicija – vertikaliais ar horizontaliais instituciniais ryšiais, centralizuoto ar decentralizuoto valdymo principais? Europos Sąjungai vėliau ar ankščiau teks nedviprasmiškai apsispręsti kokį valdymo modelį pasirinkti – šveicarišką konfederaciją, vokišką federalizmą ar JAV valdymo

⁴⁵³ *Europos Ateities Konvento dokumentai, supra* note 111, p. 15.

⁴⁵⁴ Pripažinus valstybės organizacijos hierarchinę struktūrą, Vakarų visuomenėje buvo pripažinta ir asmens (ar mažiausios, žemiausio valdymo lygmens organizacijos) iniciatyvos teisė (subjektinės teisės primatas objektinės teisės atžvilgiu).

⁴⁵⁵ *Europos Ateities Konvento dokumentai, supra* note 111, p. 4.

⁴⁵⁶ Europos vadovų tarybos 2000 m. gruodžio 7–10 d. *Nicos deklaracija dėl Europos Sąjungos ateities*, [žiūrėta 2011-01-20] < www.iai.it/pdf/articles/dewitte.pdf >

⁴⁵⁷ Europos Vadovų Tarybos Lakeno *deklaracija*, 2001 m. gruodžio 15 d. [žiūrėta 2011-02-01] < www.logincee.org/remote_libraryitem/2780?lang=bg >

⁴⁵⁸ Europos Ateities Konventas, CONV 286/02 [žiūrėta 2011-02-01] < register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00286.en02.pdf >

modelį⁴⁵⁹, ar šioje sistemų valdymo įvairovėje bandyti atrasti savitą funkcionavimo modelį, galintį tinkamai subalansuoti ES ir nacionalinių valstybių institucines galias veiksmingam Europos bendrijos piliečių interesų ir preferencijų atstovavimui Europos valstybių sąjungoje.

Pripažįstant, kad galimybė skirtingai interpretuoti subsidiarumo principo teisinį sąvokos turinį kelia problemų jį taikant⁴⁶⁰, kartu neginčijama yra ir tai, kad Europos Sąjungos sutarties dokumentuose jis įtvirtina integracinių procesų apsaugos mechanizmą, kurio pagalba Bendrijoje siekiama glaudesnio Europos tautų bendradarbiavimo, kad, vadovaujantis subsidiarumo principu, sprendimai būtų priimami kaip galima arčiau piliečių⁴⁶¹. Neabejotina, kad ES ir valstybių narių įgaliojimų pasiskirstymas gali užtrukti ir gali būti lydimas įvairių prieštaravimų, „tačiau kartu yra kuriamas psichologinis pamatas nacionalinėms skirtybėms vieningos Europos vardan įveikti“⁴⁶². Subsidiarumo principas ES struktūrų institucionalizavimo procese „tampa metodologiniu pagrindu sprendžiant kompetencijų paskirstymo skirtingo lygmens institucijoms problemas“⁴⁶³. Šių kompetencijų paskirstymo sistema apima europinį, nacionalinį, regioninį ir vietos lygmenis. Žymiausiu subsidiarumo ideologu Europos integracijos procese laikomas Žanas Deloras viename iš savo pranešimų⁴⁶⁴ yra akcentavęs, kad ES gali veikti tik tose srityse, kuriose atitinkamas galias jai suteikė valstybės narės, todėl jis matė subsidiarumo principo panaudojimo galimybes nustatant Europos Bendrijos ir valstybių narių autonominio veikimo sritis. Jis manė, kad „federalizmo pagalba galima aiškiai nustatyti kas ir ką turi daryti“⁴⁶⁵. Todėl šių problemų kontekste subsidiarumo principas tampa vienintele efektyvia galių santykio nustatymo ir įgaliojimų paskirstymo balansavimo priemone tarp europinio ir nacionalinio, regioninio ir vietos valdymo lygmens valdžios institucijų, politinių ir visuomeninių organizacijų⁴⁶⁶.

ES dokumentuose įtvirtinto subsidiarumo principo taikymas įpareigoja sprendimus priimti problemų kilimo vietoje. Todėl subsidiarumo principas dažnai suprantamas ir kaip atitikties ir adekvatumo principas, reiškiantis, kad valdymo subjektas turi būtinus įgaliojimus spęsti problemoms, kurios dėl savo prigimties arba

⁴⁵⁹ Čaplikas V., *op cit.*, *supra* note 172, p. 58.

⁴⁶⁰ Kai kurie autoriai pastebi, kad nuo pat subsidiarumo principo „taikymo pradžios, jis naudojamas dviem gana skirtingomis prasmėmis – kaip didesnės organizacijos kompetencijų ar galių apribojimas mažesnės organizacijos (ar individo) atžvilgiu (negatyvioji prasmė) ir kaip galimybė ar būtinybė didesnės organizacijai įsikišti į mažesnio darinio veiklą (pozityvioji prasmė). Ir viena, ir kita prasme šiuo principu naudojosi krikščionių bažnyčia, kartais siekdama apriboti valstybės galias žmonių atžvilgiu, kartais skatindama valstybę imtis naujų funkcijų. Liberalioji (ar negatyvioji) subsidiarumo samprata dažniausiai siejama su Locke, Montesquieu ir Humbold, kurių manymu, valstybė turi įsikišti tik tada, kai žmonės patys nesugeba išspręsti savo problemų. In *Diskusija apie Europos ateitį: Lietuvos požiūris*, *supra* note 436, p. 12.

⁴⁶¹ Кирдина С., *supra* note 141.

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ Большаков С.Н., *supra* note 13.

⁴⁶⁴ Report on economic and monetary union in the European Community. 1989. 12 Apr. Luxembourg, 1989. p. 17.

⁴⁶⁵ Dinan D. *Ever Closer Union: An introduction to European Integration*. L., 1999, p. 158.

⁴⁶⁶ Красиков, Д. В., *supra* note 9.

dėl savo svarbos gali būti sprendžiamos efektyviai tik atitinkamame valdymo lygmenyje (problemos kilimo vietoje). Vadovaujantis šiuo principu, institucijų įgaliojimų apimtis turi atitikti kylančios problemos mastui, t. y. institucijoms turi būti suteikti tokie įgaliojimai, kurie leistų problemas spręsti jų kilimo vietoje. Tai leidžia subsidarumą suvokti kaip tam tikrą visuomenės poreikių pokyčius fiksuojantį ir jų įgyvendinimą reguliuojantį mechanizmą, kurio „pagalba yra vykdomas nuolatinis funkcijų perskirstymas, nepažeidžiant subjektų lygybės ir lygiateisiškumo principų“⁴⁶⁷, užtikrinant jų galių pusiausvyrą ir institucinį bendradarbiavimą. Subsidarumą derėtų suprasti kaip nenutrūkstamą kompetencijų reguliavimo procesą, kai bandoma surasti efektyviausią disponavimo galia kombinaciją valdymo veiksmingumui pasiekti, kas leidžia subsidarumą suvokti ir kaip vieną iš pagrindinių politinių – teisinių sistemų organizavimo principų, kurio pagalba yra pasiekiamas institucinio valdymo ir visuomenės poreikių tenkinimo veiksmingumas. Apskritai subsidarumas laikytinas principu, kurio pagalba visuomenės socialinis susitvarkymas gali būti sureguliuotas tokiu būdu, kuris labiausiai atitiktų konkrečios visuomenės lūkesčius ir interesus⁴⁶⁸, tačiau būtent ši subsidarumo reikšmė iki šiol nėra tinkamai įvertinta. Neatsitiktinai, didelį susirūpinimą dėl nepakankamo subsidarumo principo reikšmės suvokimo išreiškė Europos Regionų Asamblėja, 2008 m. gegužės 19 d. susirinkusi Strasbūre. Jos atvirame laiške yra apgailestaujama: „žodis subsidarumas vis dar neįsitvirtina mūsų vartosenoje, nors subsidarumo principas egzistuoja daugelį šimtmečių kaip politinių, bažnytinių ir socialinių idėjų pagrindas. Šiandieną šis žodis sutinkamas įvairiuose statutuose, konstitucijose ir sutartyse. <...> Lisabonos sutartyje jis pavartotas ne mažiau kaip 30 kartų. Mums kelia nuostabą, kad šis žodis nėra įtrauktas į daugelį Europos žodynų, nors jis itin dažnai yra naudojamas Europos politikoje. Mus neramina tai, kad Europos Sąjunga ir ją sudarančios valstybės, neabejotinai, turi vadovautis subsidarumo principu, išreikštu per žodį subsidarumas, kurio daugelis žodynų ir piliečių nenori pripažinti“⁴⁶⁹. Europos Regionų Asamblėja, pabrėždama įvairiuose žodynuose ir kalbose pasitaikančius tam tikrus subsidarumo sampratos skirtumus, siūlo tokį šio principo

⁴⁶⁷ Алексеев О., Щедровицкий П., *supra* note 262.

⁴⁶⁸ Subsidarumas naudojamas filosofijoje - kaip asmeninės iniciatyvos išlaisvinimo, asmens personifikacijos, individo poreikių prioriteto prieš visuomenės poreikius iškėlimo idėja, ekonomikoje - kaip privačios nuosavybės įtvirtinimo ir savarankiško disponavimo ja institutas, politikoje - kaip privataus ir viešojo sektoriaus sambūvio ir galių pusiausvyros nustatymo, politinių sistemų funkcionavimo principas, išreiškiantis federalizmo, autonomijos, regioninės ar vietos savivaldos nuostatomis pagrįstą valdymą, bendruomeninį ar korporatyvų visuomenės veikimą, teisės teorijos moksle - kaip teisių ir pareigų vienovės institutas, kaip tarptautinės, Europos ir nacionalinės teisės sistemų harmonizavimo principas, kaip valstybės valdymo sandaros ir valdymo lygmenų nustatymo, valdžių atskyrimo, veiklos pusiausvyros ir sąveikos mechanizmas konstitucinėje teisėje, kaip išimtinių kompetencijų įtvirtinimo, funkcijų delegavimo subjektams, kitų institucijų ar visuomenės pasitelkimo sprendimams priimti sistema administracinėje teisėje, kaip subjektinių teisių įgyvendinimo ir atsakomybės institutas civilinėje teisėje, darbuotojo ir darbdavio teisių realizavimo, jų ribojimo ir apsaugos mechanizmas darbo teisėje, kaip atsakomybės už piliečių padarytus nusikaltimus ar nusižengimus taikymo institutas baudžiamojoje ir administracinėje teisėje.

⁴⁶⁹ *Assembly of European Regions*, [žiūrėta 2011-02-21], <Website : www.aer.eu>

apibrėžimą „subsidiarumas – tai principas, kurio pagrindą sudaro politinių sprendimų priėmimas kiek galima arčiau piliečių“⁴⁷⁰.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytinos šios išvados: (1) EB teisėje subsidiarumas tampa fundamentaliu Europos valstybių vienijimo ir Europos Sąjungos steigimo principu, reikšmingai prisidėjusiu prie didesnio Europos bendrijos saugumo, ekonominio stabilumo ir socialinės teisinės valstybės koncepcijos joje įgyvendinimo; (3) subsidiarumas ES teisėje suprantamas kaip principas sprendimams arčiau piliečių priimti ir kaip principas, teigiantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriame jie yra veiksmingiausi; (4) subsidiarumo principo ES teisėje paskirtis – suderinti ES ir nacionalinių valstybių interesus, nustatyti valdžios galių pusiausvyrą, pirmumą teikiant sprendimams arčiau piliečių priimti, nes „valstybių narių veikimas yra taisyklė, o Bendrija veikia tik išimtiniais atvejais“⁴⁷¹ t.y. tik tuomet, kai veiksams atlikti ji turi Bendrijos steigėjų leidimą, arba kai ji gali savo veiklą pagrįsti jos teise įgyvendinti steigiamosiose sutartyse nustatytus tikslus. ES institucijos gali remtis subsidiarumo principu, jei jos veiksmai atitinka subsidiarumo principo atitikties ir adekvatumo kriterijus; (5) ES subsidiarumo principas netaikomas valstybių narių išimtinės kompetencijos srityje, tačiau dėl nepakankamai aiškiai ES steigimo sutartyse apibrėžtos ES ir valstybių narių kompetencijos, juo kartais yra piktnaudžiaujama ES imantis veiksmų, kurie išeina už Bendrijos išimtinės ir bendrosios kompetencijos ribų. Ir nors ETT yra nustatęs ES kompetencijas (pvz., muitų, ūkinės veiklos politikos ir žuvininkystės srityje)⁴⁷², tačiau ši kompetencija nuolat plečiasi ir yra įgijusi „slenkančios kompetencijos“ sąvoką; (6) subsidiarumo principo taikymas labiau išplėtotas kontrolinei funkcijai įgyvendinti, tuo tarpu ES ir valstybių narių kompetencijai atriboti jis taikomas nepakankamai, nors ir yra pripažįstama, kad tai vienintelė priemonė skirtingiems ES valstybių interesams suderinti. Regis, Europos valstybių sąjunga turi realias galimybes įrodyti, ar jos pripažintas subsidiarumas kaip humanistinė idėja, etinė ir socialinė vertybė taps šios bendruomenės gyvenimo (teisės) norma, ar taip ir liks principu (teisine idėja), brėžiančiu aiškią takoskyrą tarp to kas yra ir to – kaip turėtų būti.

3. Subsidiarumo principo institucionalizavimas Lietuvos nacionalinės teisės sistemoje

Subsidiarumo principo įtvirtinimas ES teisėje ir jo sampratos įtraukimas į Europos valstybių konstitucinę teisę pakeitė teisinį sąvokos statusą – iš filosofinio termino jis virto teisės principu, reikalaujančiu visos Europos valstybių teisinės sistemos konstrukcijos permastymo ir pertvarkymo⁴⁷³, nacionalinių valstybių teisės sistemos harmonizavimo su ES teise. Galima diskutuoti, kiek subsidiarumo princi-

⁴⁷⁰ *Assembly of European Regions, supra note 469.*

⁴⁷¹ Гомцяи С.В., *supra note 16*, c. 61.

⁴⁷² *Pvz., European Court of Justice Case 81/87, The Queen v. H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc., [1988] ECR. P. 5483, para. 17*

⁴⁷³ Костюк К., *supra note 14.*

po termino įtraukimas į ES, o vėliau ir į nacionalinių valstybių teisės sistemas pakeitė principinę (istorinę) šio termino sampratą, tačiau subsidiarumo idėjos recepcija (lot. receptio – priėmimas), ją suprantant kaip socialinių ir kultūrinių formų (papročių, pažiūrų, teisės) perėmimą iš praeities ir pritaikymą vėlesnėje visuomenėje⁴⁷⁴, tapo reikšmingu postūmiu unikaliai ir specifinei teisei sistemai⁴⁷⁵ Europos Bendrijoje susiformuoti. Todėl ES ir nacionalinės teisės santykis yra beprecedentis ir *sui generis*⁴⁷⁶. Jis turi būti aiškinamas atsižvelgiant į daugelį veiksnių – įgaliojimų paskirstymą tarp ES ir valstybių narių, ES teisės tiesioginį veikimą, jos tiesioginį taikymą, ES teisės viršenybės ir subsidiarumo principą⁴⁷⁷, kaip instrumentą europiniu lygiu pradėtam kompetencijų paskirstymui nacionalinių valstybių viduje (regioniniame ar vietos lygmenyje) užbaigti. Subsidiarumo principas padeda suderinti skirtingas sistemas, kai išlaikant nacionalinėje teisėje įtvirtintą savitą valstybės konstitucinę sąrangą, ES teisė paverčiama nacionalinės teisės sistemos dalimi. Taigi galiojančios ES viršenybės nacionalinės teisės atžvilgiu kontekste subsidiarumas kaip skirtingų sistemų koegzistavimo, jų derinimo ir papildomumo principas tapo pagrindu ES teisės ir Lietuvos konstitucinės teisės sambūvio *algoritmui*⁴⁷⁸ konstitucinėje jurisprudencijoje suformuoti⁴⁷⁹. Šis sambūvio algoritmas, anot prof. E. Kūrio, viena vertus, pripažįsta politines realijas, susijusias su gilesnės europinės integracijos siekiu, ir neužkerta kelio atitinkamiems teisiniams procesams, kita vertus, neaukoja Konstitucijos viršenybės ir iš jos kylančios visų teisės aktų hierarchijos⁴⁸⁰. Taigi „kol nėra rastas „universalus“ ES valstybių narių konstitucijų ir ES teisės sambūvio teisinis algoritmas, jurisprudencijų konvergavimo idėja⁴⁸¹ yra bene

⁴⁷⁴ Vaitkevičiūtė V., *supra* note 32 p. 891.

⁴⁷⁵ Cairns W., *supra* note 189, p. 125.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

⁴⁷⁷ *Ibid.*

⁴⁷⁸ Kūris E., „Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. *Law in the changing Europe, Le droit dans une Europe En Changement*. Liber Amicorum Pranas Kūris 2008, p. 682.

⁴⁷⁹ 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 nuostatų 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 antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo 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 nuostatų patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 30-1050.

⁴⁸⁰ Kūris E., *supra* note 478, p. 682.

⁴⁸¹ Jurisprudencijų konvergencija remiasi taip vadinamu abipusio draugiškumo (mutual amicability) principu (jį vieningai parėmė naujųjų ES valstybių narių konstitucinių teisėms ir ETT bei EŽTT pirmininkų ir teisėjų konferencija, įvykusi 2004 m. spalio 1 d. Bledė (Slovėnija), kai *nacionaliniai konstituciniai (ir kiti) teismai savo teisę aiškina taip, kad būtų maksimaliai konverguojama ES teisės link, o ETT aiškina ES teisę (ir pirminę ir antrinę) ne tik neignoruodamas, bet ir atsižvelgdamas į nacionalinę konstitucinę jurisprudenciją*. Kūris E., *supra* note 478, p. 694.

pati veiksmingiausia⁴⁸², o subsidiarumo principas leidžia politinius sprendimus adaptuoti juos priėmusių valstybių teisinėse sistemose.

Nacionalinės teisės sistemos harmonizavimas su ES teise sąlygotas valstybių narių įsipareigojimų laikytis ES sutarties, nacionaliniuose teisės aktuose įtvirtinant ES teisės pagrindines normas ir principus, taip pat ir subsidiarumo principą, kaip priemonę sprendimams arčiau piliečių priimti. Subsidiarumas padeda siekti ES bendrųjų tikslų - demokratizuoti, decentralizuoti ir dekoncentruoti valdymo sistemas, suskaidyti valdymo galias jas paskirstant skirtingo lygmens valdžios institucijoms, įtvirtinti ir /ar išplėtoti regioninę (ar vietos) savivaldą. Šiuos veiksmus kiekviena valstybė - ES narė gali atlikti tiesiogiai taikydama ES teisę, papildydama ar pakeisdama įstatymus (įskaitant ir šalies Konstituciją) ar kitus teisės aktus, kurių kreipiančiaisiais pradais turi tapti ES principai (subsidiarumo, proporcingu teisinio tikrumo ir kt.). ES principų recepcija nacionalinėje teisėje užtikrina ES teisės pagrindų perimamumą ir jų institucionalizavimą skirtingų visuomenių teisinėje sąmonėje ir socialiniame jų susitvarkyme.

Kai kurie mokslininkai (pvz., Zarycki, T., P Zimmermann-Steinhart)⁴⁸³, tyrinėjantys subsidiarumo reiškinį, kelia klausimą, kiek adaptuotinos yra Rytų bloko valstybių valdymo sistemos Vakarų demokratinėms nuostatomis ar subsidiarumo, federalizmo, regioninės politikos ir vietos savivaldos principai gali būti Rytų ir Vidurio Europos valstybių (Bulgarijos, Estijos, Latvijos, Lietuvos, Lenkijos, Rumunijos, Slovėnijos ir kt.) centralizuotas valdymo sistemas demokratizuojančiais veiksniais. Juk taip neseniai šios valstybės buvo sovietinės ideologijos įtakoje, propagavusioje socializmo, kolektyvizmo ir centralizmo ideologiją. Į šį klausimą galima atsakyti taip - subsidiarumo principo struktūravimui būtinos dvi sąlygos: prigimtinė teisė, laisvas žmogus ir teisės į privačią nuosavybę turėjimas, kurios iškelia asmens prioritetą visuomenės ar valstybės atžvilgiu⁴⁸⁴. Asmens prigimtinių (pagrindinių) teisių pripažinimas ir jo iniciatyvų visuomenėje palaikymas - tai prielaidos valstybės valdymui demokratizuoti ir bendruomenės pilietiškumui ugdyti. Tai gi asmens laisvo (kartu ir atsakingo) veikimo visuomenės organizacijoje įtvirtinimas ir valstybės totalinio kišimosi į smulkiausias visuomenės reikalus ribojimas - tai sąlygos, kurioms esant subsidiarumo idėja gali tapti pagrindine priemone centralizuotas, į autoritarizmą linkusias valstybių valdymo sistemas pakreipti socialinių teisinių valstybių plėtojimo linkme, kuriose socialinių struktūrų institucionalizavimas būtų grindžiamas demokratinio valdymo, autonominio veikimo ir savivaldos principais, sprendimų priėmimu arčiau piliečių ir valstybės įstaigų tarnavimu žmonėms. Šios nuostatos nėra „svetimos“ Lietuvos teisei sistemai, o valstybės įstaigų tarnavimas žmonėms yra vienas iš pagrindinių jos konstitucinių principų (Lietuvos

⁴⁸² Kūris E., *supra* note 478, p. 694.

⁴⁸³ Zarycki, T., *Regional identity in the three polish Regions: Swietokrzyskie, Slaskie, Warminsko-Mazurskie voivodships*. Warszawa: Institute for Social Studies, Warsaw University. 2005. p. 13-16; Zimmermann-Steinhart P., *Creating regional identities? Theoretical considerations*. ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada 14-19 April 2005 (Societal Regionalism in Western and Eastern Europe).

⁴⁸⁴ Амплеева А., *Субсидиарность и демократия. Введение в тему*. РАН. М: ИНИОН, 1996, с. 5.

Respublikos Konstitucijos 5 str.)⁴⁸⁵, tačiau Lietuvai, kaip vienai iš posovietinių Vidurio Europos valstybių, savo valdymo sistema neišsiskiriančiai iš kitų panašaus likimo šalių, tapus Europos Sąjungos nare iškilo būtinybė kintančių valstybės ir visuomenės interesų kontekste keisti ir valstybės valdymo būdus bei jos administracinę institucijų sistemą. Šiam valdymo sistemos pertvarkymui subsidiarumo principas yra tinkamiausia priemonė.

3.1. Subsidiarumo principo įtvirtinimas Lietuvos teisės aktuose

Subsidiarumo principo taikymas valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemose yra susijęs su jo įtvirtinimu Lietuvos nacionalinėje teisėje - viešosios teisės subjektų veiklą reglamentuojančiuose bendrosiose ar specialiosiose teisės normose. Subsidiarumo principas padeda įgyvendinti ir kitus su jo taikymu susijusius principus ar normas, pvz., valdžios atskyrimo ir funkcijų atribojimo principus, parlamentinę, administracinę ar teisminę kontrolę, valdymo sistemos demokratizavimą, decentralizavimą, dekoncentravimą, regioninę ar vietos savivaldą. Subsidiarumo principas leidžia subalansuoti valdymo galias, kad turimų įgaliojimų apimtys atitiktų problemų sprendimo mastą bei sudarytų prielaidas jas spręsti jų kilimo vietoje (arčiausiai žmonių). Tai tiesiogiai susiję su veiksminga žmogaus teisių apsauga ir jų įgyvendinimu valstybės ar vietos valdžios, viešojo administravimo (centriniuose - valstybės arba teritoriniuose - savivaldybių), administracinės (Seimo kontrolierių įstaigoje, Vyriausioje ginčų komisijoje) ir teisminės (specializuotose teismo institucijose – administraciniuose teismuose) kontrolės institucijose.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje subsidiarumo principas nėra tiesiogiai įtvirtintas, tačiau netiesiogiai gali būti išvestas iš kitų Konstitucijos principų ir normų, pvz., nustatančių valstybės valdžios įgyvendinimo mechanizmus (Konstitucijos 5 str.), kai subsidiarumo pagalba įtvirtinamas valstybės valdžios institucijų išimtinės kompetencijos ir įgaliojimų ribos (Konstitucijos 67 str., 84 str., 94 str., 102 str., 109 str.), kai užtikrinama institucijų sąveika - įgaliojimų įgyvendinime dalyvauja kelios valdžios institucijos (Konstitucijos 84 str. 1 d., 2 d., 4 d., 5 d., 8 d., 9 d., 11 d., 12 d. ir kt.), taip pat kai atsižvelgiant į valstybės teritorinę sandarą remiantis subsidiarumo principu yra atliekamas teritorijos administracinis suskirstymas (Konstitucijos 10 str.), pagal kurį aukštesniuose administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė (Konstitucijos 123 ir 124 str.), o žemesniuose - Konstitucija garantuoja teritorinę savivaldą (Konstitucijos 120 – 122 str.) (apie tai plačiau kitose disertacijos dalyse). Subsidiarumo principą galima išvesti ir iš Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ preambulėje įtvirtintų nuostatų: „Europos Sąjunga gerbia savo valstybių narių nacionalinį tapatumą ir konstitucines tradicijas“⁴⁸⁶. Šios nuostatos suponuoja subsidiarumu (interesų pusiausvyrą) grindžiamą Lietuvos politinės bendruomenės konstitucinį įsiparei-

⁴⁸⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 11.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

gojimą ES laikytis ES sutartimi priimtų įsipareigojimų tol, kol ES gerbs Lietuvos nacionalinį tapatumą ir konstitucines tradicijas ir tol, kol E. Kūrio žodžiais „ES neįsivyras tendencija evoliucionuoti į ją sudarančių valstybių nacionaliniam tapatumui neįautrią ir jų konstitucines tradicijas niveliuojančią viršvalstybinę struktūrą“⁴⁸⁷.

Subsidiarumo principo terminas yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme⁴⁸⁸, kurio 3 str. nurodoma, kad Viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi subsidiarumo principu, reiškiančiu, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi (3 str. 7 p)⁴⁸⁹. Mokslinėje literatūroje tam tikru subsidiarumo atitikmeniu laikomi efektyvumo ir veiksmingumo principai. Subsidiarumo principo taikymas viešajame valdyme turi būti siejamas su sprendimų veiksmingumu veiksmų efektyvumą grindžiant ne tiek ekonomine nauda, kiek viešosios teisės subjektų veiksmų rezultatyvumu arba jų veiksmingumu plačiąja šios sąvokos prasme⁴⁹⁰, institucijų teisinį veiklos reguliavimą (sprendimų priėmimą ir jų įgyvendinimą) tiesiogiai siejant „su teisės formalioju efektyvumu (veiksmingumu)“⁴⁹¹.

Subsidiarumo principas Lietuvos valstybės valdyme dažniau suprantamas kaip valstybinių funkcijų delegavimo žemesnio lygmens institucijoms ir rečiau kaip savarankiškų funkcijų savivaldos subjektams suteikimas. Tokia subsidiarumo principo samprata atitinka unitarinės valstybės valdymo modelį, nes joje centrinė valdžia disponuoja valdymo galia, todėl dalį savo įgaliojimų ji gali perduoti žemesnio lygmens institucijoms. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta dviejų lygių valdymo sistema (valstybės ir vietos savivaldos). Joje įtvirtintas vietos savivaldos institutas suteikia vietos bendruomenei teises Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtos kompetencijos srityje savarankiškai spręsti kylančias problemas be valstybės įsikišimo. Tuo pagrindžiamas valstybės ir vietos bendruomenės subsidiarus veikimo mechanizmas, kai valstybės ir savivaldybių institucijos veikdamos kartu įgyvendina jam priskirtas funkcijas ir siekia visai socialinei bendruomenei reikšmingų tikslų (plačiau – kitoje disertacijos dalyje). Pažymėtina ir tai, kad nemaža dalis viešojo administravimo funkcijų valstybėje įgyvendinama valstybiniu lygiu (centrinių valstybės valdymo subjektų – ministerijų ar joms pavaldžių ar jų reguliavimo srityje esančių įstaigų), nors dalį jų būtų pajėgios vykdyti savivaldybės (pvz., socialinių pašalpų skyrimo asmenims funkcija). Šios priežastys lemia ir aukštą valdymo sistemos centralizacijos laipsnį, kurio galima būtų išvengti, jei valdymo sistemoje būtų įdiegta subsidiarumo taikymo kontrolės sistema, tačiau jos teisės aktai nereglamentuoja. Kalbėdamas apie būtinybę decentralizuoti savivaldos sistemas, buvęs Vidaus reikalų ministras R. Šukys pažymėjo: „subsidiarumo principo taikymo ga-

⁴⁸⁷ Kūris E., *supra* note 478, p. 682.

⁴⁸⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945, *Nauja įstatymo redakcija*, 2006, Nr. 77-2975.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ Šimašius R., Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas. *Jurisprudencija*, 2004, 54(46): 62.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 62.

limybės Lietuvoje yra neišnaudotos, nes valstybės teritorijos administraciniai vienetai, turintys savivaldos teisę, yra labai stambūs⁴⁹², tačiau, viena vertus, stambūs savivaldos dariniai būtų pajėgūs spęsti ir strateginius klausimus, jiems suteikus daugiau savarankiškų funkcijų, kita vertus, decentralizaciją derėtų pradėti nuo valstybinio lygmens, nes čia sukoncentruota valdymo galia ir tik tuomet nuosekliai pereiti prie žemesnės valdymo grandies decentralizavimo. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo ankstesnėje redakcijoje⁴⁹³, galiojusioje iki šio Įstatymo naujosios redakcijos priėmimo⁴⁹⁴, 4 str. 2 d. buvo įtvirtinta kitokia subsidiarumo principo samprata: „Viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. reikalavimu, kad aukštesnėms institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos ar kiti asmenys“⁴⁹⁵, reiškianti sprendimų priėmimą žemiausioje valdymo grandyje, kai valdymo sistemos reformavimas grindžiamas sprendimų priėmimu „iš apačios į viršų“, tai yra žemiausios valdymo grandies subjekto pirmumo teise savarankiškai spręsti vietos problemas arba jų sprendimą (nepajėgiant susitvarkyti) perduoti aukštesnio lygmens institucijoms. Atsižvelgiant į šį principą visa valstybės viešojo valdymo reforma buvo grindžiama funkcijų įgyvendinimu žemiausioje valdymo grandyje, kas atitiko pagrindinį visos ES siekį sprendimus priimti kaip galima arčiau piliečių į vietos problemų sprendimą įtraukiant visus suinteresuotus asmenis. 2007 m. sausio 1 d. įsigaliojusioje naujoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje⁴⁹⁶ įtvirtintas subsidiarumo principo apibrėžimas nors ir atitinka ES sutarties 5 str. nuostatas, tačiau neperkelia ES sutarties preambulėje įtvirtintos subsidiarumo principo sampratos – sprendimus priimti arčiau piliečio⁴⁹⁷, todėl nėra pakankamai aiškus ir gali būti skirtingai interpretuojamas. Tikslinga Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme apibrėžtą subsidiarumo principo terminą papildyti ankstesnėje šio įstatymo redakcijoje įtvirtinta subsidiarumo samprata, nustatančia viešojo administravimo sistemos reformą vykdyti vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. reikalavimu nepriskirti aukštesnėms institucijoms funkcijų, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos ar kiti asmenys. Šios subsidiarumo principu pagrįstos valdymo reformos kryptys prisidėtų prie aiškesnio subsidiarumo principo sampratos suvokimo ir veiksmingesnio jo taikymo valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemose, subsidiarumo principo taikymą suvokiant kaip sprendimų priėmimą žemiausioje valdymo grandyje, tai yra žemiausios valdymo grandies subjekto pirmumo teise savarankiškai spręsti vietos klausimus. Šias subsidiarumo principu grindžiamas nuostatas bandyta įtvirtinti poįstatyminiuose teisės aktuose siekiant decentralizuoti ir demokratizuoti valstybės valdymo institucinę sistemą, paskirstant valdymo galias skirtingo lygmens subjektams (plačiau disertacijos dalyje, kurioje aptariami valdymo decentralizavimo klausimai).

⁴⁹² Konceptijoje numatyta daugiau teisių seniūnijoms. *Savivaldybių žinios*, 2007, Nr. 11(396): 3.

⁴⁹³ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, *Nauja įstatymo redakcija*, 2006, Nr. 77-2975.

⁴⁹⁵ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, *Nauja įstatymo redakcija*, 2006, Nr. 77-2975.

⁴⁹⁷ *Europos Ateities Konvento dokumentai*, *supra* note 111. p.17.

3.2. Subsidiarumo principo vaidmuo įgyvendinant konstitucinius valdžios įgaliojimus

Valstybė kaip politinė bendruomenės organizacija pašaukta institucionalizuoti piliečių teisių realizavimą steigiant viešosios teisės subjektus politiniam konsensui visuomenėje pasiekti, o subsidiarumo principas padeda šį konsensą palaikyti, įtvirtindamas stabilumą valstybėje. Subsidiarumas kaip visuomenės interesų harmonizavimo principas padeda visuomenei atrasti jos poreikius atitinkantį valstybės organizacijos modelį. Jo tikslas - suskaidyti valdžios galių monopolį, santykinai dehierarchizuojant politines sistemas, demokratizuoti institucinį struktūrų valdymą, priartinti sprendimų priėmimą arčiau piliečių, paskatinti savivaldžių, savaveiksmiškumo principais pagrįstų sistemų kūrimąsi ir visuomenės iniciatyvų palaikymą, tuo būdu sudarant realias prielaidas pilietinės bendruomenės augimui ir jos dalyvavimui valdant valstybę. Valstybės valdymo modelis – „tai valstybės valdžios organizacijos forma, kuria nusakomas valstybės valdžios šaltinis, aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sudarymo tvarka, jų struktūra, teisinė padėtis, taip pat šių institucijų santykių principai“⁴⁹⁸. Kitaip tariant, valstybės valdymo forma nustato valstybės valdžios institucijų sąrangą, jų sąveiką, įgaliojimų turinį ir kompetencijų ribas. Visuomenės susitarimas derinant interesus yra pasiekiamas tik tokioje valstybėje, kurios organizacija labiausiai atitinka konkrečios socialinės bendruomenės poreikius. Todėl „valstybės valdymo formos paieškos – tai efektyviausio, esant tam tikroms sąlygoms, valdžios modelio paieškos“⁴⁹⁹, tačiau tik demokratinėje visuomenėje „nustatant aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemą, jų įgaliojimus, tarpusavio santykius“⁵⁰⁰ siekiama „sudaryti tokią valstybės formą ir tokią valdymo sistemą“⁵⁰¹, kurioje „būtų leidžiami geri įstatymai ir kad jie būtų gerbiami“⁵⁰². Subsidiarumas kaip visuomenės poreikius institucionalizuojantis principas padeda jai įtvirtinti visuomenės teisinės sąmonės lygį, politinę bei pilietinę brandą atitinkantį valstybės valdymo modelį, todėl jis tiesiogiai sietinas su visuomenės poreikius atitinkančių valdymo formų ir elgesio taisyklių institucionalizavimu teisiniams visuomenės santykiams valstybės organizacijoje reguliuoti.

Demokratiinių santykių visuomenėje plėtra skatino keisti autoritarines (imperines, centralizuotas) valdymo sistemas ir pereiti prie demokratiinių valstybės valdymo formų. Tačiau ir šiuolaikinių politinių sistemų valdymui yra būtini demokratiinių vertybių apsaugos (valdžios galias ribojantys, jas padalinantys) mechanizmai, neleidžiantys valdymo galią turintiems subjektams piktnaudžiauti tautos jiems suteiktai įgaliojimai. Š. Monteskje savo veikale „Įstatymų dvasia“ teigė: „valdžios suskirstymas apsaugo valstybę ir piliečius nuo galimo piktnaudžiavimo valdžia.

⁴⁹⁸ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt., *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius, 2002, p. 526.

⁴⁹⁹ Romeris M., *supra* note 188, p. XIX.

⁵⁰⁰ *Ibid.*

⁵⁰¹ Eismėn A., *Konstitucinės teisės principai (prancūzų ir palyginamoji)*, I t., 1 dalis. Kaunas, 1932, p. 35.

⁵⁰² *Ibid.*

Pagal jį visą valdžią būtina suskirstyti į tris dalis (sistemas): įstatymų leidybą, vykdymą ir teisimą. Tokį valdžių buvimą filosofas laikė valstybės idealu⁵⁰³. Minėta valdžių konfigūracija dominuoja daugelyje šiuolaikinių pasaulio valstybių, nepriklausomai nuo to, kokią valdymo formą jos yra pasirinkusios, nes dauguma valstybių „pripažino valdžių padalijimo principą ir vienokiu ar kitokiu būdu reglamentavo jį savo konstitucijose“⁵⁰⁴. Tačiau šiandieną valstybės valdžios šakų atribojimo principas kelia vis daugiau mokslinių diskusijų. Valstybės valdymo sistema tampa sudėtingesne, todėl jos funkcionavimui užtikrinti yra būtini nauji metodai ir principai. Vien tai, kad mokslinėje literatūroje intensyviai svarstoma ar esama valdžios institucijų sistema, išskirianti tik tris valstybės valdžios institucijas (įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę), yra pakankama⁵⁰⁵ ir teisingai nustatanti baigtinį valdymo galias turinčių institucijų sąrašą⁵⁰⁶, verčia sugrįžti prie valdžių atskyrimo doktrinos klausimo bei apsvarstyti valstybės valdžios įgyvendinimo mechanizmus. Pastebima ir tai, kad valdžių atskyrimo principas jo pilnoje apimtyje nėra naudojamas, o atskirais atvejais jo taikymas (pvz., JAV) kelia ir papildomų valstybės valdymo problemų (kai įgyvendinant konstitucinius valdžios įgaliojimus valstybės valdžios institucijų sąveika yra nepakankama). Todėl pvz., K. Hesse teigia, kad jam „kyla minčių, kad konstitucinė norma, pažeidžianti valdžių atskyrimo principą, neturėtų būti nagrinėjama kaip neteisėta“⁵⁰⁷, o V. Čirkin pastebi, kad tradicinis požiūris, kad egzistuoja tik trys valdžios šakos, jau neatitinka realios teisinės praktikos ir konstitucinės teisėkūros, nes daugelyje naujų konstitucijų egzistuojančios normos reguliuoja ne tik įstatymų leidžiamosios, vykdomosios, teisminės valdžios, bet ir kontrolinės, steigiamosios, rinkimų funkcijas vykdančią valdžią⁵⁰⁸. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje greta Lietuvos Respublikos Seimo, Vyriausybės, Teismų konstitucinių įgaliojimų, aptariamos Valstybės kontrolės (Konstitucijos 133, 134 str.)⁵⁰⁹ ir Seimo kontrolierių (73 str.)⁵¹⁰ bei kt. institucijų kompetencijos, tuo suteikiant joms konstitucinį – teisinį statusą, besiskiriančią nuo kitų pagal Konstitucijos 67 str.⁵¹¹ ir įstatymo pagrindu Seimo steigiamų institucijų turimo administracinio – teisinio statuso (plačiau kitoje disertacijos dalyje). Jei reiktų atsakyti į klausimą ar šių subjektų vykdomų funkcijų pobūdis iš tiesų laikytinas valdžios įgyvendinimu, ar tiesiog administracine valdymo subjektų veiklos kontrole, nusvertų pas-

⁵⁰³ *Šiuolaikinė valstybė*. Kaunas, 1999. p. 266.

⁵⁰⁴ Bakaveckas. A., *supra* note 55, p. 60.

⁵⁰⁵ Į klausimą kiek valdžios šakų egzistuoja vieningo atsakymo šiuolaikiniame moksle nėra. Булаков О. Н., Бойко Ю. Ю., Ковряков Е. В. и др. Современный Парламент, Москва, 2005.

⁵⁰⁶ Esama atskirų užsienio šalių konstitucinė praktika ir eilė mokslinių tyrimų leidžia kalbėti apie valstybės valdžios institucijas, kurios negali būti priskirtos kuriai nors vienai iš trijų valdžios šakų, bet kartu negali sudaryti ir savarankiško valdžios instituto. Чиркин В.Е. *Конституционное право. Россия и зарубежный опыт*, М., С. 246- 250, Автомонов А.С., *Правовая онтология политики: построение системы категорий*, М., 1999, С. 269-272. Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius, 2005, c.408-428.

⁵⁰⁷ Хессе К., *Основы конституционного строя ФРГ*, М., 1981, с. 276-277.

⁵⁰⁸ Чиркин В.Е. *Конституционное право. Россия и зарубежный опыт*, М., с. 246- 250.

⁵⁰⁹ *Lietuvos Respublikos Konstitucija*, *supra* note 228, p. 163.

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 83.

⁵¹¹ *Ibid.*, p. 75.

tarasis argumentas. Šiuo atveju svarbiau išsiaiškinti ar šiuolaikinis valstybės valdžios instituto funkcionavimas valstybės organizacijoje iš tiesų yra paremtas valdžios šakų atskyrimo principu? Gal būt, anot M. Romerio, turėtume „kalbėti apie valdžios funkcijų suskirstymą, kitaip sakant, funkcionalinį valdžios suskirstymą“⁵¹². Todėl derėtų ir kitu aspektu pažvelgti į konstitucinę valdžios institucijų sąrangą ir jų konstitucinį būvį pagrįsti subsidiarumo principu, kurį suvokiame kaip vieningoje sistemoje veikiančių struktūrinių elementų sąveiką ir jų ryši palaikančią instrumentą, principiniai atitinkantį valstybės valdžios konstrukciją ir jos funkcionavimo modelį, pagrįstą ne vertikaliais, bet horizontaliais institucijų ryšiais, valstybinės valdžios lygmeniu eliminuojantį hierarchinius pavaldumo santykius bei įtvirtinantį jų paritetą (lygybę), padedantį išlaikyti valstybės valdžios vieningumą. Kaip pastebi A. Bakaveckas, politinėje teisinėje literatūroje nuo antikos laikų valstybės valdžios vienovė buvo traktuojama kaip objektyvi ir būtina jos savybė, didžiausia socialinė vertybė, kurią pasitelkus užtikrinamas visų elementų, palaikančių jos vientisumą, ypatingas tarpusavio ryšių pobūdis⁵¹³, tačiau stiprėjantis valdžios imperiumas, vėliau valstybinio totalitarizmo grėsmė besiformuojančių nacionalinių valstybių demokratinę visuomenę skatino ieškoti priemonių valdžios vienvaldiškumui suskaidyti ir galiai atriboti, vėliau – skirtingiems valdymo lygmenims valstybėje įtvirtinti. Todėl Dž. Loko pasiūlytas ir Š. Monteskje konstruktyviai patobulintas valdžios sąrangos modelis, mokslinėje literatūroje interpretuotas kaip valdžių padalinimo (atskyrimo) principas, tapo būtinu bet kurios demokratinės valstybės valdymo elementu. Dž. Lokas, išskirdamas įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir federacinę, o Š. Monteskje įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias, pabrėžė valdžios galių padalinimo svarbą. Dž. Lokas akcentavo vertikalųjį (valstybės ir federacinės valdžios), Š. Monteskje – horizontalųjį valstybės valdžios padalinimą (kuriame greta įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios, išskiriama ir teisminė valdžios institucija. Vertinant tai, valdžios vieningumą galima interpretuoti skirtingai: *pirma*, jis gali būti suprantamas kaip valdymo centralizacija ir hierarchiniais pavaldumo ryšiais paremtas valdžios instituto veikimas, *antra* – kaip vieningai funkcionuojančios valdžios dekoncentravimo ir decentralizavimo, įgaliojimų atribojimo ir išimtinių kompetencijų įtvirtinimo valstybės organizacijoje principas. Antroji valdžios instituto vienovės samprata atitinka subsidiarumo principą ir yra būdinga šiuolaikinių demokratių valstybių konstitucinei valdžios institucijų sąrangai. Neigijant to, kad valdžių atskyrimo principas yra svarbus demokratinės valstybės organizavimui, neleidžiantis vienoje rankose sutelkti įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios galių⁵¹⁴, kartu būtina pastebėti, kad šio principo nepakanka veiksmingam valdžios institucinės sistemos funkcionavimui valstybėje užtikrinti. Valdžios institucinės sistemos funkcionavimo vieningumą galima išlaikyti „jį suprantant kaip visų valdžios institucijų strateginių tikslų ir veiklos krypčių

⁵¹² *Valstybės teisė. Prof. M. Romerio skaitytų paskaitų stenogramos*. 1 dalis, Kaunas, 1930, p. 18-23.

⁵¹³ Bakaveckas, A., *supra* note 55, p. 45 – 46.

⁵¹⁴ Булаков О. Н., Бойко Ю. Ю., Ковряков Е. В. и др., *supra* note 505, с. 18.

vieningumą⁵¹⁵. Konstitucinėse normose įtvirtintas valdžios institucijų santykių modelis iš vienos pusės užkerta kelią vienai valdžiai kištis į kitos veiklą, iš kitos – jas įpareigoja veikti sutartinai⁵¹⁶. Vadinasi, valdžios institucinių galių realizavimas techninėmis priemonėmis nors ir yra atskirtas, tačiau savo tikslais tapatus ir vieningas, nes tai operatyvinis, ne esminis ir ne substancionalus atribojimas. Šis valdžios konstravimo ir jos realizavimo mechanizmas išreiškia subsidiarumo principo esmę, nes subsidiarumas nors ir įtvirtina autonominį valdžios institucijų veikimą (atribotą išimtinių kompetencijų realizavimą), tačiau kartu užtikrina ir valdžios vieningumą skatinančią institucijų sąveiką (jų bendradarbiavimą), taip padedant išlaikyti valdžios galių pusiausvyrą. Vieningame socialinės struktūros (valstybės) darinyje gali egzistuoti tik vidinių organizacinių ryšių saistomi valdžios (ar viešojo valdymo) elementai, nes institucinis veiklos vieningumas yra būtina sąlyga darniam valdymo sistemos veikimui. Šiuolaikinės visuomenės poreikių kontekste svarbu ne tik atriboti valdžios šakas, bet ir užtikrinti visų valdžios institucijų sutelktą veikimą žmogaus teisių apsaugai ir jų įgyvendinimo veiksmingumui valstybėje pasiekti. Bet kurios demokratinės valstybės *„Konstitucinis idealas – efektyvus bendrųjų visuomenės reikalų tvarkymas, stabili, sugebanti reaguoti į aktualias problemas valdymo sistema“*⁵¹⁷, kurios veiksmingam funkcionavimui yra būtina subsidiarumo principu grindžiama valdžios institucijų sąranga.

Subsidiarumo principo taikymui valstybės organizacijoje yra reikšminga valstybės valdymo forma. Teisinėje literatūroje išskiriami tokie valstybių valdymo modeliai – *monarchija* (absoliuti, konstitucinė, dualistinė, parlamentinė) ir *respublika* (parlamentinė, prezidentinė, pusiau prezidentinė). Lyginant šias valstybės valdymo formas, galima teigti, kad subsidiarumo principas yra nuosekliai įgyvendintas tose valstybės organizacijose, kuriose autoritarinis valdymas (vienvaldystė) yra keičiamas demokratiniu (visuotiniu) valstybės valdymu, nes monarchijoje esanti vieno asmens (monarcho) valdžios galia respublikoje institucionalizuojama trinarėje (įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės) valdžios struktūroje. Respublikoje (lot. *res publica* – viešas reikalas) „visos aukščiausios valstybės valdžios institucijos tiesiogiai ar netiesiogiai įgaliojimus veikti gauna iš piliečių ir yra piliečiams atskaitingos“⁵¹⁸. Demokratinėje *respublikoje* į valstybės valdymą (viešųjų reikalų tvarkymą) tiesiogiai ar per atstovus yra įtraukiamas kiekvienas valstybės pilietis. Joje rengiami laisvi rinkimai, valdžia priklauso tautai (daugumos atstovams) ir yra legitiimi, valstybėje pripažįstamos ir garantuojamos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės. Taigi „tinkamas valstybės organizacijos modelis palengvina švelninti visuomenėje kylančias priešpriešas, telkia visuomenę bendriems tikslams įgyvendinti.“⁵¹⁹

⁵¹⁵ Булаков О. Н., Бойко Ю. Ю., Ковряков Е. В. и др., *supra* note 505, c. 20.

⁵¹⁶ Jarašiūnas E., *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas*. Vilnius, 2003, p. 74.

⁵¹⁷ *Ibid.*

⁵¹⁸ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt., *supra* note 498, p. 529.

⁵¹⁹ Romeris M., *supra* note 188, p. XIX.

Tikslinga aptarti kaip subsidiarumo principas pasireiškia *parlamentinėje respublikoje* (jai būdingas vyriausybės atskaitingumas parlamentui), *prezidentinėje respublikoje* (vyriausybės atskaitingumas parlamentui neegzistuoja, taikomas griežtas valdžių atskyrimo principas) ir *pusiau prezidentinėje respublikoje* (mišri valdymo forma, kurioje derinami dviejų sistemų valdymo modeliai, pvz., vyriausybė yra atskaitinga prezidentui ir parlamentui arba prezidentą ir parlamentą renka respublikos piliečiai tiesiogiai). A. Esmein pastebi, kad valdymo galių atribojimas gali būti įvairiai suprastas ir savitai pritaikytas⁵²⁰. Skirtinga valdymo galių samprata, įgaliojimų institucijoms paskirstymas sudarė teises prielaidas parlamentiniam, prezidentiniam ir pusiau prezidentiniam valstybės valdymo modeliui atsirasti. Valdymo galių institucionalizavimas šiose valstybėse atspindi valdžios institucijų įgaliojimų turinį, kompetencijų ribas ir institucijų sąveikos mechanizmus.

Parlamentinis valstybės valdymas yra laikomas didžiausią demokratiją laiduojančia valstybės valdymo forma. A. Esmein, pripažindamas parlamento dominavimą valdžių sistemoje, vis dėlto pasisako už būtinybę išlaikyti galių suskirstymo principus tam, kad nei vienai galiai nebūtų suteikta teisė pakeisti kitos galios reikėję: „šiuo būdu skirtingos galios iš tikrųjų gali, savo kompetencijos ribose kontroliuoti viena kitą“⁵²¹. Šiuolaikinių demokratinių valstybių valdymui iškyla naujas uždavinys – įtvirtinti institucijų sąveiką ir papildomumo (subsidiarumo) principais grindžiamą valdžios realizavimo mechanizmą, kai įgyvendindamos konstitucinius įgaliojimus valdžios institucijos privalo bendradarbiauti, nes konstitucijoje įtvirtintoms galioms realizuoti ir piliečių gerovei pasiekti įgyvendinant priskirtas funkcijas būtinas kelių valdžios institucijų dalyvavimas (pvz., Lietuvoje Valstybės kontrolierių Respublikos Prezidento teikimu skiria Seimas (Konstitucijos 133 str.)⁵²². Manytina, kad toks subsidiarumo principu grindžiamas valdžios įgyvendinimas įtvirtintas ir 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos piliečių referendumu priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje⁵²³.

Lietuvos Respublikos Konstitucija nustato pagrindinius valstybės valdžios funkcionavimo principus, šių institucijų kompetenciją ir tarpusavio sąveiką. Jos 5 str. nurodoma: „valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“⁵²⁴. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarime pabrėžiama: „pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją, Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai“⁵²⁵. Parlamentinės valstybės skiriamasis bruožas – parlamento dominavimas ir „vyriausybės politinė atsakomybė parlamentui“⁵²⁶. „Seimas yra išskirtinis teisiųjų santykių subjektas, teisėtas kolektyvinis

⁵²⁰ Eismein A., *supra* note 501, p. 232.

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 163.

⁵²³ *Ibid.*

⁵²⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁵²⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 5-99.

⁵²⁶ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt., *supra* note 498, p. 534.

Tautos atstovas⁵²⁷, nes įgyvendindamas jam suteiktus įgaliojimus, jis veikia tautos vardu ir yra jos valios reiškėjas. Tokia Lietuvos valstybės valdymo forma atitinka šiuolaikinių parlamentinių valstybių valdymo modelį. Lietuvos Respublikos Seimas (tautos atstovybė) leidžia įstatymus (Konstitucijos 67 str. 2 punktas)⁵²⁸, kartu vykdo parlamentinę Vyriausybės veiklos priežiūrą (Konstitucijos 67 str. 9 punktas)⁵²⁹. Parlamentinės valstybės valdymo modelis yra grindžiamas specifiniu valdžios galių realizavimu, nes konstituciniams valdžios įgaliojimams įgyvendinti yra taikomas ne tik valdžių atskyrimo, bet ir parlamentinės kontrolės principas, suteikiantis parlamentui teisę prižiūrėti kaip vykdomoji valdžia įgyvendina jo priimtus įstatymus. Nors vyriausybė yra laikoma savarankiška valdžios šaka, tačiau kaip pastebi K. Jovaiša, Lietuvoje: „konstituciniai Seimo įgaliojimai yra glaudžiai susiję su Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme įtvirtintu Vyriausybės atsakingumo Seimui principu“⁵³⁰. Konstitucijos 67 str. 9 punkto nuostatoje glūdi esminė parlamentinės priežiūros konstrukcija, jos pagrindinis principas. Jis svarbus ir tuo, kad jei Konstitucija neįtvirtintų šios Seimo prerogatyvos – kontroliuoti Vyriausybės veiklą, būtų sunku apibrėžti valstybės valdymo modelį. „Seimas, vykdydamas Vyriausybės, kitų valstybės institucijų veiklos ir priimtų sprendimų priežiūrą bei kontrolę realiai įgyvendina valstybės valdžių padalijimo ir Vyriausybės atsakingumo Seimui principą“⁵³¹. Šioje valdžios institucijų sąrangoje parlamentas įgyja santykinai didesnes valdymo galias - teisę kontroliuoti vykdomosios valdžios instituciją - reikšti nepasitikėjimą Vyriausybei, jos vadovui, ministrams. Kaip pastebi prof. G. Mesonis: „Parlamentinėse respublikose vykdomosios valdžios kontrolė yra įvairiapusė. Čia Vyriausybės veikla priklauso nuo parlamento pasitikėjimo <...> Lietuvoje Seimo nepasitikėjimas Vyriausybe reiškia jos veiklos pabaigą“⁵³². Tačiau parlamentinė vykdomosios valdžios priežiūra nepaneigia valdžios institucijų galių balanso ir jų sąveikos. Neatsitiktinai Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. lapkričio 21 d. nutarime pažymėjo: „Konstitucijoje įtvirtintas parlamentinės demokratijos modelis yra tikslingas ir nuosaikūs; jis nėra grindžiamas vien parlamentine kontrole, vien tarpinstituciniais stabdžiais ir atsvaromis; ne menkesnį vaidmenį parlamentinėje demokratijoje vaidina tarpfunkcinė partnerystė, grindžiama inter alia pasitikėjimu (...)“⁵³³. Ši valdžios institucijų tarpfunkcinės partnerystės doktrina reiškia, jog įgyvendinant bendruosius valstybės uždavinius ir funkcijas, valstybės valdžios institucijų veikimas turėtų būti pagrįstas jų bendradarbiavimo

⁵²⁷ *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras*. Vilnius, 2002. D. 2., p. 25.

⁵²⁸ *Lietuvos Respublikos Konstitucija*, *supra* note 228, p. 75.

⁵²⁹ *Ibid.*

⁵³⁰ *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras*, *supra* note 527, p. 64.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 33.

⁵³² Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt., *supra* note 498, p. 717.

⁵³³ Lietuvos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 127-4849.

principais⁵³⁴, suponuojančiais subsidiarią (sąveika ir papildomumu grindžiamą) institucijų veiklą.

Konstitucija nustato šiuos Respublikos Prezidento ir Seimo teisinius santykius: Konstitucijos 67 straipsnio 6 punkte nurodoma Seimo kompetencija pritarti ar nepritarti Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai.⁵³⁵ Konstitucijos 84 str. 4 punkte įtvirtinti Respublikos Prezidento įgaliojimai Seimui pritarus skirti Ministrą Pirmininką, pavesti jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtinti jos sudėtį.⁵³⁶ Esamas teisinis reguliavimas leidžia daryti prielaidą, kad parlamentinėje Lietuvos valstybėje Vyriausybės formavimo tvarka turi specifinių požymių. Paprastai parlamentinėse valstybėse Vyriausybę formuoja Parlamentas, kuri jam yra atskaitinga, o pusiau prezidentinėse valstybėse Vyriausybė atskaitinga ir Parlamentui ir Prezidentui. Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje apibrėžtus įgaliojimus *de jure* Vyriausybės sudarymo iniciatyva priklauso Respublikos Prezidentui. Seimas negali nesiskaityti su Respublikos Prezidento nuomone formuojant Vyriausybės kabinetą, o konstituciniai Respublikos Prezidento įgaliojimai skiriant Ministrą Pirmininką bei jo dalyvavimas sudarant Vyriausybę suteikia jam teisę dalyvauti Vyriausybės veiklos priežiūroje.⁵³⁷ Tai leidžia manyti, kad Konstitucijoje įtvirtinta parlamentinė valstybės valdymo forma turi ir prezidentinio valdymo požymių. A. Lukošaitis pastebi, kad Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime⁵³⁸ pabrėžė, kad valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišrios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai. Pusiau prezidentinė sistema, kitaip nei prezidentinė, nėra grindžiama *griežtu* valdžios šakų atskyrimo principu. Tai ne tik skatina „tarpfunkcinę partnerystę“ arba kooperaciją, bet ir riboja atskirų institucijų savarankiškumą politiniame procese⁵³⁹.

Yra pagrindo teigti, kad Konstitucija, įtvirtindama valdžios institucinę sąrangą, nustato funkcinę (principinę, tradicinę) valdžios subjektų paskirtį atitinkantį kompetencijų (ne valdžių) atribojimą: (Seimo - įstatymų leidybos ir parlamentinės Vyriausybės veiklos priežiūros funkcijas (Konstitucijos 55-76 str.)⁵⁴⁰; Prezidento - valstybės vadovo ir vykdomosios valdžios funkcijas (77-90 str.)⁵⁴¹; Vyriausybės - vykdomosios valdžios funkcijas (Konstitucijos 91- 101 str.)⁵⁴²; Konstitucinio Teismo kompetenciją tikrinti įstatymų ir kitų teisės aktų atitikti Konstitucijai (Konsti-

⁵³⁴ Trainauskienė S., *supra* note 391.

⁵³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 75.

⁵³⁶ *Ibid.*, p. 95.

⁵³⁷ Kondratienė V., *Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos*. Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje, 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga, 2006, p. 89.

⁵³⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr.5-99.

⁵³⁹ Lukošaitis A., *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius, 2005, p. 58.

⁵⁴⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 59-85.

⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 87-111.

⁵⁴² *Ibid.*, p. 113-123.

tucijos 102-108 str.)⁵⁴³, Teismų - teisingumo vykdymo funkcijas (Konstitucijos 109-118 str.)⁵⁴⁴. Anot prof. M. Romerio, funkcionalinis konstitucinės valdžios suskirstymas, kuriuo remiasi moderninė reprezentacinė demokratija, numatęs paritetines funkcionalines konstitucinės valdžios galias, kurių kiekviena savo veikimo srity esanti autonominė: jos darbas nepereina nuo kitos galios organų nustatymo, todėl ir ji pati negali kištis į kitos galios organų darbą⁵⁴⁵. Kaip pastebi E. Šileikis: „Konstitucijoje netapatinamos pagrindinės valstybės funkcijos (įstatymų leidyba, valdymas ir teisingumo įgyvendinimas ir jų institucinės formos: Seimas kaip įstatymų leidybos (K 67 2 p.), Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė (K 84 str. ir 94 str. 123 str. 1 d.) – valdymo, bendrosios kompetencijos ar specializuoti teismai (taip pat Konstitucinis Teismas; K 102 str. 11 str. 1 d. ir 2 d.) – teisingumo vykdymo institucinė forma“⁵⁴⁶. Jo nuomone, „Konstitucija numato ne absoliutų valstybės funkcijų (ir jas atitinkančių įgaliojimų) atskyrimą ar padalinimą, bet principinį jų **atribojimą**“⁵⁴⁷. Manytina, kad šis funkcijų atribojimas aiškintinas kaip išimtinių, valdžios institucijų paskirtų atitinkančių (iš prigimties būdingų) kompetencijų rezervavimas jas turinčiam teisę vykdyti subjektui. Tačiau funkcijų „atribojimo esmės nepaneigia išimtis“⁵⁴⁸, kitaip tariant, Konstitucija gali priskirti kai kurias (tas pačias) funkcijas vykdyti ir kelioms valdžios institucijoms, apibrėždama konkrečius šių subjektų įgaliojimus. Šios išimtis (tų pačių funkcijų atitinkamos apimties įgyvendinimas sąveikaujant) leidžia teigti, kad vieningame darinyje (valstybės valdžios institute) savarankiškai veikiančių elementų (institucijų) erdvės ribos nors ir egzistuoja, tačiau yra sąlyginės, ne substancionalios. Juk valdymo tikslas užtikrinti visos valstybės valdymo sistemos, bet ne atskirų jos dalių veiksmingą veikimą, kurį atskirais atvejais galima pasiekti geriau, kai funkcijų įgyvendinime dalyvauja keletas institucijų, ne dubliuodamos, bet papildydamos viena kitą (veikdamos subsidariai). Todėl dalis funkcijų yra įgyvendinamos atskiroms valdžios šakoms sąveikaujant. Kiekvienos šiuolaikinės valstybės uždavinys – sukurti valdžios institucinės sistemos vieningumu pagrįstą valdinių įgaliojimų atribojimą, kartu įtvirtinant ir valdžios galias turinčių institucijų sąveikos principus⁵⁴⁹. Tokią institucijų sąveiką įtvirtina ir Lietuvos Respublikos Konstitucija. Ji nustato Seimo ir Respublikos Prezidento institucijų subsidiarų veikimą, pvz., skiriant ir atleidžiant Vyriausybės vadovą (Konstitucijos 67 str. 6 punktas ir 84 str. 4 punktas), skiriant Konstitucinio Teismo teisėjus (67 str. 10 punktas ir 4 str. 12 punktas), Teismų vadovus (67 str. 10 punktas ir 84 str. 11 punktas), Seimui ar Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų vadovus (Konstitucijos 67 str. 11 punktas ir 84 str. 10 punktas) ir kt. Taip pat Konstitucija nustato Respublikos Prezidento ir Vyriausybės sąveiką, pvz. įgyvendinant užsienio politiką (Konstitucijos 84 str. 1 punktas ir 94 str. 6 punktas) ir kt.

⁵⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 125-135.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 137-149.

⁵⁴⁵ Romeris M., *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Teisės vertybės*. Iš palikimo, Vilnius, 1994, p. 104.

⁵⁴⁶ Šileikis E., *supra* note 325, p. 322.

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ Булаков О. Н., Бойко Ю. Ю., Ковряков Е. В. и др., *supra* note 505, с. 24.

Kai kurie tyrėjai institucijų sąveiką įžvelgia ir tvirtinant valstybės biudžetą: „Seimas įstatymu tvirtindamas valstybės biudžetą (K 127 str. 3 d., 131 str. 1 d.) <...>, iš esmės dalyvauja atliekant valdymo funkciją“⁵⁵⁰. Neabejotina, kad valstybės valdžios įgyvendinimas yra sietinas su valdymu plačiąja prasme, o valstybės biudžeto tvirtinimas priskirtinas parlamentinės Vyriausybės veiklos kontrolės funkcijai. Prof. M. Romeris taip apibūdino biudžeto svarstymą: „biudžetas, būdamas valdymo aktu, tuo pačiu savaime pareinančiu nuo įstatymo (dargi tarnaujančiu įstatymui ir skiriamu jam vykdyti) <...> drauge yra ir ryški valdymo kontrolės priemonė bei tos priemonės ir tos kontrolės sankcija“⁵⁵¹. M. Romeris neabejojo, kad parlamentas „turi turėti teisę nepriimti biudžeto arba atmesti sąmatą, nes be tos teisės jis ir skiriamą jam vaidmens (parlamentinės kontrolės – V. K. pastaba) vykdyti negalėtų“⁵⁵². Biudžeto svarstymas ir galimybė jam nepritarti yra būtina parlamentinės kontrolės forma. Pvz.: Anglijoje parlamentas neturi teisės keisti pateiktą Vyriausybės biudžeto projektą. Jis gali pritarti arba nepritarti pateiktam Vyriausybės biudžeto projektui. „Nuo XVII a. Anglijoje galioja tradicija, įpareigojanti Vyriausybę gauti parlamento sutikimą išlaidoms daryti. Šio principo laikomasi, nes Parlamentas kasmet priima valstybės biudžeto įstatymą bei tvirtina valstybės valdymo išlaidų sąmatas. Tuo būdu yra įtvirtintas konstitucinis parlamentinės biudžeto kontrolės principas“⁵⁵³.

Pripažįstant, kad bet kurios valstybės konstitucinė valdžios institucijų sąranga gali būti interpretuojama remiantis *Konstitucijos tekstu, teisine doktrina ir konstitucine jurisprudencija*⁵⁵⁴, kartu derėtų pripažinti ir tai, kad neginčijami yra tik tokie konstitucinį valdžios institutą apibrėžiantys principai ir normos, kuriuos tiesiogiai įtvirtina Konstitucija⁵⁵⁵. Kaip pastebi E. Jarašiūnas, kad vien iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. „normų daryti išvada, kad nustatomas valdžių padalinimas būtų per drąsu“, todėl „valdžių padalinimą labiau tiktų laikyti ne tiesiogiai Konstitucijoje suformuotu, bet išvestiniu principu“⁵⁵⁶, tai pasakytina ir apie valdžių pusiausvirą, kuri Konstitucijos tekste, kaip reikšmingas valdžių padalinimo elementas taip pat tiesiogiai nėra įtvirtinta⁵⁵⁷. Kyla pagrįstas klausimas, kodėl valstybės valdžios institucijų sąrangai reikšmingas valdžių padalinimo principas nebuvo įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje? Ar jo įtvirtinimas Konstitucijoje apskritai yra įmanomas, nes tai reikalautų principinio valdžios institucijų funkcijų (ypač tų, kurių įgyvendinimas priskirtas kelioms valstybės valdžios institucijoms) perskirstymo, atitinkamai ir kitokio valstybės valdymo modelio įtvirtinimo Konstitucijoje. Tačiau subsidiarumo principui, žyminčiam horizontalius valdžios institucijų santykius (grindžiamus paritetu, galių pusiausvyra, bendradarbiavimu ir papildomumu)

⁵⁵⁰ Šileikis E., *supra* note 325, p. 322.

⁵⁵¹ Romeris M., *supra* note 545, p. 33.

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ Булаков О. Н., Бойко Ю. Ю., Ковряков Е. В. и др., *supra* note 505, с. 109.

⁵⁵⁴ Jarašiūnas E., *supra* note 517, p. 110.

⁵⁵⁵ Autentišku Konstitucijos tekstu nepagrįstas valstybinės valdžios sąrangos (ir ne tik jos) interpretavimas visuomet gali būti ginčijamas.

⁵⁵⁶ Jarašiūnas E., *supra* note 516, p. 114.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 135.

ir vertikalius (skirtingo lygmenų) valstybės ir vietos valdžios subjektų ryšius, Konstitucijoje įtvirtinti nėra jokių teisinių kliūčių. Kad subsidiarumas turi tapti pamatiniu valdžios sąrangą institucionalizuojančiu principu pagrindžia ir naujai kuriamos valdžių padalinimo teorijos⁵⁵⁸, išreiškiančios ne ką kitą, kaip subsidiarų (horizontalų ir vertikalų) valdžios galių paskirstymo ir jos įgyvendinimo mechanizmą.

Aptartinas ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau vadinama – Konstitucinis Teismas) dalyvavimas įgyvendinant valstybės valdžią bei jo vieta valdžių sistemoje. Subsidiarus (institucijų sąveika grindžiamas) Konstitucinio Teismo bendradarbiavimas su kitomis valdžios institucijomis vykdomas jam dalyvaujant teisėkūros procese (įgyvendinant konstitucingumo kontrolę), todėl šio teismo viena iš svarbiausių funkcijų – vykdyti teisės aktų „konstitucingumo patikrą“⁵⁵⁹. Anot prof. M. Romerio, Konstitucinio Teismo paskirtis: „konstitucijos nuostatomis prieš patį įstatymo leidėją ir jo darbą apsaugoti“⁵⁶⁰ ir ši konstitucijos apsauga reiškia didžiausią teisinės valstybės laimėjimą.⁵⁶¹ E. Kūris, kalbėdamas apie konstitucinių teismų paskirtį valdžios institucinėje sistemoje, pastebi, kad, tirdami teisės aktų atitiktį konstitucijai, konstituciniai teismai (įskaitant ir Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą – V. K. pastaba) aiškina konstituciją ir formuoja oficialią (nes teisiškai galutinę ir nepaneigiamą) konstitucinę doktriną ir tai yra imanentinė konstitucingumo funkcija⁵⁶², grindžiama Konstitucijos aiškinimu. E. Šileikis, galima sakyti, antrindamas M. Romeriui (kuris skyrė „teismą valdinių darbams nuo teismo valdžios organų darbams“⁵⁶³ ir pastarąjį laikė Konstituciniu Teismu), nurodo, kad Konstitucinis Teismas, skirtingai nei kiti teismai, pagal Konstitucijos 109 str. 1 dalį įgyvendinantys teisingumą, valdant valstybę vykdo konstitucingumo kontrolę (Konstitucijos 102 str. 2 d., 105 str.) ir „iš esmės nesprendžia Konstitucijos ar įstatymų konkrečiu atveju *taikymo klausimų*, t.y. nagrinėjamoje byloje atlieka vadina- mąją **abstrakčią** ginčijamų normų konstitucingumo kontrolę“⁵⁶⁴, apsiribodamas Konstitucijos ir ginčijamo teisės akto normų atitikties vertinimu (K 102 str., 105 str.). Konstitucinio Teismo vykdoma „konstitucingumo kontrolė nėra įprastas teisingumo vykdymas“⁵⁶⁵, greičiau „**specifinė jo atmaina**“⁵⁶⁶, nes ši institucija „iš principo yra labiau specializuotas teismas“⁵⁶⁷ (ir gali būti vertinama kaip subsidia- rią pagalbą teismams įgyvendinant teisingumą teikiantis subjektas – V. K. pastaba),

⁵⁵⁸ 20 a. antroje pusėje Hamburgo universiteto profesorius V. Steffani padarė išvadą, kad valstybės gyvenimo realijos verčia foruoti ne vieną, bet penkias valdžių padalinimo teorijas. Horizontalųjų (tai būtų tradicinė teorija) valdžių padalinimą reiktų papildyti vertikaliuoju (federacinis valdžių padalinimas), valdžių padalinimu laiko požiūriu ir padalijimu socialiniu aspektu. In Jarašiūnas E., *supra* note 516, p. 128.

⁵⁵⁹ Kūris E., *supra* note 478, p. 677.

⁵⁶⁰ Romeris M., *supra* note 545, p. 3-4.

⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁶² Kūris E., *supra* note 478, p. 677.

⁵⁶³ Romeris M., *supra* note 545, p. 4.

⁵⁶⁴ Šileikis E., *supra* note 325, p. 412.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, p. 414.

⁵⁶⁶ *Ibid.*

⁵⁶⁷ *Ibid.*

„nei ypatinga valdymo (kontrolės) institucija“⁵⁶⁸ (pvz. Valstybės kontrolė). Konstitucinio Teismo aktyvus ar pasyvus dalyvavimas valdant valstybę pasireiškia tuo „kaip tam tikro laikotarpio Konstitucinio Teismo teisėjų (ir juos skiriančių Seimo narių) dauguma supranta konstitucinės kontrolės prasmę ir jos optimalią išraišką“⁵⁶⁹. Ji gali būti suprantama kaip veiksmų, kuriuos nustato Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas⁵⁷⁰ atlikimas, arba kaip veiksmų, kurių ribas nubrėžia Konstitucija, realizavimas: „pagal Konstitucijos viršenybės principą Konstitucinis teismas pirmiausia klauso Konstitucijos (K104 str.), o tik po to – Konstitucinio Teismo įstatymo“⁵⁷¹. Manytina, kad toks Konstitucinio Teismo veiklos apimtį išplėtimas ypač pageidautinas teisėkūros srityje *a priori* tikrinant Seimo priimtus (aprobuotus), bet Respublikos Prezidento dar nepasirašytus įstatymus. Neatsitiktinai, Konstitucijoje įtvirtintas valdžios institucijų bendradarbiavimas šioje srityje. Pagal Konstituciją kuriant ir leidžiant įstatymus dalyvauja trys subjektai: Seimas, Respublikos Prezidentas ir Konstitucinis Teismas. Seimas leidžia įstatymus (Konstitucijos 67 str. 2 p), Respublikos Prezidentas pasirašo ir skelbia Seimo priimtus įstatymus (Konstitucijos 84 str. 24 p), taip užbaigdamas teisėkūros procesą. Kaip pastebi prof. A. Vaišvila „jei atsiranda kompetentingų institucijų skundas dėl priimto įstatymo konstitucingumo, Konstitucinis Teismas sprendžia apie tokio įstatymo konstitucinę vertę“⁵⁷², jo atitiktį Konstitucijai (Konstitucijos 105 str. 1 d). Vadinasi, „įstatymas tampa teisiniu (visaverčiu, užbaigtu, suderintu su Konstitucija) tik tada“⁵⁷³, kai teisėkūros procese „dalyvauja visi trys subjektai“⁵⁷⁴, nes „šių subjektų kompleksinė veikla (politinės ir teisminės valios jungtis) garantuoja Konstitucijos viršenybę įstatymų kūryboje“⁵⁷⁵. Subsidiarumu grindžiamas institucijų bendradarbiavimas, kai teikiant pagalbą įstatymų leidėjui (aiškinant jo priimtą (aprobuotą) įstatymų atitiktį konstitucijai), kartu yra teikiama pagalba teisingumui, teisės viršenybei, socialinėje bendruomenėje palaikant nepertraukiamą teisėtų įstatymų galiojimą. Tik šioje subsidiarumu grindžiamoje valdžios institucijų sąveikoje gali būti priimti teisiniai įstatymai, todėl valdžios institucijų bendradarbiavimas teisėkūros srityje yra svarbus bet kurios teisinės valstybės elementas. Tam, kad socialinės bendruomenės gyvenimą reguliuotų tik Konstitucijoje įtvirtinti teisės principai ir normos, anot prof. A. Vaišvilos, subjektų dalyvavimo įstatymų leidyboje seką būtina koreguoti, kad Konstitucinis Teismas turėtų galimybę patikrinti Seimo priimto įstatymo atitiktį Konstitucijai (taip užtikrinant jo kokybę ir išvengiant Konstitucijai priešingo įstatymo įsigaliojimo bei galimų nepageidaujamų socialinių – ekonominių pasekmių valstybės gyventojams), ir tik po to jį galėtų pasirašyti ir skelbti Respublikos Prezidentas. Galima samprotauti, ar esant tokiai valdžios insti-

⁵⁶⁸ Šileikis E., *supra* note 325, p. 414

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 529.

⁵⁷⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 6-120.

⁵⁷¹ Šileikis E., *supra* note 325, p. 529.

⁵⁷² Vaišvila A., *Teisė ir demokratija Lietuvoje: Tarp Vakarų ir Rytų (1990-2007)*. Kolektyvinė monografija, Vilnius, 2009, p. 121.

⁵⁷³ *Ibid.*

⁵⁷⁴ *Ibid.*

⁵⁷⁵ *Ibid.*, p. 122.

tucijų sąveikai Konstitucinis Teismas neįgytų daugiau galių? Ar jis netaptų įstatymų leidėjo valią kontroliuojančiu subjektu? Pvz., M. Romeris, remdamasis JAV teismų konstitucijos aiškinimo praktika, teigė: „kartais esą labai sunku toje interpretacijoje atskirti tikras konstitucijos nuostatas nuo teisėjo nuomonės ar pažiūros, ir, galų gale, tai, ką teisėjas bus laikęs įstatymo nekonstitucingumu, tikrenybėje reiškia, kad įstatymas neatitinkas tik teisėjo pažiūros, minties ar idėjos. Tai suteikia teisėjams nepaprastos politinės galios ir leidžia jiems šalinti jų nepageidaujamus įstatymus“⁵⁷⁶. O, gal būt, priešingai, intensyvus Konstitucinio Teismo dalyvavimas teisėkūroje kartu su kitomis valdžios institucijomis, kaip teigia prof. A. Vaišvila „leistų užčiuopti Konstitucinio Teismo autentišką vietą valstybės institucijų sistemoje, tą vietą atrandant tarp teisėkūros, o ne tarp teisingumą vykdančių institucijų“⁵⁷⁷, tuo garantuojant nepertraukiamą teisinės valstybės ir Konstitucijos viršenybės principų taikymą socialinės bendruomenės gyvenime. Taigi šiuo atveju, subsidiarumu grindžiama valdžios institucijų sąveika taptu teisinės valstybės garantu ir savotiška jos apsauga.

Lietuvos valstybės valdžios institucijų sąrangą ir jos funkcionavimą galima palyginti su Anglijoje ir JAV taikomais valstybės valdymo modeliais ir valdžios įgyvendinimo mechanizmais. Anglija laikoma parlamentarizmo tėvyne⁵⁷⁸, ir pasižymi itin aktyvia institucijų sąveika (vienos valdžios pakeičiamumu kita), JAV – prezidentinė respublika, kurioje nuosekliai įgyvendinamas valdžių atskyrimo principas. Jungtinė Karalystė yra parlamentinė monarchija. Joje pagrindinis vaidmuo valsty-

⁵⁷⁶ Romeris M., *supra* note 545, p. 104.

⁵⁷⁷ Vaišvila A., *supra* note 572, p. 122.

⁵⁷⁸ Kaip pastebi Frost R. I., Lietuvoje parlamentarizmo užuomazgų galima aptikti žymiai anksčiau, nei daugelyje kitų Europos valstybių, o parlamentinė kultūra Lietuvos – Lenkijos Respublikoje (1500 – 1668) demokratiškumu pranoko ir Anglijos parlamentarizmo tradicijas. Anot jo, Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės vaidmuo (ypač po 1569 m.) minėtoje Respublikoje buvo kur kas reikšmingesnis, nei Airijos ar Škotijos Britanijos Parlamente po 1707 ir 1801 m. sudarytų sąjungų. Dvi aplinkybės užtikrino, kad būtų būtent taip: tai vienbalsiškumo principas ir parlamentinės sistemos struktūra, pagal kurią parlamento pasiuntiniai buvo vietinių seimelių atstovai (tai primena Šveicarijos konfederacijos atstovaujamųjų institucijų formavimo tvarką – V. Kondratienės pastaba), Britanijos parlamentinėje sistemoje prieš 1832 m. Anglijoje įgyvendintą Rinkimų įstatymų reformą rinkimai rėmėsi tiesioginiu balsavimu apygardose, o balsavimas Bendruomenių ir Lordų rūmuose – daugumos principu. Ir nors Lietuvos ir Lenkijos sudarytos Respublikos Senate iš 113 buvo tik 27 lietuvių senatoriai, tačiau vienbalsiškumo principas ir egzistuojantis visiškas paritetas ministrų klausimu (abi valstybės jų turėjo po 5) garantavo Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės tinkamą interesų atstovavimą. Ir nors pusė Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės 1569 m. gal iš tiesų ir buvo įtraukta į Lenkijos Karalystės sudėtį, tačiau ta Lietuva, kuri išliko, buvo bent jau teisiškai lygiaverte partnere Dviejų tautų Respublikoje. Ir nors Lenkijos ir Lietuvos Respublika neišlaikė tų išbandymų, su kuriais ji susidūrė po 1668 m., jos piliečių – lietuvių ir lenkų – lojalumas parlamentinei sistemai ir kultūrai, kurią jie buvo kartu sukūrę, iškalbingai rodo apie jos patrauklumą. Tai buvo tokia parlamentinė sistema, kuri šiandien gal būt verta didesnio susižavėjimo, nei tos absoliutinės monarchijos sistemos, kurios jai sistemingai kenkė, kol galutinai sužlugdė 1772 -1795 m. (Frost R. I., *Lietuvos indelis formuojant parlamentinę kultūrą Lietuvos – Lenkijos Respublikoje 1500 – 1668 m.* Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis, Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, 2008, p. 18-23.) Institucinė sąranga, pagrįsta vienbalsiškumo principu priimant sprendimus, užtikrina didesnį įvairių (pirmiausiai mažumos) interesų atstovavimą. Geresniam valstybių nacionalinių interesų atstovavimui užtikrinti ES institucijose atskiems sprendimams priimti taip pat taikomas vienbalsiškumo principas.

bėje tenka parlamentui (Bendruomenių rūmams ir Lordų rūmams – dviejų rūmų parlamentui). Anglijos valstybės valdžių institute nėra nuosekliai taikomas valdžių atskyrimo principas, nes valdymas joje paremtas giliomis šiai valstybei būdingomis tradicijomis – parlamentinės monarchijos valdymo forma ir ypatingu parlamento, kaip bendruomenės atstovo ir jo gynėjo statusu. Anglijoje valdžių atskyrimo (tiksliau būtų sakyti subsidiarumo) principo taikymo specifika pasireikia tuo, kad joje veikia savita valdžios galių balansavimo sistema, kuri ne tik padalina valdžios įgaliojimus, bet jų įgyvendinimui nustato specialius institucijų sąveikos modelius, kurių pagalba šiuolaikiniame parlamentiniame valstybės valdyme išsaugomi ir monarchinio valdymo elementai. Ir nors teigiama, kad Didžiosios Britanijos monarchas neturi realios įtakos politinės valdžios veikimui, tačiau jis išsaugo formalų – teisinį visų valstybės valdžios šakų atstovo statusą⁵⁷⁹. Atsižvelgiant į parlamentinę valstybės valdymo formą, Anglijos Vyriausybė, vykdydama jai suteiktas išimtinės kompetencijas, turi pareigą atsiskaityti parlamentui: „Vyriausybės atskaitomybė parlamentui – kontrolės sistemos šerdis“⁵⁸⁰. Vyriausybės nariai - vykdomosios valdžios atstovai, kartu atstovauja ir įstatymų leidybos institucijai, jie turi deleguotos teisėkūros teisę. Anglijos parlamentas be įstatymų leidybos ir Vyriausybės veiklos priežiūros vykdo teisingumo funkciją. Lordų rūmai yra aukščiausioji teisminė šalies instancija: „ji turi Aukščiausiojo apeliacinio teismo jurisdikciją, kai kuriais klausimais – pirmos instancijos teismo“⁵⁸¹ ir yra įgaliota peržiūrėti kitų teismų sprendimus bei priimti galutinį sprendimą. Be to, „Lordų rūmų kancleris kartu yra ir Vyriausybės kabineto narys bei apeliacinio teismo pirmininkas“⁵⁸².

Vertinant Anglijos valstybinės valdžios institucinę sąrangą derėtų pažymėti, kad nors Anglijos valdymo galios institucionalizavimui nėra būdinga klasikinė valdžios šakų atskyrimo sistema, tačiau valdžių balansas joje yra nuosekliai išlaikomas, nes pagrindinė valdžios kompetencija - įstatymų leidybos, vykdomosios ir teisminės funkcijos yra priskirtos trimis valdžios institucijoms, kartu suteikiant joms ir kitai valdžios šakai būdingus įgaliojimus. Tai leidžia daryti prielaidą, kad šioje valstybėje valdymo galių instrumentalizavimas yra grindžiamas ne tik (ir ne tiek) valdžios atskyrimo, bet subsidiarumo principu, nes valstybės valdžios sąrangoje labiau akcentuojama institutinė sąveika (vienos valdžios papildymas kita), nei išimtinių kompetencijų institucionalizavimu pagrįstas savarankiškas valdžios institucijų veikimas. Institucijų sąveika bei tautą atstovaujančio parlamento vykdoma kitų valdžios institucijų parlamentinė ir teisminė kontrolė leidžia pasiekti didesnę valdymo efektyvumą, veiksmingiau tenkinami šiuolaikinės visuomenės poreikiai.

Skiriamasis JAV prezidentinės valstybės bruožas - prezidentas, būdamas valstybės vadovu, formuoja Ministrų kabinetą ir jam vadovauja. Vyriausybė yra atsakinga prezidentui. Parlamentas negali išreikšti nepasitikėjimo Vyriausybe. Vyriausybės kabineto nariai nėra parlamento nariais. Ryškiausias prezidentinės respublikos pavyzdys – Jungtinės Amerikos Valstijos. JAV yra pirmoji valstybė, kurios

⁵⁷⁹ Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Л.М. Энтин Л.М., *supra* note 183, c. 514.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, c. 111.

⁵⁸¹ *Ibid.*, c. 514.

⁵⁸² *Ibid.*

Konstitucijoje (1778) buvo pirmą kartą įtvirtintas valdžių atskyrimo principas⁵⁸³. Šioje valstybėje „valdžios galių konfigūracija sudaro santykinai nedideles galimybes JAV Kongresui kontroliuoti prezidento vadovaujamos administracijos veiklą, tačiau ir prezidento funkcijos parlamento atžvilgiu yra ribotos – prezidentas neturi įgaliojimų paleisti Kongresą“⁵⁸⁴. Kaip pastebi E. Jarašiūnas: „Šios valdymo formos valstybėse yra nuosekliai įgyvendintas valdžių padalijimo principas. Valdžių santykiams būdinga pusiausvyra ir tarpusavio kontrolė“⁵⁸⁵. Pripažįstant valdžios galių atskyrimo reikalingumą bei „stabdžių ir atsvarų“ sistemos efektyvumą, būtina pastebėti ir esamos sistemos trūkumus – Kongresas stokoja teisinių galių vykdomosios valdžios veiklos kontrolei vykdyti, nes Vyriausybės nariai jam nėra atskaitingi. JAV Kongreso reglamentas nenumato galimybių kongresmenams parlamento posėdžių metu teikti klausimus ar interpeliacijas Vyriausybės nariams. Apskritai pagal Kongreso reglamentą, teisę kalbėti parlamente turi tik Vyriausybės vadovas – Amerikos Prezidentas. Vyriausybės nariams ši teisė nesuteikta. Todėl pagrindinis parlamentinės priežiūros koncentras Amerikoje persikelia į parlamentines komisijas. Kai kurie mokslininkai, tyrinėjantys JAV valdymo modelį, pastebi, kad dabartinė Amerikos valstybės valdymo sistema vis labiau tolsta nuo griežtojo valdžių atskyrimo principo įgyvendinimo praktiniame šalies gyvenime, nes „valdžių atskyrimas – tai greičiau politinė doktrina, nei teisinis principas“⁵⁸⁶. Siūloma reformuoti JAV valstybinio valdymo sistemą, sustiprinant visų valdžios grandžių atsakomybę visuomenei bei pereiti prie savotiško parlamentarizmo idėjų įgyvendinimo JAV valstybės valdymo modelyje⁵⁸⁷.

Pateikta valstybės valdymo formų ir konstitucinė valstybės valdžios sąrangos bei funkcijų įgyvendinimo analizė leidžia daryti šias išvadas: **(1)** Griežtas galių atskyrimas vieningame valdžios darinyje negali būti veiksmingas, kadangi institucijų sąveika ir vienos valdžios kontrolė kitai yra viso valdžios instituto sėkmingos veiklos garantija, nes „izoliuoti valdžios šakas viena nuo kitos neįmanoma. Valstybės valdžios institucijos, vykdydamos savo funkcijas, kartu papildo viena kitą, derina veiksmus ir koordinuoja pastangas, t.y. įsitraukia į bendradarbiavimą“⁵⁸⁸; **(2)** Yra pagrindo teigti, kad valdžios institucijų sąranga turėtų būti grindžiama subsidiarumo principu, kuris iš vienos pusės, valdžios galias atriboja, kad kuri iš valdžių neįgytų daugiau galių, nei būtina išimtinai kompetencijai įgyvendinti, tuo nustatydamos valdžios galių pusiausvyrą, iš kitos – įtvirtina valdžios institucijų sąveiką, kad viena kitą papildydamos jos užtikrintų veiksmingą valdžios instituto veikimą, pagrįstą valstybės piliečių lūkesčiais ir interesais; **(3)** Lietuvos Respublikos Konstitucija nustato lankstų valdžios galių balansavimo mechanizmą. Ji apibrėžia išimtinės valdžios institucijų kompetencijas, taip pat įtvirtina funkcinę institucijų sąveiką, neleidžiančią valdžios šakoms veikti izoliuotai (tik išimtinių kompetencijų sri-

⁵⁸³ Булаков О. Н., Бойко Ю. Ю., Ковряков Е. В. и др., *supra* note 505, p. 18.

⁵⁸⁴ Kondratienė V., *supra* note 537, p. 84.

⁵⁸⁵ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt., *supra* note 498, p. 531.

⁵⁸⁶ Борнашов А. В. *Теория разделения властей*. Томск, 1988, с. 95.

⁵⁸⁷ *Ibid.*

⁵⁸⁸ Чиркин В.Е. *Конституционное право*. *supra* note 508, с. 250.

tyje). Konstitucijoje įtvirtintas subsidiarumo principu grindžiamas valdžios galių reguliavimo mechanizmas, įpareigoja valdžios institucijas įgyvendinant priskirtas funkcijas nuolat derinti interesus ir siekti galių pusiausvyros, būtinos harmoningam valdžių sugyvenimui ir didesniai politiniam stabilumui valstybėje užtikrinti.

3.3. Subsidiarumo principo paskirtis atibojant parlamentinės ir administracinės kontrolės objektą

Subsidiarumo principo vaidmuo valstybės valdyme - institucionalizuoti subjektų teisinį statusą ir funkcinę paskirtį, atitinkantį įgaliojimų paskirstymą. Todėl, atibojant parlamentinės ir administracinės kontrolės objektą, svarbu teisingai nustatyti konstitucinius įgaliojimus vykdyti parlamentinę priežiūrą turinčius subjektus, atskirti parlamentinės ir administracinės kontrolės objektą, taip pat viešojo administravimo funkcijų vykdymą, bei šių funkcijų realizavime dalyvaujančių subjektų kompetencijas, kad visa valstybės valdymo sistema veiktų efektyviai, užtikrindama veiksmingą žmogaus teisių apsaugą ir jų įgyvendinimą. Subsidiarumo principas padeda įtvirtinti tokį institucinių kompetencijų paskirstymo ir teisės aktų įgyvendinimo kontrolės mechanizmą, kuris leidžia Seimui konstitucines parlamentinės priežiūros funkcijas įgyvendinti efektyviau. Kartu jis sudaro teisinę prielaidą sukurti administracinės kontrolės vykdymo institucinę sistemą, kurios subjektai gali padėti Seimui užtikrinti jo priimtų įstatymų įgyvendinimo ir valstybės įstaigų tinkamo tarnavimo žmonėms kontrolę. Parlamentinę Vyriausybės ir kitų institucijų priežiūrą vykdo Lietuvos Respublikos Seimas, administracinę kontrolę Konstitucijos ir įstatymo pagrindu Seimo įsteigti administracinės teisės subjektai. Teisminę kontrolę vykdo Lietuvos Respublikos teismai, priežiūrintys ar teisiniu reguliavimu, taip pat taikant teisės aktus nebuvo pažeistos asmenų teisės ir teisėti interesai (ši kontrolės rūšis disertacijoje neaptariama). Specialieji (administraciniai) teismai yra įgalioti vykdyti subsidiarumo principo taikymo kontrolę, priežiūrint ar teisiniu reguliavimu, taip pat taikant teisės aktus nebuvo pažeistos asmenų teisės (ši kontrolės rūšis disertacijoje neaptariama).

1. Parlamentinės priežiūros samprata. Parlamentinės priežiūros institutui paskirtas ne vienas mokslinis tyrimas⁵⁸⁹. Tyrimuose diskutuojama kaip suprantama parlamentinė priežiūra, kokie šios priežiūros įgyvendinimo būdai ir priemonės, kuo

⁵⁸⁹ Lietuvoje parlamentinės priežiūros institutą tiesiogiai ar valstybės valdžios institucijų santykių kontekste tyrė E. Jarašiūnas, A. Lukošaitis, A. Šileikis E. ir kt. mokslininkai: Jarašiūnas E., *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis teismas*. Vilnius, 2003; Lukošaitis A., *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius, 2005; Šileikis E., *Parlamentinės kontrolės aktualijos ir naujos nestandartinės sampratos poreikis Lietuvoje. Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga*. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui. Atsakingas redaktorius G. Mesonis. Vilnius, 2008; Bakaveckas. A., *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius, 2007; Kondratienė V., *Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos. Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje*, 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga, Vilnius, 2006 ir kt.

ji skiriasi įvairiose politinėse organizacijose (parlamentinės, prezidentinės, pusiau prezidentinės formos valstybėse), kaip valstybių Konstitucijose apibrėžiamos parlamento galios bei jo santykis su kitomis valstybės valdžios institucijomis.

Parlamento įgaliojimams vykdomosios valdžios atžvilgiu apibrėžti naudojami *parlamentinės priežiūros* ir *parlamentinės kontrolės* terminai. Dabartinės lietuvių kalbos žodyne: „Priežiūra: 1. saugojimas, stebėjimas, kontrolė. 2. prižiūrėjimas, globojimas, rūpinimasis“, ten pat žodis „kontrolė-tikrinimas“⁵⁹⁰ (žodis *kontrolė* čia įgyja tikrinimo reikšmę). Tarptautinių žodžių žodyne žodžiai *priežiūra* ir *kontrolė* yra sinonimai, nes žodis *kontrolė* <pranc. Controle>: priežiūra, ko nors patikrinimas⁵⁹¹. Mokslinėje literatūroje ir teisės aktuose dažniau vartojamas terminas *parlamentinė kontrolė* nei *parlamentinė priežiūra*. Tai pasakytina ir apie Lietuvos teisės aktus, pvz.: Seimo statute sąvokos *parlamentinė kontrolė* naudojimas dominuoja *parlamentinės priežiūros* atžvilgiu, nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas *parlamentinės priežiūros* terminas. „Parlamentinė kontrolė – tai viena iš valstybinės kontrolės formų. Ji dažniau suprantama kaip politinė, rečiau kaip administracinė kontrolė. Pagrindinė jos reikšmė parlamentinėse valstybėse ir pusiau prezidentinėse respublikose – yra parlamentinė vyriausybės veiklos kontrolė, kurios pagrindinės formos ir metodai – pasitikėjimo vyriausybe išreiškimas, paklausimai, interpeliacija, parlamentarų klausimai (raštu ir žodžiu), parlamentiniai tyrimai“⁵⁹². W. Stefani aiškina parlamentinę kontrolę kaip parlamentinį priežiūros procesą ir skirsto jį į keturias stadijas: informacijos paieška, informacijos įvertinimas (sutikrinimas ir kritika) ir politinės pozicijos išreiškimas bei teisių ir įpareigojančių priemonių nustatymas⁵⁹³. Iš pateiktų apibrėžimų matyti, kad parlamentinės kontrolės turinys iš esmės sutampa su apibūdinta parlamentinės priežiūros samprata, nes tiek parlamentinė priežiūra, tiek parlamentinė kontrolė dažniau suprantama kaip politinis, bet ne administracinis parlamento veikimas. *Parlamentinės priežiūros* sąvoka objekto apimtimi yra platesnė, *kontrolės* terminas labiau sietinas su administraciniu veiksmu (tikrinimu ir sankcijomis), *priežiūra* – su tiesiogine politine parlamento vykdomosios valdžios veiklos priežiūra (disertacijoje naudojami abu terminai monotoniškumui išvengti). Kad ir kaip bebūtų suprantamas ir apibrėžiamas parlamentinės priežiūros institutas, tačiau jis visuomet išlieka vienu iš pagrindinių instrumentų parlamento priimtiems įstatymams įgyvendinti. Parlamentinės kontrolės tikslas – tiesiogiai ar netiesiogiai paveikti vyriausybę, kad ji, įgyvendindama vykdomąją valdžią, veiktų pagal teisę ir efektyviai⁵⁹⁴.

Analizuojant parlamento santykį su kitais valdžios institutais, galima pasiremti A. Esmeino išdėstytais mintimis bei autoriaus nuoroda į *Lettres Cerites de la Montagne* šaltinį, kuriame išdėstyti teiginiai laikytini *parlamentinės priežiūros dokt-*

⁵⁹⁰ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius, 2000. p. 503, p. 325.

⁵⁹¹ Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius, 2001. p. 520.

⁵⁹² Большой энциклопедический словарь. Москва, 2002. с. 426.

⁵⁹³ Kavaliauskas G., *op cit.*, *Parlamentinės kontrolės sąvokos, jų turinio interpretacija ir parlamentinės kontrolės formos*. Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga, Vilnius, 2006, p. 41-42.

⁵⁹⁴ Wielka encyklopedia prawa. Warszawa, Wydawnictwo Prawo i Praktyka gospodarsza, 2000, p. 379.

rina: „Įstatymų leidžiamąją galią sudaro du neatskiriami dalykai: leisti ir saugoti įstatymus, t. y. prižiūrėti vykdomąją galią (vykdomąją valdžią – V. K. pastaba). Nėra pasaulyje tokios valstybės, kur suverenas neturėtų šitos priežiūros teisės. Be tos priežiūros, nesant jokio ryšio, jokio priklausomumo tarp šių dviejų galių, pastaroji visai nepriklausytų nuo pirmosios; vykdymas neturėtų jokio reikiamo sąryšio su įstatymais; įstatymas būtų tikrai nieko nereiškianti raidė“⁵⁹⁵. A. Esmein argumentuotai įrodo parlamento dominantės pagrindus - būtent jam (tautos atstovybei) yra suteikta teisė leidžiant įstatymus konstitucinių įgaliojimų ribose jais nustatyti valdžios galias ir kompetencijos ribas (būti visų kitų galių reguliatoriumi). Kartu jis pagrindžia ir parlamentinės (vykdomosios valdžios veiklos) priežiūros poreikį parlamento priimtiems įstatymams įgyvendinti, tačiau tai nepaneigia valdžių lygybės (pariteto), jų galių pusiausvyros ir veiklos kooperacijos, kuriais ir yra grindžiamas subsidiarumo principas.

Valstybės valdymo forma turi tiesioginę įtaką parlamentinės priežiūros sampratai ir parlamento konstituciniams įgaliojimams valstybėje. Parlamentinio valstybės valdymo modelio analizę derėtų pradėti nuo Lietuvos, kurioje parlamentinės priežiūros instituto užuomazgų aptinkama jau Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje⁵⁹⁶. Prielaidas parlamentinės priežiūros konstituciniams pagrindams atsirasti

⁵⁹⁵ Esmein A., *supra* note 501, p. 227.

⁵⁹⁶ Teisės aktų analizė rodo, kad Lietuvoje (neskaitant įvairių prievartinių okupacijų ir vidinių perversmų) buvo nuosekliai plėtojama parlamentinė demokratija. Jau Lietuvos Statutuose ima ryškėti klasikinė valdžių institucinė sąranga. 1529 m. Lietuvos Statute nurodoma, kad Ponų taryba (vėliau Seimas) buvo Lietuvos Didžiojo Kunigaikščio patariamoji institucija, tačiau ji Kunigaikščio leidžiamų įsakymų kontrolės nevykdė, tuo tarpu 1566 m. Lietuvos Statutas įtvirtina išimtinę Seimo kompetenciją leisti Kunigaikščio teikiamus įstatymus, tuo sudarydamas galimybę Seimui kontroliuoti Kunigaikščio veiklą teisėkūros srityje. 1588 m. Lietuvos Statute nurodoma, kad įstatymai turi būti leidžiami tik Seime sutinkant visiems jame atstovaujamiems luomams. 1791 m. gegužės 3 d. Lenkijos-Lietuvos (Žečpospolitos) Konstitucija – tai žingsnis konstitucinės monarchijos link. Konstitucijoje įtvirtinamas aiškus valdžių atskyrimo principas Įstatymų leidybos bei valdymo kontrolės funkcija pavedama Seimui, kurį sudarė dveji rūmai – Senatas ir Atstovų rūmai. Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje Seimo kompetencijai, įstatymų kontrolės, vėliau įstatymų leidybos srityje, didėjo ir jo įtaka vykdomajai valdžiai – kunigaikščiui ir jo administracijai. Tai sukūrė prielaidas parlamentinei valstybės valdymo formai susidaryti, kuri šiuolaikinę išraišką įgijo perėjus nuo luominio prie visuotinio tautos atstovavimo Seime bei parlamentinės valstybės valdymo formos įtvirtinimo Konstitucijoje (Kondratienė V., *op. cit.*, *supra* note 537, p. 85-86.). Kaip pastebi prof. M. Maksimaitis, 1918 m. lapkričio 2 d. Lietuvos Valstybės tarybos patvirtintuose Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniuose dėsniuose „valstybės valdžia <...> Konstitucijoje buvo konstruojama parlamentarizmo principu, Valstybės tarybą laikant pagrindine valstybės institucija, savotišku parlamentu. Ji paskelbta vieninteliu įstatymų leidžiamuoju organu“ (*op. cit.*, Maksimaitis M., *op. cit.*, II. Teisės istorija. Lietuvos valstybės taryba kaip konstitucinis institutas (1918 m. lapkritis-1920 gegužė), *Jurisprudencija*, 2001. T.21 (13): 25.). 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje įtvirtinama parlamentinės valstybės valdymo forma: Seimas prižiūri Vyriausybės darbus, duodamas jai paklausimus bei teikdamas interpeliacijas, skiria revizijas (28 §), tvirtina valstybės biudžetą bei biudžeto įvykdymą“ (29 §), Ministrų kabinetas solidariai atsako Seimui už bendrąją Vyriausybės politiką (29 §) (Lietuvos valstybės konstitucija. Šiauliai, 1925. P. 5.). Ir nors 1928-1938 m. Prezidento ir Vyriausybės įtakai valstybės valdyme, Seimo įtaka menko, tačiau 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos valstybei atkūrus nepriklausomybę, 1990 m. priimtas Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindų įstatymas įtvirtino parlamentinės valstybės valdymo modelį, grąžindamas Lietuvą prie parlamentinio valdymo tradicijų. (Iš Kondratienė V., *Parlamentinės priežiūros mechanizmas Lietuvoje*, Magistro baigiamasis darbas, 2003).

sudarė paties parlamento instituto atsiradimas bei parlamentinės valstybės valdymo formos įtvirtinimas konstitucijoje. Parlamentinės priežiūros konstitucinis institutas šiuolaikinę išraišką įgijo valstybei perėjus nuo luominio prie visuotinio atstovavimo tautai Seime ir parlamentinės valstybės valdymo formos įtvirtinimo Konstitucijoje. Remiantis teisės šaltinių ir mokslinės literatūros analize, teiktina tokia parlamentinės priežiūros samprata: *parlamentinė priežiūra negali būti vienodai suvokiama ir universaliai apibrėžiama. Tai neabejotinai susiję su valstybių konstituciniais sandaros ypatumais bei su teisės normų įgyvendinimo valstybėje praktika. Todėl parlamentinės priežiūros sampratą galima apibrėžti tik bendrais bruožais: **Parlamentinė priežiūra - tai konstituciniai parlamento įgaliojimai atlikti įstatymų įgyvendinimo ir vykdomosios valdžios veiklos priežiūrą.***⁵⁹⁷

Šaltinių analizė rodo, kad valstybės organizacijose parlamentinės kontrolės objektas iš dalies skiriasi. Vienose valstybėse parlamentinė priežiūra gali būti suprantama kaip vyriausybės, kitų valstybės institucijų veiklos kontrolė, taip pat ji gali apimti ir savivaldos institucijų veiklos kontrolę (pvz., Švedijoje), kai kuriose valstybėse ir teisminės valdžios kontrolę (pvz. Anglijoje). Parlamentinė priežiūra Lietuvoje suprantama skirtingai. Pvz., T. Birmontienė abejoja ar Seimas gali vykdyti kai kurių konstitucinį teisinį statusą turinčių Seimui atskaitingų institucijų (pvz., Valstybės kontrolės) parlamentinę priežiūrą⁵⁹⁸. E. Šileikis parlamento galimybes vykdyti parlamentinę kontrolę sieja su daugelio viešajame valdyme dalyvaujančių subjektų veiklos priežiūra (ją diferencijuodamas pagal Seimo konstitucinių įgaliojimų intensyvumą kontroliuojamų subjektų atžvilgiu ir pačių subjektų konstitucinį statusą) ir „tiesiogiai Konstitucijoje nustatytų parlamentinės kontrolės garantijų visumą išveda iš Konstitucijos 61 str., 67 str. 9 p., 101 str.“⁵⁹⁹. Anot jo, parlamentinės kontrolės *objektas* – *viešasis valdymas* (platesniu požiūriu – žmogaus teisė į gerą viešąjį valdymą asmens teisinio tikrumo ir saugumo kontekste), atitinkamai *įskaitant ir vietos savivaldą ir viešąją ar slaptąją specializuotą kontrolę* (VSD ar Valstybės Kontrolę), išimtiniais nenumatytais atvejais – *ypatingos valstybės svarbos incidentai*⁶⁰⁰. Šiai nuomonei iš esmės galima pritarti tuo požiūriu, kad Seimas – tautos atstovybė turi konstitucinę priedermę užtikrinti, kad visos valdžios institucijos tinkamai tarnautų žmonėms, todėl šiam tikslui pasiekti jis gali pasitelkti visas Konstitucijos ir įstatymo nustatytas parlamentinės priežiūros formas.

Remiantis šaltinių analize Lietuvoje parlamentinė priežiūra sietina su Vyriausybės ir kitų valstybės (įskaitant ir Seimui atskaitingų) institucijų veiklos kontrole. Seimas nevykdo teismų (kaip institucijos) priežiūros ir tiesiogiai neatlieka savivaldos institucijų veiklos kontrolės. Kartu pažymėtina, kad tam tikrus Seimo

⁵⁹⁷ Kondratienė V., *supra* note 537, p. 85.

⁵⁹⁸ Birmontienė T., Parlamentinės kontrolės samprata konstitucinėje jurisprudencijoje. *Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga*. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui. Atsakingas redaktorius G. Mesonis. Vilnius, 2008, p. 129.

⁵⁹⁹ Šileikis E., Parlamentinės kontrolės aktualijos ir naujos nestandartinės sampratos poreikis Lietuvoje. *Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga*. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui. Atsakingas redaktorius G. Mesonis. Vilnius, 2008, p. 396.

⁶⁰⁰ *Ibid.*

priežiūrinės veiklos elementus galima įžvelgti Konstitucijoje nustatytose teisėjų skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų procedūrose, taip pat Konstitucijos 74 str. numatytoje teisėjų (kt. politikų ir pareigūnų) apkaltoje. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Konstitucija numato, kad „Įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas gali laikinai įvesti tiesioginį valdymą“ (Konstitucijos 123 str. 4 d.), tačiau šį veiksma Seimas gali atlikti, jei savivaldybės pažeidžia įstatymą, nes Seimo - Tautos atstovybės konstitucinė pareiga užtikrinanti įstatymų įgyvendinimo priežiūrą ir sklandų visos viešojo valdymo institucinės sistemos veikimą. Minėti Seimo įgaliojimai negali būti prilyginti Seimo vykdomai Vyriausybės ir kitų institucijų parlamentinei priežiūrai (Konstitucijos 67 str. 9 p.). Savivaldos subjektai turi konstitucinį statusą (jie nėra saistomi pavaldumo santykiais su valstybės valdžios institucijomis), tačiau yra viešojo valdymo sistemos dalis, todėl, anot E. Šileikio, Seimas gali tirti tik tam tikrus vietos savivaldos gyvenimo klausimus, sukėlusius platų socialinį teisinį atgarsį⁶⁰¹, tačiau tai jis gali atlikti tik konstitucijos ir įstatymo nustatytais pagrindais. „Parlamentinės kontrolės tikslas – užtikrinti tinkamą valstybės valdžios įgaliojimų vykdymą – vertintinas ir kaip veiksminga žmogaus teisių garantija“⁶⁰², todėl, kaip nurodo Lietuvos Konstitucinis Teismas 2006 m. lapkričio 21 d. nutarime, valstybės gyvenime neturi būti sričių, kuriose Seimas – Tautos atstovybė, kai yra ypatingas (valstybinės svarbos) reikalas, negalėtų, paisydamas Konstitucijos, vykdyti parlamentinės kontrolės⁶⁰³. Šie konstituciniai Seimo įgaliojimai vykdyti Vyriausybės ir kitų viešojo valdymo subjektų veiklos parlamentinę priežiūrą turi būti aiškiai reglamentuoti įstatymu, apibrėžiant parlamentinės kontrolės turinį ir apimtį konkretaus kontroliuojamo subjekto atžvilgiu. „Parlamento vykdoma kontrolės funkcija negali pakeisti ar paneigti valdžių kompetencijos, nuneigti jų konstituciškai grindžiamo savarankiškumo, todėl valdžių tarpusavio sąveika ir jų įgaliojimų pusiausvyra šioje srityje ypač reikšminga“⁶⁰⁴.

Nagrinėjant Seimo parlamentinės priežiūros įgyvendinimo būdus ir procedūras, pastebėtina, kad parlamentinę priežiūrą gali įgyvendinti Seimas (kaip institucija) ir jo struktūriniai dariniai - Seimo komitetai ir komisijos (tai nustato Konstitucija ir Seimo statutas) bei Seimo nariai. Parlamentinės priežiūros instituto veiksmingumui užtikrinti Konstitucijoje nustatyti ir Seimo statute bei kituose įstatymuose detalizuoti parlamentinės priežiūros įgyvendinimo būdai sudaro vieningą sistemą, susidedančią iš trijų ją jungiančių dėmenų, kuriuos sąlyginai galima pavadinti „instituciniu“, „struktūriniu“ ir „personaliniu“. Institucinis dėmuo - Seimo vykdoma parlamentinė priežiūra, struktūrinis - Seimo komitetų ir komisijų priežiūrinė veikla ir personalinis - Seimo nario dalyvavimas įgyvendinant parlamentinę priežiūrą. Šis kompetencijų paskirstymas vieningame institute įgyvendinant parla-

⁶⁰¹ Šileikis E., *supra* note 599, p. 396.

⁶⁰² Birmontienė T., *supra* note 598, p. 131.

⁶⁰³ Lietuvos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 127-4849.

⁶⁰⁴ Birmontienė T., *supra* note 598, p. 115.

mentinę priežiūrą suponuoja prielaidą, kad parlamentinės priežiūros mechanizmas gali veikti efektyviai funkcionuojant visoms šio mechanizmo sudedamosioms dalims, kaip viena kitą papildančioms, nes atskirų parlamentinės priežiūros būdų naudojimas negali užtikrinti efektyvaus parlamentinės priežiūros sistemos funkcionavimo, darnios parlamentinės priežiūros mechanizmo veiklos. Todėl tam tikras funkcijų pasidalinimas Seimui įgyvendinant Vyriausybės veiklos priežiūrą užtikrina didesnę jos veiksmingumą, kartu tai nesuponuoja prielaidų, kad pvz., atskiras komitetas gali nurodyti atlikti privalomus veiksmus Vyriausybei, jis gali tik teikti Vyriausybei rekomendacijas, o pats Seimas savo valią Vyriausybės veiklos atžvilgiui gali išreikšti tik Konstitucijos ir įstatymo (Seimo statuto ir kt.) nustatyta tvarka.

Parlamentinės priežiūros konstituciniai pagrindai suformuoti Konstitucijos 67 str., kurio 9 p. nurodoma, kad Seimas „prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministrui Pirmininkui ir ministrui“⁶⁰⁵. K. Jovaiša pastebi: „Šie konstituciniai Seimo įgaliojimai yra glaudžiai susiję su Konstitucijoje ir Vyriausybės įstatyme įtvirtintu Vyriausybės atskaitingumo Seimui principu“⁶⁰⁶. Konstitucijos 67 str. 14 p. nurodomi Seimo įgaliojimai tvirtinti biudžetą ir prižiūrėti, kaip jis vykdomas. Konstitucijos 61 str. 1 d. aptariami Seimo nario įgaliojimai dalyvaujant įgyvendinant vykdomosios valdžios veiklos priežiūrą. Jis turi teisę teikti paklausimus Ministrui Pirmininkui, ministrams, kitų Seimo skiriamų valstybės institucijų vadovams. Pagal Konstitucijos 61 str. 2 d. ne mažiau kaip 1/5 Seimo narių gali pateikti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministrams, o pagal šio str. 3 d. tuo atveju, jei Ministro Pirmininko ar ministro atsakymas į interpeliaciją pripažįstamas nepakankamu, balsuojama dėl nepasitikėjimo jais. Seimui priėmus nutarimą dėl nepasitikėjimo, pareigūnas privalo atsistatydinti. Konstitucijos VII skyriuje įtvirtintos nuostatos taip pat nustato Vyriausybės atsakomybę ir atskaitomybę Seimui: dėl įgaliojimų Vyriausybei suteikimo Seimui pritarus (92 str.), dėl valstybės biudžeto projekto bei biudžeto įvykdymo apyskaitos teikimo (94 str.), dėl Vyriausybės solidarios atsakomybės Seimui (96 str.), dėl atsiskaitymo už veiklą Seimui ir dėl naujų įgaliojimų pasikeitus daugiau kaip pusei Vyriausybės narių gavimo bei dėl tiesioginio nepasitikėjimo Vyriausybe ar ministru pareiškimo (101 str.). Kaip nurodoma Konstitucijos 101 str. 3 d. 3 p. atsistatydinus Ministrui Pirmininkui, atsistatydina visa Vyriausybė.

2. Administracinės kontrolės vykdymas. Tikslinga išsiaiškinti kaip remiantis subsidiarumo principu galima atriboti parlamentinės ir administracinės kontrolės objektą, Tyrimu siekiama pagrįsti, kad „kiekvieno valstybės valdyme dalyvaujančio subjekto (įskaitant ir Seimui atskaitingas institucijas) paskirtis ir kompetencijos, funkcijų apimtis ir pavaldumo santykis turi būti aiškiai apibrėžti, kadangi tai leidžia optimizuoti valdymą, padeda išvengti galimo institucijų funkcijų ir veiklos dubliavimo, didina valstybės valdymo efektyvumą, mažina administravimo naštą mokesčių mokėtojams“⁶⁰⁷. Surasti tinkamą institucijų kompetencijų balansą, reiškia vals-

⁶⁰⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 75.

⁶⁰⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras, *supra* note 527, p. 64.

⁶⁰⁷ Kondratienė V., Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų paskirtis. *Jurisprudencija*, 2007, 12 (102): 67.

tybės valdymo mechanizmą sureguliuoti taip, kad kiekviena institucija veikdama apibrėžtų įgaliojimų ribose taptų integruojančia valstybės valdymo sistemos dalimi. Įdomu tai, kad šiuo metu valstybės valdyme (pvz., JAV) populiarėja „hibridinių institucijų“ (nepriklausomų agentūrų (*independent agencies*) steigimas, kurių įgaliojimų turinys neleidžia minėtų institucijų priskirti nei įstatymų leidžiamosios, nei vykdomosios valdžios institucijų sistemai.

Kaip minėta, išimtinė Seimo teisė – prižiūrėti Vyriausybės veiklą (Konstitucijos 67 str. 9 punktas)⁶⁰⁸, kontroliuoti kaip vykdomoji valdžia ir kitos valstybės institucijos įgyvendina jo priimtus įstatymus ir kitus teisės aktus. Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos parlamentinę priežiūrą Seimas gali vykdyti per atskirą Seimo narį ar narių grupę, per Seimo struktūrinius darinius (komitetus ir komisijas) ir kaip institucija (*inkorpori*). Seimas taip pat gali steigti Konstitucijos ir įstatymo nustatytas institucijas, kurios vykdytų valstybės institucijų veiklos kontrolę, prižiūrėdamos kaip yra įgyvendinami Seimo priimti įstatymai ir kiti teisės aktai, teiktų Seimui ir/ar kitoms valstybės institucijoms informaciją, išvadas ir rekomendacijas. Seimo komitetų ir komisijų pagrindinis uždavinys yra tikrinti, kaip Vyriausybė, ministerijos ir kitos viešojo administravimo institucijos bei pareigūnai laikosi galiojančių įstatymų ir Seimo nutarimų⁶⁰⁹. Ypatingos svarbos klausimams ištirti bei išsamiai informacijai apie visuomenėje ir valstybėje vykstančius procesus gauti Seimas gali steigti laikinas tyrimo komisijas, kurių kompetenciją nustato Seimo statutas⁶¹⁰ ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas⁶¹¹. Pagal šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalį Seimas gali sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją, pripažinęs būtinybę ištirti valstybinės svarbos klausimą⁶¹². „Seimo laikinoji tyrimo komisija – tai viso Seimo, o ne jo dalies, ne Seimo struktūrinio padalinio, ar Seimo narių grupės darinys“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas)⁶¹³. Seimas gali pavesti Seimo laikinosioms tyrimo komisijoms ištirti valstybės ir savivaldybių institucijų veiklą, kaip atitinkamos valstybės ar savivaldybių institucijos vykdo savo funkcijas, kaip jos įgyvendina Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, tačiau „Seimo laikinųjų tyrimo komisijų veiklos teisiniu reguliavimu negalima sudaryti prielaidų Seimo laikinajai tyrimo komisijai ar visam Lietuvos Respublikos Seimui tiesiogiai organizuoti kitų valstybės ir savivaldybių institucijų darbo, kištis į kitų valstybės ir savivaldybių institucijų (jų pareigūnų) veiklą, priimti tokių sprendimų, kurios gali priimti tik atitinkamus įgaliojimus turinčios valsty-

⁶⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 125.

⁶⁰⁹ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė bendroji dalis, Vilnius, 2005, p. 541.

⁶¹⁰ Lietuvos Respublikos Seimo statutas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 15-249.

⁶¹¹ Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr.33-943.

⁶¹² *Ibid.*

⁶¹³ Lietuvos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 127-4849;

bės ir savivaldybių institucijos (jų pareigūnai)“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas)⁶¹⁴. Kitaip tariant, Seimo kaip vieno iš valdžios institutų veikimą riboja konstitucinis valdžių atskyrimo principas, o Seimo sudaromų laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimai turi būti apibrėžti įstatymu paisant Konstitucijos normų ir principų, kurių įstatymais ir kitais teisės aktais negalima praplėsti. Kadangi Konstitucijoje apie Seimo komitetus ir komisijas tiesiogiai neužsiminta, todėl, anot E.Šileikio, „<....> nėra pagrindo samprotauti apie Seimo komitetus ir specialiąsias tyrimo (kontrolės) komisijas kaip konstitucinio lygmens institucijas, galinčias savo vardu (kaip lygiaverčiai subjektai) dalyvauti konstituciniuose santykiuose su Vyriausybe ar Respublikos Prezidentu“⁶¹⁵. Pritariant E.Šileikio nuomonei, pabrėžtina, kad nepriklausomai nuo to, kokie įgaliojimai įstatymų leidėjo būtų suteikti Seimo laikinosioms tyrimo komisijoms, jų teisinis statusas liktų nepakitęs, nes jos tik Seimo struktūriniai padaliniai ir valstybės valdyme kaip savarankiški teisinių santykių dalyviai veikti negali. Tuo tarpu Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalyje nurodytos „kontrolės institucijos“ ir pagal Konstitucijos 67 str. 5 punktą įstatymų leidėjo steigiamos institucijos yra savarankiški teisinių santykių dalyviai, viešajame sektoriuje veikiantys savo vardu. Minėtiems subjektams Konstitucijos ir/ar įstatymo pagrindu įstatymų leidėjas gali suteikti įgaliojimus vykdyti tyrimus ir/ar teikti Seimui informaciją ir rekomendacijas apie valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus. Vadinasi, Seimas ne tik pats, bet ir per Konstitucijos ir/ar įstatymo nustatytas ir jam atskaitingas (ir per kitas) institucijas gali surinkti informaciją bei prireikus priimti atitinkamus sprendimus ir tuo būdu įgyvendinti savo konstitucinius įgaliojimus atliekant parlamentinės priežiūros funkciją.

Kalbant apie Seimo konstitucinę teisę steigti įstatymo nustatytas institucijas, atkreiptinas dėmesys, kad Konstitucijos 73 straipsnyje įvardintos konkrečios institucijos, kurias Seimas privalo įsteigti. Tai Seimo kontrolierių įstaiga. Konstitucijoje apibrėžta ir jos kompetencija. Šiame Konstitucijos straipsnyje taip pat nurodoma, kad prireikus Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas. Viena iš jų - tai Konstitucijos 133 straipsnyje įvardintas Valstybės kontrolės institutas. Konstitucijos 67 str. 11 punktas nurodo, kad Seimas skiria ir atleidžia Valstybės kontrolierių, Lietuvos banko valdybos pirmininką, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 13 punktu, sudaro Vyriausiąją Rinkimų komisiją ir keičia jos sudėtį. Be Konstitucijoje nurodytų institucijų (jų steigimas įstatymų leidėjui privalomas), Seimas, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktu, gali steigti ir kitas įstatymo nustatytas institucijas. Šiems veiksams atlikti jis turi diskrecijos laisvę, kadangi minėtas Konstitucijos straipsnis nenurodo kokias institucijas Seimas privalo įsteigti ir kiek jų turėtų būti. Seimas, naudodamasis Konstitucijos jam suteikta diskrecija, turi teisę savarankiškai formuoti ir jam atskaitingų institucijų sistemą priimtų įstatymų įgyvendinimo kontrolei užtikrinti.

Nagrinėjant Seimui atskaitingų institucijų teisinį statusą, tikslinga aptarti teisi-
nių sąvokų „atskaitinga institucija“ ir „pavaldi institucija“ reikšmių skirtumus.

⁶¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 127-4849;

⁶¹⁵ Šileikis E., *supra* note 325, p. 432.

Lingvistinė žodžių reikšmė „atskaitomybė – būtinas atsiskaitymas, įvairių ataskaitų teikimas aukštesnei valdžiai“⁶¹⁶, „pavaldu: 1. Lengvai valdomas, klusus; 2. Esantis kieno žinioje. (pvz.: ši įstaiga yra pavaldi tiesiogiai ministerijai)“⁶¹⁷. Aiškinant žodžių „atskaitingas“ ir „pavaldu“ loginę prasmę, atskaitingumas – tai pareiga atsiskaityti, pvz., už savo veiklą, atliktus darbus ir pan., tuo tarpu žodis „pavaldumas“ aiškintinas kaip pareiga paklusti hierarchinėje sistemoje aukščiau stovinčio valiai (ar vykdyti jo nurodymus). Atsiskaitantis nėra ataskaitą priimančio subjekto hierarchinės sistemos dalis, jo struktūrinis padalinys, jis turi tik pareigą atsiskaityti už veiklą ar atliktus darbus. Jei, tarkime, Valstybės kontrolė (Seimui atskaitinga institucija) būtų struktūrinis Seimo padalinys, ji negalėtų veiksmingai vykdyti jai priskirtų funkcijų – prižiūrėti ar teisingai, teisėtai ir efektyviai yra valdomas ir naudojamas valstybės turtas (įskaitant ir Seimo valdomą turtą) bei kontroliuoti kaip yra vykdomas valstybės biudžetas. Vadinasi, pavaldžių ir atskaitingų institucijų teisinė padėtis ir veikimo būdai nėra adekvatūs, tai patvirtina ir „atskaitinga institucija“ ir „pavaldi institucija“ turinio aiškinimas. Pavaldus subjektas veikia kaip tam tikros hierarchinės sistemos dalis, tuo tarpu atskaitingas subjektas, paprastai yra savarankiškas teisinių santykių dalyvis, nors ir turintis pareigą atsiskaityti už savo veiklą kompetentingai institucijai. Prof. A. Vaišvila, apibūdinamas vykdomosios valdžios institucijų sistemos ypatumus, nurodo: „Nuo kitų valdžių administracinė (vykdomoji) valdžia skiriasi tuo, kad organizaciniu požiūriu ji yra vientisa, žemesniosios jos grandys pavaldžios aukštesniosioms, ji skirstoma į hierarchinius lygius“⁶¹⁸, tuo tarpu kai Seimui atskaitingos institucijos nepriskirtinos įstatymų leidžiamosios valdžios ir parlamentinės priežiūros institutui, tačiau jos turi Konstitucijos ir/ar įstatymo nustatytą pareigą prižiūrėti kaip yra įgyvendinami Seimo priimti įstatymai ir kiti teisės aktai. Pabrėžtina ir tai, kad Seimas kaip ataskaitą priimanti kompetentinga institucija tiesiogiai negali reguliuoti Seimui atskaitingų institucijų veikimo. Seimas negali pavesti joms atlikti tokių funkcijų, kurių nenustatė Konstitucija ar jų veiklą reguliuojantys teisės aktai, tačiau Seimas, matydamas, kad jam atskaitinga institucija netinkamai vykdo jai priskirtas funkcijas, vadovaudamasi Konstitucija pagal Seimo Statute nustatytas procedūras gali imtis atitinkamų priemonių (pvz., atleisti Seimui atskaitingos institucijos vadovą). Šios institucijos taip pat nėra tarpusavyje saistomos pavaldumo santykiais ir, veikdamos horizontaliojo valdymo plotmėje, vykdo išimtinai joms patikėtą misiją – Konstitucijos ir/ar įstatymo apibrėžtos kompetencijos ribose vykdo kitų valstybės institucijų veiklos kontrolę, prižiūrėdamos ar priimti įstatymai ir kiti teisės aktai yra įgyvendinami, teikia Seimui informaciją, išvadas ir rekomendacijas apie svarbiausius valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus.

Tikslinga aptarti dar vieną aspektą. Kadangi Seimas turi diskreciją steigti įstatymo nustatytas (įskaitant ir jam atskaitingas) institucijas, todėl ir šių institucijų sistema Seimo nuožiūra gali būti keičiama, gali kisti ir jų vykdomų funkcijų apim-

⁶¹⁶ Dabartinis lietuvių kalbos žodynas, *supra* note 230, p. 58.

⁶¹⁷ *Ibid.*, p. 529.

⁶¹⁸ Bakaveckas A. *op cit.*, II. Viešojo teisė. Vykdomosios valdžios sąvoka, funkcijos ir jos santykis su administracine teise. *Jurisprudencija*, 2002, T.24 (16) 31.

tys, išskyrus tų institucijų, kurios yra įvardintos Konstitucijoje ir kurių įgaliojimai joje apibrėžti. Vadinasi, Seimui atskaitingos institucijos nors formaliai ir priskirtinos vienodą teisinį statusą turinčių institucijų grupei, tačiau iš tiesų laikytinos skirtingą teisinę padėtį turinčiais administracinės teisės subjektais. Vienos iš jų turi konstitucinį teisinį statusą – yra konstitucinio lygmens institucijos (pvz., Valstybės kontrolė, Seimo kontrolieriai ir kt.), nes prielaidos joms atsirasti, pagrindiniai minėtų subjektų veiklos principai ir esminiai jų statuso momentai įtvirtinti Konstitucijoje. A. Katkus pastebi, kad „valstybė, įtvirtindama savo konstitucijoje tam tikrų teisės subjektų statuso svarbiausius momentus, tuos subjektus tarsi „pakelia“ į konstitucinį, tam tikra prasme išskirtinį, rangą. Jie tarsi įgyja konstitucinį imunitetą, t.y. nepakeitus konstitucijos jie negali būti panaikinti ar pertvarkyti“⁶¹⁹. Suprantama, įstatymų leidėjo valia ir Konstitucija gali būti pakeista, tačiau jos keitimas, vadovaujantis teisingumo, teisėtumo, taip pat ir subsidiarumo principais, iš esmės įpareigoja įstatymų leidėją nekeisti piliečių referendumu priimto Konstitucijos teksto. Kitos Seimui atskaitingos institucijos, kurių steigimą, kaip nurodo Konstitucija, nustato įstatymas, turi tik administracinį – teisinį statusą, kadangi jos Konstitucijoje neįvardintos, todėl Seimas, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktu šias institucijas gali steigti arba nusteigti, pertvarkyti ar panaikinti. Įstatymas, ne Konstitucija, apibrėžia minėtų subjektų pagrindinius veiklos principus ir kompetencijų ribas. Įstatymų leidėjas turi diskrecijos laisvę nustatyti ir keisti šių subjektų įgaliojimų apimtį, tačiau apibrėžiant šiuos įgaliojimus įstatymu, Įstatymų leidėjas turi paisyti Konstitucijos normų ir principų, kurių įstatymais ir kitais teisės aktais negalima praplėsti. Darytina išvada, kad nagrinėjamu atveju subjektų atskaitingumas Seimui išryškina tik jų teisinio statuso panašumus, tam tikrus vienodus jo elementus – jų vietą ir vaidmenį administracinės teisės sistemoje, šių subjektų sudarymo, veiklos ir atskaitingumo pagrindinius principus, tačiau tai subjektų turimo statuso nesuvienodina. Net ir tuo atveju, jei prielaidos institucijai steigti kildintinos iš Konstitucijos, jų teisinis statusas nėra adekvatus, kadangi vienu atveju Konstitucijos norma yra imperatyvi, įpareigojanti įstatymų leidėją steigti konkrečias ir atitinkamas įgaliojimus turinčias institucijas, kitu atveju – ši norma yra dispozityvi, suteikianti įstatymų leidėjui teisę elgtis savo nuožiūra – atlikti veiksmus ir įsteigti Konstitucijoje neįvardintas institucijas arba neatlikti veiksmų ir kitų institucijų nusteigti, apsiribojant tik Konstitucijoje įvardintomis. Tai tik dar kartą patvirtina Seimui atskaitingų institucijų teisinio statuso ypatumus ir jų paskirties specifiškumą. Jų teisinis statusas nėra adekvatus ir kitų administracinės teisės sistemoje veikiančių subjektų teisei padėčiai ir įgaliojimams. Pirma, minėtų institucijų steigėjas yra ne vykdomoji valdžia – Vyriausybė, bet įstatymų leidėjas – Seimas, todėl jos nepriskirtinos vykdomosios valdžios institucinei sistemai. Antra, Seimui atskaitingų institucijų teisinį statusą lemia ir šių institucijų vadovų skyrimo tvarka. Seimas, vadovaudamasis Konstitucijos 67 straipsnio 5 punktu, steigdamas įstatymo nustatytas institucijas, skiria ir atleidžia jų vadovus. Trečia, Seimui atskaitingos institucijos yra savarankiški teisinių santykių dalyviai ir administracinės teisės sistemoje

⁶¹⁹ Katkus A. *Valstybės kontrolė*. Vilnius, 2004, p. 42.

veikia savo vardu. Ketvirta, jos yra civilinės teisės subjektai, nes pagal savo kompetenciją gina viešą visuomenės interesą, kai šį interesą pažeidžia kiti teisiųjų santykių dalyviai. Penkta, Vyriausybės priimami nutarimai daugeliu atveju, kaip teisingai pastebi Arvydas Andriuškevičius⁶²⁰ yra joms tik rekomendacinio pobūdžio, nes minėtos institucijos nėra pavaldžios Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Šešta, jos vykdo kontrolines funkcijas – prižiūri, kaip valstybės institucijos įgyvendina įstatymus ir kitus teisės aktus. Ir pagrindinis šių institucijų skiriamasis bruožas – šios institucijos priima rekomendacinio pobūdžio teisės aktus, tačiau jų privalomumą viešajame sektoriuje gali sankcionuoti tik Seimas, jei, pritardamas kontroliuojančios institucijos pateiktoms rekomendacijoms, priimtų teisės aktą, įpareigojantį vykdomosios valdžios institucijas šias rekomendacijas įgyvendinti. Vadinas, Seimui atskaitingų institucijų veikla gali būti ypatingai efektyvi, jei minėtos institucijos išvadas ir rekomendacijas apie svarbiausius valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus (pvz., įstatymų ar asmens teisių pažeidimus) teiktų Seimui (jei rekomendacijų per nustatytą terminą neįgyvendina viešojo administravimo subjektas), o šis, vykdydamas Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos parlamentinę priežiūrą, pareikalautų iš vykdomosios valdžios imtis priemonių padėčiai viešojo administravimo sektoriuje taisyti. Kadangi Seimui atskaitingų institucijų ir viešojo administravimo subjektų nesaisto nei pavaldumo, nei atskaitingumo ryšiai, Seimui atskaitingos institucijos neturi realių svertų priversti viešojo administravimo subjektus vykdyti jų pateiktas rekomendacijas, todėl jos dažnai taip ir lieka neįgyvendintos. Kas kitą yra Seimas, turintis konstitucinius įgaliojimus vykdomosios valios atžvilgiu, kadangi, nevykdant Seimo reikalavimų vykdomajai valdžiai gali kilti politinės atsakomybės klausimas – Seimas gali inicijuoti interpeliacijos teikimą atskiram ministrui ar nepasitikėjimo Vyriausybei svarstymą parlamente. Darytina išvada – jei funkcijų turinys ar nustatyti veikimo būdai subjekto veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose neadekvatūs ir neatitinka jo teisinės padėties valstybės valdyme, jam iškeltų tikslų jis negali pasiekti, o patikėtos misijos – negali įgyvendinti. Todėl svarbu ne didinti Seimui atskaitingų institucijų skaičių, bet tobulinti jų veiklos teisinį reguliavimą, kad šios institucijos ypatingos svarbos klausimais surinktą informaciją, išvadas ir rekomendacijas (ypač jei tai susiję su įstatymų ir asmens teisių pažeidimais), kurias per nustatytą terminą neįgyvendina viešojo administravimo subjektai, teiktų Seimui, ir ne pačios siektų, bet padėtų Seimui efektyviau vykdyti Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos parlamentinę priežiūrą. Toks veikimas atitiktų Konstitucijoje įtvirtintą valstybės valdymo modelį.

Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų administracinė jurisdikcija. Institucijų steigimą, jų funkcijas ir kompetenciją, sudarymo tvarką ir teisinę padėtį valstybės valdyme nustato Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai. Seimas, siekdamas užtikrinti Konstitucijos normų ir principų realų veikimą bei sukurti veiksmingą įstatymų įgyvendinimo priežiūros mechanizmą, steigia jam atskaitingas institucijas. Galima diskutuoti dėl esamos Seimui atskaitingų institucijų sistemos, joms suteiktų įgaliojimų apimties, tačiau kartu būtina pripažinti, kad tai Seimo

⁶²⁰ Andriuškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius, 2004, p. 138.

konstitucinė prerogatyva. Šiems veiksams atlikti Seimas turi diskrecijos laisvę, nors ji suteikiama ir ribojama Konstitucijos. Steigdamas Konstitucijos ir įstatymo nustatytas institucijas, Seimas turi aiškiai apibrėžti jų misiją ir įgaliojimų apimtį: „gretinant vienos institucijos įgaliojimus nustatančias normas su normomis, kuriuose įtvirtinti kitų institucijų įgaliojimai, galima aiškiai nubrėžti jų ribas“⁶²¹ ir tuo būdu konkretizuoti institucijų kompetencijas bei vykdomos veiklos specifiką. Kadangi Seimui atskaitingos institucijos „turi specifinį teisinį statusą (specifinę jų steigimo tvarką ir kompetencijas), todėl joms turi būti suteikti jų teisinę padėtį atitinkantys įgaliojimai – kontroliuoti kaip valstybės institucijos laikosi įstatymų ir kitų teisės aktų, teikti išvadas ir rekomendacijas Seimui ir/ar kitoms valstybės institucijoms. Joms neturėtų būti priskiriamos vykdomajai valdžiai ar jos institucijoms būdingos – veiklos koordinavimo funkcijos“⁶²². Tokias funkcijas pagal Etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymo 5 str. 2 dalį⁶²³ vykdo Seimui atskaitinga Etninės kultūros globos taryba. Tikslus minėtų subjektų paskirties administracinės teisės sistemoje nustatymas būtų reikšmingas dviem aspektais. Pirma - leistų tiksliai apibrėžti jų kompetencijų ribas, antra - padėtų nustatyti, kokių funkcijų vykdymas turi būti išimtinė Seimui atskaitingų institucijų kompetencija ir kokios funkcijos joms neturėtų būti priskiriamos, nes jas gali vykdyti tik vykdomosios valdžios institucijos.

Šiuo metu veikia 23 Seimui atskaitingos institucijos⁶²⁴. Svarstyтина, kodėl įstatymų leidėjas yra įsteigęs tiek jam atskaitingų institucijų, neišku kiek jų dar gali būti įsteigta ir ar būtina steigti po atskirą instituciją kiekvienam įstatymui įgyvendinti? Manytina, kad problemos esmė – nenustatyti aiškūs tokių institucijų steigimo kriterijai, o jų veiklos mechanizmas netinkamai sureguliuotas, todėl ir šių institucijų poveikis viešojo administravimo sistemai nėra efektyvus. Teisės aktuose, reguliuojančiuose Seimui atskaitingų institucijų veiklą paprastai nurodoma tokia minėtų subjektų kompetencija – prižiūrėti, audituoti, kontroliuoti, koordinuoti, vykdyti

⁶²¹ Jarašiūnas E., *supra* note 516, p. 73.

⁶²² Kondratienė V., *supra* note 607, p. 71.

⁶²³ Lietuvos Respublikos etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2414.

⁶²⁴ Šias institucijas sąlyginai galima suskirstyti į 4 grupes: 1) *Institucijos, užtikrinančios asmens teisių gynimą* (Seimo kontrolierių įstaiga, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Vaiko teisių apsaugos kontrolierių įstaiga); 2) *Institucijos, užtikrinančios valstybės nacionalinių interesų, politinės sistemos ir visuomenės apsaugą* (Valstybės saugumo departamentas, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras, Vyriausioji rinkimų komisija, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Nacionalinė sveikatos tarnyba); 3) *Institucijos, vykdančios viešojo administravimo subjektų atskirų veiklos sričių kontrolę* (Valstybės kontrolė, Lietuvos bankas, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Konkurencijos taryba, Privatizavimo komisija, Vertybinių popierių komisija; Ryšių reguliavimo tarnyba); 4) *Institucijos, globojančios nacionalines ir bendražmogiškas vertybes* (Lietuvos mokslų taryba, Etninės kultūros globos taryba, Valstybinė kultūros paveldo komisija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas, Žurnalistų etikos inspektoriatas tarnyba)“. (Kondratienė V., *supra* note, 607, p. 71.) Taip pat šiai institucijų grupei šiuo metu priskirta Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (pagaliau atradus Konstituciją atitinkantį šios institucijos Konstitucinį - teisinį statusą). Iš Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų sąrašo išbraukta Ryšių reguliavimo tarnyba.

atskirų sričių monitoringą (stebėseną), teikti ekspertines išvadas ir pasiūlymus, tirti ikiteismine tvarka pareiškėjų skundus ir prašymus dėl žmogaus pažeistų teisių ir laisvių, piliečių diskriminacijos, seksualinio priekabiavimo, taip pat tirti kitus blogo viešojo administravimo atvejus. Nors įstatymų leidėjas šioms institucijoms paveda vykdyti kitų valstybės institucijų veiklos kontrolę, tačiau šioms funkcijoms atlikti yra suteikiami tik rekomendacijų teikimo viešojo administravimo subjektams svarbai, kas nėra efektyvu.

Tikslinga aptarti, kokių sričių kontrolę paprastai vykdo Seimui atskaitingos institucijos? Viena iš svarbiausių valstybės prievolių - užtikrinti pagrindinių asmens teisių ir laisvių apsaugą bei prireikus imtis veiksmų, kai asmens teisės yra pažeidžiamos. Kaip pavyzdį pateiksime skundų, susijusių su žmogaus teisių pažeidimais, nagrinėjimo teisinį reguliavimą.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnyje nurodoma, kad piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai. Jų įgaliojimus nustato įstatymas. Seimo 2004 m. lapkričio 4 d. priimto Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnis buvo papildytas nuostata, suteikiančia Seimo kontrolieriams teisę „prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms“⁶²⁵. Tai išplėtė Seimo kontrolierių jurisdikcijos ribas ir suteikė jiems teisę ne tik tirti asmenų skundus, bet ir prižiūrėti bei vertinti valstybės institucijų pareigūnų veiksmus šioje srityje. Kokia yra šių normų įgyvendinimo praktika? Neretai, išnagrinėjus piliečių skundus Seimo kontrolierių įstaigoje ir konstatavus asmens teisių pažeidimus, kurie atsirado dėl valstybės tarnautojų ar kitų pareigūnų veiksmų ar neveikimo, Seimo kontrolieriai delsia kreiptis į teismą dėl kaltų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų ir/ar siūlyti prokurorui įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo, nors tokią jų teisę nustato Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 16 punkto nuostatos⁶²⁶. Paprastai apsiribojama tik išvadų ir rekomendacijų institucijoms teikimu, tačiau jos nėra privalomos, todėl neužtikrina efektyvaus pažeistų asmens teisių ir teisėtų interesų gynimo. Tikslinga Seimo kontrolierių veiklą reguliuojančiuose teisės aktuose įtvirtinti nuostatą, įpareigojančią Seimo kontrolierių ypač svarbiais valstybei ir visuomenei klausimais (nustačius įstatymo ir asmens teisių pažeidimus) kreiptis į Seimą, jei Seimo kontrolieriaus rekomendacijų per nustatytą terminą viešojo administravimo subjektas neįvykdė ir jų neįvykdymo nepagrindė teise.

Skundus taip pat tiria Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba (tikslinga teisės aktuose naudoti terminą „teisės“, nes galimybės ne tik moterų ir vyrų, bet apskritai kiekvieno iš mūsų yra skirtingos – V. K. pastaba.), tirianti pareiškėjų prašymus ir skundus dėl tiesioginės ar netiesioginės diskriminacijos ir seksualinio priekabiavimo⁶²⁷, dėl tiesioginės ar netiesioginės diskriminacijos dėl amžiaus, lytinės orienta-

⁶²⁵ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024; 2004, Nr. 170-6238.

⁶²⁶ *Ibid.*

⁶²⁷ Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 112-3100.

cijos, negalios, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų⁶²⁸. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga užtikrina, kad būtų laikomasi Lietuvos Respublikos pasirašytų tarptautinių sutarčių, Konstitucijos, Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo nuostatų, numatančių būdus ir priemones kovojant su vaiko teisių pažeidimais⁶²⁹. Kaip pastebi A. Urmonas „tiek moterų ir vyrų lygių galimybių ombudsmeno, tiek Vaiko teisių apsaugos ombudsmeno (dabar - Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba ir Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga – V. K. pastaba) tyrimo sritis neapsiriboja vien tik valstybės tarnautojų veiklos tyrimu. Kadangi neretai lygias vyrų ir moterų galimybes pažeidžia darbiniai santykiai, o vaiko teisės pažeidžiamos netgi šeimoje, šių specializuotų ombudsmenų veiklą reglamentuojantys įstatymai numatė galimybę tirti ne tik valstybės ir savivaldybių pareigūnų netinkamą veiklą, bet ir kontroliuoti privačių įmonių, nevyriausybinių institucijų bei organizacijų ir netgi privačių asmenų veiklą, dėl kurios gali būti pažeidžiamos žmogaus teisės ir jo teisėti interesai“⁶³⁰.

Nors institucijos ir gali turėti vienodą ar skirtingą teisinį statusą ir veikti tame pačiame ar skirtinguose valdymo lygmenyse, o jų pagrindinė veiklos sritis gali iš esmės nesiskirti (pvz., skundų dėl asmens pažeistų teisių nagrinėjimas administracine ar ikiteismine tvarka), tačiau tuo atveju būtina užtikrinti, kad institucijų įgaliojimai atitiktų institucijos teisinę padėtį ir jos paskirtį administracinės teisės sistemoje, kad būtų nustatytos aiškos kompetencijų ribos tarp viešąjį administravimą vykdančių ir jų veiklą kontroliuojančių institucijų. Subjektų įgaliojimų konkretinimas yra viena iš valstybinio valdymo kryptų, tačiau greta įžvelgtinos ir kitos tendencijos. Viešajame sektoriuje daugėja vykdomajai valdžiai nepavaldžių administracinės teisės subjektų, turinčių įgaliojimus jame veikti savo vardu atstovaujant viešą visuomenės interesą. Tokie institucinės kompetencijos persiskirstymai teisės teoretikų vertinami skirtingai. Manoma, kad didėjantis viešajame sektoriuje vykdomajai valdžiai nepavaldžių institucijų skaičius trukdo efektyviai Vyriausybės veiklai įgyvendinant įstatymus ir kitus teisės aktus. Taip pat pastebima, kad griežta ministerijų sistema nepajėgi rasti adekvataus sprendimo ypatingoms visuomenės problemoms, todėl daugelyje pasaulio šalių kuriamos specialios autonominės struktūros, pašauktos savarankiškai vykdyti tam tikras funkcijas ir spręsti konkrečius klausimus⁶³¹. Pvz., JAV tuo tikslu steigiamos nepriklausomos agentūros (*independent agencies*). Jos yra savarankiški teisinių santykių subjektai, tiesiogiai pavaldūs ne Prezidentui, bet Kongresui. Joms suteikti vykdomieji tvarkomieji ir teisėkūros įgaliojimai. Be to, jos turi teisę vykdyti ir kvaziteismines funkcijas – tirti ir priimti sprendimus teisiniuose – administraciniuose ginčuose, liečiančiuose privačių asmenų teises ir pareigas. Panašaus pobūdžio įgaliojimus turi Seimo kontrolierių, Lygių galimybių

⁶²⁸ Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 114-5115.

⁶²⁹ Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 33-807.

⁶³⁰ Urmonas A. Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos. *Jurisprudencija*, 2002, 26(16):93-94.

⁶³¹ Козырин А., М.А. Штатина М.А. *Административное право зарубежных стран*. Учебник, М.: Спарк, 2003, с. 58.

kontrolierių įstaigos bei Vaiko teisių apsaugos tarnyba. Užsienio mokslininkai mano, kad pagrindinės priežastys nepriklausomoms žinyboms kurtis – tai būtinybė užtikrinti nuo tiesioginės politinės įtakos nepriklausomą socialinių – kultūrinių paslaugų teikimą, ūkio sektoriaus valdymą, technologinių paslaugų gyventojams teikimą bei laisvų profesijų – teisininkų, gydytojų ir kitų specialistų veiklos reguliavimą⁶³². Pabrėžtina, kad valdymo sistemos decentralizavimas steigiant vykdomajai valdžiai – Vyriausybei nepavaldžias institucijas, nors ir žymi valdymo sistemos demokratizavimą, kartu iškelia klausimą ar vykdomajai valdžiai nepavaldžių ir greta kitų administracinės teisės subjektų veikiančių institucijų veikimas (kai įstatymų leidėjas jam pavaldiems subjektams suteikia ir viešojo administravimo funkcijas) gali būti nepriklausomas nuo Vyriausybės, turinčios konstitucinius įgaliojimus savarankiškai organizuoti vykdomosios valdžios institucinę sistemą parlamento priimtiems įstatymams įgyvendinti? Ar ši Įstatymų leidėjo intervencija į Vyriausybės veiklos diskrecijos lauką nepažeidžia valdžių atskyrimo principo?

Kitų valstybių patirtis (tiek anglosaksų, tiek kontinentinės teisės) pvz., Anglijos, JAV, Prancūzijos, Švedijos ir kt. rodo, kad motyvai naujai institucijai įsteigti turi būti pakankamai svarūs, įrodantys didesnę valdymo efektyvumą bei ekonominę naudą tenkinant valstybės nacionalinius interesus ir visuomenės poreikius, turi būti aiškiai apibrėžta išimtinė steigiamos institucijos kompetencija, nesukurianti kitų valstybės valdyme dalyvaujančių institucijų funkcijų dubliavimo, taip pat turi būti sudaromos galimybės naujai steigiamam subjektui pasinaudoti valstybės turtu ir ištekliais institucijos misijai ir tikslams pasiekti. Taigi, kitų valstybių patirtis rodo, kad naujo subjekto steigimas turi būti pagrįstas teise, visuomenės poreikiais ir valstybės interesais, gerai apgalvotas, jam turi būti suteikta išimtinė kompetencija spręsti konkrečius, visuomenės keliamus ir jai aktualius klausimus, kurių operatyviai negali išspręsti kiti viešojo administravimo subjektai. Taigi, turi būti aiškiai nustatytas naujai steigiamos institucijos teisinis statusas, o jos administracinė jurisdikcija - griežtai apibrėžta. Vadinasi, ir Seimas, steigdamas jam atskaitingus administracinės teisės subjektus kontrolinėms funkcijoms vykdyti turi nustatyti jų teisinę padėtį ir veiklos specifiką atitinkančius įgaliojimus ir nepriskirti jiems vykdomajai valdžiai ar viešojo administravimo institucijoms būdingų funkcijų.

Tikslus teisinį institucijos statusą atitinkančių funkcijų identifikavimas, remiantis subsidiarumo principu, ir jų priskyrimas administracinę kontrolę vykdančioms subjektams, yra itin svarbus, kadangi tuo būdu užtikrinamas efektyvesnis valdymo sistemos veikimas ir valdymo subjektų kontrolės vykdymas. Seimui atskaitingos institucijos padeda Seimui veiksmingiau įgyvendinti Vyriausybės veiklos priežiūrą, teikdamos Seimui objektyvią informaciją apie valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus. Seimui atskaitingos institucijos nepriskirtinos įstatymų leidžiamosios valdžios ir parlamentinės priežiūros institutui, kadangi pagal Konstituciją tik Lietuvos Respublikos Seimas gali leisti įstatymus ir prižiūrėti Vyriausybės veiklą.

⁶³² Alder J. *Constitutional and Administrative Law*. 1989, p. 225.

3.4. Subsidiarumo principo taikymas decentralizuojant Lietuvos valstybės valdymo sistemą

Subsidiarumo kaip recepcinio (iš EB teisės perimto) principo Lietuvos nacionalinėje teisėje paskirtis – optimizuoti valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemas, padidinant asmens teisių įgyvendinimo ir jų apsaugos veiksmingumą. Šie tikslai pasiekiami: (1) decentralizacijos būdu - racionaliai paskirsčius įgaliojimus skirtingo valdymo lygmens (valstybės ir savivaldos) institucijoms; (2) dekoncentracijos būdu - dalį įgaliojimų perdavus institucijų pavaldume ar jų reguliavimo srityje esantiems subjektams (valstybės ar savivaldybės įsteigta institucijai, įstaiagai, įmonei), kontroliuojant perduotų funkcijų įgyvendinimą; (3) valdymo demokratizavimo priemonėmis - į sprendimų priėmimą įtraukus visuomenę (vietos veiklos grupes, asociacijas, bendruomenes), kas prisidėtų prie vietos iniciatyvų plėtros ir pilietinės visuomenės ugdymo.

Subsidiarumo principo taikymas valstybės organizacijoje paprastai siejama su funkcijų valdyme dalyvaujantiems subjektams paskirstymu. Unitarinėje valstybėje (šiuo atveju ir Lietuvoje) šis funkcijų paskirstymas gali būti vykdomas decentralizavimo ir dekoncentravimo būdu. Tiek vienu, tiek kitu atveju, siekiama didesnio valdymo sistemos demokratizavimo, kad sprendimai būtų priimami kaip galima arčiau problemos sprendimo reikalaujančio lygmens. Todėl kyla poreikis valstybės valdyme įtvirtinti kelių lygmenų valdymo sistemą. Centralizacijos laipsnis valstybėje yra itin aukštas, kai visos valstybės ir jos sudėtinių dalių valdymą (įskaitant ir vietos reikalų tvarkymą) organizuoja centrinės valdžios institucijos, vietos valdžia nerenkama, savivalda neegzistuoja. Dalinė centralizacija arba dalinė decentralizacija – kai valstybėje veikia kelių lygių administracinio – teritorinio suskirstymo sistema ir viename (paprastai aukštesniame) valdymo lygyje valdymą organizuoja centrinė valdžia, kitame – teritorinės bendruomenės renkama vietos valdžia (pvz., Lietuvoje, Konstitucijos 123 str. pirma dalis⁶³³). Decentralizacija suprantama kaip dalies centrinės valdžios įgaliojimų perdavimas į žemesnį valstybės valdymo lygmenį, arba, kai valstybės teritoriniame vienetė gyventojai renka vietos ir /ar regiono valdžią, kuri turi teisę savarankiškai tvarkytis pagal įstatymus, leisti administracinius aktus. Decentralizuotoje unitarinėje valstybėje centrinės valdžios ir savivaldos institucijų funkcijos atribotos įstatymu. Kuo platesni įgaliojimai yra suteikti žemesnio valdymo lygmens institucijoms, tuo didesnis yra valstybės decentralizacijos laipsnis - daugiau galimybių priimant sprendimus atsižvelgti į vietos gyventojų poreikius arba pačią vietos bendruomenę įtraukti į sprendimų priėmimą. Decentralizuojant valdymą, funkcijos iš vieno lygmens perduodamos kito lygmens institucijoms. Unitarinėje valstybėje paprastai funkcijos iš centrinio valdymo subjekto perduoda žemesnio (regioninio ar vietos) lygmens valdymo subjektui, kuris jas įgyvendina atsižvelgdamas į konkrečios teritorijos gyventojų poreikius ir preferencijas. Pritaikius subsidiarumo principą atliktas valstybės valdymo sistemos decent-

⁶³³ Lietuvos Respublikos Konstitucija, supra note 228, p. 155.

ralizavimas leidžia valstybei maksimaliai tenkinti skirtinguose regionuose ar vietovėse gyvenančių atskirų asmenų ar visuomenės grupių specifinius poreikius ir užtikrinti šių poreikių įvairovę. Decentralizacija skatina ekonominį efektyvumą, sudarydama palankias sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka skirtingus vartotojų prioritetus⁶³⁴.

Pažymėtina, kad valdymo sistemos decentralizavimas Lietuvoje didžiąja dalimi vykdomas centrinėms valstybinio valdymo institucijoms įstatymu deleguojant funkcijas vykdyti vietos savivaldybėms. Nors valstybinės funkcijos į vietos lygmėnį perkeliamos laikinai ir bet kada valstybės institucijų gali būti susigrąžintos, tačiau pritaikius subsidiarumo principą atliktas valstybės valdymo sistemos decentralizavimas leidžia valstybei maksimaliai tenkinti skirtingus teritorijos gyventojų, atskirų asmenų ar visuomenės grupių specifinius poreikius ir užtikrinti šių poreikių įvairovę. Tuo atveju, kai teisės aktų nustatyta tvarka valstybės valdymo institucijų funkcijos yra perduodamos savivaldybėms, centrinės valdžios institucijos vykdo perduotų valstybinių funkcijų administracinę kontrolę. Bet kurių (ne tik valstybinių) perduotų funkcijų įgyvendinimas yra subsidiarus, nes šių teisinių santykių dalyviai yra atsakingi už tinkamą jų įgyvendinimą. Funkcijas perdavusi institucija atsako už jų finansavimą ir įgyvendinimo kontrolę, perduotas funkcijas įgyvendinantis subjektas - už jų įgyvendinimo organizavimą bei ataskaitos pateikimą funkcijas delegavusiai institucijai. Tikslinių lėšų panaudojimo kontrolę valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti gali atlikti ir kiti administracinės teisės subjektai (pvz., Lietuvoje tai atlieka Valstybės kontrolė⁶³⁵).

Mokslinėje literatūroje „dekoncentracija – dalies valstybinių įgaliojimų perdavimas iš centro paskirtiems pareigūnams, o taip pat to paties lygmens valdžios skaidymas“⁶³⁶, „dekoncentravimas - tai teisės aktais pagrįstas funkcijų perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritorinio valdymo subjektams, neturintiems savivaldos teisių.“⁶³⁷ Galima būtų pritarti šiam apibrėžimui, iš dalies jį patikslinus. Valdymo galių išskaidymas - jų perdavimas iš centrinio padalinio į teritorinį (iš centro į periferiją) gali būti vykdomas perduodant dalį įgaliojimų ne tik iš centrinių valstybės, bet ir iš centrinių savivaldybės valdymo subjektų teritoriniams valdymo (to paties lygmens) subjektams. Būtent toks funkcijų perdavimas ir buvo įvykdytas Lietuvos žemės ūkio sektoriuje 2006 m., kai valstybinių, deleguotų savivaldybėms, žemės ūkio funkcijų įgyvendinimas savivaldybėse buvo dekoncentruotas – valstybinės funkcijos, kurias vykdė savivaldybių administracijų centriniai padaliniai (žemės ūkio skyriai), buvo perduotos vykdyti savivaldybių administracijų teritoriniams padaliniams (seniūnijoms). Tokiu būdu į valdymo sistemą implikavus subsidiarumo principą, norimas rezultatas buvo pasiektas – išplėtotas institucijų tinklas paslaugas teikti arčiau žmonių (plačiau - kitoje disertacijos dalyje aptariant vietos savivaldos institutą).

⁶³⁴ Кондратене В., *supra* note 31. c. 34.

⁶³⁵ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51 1243.

⁶³⁶ Евдокимов В.И., Старцев Е.Ю., *Местные Органы Власти*, М., Спартак, 2001, c. 13.

⁶³⁷ Žilinskas G. *Valstybės valdžios politinė - teritorinė organizacija ir jos formos*. Viešasis administravimas, Red. A. Raipa, Kaunas: Technologija, 2001, p. 32.

Lietuvoje, vadovaujantis subsidiarumo principu ir siekiant pertvarkyti valstybės valdymo institucinę sistemą, buvo priimtas ne vienas teisės aktas, parengta ne viena valdymo reformos koncepcija ar krašto subalansuotos plėtros strategija⁶³⁸. Pvz., siekiant įgyvendinti Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinto subsidiarumo principo taikymą, buvo priimta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje⁶³⁹, kurioje numatytos priemonės atskirose viešojo administravimo plėtros srityse, kaip racionaliau paskirstyti funkcijas tarp valstybinio ir nevyriausybinių sektorių, skatinant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę, rūpintis geresnio reglamentavimo principų taikymu, tęsti viešojo administravimo humanizavimą ir administracinės naštos piliečiams mažinimą, užkirsti kelią korupcijai valdžios institucijose. Iš čia numatytų priemonių įvairiose valstybės ir savivaldybių institucijose buvo įdiegtas „vieno langelio“ principas, taip pat, pakeitus teisės aktus, sumažinta administracinė našta piliečiams (pvz., iš piliečių nereikalaujama teikti duomenis institucijoms, jei šiuos duomenis jos gali gauti iš kitų viešosios teisės subjektų arba kai duomenys yra informacinėse sistemose (registruose ir kt.). Plėtojant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę, įstatymuose ar kituose teisės aktuose įtvirtinta valstybės ir savivaldybių institucijų pareiga priimant sprendimus tartis su socialiniais partneriais (atskirų sričių asociacijomis), juos įtraukiant į darbo grupes ir pan.

Taip pat buvo priimta ir Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, kurioje be kitų, buvo nustatyti tokie tikslai: „7.1. atskirti skirtingų valdymo lygių viešojo administravimo subjektų funkcijas ir padalyti jų įgaliojimus remiantis nacionalinių interesų ir savivaldos principų derinimu; 7.2. tobulinti valdymą – jį dekoncentruoti ir decentralizuoti; 7.3. nustatyti optimalius centrinio valdymo institucijų, apskrityse veikiančių institucijų ir savivaldybių institucijų ryšius. 8. Kad būtų pasiekti šios Koncepcijos 7 punkte nurodyti tikslai, reikia tobulinti Lietuvos viešojo administravimo sistemą įvairiomis kryptimis ir atskirais etapais (dekoncentruoti ir decentralizuoti taip pat ir centrinio valdymo institucijų vykdomas funkcijas), <...> 11. Viešojo administravimo sistemos tobulinimas vykdomas remiantis subsidiarumo principu: aukštesnio valdymo lygio viešojo administravimo subjektams vykdomo funkcija perduodama tuomet, jeigu ją neracionaliai (neekonomiškai, neefektyviai, nerezultatyviai, nekokybiškai) vykdo žemesnio valdymo lygio viešojo administravimo subjek-

⁶³⁸ 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, kuriame subsidiarumo principo paskirtis – paskirstyti įgaliojimus tarp valstybės centrinių (ministerijų ir kt.), teritorinių (apskričių) valdymo ir vietos savivaldos subjektų; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 89-4029, kuriame subsidiarumas atlieka subalansuotos plėtros procesų valdymo funkciją; Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. IX - 1700 „Dėl Valstybinės švietimo strategijos 2003 - 2012 metų nuostatų“, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 3216, kuriame subsidiarumo principas taikomas švietimo sistemos valdymui decentralizuoti ir dekoncentruoti (švietimo įstaigų pavaldumui – valstybės ar savivaldybėms nustatyti).

⁶³⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 69-2399.

tai.<...>⁶⁴⁰ Tiek tikslai, tiek uždaviniai Konceptijoje yra aiškiai apibrėžti. Numatyti ir šios Konceptijos įgyvendinimo etapai: „13.1. Pirmasis etapas – kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimas, decentralizavimas ir kai kurių valstybinių funkcijų perskirstymas – 2003-2004 metai. 13.2. Antrasis etapas – kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimas, atsakomybės už kai kurių funkcijų vykdymą perskirstymas tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių bei apskrities valdymo demokratizavimas – nuo 2005 m. liepos 1 dienos. 13.3. Trečiasis etapas – tolesnis apskrities valdymo demokratizavimas – terminas priklausys nuo antrojo etapo rezultatų.“⁶⁴¹ Tik nedaugelis šios koncepcijos nuostatų buvo įgyvendinta (pvz., 6.3. punktas⁶⁴²), be to, ir jos įgyvendinimo etapai būdavo nuolat nukeliami pakeičiant Vyriausybės nutarimą, o Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. birželio 25 d. Nr. 660 nutarimu visi Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai, susiję su Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija ir jos įgyvendinimo etapais buvo pripažinti netekusiais galios⁶⁴³. Kadangi atsisakyta valdymo sistemos decentralizavimą ir dekoncentravimą nustačiusio dokumento, 2009 m. liepos 1 d. panaikintų apskričių viršininkų administracijų funkcijos vėl gražintos valstybės centrinio valdymo subjektams, taip ir neperdavus jų savivaldybėms.

Derėtų pateikti dar vieną su valdymo centralizavimu susijusį pavyzdį. Atsižvelgiant į tai, kad žemės klausimai visais laikais buvo ir yra aktualūs, todėl subsidarumo principo taikymo kontekste į šios srities administravimą derėtų pažvelgti atidžiau. Pvz., panaikinus apskričių viršininkų administracijas, iš esmės visos jų vykdytos žemės funkcijos (valstybinės žemės valdymo, žemės gražinimo, piliečių skundų nagrinėjimo ir kt.) buvo perduotos Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo⁶⁴⁴

⁶⁴⁰ 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.

⁶⁴¹ *Ibid.*

⁶⁴² *Ibid.*, Konceptijos 6.3. punkte numatyti tikslai „2001 metų pabaigoje pasirinktas dalinis pertvarkymo būdas: remiantis subsidarumo principu, dalį apskrities viršininko įgaliojimų, kuriuos vykdė jau esantys savivaldybėse apskrities viršininko administracijos teritoriniai padaliniai, perduoti vykdyti savivaldybėms. Įstatymais nuo 2002 m. sausio 1 d. savivaldybėms iš apskričių viršininkų administracijų perduota vykdyti dalies statybos leidimų išdavimo funkcija (Lietuvos Respublikos statybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas (*Valstybės žinios*, 2001, Nr. 101-3598), nuo 2002 m. balandžio 1 d. – kai kurios funkcijos žemės ūkio srityje (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 17, 19, 21 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas (*Valstybės žinios*, 2001, Nr. 110-3984), Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymas (*Valstybės žinios*, 2001, Nr. 112-4088) iš esmės buvo įgyvendinti. 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.

⁶⁴³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. birželio 25 d. Nr. 660 nutarimas „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“, *Valstybės žinios*, 2009.07.02, Nr. 79-3289

⁶⁴⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, *Valstybės žinios*, Nauja įstatymo redakcija: *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 41(1)-1131, LR Konstitucinis Teismas (Nutarimas 1999 11 23, *Valstybės*

26 str. už žemės ūkio sritį yra atsakingas Žemės ūkio ministras, todėl perduodant dalį administravimo funkcijų vykdyti ministerijos pavaldume ar jos reguliavimo srityje veikiančiai institucijai, jų įgyvendinimo kontrolę privalo užtikrinti funkcijas perdavęs subjektas. Deja, teisinis reguliavimas, įtvirtintas kituose teisės aktuose (pvz., Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatyme⁶⁴⁵, Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatuose⁶⁴⁶), šiai tarnybai priskiria ne tik dalyvavimą politikos formavime (rengti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus), bet ir šios politikos (teisės aktų) įgyvendinimą (administracines funkcijas), taip pat teisės aktų įgyvendinimo kontrolę. Nors bendrieji viešojo valdymo principai draudžia politikos formavimo (nors ir dalinį), administravimo ir kontrolės funkcijų apjungimą, tačiau toks teisinis reguliavimas Lietuvoje veikia ne pirmą dešimtmetį. Apskričių funkcijų perdavimas Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos tik dar labiau padidino įgaliojimų koncentraciją. Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos pagal jos veiklą reglamentuojančius Nuostatus dalyvauja formuojant ir įgyvendina valstybės politiką, žemės tvarkymo ir administravimo, žemės reformos, žemėtvarkos planavimo, nekilnojamojo turto kadastro, apskaitos, geodezijos, kartografijos, valstybinių georeferencinių erdvių duomenų rinkinių rengimo bei Lietuvos erdvinės informacijos infrastruktūros kūrimo srityse. Jai taip pat pavesta vykdyti valstybinės žemės gražinimą, sklypų pardavimą, perdavimą, neatlygintą jų naudojimą, išnuomojimą bei kitas Nuostatuose įtvirtintas ne mažiau svarbias funkcijas, susijusias su žemės tvarkymu, administravimu ir kontrolės įgyvendinimu. Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus pagal kompetenciją išleisti įsakymai ir kiti jais patvirtinti teisės aktai yra privalomi struktūriniais padaliniais, kitoms valstybės institucijoms, savivaldybėms, juridiniams bei fiziniams asmenims⁶⁴⁷. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo⁶⁴⁸ 18 str. suteikia šiai institucijai teisę administracine ir ikiteisminio ginčo tvarka nagrinėti asmenų skundus, kurie neabejotinai susiję su Nacionalinės žemės tarnybos administracinių funkcijų vykdymu žemės tvarkymo ir administravimo srityje. Ji taip pat atstovauja Vyriausybę, Žemės ūkio ministeriją visų lygių teismuose bylinėjantis su asmenimis, Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme svarstant Vyriausybės nutarimų neatitiktį Konstitucijai ir įstatymams bei valdymo institucijose derinant teisės aktų projektus ar taikant teisę, teikia išvadas teismams ir prokuratūrai (dėl viešojo intereso galimo pažeidimo), o pagal Vyriausiojo administracinio teismo suformuo-

žinios, 1999, Nr. 101-2916), *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 92-2843 (2000 10 31), 2002, Nr. 41-1527, 2003, Nr. 10-342, 2006, Nr. 17-596.

⁶⁴⁵ Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 24-635, *Nauja įstatymo redakcija*, 1997, Nr.69-1735, 2010, Nr. 72-3618.

⁶⁴⁶ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. birželio 29 d. įsakymas Nr. 3D-600 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 52-1852; 2008, Nr. 150-6122, 2010, Nr.79-4091.

⁶⁴⁷ *Ibid.*

⁶⁴⁸ Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 24-635, *Nauja įstatymo redakcija*, 1997, Nr.69-1735, 2010, Nr. 72-3618.

tą praktiką⁶⁴⁹ skundas paliekamas nenagrinėtu, jei jo nenagrinėjo Nacionalinė žemės tarnyba (Žemės ūkio ministerijos skundo nagrinėjimas teismuose nėra pripažįstamas). Kaip minėta, pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo⁶⁵⁰ 26 str. už žemės ūkio sritį yra atsakingas Žemės ūkio ministras, tačiau atsakyti piliečiams už beveik 20 metų besitęsiantį (moralės principus ir konstitucines teises pažeidžiantį) žemės gražinimą jam netenka, nes visą asmens teisių įgyvendinimo ir pažeistų teisių gynimo procesą kontroliuoja Nacionalinė žemės tarnyba, kuri ne tik rengia šią sritį reglamentuojančius teisės aktų projektus, bet ir juos įgyvendina, taip pat vykdo jų įgyvendinimo kontrolę. Manytina, tuo yra pažeidžiamas subsidiarumo (funkcijų atribojimo) principas, taip pat administravimo procesas, leidžiantis vienoje institucijoje sutelkti dalinį politikos formavimą, jos įgyvendinimą ir kontrolės funkcijas.

Iš pateiktos teisinio reglamentavimo analizės matyti, kad subsidiarumo principas nors ir yra inkorporuotas į nacionalinę teisės sistemą (jo sąvoka įtvirtinta Viešojo administravimo įstatyme ir kt. teisės aktuose), tačiau jo įgyvendinimo praktika nėra veiksminga, nes bet kurios normos ar principo įtvirtinimas teisėje turi būti paremtas administraciniu, finansiniu ir kontrolės įgyvendinimo mechanizmu. Subsidiarumo principo taikymas valstybės valdymo sistemai decentralizuoti ir dekoncentruoti yra taikomas nepakankamai efektyviai, nes nėra sukurtas subsidiarumo principo taikymo kontrolę užtikrinantis teisinis ir institucinis reguliavimas.

⁶⁴⁹ Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas nurodė, kad ginčams, kurie atsirado iki priimančio sprendimą dėl nuosavybės teisių atkūrimo, yra nustatyta išankstinė ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka. Kadangi Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas ir jį įgyvendinantis Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 29 d. nutarimas Nr. 1057 yra specialieji teisės aktai, palyginti su Žemės reformos įstatymu, nustatant ikiteismine tvarka nagrinėjamų ginčų pobūdį ir ribas, būtina vadovautis specialiosiomis teisės normomis. Žemės reformos įstatymo 18 straipsnio 2 dalies normos šiais atvejais taikomos tiek, kiek jos nurodo institucijas, įgaliotas spręsti tokio pobūdžio ginčus, ir pačią ginčų nagrinėjimo tvarką. Pagal Žemės reformos įstatymo 18 straipsnio 2 dalį išankstinio ginčų sprendimo ne teisme tvarka skundus nagrinėja apskričių viršininkai ir Vyriausybės įgaliota institucija – Nacionalinė žemės tarnyba. Teismas taip pat pabrėžė, kad dėl ginčų, kilusių priėmus sprendimą dėl nuosavybės teisių atkūrimo, asmuo gali tiesiogiai su skundu kreiptis į teismą. 2003 m. birželio 23 d. nutartis byloje Nr. A8-406/2003 pagal trečiojo suinteresuoto asmens Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Miesto plėtros departamento apeliacinį skundą administracinėje byloje V. I. Andrejevskij, D. Stankevič v. Vilniaus apskrities viršininko administracija, Vilniaus miesto savivaldybė, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, *Justitija*, 2003, Nr. 5 (47)ISSN 1392-5709, [žiūrėta 2011-01-23] <http://www.justitia.lt/magazine.php?open=zurnalai&sub=straipsnis&straipsnio_id=768&zurnalas=Juztitia&tem=Administracin%EB%20teis%EB.%20Administracinis%20procesas&zur_id=49>

⁶⁵⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 43-772, Nauja įstatymo redakcija, 1998, Nr. 41(1)-1131, LR Konstitucinis Teismas (Nutarimas 1999 11 23, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 101-2916), 2000, Nr. 92-2843 (2000 10 31), 2002, Nr. 41-1527, 2003, Nr. 10-342, 2006, Nr. 17-596.

3.5. Subsidiarumo principo vieta reguliuojant regioninį valstybės valdymą

Subsidiarumo principo institucionalizavimas valstybės valdyje – tai įgaliojimų skirtingo lygmens institucijoms paskirstymas, leidžiantis pasiekti sprendimų poveikio atitikties problemų mastui pusiausvyrą, kitaip tariant, užtikrinti priimamų sprendimų maksimalų veiksmingumą visose valstybės valdymo grandyse. Akivaizdu, kad valdymo efektyvumui pasiekti valstybinio valdymo lygmens nepakanka, todėl subsidiarumas tampa pagrindiniu principu vietos savivaldai žemiausioje valdymo grandyje institucionalizuoti⁶⁵¹. Šiuolaikinėse valdymo sistemose šis principas yra laikomas veiksmingu instrumentu sprendimams žemesniame nei valstybinis, bet aukštesniame nei vietinis valdymo lygmuo priimti, taip sukuriant realias prielaidas regioninei dimensijai valstybės teritorinėje – administracinėje sistemoje įtvirtinti. Regioninio lygmens valstybės valdymo sistemoje institucionalizavimas grindžiamas tolygios (subalansuotos) krašto teritorinės plėtros poreikiu bei regioną atitinkančios politikos įgyvendinimu. „Šiuolaikinė regioninė politika yra teritoriškai ir hierarchiškai diferencijuotas šalies socialinės, ekonominės bei ekologinės raidos ir krašto tvarkymo reguliavimas siekiant visapusiškai išnaudoti vietos sąlygų ypatumus bei turimus privalumus, išsaugoti regionų savastį bei sušvelninti gyvenimo kokybės regionines disproporcijas“⁶⁵². Regiono, kaip teritorinio - administracinio (ar politinio) vieneto valstybės organizacijoje išskirimas sudaro realias prielaidas atsižvelgti į specifinius regiono gyventojų poreikius, kuriems tenkinti vietinio valdymo lygmens nepakanka, o valstybinis valdymo lygmuo šiuos poreikius niveliuoja. Subsidiarumo principo institucionalizavimas regioninio ir vietos valdymo lygmens institucijose turi aiškiai apibrėžtus tikslus – atsižvelgti į konkrečios teritorijos gyventojų specifinius poreikius, užtikrinti sprendimų priėmimą arčiausiai žmonių ir įtraukti bendruomenę į vietos problemų sprendimą. Šiems tikslams pasiekti būtina trijų valdymo lygmenų sistema ir subsidiarus įgaliojimų įgyvendinimo mechanizmas, įpareigojantis skirtingo lygmens institucijas ne tik veikti apibrėžtos kompetencijos ribose, bet ir būti vieningos skirtinguose valdymo lygmenyse funkcionuojančios institucinės sistemos sudedamąją dalimi.

Europos Sąjunga skiria išskirtinį dėmesį regioninei politikai, padedančiai pasiekti sprendimų veiksmingumą visose valstybės valdymo grandyse, nes „efektyvus valstybės valdymas sukuria realias prielaidas tolygiai visos valstybės ir konkrečių

⁶⁵¹ Teritoriniams dariniams (administraciniams – teritoriniams vienetams) apibrėžti Europos valstybėse naudojamos skirtingos sąvokos. Prancūzijoje – *collectivités locales* arba *territoriales*, Portugalijoje – *autarquias locais*, Ispanijoje – *entes territoriales*, o anglosaksų valstybėse – *local authorities*. Lietuvoje vietos savivalda suprantama kaip įstatymo nustatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių, kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai, savitvarka ir sava-veiksmiškumas pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Minėtos teritorinės bendruomenės yra savivaldos teisės subjektai ir Konstitucijoje vadinamos savivaldybėmis (vietos savivaldybėmis).

⁶⁵² Kavaliauskas P., *Lietuvos teritorinės sandaros tobulinimo įvertinant istorinius ir etnokultūrinius veiksnius*, Etninė kultūra, Etninės kultūros globos tarybos informacinis leidinys, 2004, p. 44.

jos teritorinių darinių socialinei ir ekonominei raidai⁶⁵³. Ir nors Europos Sąjunga tiesiogiai nesikiša į valstybių - narių teritorijų regionalizavimo klausimus, tačiau aktyviai remia pastangas išsaugoti Europos identitetą - kultūrų ir regionų įvairovę (tai įtvirtinta ES sutarties preambulėje, 126 str., 128 str. ir kt. str.⁶⁵⁴). Europos Bendrija prisideda prie valstybių narių kultūrų klestėjimo, taip pat gerbia jų tautinę ir regioninę įvairovę, kartu išskeldama bendrą kultūros paveldą⁶⁵⁵. ES sutartyje įtvirtintos nuostatos laikytinos pagrindinėmis nacionalinių valstybių politikos gairėmis, kurių įgyvendinimui turėtų būti skiriama ypatinga reikšmė.

Nors šiuolaikinių valstybių teritorinėje – administracinėje sistemoje be valstybinio lygmens paprastai išskiriamas ir vietos valdymo lygmuo, kuriame veikia tiek teritoriniai valstybinio valdymo subjektai, tiek vietos savivaldos institucijos (teritorinės savivaldybės), tačiau šių dviejų lygmenų operatyviam šiuolaikinės visuomenės problemų sprendimui akivaizdžiai nepakanka - juose veikiančių institucijų įgaliojimų apimtis ne visuomet atitinka problemų sprendimo mastui. Spendžiant problemas valstybiniu lygiu gali būti neįvertintos individualios gyventojų preferencijos, o sprendimų priėmimas vietos lygmeniu gali pareikalauti didesnių ekonominių sąnaudų. Pagaliau ir centrinių valdžios institucijų veikla žemesniuose valdymo lygmenyse riboja teritorinių savivaldybių iniciatyvas. Trijų valdymo lygmenų valstybėje sukūrimas skatina paskirstyti valdžios įgaliojimus atsižvelgiant į specifinius visuomenės poreikius ir interesus. Ši valdymo sistema sukuria teises prielaidas subsidiarumui valdymo sistemoje implikuoti, kurio pagalba ne tik skatinamas valdžios institucijų tarpžinybinis bendradarbiavimas, bet ir visuomenės įtraukimas į valstybės valdymą⁶⁵⁶.

Subsidiarumo principo koncepcijos pasirinkimas regioniniam lygmeniui valstybės valdymo sistemoje institucionalizuoti ir subjektų įgaliojimams šiame valdymo lygmenyje paskirstyti tiesiogiai priklauso nuo teisinės aplinkos - šalies konstitucijoje ir /ar įstatyme įtvirtintos valstybės sandaros formos, teritorinės administracinių vienetų sistemos. Vadinasi, nacionalinė teisė yra tas pagrindas, kuriuo remiantis valstybės organizacijoje institucionalizuojamas regioninis valdymo lygmuo ir teritorinė savivalda, kuriama ir įgyvendinama nacionalinė regioninė politika visos valstybės mastu. Lietuvoje kaip vienoje iš ES narių regioninė politika turi būti grindžiama ES teisėje įtvirtintais – federalizmo, subsidiarumo, valdymo sistemos demokratizavimo, decentralizavimo, savivaldos ir kt. principais, kuriais remiantis gali būti determinuota centralizuota unitarinės valstybės valdymo sistema, joje išskiriant ir regioninį lygmenį sprendimų veiksmingumui visose valdymo grandyse pasiekti.

Subsidiarumo principas yra ta priemonė, kuri gali padėti subalansuoti valdžios galių perteklių aukščiausiam valstybės lygyje ir kompensuoti įgaliojimų trūkumą

⁶⁵³ Kondratienė V., Lietuvos valstybės regioninė politika ir valstybės valdymas atsižvelgiant į Europos patirtį. *Justitia*, 2003, Nr. 6 (48):52.

⁶⁵⁴ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:LT:PDF>>

⁶⁵⁵ Europos Sąjunga steigimo dokumentų rinktinė, *supra* note 352, p. 251.

⁶⁵⁶ Кондратене В., *supra* note 31. c. 43.

vietos lygmenyje, sprendimus perkeltiant į regioninį lygmenį, kuriame ši galia įgytų pusiausvyrą – atitiktų regioninio lygmens reikalaujančių problemų mastą, todėl jų sprendimas turėtų būtų veiksmingas (visuomenės preferencijų, administravimo sąnaudų ir finansinių išlaidų prasme). Subsidiarumo principas regioninės dimensijos pagalba leidžia subalansuoti mažesnės dalies (mažiausio valstybės socialinio darinio - vietos savivaldos) santykį su visuma (valstybe). Būtent valdžios galios subalansavimas regioniniame lygmenyje leidžia apsaugoti mažiausių socialinių darinių teises savarankiškai tvarkytis, nes vietos savivaldos subjektų įgaliojimai yra per menki valstybės galiai atsverti. Regioninio lygmens valstybėje sukūrimas neabejotinai keičia pačios valdymo sistemos funkcionavimą - ją decentralizuoja ir demokratizuoja, leidžia optimaliau paskirstyti institucijų kompetencijas skirtinguose valdymo lygiuose. Tačiau šioms veiksmams atlikti būtina aiški regiono samprata, sudaranti prielaidas pasirinkti teisingą subsidiarumo principo taikymo koncepciją valdžios galioms skirtingose valdymo lygmenyse atriboti, institucijų bendradarbiavimui užtikrinti bei visuomenei į sprendimų priėmimą įtraukti.

Siekiant išsiaiškinti ir suprasti, kas yra regionas, būtina trumpai aptarti kaip regionas apibrėžiamas mokslinėje literatūroje, kaip jis suprantamas Europos valstybėse, kokią regiono sampratą įtvirtina Lietuvos įstatymai. Regiono termino apibrėžimas, jo teisinė padėtis ir funkcinė paskirtis įvairiose valstybėse kiek skirtinga, tačiau esminiai jo sampratos požymiai yra tie patys. Regiono apibrėžimui svarbi visuma, kurios dalimi jis laikomas, todėl jo samprata skirsis jį apibrėžiant skirtingose teritorinėse erdvėse (pasaulio, valstybės ar valstybės vidinės struktūros mastu).

Manoma, kad regiono (lot. *regio*) sąvoka kildintina iš antikinės Romos, kurio „pradinė žodžio reikšmė galėjo būti susijusi su *krypties* supratimu, o tik vėliau kaip kokios nors teritorijos – miesto dalies, landšafto srities sąvoka“⁶⁵⁷, taip pat regiono kilmės samprata siejama su žodžio „šalis, kraštas – didelis savitas teritorinis vienetasis (gamtinis, ekonominis, politinis)“⁶⁵⁸ reikšme. Regionas suprantamas kaip kokios nors teritorijos (erdvės) stambi (didelė) dalis⁶⁵⁹, pvz., globalioje erdvėje, „kai norima turėti įvairių lygmenų teritorinę sistemą, pvz., ekologinio monitoringo, ją suskirstome į globalinį, regioninį ir lokalinį lygius“⁶⁶⁰. Konceptualumu pasižymi N. Lange pateikta regiono samprata, kai regionas suvokiamas kaip žmonių bendruomenės teisinės sąmonės, socialinės būties ir istorinės raidos sintezė. Anot mokslininko, regionas – tai trijų ilgalaikių sąlygų – istorijos, kultūros ir ūkio (ekonomikos) suformuota homogeninė sistema⁶⁶¹, kurioje visi dėmenys vienodai reikšmingi, nes tik būdami vienumoje šią visumą gali išreikšti. Su minėtu požiūriu sutampa ir vokiečių mokslininko H. Klatt nuomonė. Pagal jo parengtą modelį „Europos Są-

⁶⁵⁷ Čaplikas V., *supra* note 172, p. 10.

⁶⁵⁸ Vaitkevičiūtė V., *supra* note 32, p. 897.

⁶⁵⁹ Čaplikas V., *supra* note 172, p. 10.

⁶⁶⁰ Čaplikas V., Vartiainen J., Europos vienybės siena. Nauja konceptualinė Lietuvos pasienio regionų ir Suomijos Šiaurės Karelijos bendradarbiavimo programa LAGRA//Suomija (Lietuvos-Suomijos draugijos leidinys). – 2004, geg. Nr. 1(29), p. 10.

⁶⁶¹ Čaplikas V., *supra* note 172, *op., cit.*, p. 15.

jungos savivaldos regiono formavimosi pagrindiniai veiksniai – struktūriniai klodai”. Sudarant regioną svarbūs šie kriterijai: Valdymo bruožai; Papročiai. Buitis; Statiniai. Architektūra; Etnokultūra; Tautosaka. Mitologija; Kalbiniai ypatumai; Istorinė raida; Gamtinės savybės; Geologinė sandara⁶⁶². Pateikti regiono išskyrimo kriterijai rodo, kad regiono teritorijai susidaryti turi reikšmės visuomenės teisine sąmone ir teisės tradicijomis pagrįstas valstybės valdymas bei sociokultūrinė ir ekonominė jos aplinka. Šiuos regionui reikšmingus kriterijus suvokė ir Lietuvos mokslininkai. Etnografinėmis tradicijomis pagrįstą Lietuvos valstybės regionavimo modelį - suskirstymą į keturis etnografinius regionus (žemes), siekta realizuoti ir Lietuvoje 1991 m. priėmus Aukščiausiosios Tarybos nutarimą Nr. I-1551 “Dėl Lietuvos Respublikos administracinio- teritorinio padalinimo projektų“, kuriuo Vyriausybė buvo įpareigota pateikti siūlymus dėl galimybės suskirstyti Lietuvos teritoriją į istorines - etnografines žemes, joms nepriskiriant administracinių funkcijų⁶⁶³. Reikšmingas ir prof. A. Vyšniauskaitės 1985 m. parengtas žemėlapis „Istorinio – etnografinio Pabaltijo atlasas“ (rusų kalba- V. K. pastaba), iš kurio matyti viso Pabaltijo tradicijos išplitimo panorama. Pagaliau ir Etninės kultūros globos tarybos (atskaitingos Lietuvos Respublikos Seimui) tituluotų mokslininkų (akademikų, profesorių ir kt.) 2003 m. parengtas Lietuvos etnografinių regionų ir jų ribų nustatymo žemėlapis bei Tarybos 2003 m rugsėjo 17 d. patvirtinta rekomendacija „Dėl etnografinių regionų ribų nustatymo“⁶⁶⁴ galėjo padėti teritorinėje – administracinėje sistemoje įtvirtinti kultūrinį tautos arealą. Tokį kelią pasirinko Vokietija, Lenkija, Latvija, Suomija ir daugelis kitų Europos valstybių. Deja, tuometinė Lietuvos valdžia (ypač Kultūros, vėliau Vidaus reikalų ministerijos) visai bandė atsiirti nuo integralaus (istorijos eigoje susiformavusių bendruomenės etnokultūrinių, socialinių ir ekonominių interesų bendrumu grindžiamo) požiūrio į Lietuvos teritorijos administracinį suskirstymą, nors toks teritorijos regionalizavimas ir atitiko Europos (ir pasaulio) valstybių regioninės politikos principus. Pastangos išsaugoti savitumu pasižyminčius Europos regionus - tai pačios Europos identiteto išsaugojimas bei bandymas globalioje erdvėje išlaikyti pusiausvyrą tarp kultūrų niveliavimo ir tautinio identiteto apsaugos. Šiam balansui įtvirtinti Europos Sąjungoje pasitelkiamas subsidiarumo principas, reikalaujantis išsaugoti kultūrų bei regionų įvairovę ir globalioje erdvėje nenustelbti savitumu pasižyminčių darinių. Jis, kaip visumą integruojanti priemonė, harmonizuoja dalies santykį su visuma, padėdamas išsaugoti įvairovę vienovėje. Deja, galimybė panaudoti Lietuvos regionų identitetą efektyviam valstybės teritorijos regionavimui ir institucinės sistemos valdymui (skirtingai nei daugelyje Europos šalių) nėra suprantamas įvairių valdymo sistemos „saulėteklių“ ir „saulėlydžių“ reformų iniciatoriams. Būtent teritorijos „etnokultūri-

⁶⁶² Kondratienė V. *Lietuvos regioninė politika Europos patirties kontekste*. Lietuvos regioninė politika ir teritorinės sandaros tobulinimo problema. 2004 m. balandžio 14 d. konferencijos medžiaga, Vilnius, 2004, p. 36.

⁶⁶³ Petras Gaučas, Lietuva: Žemaitija, Aukštaitija, Suvalkija, Dzūkija, *Lietuvos aidas*, 1992.

⁶⁶⁴ Etninės kultūros globos tarybos 2003 m rugsėjo 17 d. Nr. 1 rekomendacija „Dėl etnografinių regionų ribų nustatymo“, *Etninė kultūra*, Etninės kultūros globos tarybos informacinis leidinys, 2004, p. 96.

nis pagrindas suteikia regionui svarų mobilizacinį potencialą ir konstruoja patikimą politinę vienybę⁶⁶⁵. Ekonominių, socialinių ir etnokultūrinių interesų bendrumu grindžiamų regionų valstybėje formavimas - tai potencialių vietos ir regionų bendruomenių pajėgumų (turizmo, tradicinių amatų, kt. ekonominių veiklų) panaudojimas krašto socialiniam – ekonominiam gerbūviui kurti. Manytina, kad regionas valstybės organizacijoje turi būti suprantamas ne tik kaip administracinėms reikmėms tarnaujanti priemonė, bet ir kaip kultūrinės savasties išsaugojimo instrumentas, padedantis mobilizuoti visos teritorinės bendruomenės pastangas. Subsidiarumo principo institucionalizavimas regioninėje dimensijoje, kurioje atskiri jos elementai nesudaro vienas kitą papildančios visumos, yra itin reikšmingas visos valstybės teritorinės ir institucinės sistemos funkcionavimui, tolygiai (subalansuotai) krašto teritorijos socialinei - ekonominei plėtrai.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nurodoma, kad savivaldos teisė yra laiduojama įstatymo nustatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas (Konstitucijos 119 str.)⁶⁶⁶. Minėtas Konstitucijos straipsnis nenurodo, kokio lygmens – regioninę ar vietos savivaldą gali nustatyti įstatymas, tačiau kitame Konstitucijos straipsnyje savivaldos lygmuo valstybėje yra konkretizuojamas, nes: „Aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė“ (Konstitucijos 123 str. 1 d.)⁶⁶⁷. Konstitucija laiduoja tik vietos savivaldos teisę, nes aukštesniame (regioniniame) valstybės valdymo lygmenyje valdymą organizuoja Vyriausybė. Bet kuris regioninio lygmens administracinis vienetas pagal Konstituciją negali būti savivaldos (rinkti valdžią, leisti regiono įstatymus), tačiau Konstitucijoje nurodytus aukštesnius administracinius vienetus pavadinti regionais ar apskritimis (ar kitaip) ar steigti teritorinį savitumą išsaugojusius regionus Konstitucija nedraudžia (tai atitiktų ir Konstitucijos preambulėje įtvirtintas nuostatas saugoti lietuvių tautos tapatybę). Vadinas, Konstitucija nedraudžia išskirti regioninį (aukštesnį nei vietinis ir žemesnį, nei valstybinis) valdymo lygmenį valstybės teritorinėje – administracinėje sistemoje, tačiau imperatyviai nurodo, kad šiame valdymo lygmenyje valdymą organizuoja Vyriausybė. Vadinas, administracinį statusą turintys regionai gali būti steigiami. Vyriausybė turi Konstitucijos suteiktą diskrecijos teisę aukštesniuose administraciniuose vienetuose kurti institucinę valdymo sistemą. Vadovaujantis minėta Konstitucijos nuostata, 1994 m. buvo priimti Teritorinių - administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas⁶⁶⁸ bei Apskrities valdymo įstatymas⁶⁶⁹, kuriais remiantis 1994 m. Vyriausybė įsteigė 10 apskričių ir pavedė apskričių viršininkų administracijoms organizuoti valdymą šiuose valstybės administraciniuose vienetuose. Yra pagrindo teigti, kad, suskirsčius teritoriją į dešimt apskričių ir apibrėžus jų kompetenciją, nebuvo realizuota svarbi Konstitucijos pream-

⁶⁶⁵ Čaplikas V., *op. cit.*, *supra* note 172, p. 14.

⁶⁶⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 151.

⁶⁶⁷ *Ibid.* p. 155.

⁶⁶⁸ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 60-1183

⁶⁶⁹ Lietuvos Respublikos apskričių valdymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 101-2015.

bulės nuostata, pabrėžianti lietuvių tautos įsipareigojimą per amžius saugoti savo tautos dvasią, gimtąją kalbą, raštą ir papročius⁶⁷⁰. Štai šios svarbios konstitucinės nuostatos – plėtoti krašto etnokultūrinėmis, kalbos ir istorijos tradicijomis pagrįstą teritorinį - administracinį valdymą, ir buvo atsisakyta⁶⁷¹. Lietuvos teritorijos administracinis suskirstymas buvo atliktas skubotai, viešai neapsvarsčius, jis neatspindėjo nei Lietuvos krašto istorinio - kultūrinio paveldo nei pagrindinių Europos Sąjungos sutartyje įtvirtintų regioninės politikos nuostatų, demokratijos plėtros. Ir nors nuo nepriklausomybės atkūrimo regioninei politikai Lietuvoje buvo skiriamas ypatingas dėmesys, tačiau ji iki šiol neįgyja aiškos vizijos. Nenoras pasinaudoti sukaupta Europos valstybių teritorijų regionavimo patirtimi (pvz., Prancūzijos kuriant kelių valdymo lygių teritorinę - administracinę vienetų sistemą, Vokietijos, išsaugant žemių sanklodą ir jų kultūrinį identitetą, pagaliau Lenkijos ar Latvijos regioninėje dimensijoje išlaikant senus istorinių kraštų pavadinimus) yra viena iš pagrindinių priežasčių, lėmusių nesėkmingai atliktą Lietuvos teritorinės administracinės sistemos reformą 1994 m. aukštesniuose administraciniuose vienetuose įsteigiant apskritis⁶⁷², kurias visą laiką buvo bandoma prilyginti regionams⁶⁷³, nors šie administraciniai vienetai neatitiko nei vieno Europos regionams būdingo kriterijaus – jų teritorija nepasižymėjo nei istoriniu – etnokultūriniu savitumu, nei teritorinių bendruomenių socialinių – ekonominių interesų bendrumu, todėl apskritys netapo nei kultūrinės, nei ekonominės traukos centrais. Ir tai tik dar kartą patvirtina, kad problemų esmė glūdi neapsisprendime, kokių regionų Lietuvai reikia, kokia turi būti jų paskirtis bei funkcijos, o tai tiesiogiai trukdo decentralizuoti ir demokratinizuoti valstybės valdymą ir pritaikius subsidiarumo principą sukurti trijų valdymo lygmenų sistemą socialinėms - ekonominėms problemoms valstybėje spręsti bei sprendimams arčiau žmonių priimti.

Tuo tarpu Europos komiteto prie LR Vyriausybės išleistame leidinyje “Europos lėšos ir patirtis – šansas kiekvienam regionui” rašoma, kad Europos valstybių valdymas skiriasi ir yra pritaikytas konkrečioms šalies sąlygoms. Liuksemburgas, turintis apie 400 tūkst. gyventojų, suskirstytas į tris sritis, kuriose centrinei valdžiai atstovauja jos skiriami valdytojai. Portugalijoje (9,83 mln. gyventojų) ilgą laiką be nacionalinės valdžios buvo per 300 savivaldybių. Prieš keletą metų šioje šalyje

⁶⁷⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 13.

⁶⁷¹ Lietuvoje istorijos eigoje susiformavusios ir tebegyvuojančios etnokultūrinės tradicijos yra ryškios atskirose etnografinėse regionuose – Žemaitijoje, Aukštaitijoje, Dainavoje (Dzūkijoje) ir Sūduvoje (Suvalkijoje). Pabrėžtini žemaičio, aukštaičio, suvalkiečio, dzūko, lietuvininko kalbos, elgsenos ir būdo skirtumai, įvairių vietovių architektūrinis savitumas, Kondratienė V., *supra* note 662, p. 35.

⁶⁷² Lietuvos Respublikos apskričių valdymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 101-2015.

⁶⁷³ Regiono sąvoką apibrėžia ir regioninę politiką įgyvendinančių institucijų administracinę jurisdikciją nustato Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000-08-04, Nr. 66-1987, Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 101-2015, 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; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. Nr. 488 Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 69-2399.

įvesta tarpinė grandis – administraciniai regionai, kurių vidutinis dydis yra apie 2 mln. gyventojų. Airija (3,5 mln. gyventojų) – suskirstyta į 29 savivaldą turinčias grafystes, tačiau joje kaip ir daugelyje kitų Vakarų ir Šiaurės Europos šalių yra įprasta konkretiems tikslams sudaryti administracines struktūras, apimančias keletą savivaldybių. Tokio principo bus laikomasi ir nuo ateinančių (2001 m. – *aut. past.*) metų, kai Airija Europos Sąjungoje bus laikoma dviejų regionų junginiu. Daugiau nei 5 mln. gyventojų turinti Danija suskirstyta į 14 regionų, kurių vidutinis dydis beveik toks pats kaip Lietuvos apskričių. Savivaldybių Danijoje šiuo metu yra 275. Vidutiniškai jos beveik keturis kartus mažesnės nei Lietuvoje, todėl danų savivaldybių santykiai su aukštesniais valdymo vienetais kiek kitokie nei mūsų šalyje⁶⁷⁴. Pateikta Europos valstybių regionalizavimo praktika liudija, kad kiekviena valstybė kuria savitomis krašto tradicijomis ir bendruomenės poreikiais grindžiamus regionų modelius, todėl jie yra gyvybingi atitinkamos šalies politiniame, ūkiniame bei kultūriniame gyvenime.

Visą atkurtos Lietuvos nepriklausomybės laikotarpį nei savivaldūs (autonominių ar administracinį statusą turintys), nei funkciniai (funkciniams iš dalies gal ir galima prilyginti laisvas ekonomines zonas, įsteigtas Vilniuje, Kaune, Šiauliuose), nei etnografiniai (atitinkantys ES sutarties 128 straipsnyje įtvirtintą kultūrų ir regionų įvairovės sampratą⁶⁷⁵) regionai Lietuvoje taip ir nebuvo sukurti, nors apie tai pradėta kalbėti dar 1993–1994 m. prieš steigiant apskritis. Gaila, kad tik po septyniolikos nepriklausomos Lietuvos metų suvokta, kad regionas nėra tik administracinis vienetas valdymo galiai paskirstyti, bet jo teritorijai išskirti svarbi ir istorinė – etnokultūrinė savastis, todėl nuo 2010 m. galiojančios Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo redakcijos 2 str. 2 dalies antroje pastraipoje pagaliau įtvirtinta regiono identitetui reikšminga nuostata: „Apskritis sudaroma iš savivaldybių teritorijų, pasižyminčių socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumu“⁶⁷⁶. Taigi pagaliau suvokta, kad teritorinis interesų bendrumas yra reikšmingas kriterijus teritorinei – administracinei sistemai formuoti ir pagrindinis veiksnys tolygiai (subalansuotai) regioniniai plėtrai užtikrinti. Ši minėto įstatymo nuostata leidžia tikėtis, kad valstybės valdžiai nepritrūks išminties kuriant naujus regionus pasiremti ir moksliniais tyrimais, kuriuose yra nurodomi pagrindiniai regionų formavimo principai⁶⁷⁷.

⁶⁷⁴ *Europos lėšos ir patirtis – šansas kiekvienam regionui*. Vilnius, 2000, p. 19.

⁶⁷⁵ *Europos Sąjunga steigimo dokumentų rinktinė*, *supra* note 352, p. 251.

⁶⁷⁶ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 60-1183, 2004, Nr. 135-4893, 2010, Nr. 41-1934.

⁶⁷⁷ Lietuvai „naujoje europinėje erdvėje valstybės identitetui ir tautos etniniam mentalitetui išsaugoti būtini savitumu pasižymintys regionai, kuriuose valdymą organizuoja centrinės valdžios įgaliota institucija arba regiono bendruomenės išrinkta valdžia. Bendruomenė yra šių regionų gyvybingumo pradas, o regioninis savitumas pasireiškia konkrečioje teritorijoje gyvenančios bendruomenės istorijos eigoje susiformavusių etnokultūrinių, socialinių ir ekonominių interesų bendrumu. Būtent tai ir sudaro teisinės prielaidas tam tikrai teritorijai išskirti. Toks teritorijos išskyrimas, suteikiant vietos bendruomenei teisę per jos išrinktą valdžią organizuoti valdymą regione, būtų reikšmingas ir visoje Europai skatintinas. Tačiau savivaldos įtvirtinimas regione, kurio bendruomenė neturi bendros (vienijančios – V. K. pastaba) etninės savimonės ir kultūrinės savasties, kuris sukurtas dirbtinai, t.y. apskričių (neturinčių teritorijos istorinio savitumo – V.K. pastaba) sudarymo principu, arba regionas, ku-

Pažymėtina ir tai, kad dabartinės Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 – 2012 m. programos 3 dalies (Teritorinio valdymo pertvarka) 9 punkte įtvirtinta nuostata: „Iškūrę regionus ir apskričių funkcijas perdavę savivaldybėms, panaikinsime apskritis, įvertinę išipareigojimus ES ir laikydamiesi nuostatos neprarasti regionams skirtos struktūrinės paramos pagal 2007–2013 m. finansinę perspektyvą.“⁶⁷⁸ Šis programinis išipareigojimas - įsteigus regionus panaikinti apskritis - lieka neįgyvendintas. Ir nors Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 – 2012 metų programoje numatyti nauji Lietuvos regionai neįkurti, o panaikintų apskričių viršinių administracijų funkcijos savivaldybėms neperduotos, priešingai nei numatyta Vyriausybės programoje, didžioji jų dalis perduota į aukštesnį (valstybinį) lygmenį, pvz., švietimo, sveikatos apsaugos ir žemės funkcijos buvo perduotos šias sritis kuriojančioms ir koordinuojančioms ministerijoms ar jų pavaldume ar reguliavimo srityje veikiančioms institucijoms, valdymo galią dar labiau sukoncentruojant centrinio valstybinio valdymo lygmens institucijose, sprendimų priėmimą atitolint nuo žmonių.

Toks akivaizdus Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 – 2012 m. programos 3 dalies (Teritorinio valdymo pertvarka) 9 punkte įtvirtintos nuostatos nesilaikymas laikytinas subsidiarumo principo pažeidimu (šiuo atveju jo pažeidimu), nes pažeidžiami ne tik nacionalinės teisės aktai ir neįgyvendinami piliečiams duoti rinkiminiai pažadai, bet pažeidžiamos ir ES sutarties nuostatos - taikant subsidiarumo principą sprendimus priimti arčiau piliečių. Vertinant tai, kad subsidiarumo principo taikymo kontrolės sistema Lietuvoje neveikia (apskritai ji nėra sukurta), todėl už šiuos pažeidimus Vyriausybei atsakyti nereikia, nors tokios atsakomybės iš jos turėtų pareikalauti Lietuvos Respublikos Seimas, vykdydamas Konstitucijos 67 str. 9 punkte⁶⁷⁹ ir Lietuvos Respublikos Statute⁶⁸⁰ įtvirtintą parlamentinę Vyriausybės veiklos priežiūrą. Jei didžiulės pastangos dedamos sudarant prielaidas nacionaliniams parlamentams kontroliuoti ES institucijų veiksmus, kad priimant Europinio lygmens teisės aktus nebūtų pažeistas subsidiarumo principas, tai kodėl neturėtume kontroliuoti nacionalinės Vyriausybės veiksmų, kuriais pažeidžiant subsidiarumo principą bandoma visas valstybės valdymo galias sutelkti aukščiausiam valstybės valdymo lygmenyje (centrinių valstybės valdymo institucijų „rankose“)⁶⁸¹. Pastebėtina, kad pažeidžiant subsidiarumo principą (neįkūrus regionų ir apskričių viršinių administracijų funkcijas perdavus centriniams valstybinio valdymo subjektams) buvo nepagrįstai išplėsta centrinės valdžios kompetencija, kuri

riame dominuoja tik ekonominiai, bet ne nacionaliniai valstybės ir tautos interesai, gali sukelti grėsmę Lietuvos teritorijos vientisumui.“ Kondratienė V., *supra* note 662, p. 36.

⁶⁷⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 – 2012 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008. Nr. 146-5870.

⁶⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 75.

⁶⁸⁰ Lietuvos Respublikos Seimo statutas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 15-249, *Nauja įstatymo redakcija*, 1999, Nr. 5-97.

⁶⁸¹ Kyla pagrįstas klausimas ar teisinės demokratinės valstybės principai *de jure* įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje realiai (*de facto*) veikia? Atrodo, kad Lietuvos demokratiją išbarstę mokant kitus, jos pritrūkome oriam elgesiui su Lietuvos valstybės piliečiais.

nustelbia ir taip jau menkas vietos savivaldos institucijų galimybes savarankiškai tvarkytis (išskyrus be konkurencijos valdomą vandens ir šilumos ūkį, kuris mažoje valstybėje pernelyg anksti buvo patikėtas žemiausio valdymo lygmens savivaldžioms institucijoms). Lietuvoje priešingai nei kitose Europos Sąjungos valstybėse (pvz., Prancūzijoje) taip ir nesugebama decentralizuoti valstybės valdymo- vykdomosios valdžios kišimasis į savivaldos reikalus (pav., Vyriausybės nutarimais reguliuoti vietos lygmens klausimus – turgaviečių steigimą ir kt.) dažniau primena komandinę administravimo sistemą nei demokratinį valstybės valdymą. Iki šiol nepagrįstai baiminamasi, kad centrinė valdžia neprarastų įtakos sprendžiant vietines reikšmės problemas, tačiau ar visų (ne nacionalinio pobūdžio) klausimų sprendimas reikalauja valstybinio valdymo lygmens, ar daugeliu atveju nepakaktų vietos savivaldos struktūrų kompetencijos. Pagaliau niekas netrukdo įsteigti regionus stratininiams klausimams regioniniame lygmenyje spręsti (regis, šilumos ūkio tvarkymas regioniniu lygmeniu tikrai būtų efektyvesnis). Pažymėtina ir tai, kad Europoje dagelis valstybės institucijų sprendžia, kaip įtraukti regionus į valstybės centrinio valdymo lygį, pvz., valstybės institucija, veikdama savo kompetencijos ribose, koordinuoja regioninių institucijų dalyvavimą valstybės sprendimų priėmimo procesuose, kai tie sprendimai turi įtakos regionų atliekamoms funkcijoms. Tuo tarpu Lietuvoje ir toliau blaškomasi neapsisprendžiant ne tik dėl regionų, bet ir dėl veiksmingos savivaldos institucijų organizavimo sistemos - nei vietos valdžios rinkimų, nei vietos savivaldos institucijų sudarymas, nei jų administravimo sistema vietos savivaldoje nėra tinkamai sutvarkyta (apie tai plačiau kitame šios disertacijos dalies skirsnyje).

Subsidiarumo principo institucionalizavimas regioninio lygmens institucijose sudaro valstybės regionalizavimo politikos pagrindą, kai dalis valstybės valdžios įgaliojimų perkeliama į regioninį lygmenį. Europos regionų asamblėjos deklaracijos dokumentuose teigiama: „regionu vadinamas teritorinis vienetas, įteisintas valstybiniais įstatymais, esantis žemesnėje nei valstybės pakopoje ir turintis savo politinę savivaldą“⁶⁸². Regiono savivaldos laipsnį patikslina trys nuostatos: (1) regionas yra įteisintas nacionalinėje Konstitucijoje arba įstatymais, kurie jam garantuoja autonomiją, identiškumą, funkcijas ir organizacinę struktūrą; (2) regionas turi savo konstituciją, autonomijos statutą ar kitą įstatymą, aukščiausiu lygiu įteisinantį regiono organizaciją ir funkcijas. Regiono statusas gali būti pakeistas tik bendradarbiaujant su konkrečiu regionu. Regionai toje pačioje Valstybėje gali turėti skirtingą statusą, išlaikantį jų istorinį, politinį, socialinį ar kultūrinį savitumą; (3) regionas yra ypatinga politinio identiškumo išraiška, kuri gali turėti labai skirtingas politines formas, atspindinčias kiekvieno regiono demokratinį siekimą priimti tokią politinės organizacijos formą, kokia jam yra tinkamiausia. Regionas finansuoja, samdo savo administracijos darbuotojus ir priima skiriamuosius ženklus reprezentacijai⁶⁸³.

⁶⁸² Europos regionų asamblėjos deklaracija. [žiūrėta 2010-12-12]
http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/lt/DR_LITUANIE.pdf>

⁶⁸³ *Ibid.*

Minėtas regiono apibrėžimas ir trys jo teisinio statuso lygmenys leidžia kiekvienai valstybei pasirinkti kokio lygio politinę laivę ji yra pasirengusi suteikti jos valstybėje esamiems ar steigiamiems regionams. Joje labiau akcentuojama regiono politinės savivaldos reikšmė, tačiau nieko nekalbama apie regiono identifikavimo kriterijus ir institucinę sąrangą (kuri, matyt, yra politinio apsisprendimo reikalas). Pateiktas regiono „apibūdinimas galėtų būti taikomas daugeliui skirtingų institucijų: Vokietijos žemėms, Olandijos provincijoms, Prancūzijos regionams ir kt.“⁶⁸⁴, tačiau vertinant Europos regionų įvairovės sanklodą, šios regiono sampratos aiškiai nepakanka praktiniam valstybių teritorijos regionalizavimui (regionų istoriniam savitumui įtvirtinti ir /ar valstybės valdymo lygmenų sistemai institucionalizuoti). Taigi Asamblėjos dokumente apibrėžtoje regiono sampratoje „nuošalyje liko administracinė regiono paskirtis ir istorinis regiono susidarymo aspektas“⁶⁸⁵. Neatsitiktinai, Europos Parlamentas pabandė šią spragą užpildyti ir „priėmė Bendrijos regionų chartiją“⁶⁸⁶ (tiksliau Europos tautų ir regionų chartija⁶⁸⁷ - V. K. pastaba), kurioje „regionas yra ir geografinis ir institucinis valdymo vienetas“⁶⁸⁸.

Taigi šiandieną regionas įgyja vis aiškesnę sampratą, kuri leidžia jį identifikuoti kaip struktūrinį valdymo sistemos elementą, esantį žemesnėje nei valstybinis lygmuo, bet aukštesnėje nei vietinis lygmuo. Toks valdymo galių regioniniame lygmenyje institucionalizavimas – tai rimtas iššūkis nacionalinėms vyriausybėms, kadangi regionas priklausomai nuo jo teritorijos dydžio, bendruomenės sutelktumo (jei regiono teritorija yra istoriškai ir ekonomiškai homogeniška) ir suteiktų įgaliojimų svarbos valstybėje, gali būti pajėgus savarankiškai užtikrinti regiono gyventojų gerbūvį. Todėl jis gali būti rimtu konkurentu prastai besitvarkančiai nacionalinei vyriausybei. Gal būt tai yra viena iš priežasčių, kodėl Europos Parlamento pasiūlytu valstybės teritorijos regionavimo modeliu neskubama naudotis. Tuo tarpu G. Margau mano, kad regioninio valdymo lygmens neskubama pripažinti, nes nesutarimų kyla ir dėl skirtingų regiono koncepcijų, kurias lėmė skirtinga regionų prigimtis ir vaidmuo. Europos Sąjungos plėtra tik dar labiau paryškino šią įvairovę⁶⁸⁹. Manytina, kad regionų įvairovė negali būti kliūtimi, jei sutariama dėl pagrindinių regiono institucionalizavimo principų - regionu laikytinas kultūrinis, ekonominiu ir istoriniu homogeniškumu pasižymintis darinys, esantis žemesnėje nei valstybinis ir aukštesnėje nei vietinis valdymo lygmuo. Šiam lygmeniui valstybės valdymo sistemoje institucionalizuoti būtina, kad regionų organizacinė sistema apimtų visą valstybės teritoriją, tik tuomet regionus galima bus atskirti nuo valstybėje veikiančių autonomijų, kurios paprastai neapima visos valstybės teritorijos (jos gali būti įsteigtos ir vietos lygmeniu, vienoje iš vietos savivaldybių), todėl nepriskirtinos

⁶⁸⁴ Mačys G., *Regionų ekonomika, politika ir valdymas Lietuvoje*, 2005, p. 9.

⁶⁸⁵ *Ibit.*

⁶⁸⁶ *Ibit.*

⁶⁸⁷ *Europos tautų ir regionų chartija*, [žiūrėta 2010-02-21] <<http://www.intereg.org/cms/pdf/lithunian2.pdf>>

⁶⁸⁸ Mačys G., *supra* note 684, p. 9.

⁶⁸⁹ Margou G. Ir kt., *Regionalization in Europe: Situation, Evolution at Perspectives*. Working Paper. DGRes. Reg. Policy Series. REGI 108 A XX. Rev. 1. 2000. P 87., In Mačys G., *supra* note 684, p. 9.

valstybės valdymo lygmenų (valstybės, regioninio ar vietos lygmens) sistemai. Taigi subsidiarumo principas padeda institucionalizuoti regioninio lygmens valdymo sistemas visos valstybės mastu, tuo būdu jas atskiriant nuo autonominių darinių. Ir, nors „daugelis Europos Sąjungos narių nepripažįsta regioninės valdžios kaip naujo valdymo sistemos elemento“⁶⁹⁰, neginčijama yra tai, kad šis subsidiarumo principu grindžiamas trijų valstybės valdymo lygmenų modelis padėtų decentralizuoti unitarinės valstybės valdymo sistemas, bei išplėstų federacinės valstybės federacijos subjektų administraciniuose vienetuose veikiančių institucijų kompetencijas. Prancūzijos teritorinės – administracinės sistemos reforma tai patvirtina.

Atsižvelgiant į tai, kad Prancūzija nuosekliai siekė decentralizuoti institucinę valdymo sistemą, jai pavyko teritorinę – administracinę sistemą paversti organizuotai veikiančiu valstybės valdymo mechanizmu, o naujai įsteigti regionai tik dar labiau sustiprino administracinės sistemos galimybes nuosekliai plėtoti kultūrinę regionų savastį ir kurti juose socialinę - ekonominę jų gyventojų gerovę. Prancūzijos teritorinę - administracinę sistemą sudaro komunos, kantonai, apskritys, departamentai, regionai (nuo žemiausio iki aukščiausio valdymo lygmens teritorinio darinio). Kantonas ir apskritis iš esmės neturi bendros administracijos, tačiau jų pagalba yra atribojama teritorine kitų specializuotų administracinių institucijų veikla⁶⁹¹. Pagrindiniais teritorinės – administracinės sistemos vienetais laikomi departamentai ir komunos (jie buvo įsteigti steigiamojo susirinkimo dar 1790 m.). Regionas, departamentas ir komuna yra savivaldūs. 1982 m. Prancūzijoje buvo priimtas Decentralizacijos įstatymas, pagal kurį visa šalis buvo suskirstyta į 20 regionų. Jiems buvo suteiktas regiono teritorinės organizacijos statusas ir priskirtos ekonominės, socialinės, kultūrinės, mokslinių tyrimų, sveikatos, teritorinės plėtros ir regionų savitumo apsaugos funkcijos⁶⁹². Prancūzijoje centrinė valdžia skiria departamento prefektą, o departamento generalinės tarybos narius renka kantonų gyventojai. Atsižvelgiant į tai, kaip funkcionuoja visa Prancūzijos valstybės valdymo sistema, kurioje puikiai dera valstybinio valdymo ir savivaldos principai, o įgaliojimų paskirstymas atitinka institucijos lygmenį, strateginę svarbą ir problemos sudėtingumą, yra pagrindo teigti, kad Prancūzijos teritorinėje – administracinėje sistemoje yra nuosekliai įgyvendintas subsidiarumo principas, užtikrinantis sprendimų priėmimą tame valdymo lygyje, kur tai yra veiksmingiausia. Regionams priskirtų funkcijų turinys akivaizdžiai pagrindžia, kad jiems yra patikėti nacionalinės svarbos uždaviniai, kurių įgyvendinimas regioniniu lygmeniu leidžia tikėtis maksimalios naudos atskirų regionų gyventojams. Įdomu ir tai, kad Prancūzijos regionai, savivaldūs teritoriniai dariniai, visiškai atitinka pagrindinius Regionų asamblėjos deklaracijoje nurodytus regionų sudarymo ir funkcinės paskirties principus⁶⁹³.

Kaip nurodoma Europos regionų asamblėjos deklaracijos dokumente paprastai Europos valstybėse į regioninį lygmenį perduodamos kompetencijos šiuose srityse:

⁶⁹⁰ Маčюс Г., ., *supra* note 684, p. 9.

Ibid.

⁶⁹¹ Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Л.М. Энтин Л.М., *supra* note 178, c. 587 -589.

⁶⁹² *Ibid.* c. 587 -589.

⁶⁹³ *Europos regionų asamblėjos deklaracija*. Vilnius, 1996.

regiono ekonominė politika; regioninis planavimas, būsto ir statybos politika; telekomunikacijos ir transporto infrastruktūros; energetika ir aplinkosauga; žemės ūkis ir žuvininkystė; visų lygių švietimas, universitetai ir moksliniai tyrinėjimai; kultūra ir masinės informacijos priemonės; visuomenės sveikata; turizmas, laisvalaikis ir sportas; policija ir viešoji tvarka⁶⁹⁴.

Minėtų kompetencijų perdavimas į regioninį lygmenį rodo, kad regioninei dimensijai Europoje teikiama ypatinga reikšmė, nes šiandiena yra „pripažįstama vis didėjanti teritorinių vystymosi veiksnių svarba. Naujas ekonomikos teritorinio vystymosi aspektas <...> esami funkciniai erdviniai vienetai turi gebėti vystytis savarankiškai <...> savarankiškumas turi būti nukreiptas į tam tikros srities (žemesnės negu nacionalinio, bet aukštesnės negu vietinio valdymo lygio) plėtrą, mobilizuojant ekonominę ir socialinę struktūrą. Ją įmanoma įgyvendinti vystant vietinių ir regioninių bruožų identiškumą ir plėtros teikiamas galimybes.“⁶⁹⁵

Paprastai regionų įgaliojimų mastas yra platesnio pobūdžio nei vietos savivaldybių, todėl kai kuriuose sektoriuose problemos regioniniu lygmeniu sprendžiamos efektyviau (pvz., ekonomikos, sveikatos srityje). Regioninis valdymo lygmuo leidžia efektyviau tenkinti specifinius konkretaus regiono gyventojų poreikius ir priimti jiems būtinus sprendimus. Daugelyje Europos valstybių siekiant išvengti funkcijų sudvejinimo ten, kur valstybė decentralizavo valdymą įsteigdama regioninį lygmenį, regioninėms struktūroms perduodamas atitinkamas personalas ir finansavimo šaltiniai. Regionai vykdo jiems priskirtas funkcijas savarankiškai. Vienos valstybės (arba besiribojančių valstybių) regionai gali sutarti derinti, kur tinka, veiksmus, vykdomus specifinėse jų kompetencijos srityse, bendru sutarimu nustatydamos atitinkamas šių veiksmų įgyvendinimo procedūras.

Regionas kaip valstybės teritorinis vienetas gali turėti administracinį statusą (priimti administracinio pobūdžio teisės aktus) ar politinį statusą (leisti įstatymus). Regionai gali būti savivaldūs - kai gyventojai renka regiono valdžią arba mišrūs (kai jų valdžios sudaryme dalyvauja centrinė valdžia ir regiono gyventojai). Valstybėje regioniniame lygmenyje (horizontalioje plotmėje) gali veikti ir kelių rūšių regioninio lygmens institucijos. Savivaldūs regionai formuojami vadovaujantis tais pačiais, kaip ir vietos savivaldybės principais. Administracinius regionus steigia centrinė valstybės valdžia (unitarinėse valstybėse) arba federacijos subjektai (federacinėse valstybėse).

Pagal pateiktą regiono apibrėžimą, jo sudarymo ir funkcionavimo principus, yra akivaizdu, kad regiono teisinė padėtis, organizacinė struktūra ir administracinė jurisdikcija įvairiose valstybėse gali skirtis. Regionų valdžios teisė priimti administracinio pobūdžio teisės aktus gali būti išplėta iki itin plačių politinių teisių (turėti savo konstituciją, leisti įstatymus), prilygstančių federacijos subjektų teisiui statusui. Todėl subsidiarumo taikymo koncepcijos pasirinkimas valstybės valdymo sistemoje tiesiogiai saistomas teisės aktuose įtvirtintos regiono sampratos

⁶⁹⁴ Europos regionų asamblėjos deklaracija. [žiūrėta 2010-12-12] <http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/lt/DR_LITUANIE.pdf>.

⁶⁹⁵ Mačys G., *supra* note 676, p. 9.

ir jo teisinio statuso; tai įvertinus subsidiarumo pagalba galima atriboti regioninio ir kito lygmens institucijų kompetencijas ir regionams priskirti jų teisinę padėtį atitinkančias funkcijas. Regionų (ypač savivaldžių) išskyrimui turi įtakos ir valstybės teritorijos dydis. Nedidelę teritoriją užimančiose unitarinėse valstybėse savarankiški regionai gali būti neišskirti, tačiau juose gali veikti regioninio lygmens (teritorinio valstybės valdymo) subjektai. Regionų funkcijos gali būti patikėtos vietos savivaldybėms, kurios bendrai veiklai vykdyti gali sudaryti bendras regioninio lygmens struktūras.

Pagal Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymą: „Regionas – vientisa valstybės teritorijos dalis, kurioje įgyvendinama nacionalinė regioninė politika“ (Įst. 2 str. 5 d.)⁶⁹⁶, „Nacionalinė regioninė politika - valstybės institucijų ir kitų subjektų tikslinė veikla, kuria daromas diferencijuotas poveikis valstybės regionų socialinei ir ekonominei plėtrai siekiant mažinti regionų socialinius ir ekonominius skirtumus bei išsivystymo netolygumus pačiuose regionuose, skatinti visoje valstybės teritorijoje tolygią ir tvarią plėtrą.“ (Įst. 2 str. 1 d.)⁶⁹⁷, „Nacionalinė regioninė politika įgyvendinama valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose – apskrityse ir savivaldybėse. Regioninės plėtros planavimas atliekamas apskrityse.“ (Įst. 5 str. 1 d.), o „Nacionalinės regioninės politikos tikslui ir uždaviniams įgyvendinti Vyriausybė gali sudaryti regionus iš kelių bendras ribas turinčių apskričių ar savivaldybių“ (Įst. 5 str. 2 d.)⁶⁹⁸. Tokie yra esminiai Lietuvos nacionalinės regioninės sistemos ir įgyvendinamos regioninės politikos požymiai.

Pastebėtina, kad Regioninės plėtros įstatyme pateiktas regiono apibrėžimas neatskleidžia regiono sudarymo principų, nepaaiškina jo funkcinės paskirties. Kiek tikslesnis yra etnografinio regiono apibrėžimas Etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatyme, kuriame etnografinis regionas apibrėžiamas kaip „istoriškai susiformavusi teritorijos dalis, kurioje išlaikyta savita tarmė, tradicijos ir papročiai, integruotas baltų genčių palikimas“⁶⁹⁹. Tačiau šiame regiono apibrėžime akcentuojama tik istorinė regiono prigimtis, nieko nepasakoma apie jo funkcinę paskirtį. Tiek pirma, tiek antra regiono sąvoka nepilnai atskleidžia regiono sampratą⁷⁰⁰, tačiau jas sujungus minėtų kriterijų turėtų pakakti tikslesniam regiono terminui apibrėžti.

Iš Regioninės plėtros įstatyme pateikto regiono apibrėžimo matyti, kad regionu pripažįstama tik vientisa (neperskirta) valstybės teritorijos dalis. Regioną gali sudaryti kelios, bendras ribas turinčios, apskritys ar savivaldybės. Vadinasi, regionas šiuo atveju nesutampa su vienos apskrities teritorija, tačiau apskrities mastu yra atliekamas regioninis planavimas. Lyginant su iki 2010 m. galiojusiis teisiniu šios srities reglamentavimu žingsniu į priekį laikytina tai, kad apskritis nėra prilyginta regionui ir tai, kad kelios apskritys ar savivaldybės gali apsiungti į vientisą teritori-

⁶⁹⁶ Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 66-1987, *Nauja įstatymo redakcija*, 2002, Nr. 123-5558, 2006, Nr. 77-2972, 2007, Nr. 61-2339.

⁶⁹⁷ *Ibid.*

⁶⁹⁸ *Ibid.*

⁶⁹⁹ Etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2414.

⁷⁰⁰ Kondratienė V., *supra* note 662, p. 38.

ją sudarydamos savitumu (bendruomenės etnokultūrinių, socialinių ir ekonominiu bendrumu⁷⁰¹) pasižymintį regioną. Kitaip tariant, skirtingo ir to paties valdymo lygmens institucijų veikla gali būti kooperuojama bendriems tikslams siekti. Ir, nors teisės normose subsidiarumo principas apibūdinant institucijų sąveiką nėra minimas, tačiau pasiūlytas institucijų veiklos mechanizmas turi visus subsidiarumo principo požymius: *pirma*, institucijos turi išimtinės kompetencijas; *antra*, priskiriamos skirtingiems valdymo lygmenims; *trečia*, į aukštesnio lygmens veiklą įtraukiamos žemesnio valdymo lygmens savivaldos institucijos; *ketvirta*, regioninio lygmens nebuvimas bandomas kompensuoti valstybinio ir vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimu; *penkta*, skirtingo valdymo lygmens institucijų sąveika leidžia pasiekti vietos ir regioninio lygmens bendruomenėms naudingų tikslų.

Pripažįstant nustatyto teisinio reguliavimo naudą pastebėtina ir tai, kad regionų institucionalizavimas teisės aktuose sudarytų prielaidas nuolatiniam jo veikimui, bet ne sudarymui prireikus. Ir tai neabejotinai teiktų didesnę socialinę ir ekonominę stabilumą potencialios regiono teritorijos gyventojams.

Atlikta subsidiarumo institucionalizavimo regioninio lygmens institucijose analizė leidžia daryti šias išvadas: (1) subsidiarumo principo institucionalizavimas regioninio lygmens institucijose tiesiogiai saistomas teisės aktuose įtvirtintos regiono sampratos ir jo teisinio statuso valstybės organizacijoje; (2) subsidiarumo principas padeda valstybės valdymo sistemoje identifikuoti regioninio lygmens institucijas, veikiančias žemesniame nei valstybinis ir aukštesniame nei vietinis valdymo lygmenyje, bei priskirti joms jų teisinę padėtį ir administracinę jurisdikciją atitinkančius įgaliojimus; (3) subsidiarumo principu grindžiamas trijų valstybės valdymo lygmenų modelis padeda decentralizuoti unitarinių valstybių valdymo sistemas, bei išplėsti federacinės valstybės federacijos subjektų administraciniuose vienetuose veikiančių institucijų kompetencijas; (4) subsidiarumo principas padeda institucionalizuoti regioninio lygmens valdymo sistemas visos valstybės mastu, tuo būdu jų netapatinant su valstybėje veikiančiais autonominiais dariniais ir žemesnio (vietos) lygmens institucijomis. Regioninio lygmens valstybės valdymo sistemoje išskyrimas leidžia atsižvelgti į specifinius tam tikros teritorijos (regiono) gyventojų poreikius; (5) regionų funkcijos gali būti patikėtos vietos savivaldybėms, kurios bendrai veiklai vykdyti gali sudaryti bendras regioninio lygmens struktūras; (6) unitarinėse valstybėse, valstybės valdymo sistemoje neįteisinus administracinių regionų, subsidiarumo principo pagalba regioninėje dimensijoje gali būti institucionalizuotas skirtingo lygmens institucijų bendras veikimas atitinkamos teritorijos gyventojų specifiniams poreikiams tenkinti; (7) regionu laikytinas kultūrinis, ekonominiu ir istoriniu homogeniškumu pasižymintis darinys, esantis žemesniame nei valstybinis ir aukštesnėje nei vietinis valdymo lygmuo; (8) Lietuvos Respublikos teisės aktuose derėtų aiškiau apibrėžti regiono sąvoką, paskirti ir funkcijas. Regiono formavimo kriterijai turi atitikti pagrindinius regionų sudarymo principus. Derėtų apsispręsti, koks regionas Lietuvoje turi būti kuriamas: 1) regionas kaip aukštesnysis administracinis vienetas, kurio sampratą, sudarymo principus, funkcinę pa-

⁷⁰¹ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 2 str. antra pastraipa. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 60-1183, 2004, Nr. 135-4893, 2010, Nr. 41-1934.

skirtį ir išimtinę kompetenciją nustato konstitucija ir/ ar įstatymas. Jo kolegialaus organo sudaryme dalyvauja vyriausybė ir savivaldybių institucijos; 2) savivaldos regionas, kurio sampratą, funkcinę paskirtį, išimtines kompetencijas ir santykį su centrine ir vietos valdžia nustato konstitucija ir įstatymas, į kurio valdymą Vyriausybė nesikiša, tačiau turi galimybę per Vyriausybės atstovą stebėti ar regione laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdomi Vyriausybės sprendimai. Regiono valdžią renka savivaldybių, įeinančių į regiono teritoriją, gyventojai.

3.6. Subsidiarumo principo taikymas vietos savivaldos sistemose

Municipalinės įstaigos išreiškia laisvą tautų jėgą. Tauta gali sukurti laisvą valdymo sistemą, bet be municipalinių institutų ji negali išlaikyti laisvos dvasios⁷⁰², todėl valstybė priversta ieškoti naujų socialinės bendruomenės organizacijos formų piliečių laisvei ir jų iniciatyvoms valstybėje palaikyti, padedančių sudarytų realias galimybes asmenims dalyvauti priimant sprendimus bet kurioje valdymo stadijoje. Tai suponuoja savivaldos būtinybę ir jos racionalaus valdymo paieškas. Efektyvių savivaldos formų paieška ir šios sistemos plėtojimas vietos ir regioninio lygmens institucijose - vienas iš demokratinio valstybės valdymo požymių. Kuo daugiau galių turi visuomenė, tuo daugiau demokratijos yra valstybės valdyme. Koks vaidmuo tokioje demokratinėje santvarkoje tenka valstybei? Koks yra, ar turėtų būti valstybės ir visuomenės santykis? Ar bendruomenė yra pajėgi be valstybės įsikišimo vietos lygmenyje savarankiškai ir teisingai save valdyti?

Savivaldos institutas žinomas nuo antikos laikų. Anot Parsons, savivalda – tai „svarbus Romos imperijos institucinio paveldo komponentas, savo ištakomis siekiantis - Graikijos polius (miestus – valstybes) ir Romos miestus. Struktūrinė municipium ašis – tai korporacija, susivienijimas lygių, turinčių vienodas juridines ir politines teises bei vienodai vykdančių karines ir kitas pareigas, piliečių“⁷⁰³. Šis savivaldos apibūdinimas atspindi ir šiuolaikinės savivaldos instituto esminius požymius, kurie išskiria jį iš kitų hierarchiją paremtų socialinės organizacijos formų. Pažymėtina ir tai, kad savivalda nėra vienareikšmiška sąvoka. Jos prigimtyje yra tiek valstybingumo, tiek bendruomeniškumo požymių. A. Novikovas, savo disertacijoje atlikęs išsamų vietos savivaldos instituto tyrimą, pastebi, kad, analizuojant savivaldos prigimtį neišvengiamai susiduriama su amžina šio reiškinio problema - savivaldos ir valstybės institutų priešpastatymu ir pačios idėjos apie save valdančią visuomenę realumu: „jeigu remsimės ta pozicija, jog pirminė žmonių teisė yra valdyti pačius save, o valstybė, kaip teigė T. Hobsas - žmonių artefaktas – dirbtinis darinys, žmonių sukurtas savo tikslams siekti, tai galime sutikti su teiginiu, kad „demokratinėse visuomenėse žmonės veikia individualiai ir laisvanoriškai jungda-

⁷⁰² Токвиль, А., *Демократия в Америке*, М., 1992, с. 45.

⁷⁰³ Парсонс Т., *supra* note 124, с. 54.

miesi į sąjungas su kitais žmonėmis, tvarko savo reikalus be didesnės valstybės globos⁷⁰⁴.

Valstybės valdžia yra renkama tautos ir yra priklausoma nuo jos valios. Vietos (ar regioninio) lygmens savivalda valstybės organizacijoje reiškia, kad ne centrinės valdžios institucijos, o tam tikro administracinio – teritorinio vieneto gyventojai tiesiogiai ar per jų išrinktą vietos valdžią sprendžia savo problemas. Savivalda iš esmės sutampa su *savireguliacijos* ir *saviorganizacijos* kategorijomis.⁷⁰⁵ Taigi demokratinio valdymo požiūriu tiek tauta gali valdyti valstybę, tiek vietos bendruomenė gali savarankiškai spręsti savo vietinio lygmens problemas. Valstybės (tautos įgaliotų) ir vietos savivaldos (vietos bendruomenės įgaliotų) institucijų priešpriešos galima būtų išvengti, jei atvirą jų konkurenciją keistų subsidiarumo principu grindžiamas institucijų bendradarbiavimas, o sprendimai būtų priimami tuo valdymo lygiu, kuriuo jie yra veiksmingiausi⁷⁰⁶. Subsidiarumo principas padeda atriboti valstybės ir vietos savivaldos institucijų įgaliojimus, teisiniame šių sistemų reguliavime įtvirtindamas valstybės pareigą padėti savarankiškai besitvarkančioms vietos (ar regionų) bendruomenėms, jei ši pagalba joms yra būtina. Keisdamas hierarchinių struktūrų funkcionavimą valstybės organizacijoje, subsidiarumo principas įvirtina autonominių savivaldos subjektų veikimą apibrėžtoje valstybės teritorijos erdvėje, kurioje jų veiklos savarankiškumą garantuoja teisinis savivaldos institucijų statusas.

Savivalda reiškia gebėjimą savarankiškai tvarkytis ir laisvai veikti⁷⁰⁷. Ji kaip visuomenės iniciatyvų palaikymo forma yra būdinga demokratinėms valstybių organizacijoms, nes „demokratinėse visuomenėse žmonės veikia individualiai ir laisvanoriškai jungdamiesi į sąjungas su kitais žmonėmis, tvarko savo reikalus be didesnės valstybės globos⁷⁰⁸. Savivalda plačiąja prasme – pavienio žmogaus ar santalkos savarankiškas veikimas savitomis sąlygomis siekiant savitų tikslų, neprieštaraujančių aukštesniajai tvarkai⁷⁰⁹. Bendrąja prasme savivalda suvokiama „kaip valdymo sistemos gebėjimas be jokių kitų reikšmingų išorinių poveikių palaikyti ir

⁷⁰⁴ Novikas A., *Viešosios tvarkos apsauga vietos savivaldoje: daktaro disertacija soc. mokslai: teisė (01S)/MRU - Vilnius, 2003. p. 27.*

⁷⁰⁵ Savivalda – tai lygiateisiškumo, savanoriškumo ir savaveiksmiškumo pagrindais grindžiamas organizacijos funkcionavimas, kurios narius vienija bendri tikslai ir siekiai spręsti jiems rūpimus klausimus. Semantinė šio žodžio reikšmė: „savivalda - teisė savarankiškai tvarkytis pagal įstatymus“ In *Dabartinis lietuvių kalbos žodynas, supra* note 230, p. 681.

⁷⁰⁶ Veiksmingumo kriterijus, pirma apima efektyvumo kriterijų visumą, antra, nustato kiekvieno efektyvumo kriterijaus įtaką veiklos rezultatams, trečia, įvertina nustatytų tikslų pasiekimo lygį. In Puškorius, S. *Vietos savivaldos institucijų veiklos vertinimo kriterijai. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*, Vilnius, 2006, p. 27.

⁷⁰⁷ Savivalda – tai lygiateisiškumo, savanoriškumo ir savaveiksmiškumo pagrindais grindžiamas organizacijos funkcionavimas, kurios narius vienija bendri tikslai ir siekiai spręsti jiems rūpimus klausimus.

⁷⁰⁸ Остром В., *Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляемое общество*, Пер. с англ./ Предписл. А. Оболенского. М., 1993, с. 65-66.

⁷⁰⁹ *Lietuvių enciklopedija*. T. 27, Bostonas, 1962, p. 38.

pagerinti parametrus, pasitelkiant savo jėgas ir galimybes⁷¹⁰. Savivalda gali būti personalinė arba teritorinė.⁷¹¹ Valstybės administraciniam valdymui svarbi teritorinė savivalda, apibrėžiama kaip teritorinio valdymo forma, taikoma pagal ribotą laisvanoriškumo principą visiems tam tikro valstybės teritorijos administracinio vieneto gyventojams nepaisant jų profesijos, religijos ar tautybės⁷¹². Kitaip tariant, teritorinė savivalda reiškia, kad visi atitinkamoje teritorijoje gyvenantys asmenys turi laikytis šioje teritorijoje veikiančių taisyklių, kurias nusistato pati vietos gyventojų bendruomenė arba jos išrinkta vietos valdžia. Atsižvelgiant į tai, kad savivalda reiškia - asmens (ar kitos socialinės struktūros) teisių ir iniciatyvų visuomenės organizacijoje prioritetą, todėl ji dažnai siejama su subsidiarumo principu, įtvirtinančiu visuomenės narių iniciatyvų palaikymą ir jų interesų balansą socialinėje bendruomenėje, kurioje „subsidiarumas žymi nenuginčijamą asmens prioritetą prieš bet kokias viešąsias ar bažnytines organizacijas, asociacijas ar kitas visuomenines struktūras, kurioms jis priklauso ar kurių nariu jis yra“⁷¹³. Tik gerai organizuotoje savivaldoje kiekvienas bendruomenės narys yra svarbus, o „savivaldos teisė jam suteikia galimybę dalyvauti kuriant valstybę“⁷¹⁴. Vadinas, savivaldos samprata sietina ir su asmenų politinių teisių įgyvendinimu - piliečių teise dalyvauti tvarkant savo šalį (Konstitucijos 33 str. 1 d.)⁷¹⁵ ir rinkimų teise (Konstitucijos 34 str.)⁷¹⁶, kai rinkimų teisę turinčių asmenų išrinkta (legitimuota) vietos valdžia veikia tenkindama jų poreikius ir interesus. Savivalda kaip vienas iš subsidiarumo principo įgyvendinimo valstybės organizacijoje instrumentų gali būti panaudota valdymo sistamai decentralizuoti ir vietos bendruomenių iniciatyvoms žemiausiame valdymo lygmenyje palaikyti.

Vietos savivalda – vietos bendruomenės teisė tiesiogiai ar per jos išrinktas institucijas savarankiškai tvarkytis pagal įstatymus, leisti administracinius aktus. Vietos savivaldos institutas, kaip vietos bendruomenės interesus išreiškianti ir visuomeninį - politinį gyvenimą organizuojanti struktūra, užima svarbią vietą įvairių valstybių organizacijose ir yra suvokiamas kaip žemiausia, arčiausiai pilietinės visuomenės esanti valdymo grandis, per kurią atskiri piliečiai gali reikšti savo interesus, kontroliuoti kaip jie yra įgyvendinami praktikoje ir tuo pačiu daryti įtaką valstybei⁷¹⁷. Vietos savivaldos modelių pasaulyje yra įvairių. Esminis vietos savivaldos organizavimo skirtumas - savivaldos institucijų santykis su valstybe, atskleidžiantis sprendimų priėmimo mechanizmus ir galios sprendimams priimti kil-

⁷¹⁰ Кононов, А.М. *Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации*. –М., 2000, с. 90.

⁷¹¹ Personalinė savivalda - neteritorinio valdymo forma, taikoma pagal laisvanoriškumo principą atskiriems asmenims pagal jų kvalifikacinį požymį, - tam tikrą profesiją, verslą, tautybę ar tikybą. Šileikis E., *supra* note 325, p. 259

⁷¹² Šileikis E., *supra* note 325, p. 259.

⁷¹³ Кирдина С., *supra* note 141.

⁷¹⁴ Stober R. *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart-Koln, 1996, p. 61.

⁷¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 33.

⁷¹⁶ *Ibid.*, p. 35.

⁷¹⁷ Pateman C. *Participation and democratic theory*, Cambridge, 1970, c. 16.

mę. Šie savivaldos organizavimo skirtumai leidžia atskleisti ir subsidiarumo principo panaudojimo valstybės organizacijoje skirtumus. Vienu atveju subsidiarumas politinėje sistemoje tarnauja iniciatyvoms, kylančioms „iš apačios“, pripažinti ir jas palaikyti, kitu - valdžios galioms skirtingose lygmenyse įtvirtinti ir joms balansuoti. Pvz., Orijaus, Ture, Tokiavelio, Gerberto ir kt. sukurta *Bendruomenės laisvės teorija* skelbia *prigimtinių vietos savivaldos teisių koncepciją*, teigiančią, kad bendruomenės organai turi išskirtinį, nevalstybinį statusą, o bendruomenės teisės sprendžiant vietinės reikšmės klausimus yra pirminės valstybės įgaliojimų atžvilgiu, ir negali būti iš bendruomenės atimamos ar nuo jos atskirtos⁷¹⁸. Valstybė bendruomenės nekuria, o tik ją pripažįsta, todėl vietos bendruomenės teisės valstybės valdžios atžvilgiu yra pirminės (prigimtinės)⁷¹⁹. Jos, anot Ž. Biurdo, juridinę reikšmę įgyja, kai šias teises legitimuoja įstatymų leidėjas.

Priešinga *prigimtinių vietos savivaldos teisių koncepcijai* yra *valstybinė vietos savivaldos teorija*, kurios pagrindinius principus suformulavo vokiečių mokslininkai Lorencas fon Šteinas ir Rudolfas Gneistas. Jos esmė – visus įgaliojimus savivaldybės gauna iš valstybės. „Valstybė gali ne tik suteikti atitinkamus įgaliojimus, bet prireikus šiuos įgaliojimus gali ir atsiimti“⁷²⁰. Čia vietos savivalda – valstybinio valdymo dalis, kurią įgyvendina ne valstybės tarnautojai, o vietos bendruomenės, vietos gyventojai suinteresuoti vietos valdymo rezultatais.⁷²¹ Ši *valstybinė vietos savivaldos teorija* labiausiai pasiteisino tose valstybėse, kuriose buvo siekiama sušvelninti valstybės teritorinį susiskaldymą, tam panaudojant vieningo, centralizuoto valstybės valdymo modulį (pvz., ji buvo pritaikyta feodalinėje Prūsijoje, Prancūzijoje (revoliucijų metu), JAV)⁷²². Anglosaksų teisės sistemai priklausančiose valstybėse ši *valstybinė vietos savivaldos koncepcija* buvo papildyta, sukuriant deleguotų įgaliojimų doktriną, kai centrinei valdžiai nepavaldiems vietos savivaldos subjektams valdingus įgaliojimus suteikia valstybės parlamentas (pvz., Anglijoje), aiškiai apibrėždamas šių subjektų kompetencijų ribas. Toks subsidiarumo principu grindžiamas santykių reguliavimas, kai vietos bendruomenės teisės savarankiškai tvarkytis kyla ne iš valstybės institucijų suteiktų, bet įstatyme įtvirtintų įgaliojimų, padeda atriboti valdymo lygmenis bei valstybės ir savivaldybių institucijų kompetencijas.

Šiuo metu pasaulyje labiausiai paplitusi *vietos savivaldos dualizmo teorija*. Ji, iš vienos pusės, pripažįsta prigimtines vietos savivaldos teises, iš kitos – laiko jas priklausomomis nuo centrinės valdžios institucijų. Vietos savivaldos subjektai turi

⁷¹⁸ Козырин А., М.А. Штатина М.А., *supra* note 623, c. 78-79, c. 90.

⁷¹⁹ Верхан П.Х., *supra* note 23, c. 236.

⁷²⁰ Козырин А., М.А. Штатина М.А., *supra* note 631, c. 79.

⁷²¹ Матвеев В.Ф. Теория самоуправления в современной науке. *Вестник права*, 1995, №1, c. 166-171.

⁷²² Nepamatuotas valstybės teritorijos suskaidymas gali būti pražūtingas pačiai valstybei, kadan gi atskirų jos teritorinių vienetų maksimalus savarankiškumas gali paskatinti jų nepriklausomybės siekius ir ją sunaikinti. Valstybė kaip pagrindinis socialinis institutas organizuojantis, nukreipiantis, koordinuojantis ir reguliuojantis bendrą žmonių ir įvairių socialinių darinių tarpusavio veiklą turi būti išsaugotas ir tobulinamas. Атманчук Г.В., Беляев А.А., *Общая теория управления*. - М., 1994, c. 161.

teisę savarankiškai spręsti vietinės reikšmės klausimus, kartu žemiausioje valdymo grandyje privalo realizuoti valstybės jiems deleguotas funkcijas. Vietos savivaldos institucijos, įgyvendindamos valstybės įgaliojimus vietos lygmeniu, tampa ne tik vietos bendruomenės interesų reiškėjomis, bet ir turi veikti kaip valstybės administracijos instrumentas⁷²³, padėdamos suderinti vietos bendruomenių ir valstybės interesus.

Pateiktose savivaldos teorijose atsiskleidžia esminiai subsidiarumo koncepcijos taikymo valstybės organizacijoje principai. Jei *prigimtinių vietos savivaldos teisių koncepcijoje* subsidiarumas reiškia bendruomenės kaip mažiausio socialinio darinio teisių prioritetą valstybės interesų atžvilgiu (ši koncepcija taikoma federacinės sandaros valstybėms federacijos subjektų išimtinėms kompetencijoms ir santykiams su federaline valdžia apibrėžti), tai *taikant valstybinę vietos savivaldos teoriją* subsidiarumas centralizuotoje valstybės valdymo sistemoje implikuoja savivaldybių dalinę veiklos autonomiją nuo centrinės valdžios struktūrų (paprastai taikoma unitarinės sandaros valstybėje vietos bendruomenių iniciatyvoms skatinti ir joms palaikyti). *Vietos savivaldos dualizmo teorijoje* subsidiarumo principas padeda įtvirtinti valstybės ir vietos valdžių galių balansą, kai įstatymo leidėjas tampa vietos (ar regionų) lygmens savivaldos sergėtoju ir jų autonominio veikimo garantu, įstatymu reguliuodamas savivaldos santykį su valstybės vykdomąja valdžia.

Egzistuoja skirtingi vietos savivaldos sistemų apibūdinimai. Vieni (pvz., M. V. Baglaj) išskiria *anglosaksų* sistemą, kurioje nėra centrinės valdžios atstovų vietose, municipalitetai savarankiškai vykdo valdžią savo įgaliojimų ribose (pažeidus įgaliojimų ribas, vyriausybė gali įsikišti); *prancūzų* - leidžiančią centrinės valdžios įsikišimą per specialiai skiriamus atstovus ar kitomis formomis; *vokiečių* - pagal kurią vietos savivaldos institucijos veikia valstybės įgaliojimų ribose, o bendruomenė savarankiškai ir savo atsakomybe sprendžia uždavinius savo lygmenyje pagal įstatymų reikalavimus.⁷²⁴ *Anglosaksų* valdymo sistemoje vietos savivaldos subjektų, veikiančių nustatytų įgaliojimų ribose, veiklos priežiūra apsiriboja tik klausimų su atitinkamomis ministerijomis suderinimu, tačiau pažeidus administracinės jurisdikcijos ribas, centrinės valdžios įsikišimas į vietos savivaldos sistemas įgauna griežtos kontrolės išraiškos formas. Svertų kontrolei vykdyti vyriausybė turi pakankamai, nes ji finansuoja vietos bendruomenių programų įgyvendinimą, dotuoja bendruomenių vykdomus projektus, todėl gali daryti realią įtaką vietos savivaldos institucijų veiklai. Galima teigti, kad *anglosaksų* vietos savivaldos sistemoje santykiai tarp centrinės valdžios ir municipalitetų grindžiami *inter vires* principu, kai vietos savivaldos subjektai gali atlikti tik tai, ką nustato įstatymas. Savivaldos institucijų sprendimus, viršijančius teisės aktuose joms nustatytos kompetencijos ribas, gali panaikinti centrinės valdžios institucijos, o priešingus teisei (įstatymams) sprendimus gali panaikinti teismas. *Prancūzų* (dar vadinama kontinentine) vietos savivaldos valdymo sistema taikoma Prancūzijoje, Italijoje, Ispanijoje, Lotynų Amerikoje ir kt. Šio modelio taikymo Prancūzijoje ypatumas - aukštas vietos savivaldos sistemos centralizacijos lygis ir pakankamai griežta centrinės valdžios su-

⁷²³ Кошевников Е.М. *Муниципальное право*. - М., 2002, с. 19.

⁷²⁴ Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Л.М. Энтин Л.М., *supra* note 183, с. 724.

kurta vietos savivaldos institucijų kontrolės sistema, kurią sustiprina ir vyriausybės atstovų – prefektų vykdoma vietos savivaldos subjektų veiklos priežiūra. Prefektai vietose vykdo ir centralizuoto valdymo (centrinės valdžios institucijų veiklos koordinavimo) funkcijas. Įdomu tai, kad Prancūzijoje, skirtingai nei Didžiojoje Britanijoje, vietos savivaldos institucijoms leidžiama viskas, ko nedraudžia įstatymas ir kas nepriskirta vykdyti kitoms institucijoms. Germanų vietos savivaldos valdymo sistemos modelio, taikomo Vokietijoje, ypatumas - vietos gyventojų renkama vietos valdžia yra sudėtinė valstybinės valdžios sistemos dalis, kuri, sprendama valstybės jai patikėtus uždavinius, veikia kaip viešosios teisės subjektas. Įdomu ir tai, kad Vokietijos federalinės žemės (Vokietijoje jų yra 16) turi diskrecijos teisę nustatyti vietos savivaldos institucinę sistemą, o šioms institucijoms suteikta teisė tvarkyti tuos viešuosius reikalus, kurie nėra priskirti valstybės parlamentui (Bundestagai): „savo išimtinę kompetenciją vietos valdžia įgyvendina savarankiškai, nepriklausomai nuo centrinės valdžios institucijų. Tuo pat metu teritorinės bendruomenės valdžios institucijos Vokietijoje veikia kaip valstybinės institucijos tose srityse, kuriuose joms pavesta vykdyti privalomas valstybines funkcijas. Įgyvendindamos šias funkcijas savivaldybės neturi pasirinkimo laisvės ir privalo tiksliai laikytis centrinės valdžios nurodymų“⁷²⁵.

Iš mokslinėje literatūroje pateiktų savo konceptualumu ir paprastumu išsiskiria A. Kozyrino ir kt. autorių atliktas vietos savivaldos sistemų grupavimas. Autoriai išskiria dvi - *municipalinę* (anglosaksų) ir *bipolinę* (romanų – germanų), vietos savivaldos sistemas. Municipalinės (anglosaksų), *atsiradusios Didžiojoje Britanijoje*, sistemos *pagrindinė charakteristika*: taryba – kolegiali atstovaujamoji institucija, jos vadovas (meras, pirmininkas, lyderis) gali būti renkamas gyventojų arba tarybos, specialiųjų tarybos įgaliojimus nustato įstatymas; viršenybės principas administraciniuose - teritoriniuose vienetuose renkamiems organams netaikomas, jie veikia griežtai apibrėžtos kompetencijos ribose ir tik savo lygmenyje; vietos savivaldos institucijų *savarankiškų funkcijų* kontrolę vykdo – specialiosios, *valstybinių* – šakinės ministerijos, tačiau taryba gali kreiptis į bet kurią ministeriją tiesiogiai; vietos savivaldos institucijų sprendimus valstybės institucijų ar privačių asmenų prašymu gali panaikinti bendrosios kompetencijos teismai. Ši sistema turi dviejų rūšių savivaldos modelius – *britų* ir taip vadinama *Šiaurės Amerikos*. Britų *unifikuotai sistemai būdinga* – vietos savivaldos subjektais pripažįstamos vietos savivaldos institucijos; vietos savivaldos sistemoje valdžių atskirimo principas netaikomas: administracinių – teritorinių vienetų ir vietos savivaldos to paties lygmens institucijų teisinė padėtis unifikuota. *Šiaurės Amerikos diversifikuotai sistemai būdinga* - vietos savivaldos subjektais pripažįstami korporaciniais pagrindais apsijungę vietos gyventojai; vietos valdžios sudarymo ir veiklos formos įvairios. *Bipolinės* (romanų – germanų) sistemos *pagrindinė charakteristika*: viename administraciniame – teritoriniame vienete veikia vietos savivaldos ir tiesioginio valstybės valdymo sistemos; vietos savivaldos subjektais pripažįstamos vietos ben-

⁷²⁵ Jankauskas K. Ketvirtoji dalis. XIII. *Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje iš Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, Vilnius, 2007, p. 436.

druomenės, galinčios viešojoje teisėje veikti juridinio asmens teisėmis; vietos savivaldos institucijos - kolegiali atstovaujamoji ir vykdomosios institucijos vadovas įgaliojimus pasiskirsto tarpusavyje; teritorinei bendruomenei suteikta bendroji kompetencija, ji veikdama vadovaujasi principu „leidžiama viskas, ko nedraudžia įstatymas“; vietos valdžią vietoje kontroliuoja centrinės valdžios atstovas. Bipolinė (romanų – germanų) vietos savivaldos sistema turi kelių rūšių vietos savivaldos modelius. *Romanų modelis* pasižymi unifikuotu administracinių – teritorinių vienetų ir vietos savivaldos vieno lygmens institucijų teisiniu statusu, turi kolegialias vietos savivaldos institucijas. Jis veikia Prancūzijoje ir Italijoje, Ispanijoje, Portugalijoje, Graikijoje. *Germanų modelis* pasižymi vietos savivaldos organizavimo formų įvairumu; detalus vietos savivaldos institucijų teisinės padėties reglamentavimas; išskiriami privalomi ir papildomi vietos savivaldos institucijų įgaliojimai. Modelis veikia Vokietijoje, Austrijoje, Belgijoje, Šveicarijoje. *Skandinavų modelis* pasižymi šiais specifiniais bruožais: kompetencija skirtingo valdymo lygmenyse paskirstoma atsižvelgiant į tautos siekius; vietos bendruomenėms perduodamos pagrindinės valstybės socialinės apsaugos funkcijos; vietos savivaldos institucijų kontrolę vykdo decentralizuotos struktūros. Jis taikomas Švedijoje, Norvegijoje ir Suomijoje. *Lotynų Amerikos modelis* pasižymi diversifikuotu valdymo organizavimu miesto ir kaimo vietovėse; taikomos tradicinės vietos savivaldos valdymo formos; deklaruojama politinė vienybė ir administracinė autonomija, reiškiančios, kad politinę vienybę vietose garantuoja vietos valdžia, o administracinė autonomija sprendžiant vietos problemas suteikiama municipalinei valdžiai.⁷²⁶

Kuo skiriasi terminų *vietinis valdymas* ir *vietos savivalda* reikšmės. Abu terminai yra susiję su valdymo sistemos organizavimu žemiausioje valstybės valdymo grandyje – tai *vietos valdymas* ir *vietos savivalda*. Tiek pirmu, tiek ir antru atveju subsidiarumo institucionalizavimas vietos lygmeniu sukuria prielaidas sprendimams arčiau žmonių priimti, tačiau vienu atveju juos priima centrinė, kitu - vietos valdžia. *Pirmuoju (vietos valdymo) atveju*, valstybėje valdymas vykdomas centralizuotai - per centrinės valdžios institucijas ir/arba dekoncentruotai - centrinės valdžios teritoriniai padaliniai ar centrinės valdžios skiriami pareigūnai veikia centrinės valdžios vardu ir vykdo jiems pavestas funkcijas vietose (vietos lygmenyje). Decentralizuotas (kelių lygmenų) valdymas šioje sistemoje netaikomas ir vietos valdžia nerenkama (pvz., Sudane, Nigerijoje), todėl vietos savivalda neegzistuoja. *Antruoju (vietos savivaldos) atveju*, kai vietose centrinės valdžios institucijos nesuteigiamos ir jos pareigūnai neskiriami (pvz., Anglijoje), bet čia veikia vietos žmonių išrinkta valdžia, kuri yra vienintelis savivaldos pagrindais veikiantis viešosios valdžios institutas (neskaitant nacionaliniame lygmenyje veikiančio parlamento), turintis visus svertus vietos problemoms spręsti įstatymų nustatytais pagrindais ir tvarka. Valdymui vietose organizuoti gali būti taikoma mišri sistema, kai vietos lygmenyje veikia vietos savivaldos subjektai (vietos bendruomenės ir/ar jų išrinkta valdžia) ir centrinės valdžios institucijos ir/arba jos skiriami pareigūnai (pvz., Lie-

⁷²⁶ Козырин А., Штатаина М. А., *supra* note 631, c. 90.

tuvoje). Skirtingo lygmens institucijų įgaliojimus ir jų tarpusavio santykius nustato įstatymai. Tiesa, vietos savivaldos institucijos gali vykdyti ne tik išimtinai savarankiškas, bet ir centrinės valdžios institucijų įstatymu joms deleguotas valstybines funkcijas, o šių funkcijų įgyvendinimo priežiūra pavedama šakinėms ar funkcinėms centrinės valdžios institucijoms (paprastai ministerijoms). Centrinės valdžios institucijų veikla gali apsiriboti tik vietos savivaldos institucijų veiklos teisėtumo kontrole (ar vietos savivaldos subjektų priimami sprendimai neprieštarauja įstatymams), kuriai vykdyti yra skiriami centrinės valdžios atstovai regionuose. Vietose gali veikti ir specialiosios kompetencijos subjektai (teisėjai, viešosios tvarkos pareigūnai, sveikatos priežiūros įstaigos ir kt.), turintys įstatymais apibrėžtus įgaliojimus ir nepriklausomą teisinį statusą tiek nuo centrinės valdžios, tiek nuo vietos savivaldos institucijų. Taigi „sąvoka „vietos valdymas“ apima tiek tiesioginį valstybinį valdymą vietose (kai jį vykdo centro skiriami ir jam pavaldūs pareigūnai), tiek ir vietos savivaldą (vietos savivaldos organų ir įgaliotų pareigūnų, atsakingų tik prieš rinkėjus ir prieš įstatymą, veiklą)“ Kitaip tariant, *vietos valdymas* – tai valdymas per centrinės valdžios ir/ar per vietos savivaldos subjektus, o *vietos savivalda* – tai vietos gyventojų arba jų išrinktų valdžios institucijų valdymas vietos lygmeniu įgyvendinant viešąją valdžią.

Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad kartais vietos savivaldos institutas yra traktuojamas kaip vietinės reikšmės reikalų tvarkymas, neturintis jokios įtakos valstybės politikai. „Savita vietos savivaldos sistemų organizacija kartais traktuojama, kaip jos atskyrimas nuo valdingų įgaliojimų sistemos“⁷²⁷, ir kaip teigia S. A. Avakanianas „tai tarsi atima iš vietos savivaldos valstybingumo pradus, laikant ją visuomeniškumo pagrindais veikiančia ir nuo valstybės valdžios atskirta vietos savivaldos sistema“⁷²⁸. Subsidiarumas, kaip vietos savivaldos sistemos valstybės organizacinėje struktūroje institucionalizuojantis principas, pabrėžia šio instituto autonomiją ir išimtinės kompetencijas spręsti vietos savivaldybės klausimus, tačiau jis neeliminuoja savivaldos institucijų iš valstybės bendruomenės gyvenimą organizuojančios veiklos, išlaikydamos visos socialinės sistemos vieningumą. Vietos savivalda tai ne tik gyventojų savaveiksmis organizavimasis į bendruomeninius darinius vietos klausimams spręsti, bet ir viešosios valdžios vietose įgyvendinimas tiesiogiai ar per gyventojų išrinktą vietos valdžią. Paprastai valstybės konstitucija nustato, kad gyventojai valstybę valdo per tautos atstovybę – parlamentą ir per vietos savivaldos organus. Vadinasi, vietos savivaldos subjektai įstatymais apibrėžtų įgaliojimų ribose sprendami vietos bendruomenės klausimus kartu vykdo ir viešosios valdžios įgyvendinimo vietose misiją. Vietos savivalda - tai valstybės valdymo sistemos dalis, o valstybės valdymas yra ne kas kitas, kaip nacionalinė savivalda platesniame teritoriniame kontekste⁷²⁹.

⁷²⁷ Люсхтерхандт-Михайлов Г.М. и Рижинков С.И., *Сентр-регионы -местное управление*. С.-П., 2001, с.107.

⁷²⁸ *Ibid.*, c. 43 – 47.

⁷²⁹ Kavaliauskas P., *Vietos savivalda ir valstybės teritorinis valdymas: mistifikacija bei realijos. Modernios savivaldos sukūrimas ir raida Baltijos šalyse*. Mokslinė konferencija.-Šiauliai, 1998 m., lapkričio 26-27 d., p. 91.

Vietos savivaldos instituto teisinis reguliavimas iš dalies atspindi visos valstybės valdymo sistemos teisinio reguliavimo mechanizmus, kartu leidžia nustatyti kompetencijų subjektams paskirstymo modelius ir jų tarpusavio santykius (savarankiško veikimo, atskaitingumo ar pavaldumo). Kompetencijų paskirstymo schemos gali būti įvairios, pvz., kai vietos savivaldos subjektais pripažįstami korporaciniais pagrindais veikiantys vietos gyventojai, t. y. vietos bendruomenės, turinčios juridinio asmens teises, arba kai vietos savivaldos teisė įgyvendinama per vietos gyventojų išrinktas ir jų interesams atstovaujančias vietos savivaldos institucijas. Vietos savivaldos subjektų teisinę padėtį, jų kompetencijas ir įgaliojimų ribas nustato valstybės konstitucija, įstatymai, kiti teisės aktai, kuriuose taip pat apibrėžiamas ir savivaldos institucijų santykis su centrine valdžia, tuo būdu sukuriant ir valdžios galios išskaidymo (to paties ar skirtingo lygmens subjektams) sistemą, leidžiančią valdyme dalyvaujančioms institucijoms palaikyti administracinius - teisinius santykius ir veikti subsidiariai, apibrėžtų įgaliojimų ribose siekiant visuomenei ir valstybei reikšmingų tikslų, bendrai kuriant socialinės gerovės valstybę.

Pasaulinėje vietos savivaldos deklaracijoje pateikiama tokia vietos savivaldos samprata: „vietos savivalda reiškia vietos valdžios teises ir pareigas savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus vietos gyventojų interesų vardan.“⁷³⁰ Europoje susiformavusią vietos savivaldos sampratą atspindi Europos vietos savivaldos chartija, kurios 3 straipsnyje teigiama „vietos savivalda – tai vietos valdžios organų teisė ir gebėjimas tvarkyti ir valdyti įstatymų nustatytose ribose pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimant visą atsakomybę ir vadovaujantis vietos savivaldos interesais.“⁷³¹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje nurodoma: „Vietos savivalda – valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas“⁷³². Vietos savivalda valstybėje (ypač unitarinėje) tarsi simbolizuoja „valdžios grąžinimą žmonėms“, kai plėtojant demokratiją ir subsidiarų institucijų veikimą (dalį valdymo galių perduodant savivaldos subjektams) valstybės ir vietos bendruomenės išrinkta valdžia kartu siekia visai visuomenei naudingų tikslų. Pastebėtina, kad Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 2 dalyje nurodoma „vietos valdžios institucijos teisės nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitoms valdymo institucijoms“⁷³³. Chartijos normų turinys remiantis subsidiarumo principu aiškintinas sekančiais: *pirma*, kaip vietos savivaldos institucijų teisė vykdyti tas funkcijas, kurias ji vietos lygmenyje gali atlikti geriau, nei kitos institucijos, *antra*, savivaldos institucijos turi teisę įgyvendinti ir tas funkcijas, kurios nėra pri-

⁷³⁰ *Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija*. Tarptautinė vietos savivaldos sąjunga: Pasirašyta 1985 10 15. Vietos savivalda Lietuvoje. Trumpas žinynas savivaldybių darbuotojams, Vilnius, 1998, p. 7.

⁷³¹ *Europos vietos savivaldos chartija, Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.

⁷³² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr.55-1049.

⁷³³ *Europos vietos savivaldos chartija, Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.

skirtos valstybės institucijoms, tačiau jos yra susijusios su vietos bendruomenės interesais. J. Mačiulytė, P. Ragauskas teigia, kad „galioja savivaldos likutinės kompetencijos principas: visos „laisvos“ galios ir kompetencijos priklauso vietos savivaldai“⁷³⁴. Visų „likutinių“ funkcijų priskyrimas savivaldai gali būti įgyvendintas federacinėje valstybėje, kur pirmumo (prigimtinė) teisė priklauso federacijos subjektams, tačiau unitarinėje valstybėje tai įgyvendinti yra neįmanoma. Pvz., Lietuvos unitarinėje valstybėje decentralizuojant valdymą ne savivaldybės sprendžia, kurias funkcijas perduoti į aukštesnį valdymo lygį, o centrinė valdžia priima sprendimus dėl konkrečių funkcijų perdavimo savivaldybėms, kadangi valdžios galia unitarinėje valstybėje disponuoja centrinė valdžia. Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 1 dalį Vyriausybei suteikta teisė (priskirta bendroji kompetencija) tvarkyti krašto reikalus, garantuoti valstybės saugumą ir viešąją tvarką, vadinasi, Vyriausybė turi konstitucinę teisę spręsti, kokias viešojo valdymo funkcijas ir kas turėtų vykdyti. Todėl, kalbėti apie „likutines“ funkcijas, be to, kurios savivaldybėms priskirtos įstatymu, kaip pastebi J. Mačiulytė, P. Ragauskas, netenka prasmės, nes tokių „nepriskirtų funkcijų“ pagal Lietuvoje veikiančią teisinį reguliavimą praktiškai negali būti. Nacionalinė teisė „pateikia tik vieną su subsidiarumu susijusią taisyklę – visa „likutinė“ (t.y. valstybės institucijoms nepriskirta) kompetencija priklauso savivaldybėms. Lietuvoje teisinę galią turinčioje Chartijoje be analogiškos taisyklės pateikiamos dar dvi: pareigos valstybės institucijoms perduodamos tik tuo atveju, jei tai atitinka efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus“⁷³⁵. Todėl yra pagrindo teigti, kad subsidiarumo principas Lietuvoje (ir bet kurioje kitoje unitarinėje valstybėje) tarsi įgyja „išvirkštinę“ jo taikymo prasmę – apie funkcijų perdavimą „iš apačios į viršų“ sprendžia ne vietos bendruomenė (nes vietos bendruomenė ir jos išrinkta valdžia neturi teisės pasirinkti, kurias problemas ji gali spręsti ir kurias iš jų perduoti aukštesnio lygmens institucijoms), o centrinė valdžia priima sprendimus dėl funkcijų perdavimo „iš viršaus į apačią“ (jų perdavimo savivaldybėms). Tokioje kompetencijų sąrangoje kyla pagrįstas klausimas, kam priklauso pirmumo teisė spręsti vietinio lygmens problemas – vietos bendruomenei ar valstybei? Į šį klausimą unitarinėje valstybėje gali būti tik vienas atsakymas – valstybės valdžiai, nes ji yra galios (bendrosios kompetencijos) valdytojas ir tik ji gali nuspręsti, kiek tos galios perduoti vietos savivaldybėms (išskyrus atvejus, jei konkretūs savivaldybių įgaliojimai būtų nustatyti Konstitucijoje). Unitarinėje valstybėje subsidiarumas negali būti institucionalizuotas kitaip, nei „funkcijų perdavimas iš viršaus į apačią“, nes ši valdymo sistema daugiau ar mažiau, tačiau visuomet išlieka hierarchizuota - valdoma iš centro. Ir tai neabejotinai prieštarauja vietos bendruomenių, kaip mažiausių socialinių darinių prigimtinėi teisei⁷³⁶ sava-

⁷³⁴ Mačiulytė J., Ragauskas P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?*, 2007, p. 30.

⁷³⁵ *Ibid.*

⁷³⁶ Kadangi bendruomenė paprastai susikuria ankščiau, nei valstybė, jai turėtų būti pripažinta prigimtinė teisė savarankiškai tvarkytis ir tik jos valioje nutarti, kokių klausimų ji nepajėgi išspręsti be valstybės pagalbos. Toks subsidiarumo ir teritorinio bendrumo principais grindžiamas bendruomenės veikimas - tai visuomenės iniciatyvų kilimas ir kėlimas „iš apačios“, kai į aukštesnį (regioninį ar valstybinį) valdymo lygmenį perkeliamos tik tos problemos, kurių nepajėgi išspręsti vietos bendruomenė ir jos išrinkta valdžia. Subsidiarumo principo poveikis valdymui pilna apimtimi gali pasireikšti

rankiškai spręsti savo problemas, nes vietos savivaldos įtvirtinimas unitarinėje valstybėje ir jos įgaliojimų apimtis tiesiogiai priklauso nuo demokratijos lygio ir pilietinės brandos šioje politinėje organizacijoje.

Kitas vietos savivaldos sistemos veiksmingam funkcionavimui svarbus aspektas yra Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintas reikalavimas priskirti savivaldos subjektams tik tas funkcijas, kurias jie būtų pajėgūs atsakingai vykdyti. Taigi, priskiriant funkcijas savivaldybėms yra taikomas subsidiarumo principo adekvatumo kriterijus - funkcijų apimtis turi atitikti problemų mastui, kad savivaldybės būtų pajėgios susitvarkyti su užduotimis. Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 3 dalyje nurodoma: „*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*“⁷³⁷. Minėtos Chartijos nuostatos įtvirtina subsidiarumo principu grindžiamą sprendimų priėmimo tvarką - sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi, reikalauja minimalių laiko ir administravimo sąnaudų, mažesnių ekonominių sąnaudų ir geresnio poreikių diferencijavimo. Valstybė, bendradarbiaudama su savivaldybėmis, turi įvertinti ar savivaldybės bus pajėgios įgyvendinti priskirtas funkcijas: „savivaldybių ir centrinės valdžios institucijų interesai turi būti derinami, bendri veiksmai koordinuojami siekiant reikšmingų socialinių, ekonominių tikslų. Įstatymais nustatant savivaldybių funkcijas bei kompetenciją negalima ignoruoti pagrįstų vietos bendruomenės interesų, negalima priskirti savivaldybių institucijoms tokių funkcijų, kurių šios nebūtų pajėgios atlikti“⁷³⁸. Vadinas, valstybė, pripažinusi vietos bendruomenių konstitucinę teisę savarankiškai tvarkytis, remiantis subsidiarumo principu (valdžios galių skirtinguose lygmenyse išskaidymu), gali ir turi konstitucinę pareigą į valstybės valdymą įtraukti ir vietos savivaldos institucijas, priskirdama joms jų galimybes, gebėjimus ir finansinius pajėgumus neviršijančias kompetencijas.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnis įtvirtina unitarinės valstybės valdymo modelį, reiškiantį, kad „Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinių darinius“⁷³⁹, tačiau Konstitucijos teksto analizė, pasitelkus Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, leidžia teigti, kad joje įtvirtintos dvi viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda, kurios nors ir yra tarpusavyje susijusios, tačiau kiekviena turi Konstitucijos ir/ar įstatymų apibrėžtas kompetencijas - veikia nustatytų įgaliojimų ribose. Konstitucijoje nurodoma, kad savivaldos teisė yra laiduojama įstatymo nustatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas (Konstitucijos 119 str.)⁷⁴⁰. Savivaldybės, pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą

tuomet, kai užtikrinamas jo grįžtamasis ryšys, pvz., kai visuomenės keliamoms problemoms išspręsti žemesniame valdymo lygyje veikiančiai institucijai turimų įgaliojimų nepakanka, jų sprendimas perduodamas aukštesnio lygmens valdymo institucijai ir atvirkščiai.

⁷³⁷ *Europos vietos savivaldos chartija, Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.

⁷³⁸ Mačiulytė J., Ragauskas P., *supra* note 734, p. 16.

⁷³⁹ *Lietuvos Respublikos Konstitucija, supra* note 228, p. 13.

⁷⁴⁰ *Ibid.*, p. 151.

kompetenciją, veikia laisvai ir savarankiškai (Konstitucijos 120 str.)⁷⁴¹. Konstitucija įtvirtina valstybės ir savivaldybių subsidiarų veikimą (veikimą kartu), nes valstybė turi prievolę netrukdyti savivaldos institucijoms realizuoti savivaldos teisę veikti savarankiškai (Konstitucijos 119 str.)⁷⁴², taip pat valstybė turi remti savivaldybes, padėdama joms įgyvendinti savivaldos teisę ir įstatymo konkretizuotas funkcija (Konstitucijos 120 str.)⁷⁴³. Konstitucija nurodo įstatymu savivaldybių kompetenciją konkretizuoti valstybės valdžiai - įstatymų leidėjui (Konstitucijos 119 str. 1 d., 2 d., 3 d. 120 str. 2 d. ir 121 str. 1 d.)⁷⁴⁴, todėl savivaldybių teisių apimtis tiesiogiai priklauso nuo demokratijos lygio valstybėje. Demokratizuota ir decentralizuota valdymo sistema suteikia daugiau galimybių sprendimus priimti žemesnio valdymo lygmens institucijose, atsižvelgiant į vietos gyventojų poreikius ir interesus, bei sukuria teisinę prielaidą veiksmingam žmogaus teisių įgyvendinimui ir jų apsaugai vietos savivaldybėse. Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatavo, kad „Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. Savivaldybių sistema yra decentralizuota <...> 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)“⁷⁴⁵. Konstitucijos suteikti įgaliojimai savivaldybėms sudaro teisinę prielaidą joms konstitucijos ir įstatymų apibrėžtos kompetencijos srityje veikti autonomiškai, tačiau, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime pažymi: „priimdamos sprendimus jos privalo atsižvelgti ne tik į savus, bet ir į visos valstybės interesus.“⁷⁴⁶ „Vietos savivalda ir valstybė egzistuoja greta viena kitos kaip savarankiški vienetai, gyvenimo sritys, turinčios specifinį turinį – vietiniai interesai iš vienos pusės, nacionaliniai - iš kitos.“⁷⁴⁷, todėl jos negali būti viena nuo kitos atskirtos, nes jų valdžios šaltinis yra ta pati tauta ir jos turi bendrai veikti jų interesų labui.⁷⁴⁸ Vietos savivaldos institucijų teisinis savarankiškumas sukuria savivaldybėms pareigą priimant sprendimus atsižvelgti ne tik į vietos bendruomenės poreikius, bet ir į visos valstybinės bendruomenės interesus: „Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas reiškiasi ne tik valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes arba valstybei įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą, bet ir koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama reikšmingų socialinių tikslų (Konstitucinio Teismo

⁷⁴¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 153.

⁷⁴² *Ibid.*, p. 151.

⁷⁴³ *Ibid.*, p. 153.

⁷⁴⁴ *Ibid.*

⁷⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 19-828.

⁷⁴⁶ *Ibid.*

⁷⁴⁷ Гессен В.М. *Вопросы местного управления*. - М. 1904, с. 121

⁷⁴⁸ Незнамова Е.Л., К вопросу о сущности местного самоуправления. *Государственная и муниципальная служба*, 2002, № 1, с. 16.

1998 m. vasario 18 d. nutarimas)⁷⁴⁹. Valstybės valdymo sistema negalėtų efektyviai veikti, jei tarp jos sudėtinių dalių (valdyme dalyvaujančių to paties ar skirtingo lygmens subjektų) nebūtų aiškiai apibrėžtų ir sureguliuotų valdymo santykių. Darnus (subsidiarumo principu paremtas) institucijų darbas, vietos bendruomenių individualius poreikius atitinkančių tikslų ir uždavinių iškelimas bei jų suderinamumas su visos visuomenės ir valstybės interesais ir yra pagrindinis visų valdyme dalyvaujančių subjektų bendras uždavinys ir veiksmingos veiklos rezultatas. Anot R. Lazdyno, „apibendrinant visą demokratinės savivaldos patirtį, galima padaryti išvadą, kad savivaldybių kompetencijai turi būti priskirtos visos paslaugos gyventojui, valstybės kompetencijai – paslaugos piliečiui“⁷⁵⁰. Ši išvada yra racionali tuo požiūriu, kad, nubrėždama aiškią subjektų kompetencijų takoskyrą tarp vietinio ir valstybinio lygmens, ji nustato valstybei ir savivaldybėms jų teisinę padėtį, paskirtį ir institucinius gebėjimus atitinkančius įgaliojimus, kad nustatytų funkcijų apimtis neviršija subjekto turimų galimybių tinkamai spręsti jam patikėtus klausimus. Tokias nuostatas įtvirtina ir prie Amsterdamo sutarties pridėtas protokolas *Dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo*, nustatantis kompetencijų paskirstymo adekvatumo kriterijus ir sprendimų priėmimo 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 kitaip reikšmingai pažeistų savivaldybės interesus; 3) valstybės veiksmas, lyginant su savivaldybės veiksmu, būtų žymiai naudingesnis dėl jo masto ir veiksmingumo“⁷⁵¹. Šios taisyklės nacionalinės teisės kontekste aiškintinos kaip valstybės ir vietos savivaldos sistemose veikiančių subjektų santykių konstravimo formulė, nustatanti jų subsidiarų, protingą ir atsakingą veikimą asmens, vietos bendruomenės, visuomenės ir valstybės interesais

Apžvelgus pasaulyje egzistuojančius vietos savivaldos sistemų valdymo ypatumus darytinos tokios išvados: *pirma*, nors atskirose valstybėse ir pripažįstamas visiškas vietos valdžios savarankiškumas tvarkant viešuosius vietos bendruomenės reikalus, tačiau ši savarankiškumą riboja įstatymai, nustatantys vietos savivaldos subjektų kompetencijų apimtis; *antra*, vietos savivaldos institucijų veikimas gali būti kontroliuojamas per centrinės valdžios atstovus ir *trečia*, vietos bendruomenė ir jos renkama valdžia turi jiems konstitucijos ir/ar įstatymų priskirtas kompetencijas veikti savo galimybių ir įgaliojimų ribose bei pagal įstatymus atsakanti už priimtus sprendimus.

Vertinant vietos savivaldos funkcionavimo modelius, galima teigti, kad kiekvienos valstybės vietos savivaldos sistema yra unikali, kadangi jos susiformavimą lemia geografiniai, istoriniai, demografiniai, kultūriniai bei nacionaliniai ypatumai, valstybės administracinis - teritorinis suskirstymas, teisinė sistema, taip pat valsty-

⁷⁴⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 19-828.

⁷⁵⁰ Lazdynas R., Valstybė ir savivalda: Kompetencija ir funkcijų atskyrimas. *Savivaldybių žinios*, 2001 06 14, Nr. 18 (139): 12.

⁷⁵¹ Amsterdamo sutartis. Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. [žiūrėta 2011-02-10] <http://www3.lrs.lt/pls/interi/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686&p_tr2=2>

bės valdžios koncepcija vietos savivaldos institucijų veiklos atžvilgiu.⁷⁵² Iš pateiktų vietos savivaldos sistemų apibūdinimų sąlyginai galima išskirti šiuos valstybių vietos savivaldos sistemoms būdingus bruožus: 1) konstitucija ir/ar įstatymai nustato vietos savivaldos teritorinę (administraciniam – teritoriniam vienete veikia vietos savivaldos ir/ar tiesioginio valstybės valdymo institucijos) ir administracinę jurisdikciją ir jos subjektus - vietos bendruomenės ir/ar jų vardu veikiančias vietos savivaldos institucijas – atstovaujamasias vienvaldes (pvz., meras) ar kolegialias (pvz., municipaliteto taryba); 2) vietos savivaldos sistemoje valdžių (atstovaujamosios ir vykdomosios) atskyrimo ir atskaitingumo principai gali būti taikomi arba netaikomi.

Atlikta įvairių valstybių vietos savivaldos sistemų analizė leidžia nacionalinį vietos savivaldos modelį apibūdinti sekančiais: 1) vietos savivaldos institutas nacionalinės teisės kontekste aiškinamas kaip teritorinė savivalda, kai, apibrėžtoje (žemesnėje, nei valstybinis valdymo lygmuo) teritorijoje, įstatymo nustatytais pagrindais valdymą organizuoja čia gyvenančių asmenų bendruomenė ir jos išrinkta valdžia; 2) vietos savivaldos subjektu pripažįstama teritorinė bendruomenė - savivaldybė, vietos savivaldos teisę įgyvendinanti per jos tiesiogiai renkamą savivaldybės tarybą, kurios įgaliojimus nustato konstitucija ir įstatymai; 3) savivaldybės taryba - kolegiali atstovaujamoji institucija iš tarybos narių renka savivaldybės merą - savivaldybės vadovą - ir sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus – skiria savivaldybės administracijos direktorių, kuris vykdo viešojo administravimo funkcijas; 4) savivaldybės vykdomųjų institucijų veikla organizuojama vadovaujantis Konstitucijoje įtvirtintu atskaitingumo savivaldybės tarybai ir savivaldybės tarybos viršenybės jai atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principais; 5) vietos savivaldos institucijos turi savarankiškas funkcijas, o joms įstatymais perduotų valstybinių funkcijų vykdymo priežiūrą atlieka šakinės ir funkcinės ministerijos; 6) savivaldybių priimtų sprendimų teisėtumą, jų atitiktį Konstitucijai ir įstatymams, Vyriausybės nutarimams kontroliuoja Vyriausybės atstovai apskrityse; 7) vietos savivaldos institucijų sprendimus valstybės institucijų ar privačių asmenų prašymu gali panaikinti administraciniai teismai.

3.7. Subsidiarumo principo įtaka atribojant vietos savivaldos subjektų jurisdikcines galias

Valstybės valdyme dalyvaujančių subjektų teisinę padėtį, įgaliojimus ir kompetencijų ribas nustato konstitucija, įstatymai, kiti teisės aktai. Jų teisiniu statusui turi įtakos ir valstybėje susiklosčiusios valdymo tradicijos, papročiai ir precedentai. Institucinę sandarą gali pakeisti valstybės valdymo sistemos reformos, pvz., kai įstatymų leidėjas pakeičia teisės normas, reguliuojančias subjektų teisinę padėtį, kinta ir jų įgaliojimų apimtis, instituciniai tarpusavio santykiai. Kaip ir kitų valdyme dalyvaujančių subjektų, vietos savivaldos institucijų santykinė galia priklauso

⁷⁵² Шугрина Е.С. Муниципальное право.-М., 2000, с. 398.

nuo įstatymų leidėjo, kuris, konstitucijos jam suteiktų įgaliojimų ribose, gali įstatymu priskirti vietos savivaldos subjektams atitinkamas kompetencijas, išplėsti jas ar susiaurinti, perskirstyti jų turimus įgaliojimus arba perduoti juos kito valdymo lygmens institucijoms. Valdžios galioms sureguliuoti ir joms paskirstyti naudojami įvairūs valdymo metodai, koncepcijos ir principai. Subsidiarumo principo taikymas valdymo galioms subalansuoti ypač veiksmingas tose valstybėse, kuriose veikia kelių valdymo lygmenų sistema, yra išplėtotą regioninę ar vietos savivalda, palaikomos vietos bendruomenių iniciatyvos (pvz., Prancūzijoje, Vokietijoje, Anglijoje).

Subsidiarumo principo institucionalizavimas valstybės valdyme grindžiamas valdymo sistemos decentralizavimu ir institucinių galių dekoncentracija, kompetencijų skirtinguose valdymo lygmenyse paskirstymu, dalies teisių vietos savivaldos institucijoms perdavimu sprendimams arčiausiai žmonių priimti. Vietos savivalda paprastai siejama su demokratijos plėtra ir pilietinės bendruomenės ugdymu. Kai valstybėje veikia demokratiniai institutai, galintys užtikrinti veiksmingą asmens teisių apsaugą, o valstybės institucijos yra atviros visuomenės iniciatyvoms, vietos savivaldos principų įtvirtinimas konstitucijoje yra formalus, tačiau nebrاندžios visuomenės sąlygomis vietos savivaldos konstitucionalizavimas yra reikšmingas⁷⁵³, padeda apsaugoti vietos bendruomenių (ar jų išrinktos valdžios) teisę savarankiškai (be valstybės institucijų įsikišimo) spręsti jiems rūpimus klausimus. Tai atliepia ir Europos vietos savivaldos chartijos⁷⁵⁴ nuostatomis, kuriose vietos savivaldos institucijoms viešųjų reikalų tvarkymas priskiriamas vadovaujantis subsidiarumo principu, t.y. atsižvelgiant į vietos gyventojų interesus bei viešųjų paslaugų teikimo veiksmingumą, jų ekonomiškumą ir efektyvumą. Valdymo efektyvumas priklauso nuo gebėjimo tinkamai nustatyti įgaliojimų turinį ir jų apimtį skirtingo lygmens institucijoms bei racionaliai paskirstyti funkcijas administracinės teisės subjektams. Tokioje subsidiarumo principu grindžiamoje santykių sistemoje kiekvieno valdžios įgaliojimus turinčio subjekto veikimo laisvė ir atsakomybės ribos yra aiškiai apibrėžtos. Tai padeda išvengti funkcijų dubliavimo ir kompetencijų susikirtimo. Viena iš interviu tuometinis Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininkas V. Muntianas, pabrėždamas subsidiarumo principo svarbą valdymo demokratizavimui, teigė: „subsidiarumo esmė ta, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriame jie yra veiksmingiausi, o funkcijų atitinkamo lygmens institucijoms reikia atiduoti tiek, kiek jos galėtų sėkmingai jas įvykdyti. Todėl laikas kalbėti apie tai, kam, kokias funkcijas, remiantis tuo pačiu savivaldos ir subsidiarumo principu, galima priskirti. Ką patikėti spręsti bendruomenei, ką pavesti atlikti seniūnijai, ką - savivaldybių įstaigoms. Taip eidami nuo bendruomenės, prieitume ir iki savivaldybės administracijos, jai perduodami tuos klausimus, kurių negalėjo išspręsti žemesnės grandys.“⁷⁵⁵ Iniciatyvos turi kilti iš bendruomenės, o įgyvendinti

⁷⁵³ Kondratienė V., Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*, 2008, 3(105): 60.

⁷⁵⁴ Europos vietos savivaldos chartija, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418

⁷⁵⁵ Zinkevičienė V., Tikrosios savivaldos reikia ne tik savivaldybėse. *Savivaldybių žinios*, 2007, Nr. 23 (408): 4.

savivaldos teisę joms turėtų padėti vietos savivaldos institucijos. Tokia yra ir Lietuvos teritorijos administraciniame vienetuose veikiančių savivaldybių konstitucinė paskirtis. Vietos savivalda – tai savaveiksmiškumo ir subsidiarumo principais grindžiama valdymo sistema, kurioje sprendimus priima vietos bendruomenė arba jos išrinkta vietos valdžia, padėdama savivaldybės gyventojams spręsti jiems rūpimus klausimus. Šiems klausimams spręsti gali būti pasirinkti skirtinga savivaldos institucijų sistema, kurioje subsidiarumas padeda palaikyti vietos bendruomenės iniciatyvas ir paskirstyti valdžios įgaliojimus savivaldybėje. Mokslinėje literatūroje išskiriami šie galių paskirstymo vietos savivaldos (atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios) institucijoms modeliai:

1. *Įgaliojimai sutelkti vienasmeniam, savo prigimtini politiniame vykdomosios valdžios institute.* Pvz., JAV veikia „stipraus mero“ modelis, JAV ir Prancūzijoje – meras, Vokietijoje (Pietų Amerikos ir burmistro modeliai) – burmistras yra bendruomenės, vykdomosios ir atstovaujamosios valdžios vadovas, o Prancūzijoje ir Vokietijoje papildomai ir valstybės atstovas vietoje bei vienas iš atstovaujamųjų institucijų veiklos kontrolierių;

2. *Įgaliojimai sutelkti vienasmeniam, savo prigimtini administraciniame vykdomosios valdžios institute.* Pvz., JAV veikia ir „tarybos – valdytojo“ modelis, sity – menedžeris yra administracijos vadovas, jis papildomai atlieka ir technines vykdomosios valdžios organizavimo funkcijas, čia priskirtinas ir Anglijoje bei Islandijoje veikiantis „vyriausiojo administratoriaus“ modelis;

3. *Įgaliojimai sutelkti kolegialiam valdžios institute, turinčiam ir atstovaujamosios bei vykdomosios valdžios įgaliojimus.* Pvz., Anglijoje veikia „komitetų sistemos“ modelis, JAV – „komisijų sistemos“ modelis;

4. *Įgaliojimai sutelkti kolegialiam vykdomosios valdžios institute.* Pvz., Vokietijoje veikia ir „magistratų sistemos“ modelis, Belgijoje, Liuksemburge ir Nederlanduose – burmistų ir ešvenų kolegija, Italijoje iki 1993 m. – džunta.⁷⁵⁶

Pateikti galių tarp vietos savivaldos institucijų paskirstymo pavyzdžiai leidžia daryti prielaidą, kad vietos savivaldoje stipresnes pozicijas turi vykdomoji valdžia. Kartais tarp vietos atstovaujamųjų ir vykdomųjų valdžios institucijų pavyksta išlaikyti subalansuotos valdžios santykius ir tik atskirais atvejais atstovaujamoji valdžia dominuoja vykdomosios valdžios atžvilgiu.

Siūlomos įvairios galių vietos savivaldos subjektams paskirstymo formos, pvz., V. Jasiūnas išskiria penkias vietos savivaldos institucijų organizavimo formas:

1. **„Stipri taryba – silpnas meras“ formai** būdinga mero galių koordinuojant ir kontroliuojant vykdomųjų organų veiklą ribojimas. Meras iš esmės vykdo vietos savivaldos atstovo ir operatyvines – vykdomąsias funkcijas. Taryba turi teisę spręsti esminius valdymo, ūkinius, finansinius ir skirimo į pareigas klausimus.

2. **„Stiprus meras – silpna taryba“ formai** būdinga, kad merą – vykdomosios valdžios vadovą tiesiogiai renka vietos gyventojai, kas suteikia jam svarias pozicijas atstovaujamosios valdžios atžvilgiu. Meras savarankiškai sprendžia eina-

⁷⁵⁶ Евдокимов В.И., Старцев Е.Ю, *supra* note 636, c. 13 – 38.

muosius klausimus ir turi teisę vetuoti tarybos priimtus sprendimus, mero veto įveikti būtina kvalifikuota tarybos narių dauguma.

3. **„Taryba –valdytojas“ forma** atspindi siekį „išvalyti“ miesto politiką, panaikinti korupciją, neefektyvų ir autoritarinį valdymą. Valdytojas yra politiškai neutrali figūra, viešojo valdymo srities profesionalas. Skiriamas į pareigas ir atleidžiamas iš jų tarybos, kurią renka gyventojai. Šio modelio trūkumas, kad gyventojai neturi realios įtakos ir negali paveikti valdytojo vykdomos politikos.

4. **Komisijų forma.** Komisija sudaroma iš renkamų įgaliotų asmenų, iš kurių kiekvienas valdo kurį nors iš miesto valdžiai priklausančių skyrių. Šiame modelyje nėra aukščiausio lygmens pareigūno. Modelio privalumas – valdžios atskyrimo principas netaikomas, tai paprastai lėtina sprendimų priėmimą. Modelio trūkumu laikytinas kontrolės nebuvimas, patirties trūkumas, savų interesų pagal komisijos nariams priskirtas sritis gynimas, nestabilumas ir bendradarbiavimo stoka.

5. **Mišri forma.** Valdytojas arba vyriausiasis administratorius yra pavaldus merui, bet ne tarybai. Specialisto – valdytojo būvimas garantuoja profesionalumą, o gyventojai turi galimybę daryti įtaką miesto vykdomai politikai, kadangi balsuodami už arba prieš merą, kuris skiria ar atleidžia valdytoją, jie tuo pačiu balsuoja už miesto administracijos išlaikymą arba už jos keitimą.⁷⁵⁷

Iš pateiktų vietos savivaldos modelių aiškiu valdymo galių atribojimu taikant subsidiarumo principą išsiskiria šios valdymo formos: „*stiprus meras – silpna taryba*“ ir „*stipri taryba – silpnas meras*“. Jose galios persvarą vienu atveju turi vykdomoji, kitu - atstovaujamoji valdžios institucija. Subsidiarumo principas tiek vienu, tiek ir kitu atveju atsižvelgiant į visuomenės poreikius padeda persverti įgaliojimus vienos ar kitos valdžios institucijos naudai didesniai sprendimų veiksmingumui pasiekti, taip pat remiantis juo galima pasiekti galių pusiausvyros. Pvz., pasirinkus savivaldos modelį „*stiprus meras – silpna taryba*“, kurioje didesnius įgaliojimus turi vykdomoji valdžia, valdymo galiai subalansuoti, tikslinga padidinti atstovaujamosios valdžios (tarybos) įgaliojimus ir atskaitingumu subordinuoti jai vykdomąją valdžią. Pasirinkus savivaldos modelį „*stipri taryba – silpnas meras*“, valdymo galiai subalansuoti, vykdomąją valdžią derėtų rinti tiesioginiuose rinkimuose, taip pat suteikti jai teisę vetuoti tarybos priimamus sprendimus. Tinkamas valdžios galių balansas užtikrina didesnę institucijų sąveiką siekiant susitarimo ir vietos bendruomenei reikšmingų tikslų. Kartu subsidiarumo principas padeda aiškiau atriboti atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios institucijų kompetencijas, suteikiant kiekvienai jų prigimtį atitinkančius įgaliojimus. Remiantis juo nustatoma tiesioginė atsakomybė rinkėjams už institucijoms priskirtų funkcijų įgyvendinimą. Atstovaujamosios (kolegialios) institucijos nariai turi tiek bendrąją, tiek ir asmeninę atsakomybę - tai įpareigoja juos ieškoti efektyviausių sprendimų bendruomenės labui, o tiesiogiai renkamam merui be politinės, tenka ir administracinė (teisinė) atsakomybė įgyvendinant vietos savivaldos institucijų sprendimus.

Vietos savivaldos sistema nuo Lietuvos valstybės nepriklausomybės atkūrimo ne kartą buvo keičiama, tačiau ne visuomet šie pokyčiai buvo naudingi jos decent-

⁷⁵⁷ Ясюнас В.Л., *Основы местного управления*, М., 1998, с. 60.

ralizavimui ar demokratizavimui. Pvz., 1994 m. liepos 7 d. priimtas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (su vėlesniais jo pakeitimais)⁷⁵⁸ panaikino savivaldybės tarybos pirmininko (atstovaujamosios institucijos vadovo) ir savivaldybės mero (vykdomosios institucijos vadovo) pareigybių atskirimą ir kaip teigia K. Jankauskas: „savivaldybėse dominuojančia institucija tapo meras, kuriam suteikti ir atstovaujamosios, ir vykdomosios valdžios įgaliojimai, taigi įgyvendintas „valdžių sujungimo principas“⁷⁵⁹. Nors iki šio įstatymo įsigaliojimo Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatyme⁷⁶⁰ nustatytas kompetencijų atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios subjektams paskirstymas buvo kritikuojamas dėl savivaldybės institucijose vyraujančios dvišaldystės, tačiau demokratinio valdymo ir subsidiaraus institucijų veikimo kontekste jis iš tiesų buvo pažangesnis. Analizuodamas 1994 m. liepos 7 d. Vietos savivaldos įstatymu nustatytą vietos savivaldos instituto teisinį reguliavimą, teisininkas K. Lapinskas pastebi: tai, kad savivaldybės merui, kaip vykdomosios valdžios institucijai, buvo suteikti įgaliojimai vadovauti vietos gyventojų išrinktai atstovybei – savivaldybės tarybai, reikšė vykdomosios valdžios iškėlimą virš atstovybės, atstovaujamosios valdžios paneigimą.⁷⁶¹

2000 m. spalio 12 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą ir jį išdėstė nauja redakcija⁷⁶², tačiau kaip konstatavo Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime⁷⁶³ vietos savivaldos institucijų – savivaldybės tarybos ir savivaldybės mero kompetencijos jame nebuvo tinkamai sureguliuotos - kai kurios šio įstatymo nuostatos prieštaravo Konstitucijai. Konstitucinis Teismas minėto nutarimo VIII dalies 4.2.1. ir 4.2.2. punktuose konstatavo „...savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių <...> savivaldybės meras yra savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomasis organas. Pagal Konstituciją jis negali būti savivaldybės tarybos nariu. Savivaldybės meras Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje (2000 m. spalio 12 d. redakcija) yra apibrėžiamas kaip savivaldybės vykdomoji institucija <...> Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalyje 1 punkte (2000 m. spalio 12 d. redakcija) numatančius, kad meras nustato ir sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes bei teikia tarybos sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir tarybos posėdžius, kuriems pirmininkavo, protokolus, yra konstituciškai nepagrįstai išplečiamos savivaldybės mero, kaip vietos valdžios vykdomosios institucijos galios. Taigi tokiu teisiniu reguliavimu yra nepaisoma Konstitucijos 5

⁷⁵⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr.: 55-1049.

⁷⁵⁹ Jankauskas K., *supra* note 725, p. 423.

⁷⁶⁰ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas, *Valstybės žinios*, 1991, Nr.: 27-736.

⁷⁶¹ Lapinskas K. Vietos savivalda ir valdymas Lietuvoje: pirmieji reformos rezultatai. *Politologija*. 1995. Nr. 1(6): 125 – 133.

⁷⁶² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 91-2832.

⁷⁶³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 19-828.

straipsnio 2 dalies nuostatos, kad valdžios galias riboja Konstitucija⁷⁶⁴. Toks teisinis reguliavimas prieštaravo ir kitiems Konstitucijoje įtvirtintiems savivaldybių tarybų sudaromų vykdomųjų organų atskaitingumo savivaldybių taryboms bei savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principams. Minėtos ir kai kurios kitos Konstitucinio Teismo nutarime nurodytos Konstitucijai prieštaraujančios Vietos savivaldos įstatymo nuostatos buvo pakeistos ir pagal šiuo metu galiojančią teisinį reguliavimą savivaldybės vykdomoji institucija yra savivaldybės administracijos direktorius, o savivaldybės meras turi atstovaujamosios institucijos – savivaldybės tarybos pirmininko įgaliojimus.

Tikslinga panagrinėti ar esamas vietos savivaldos organizavimo modelis veikia efektyviai. Vietos savivaldos konstitucinius įgaliojimus nustato Lietuvos Respublikos Konstitucijos X skirsnis „Vietos savivalda ir valdymas“ ir kitos jos normos ir principai. „Pagal Konstituciją vietos savivalda – tai įstatymo nustatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t. y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai, savitvarka ir sava-veiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Minėtos teritorinės bendruomenės yra savivaldos teisės subjektas ir Konstitucijoje jos vadinamos savivaldybėmis (arba vietos savivaldybėmis). <...> Konstitucijos nuostata, kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, vertintina kaip šių vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 21 d. nutarimas)“⁷⁶⁵. Vadinas, savivaldybė - tai teritorinė bendruomenė, turinti Konstitucijos jai laiduotą savivaldos teisę veikti laisvai ir savarankiškai įstatymo nustatyta administraciniame vienetė įgyvendinant vietos valdžią per jos tiesiogiai išrinktus atstovus – savivaldybės tarybos narius. Ši konstitucinė bendruomenės teisė – dalyvauti valstybės valdyme vietos lygmeniu atspindi tikrąją subsidarumo principo esmę – sprendimus priimti ten, kur tai yra veiksmingiausia, kur asmeniui ar bendruomenei sudaroma galimybė tiesiogiai ar per jų išrinktus atstovus įstatymų nustatytų įgaliojimų apimtyje sprendimus priimti žemiausiu valdymo lygmeniu. Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies nuostata „savivaldos teisė laiduojama įstatymo nustatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams ir ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybės tarybas“⁷⁶⁶ apibrėžia teritorinės bendruomenės vietos savivaldos teisės įgyvendinimo per savivaldos instituciją - savivaldybės tarybą mechanizmą: „savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas“ (Konstitucijos 119 str. 3 dalis)⁷⁶⁷ ir „Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus“ (Konstitucijos 119 str. 4 dalis)⁷⁶⁸. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs „Konstitucijoje

⁷⁶⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 19-828.

⁷⁶⁵ *Ibid.*

⁷⁶⁶ *Lietuvos Respublikos Konstitucija, supra note 228, p. 151.*

⁷⁶⁷ *Ibid.*

⁷⁶⁸ *Ibid.*

tiesiogiai nustačius konkrečios valstybės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios institucija negali perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsiskaityti, kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu <...>, kad valstybės valdžių sistemą apima įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias; būtent šių trijų valdžių santykius lemia konstitucinis valstybės valdžių padalinimo principas. Vietos savivaldos lygmeniu tokių trijų valdžių nėra; Konstitucijoje numatytos tik savivaldybių tarybos – teritorinių bendruomenių atstovybės ir savivaldybių tarybų sudaromi ir joms atskaitingi vykdomieji organai. Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principas.⁷⁶⁹ Kaip pažymi Konstitucinis Teismas „konstituciniai valstybės valdžių padalinimo ir vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principai savo turiniu ir taikymo sritimi nėra tapatūs. Savivaldybių tarybų ir jų vykdomųjų organų santykiai yra grindžiami konstituciniu vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei ir savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principais, tačiau ne valdžių padalinimo principu“⁷⁷⁰. Esminis skirtumas valstybės valdžios ir vietos savivaldos organizavimo sistemose yra tas, kad pagal Konstitucijos 60 straipsnį Seimo narys (atstovaujamosios valdžios atstovas) gali būti skiriamas Ministru Pirmininku ar ministru (vykdomosios valdžios vadovu ar jos nariu), tuo tarpu vietos savivaldos sistemoje, kaip nurodoma Konstitucinio teismo jurisprudencijoje „pagal Konstituciją savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių“⁷⁷¹, todėl organizuojant savivaldybių darbą yra taikomas savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principas. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Konstitucija suteikia įstatymų leidėjui teisę įstatymu nustatyti vietos savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką, o savivaldybės tarybai teisę sudaryti jai atskaitingus organus. Lingvistinė žodžių reikšmė „atskaitomybė – būtinas atsiskaitymas, įvairių atskaitų teikimas aukštesnei valdžiai“⁷⁷². „Aiškinant žodžių „atskaitingas“ loginę prasmę, atskaitingumas – tai pareiga atsiskaityti, pvz., už savo veiklą, atliktus darbus ir pan. <...> kompetentingai institucijai“⁷⁷³. Taigi savivaldybės tarybai atskaitingų vykdomųjų organų veikimas pagal Konstituciją yra subordinuotas atstovybei (savivaldybės tarybai) konstituciniu atskaitingumu ir konstitucijos bei įstatymu jiems nustatytų įgaliojimų vykdymu, tačiau jų nesaisto pavaldumo santykiai. Pažymėtina, kad valdžios ir viešojo administravimo sistemos organizavimo principai yra skirtingi – esminis valstybės, regioninės ir vietos valdžios institucinės sąrangos skirtumas nuo viešojo administravimo institucinės sistemos yra tas, kad bet kurio lygmens valdžios instituto organizavimas yra grindžiamas valdžios institucijų pariteto principais, o viešojo administravimo sistemos funkcionavimas – institucinio pavaldumo santykiais. Kiekviena valdžios šaka yra savarankiš-

⁷⁶⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 19-828.

⁷⁷⁰ *Ibid.*

⁷⁷¹ *Ibid.*

⁷⁷² *Dabartinis lietuvių kalbos žodynas*, *supra* note 230, p. 58.

⁷⁷³ Kondratienė V., *supra* note 607, *Jurisprudencija*, 2007, T. 12(102): 69-70.

ka ir turi Konstitucijos ir/ar įstatymu apibrėžtus įgaliojimus, o viešojo administravimo subjektų organizavimo pagrindą sudaro hierarchinė sistema - pavaldumas aukščiau stovinčiam, jo pavedimų bei nurodymų vykdymas. Prof. A. Vaišvila nurodo: „nuo kitų valdžių administracinė (vykdomoji) valdžia skiriasi tuo, kad organizaciniu požiūriu ji yra vientisa, žemesniosios jos grandys pavaldžios aukštesniosioms, ji skirstoma į hierarchinius lygius.“⁷⁷⁴

Iš Konstitucinio Teismo pateiktų išaiškinimų galima suprasti, kad valdžių padalinimo principas vietos savivaldos institutui netaikomas, nes Konstitucija nurodo savivaldybės tarybą kaip vienintelę vietos savivaldos teisę veikti teritorinės bendruomenės vardu turinčią instituciją. Kitokių vietos savivaldos institucijų Konstitucija nenumato. Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas, o Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje savivaldybės tarybai suteikiama konstitucinė teisė sudaryti jai atskaitingus vykdomuosius organus. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalį⁷⁷⁵ savivaldybės tarybos sudaryta vykdomoji institucija - yra savivaldybės administracijos direktorius, turintis viešojo administravimo teises ir pareigas. Iš disertacijoje pateiktos įvairių valstybių vietos savivaldos sistemų analizės matyti, kad vietos savivaldos institucinę struktūrą paprastai sudaro dvi valdžios institucijos – atstovaujamoji ir vykdomoji valdžia, tuo tarpu Lietuvoje tik viena – atstovaujamoji valdžia – savivaldybės taryba, savivaldybės administracijos direktorius nepriširtinas valdžios institutui, nes tai viešojo administravimo subjektas. Pažymėtina, kad vykdomoji valdžia paprastai yra pagrindinis instrumentas atstovaujamosios institucijos priimtoms sprendimams įgyvendinti. Vadovaujantis logika, valstybės ar vietos savivaldos atstovaujamoji valdžia, priimanti atitinkamo lygmens teisės aktus, turėtų turėti ir vykdomąją valdžią - politinį (ne tik administracinį, pagal Vietos savivaldos įstatymą tai – savivaldybės administracijos direktorius) instrumentą teisės aktuose išreikštai politinei valiai realizuoti. Ar Konstitucijoje įvardintus savivaldybės tarybos sudaromus ir jai atskaitingus vykdomuosius organus yra tikslinga prilyginti viešojo administravimo teisinį statusą turinčiam subjektui (savivaldybės administracijos direktoriui)? Ar teisinių terminų „*vykdomosios valdžios įgyvendinimas*“ ir „*viešojo administravimo funkcijų vykdymas*“ reikšmių sutapatinimas gali būti teisiškai pagrįstas? Ar tarp bet kurioje valstybėje veikiančios vykdomosios (valstybės, regioninės ar vietos) valdžios ir viešojo administravimo subjekto teisinės padėties turėtume dėti lygybės ženklą ir ar tai būtų teisėta? Kaip parodė atlikta vietos savivaldos sistemų analizė, vietos savivalda yra viešosios valdžios įgyvendinimo vietose instrumentas. Jos subjektai paprastai turi visus valdžiai būdingus požymius, įskaitant ir vietos valdymui reikalingus vykdomosios valdžios institutus. Bet kurios demokratinės valstybės viešosios valdžios (valstybės ar vietos valdžios) institutas skirtingai nei viešojo administravimo sistema nėra hierarchizuotas. Viešąją valdžią įgyvendinantys subjektai skirtingai nei viešojo administravimo institucijos yra savarankiški ir nėra tarpusavyje saistomi pavaldumo santykiais bei

⁷⁷⁴ Vaišvila A., *supra* note 5, p. 34.

⁷⁷⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.

vykdo atitinkamos valdžios institutui būdingus įgaliojimus. Todėl būtų tikslinga pagal Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalį Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės tarybos sudaromus jai atskaitingus vykdomuosius organus Konstitucijoje ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnyje apibrėžti kaip savivaldybės vykdomąją valdžią, tuo būtų išbaigiant visaverčio atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios instituto savivaldybės sudarymą. Kartu Konstitucijoje derėtų aiškiau apibrėžti vietos savivaldos institucijų (atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios) sąrangą, jų formavimo principus ir įgaliojimų apimtį.

Pažymėtina ir tai, kad teisės normų analizė leidžia teigti, kad konstitucinė savivaldybės tarybos teisė sudaryti jai atskaitingus vykdomuosius organus - tai teisė Vietos savivaldos įstatymo ir Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka mero siūlymu paskirti į pareigas ar atšaukti iš jų savivaldybės administracijos direktorių, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją. Kaip konstitucionalizuotam vietos savivaldos subjektui - savivaldybės tarybai tokia teisė, regis yra per menka. Įdomu ir tai, kad Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalies nuostatai „Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus“⁷⁷⁶ realizuoti „savivaldybės taryba gali priimti tik tiesiogiai įstatymuose (jais pagrįstuose Vyriausybės nutarimuose) numatytus (įvardintus) sprendimus, iš esmės nesuderinama su savivaldos teise“⁷⁷⁷ ir tai labiau atitinka centrinės valdžios įgyvendinimą vietose, nei vietos savivaldos institucijų veikimą gyventojų interesais savivaldos principais valdomoje teritorijoje. Kiek gyvybinga ir kiek reali yra Konstitucijoje įtvirtinta vietos savivaldos teisė, kai vietos savivaldos subjektai turi nedaug teisių dispozityviems, konkrečios savivaldybės poreikius atitinkantiems sprendimams priimti, o vietos savivaldos institucinė sistema stokoja svarbiausio savivaldos instrumento - vykdomosios valdžios instituto. Toks vietos savivaldos modelis neatliepia demokratiniam valstybės valdymui ir iš esmės neturi realių subsidiaraus institucijų veikimo požymių. Atsižvelgiant į detalų Vietos savivaldos įstatyme nustatytų savivaldybių institucijų funkcijų reglamentavimą, susidaro įspūdis, kad savivaldybės tarybos priimami sprendimai dažniau reikalingi įstatymo procedūriniam išbaigtumui užtikrinti, nei vietos gyventojų poreikiams diferencijuoti ir jiems tenkinti. Matyt todėl, įstatymams, Vyriausybės ir tarybų priimtiems sprendimams įgyvendinti ir yra steigama savivaldybės administracijos direktoriaus pareigybė. Neatsitiktinai, nagrinėjant vietos savivaldos sistemas, kaip vieną iš vietos savivaldos modelių trūkumų teisės teoretikai (pvz., V. L. Jasiūnas) nurodo savivaldos institucijos valdytojo (savivaldybės administracijos direktoriaus Lietuvoje – V. K. pastaba) skirimą į pareigas. „Valdytojas <...> skiriamas į pareigas ir atleidžiamas tarybos, kurią renka gyventojai. Šio modelio trūkumas, kad gyventojai neturi realios įtakos ir negali paveikti valdytojo vykdomos politikos“⁷⁷⁸. Kai vietos gyventojai neturi galimybių kontroliuoti (negali rinkti į pareigas ar atšaukti iš jų) savivaldybės administracijos

⁷⁷⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *supra* note 228, p. 151.

⁷⁷⁷ Šileikis E., *supra* note 325, p. 286.

⁷⁷⁸ Ясюнас В.Л., *supra* note 757, c. 60.

vadovo, turinčio realius svertus vietinio lygmens problemoms spręsti, jie negali pilnai realizuoti ir savivaldos teisių, todėl galima teigti, kad vietos valdyme gyventojai iš esmės nedalyvauja ir tai pažeidžia pagrindinį savivaldos principą. Šiuos teiginius patvirtina ir atlikti sociologiniai tyrimai. „Dauguma piliečių (82 proc.) mano, kad negali daryti įtakos savivaldybės sprendimams. <...> (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006). 2006 metais „Vilmorus“ atliktas tyrimas taip pat patvirtino minėtas tendencijas. Tik 5, 82 proc. apklaustųjų gyventojų (arba 62 respondantai iš 1062) teigė, kad gali daryti įtaką savivaldybės sprendimams“⁷⁷⁹. Apskritai „dauguma gyventojų mano, kad svarbūs savivaldybės sprendimai turi būti priimami visų savivaldybės gyventojų referendumo keliu. <...> dauguma gyventojų (83 proc.) pasisako už tiesioginius merų rinkimus (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006)“⁷⁸⁰. Pažymėtina ir tai, kad nemaža dalis Lietuvos gyventojų pagrįstai piktinasi, jog teisės aktai nenustato tiesioginės ir asmeninės atsakomybės gyventojų renkamai savivaldybės tarybai ir jos renkamam merui už savivaldybės priskirtų funkcijų vykdymą, nes už jų įgyvendinimą atsako savivaldybės administracijos direktorius, kurio gyventojai nerenka. Manoma, kad tiesioginiai mero rinkimai panaikintų atsakomybę už priimtus sprendimus savivaldybės problema, kuri tektų gyventojų tiesiogiai renkamam merui. 2005-12-06 Seimo nario V. Volčio ir kt. Seimo narių pateikto siūlymo keisti Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnius vienas iš pagrindinių motyvų taip pat buvo atsakomybės už priimtus sprendimus gyventojų renkamiems atstovams priskyrimas. Parlamentarai siūlė konkretų vietos savivaldos valdymo modelį nustatyti ne Konstitucijoje, o įstatyme, kuriame būtų apibrėžta ir merų tiesioginių rinkimų tvarka bei vietos valdžių kompetencija. Manytina, kad Konstitucijoje nenustačius pagrindinių vietos savivaldos organizavimo principų, vietos savivaldos institucijų sistemos ir kompetencijų joje veikiantiems subjektams paskirstymo „vietos savivaldos modelio konkretinimas įstatymu sudarytų prielaidas interpretacijoms <...>, iš esmės būtų panaikintas ir savarankiškas vietos valdžios veikimas“, nes „konstitucinis vietos savivaldos institucijų statusas suteikia joms veikimo laisvę ir nepriklausomumą nuo Vyriausybės ir kitų centrinės valdžios institucijų“⁷⁸¹. Be to, pakaktų minimalios 36 Seimo narių politinės valios įstatyme įtvirtintam vietos savivaldos modeliui keisti (Seimo Statuto 113 straipsnio 1 dalį)⁷⁸². Teikiamo Konstitucijos keitimo projekto ydingumą kritikavo ir akademinė visuomenė. V. Volčio ir kt. Seimo narių siūlymui Seimas nepritarė. Jei meras būtų renkamas tiesiogiai, tačiau pagal Konstituciją ir toliau liktų ir atstovaujamosios institucijos - savivaldybės tarybos vadovu, atsakomybė už savivaldybei priskirtų funkcijų vykdymą ir toliau tektų savivaldybės administracijos direktoriui, turinčiam vykdomosios valdžios įgaliojimus. Tiesioginius mero rinkimus būtina susieti su atsakomybę gyventojų tiesiogiai renkamai vietos valdžiai perkėlimu, vadinasi ir būtinybe šią atsakomybę aiškiau apibrėžti Konstitucijoje ir

⁷⁷⁹ Mačiulytė J., Ragauskas P., supra note 734, p. 79.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, p. 79.

⁷⁸¹ Kondratienė V. Savivaldos modelio įtvirtinimas Konstitucijoje – prabanga ar būtinybė? *Savivaldybių žinios*, 2005, Nr. 41 (338): 12.

⁷⁸² Lietuvos Respublikos Seimo statutas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 5-97; 1999, Nr. 5-971.

įstatymuose. Konstitucijoje derėtų detaliau ir aiškiau įvardinti vietos savivaldos institucinę sandarą ir subjektų įgaliojimus. Vietos savivaldos institucinę sistemą galėtų sudaryti kolegiali atstovaujamosios valdžios institucija – savivaldybės taryba ir vienvaldė vykdomosios valdžios institucija – savivaldybės meras, tiesiogiai renkamas vietos gyventojų. Savivaldybės tarybai tikslinga suteikti teisę spręsti strateginius savivaldybės valdymo, komunalinio ūkio plėtros, finansinius ir skyrimo į pareigas klausimus bei suteikti jai teisę įstatymu nustatytus įgaliojimus prireikus deleguoti vykdomosios valdžios institucijai (savivaldybės merui), kontroliuojant jų įgyvendinimą. Tai leistų operatyviau reaguoti į kylančias problemas ir jas spręsti ne delsiant. Konstitucijoje taip pat siūlytina nustatyti, kad savivaldybės meras vykdo savivaldybės atstovo ir operatyvines – vykdomąsias funkcijas ir yra atskaitingas savivaldybės tarybai. Merui derėtų suteikti papildomą galią – teisę vetuoti tarybos priimamus sprendimus. Toks vietos savivaldos modelis leistų subalansuoti vietos valdžios institucijų galias.

Kitas subsidiarumui reikšmingas aspektas yra vidinė vietos savivaldos sistemos decentralizacija, kuriai įgyvendinti svarbi seniūnų teisinė padėtis ir įgaliojimai. Kaip pasikeistų santykinė vietos savivaldos subjektų galia, jei seniūnui būtų suteiktas vietos savivaldos subjekto, veikiančio seniūnijos gyventojų vardu ir jų interesais, teisinis statusas. Prieš pradedant bet kurios valdymo sistemos reformą, yra naudinga pažvelgti į Lietuvos ir /ar kitų valstybių patirtį. Pvz., XX a. atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę pradėti formuoti šiuolaikinės teritorinės savivaldos pagrindai. Pirmas vietos savivaldos teisę apibrėžiantis Nepriklausomos Lietuvos įstatyminio lygmens teisės aktas – tai 1919 m. spalio 10 d. priimtas Savivaldybių įstatymas, kuriame „nustatyta valsčių, apskričių ir miestų savivaldybių tarybų, taip pat atitinkamų vykdomųjų institucijų (valdybų) kompetencija, formavimo principai bei tvarka“⁷⁸³. Įstatymas nustatė du teritorinės savivaldos lygmenis – apskritis (regioninis savivaldos lygmuo) ir valsčius (vietos savivaldos lygmuo). Vertinant tai, kad „valsčiai, kaip vietos lygmens teritorinės institucijos, buvo dideli plotai ir gyventojų skaičiumi“⁷⁸⁴, todėl „siekiant užtikrinti gyventojų atstovavimą“ buvo būtina įkurti mažesnę teritorinę, žemesnio lygmens darinį – seniūniją. Nagrinėjamu atveju, yra svarbus 1929 m. priimtas Savivaldybių įstatymas, kuriame buvo įtvirtintos žemiausiosios vietos savivaldos grandies – seniūnijos teisės. „Pagrindinis vaidmuo formuojant savivaldybių institucijas teko seniūnijoms, t.y. seniūnijų gyventojų sueigoms, susirinkimams (krivūlėms) <...>. Krivūlėse <...> atviru balsavimu buvo renkami seniūnai <...>, taip pat seniūnijos atstovai į valsčiaus tarybą. Valsčiaus tarybą, kurią sudarė seniūnijų atstovai ir viršaitis, rinkdavo savo atstovus į apskrities tarybą. Tik miestų tarybos buvo renkamos tiesiogiai ir slaptais rinkimais, tačiau vieną trečdalį Kauno (sostinės) tarybos narių skirdavo Vyriausybė.“⁷⁸⁵ 1931 m. seniūnijų savivaldos atsisakyta.⁷⁸⁶ 1990 m. atkūrus Lietuvos valstybės

⁷⁸³ Jankauskas K., *supra* note 725, p. 415.

⁷⁸⁴ Kondratienė V., *supra* note 781, p. 12.

⁷⁸⁵ Jankauskas K., *supra* note 725, p. 417.

⁷⁸⁶ Vokietijai okupavus Lietuvą Pirmojo pasaulinio karo metu, krašto valdymo sistema buvo reformuota Vokietijoje veikusios administracinės sistemos pagrindu, o seniūnijų seniūnus iš vietos

nepriklausomybę, Aukščiausioji Taryba 1990 m. vasario 12 d. priėmė Vietos savivaldos pagrindų įstatymą, kuriuo savivaldybės buvo suskirstytos į žemesniosios pakopos (t. y. apylinkės, gyvenvietės (valsčius) ir rajonų (apskrieties) miestų savivaldybes) ir aukštesniosios pakopos (t. y. rajonų (apskričių) ir respublikos miestų savivaldybes), tačiau vėliau šios sistemos buvo atsisakyta. 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimtoje Konstitucijoje įtvirtinami vietos savivaldos instituto konstituciniai pagrindai, o 1994 m. liepos 7 d. priimtame Vietos savivaldos įstatyme⁷⁸⁷ įteisinama vienpakopė vietos savivaldos sistema, atsisakant savivaldybės skirstyti į aukštesniosios ir žemesniosios pakopos vietos savivaldos institucijas. Vertinant atliktą reformą demokratinio valdymo ir institucijų subsidaraus veikimo požiūriu, konstatuotina vidinė vietos savivaldos sistemos centralizacija ir vietos valdžios instituto atitolinimas nuo žmonių. Decentralizuoti valdymą bandyta 2000 m. spalio 12 d. priėmus Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą⁷⁸⁸, kurio 30 straipsnio 1 d. nustatė, kad seniūnijos teritorijos ribas ir seniūnijai perduodamas juridinio asmens (savivaldybės administracijos) funkcijas nustato savivaldybės taryba⁷⁸⁹. Galios juridizavimas žemiausioje vietos savivaldos grandyje buvo daug žadantis žingsnis demokratinio valdymo link. Tačiau vienoms seniūnijoms savivaldybių tarybos savo sprendimais perdavė daugiau funkcijų, kitoms jos apskritai nebuvo perduotos, todėl šios seniūnijos negalėjo teikti gyventojams reikalingų paslaugų ir spręsti jų keliamas problemas. Skirtingas seniūnijų statusas reikalavo tęsti pradėtą vietos savivaldos sistemos reformą, todėl Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos projekto rengimas pažadino naujas viltis. Koncepcijos tikslas – išplėtoti Europos vietos savivaldos chartijoje ir Viešojo administravimo įstatyme nustatyto subsidiarumo principo taikymą vietos lygmeniu, atsižvelgiant į seniūnijų tipus, didinti seniūnų ir seniūnijų veiklos ūkinį ir finansinį savarankiškumą bei finansavimo tolygumą, sudaryti sąlygas ir skatinti gyvenamųjų vietovių bendruomenių narius aktyviai dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Koncepcija buvo numatoma įgyvendinti 2 etapais: I etapas iki 2011 m., II etapas – nuo 2011 m. Minėtam projektui Lietuvos Respublikos Vyriausybė pritarė⁷⁹⁰, tačiau savivaldybių nuomonės dėl seniūnų rinkimo ar skyrimo į pareigas tvarkos ir sąlygų išsiskyrė, todėl būtini Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai ir kiti teisės aktai liko nepriimti. Manytina, kad atsižvelgiant į tai, kad valstybės teritorijos administraciniai vienetai, turintys savivaldos teisę, yra ganėtinai stambūs, o vietos valdžios institucijos yra nutolusios nuo vietos gyventojų, todėl taikant subsidiarumo principą būtų tikslinga plėtoti žemiausios savivaldybių grandies institucijų tinklą ir suteikti teritoriniams savival-

gyventojų skirdavo okupacinę valdžią. Po 1940 m. Sovietų Sąjungos įvykdytos okupacijos, Lietuvos vietos valdžios institucijos prarado savivaldos teisę, vietoj seniūnijų sukurti apylinkės administraciniai vienetai, vietos valdžios institucijos tapo centrinės valdžios sistemos dalimi, tuo būdu buvo įvestas centrinės valdžios valdymas vietose.

⁷⁸⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr.: 55-1049.

⁷⁸⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 91-2832.

⁷⁸⁹ *Ibid.*

⁷⁹⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 282 „Dėl Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos“, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 35-1281.

dybės subjektams – seniūnijoms gyventojų poreikius atitinkančius įgaliojimus, tuo būdu priartinant vietos valdžios institutą arčiau žmonių. Atlikta Lietuvos vietos savivaldos institucinio valdymo sistemos analizė, leidžia manyti, kad būtų tikslinga sugrįžti prie dviejų valdymo lygių savivaldybėse. Jau vien tai, kad Lietuvos savivaldybės lyginant su kitų Europos valstybių vietos savivaldos teritoriniais vienetais yra didesnės, todėl dvipakopės valdymo sistemos vietos lygmeniu sukūrimas būtų naudingas šiais aspektais: *pirma*, demokratizuotų vietos savivaldos institutą; *antra*, išplėtotų savivaldybių institucijų ir paslaugų sistemą; *trečia*, priartintų vietos valdžios institutą arčiau gyventojų ir padidintų vietos valdžios atsakomybę; *ketvirtą*, integruotų Lietuvos valstybės raidos laikotarpiu įgytą ir kitų valstybių sukauptą patirtį savivaldos srityje.

3.8. Subsidiarumo principo taikymas įgyvendinant savivaldybių funkcijas

Subsidiarumo principas gali būti veiksmingai taikomas ne tik atribojant vietos savivaldos subjektų jurisdikcines galias, bet ir struktūruojant savivaldybių funkcijų įgyvendinimą jų steigiamose viešojo administravimo institucijoje, taip pat vietos savivaldos sistemos vidinei decentralizacijai bei valdymo dekoncentracijai savivaldybės teritorijoje.

Savivaldybių veiklos organizavimo savarankiškumą užtikrina konstitucinis šio instituto statusas. Vietos savivaldos konstitucionalizavimas - svarbi savivaldybių nepriklausomumo garantija⁷⁹¹. Tokia yra savivaldybių veiklos teisinio reguliavimo praktika Lietuvoje. Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtina teritorinės savivaldybės konstitucinę teisę savaveiksmiškumo ir savivaldos pagrindais per jos renkamas vietos valdžios institucijas spręsti vietos bendruomenei rūpimus klausimus. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnis⁷⁹² nustato tokią savivaldybės institucinę sistemą: atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba bei jos sudaroma vykdomoji institucija - savivaldybės administracijos direktorius, kitos institucijos – savivaldybės kontrolės ir audito institucija, centralizuota savivaldybės vidaus audito tarnyba, savivaldybės kontroliuojamos įmonės, savivaldybės administravimo subjektai⁷⁹³. Šio įstatymo 3 straipsnio 7 dalyje savivaldybės administravimo subjektai apibrėžiami kaip savivaldybės institucijos ir joms pavaldžios įstaigos bei kiti subjektai, turintys teisės aktų suteiktus įgaliojimus, atliekantys jiems pavestas administravimo funkcijas ir atsakingi už šių funkcijų įgyvendinimą⁷⁹⁴. Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad *savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios* (jas įgyvendina savivaldybės taryba), *viešojo administravimo* (jas įgyvendina savivaldybės taryba, savivaldybės

⁷⁹¹ Козырин А., М.А. Штатаина М.А., *supra* note 631, c. 76.

⁷⁹² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr.: 55-1049, *Nauja įstatymo redakcija*, 2008, Nr. 113-4290.

⁷⁹³ *Ibid.*

⁷⁹⁴ *Ibid.*

administracijos direktorius, kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje) ir *viešųjų paslaugų* teikimo (jas atlieka savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal su savivaldybėmis sudarytas sutartis kiti fiziniai bei juridiniai asmenys)⁷⁹⁵. Šio įstatymo 5 straipsnyje 1 dalyje savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę suskirstytos į *savarankiškasias ir valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms)*⁷⁹⁶. Tuo tarpu Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje, galiojusioje iki 2008-10-01, buvo išskiriamos keturios savivaldybių funkcijų grupės. Be jau minėtų savarankiškųjų ir valstybinių (*valstybės perduotas savivaldybėms*), savivaldybės taip pat vykdė *priskirtąsias (ribotai savarankiškas) ir sutartines*⁷⁹⁷ funkcijas. Skirtingai interpretuojant Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintų *sutartinių* funkcijų paskirtį, formavosi ydinga šių įstatymo nuostatų taikymo praktika – kai kurios savivaldybės joms deleguotas valstybines funkcijas sutartiniais pagrindais perduodavo vykdyti kitoms savivaldybėms, nors tokio funkcijų perdavimo įstatymas nenumatė. Pvz., Klaipėdos miesto savivaldybės taryba 2004 m. sausio 29 d. priėmė sprendimą Nr. 1-40 „*Dėl žemės ūkio funkcijų perdavimo*“, kuriuo įpareigojo Klaipėdos m. savivaldybės administracijos direktorių, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Civilinio Kodekso 6.96-6.981 straipsnių nuostatomis⁷⁹⁸, sudaryti asociacijos sutartį su Klaipėdos rajono savivaldybė dėl valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) žemės ūkio funkcijų vykdymo ir pervesti Klaipėdos rajono savivaldybei šių funkcijų įgyvendinimui skirtą valstybės dotaciją. Dėl minėtų veiksmų teisėtumo abejonių kilo Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovui Klaipėdos apskrityje, kuris, vadovaudamasis Viešojo administravimo įstatymu⁷⁹⁹, 2005-12-21 raštu Nr. (5.2)-313-459 kreipėsi į Žemės ūkio ministeriją su prašymu suteikti tarnybinę pagalbą ir padėti išspręsti iškilusią problemą. Žemės ūkio ministerija, pritardama Vyriausybės atstovui Klaipėdos apskrityje, nurodė, kad tuo metu galiojusių Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 23-29 punktų⁸⁰⁰ nuostatos nesuteikia teisės vietos savivaldos subjektams jiems priskirtų valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) žemės ūkio funkcijų perduoti (sutartimi ar kt. pagrindais) vykdyti kitiems administracinės teisės subjektams. Žemės ūkio ministerijos nuomone, Klaipėdos m. savivaldybės tarybos sprendimo pagrindu šios savivaldybės administracijos direktoriaus ir Klaipėdos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2004 m. vasario 25 d. pasirašyta Asociacijos sutartis Nr. 15-89 dėl žemės ūkio funkcijų perdavimo Klaipėdos rajono savivaldybei nėra teisėta. Šiam veiksmui atlikti nepakanka vien vietos savivaldos sub-

⁷⁹⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr.: 55-1049, *Nauja įstatymo redakcija*, 2008, Nr. 113-4290.

⁷⁹⁶ *Ibid.*

⁷⁹⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr.: 55-1049, 2003, Nr. 17-704.

⁷⁹⁸ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262.

⁷⁹⁹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.

⁸⁰⁰ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049, 2002, Nr. 96-4171.

jekto – Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos sprendimo. Vietos savivaldos subjektų teisė perduoti kitai savivaldybei sutartiniu pagrindu vykdyti valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas turi būti įtvirtinta Vietos savivaldos įstatyme arba įstatymo pagrindu kitame teisės akte. Įstatymai tokios galimybės nenumato. Be to, įstatymu savivaldybei priskirtų funkcijų nevykdymas arba netinkamas vykdymas laikytinas įstatymo normų pažeidimu, tuo tarpu sutartinių įsipareigojimų nevykdymas reikalauja sutarties pažeidimo fakto nustatymo procesine tvarka. Vietos savivaldos įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas, leidžiantis skirtingai interpretuoti funkcijų įgyvendinimą, buvo pakeistas 2008 m. spalio 1 d. įsigaliojus naujai Vietos savivaldos įstatymo redakcijai⁸⁰¹. Šiuo metu Vietos savivaldos įstatymo 5 str. 1 d. 2 punktą numato, kad tik atskirais atvejais valstybinės funkcijos gali būti perduotos savivaldybėms įgyvendinti sutarčių pagrindu⁸⁰². Savivaldybės tokias sutartis gali sudaryti tik tuo atveju, kai savivaldybės taryba tam pritaria. Šios funkcijos paprastai yra trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio (Įstatymo 5 str. 1 d 2 p).⁸⁰³ Priskirtų (ribotai savarankiškų) funkcijų išskyrimo į atskirą grupę taip pat atsisakyta, jas priskyrus prie savarankiškųjų savivaldybių funkcijų. Įgyvendinamos priskirtąsias (ribotai savarankiškas) funkcijas savivaldybės tyrėjo tam tikrą veikimo laisvę, nors ji ir buvo ribojama įstatymo, įpareigojančio savivaldybės šias funkcijas vykdyti atsižvelgiant į vietos sąlygas ir aplinkybes, todėl nustatytų tikslų savivaldybės paprastai siekdavo bandydamos išlaikyti valstybės ir vietos savivaldybės interesų pusiausvyrą.

Kaip minėta, šiuo metu Vietos savivaldos įstatyme išskiriamos dvi savivaldybių vykdomų funkcijų grupės *savarankiškosios* ir *valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms)*. Savarankiškosios funkcijoms įgyvendinti savivaldybės turi konstitucijos ir įstatymo laiduotą veikimo laisvę - teisę veikti savivaldybės gyventojų vardu įgyjant viešosios teisės subjekto statusą, kuris suteikia joms nepriklausomumą nuo centrinės administracijos⁸⁰⁴. Savarankiškasias funkcijas savivaldybės vykdo pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus savo bendruomenei ir jos interesais, laisva valia inicijuodamos ir priimdamos sprendimus bei prisiimdamos atsakomybę už jų įgyvendinimą administraciniame - teritoriniame vienetu - savivaldybėje. Taigi, vykdant savarankiškasias funkcijas „vietos valdžia turi teisę ir galimybę, kiek leidžia įstatymas, savo atsakomybe reguliuoti bei valdyti esminę viešųjų reikalų dalį vietos gyventojų labui“⁸⁰⁵. Vadinasi, įgyvendindamos savarankiškasias funkcijas savivaldybės gali pasirinkti jų įgyvendinimo būdus ir priemones, patikėti jas įgyvendinti savivaldybės administracijos centriniams viešojo administravimo subjektams arba jas savivaldybės tarybos sprendimu perduoti savivaldybės administracijos teritoriniams padaliniais – seniūnijoms, tuo būdu dekoncentruojant valdymą vietos savivaldos lygmeniu. Ši savivaldos institucijų diskre-

⁸⁰¹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr.: 55-1049, *Nauja įstatymo redakcija*, 2008, Nr. 113-4290.

⁸⁰² *Ibid.*

⁸⁰³ *Ibid.*

⁸⁰⁴ Козырин А., М.А. Штатина М.А., *supra* note 631, c. 36.

⁸⁰⁵ *Europos vietos savivaldos chartija*, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418, 3 str.

jos teisė leidžia joms atsižvelgti į skirtingus vietos bendruomenės narių poreikius ir interesus.

Įstatymo nustatyta tvarka ir pagrindais perduotų valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų savivaldybėse įgyvendinimą saisto jas perdavusių ir šias funkcijas vykdančių subjektų subsidiarus veikimas ir bendra dalinė atsakomybė: už funkcijų vykdymo organizavimą ir tikslinių lėšų panaudojimą atsako savivaldybės, tačiau galutinė atsakomybė už jų tinkamą įgyvendinimą tenka funkcijas perdavusiai valstybės institucijai. Vienas iš pagrindinių tikslų, kurio siekiama perduodant valstybinių funkcijų įgyvendinimą savivaldybėms – decentralizuojant valdymą, priartinti paslaugų gyventojams teikimą, kartu priartinant ir valdžios institucijas arčiau žmonių. Taip pat siekiama patenkinti kuo įvairesnius vietos gyventojų poreikius. Kuo didesnė poreikių įvairovė pasireiškia funkcijos atžvilgiu, tuo žemesnėje valdymo pakopoje ta funkcija turi būti įgyvendinama ir tai neabejotinai susiję su valdymo sistemos decentralizavimu. Valstybines funkcijas savivaldybėje gali įgyvendinti savivaldybės centriniai viešojo administravimo padaliniai (valdymo decentralizavimas) arba savivaldybių teritoriniai padaliniai – seniūnijos (valdymo dekoncentravimas). Pvz., taikant subsidiarumo principą 2006 m. dalis valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų administruojant ES paramą žemės ūkio srityje iš centrinių savivaldybės administravimo subjektų buvo perkelta į teritorinius savivaldybių padalinius – seniūnijas. Šiai valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų decentralizacijai vietos savivaldos sistemoje atlikti Žemės ūkio ministerija pateikė Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 6 d. nutarimo Nr. 135 „*Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, paskyrimo*“ pakeitimo“ projektą Nr. 6-286N. Valstybinių funkcijų įgyvendinimui seniūnijose pritarė Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Šis dalies valstybinių žemės ūkio funkcijų, susijusių su Europos Sąjungos paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai administravimu, perdavimas iš savivaldybių centrinių administravimo subjektų teritoriniams padaliniams – seniūnijoms leido priartinti paslaugų teikimą vietos gyventojams, nes buvo užtikrintas informacijos apie ES paramą teikimas seniūnijose (2006 m. įdiegta informacinių technologijų – kompiuterinė valdymo sistema), taip pat sudarytos galimybės vietos gyventojams žemės ūkio veiklos paraiškas bei kitus dokumentus teikti gyvenamojoje vietovėje (seniūnijoje). Vyriausybės nutarimo pakeitimo projekte taip pat siūlyta nustatyti rekomendacinio pobūdžio reikalavimus asmenims, skiriamiems vykdyti savivaldybėms perduotas valstybines funkcijas, tačiau tokiam siūlymui nepritarė Vidaus reikalų ministerija, Finansų ministerija, Lietuvos savivaldybių asociacija bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Teisės departamentas. Manoma, kad, delegavus savivaldybėms valstybines funkcijas, negalima riboti savivaldybių veikimo laisvės įgyvendinant šias funkcijas. Atsakant į institucijų pateiktas pastabas, Žemės ūkio ministerijos Teisės departamento 2006-03-14 pažymoje nurodoma:

1. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 29 punktą „*žemės ūkio veiklos koordinavimas, kaimo plėtros bei paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai organiza-*

vimas ir įgyvendinimas“⁸⁰⁶ yra vykdomas „Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka“⁸⁰⁷, todėl Žemės ūkio ministerija teikia Vyriausybės nutarimo projektą, kuriuo siūloma įtvirtinti rekomendacinio pobūdžio teisės normas dėl kvalifikacinių reikalavimų specialistams, siekiant užtikrinti efektyvų paramos administravimą. Žemės ūkio ministerija mano, kad valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai funkcijoms vykdyti specialistai privalo turėti atitinkamą kvalifikaciją, todėl ir siūlo šiame Vyriausybės nutarime įtvirtinti rekomendacijas specialistų kvalifikaciniams reikalavimams nustatyti.

2. Žemės ūkio ministerija yra atsakinga už valstybinių (perduotų savivaldybėms) žemės ūkio funkcijų vykdymą, todėl deleguodama jas savivaldybėms privalo užtikrinti jų įgyvendinimo priežiūrą. Šios funkcijos nėra savarankiškosios savivaldybių funkcijos. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 29 punktą Vyriausybė ar jos įgaliota institucija gali nustatyti (ne tik rekomenduoti) vietos savivaldos subjektams deleguotų valstybinių žemės ūkio funkcijų įgyvendinimo būdus.

3. Rekomendacinių normų įtvirtinimas Vyriausybės nutarime padėtų užtikrinti ir savivaldybėms skirtų valstybės biudžeto lėšų tikslinį panaudojimą tinkamai apmokant specialistams už kvalifikuotų paslaugų teikimą gyventojams seniūnijose, kai jie vykdo valstybines žemės ūkio funkcijas.

4. Rekomendacinio pobūdžio normų įtvirtinimas Vyriausybės nutarime nepažeidžia Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 8 straipsnio 3 dalyje⁸⁰⁸ numatytos institucijos vadovo teisės tvirtinti valstybės tarnautojų pareigybių aprašymus.

Pateikti argumentai leido atskleisti esminius savivaldybių savarankiškųjų ir valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų įgyvendinimo skirtumus, kadangi, vykdydamos savarankiškas funkcijas, savivaldybės veikia laisvai ir yra atsakingos už priimtus sprendimus vietos bendruomenei. Įgyvendinant valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas, valstybės ir savivaldybių institucijų atsakomybė yra subsidiari – valstybės institucijos atsako už minėtų funkcijų finansavimą, o savivaldybės – už šių funkcijų organizavimą, t.y. už deleguotų funkcijų įgyvendinimą vietose. Įgyvendindamos valstybės institucijų įstatymu joms deleguotas funkcijas, savivaldybės institucijos veikia ne vietos bendruomenės, bet visos valstybės gyventojų vardu, teisės aktų nustatyta tvarka ir valstybės biudžeto lėšomis. „Vietos savivaldybės šiuo atveju veikia kaip vieningos viešojo valdymo sistemos dalis, paklusdamos administracinės teisės normoms“⁸⁰⁹. Tai patvirtina ir funkcijų delegavimo samprata: „delegavimas – tai valdymo funkcijų perleidimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų įvairiems teritorinio valdymo subjektams (pvz., vietos savivaldos institucijoms, kurie įpareigojami laikantis poįstatyminiais

⁸⁰⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr.: 55-1049, 2002, Nr. 96-4171.

⁸⁰⁷ *Ibid.*

⁸⁰⁸ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130, 2000., Nr. 75-2270.

⁸⁰⁹ Козырин А., М.А. Штатина М.А., *supra* note 631, c. 37.

aktais nustatytos tvarkos ir taisyklių vykdyti perduotas funkcijas⁸¹⁰. Tam tikrų abejonių derinant Žemės ūkio ministerijos parengtą Vyriausybės nutarimo projektą su suinteresuotomis institucijoms kilo ir dėl to, ar deleguojant valstybines funkcijas savivaldybėms neprireiks prašyti Europos Sąjungos institucijų papildomai akredituoti savivaldybes leidžiant ES paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai administravimą vykdyti savivaldybių administracijų teritoriniams padaliniams - seniūnijoms. Žemės ūkio ministerijos Teisės departamentas paaiškino, kad ES paramą administruojantis subjektas nesikeičia - parama ir toliau bus administruojama savivaldybėse, nes dalis ES paramos administravimo funkcijų iš savivaldybės centrinio administravimo subjekto (žemės ūkio skyriaus) bus perkelta vykdyti į žemiausią savivaldybės administracijos teritorinį padalinį – seniūniją (arčiau žmonių), tuo būdu dekoncentruojant vidinę vietos savivaldos sistemą.

Kitas valdymo decentralizavimui ir vietos savivaldos sistemos funkcionavimui svarbus aspektas – savivaldybių finansiniai ištekliai. Teisės savarankiškai paskirstyti didžiąją dalį surinktų mokesčių suteikimas savivaldybėms – tai vienas iš būdų stiprinti ir plėtoti vietos savivaldos institutą. Lietuvos savivaldybės savarankiškai perskirsto tik nedidelę surenkamų mokesčių dalį, o iš biudžeto skiriami asignavimai, taip vadinamos dotacijos valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti, ne visuomet padengia jų įgyvendinimo kaštus. Daugelis mokslininkų pastebi, kad „plačiausiai savivaldžių subjektų fiskalinė autonomija pasireiškia per galimybę vietinės (regioninės) valdžios institucijoms nevaržomai (arba dalinai ribojant) nustatyti vietinių mokesčių tarifus“⁸¹¹. Valdymo sistemos decentralizavimas ir paslaugų didesnis diferencijavimas atsižvelgiant į vietos gyventojų poreikius reikalauja didesnių galimybių disponuoti surenkamais mokesčiais ir perduotų valstybinių funkcijų adekvataus finansavimo. Valdymas gali būti efektyvus, jei jame dalyvaujantys subjektai turi pakankamus įgaliojimus ir finansinius išteklius nustatytiems tikslams siekti. Kaip pastebi J. Baltušnikienė: „decentralizuojant valstybės valdžios vykdomas funkcijas, lygiagrečiai turėtų būti decentralizuojami ir finansai, reikalingi toms funkcijoms laiku ir tinkamai atlikti. Šiuo aspektu susiformavo paradoksali situacija, nes įsigaliojus Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymui <...> faktiškai savivaldybių finansinis savarankiškumas tapo labai ribotas <...> pastebimai pasikeitė biudžetų pajamų struktūra <...>: anksčiau didžiąją dalį pajamų savivaldybių biudžetuose sudarydavo mokestinės pajamos, o dabar – tikslinės dotacijos“⁸¹². Vertindama susidariusią situaciją, kaip akivaizdų vietos savivaldos teisių ribojimą disponuojant surenkamais mokesčiais, Lietuvos savivaldybių asociacija kreipėsi į Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongresą su prašymu atlikti tyrimą Lietu-

⁸¹⁰ Кондратене В., *supra* note 31, c. 32.

⁸¹¹ Baltušnikienė J., Astrauskas A., *Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė pagal Bird R. M., Vaillancourt F. Fiscal decentralization countries: an overview// Fiscal decentralization in Developing countries*. – Cambridge: University Press, 1998. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius, 2006, p. 163.

⁸¹² Baltušnikienė J. Decentralizacijos vaidmuo sprendžiant ekonomines vietos savivaldos problemas. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius, 2006, p. 162-163.

voje ir išnagrinėti, ar Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo⁸¹³ nuostatos atitinka Europos vietos savivaldos chartiją⁸¹⁴. Ši savivaldybių asociacijos reakcija yra adekvati situacijai, kadangi iš vienos pusės kalbama apie valdymo sistemos demokratizavimą ir jo decentralizavimą, kai taikant subsidiarumo principą siekiama vis daugiau įgaliojimų perduoti savivaldybėms sprendimams vietose priimti, iš kitos – tarsi sąmoningai suvaržomos finansinės savivaldybių galimybės tinkamai paskirstyti pačių savivaldybių surinktus mokesčius vietos poreikiams tenkinti, nes šiuos mokesčius jos privalo grąžinti į valstybės biudžetą. Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio 2 dalyje nurodoma: „*Savivaldos organų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi Konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams*“⁸¹⁵. A. Astrauskas, kaip ir daugelis kitų savivaldos institutų tyrinėjančių autorių, pastebi: „Lietuvoje dar nepakankamai nuosekliai laikomasi Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimo – užtikrinti savivaldybių funkcijų ir joms reikalingų vykdyti finansinių išteklių adekvatumą“⁸¹⁶. V. Šimonėlis, pasiremdamas teorinėmis vietos savivaldos instituto ir fiskalinės politikos studijomis bei asmenine darbo savivaldybėje patirtimi teigia: „įvertinti, ar savivaldybių gaunami finansiniai ištekliai yra pakankami įgaliojimams ir užduotims vykdyti, galima tik apskaičiavus savivaldybių funkcijų vykdymo sąnaudas pagal minimalius standartus“⁸¹⁷. Taigi valdymo efektyvumas ir visos valdymo sistemos decentralizavimas bei demokratijos plėtra tiesiogiai priklauso nuo racionalios fiskalinės ir monetarinės politikos, teisinio reguliavimo ir funkcijoms vykdyti skiriamų asignavimų, atitinkančių realius šių funkcijų įgyvendinimo kaštus, kuriais remiantis galima diferencijuoti vietos gyventojų poreikius.

⁸¹³ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743.

⁸¹⁴ Europos vietos savivaldos chartija, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.

⁸¹⁵ *Ibid.*, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.

⁸¹⁶ Astrauskas A., *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*. Vilnius, 2003, p. 23.

⁸¹⁷ Šimonėlis V. Kaip sutraukti Metodikos pančius. *Savivaldybių žinios*, 2007, Nr. 11(396): 6.

IŠVADOS

1. Subsidiarumo principas – tai sistema metodologinių, socialinių, teisinių procedūrų, nustatančių, kaip siekti socialinės interesų darnos, valstybės ir savivaldos institucijų sąveikos veiksmingai žmogaus teisių saugai užtikrinti. Tai pamatinis demokratinio valstybės susitvarkymo principas, kurio struktūrą sudaro sistema keturių pagrindinių idėjų: 1) asmens prigimtinių teisių ir lygiateisiškumo pripažinimo; 2) skirtingų interesų derinimo; 3) valdžios institucijų pariteto (lygybės), atskyrimo ir sąveikavimo; 4) sprendimų priėmimo tuo organizaciniu lygmeniu, kuris teikia daugiausia galimybių adekvačiai reaguoti į konkrečius žmogaus teisių apsaugos ir įgyvendinimo poreikius. Susidomėjimą šiuo principu, teikimą jam dominuojančio vaidmens demokratinę valdymo santvarką kuriančių veiksmų sistemoje aktualizavo žmogaus teisių pirmumo pripažinimas ir siekis praktiškai jį realizuoti atitinkamai perorientuojant visą valstybės ir savivaldos institucinę sistemą.

2. Istorinė jo raida plėtojosi kaip paieška „gerai sutvarkytos valstybės“ modelio, pradedant nuo antikoje Aristotelio iškeltos idėjos–reikalavimo derinti visuomenėje skirtingų socialinių grupių interesus ir tuo pagrindu siekti socialinio sugyvenimo ir bendradarbiavimo; vėliau ši idėja plėtota jos konkretinimo, instrumentalizavimo linkme, formuluojant Dž. Loko ir Š. Monteskje darbuose valdžių padalijimo, padalytų valdžių tarpusavio sąveikavimo ir kontrolės idėją - priemonę apsaugoti asmens teises nuo galimos valdžios institucijų savivalės. Šia linkme plėtojantis subsidiarumo sampratai, XIX a. antros pusės socialinė katalikų doktrina subsidiarumo principą praturtino dar viena demokratiškumo ir žmogaus teisių apsaugos idėja - reikalavimu priartinti valstybės ir savivaldos institucijų sprendimus prie piliečių interesų, egzistuojančių hic et nunc. Šias tris idėjas jungiantį subsidiarumo principą Europos Sąjunga įtvirtino kaip pamatinį ES teisinės sistemos principą, kuriuo remiantis tikimasi siekti socialinės darnos, veiksmingesnės žmogaus teisių saugos, palaikyti visuomenėje demokratinį struktūrų stabilumą.

3. Taikymo prasme subsidiarumo principas reiškia, kad visų valstybės institucijų pagrindinis tikslas – padėti asmeniui įgyvendinti ir apsaugoti savo pagrindines žmogaus ir piliečio teises. Tai vykdoma trimis valstybinės veiklos kryptimis: 1) pripažinimu žmogaus teisių prioriteto valstybės ir kitų socialinių darinių atžvilgiu, 2) valstybės pagalba asmeniui tais atvejais, kai jis objektyviai nepajėgia pasirūpinti savimi, 3) valstybės pareiga kurti ekonomines, organizacines, teisines prielaidas asmens kūrybinėms galioms ir iniciatyvoms palaikyti ir joms skleistis.

4. Iš subsidiarumo idėjos - derinti įvairių socialinių grupių interesus – kyla poreikis kurti teisės aktus, kuriuose formuluojamos teisės normos realizuotų leidimų ir paliepimų, teisių ir pareigų pusiausvyros reikalavimą ir tuo garantuotų vienodą apsaugą skirtingus interesus turintiems asmenims, kai jie dalyvauja teisiniuose santykiuose. Tai reiškia, kad praktinis subsidiarumo principo įgyvendinimas reikalauja ir atitinkamos teisės sampratos, kuri šiuo metu M. Romerio universitete plėtojama kaip „teisinis personalizmas“.

5. Subsidiarumas kartu plėtojamas ir kaip globalių socialinių procesų valdymo, jų teisinį reguliavimą atitinkama linkme kreipiantis principas. Juo remiantis vykdomas priešingų interesų derinimas tiek valstybiniu, tiek ir tarptautiniu lygiu, ieš-

koma konflikto šalims priimtinių kompromisinių sprendimų, taikių sambūvio formų. Subsidiarumas šiame procese išprasmina kaip vienovės skirtingų interesų sandūroje paieškos priemonė, padedanti išsaugoti globalaus sąveikavimo kontekste nacionalinius, regioninius, civilizacinius tautų ir valstybių skirtumus bei savitumus, padeda pačiai visuomenei atrasti veiksmingas savęs organizavimo ir žmogaus teisių ginties formas.

6. Subsidiarumas veikia ne tik kaip federacinio valstybės modelio, bet ir kaip unitarinės valstybės valdymo sistemos demokratizavimo, nuosaikaus decentralizavimo ir savivaldos legalizavimo bei jos įtvirtinimo priemonė. Jis reikalauja horizontalaus ir vertikalios valdžios galių institucionalizavimo, skirtinguose valdymo lygiuose užtikrinant valdžios galių pusiausvyrą, ja remiantis spręsti žmogaus teisių saugos bei įgyvendinimo problemas ir vietos savivaldos lygmeniu. Tai sukuria prielaidas atsirasti „valdymui iš apačios“, kai atsižvelgiama į žemiausių socialinių struktūrų iniciatyvas ir poreikius, kai valstybės valdymas grindžiamas ne tik vertikaliais pavaldumo (paliepimų, pavedimų), bet ir horizontaliais savivaldos principais, suteikiančiais savivaldybėms teisę savarankiškai tvarkytis įgyvendinant jų kompetencijai priskiriamus žmogaus teisių saugos poreikius.

7. Europos Bendrijos teisėje subsidiarumo principas reiškia nuostatą priimti sprendimus arčiau piliečių arba bendresnę nuostatą – sprendimai turi būti priimami tuo valdymo lygmeniu, kuriame jie gali būti veiksmingesni. Šios dvi subsidiarumo prasmės, įtvirtintos ES sutartyje, reiškia, kad žmogaus teisių apsauga ir jos aukščiausias rezultatyvumo laipsnis laikomas kriterijumi, kuriuo reikia vadovautis konkrečiu atveju sprendžiant žmogaus teisių apsaugos ir jų įgyvendinimo klausimus. Tačiau strateginė subsidiarumo paskirtis ES teisėje – derinti ES valstybių narių interesus, pirmumą teikiant sprendimams, kurie priimami arčiau piliečių. ES institucijos gali veikti tik tose ribose, kurias joms yra nubrėžusios valstybės ES steigėjos arba savo veikimą gali pagrįsti teise įgyvendinti tikslus, nustatytus ES ir EB steigimo sutartyse. ES institucijos negali taikyti subsidiarumo principo srityse, kurios yra priskirtos išimtinai valstybių narių kompetencijai (pvz., vidaus, nacionalinio saugumo politikos ir kitose srityse). Tai, kad ES steigimo sutartyse nėra aiškiai apibrėžiamos ES ir valstybių narių įgaliojimų apimtys, atveria galimybę ES institucijoms piktnaudžiauti subsidiarumo principo taikymu, t. y. plėsti savo kompetencijas valstybių narių kompetencijos sąskaita. Subsidiarumo principas efektyviau taikomas kontrolinei (politinei ir teisminei) funkcijai įgyvendinti, tuo tarpu ES ir valstybių narių kompetencijoms atriboti šis principas taikomas nepakankamai, nors ir pripažįstama, kad tai vienintelė priemonė ES nacionalinių valstybių interesams suderinti.

8. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje subsidiarumo principas nėra tiesiogiai įtvirtintas, tačiau netiesiogiai jis gali būti išvestas iš daugelio joje įtvirtintų teisės normų ir principų (pvz., Konstitucijos 5 str. 1 ir 3 d.; 29 str. 1 d.; 46 str. 2 d. ir kt.). Patį subsidiarumo principo terminą apibrėžia Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 str. (*Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945, Nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d., *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 77-2975). Jo taikymą detalizuoja kiti teisės aktai (pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m.

strategijos patvirtinimo“ (*Valstybės žinios*, 2004, Nr. 69-2399), 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) ir kt. Nors subsidiarumo principas ir įtrauktas į Lietuvos nacionalinę teisę, tačiau jo įgyvendinimo ir kontrolės procesinės normos nėra pakankamai išplėtos.

8.1. Kadangi subsidiarumo principas atsirado ir funkcionuoja kuo veiksmingesnei žmogaus teisių saugai užtikrinti, tai valdžių atskyrimo idėjos realizavimo valstybės valdyme nepakanka minėtam tikslui pasiekti. Šis principas reikalauja ne tik valdžios galias atriboti (kad viena valdžia neįgytų daugiau galios kitos atžvilgiu ir jos sąskaita), bet ir užtikrinti valdžios institucijų paritetą (lygybę), kūrybingą jų bendradarbiavimą, ypač kontrolės vykdymo iš tų vykdomosios valdžios institucijų, kurios dalį savo funkcijų yra perdavusios (delegavusios) žemesnio lygmens institucijoms. Pavyzdžiui, vienos iš subsidiarumo principo idėjos – derinti priešingus interesus įstatymų leidybos lygmeniu - kontrolinę funkciją Konstitucija paveda Respublikos Prezidentui ir Konstituciniam Teismui, Vyriausybės nutarimų – Seimui, pripažįstant jam interpeliacijos teisę (Konstitucijos 67 str. 9 d.), taip pat Respublikos Prezidentui - jo teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą „*dėl Vyriausybės aktų sutikimo su Konstitucija ir įstatymais*“ (Konstitucijos 106 str. 3 d.), net ir Konstitucijoje įtvirtinto savivaldos instituto sprendimų kontrolę Konstitucijos ir įstatymo pagrindais atskirais atvejais pavedama parlamentinei Seimo kontrolei (Seimo teisė įvesti savivaldybėms, pažeidžiančioms Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus, tiesioginį valdymą (Konstitucijos 123 str. 4 d.). Parlamentinei priežiūrai sustiprinti Konstitucijoje, Seimo Statute ir kituose teisės aktuose nustatomas ir tokios priežiūros įgyvendinimo subjektų sąrašas: Seimas kaip aukščiausia valdžios institucija, Seimo komitetai ir komisijos bei atskirų Seimo narių vykdoma parlamentinė priežiūra, taip pat ir Seimui atskaitingų institucijų veikla, kurios, teikdamos Seimui išvadas, pasiūlymus ir informaciją apie svarbiausius visuomenėje ir valstybėje vykstančius procesus padeda Seimui vykdyti įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo ir Vyriausybės veiklos parlamentinę priežiūrą. Tai institucinės, norminės prielaidos, kad žmogaus teisių ir Konstitucijos viršenybė bus įgyvendinama visais valstybės valdymo ir savivaldos lygiais. Interesų derinimo įstatymų lygmeniu imperatyvas, išplaukiantis iš subsidiarumo principo, negali būti efektyviai realizuojamas, kol tarp subjektų, galinčių tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl konkrečių įstatymų konstitucingumo, nėra piliečių, kurių teisės tiesiogiai yra pažeidžiamos antikonstituciniais įstatymais. Individualaus konstitucinio skundo institutas tampa būtinu šiuolaikinės demokratinės valstybės atributu.

8.2. Lietuvos valstybės valdymo sistema laikytina decentralizuota tiek, kiek joje realizuojamas subsidiarumo principas: centrinės valdžios institucijos valdymo galias dalijasi su savivaldybėmis. Tuo pagrindu joms yra nustatyta konstitucinė pareiga ne tik netrukdyti savivaldybėms veikti savarankiškai, bet ir joms pagelbėti įgyvendinant įstatymu nustatytas funkcijas. Kartu Konstitucija paveda Seimui įstatymu sukonkretinti savivaldybių kompetenciją. Todėl savivaldybių kompetencijos apimtis tiesiogiai priklauso nuo bendrojo demokratijos lygio (jos išplėtojimo) valstybėje, be to, vietos savivaldos teisinis savarankiškumas suponuoja joms pareigą

priimant sprendimus vadovautis ne tik vietos, bet ir visos valstybės interesais. Tai prielaida, kad savivaldybės nevirstų „valstybe valstybėje“.

8.3. Vertinant subsidarumo – valdžių atskyrimo ir sąveikavimo požiūriu pačią savivaldybių valdymo sandarą, taip pat remiantis faktu, kad savivaldybių taryboms suteikta konstitucinė teisė sudaryti joms atskaitingas vykdomąsias institucijas, pastarąsias reikėtų traktuoti kaip savivaldybių vykdomąją valdžią, būtiną veiksmingam vietos savivaldos instituto funkcionavimui savivaldybėse, tačiau vykdomosios valdžios institutas Konstitucijoje nėra įtvirtintas. Konstitucijoje nustatyto vykdomųjų organų atskaitingumo savivaldybės tarybai principo nepakanka, kad juos, vadovaujantis Konstitucija, įstatymu galima būtų apibrėžti, kaip savivaldybės vykdomosios valdžios institutą, būdingą bet kurio lygmens valdžios institucijų sandarai. Todėl Konstitucijoje įtvirtinti savivaldybės tarybos sudaromi ir jai atskaitingi vykdomieji organai Vietos savivaldos įstatymo 3 str. 3 dalyje apibrėžti kaip savivaldybės administracijos direktoriaus institutas, kurį su savivaldybės taryba saisto pavaldumo (ne atskaitingumo) teisiniai santykiai, nes savivaldybės administracijos direktorius turi viešojo administravimo subjekto teises ir pareigas ir jam negali būti suteiktas savivaldybės vykdomosios valdžios institucijos teisinis statusas. Savivaldybės meras, kaip savivaldybės tarybos vadovas neturi konstitucinių vykdomosios valdžios įgaliojimų, todėl savivaldybėse nuolat kyla tiesioginės atsakomybės už priimtus sprendimus problema, reikalaujanti keisti vietos valdžios institucinę sandarą valdymo veiksmingumui užtikrinti.

8.4. Atsižvelgiant į tai, kad valstybės teritorijos administraciniai vienetai, turintys savivaldos teisę, yra ganėtinai stambūs, o savivaldybių institucijos yra nutolusios nuo vietos gyventojų, taikant subsidarumo principą būtina atlikti vidinę savivaldybių decentralizaciją - išplėtoti vietos savivaldos organizacijos struktūrą. Dvipakopė vietos savivaldos institucinė sistema būtų naudinga šiais aspektais: *pirma*, demokratizuotų vietos savivaldos institutą; *antra*, išplėtotų savivaldybių institucijų ir paslaugų sistemą; *trečia*, priartintų vietos valdžios institutą arčiau gyventojų ir padidintų vietos valdžios atsakomybę; *ketvirta*, integruotų Lietuvos valstybės raidos laikotarpiu įgytą ir kitų valstybių sukauptą naudingą patirtį savivaldoje.

Bendra išvada: subsidarumo principas plėtotinas kaip šiuolaikinis žmogaus teisių pirmumo, demokratinių vertybių įtvirtinimo valstybės valdyme ir savivaldoje, taip pat kaip socialinio sugyvenimo ir stabilumo palaikymo metodas (ir kriterijus), kuriuo remiantis būtų siekiama susikalbėjimo ieškant laikmečiui adekvataus valstybės valdymo ir savivaldos modelio.

Kai kurie siūlymai siekiant tobulinti valstybės valdymą ir savivaldą subsidarumo principo pagrindu:

1. Tikslinga Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme apibrėžtą subsidarumo principo terminą papildyti šiomis nuostatomis: „viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidarumo principu, t. y. reikalaujimu, kad aukštesnio lygmens institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesnio - regioninio lygmens ar vietos savivaldos institucijos“. Toks subsidarumo principo apibrėžimas padėtų aiškiau suvokti subsidarumo principą ir veiksmingiau jį taikyti valstybės valdymui ir vietos savivaldai, tai suprantant kaip

žemiausios valdymo grandies – teritorinės savivaldybės - pirmumo teisę savarankiškai spręsti vietos klausimus, sprendimus priimant arčiau žmonių.

2. Veiksmingesniam vietos savivaldos instituto funkcionavimui užtikrinti, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje tikslinga aiškiau apibrėžti vietos savivaldos institucijų (atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios) sandarą, jų formavimo principus ir įgaliojimų apimtis. Pagal Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalį Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės tarybos sudaromus jai atskaitingus vykdomuosius organus Konstitucijoje ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme tikslinga apibrėžti kaip savivaldybės vykdomąją valdžią (vienvaldį – mero institutą), atskaitingą savivaldybės tarybai, tuo būdu baigiant visaverčio atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios instituto savivaldybėse sudarymą, leisiantį nustatyti aiškius vietos valdžios institucijų įgaliojimus ir atsakomybės ribas bei užtikrinti veiksmingą atstovavimą vietos žmonių interesams.

3. Konstitucijoje įtvirtinus atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios funkcinę paskirtį atitinkančių įgaliojimų atribojimą, joje taip pat tikslinga nustatyti tiesioginius savivaldybių merų ir seniūnijų seniūnų rinkimus. Manytina, kad tiesioginiai merų ir seniūnų rinkimai panaikintų atsakomybės už priimtus sprendimus savivaldybėse problemą, šią atsakomybę perkeltiant iš viešojo administravimo savivaldybės tarnautojų (savivaldybės administracijos direktoriaus ir seniūno) gyventojų tiesiogiai renkamiems merams ir seniūnams, taip pat tai leistų pasiekti didesnę vidinę savivaldybių sistemos decentralizaciją.

THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY AND ITS APPLICATION TO THE STATE GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

The object of research and formulation of the problem. The dissertation analyzes the subsidiarity principle as one of the key methods of social performance of modern jurisprudence, protection of human rights, social harmony, state governance and self-government. Subsidiarity is seen as a historical phenomenon that was formed to find a well-managed state model. The dissertation presents the evolution of the concept of subsidiarity, analysis of the meanings of its use to enable the understanding of subsidiarity as an ethical and social value, which is important in shaping the value orientations, in further development of the social state, improving the efficiency of institutional system management, protection of individual rights and their effective implementation in the state organization.

Through the analysis of the evolution of the subsidiarity principle in the history of philosophy (from ancient to modern doctrine), the concept of subsidiarity in the dissertation is revealed as a Platonic and Aristotelian idea of the unity of views and an organic blend of diverse components in the state organization. In the Middle Ages and in the most recent times, the concept of subsidiarity was developed as a measure of institutionalization of governance, federalism and regulation of inter-governmental relations. Particular attention in the dissertation is given to the concept of subsidiarity formed in the Canon law and the Catholic social teaching doctrine, which is associated with the recognition of inherent human rights, the consistent compliance with this recognition in the state organization. The concept of subsidiarity based on inherent rights in the church philosophy becomes the expression of respect for human rights and individual. Subsidiarity here is positioned next to other principles of philosophy important to the Catholic Church, in which, according to words of Cardinal Danneels, the principles of social doctrine (human dignity, solidarity and complementarity (subsidiarity) go beyond the principle of fairness. In the Catholic social teaching the principles of the social order which are formed on the basis of solidarity, subsidiarity and the general welfare result from the principle of the personality value based on the Christian conception of human because, according to Bernard de Castera, "the very basis is the human dignity, and the principles of solidarity and complementarity are closely related in it." Subsidiarity brings forward the priority of personal moral values and existential needs, and solidarity combines an individual's goals and aspirations in a single whole. Simultaneously, in the church philosophy subsidiarity becomes an important regulatory principle of social relations, based on which the state organization searches for peaceful coexistence of the public members and forms of cohabitation that may help prevent severe social upheavals, revolutions and wars.

Through the examination of the concept of subsidiarity and aspects of its practical application in the organization, the dissertation discusses the polarities of the different structure and management forms of the institutionalization of the principle of subsidiarity in the countries, and its effect in the formation of the governance levels in the state, showing how balance of powers is achieved based on the subsidiarity principle, creating an effective mechanism of function distribution (determination of exclusive competencies) and their implementation (institutional interaction, their operational control). The subsidiarity concept, in structuring the institutional systems of the organization of the state is complemented with the elements of the management system decentralization, democratization, federalism, regional and local self-government.

The analysis of the establishment of the principle of subsidiarity within the law of the European Union (hereinafter the EU), the dissertation discussed the EU legislation and documents of institutions (European Parliament, Council of Europe, etc.) important for the understanding of the concept of subsidiarity and its practical application, by focusing on the analysis of the European future Convention's documents. Through the examination of the issues of limitation of competences of the EU and the member states, the forms of political and legal control of the application of the principle of subsidiarity, the dissertation analyses the Maastricht Treaty, Amsterdam Treaty, Nice Treaty, the Treaty establishing a Constitution for Europe, and the Treaty of Lisbon. Analysis of the said legislation allows the disclosure of subsidiarity as a principle of distribution, interaction and interchange ability of the institutional powers of the European Union and the Member States, whereby achieving the higher political - legal system efficiency and bringing the decision-making closer to citizens. The dissertation discusses the reception of the subsidiarity by national law as one of the fundamental principles of the European Union, ensuring the continuity of the EU law framework and their institutionalization in the legal consciousness of different societies and their social arrangement. The dissertation presents the analysis of national legislation which imposes the principle of subsidiarity, discussed the impact of the principle on the system of legal institutes, its use in the state governance and local self-government, characterizes the subsidiarity principle in the general institutional framework, in setting and the delimitation of institutional powers, the object of parliamentary and administrative control, and analyses the practical problems of the application of this principle in the decentralization and democratization of state governance (distribution of powers to the governance entities). The dissertation does not address the legal control of the application of the subsidiarity principle.

Relevance of the topic. The idea of subsidiarity, although it is known since ancient times, has long been unjustly forgotten, but later revived in the social philosophy of the Catholic Church, thus it became an important methodological principle in regulating the relations of the European Union and national member states nation, guiding the state management and the protection of human rights. Interest in subsidiarity is relevant for several reasons.

1. Inclusion of the subsidiarity term in the laws of the European Community and national laws expanded its scope of understanding and application. It was ac-

cepted as universally and effective means for the regulations of various processes and systems (global, national, regional, local, cultural, social, economic, legal, etc.). The research is relevant also because the subsidiarity became the fundamental principle of the European Community and is applied to regulate the legal relationship of the European Union and nation states when, via the allocation of the EU and member state competencies, part of the member state powers are transferred to the EU institutions, and in the development of the regional and local self-government in the state part of its powers are transferred to the sub-national levels of governance. This management power distribution promotes the openness of political systems, their democratization, decision-making closer to citizens and civil society formation, which is able, if necessary, to remind the state governances that the rights of the state and other social institutions arise not of them, but from the civil society and its constituent groups, and the individual himself, and therefore governance institutions must serve the people.

2. Methodological value of subsidiarity increases along with the need to further develop the concept of the social rule of law in which the subsidiarity is manifested as a measure of providing the state aid for promoting personal initiative. In the first case, the state assists to individuals who are unable to take care of themselves, in face of a threat to their vital needs, in the second case the state creates economic, social and legal conditions of personal initiative to unfold, promoting and maintaining his creative powers as well as by strengthening the priority of individual interests (the smallest social structure) in relation to the interests of other social structures. In the concept of subsidiarity, the state's duty is emphasized to assist in self-management of their lives, thereby maintaining the personal initiative and individuality. In the public management, this principle implies the utilization of all state's organizational structures for the main purpose – helping people to implement their rights and ensure the protection of their legitimate interests, supporting the peaceful collaboration of free and responsible citizens, their solidarity and self-action in the creation of the welfare state. Public authorities, in particular, are designed to protect our personal freedoms and thus they must allow the formation of our personal responsibility.

3. The relevance of the research lies also in the fact that subsidiarity is to be regarded as a universal means of regulating various processes of different level and nature on both the global and local scale. Globalization and identity, these two modern world development trends opposite by their nature have a direct impact on the development of society, provoking political, social, ethnic, religious and other conflicts in society. In the intersection of these moral values of society the idea of subsidiarity is very effective in the harmonization of opposites, conflict resolution and the search for peaceful co-existence forms to help create a global model of interaction of the organization of society and individuality, including the universal and specific, fixed and variable elements. Subsidiarity idea combining opposites makes sense as a principle of creating this diversity in unity, which ensures the integrity of autonomous structures making up the whole, preserving national, regional and cultural specificities of countries and peoples around the globe. Support these processes provides the public with the opportunity to discover effective forms

for the realization of self-organization and implementation of its needs and developing appropriate social structures and legal institutions regulating their activity.

4. With the inclusion of subsidiarity in the European Union and the national law, it was granted the legal status of the Institute. In order to avoid different interpretations of subsidiarity, it is necessary to emphasize the importance of the two features of subsidiarity: 1) the dynamics of subsidiarity, where based on it the re-deployment of institutional powers is carried out in order to more effectively meet the changing needs of society, and 2) the releasing and promoting incentive of the lower-level social structures, ensuring their participation in decision-making. Subsidiarity is oriented to the needs of society, so in the area of the positive law it is considered an effective regulatory tool in embedding the horizontal and vertical social interaction mechanisms.

5. The principle of subsidiarity becomes a major methodological principle of national legal systems for demarcation of powers of the same or different levels of governance, decentralization and democratization of the state governance, strengthening of regional and local self-government. Subsidiary works also as an element enforcing the traditions of federalism in the state organization, as well as a measure to develop the local self-government in unitary countries. The principle of subsidiarity is used to defend the prerogatives of the central governance and local community interests, the result of its application means a rational consolidation of the management concept in the state organization, when the allocation of institutional powers between different levels of governance is caused not by ambition of political governance, but the effective exercise of powers conferred on the authorities in order to make decisions be taken not only at the highest management level, but also the local community is included in their making. It is important for the Lithuanian state, so that during the application of the principle of subsidiary in the management system, the level of decision making would be adequate to the scale and complexity of the arising problem, so that the assignment of functions is based on the need and ability to implement them in a specific level of state management, and that the state management functions would be based not only on the political will but also on the financial resources necessary for the implementation of the functions.

The degree of scientific examination of the problem (research review)

The results of the research of the modern concept of subsidiarity can be divided into four groups. The first group is attributable to scientific literature covering political science, philosophy, law and other topics (monographs, dissertations, articles), which contains comprehensive theoretical studies of the concept of subsidiarity, examines its application, the value, and social purpose of the concept of subsidiarity. Scientific works, which in one aspect or another are related with the selected topic of the dissertation and its contents were selected for the analysis. Primarily it includes the works of the authors who are interested in the methodological opportunities of the legal regulations of subsidiarity, and discuss the historical aspects of the concept of subsidiarity, its nature, analyses the meaning of subsidiarity in the context of philosophy, law and legal theory, the subsidiarity princi-

ple concept and practice of its application in the regulation of the legal systems of the European Community and national legal systems, also the interactions and synergy of the state, regional governance and local self-government and institutions in the implementation and protection of the interests of various social groups. This group of works contains, for instance the scientific work of E. Karakulian, S. Kirdina, D. Krasikov, S. Bolšakov.

The second group covers scientific research of theoretical nature related to the analysis of certain values of subsidiarity and its application in different management systems. The analysis included the scientific research in which the subsidiarity was revealed as the interpretation of the natural law of the social order, as a philosophical and political principle of the social hierarchy structuring. Studies of G. Kostiuk are distinguished by the depth of thought, as subsidiarity here is demonstrated as the interpretation of the inherent right of the social order, which as the philosophical and political principle of social hierarchy structuring. The dissertation also discusses the research in which the analysis of the principle of subsidiarity is only a part of the investigation in the context of other problems. The group may also include the studies which are limited only to the analysis of the concept of subsidiarity. For example, the work important for the theoretical conceptualisation of the concept of subsidiarity is the attitude presented him S.V. Gomcjan's article *Dynamics of the principle of subsidiarity in the European Union*, in which the author not only presents the analysis of the origin and historical development of the subsidiarity concept, but also carries out a detailed analysis of the subsidiarity meanings in the law of the European the Union, demonstrating the principle of subsidiarity as an efficient tool for the identification of continuously changing competences of the institutions of the European Union. Unfortunately, the application of the principle of subsidiarity in the national law is not addressed in this article, and therefore it is difficult to form an opinion about the effects of the application of subsidiarity for the state governance and local self-government systems of the state organization. Attention should be drawn in the analysis of the scientific literature to the fact that a considerable scientific interest is coursed among scientists by the Eastern and Central European countries, as recently they were under the influence of the former soviet ideology, propagating the ideas of collectivism and centralized management principles. The scientific community is interested whether the Western European tradition of democratic governance can be transferred to the Eastern and Central European countries, to their management systems or whether the subsidiarity principle, based on the provisions of federalism, regional and local self-government is likely to become a factor in the democratization of these systems?

The third group covers the publications within various fields (political science, sociology, law, etc.) of professionals, as well as political speeches, debates, press conferences at various levels and workshops to enable to understand the differences between the concept of subsidiarity and problems of its application in the management systems of national states, which further allows to estimate more precisely the application of the subsidiarity principle in the organization of a specific country. This group can relatively cover the scientific literature, where the princi-

ple of subsidiarity, although not discussed, but the answers are found to the question of how to effectively regulate the legal and governance systems and human relationships. Therefore, the dissertation is also based on the scientific research of foreign authors (H. Kelzen, R. Dvorin, J. E. Lane, H. J. Bergman, B. de Castera, A. Moravcsik, S. Hix et al.) and Lithuanian legislators (M. Romeris, P. Leonas, A. Vaišvila, E. Kūris, E. Šileikis et al.) which contribute to the demonstration of the functioning of legal and governance systems, selection of legal doctrines, principles and norms for the regulation of legal public relations, thus demonstrating the influence of the principle of subsidiarity to the state governance and local self-government.

As the starting point for the emerging studies of the concept of subsidiarity, some authors choose the works of ancient and medieval political philosophy. Thus, A. Follesdal, T. Haeglin, E. Poplavska et al. were looking for rudiments of the concept of subsidiarity in the Plato, Aristotle, T. Aquinas, Althusius on subsidiarity, demonstrating the idea of subsidiarity in the context of the developing correlations of the state and the citizen. Much of their research focuses on the analysis of the state as a supreme form of organization between senior individuals. In subsequent studies, the idea of subsidiarity was developed in to the system of universal and general humanistic expressing the concept of subsidiarity. This is how the subsidiarity is understood in the works of D. O'Brain, J. Koleiman, K. Mitgard, Folested A. and other scientists. E. Karakulian in the dissertation *Idea of subsidiarity in the history of legal science: individual, society, state: theoretical-legal analysis* focuses on the formation of the concept of subsidiarity and its justification in the context of philosophy of law. According to the author, it is important to explore the idea of subsidiarity, which in their content in different political and legal science phases, in theory, and, generally, in the reality of the social history is a fundamental and necessary political, legal and social connection element, representing the mechanisms of interaction of the public, state and law at different levels. The application of the subsidiarity principle to the state governance and local self-government is not discussed in the dissertation. The complex (sociological, economic and political) study of the concept of subsidiarity is widely described in the dissertation of S. Kirdina *Institutional matrices and development of Russia*, where the main criterion of proof are the design and operational differences of the Western and Eastern social systems. The principle of subsidiarity was particularly chosen to demonstrate the specifics of the functioning of these systems in the state organisation. The dissertation discusses the influence of subsidiarity on the formation of economic, political and ideological systems, but the legal aspects of subsidiarity are not covered in the dissertation. D. V Krasikov in his dissertation *Jurisdiction of the European Court of Human Rights: The principle of subsidiarity*, when discussing the differences of the interpretation of the subsidiarity principle, analyses the conditions for the application of the subsidiarity principle in the law of the European Community and opportunities for its application in defending the human rights in legal institutions. The dissertation focuses on the analysis and interpretation of the EU legislation and other documents, delimitation of powers of the EU and member states, whereas the application of the principle of subsidiarity

in the national law is not emphasized. The role of subsidiarity in the democratisation of political management systems is widely discussed in S. Bolshakov's dissertation *Subsidiarity principle in modern democratic governance: conceptual approaches and practical implementation problems*. The author is inclined to justify the subsidiarity as political category, the contents of which, according to the researcher, consists of socio-cultural, social, ethical, social, economic and political elements. Recognition of the principle of subsidiarity only as a political tool does not allow to achieve greater efficiency in the regulation of legal institutions of society and social relations in the state organization, therefore analysis of the concept of subsidiarity in the legal context would be important. In addition, the research subject of S. Bolshakov's dissertation is the research of distribution of the State public authorities and analysis of their institutionalization process in modern political systems is directly linked with the constitutional powers of authorities, which research requires not only the political but also their legal analysis.

It should be noted that nearly all authors who analyse the subsidiarity in depth, were based not only on the political mind tradition of the Western Europe, where subsidiarity is emerging as a humanistic idea, an ethical and social value, but also the concept of subsidiarity formulated in the Catholic social teaching philosophy that became the basis for the development of the modern subsidiarity doctrine. The truths of the Church's social teaching (encyclicals and other church teachings) affected all forms of social resistance of the society, and outlined clear guidelines for its development, based on the fundamental principle of subsidiarity, organizing, harmonizing and maintaining the public co-existence – as a whole and as organic link between its components. Interacting with other Christian moral principles (solidarity, general welfare, personalizing), subsidiarity in the church philosophy gives a sense to the social harmony of existence, drawing clear standards for conduct of individual, society and the state and forms of their coexistence in pursuit of the social welfare purposes. The idea of subsidiarity in the Catholic social teaching is demonstrated as a principle of operational regulation of the state and associations united under the volunteer grounds as well as a tool for the description of the variety of relations of individual and the problematics of well-being in the state. The Catholic Church, acting based on the subsidiarity as a social interpretation of natural law, is attempting to defend individuals and social groups from the threat of a totalitarian state threatening their rights and freedoms – its involvement in the minor public operational issues, disclosing the subsidiarity in Pope Pius XI encyclical *Quadragesimo anno* as a harmonious social policy principle – as an undeniable (innate) right of the smallest social structures to independently solve issues of social existence, and the state function – as its duty to provide assistance to applicants who request it. The Christian principle of subsidiarity requires the state to respect the inherent human rights and engage in the mission of social justice, assigning the positive value to the law created by the state – to personalize each individual's interests and achieve the objectives of welfare for everyone in the state.

While the sources of scientific and church literature has recognized the value of subsidiarity to the public value dispositions and the mission of the instrumentation of the principle of subsidiarity in the regulations of different processes, sys-

tems and relations, attempts to understand and to institutionalize the principle of subsidiarity at the theoretical level did not emphasise the general attitude to the limitations for the application of the principle of subsidiarity, did not analyse the dynamics of the development of subsidiarity in the political arena of Europe, and accordingly there is no sufficient grounds proving that subsidiarity is equally effective in the state organisations with a different territorial structure and particularly in the states with unitary structure, which include the Republic of Lithuania. In assessing the degree of research of the selected topic in that context, the analysis of the concept of subsidiarity in the dissertation and overview of the application of the subsidiarity principle in the European Union and national law becomes the theoretical grounds for the understanding of the legal context of the principle of subsidiarity and for the evaluation of the practice of its application in the state governance and local self-government systems.

The scientific novelty and practical significance of the research

The scientific novelty of the research is based on the fact that the application of the subsidiarity principle in organizing public administration is analysed in the doctoral dissertation from the systemic approach: at the beginning it presents an analysis of development of the concept of subsidiarity, its modern understanding in the sources of the philosophy, policy and legal sciences, later the application of the principle of subsidiarity in implementing the efficient interaction of state governance and self-government institutions, in demonstrating how through the application of this principle the competences of the institutions of the European Union and national authorities are identified and, based on the principle of decision making in the lowest link of the management chain (closest to the citizens) the state distributes authorisations for the institutions of the different management level (national, regional or local). Institutionalization of the mandate on the basis of the principle of subsidiarity has a clearly defined goal – to create democratic governance systems of different levels (European, national, regional, local) that help people effectively fulfil their legitimate rights and interests in any institutionalized structure of the organization.

And although the subject matter of this dissertation concerns the application of the subsidiarity principle in shaping the state governance and local self-government systems, but only after examining the substantive aspects of the concept of subsidiarity, one can instrumentalise the concept of subsidiarity at the state and legal theory level and on the basis of it to select efficient legal regulatory methods and tools in the state's organization. The complex investigation of the concept of subsidiarity will answer the question of what should be the concept for the application of the principle of subsidiarity in the state governance and local self-government systems so that based on it would be possible to create a more effective system for the implementation of human rights protection and enforcement in a given country. The dissertation present an analysis of the main – economic, political and legal – institutes that will help to disclose the fundamental principles of public organizations, and provide an explanation of the specific management model of the Lithuanian state, factors that determine the choice of the state structure and governance model,

by simultaneously attempting to outline the opportunities for the application of the subsidiarity in a state of a unitary structure and trends for the development of the social model. The dissertation also outlines the examples of irrational distribution of competences between the Lithuanian authorities and attempts to disclose the causes for such wasteful management and present recommendations on how to avoid these problems.

Objective of the study – based on philosophy, political science and legal resources, to fully explore the theoretical aspects of the concept of subsidiarity, forms of its application in the state governance and self-government institutions, the practical importance of this principle in the legal and management systems, in the implementation of human rights. The theoretical analysis of the concept of the subsidiarity principle and its practical application on the management of social systems makes the essence of the research problem. Detailed studies of the subsidiarity concept are useful for understanding the purpose of subsidiarity in the formation of political and legal systems, and its role in the operation of the state and municipal institutions, as well as provide the answer the question as to why there is a lack of awareness of the importance of the principle for the regulations of legal relations of society or improper selection of the application of the concept of the subsidiarity principle in the formation of the state governance and self-government institutions (which do not take into account the specific features of the state structure and forms of governance) can become a serious problem in ensuring the protection of personal rights and legitimate interests of Individuals and their implementation in state organizations.

The application of the subsidiarity principle to the Lithuanian state and s local elf-governance is aimed at the following objectives: 1) democratization of governance and more effective law enforcement and their implementation when the governance power is split by distributing it to different levels of governance institutions to enable them to make decisions taking into account specific regional or local community interests and needs, 2) when the state governance and local self-government institutions, which are transferred (delegated) the relevant functions have to be continuously supervised by the transmitting authorities that delegate the functions, where the legislation enforces effective liability of management entities for the implementation of delegated functions by the political (parliamentary) supervisory and administrative control means.

Objectives of the research:

1. Through the analysis of philosophical, political science and legal sources, which formulated the modern doctrine of the concept of subsidiarity, to disclose the practical significance of its enforcement in the European Community and national law for the management of political systems one, based on the principle of subsidiarity, the protection of human rights and efficiency of their enforcement is strengthened.

2. To investigate the potential use of the subsidiarity principle in the regulations of social, economic and legal systems in the state organizations of different structures and forms of governance.

3. To analyze the EU and national law, consolidating the concept of subsidiarity and imposing the application of the principle of subsidiarity by distributing the entity competences in a European, national, regional and local level, identifying the advantages and disadvantages of legal regulation.

4. To justify the efficiency of the application of the principle of subsidiarity in distributing the powers for different levels of the institutions in the systems of Lithuanian state governance and local self-government in order to decentralise and democratize the state management and bring decision making closer to citizens.

Methodological basis of the research. The subsidiarity principle and the practical application are analysed on the basis of logical, systematic, historical, comparative, dialectics, and other methods in order to reveal the nature of this principle, its etymology, historical developments, and most importantly – the methodological capacities in the creation of the state governance and self-government model, which is based on interest alignment would direct the state governance and self-government to the efficient as possible protection of human rights, cooperation and coexistence of different social groups.

Hypothesis of research: The aim is to demonstrate whether indeed the concept of the subsidiarity principle and its application to the state governance and local self-government is developed and applied as a system of the practical implementation tools and methods for the protection of human rights, coexistence, cooperation of different social groups, countries, civilizations, social stability and the rule of law and what the actual possibilities are of achieving this goal.

The following key findings are presented for the defence of the dissertation:

1. The development of the concept of the subsidiarity principle is characterized by movement from the philosophical approach toward the idea of subsidiarity as an instrument of practical operation and its recognition as a dominant principle of the law of the European Union and democratic countries in general that seeks to relatively decentralise social relations, political and legal systems, combine the interests, attitudes of different social groups, societies, states, to ensure the interaction of the European, national, regional and local levels of governance, bringing closer the decision-making of the state governance and self-government authorities to the legitimate interests of social groups that are specified on various basis. The subsidiarity principle expresses the recognition of the primacy of the individual against the state and the principal consolidation of the state, its internal organization, mobilization for the protection of human rights and ensuring their implementation.

2. The modern concept of subsidiarity is linked with the territorial structure of state bodies, differentiation of levels of governance, institutional interaction of power structures, regional and local self-government peculiarities. Therefore, the scope of the application of this principle and success in various legal systems are directly dependent on the territorial structure enshrined in the state constitution and laws, the form of governance, institutional structure of governance and value orientations of the society, expressed in the principles of the constitutional law.

3. Subsidiarity in many European countries was used as a legal regulatory instrument former development of democratic governance systems in the state or-

ganization, therefore this principle could (and should) become an effective means for the democratization and decentralization of the centralized control system of the Lithuanian state, and bringing closer the decisions of the state governance and local self-government to citizens.

Approval of the research results. The dissertation sets out the main provisions and statements, the theoretical findings and practical recommendations published in three scientific articles, as well as other scientific publications and articles prepared on the basis of conference presentations. Interim results of the research were presented at the scientific-practical conferences: "Administrative Law in Lithuania: the modern doctrines and issues of their practical implementation" (Vilnius, Mykolas Romeris University, 15 December 2004) and "Parliamentary control: the concept and implementation issues in Lithuania" (Vilnius, Seimas of the Republic of Lithuania, 2 November 2005), as well as in the international scientific – practical conference "Modern problems of efficient era of legal regulations of public relations" (Kaliningrad (Russia), Immanuel Kant State University of Russia, 15 April 2006) and in the scientific conference: "Does Lithuania need the territorial – administrative reform? (Vilnius, Seimas of the Republic of Lithuania, 8 December 2008). The work was discussed in the Department of Law Philosophy and History of the Faculty of Law of Mykolas Romeris University and in the Legal Doctoral Committee.

Structure of the work: The dissertation consists of an introduction, three sections, conclusions and recommendations. The list of references and the list of scientific publications on the topic of the dissertation of the author are presented at the end of the dissertation.

CONCLUSIONS

1. The principle of subsidiarity is a system of methodological, social, legal procedures determining how to achieve the harmony of social interests, interaction of national and self-government authorities to ensure efficient protection of human rights. This is a fundamental principle of the arrangement of the democratic state with a system structured around four main ideas: 1) recognition of inherent and equal rights of individuals; 2) coordination of different interests; 3) parity (equality), separation and interaction of state authorities; 4) the decision-making at the organizational level, which provides the most opportunities to respond adequately to the specific needs for the human rights protection and their implementation. Interest in this approach, and provision to it of a dominant role in the system of factors creating the democratic system of governance was actualized by the recognition of a priority of human rights and strive to their practical implementation by the corresponding re-orientation of the entire state governance and self-government institutional framework.

2. Its historical development has evolved as a search for a "well-managed state" model, starting from antiquity, from the Aristotle's idea-requirement to combine the interests of different social groups in the society, and to this basis to seek for social harmony and corporation; later the idea was developed towards its speci-

fication, by formulating the idea of division of powers in the works of Dž. Locke and Ch. Montesquieu, mutual interaction of divided powers and control – the tool to protect personal rights from potential arbitrariness of the authorities. While the concept of subsidiarity was evolving towards this direction, the social doctrine of the Catholics of the second half of the nineteenth century enriched the principle of subsidiarity with yet another idea of democracy and human rights – a requirement to bring closer the decisions of the state governance and self-government to the citizens' interests, existing *hic et nunc*. The European Union has established the principle of subsidiarity interconnecting these three ideas as the fundamental principle of the EU legal framework which it is expected to achieve social harmony and effective human rights protection, and maintain the stability of democratic structures in society.

3. In terms of application the principle of subsidiarity means that the main objective of all public institutions is to help the individual to protect and to defend their fundamental human and civil rights. This is implemented by three areas of activities of the state: 1) the recognition of human rights priority over the state and other structures of social relation, 2) state assistance to an individual when he is objectively unable to provide for himself, 3) obligation of the state to create economic, organizational and legal assumptions for the support and encouragement of individual creative power initiatives.

4. Of the idea of subsidiarity – to combine the interests of various social groups – there is a need to create legal act which formulate the legal rules that implement the requirement of balance between the rights and obligations, the rights and the duties, and thus guarantee the equal protection for individuals with different interests, when they participate in legal relations. This means that the practical implementation of the principle of subsidiarity demands the corresponding legal concept that is currently involved in M. Romeris University as a "legal individualism."

5. Subsidiarity is simultaneously developed as a principle directing the management of global social processes, and their legal regulations do what the relevant direction. It is the grounds to reconcile the opposing interests on both the national and international level and seeking for compromise solutions acceptable to the conflicting parties, and for various peaceful coexistence forms. Subsidiarity in this process brings the meaning as a tool for the search of unity in the clash of different interests, helping to preserve national, regional, civilizational differences between peoples and nations and their identities in the context of global interaction, and helps the wide public to discover the efficient forms for self organization and defence of human rights.

6. Subsidiarity acts not only as the tool of democratization, moderate decentralization, and self-government legalization and enforcement of not only a federal state model, but also as a unitary state system management. It requires institutionalisation of horizontal and vertical powers authorities ensuring the balance of powers in different management levels and based on it to address the problems of the protection of human rights and implementation also on the local self-government level. This creates preconditions for the emergence of the "governance from be-

low”, taking into account the initiatives and needs of the lowest social structures when the public administration is based on not only the vertical chain of command (instructions, orders), but also on horizontal principles of self-government, giving municipalities the right to self-manage the needs for the protection of human rights within their competence.

7. In the European Community law the principle of subsidiarity means the provision of decision-making closer to citizens, or a more general provision – that decisions should be taken at the management level where they can be more effective. These two meanings of subsidiarity, enshrined in the EU Treaty, means that the protection of human rights and its highest degree of effectiveness is considered as a criterion to be followed in every specific case in addressing the issues of implementation of the protection human rights. However, the strategic purpose of subsidiarity in EU law is the coordination of EU member states' interests, giving priority to solutions that are taken closer to the citizens. EU institutions may operate only within the limits imposed on them in the establishing EU member states, or may justify their operation with the right to implement the objectives established in the EU and EC Treaties. EU institutions can not apply the principle of subsidiarity in areas that are classified under the exclusive competence of member states (e.g., domestic, national security and other fields). The fact that the EU's founding treaties do not clearly define the extent of powers of the EU and the member states, opens the possibility for the EU institutions to abuse the application of the principle of subsidiarity, i.e. to expand their powers at the expense of the member states' competence. The principle of subsidiarity is more effectively applied to the implementation of the control function (political and judicial), while in this principle is applied insufficiently for the limitations of competences of the EU and its member states, although it is recognized that this is the only means for the alignment of the interests of the EU nation states.

8. In the Constitution of the Republic of Lithuania the subsidiarity principle is not established directly, but indirectly it may be derived from a number of laws and principles contained in it (e.g., the Constitution, Art. 5, parts 1 and 3, Art. 29, part 1; Art. 46, part 2 etc.). The very principle of subsidiarity is determined in Art. 3 of the Law on Tax Administration of the Republic of Lithuania (*Official Gazette*, 1999, No 60-1945; effective version from 01 January 2007, *Official Gazette*, 2006, No 77-2975). Its applications is described in detail in other legislation (e.g., Resolution No 488 of the Governance of the Republic of Lithuania of 28 April 2004 “On the approval of the strategy for the development of public administration until 2010” (*Official Gazette*, 2004, No 69-2399); Resolution No 824 of the Governance of the Republic of Lithuania of 25 June 2003 “On the approval of the concept on a de-concentration, decentralization and devolution of certain functions performed by some central management authorities” (*Official Gazette*, 2003, No 61-2804) etc. Although the principle of subsidiarity is incorporated into national law of Lithuania, but the procedural rules of its implementation and monitoring are not sufficiently developed.

8.1. Since the principle of subsidiarity originated and operates to ensure the efficient as possible protection of human rights, the achievement of the idea of

separation of powers in the state management is insufficient to achieve the said objective. This principle requires not only delimit the powers of governance (so that one governance does not gain more power than the other, and on its account), but also to ensure the parity (equality) of governmental institutions, their creative collaboration, in particular exercising of control from the executive authorities which have transferred (delegated) part of the functions to the lower-level authorities. For example, the control function of one of the ideas of the subsidiarity principle – to combine conflicting interests at the legislative level – in the constitution is delegated to the President of the Republic and the Constitutional Court, and those of Governance's resolutions – to the Seimas, with the recognition of his interpellation right (Constitution, Art. 67, part 9), as well as to the President of the Republic – his right to appeal to the Constitutional Court *"for verification of conformity of legislation with the Constitution and laws"* (Constitution, Art. 106, part 3), even the control of self-government institute's decisions embedded in the Constitution and based on the law in individual cases are delegated to the parliamentary control of the Seimas (the Parliament's right to impose the direct management on municipalities violating the Lithuanian Constitution and laws (Constitution, Art. 123, part 4). To strengthen the parliamentary supervision, the Constitution, the Seimas Statute and other acts establish the list of entities for the implementation of such supervision: the Seimas as the supreme authority, the Seimas committees and the parliamentary oversight carried out by different members of the Seimas, also the activities of institutions accountable to the Seimas which providing conclusions, suggestions and information to the Seimas about the most important processes of the society and the state, contribute to the parliamentary scrutiny of the implementation of legislation and other legal acts, and the activities of the Governance. These are the institutional, normative assumptions that the supremacy of the human rights and the Constitution will be implemented throughout all levels of the state governance and self-government. At the legislative level of the balance of interests the imperative resulting from the subsidiarity principle can not be effectively realized until the entities that may apply directly to the Constitutional Court regarding the constitutionality of specific laws, do not include citizens, whose rights are directly violated by unconstitutional laws. The institute for the individual constitutional complaint becomes a necessary attribute of a modern democratic state.

8.2. The Lithuanian public administration system is considered to be decentralized to the extent to which the subsidiarity principle is realized in it: the central authorities share management powers with municipalities. On this basis, they are imposed a constitutional duty to not only not to obstruct the municipalities to act independently, but to assist them in the implementation of the functions established by the law. Simultaneously, the Constitution delegates the Seimas the duty to specify the powers of municipalities. Therefore, the scope of municipal competence is directly dependent on the general level of democracy (development) in the state, in addition, self-government autonomy implies a legal obligation to them to engage in the decision-making while being guided not only by local but also by the public interest. It is assumed that the municipalities should not transform into a "state within the state."

8.3. In the assessment of the structure of municipal management in terms of the separation of powers and interaction as well as based on the fact that municipal councils are given the constitutional right to form executive bodies accountable to them, the latter should be regarded as a local executive power, necessary for the efficient functioning of the institute for local self-government in municipalities, but the executive institute is not established in the Constitution. The principle established in the Constitution on the accountability of the executive bodies to the municipal council is not enough for them to be defined based on the Constitution as the institute of the municipal executive power, characteristic to the structure of any specific levels of governance. It is therefore entrenched in the Constitution that the municipal council shall establish executive bodies accountable to it, defined in Art. 3 of the Law on Local Self-government as the institute of the municipal administration director, which is bound to the municipal council by the legal relations of the chain of command (and not the accountability), as the director of the municipal administration has the rights and duties of the public administration entity and he cannot be assigned the status of the executive authorities of the municipality. Mayor of the municipality as the head of the municipal council has no constitutional executive powers, therefore municipalities are prone to the problem of direct responsibility for decisions that requires to change the structure of local self-governments to ensure the effectiveness of governance.

8.4. Given the fact that the administrative units of the state territory with the right of self governance are quite large, and municipal authorities are remote from the local population, it is necessary to perform the internal municipal decentralization while applying the principle of subsidiarity – to develop the structure of the local self-government organization. Two-tier institutional framework of the self-government would be beneficial in the following aspects: *firstly*, it would democratize the institute for local self-government, *secondly*, develop the service system of local authorities, *thirdly*, it would bring closer the institute of self-government to people and improve self-government accountability; and *fourthly*, it would integrate the valuable experience gained during the development of the state of Lithuania and the experience accumulated by other countries in self-government.

General conclusion: the principle of subsidiarity is to be pursued as a modern method (and criteria) for supporting the entrenchment of the priority of human rights, democratic values in the state governance and self-government, also as a method for maintaining social harmony and stability which to build bridges in search for the state governance and self-government model relevant to the present time.

Some suggestions to improve the state governance and self-government based on the principle of subsidiarity:

1. It is appropriate to supplement the concept of the principle of subsidiarity described in the Law on Public Administration of the Republic of Lithuania with the following provisions: “the system of public administration is reformed based on the principle of subsidiarity, i.e. the requirement that higher-level authorities are not assigned the functions that can be performed at a lower level by regional or local self-government authorities.” This definition of the subsidiarity principle

would allow to clearly understand the principle of subsidiarity and to apply it effectively for the state governance and local self-government understanding this as the priority right of the lowest-ranking management link – the territorial municipality – to independently address local issues bringing the decision-making closer to people.

2. To ensure more effective functioning of the institute of local self-government, it is appropriate to define in the Constitution of the Republic of Lithuania the composition of local self-management authorities (representative and executive), the principles of their formation and the scope of the mandate. According to the Constitution, Article 119 paragraph 4, it is appropriate to define in the Constitution and in the Law on Local Self-government of the Republic of Lithuania the executive bodies organised by the municipal council accountable to it, intended for the implementation of the decisions of the municipal council, the laws of the Republic of Lithuania and decisions of the Governance as a municipal executive body (sole management body – the mayor's institute), accountable to the municipal council, this way completing the formation of the established institute of the representative and executive authorities in municipalities, allowing to determine clear powers and responsibilities of local authorities, and ensure effective representation of local people's interests.

3. Upon establishing in the Constitution the limitations of powers corresponding to the functional purpose of the representative and executive governance, it is also appropriate to establish direct elections of municipal mayors and township chiefs. It is assumed that the direct election of mayors and managers would eliminate the problem of responsibility for decisions taken by the municipality, by transferring this responsibility from municipal servants of public administration (director of municipal administration and the manager) to the mayors and managers directly elected by residents, this would also allow to achieve the greater decentralization of the internal municipal system.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Teisinės informacijos centras, Vilnius, 2005.
3. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamininiai Dėsniai. Kaunas, 1919.
4. Lietuvos valstybės konstitucija. Šiauliai, 1925.
5. Lietuvos Konstitucija. Kaunas, 1938.
6. Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262.
7. Lietuvos Respublikos apskričių valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 101-2015.
8. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 112-4088.
9. Lietuvos Respublikos etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2414.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 6-20.
11. Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 114-5115.
12. Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 112-3100.
13. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 66-1987, *Nauja įstatymo redakcija*, 2002, Nr. 123-5558, 2006, Nr. 77-2972, 2007, Nr. 61-2339.
14. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 51-1392.
15. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743.
16. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024; 2004, Nr. 170-6238, 2010, Nr. 48-2291.
17. Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 33-943.
18. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 60-1183, 2004, Nr. 135-4893, 2010, Nr. 41-1934.
19. Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 33-807.
20. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.
21. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945, *Nauja įstatymo redakcija*, 2006, Nr. 77-2975.
22. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049, 2002, Nr. 96-4171.
23. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 91-2832.
24. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 17, 19, 21 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 110-3984;

25. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1991, Nr.: 27-736.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 43-772, *Nauja įstatymo redakcija*, 1998, Nr. 41(1)-1131, 2000, Nr. 92-2843, 2002, Nr. 41-1527, 2003, Nr. 10-342, 2006, Nr. 17-596.
27. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 24-635, *Nauja įstatymo redakcija*, 1997, Nr.69-1735, 2010, Nr. 72-3618.
28. Lietuvos Respublikos statybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 101-3598;
29. Lietuvos Respublikos Seimo Statutas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 15-249, *Nauja įstatymo redakcija*, 1999, Nr. 5-97.
30. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. IX - 1700 „Dėl Valstybinės švietimo strategijos 2003 - 2012 metų nuostatų“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 3216.
31. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 – 2012 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 146-5870.
32. 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.
33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 89-4029.
34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. birželio 25 d. Nr. 660 nutarimas „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr.79-3289.
35. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. birželio 29 d. įsakymas Nr. 3D-600 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 52-1852; 2008, Nr. 150-6122 , 2010, Nr.79-4091.
36. Lietuvos Respublikos Žemės ūkio ministro 2006 m. birželio 12 d. įsakymas Nr. 3d-240 „Dėl valstybinės (perduotoms savivaldybėms) žemės ūkio funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodikų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 68-2518.
37. Etninės kultūros globos tarybos 2003 m rugsėjo 17 d. Nr. 1 rekomendacija „Dėl etnografinių regionų ribų nustatymo“. *Etninė kultūra. Etninės kultūros globos tarybos informacinis leidinys*. 2004;

Tarptautiniai ir Europos Sąjungos teisės aktai

1. Suvestinis Europos Aktas. 1986, [žiūrėta 2011-01-11] <<http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/index.htm#other>>.
2. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartis. [žiūrėta 2011-01-14] <<http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/index.htm#other>>.
3. Europos atominės energetikos bendrijos steigimo sutartis. 2010, Oficialusis leidinys C 84, [žiūrėta 2011-02-03] <<http://eurlex.europa.eu/lt/treaties/-index.htm#founding>>.

4. Europos Sąjungos steigimo sutartis. 1992, Oficialusis leidinys C 224, [žiūrėta 2010-09-03] < <http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/index.htm#other>>.
5. Maastrichto sutartis, [žiūrėta 2011-01-12] <http://ec.europa.eu/lietuva/abc_of_the_eu/eu_law/index_lt.htm>.
6. Amsterdamo sutartis [žiūrėta 2011-01-12] http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686.
7. Nicos sutartis, 2001, Europos Sąjungos Oficialusis leidinys C 80, [žiūrėta 2011-01-10] <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=32183>.
8. Sutartis dėl Konstitucijos Europai. 2004, Europos Sąjungos oficialusis leidinys C 310, [žiūrėta 2011-01-16] <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:-SOM:LT:HTML>>.
9. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. Europos Sąjungos *oficialusis leidinys* C 83, [žiūrėta 2010-10-02] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:LT:PDF>>.
10. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį, 2007/C 306/01, [žiūrėta 2010-12-15] <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:LT:HTML>>.
11. Protocol No. 30 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. 1997. [žiūrėta 2011-01-14] <http://www.eu2006.at/en/The_Council_Presidency/-subsidiarity/dokumente/protokollsubsidiarity.html?month=6&day=1>.
12. Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. [žiūrėta 2010-12-14] <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686&p_tr2=2>.
13. Protocol on the role national parliaments in the European Union. [žiūrėta 2010-12-14] <<http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf>>.
14. Protokolas dėl Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Statuto, C 310/210 LT, [žiūrėta 2011-01-16]. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:-2004:-310:0210:0224:LT:PDF>>.
15. Europos socialinės chartija. [žiūrėta 2010-10-02] <eur-lex.europa.eu/.../C2007303LT.01001701.htm>.
16. Europos tautų ir regionų chartija. [žiūrėta 2011-01-02] <<http://www.intereg.org/cms/pdf/lithunian2.pdf>>.
17. Assembly of European Regions, [žiūrėta 2011-02-21], <Website : www.aer.eu>.
18. Europos regionų asamblėjos deklaracija. [žiūrėta 2010-12-12] <http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/lt/DR_LITUANIE.pdf>.
19. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.
20. Europos Vadovų Tarybos 2000 m. gruodžio 7–10 d. Nicos deklaracija dėl Europos Sąjungos ateities. [žiūrėta 2011-01-20] <www.iai.it/pdf/articles/dewitte.pdf>.
21. Europos Vadovų Tarybos Lakeno deklaracija, 2001 m. gruodžio 15 d. [žiūrėta 2011-02-01] < www.logincee.org/remote_libraryitem/2780?lang=bg>.
22. Birmingham Declaration, Annex I to the Presidency Conclusions of the European Council of 16 Oct., 1992, Birmingham // Bulletin, 19/10/1992.

23. CONV 286/02. [žiūrėta 2011-01-14] <register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/-cv-00286.en02.pdf>.
24. Draft Treaty Establishing the European Union, adopted by the European Parliament on 14 Feb. 1984, available at [žiūrėta 2010-12-30].<<http://www.bmdf.co.uk/spinelli.pdf>>.
25. Overall Approach to the Application by the Council of the Subsidiarity Principle and Article 3b of the Treaty on European Union, Annex I to Part A of the Presidency Conclusions of the European Council of 11–12 Dec., 1992, Edinburgh.
26. Report on economic and monetary union in the European Community. 1989. 12 Apr. Luxembourg, 1989.
27. Конституции государств Европейского союза. Москва, 1997.
28. Конституция Соединенных Штатов Америки. - Москва, 1995.

Teismų praktika

1. European Court of Justice Case 81/87, The Queen v. H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc., [1988] ECR. P. 5483, para.17;
2. On the interpretation of Articles 1 (a) and 2(1)(b) of Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste (OJ 1975 L 194, p.39), as amended by Council Directive 91/156/EEC of 18 March 1991;
3. Europos Teisingumo teismo sprendimas byloje Dashwood A. The Relationship Between the Member States and the European Union/European Community // Common Market Law Review. 2004.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinios*, 1998, Nr.5-99.
5. 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.
6. 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.

7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 14 straipsnio (1993 m. sausio 12 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies bei šios dalies 5 punkto, 15, 20 ir 21 straipsnių (2002 m. sausio 15 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 2, 4, 5 ir 6 punktų, šio straipsnio 2 ir 4 dalių, 16 straipsnio 10 dalies, 20 straipsnio (2002 m. spalio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos vyriausybės 1994 m. sausio 17 d. nutarimo Nr. 27 „Dėl gyvenamųjų namų, būtinų valstybės reikmėms, išpirkimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos respublikos įstatymo „dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 14 straipsniui (1993 m. sausio 12 d. redakcija) VI skirsnio 11 dalis. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 24-1004.
8. 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 nuostatų 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 antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo 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 nuostatų patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 30-1050.
9. Lietuvos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 127-4849.
10. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismo 2003 m. birželio 23 d. nutartis byloje Nr. A8-406/2003 pagal trečiojo suinteresuoto asmens Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Miesto plėtros departamento apeliacinį skundą administracinėje byloje V. I. Andrejevskij, D. Stankevič v. Vilniaus apskrities viršininko administracija, Vilniaus miesto savivaldybė., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, *Justitija*, 2003, Nr. 5 (47) [žiūrėta 2011-01-23] <http://www.justitia.lt/magazine.php?open=zurnalai&sub=straipsnis&straipsnio_id=768&zurnalas=Juztitia&tem=Administracin%EB%20teis%EB.%20Administracinis%20procesas&zur_id=49>

Specialioji literatūra

1. Alder J. Constitutional and Administrative Law., 1989.
2. Almond G. A. *The Political Ideas of Christian Democracy* // *The Journal of Politics*, 1948. Vol. 10, No. 4. p. 734.
3. Amato G. Distribution of Powers in A Constitution for the European Union? Proceedings of a Conference', 12-13 May 1994.
4. Andrijauskas A., Metacivilizacinės kultūros metamorfozės ir globalizacijos prieštaravimai. *LOGOS*. Religijos, filosofijos ir meno žurnalas, Vilnius, 2001.
5. Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius, 2004.
6. Aristotle. The Politics and the Constitution of Athens / Ed. by S. Everson. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
7. Arlauskas S. Turiningieji teisės pagrindai. Pagrindinių subjektinių teisių teorijos matmenys, Vilnius, 2004.
8. Astrauskas A., Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. Vilnius: LTU, 2003.
9. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė bendroji dalis, Vilnius, 2005.
10. Bakaveckas A. II. Viešojo teisė. Vykdomosios valdžios sąvoka, funkcijos ir jos santykis su administracine teise. *Jurisprudencija*, 2002, T.24 (16).
11. Bakaveckas. A., Lietuvos vykdomoji valdžia, Vilnius, 2007.
12. Baltoji knyga dėl bendro intereso paslaugų COM(2004) 374, 2004, P. 6, [žiūrėta 2011-02-02] <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/.../2004/com2004_0374lt01.-pdf>.
13. Baltušnikienė J. Decentralizacijos vaidmuo sprendžiant ekonomines vietos savivaldos problemas. Iš Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius, 2006.
14. Baltušnikienė J., Astrauskas A., Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė pagal Bird R. M., Vaillancourt F. Fiscal decentralization countries: an overview// *Fiscal Decentralization in Developing countries*. – Cambridge: University Press, 1998. Iš Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius, 2006.
15. Baublys L., Beinoravičius D., Kaluina A., ir kt., Teisės teorijos įvadas, Vilnius, 2010.
16. Benediktas XVI, Deus Caritas Est, & 28. [interaktyvus] [žiūrėta 2011-02-01]<www.lcn.lt/b.../enciklikos/deus-caritas-est.html>.
17. Berman H.J., Teisė ir revoliucija, Vilnius, 1999.
18. Bieliauskaitė J., Socialinio teisingumo principų sistema šiuolaikinėje Vakarų teisės tradicijoje, *Socialinių mokslų studijos*, 2009, 2(2).
19. Bieliauskaitė J. Šiuolaikinė socialinės teisės valstybės samprata, Disertacijos santrauka, Vilnius, 2011, p. 43.
20. Birmingham Declaration, Annex I to the Presidency Conclusions of the European Council of 16 Oct., 1992, Birmingham // *Bulletin*, 19/10/1992;
21. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius, 2002.

22. Birmontienė T., *Parlamentinės kontrolės samprata konstitucinėje jurisprudencijoje*. Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui. Atsakingas redaktorius G. Mesonis. Vilnius, 2008.
23. Blichner L., Sangolt L., The concept of subsidiarity and the debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities//Governance, 1994, vol.7 № 3.
24. Bóka É. The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought (A historical survey): Working Paper, Budapest, 2005. P. 6, [interaktyvus] [žiūrėta 2011-02-12] <www.grotius.hu/doc/pub/ECICWF/boka_eva_idea_subidiarity.pdf>.
25. Buchanan, J. M., „Politic without Romance: A Sketetch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implication, in Buchanan and Tolison, 1984.
26. Cairns W., Europos Sąjungos teisės įvadas, Vilnius, 1999.
27. Cesevičius Domas, parengė V. Lukoševičius ir M. Treinys, Vilnius, 1998.
28. Quadragesimo Anno. Encyclical of Pope Pius XII on reconstruction of the social order. 15 may 1931. [interaktyvus]. Libreria Editrice Vaticana, 2007 [žiūrėta 2009-11-09] <www.vatican.va/.../hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_-en.html compendium of the social doctrine of the church>.
29. Centesimus Annus. Encyclical of Pope John Paul II on the Hundredth Anniversary of Rerum Novarum, May 1, Jan 1991. [interaktyvus] Libreria Editrice Vaticana, [žiūrėta 2010-04-24] <www.vatican.va/.../hf_jpii_enc_01051991-centesimus-annus_en.-html ->.
30. Chagnollaund D. Droit contemporain, tome 1, 4e edition, Paris: Armmand Colin, 2005.
31. Chester, N. The English Administrative System, 1780-1870, Oxford, 1981.
32. Christian G. Fritz, American Sovereigns: The People and America's Constitutional Tradition Before the Civil War, Cambridge University Press, 2008.
33. Clausen M. B., Boedeker M. Parlamentinė vykdomosios valdžios kontrolė. Veiklos atskaita 9.4.2. Valstybės tarnautojų mokymo ir institucijos dvynių projektas. Nr. L199/IB-OT-01. Vilnius, 2002.
34. Compendium of the Social Doctrine of the Church. [interaktyvus], Libreria Editrice Vaticana, 2004 [žiūrėta 2009-11-09] <www.vatican.va/.../rc_pc_justpeace_-doc_20060526_compendio-dott-soc_en.html>.
35. Conclusions of Working Group I of the European Convention on the Principle of Subsidiarity, CONV 286/02, Brussels, 23 September 2002, [interaktyvus] [žiūrėta 2011-02-03] <http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc-230902_eng.pdf>.
36. Constitutional law of the European Union Koen Lenaerts and Piet van Nuffel. London: Sweet & Maxvell, 1999.
37. Čaplikas V., Vartiainen J., Europos vienybės siena. Nauja konceptualinė Lietuvos pasienio regionų ir Suomijos Šiaurės Karijijos bendradarbiavimo programa LA-GRA//Suomija (Lietuvos-Suomijos draugijos leidinys). – 2004, Nr. 1(29).
38. Čaplikas V., Lietuvos ir Europos Sąjungos regioninė politika, Kaunas-Vilnius, 2006.
39. Dabartinis lietuvių kalbos žodynas, 4 leidimas, Vilnius – Mokslų ir enciklopedijos leidykla, 2000.
40. Deus Caritas Est. Encyclical of Pope Benedict XVI on Christian love, 25 December, 2005. [interaktyvus]. Libreria Editrice Vaticana, 2005 [žiūrėta 2010-12-01] <www.vatican.va/.../hf_ben-xvi_enc_20051225_deus-caritas-est_en.html>.

41. De Bursa, G. Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam, Cambridge, MA: Harvard Law School, Harvard Jean Monnet Working Paper 7/99, 1999.
42. De Castera B., Atverk duris. Įvadas į socialinę bažnyčios doktriną. Kardinolo Daneelso pratarė. Vilnius, 1994.
43. Delors, J. Report on economic and monetary union in the European Community. 1989. 12 Apr. Luxembourg, 1989.
44. Delors, J. The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate in Subsidiarity in Subsidiarity: The Challenge of Change. Maastricht (1991).
45. Dinan D. Ever Closer Union: An introduction to European Integration. L., 1999.
46. Diskusija apie Europos ateitį: Lietuvos požiūris, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2002.
47. Dworkin R., Rimtas požiūris į teises, Vilnius, 2004.
48. Eismein A. Konstitucinės teisės principai (prancūzų ir lyginamieji). Kaunas, 1932.
49. Endo K., Subsidiarity and Its Enemies: To What: To What Extent Is Sovereignty Contested in the Mixed Common wealth of Europe? Florence: EUI, RSC Working Paper No. 2001/24, 2001.
50. European Markets after 1992 / Ed. by Timothy M. Devinney, William C. Hightower. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1991.
51. Europos ateities konvento dokumentai, Sąsiuvinis Nr. 2, Vilnius, 2003.
52. Europos lėšos ir patirtis – šansas kiekvienam regionui. Vilnius, 2000.
53. Europos Sąjungos steigimo dokumentų rinktinė, Vilnius, 1998.
54. Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas, Vilnius, 2002.
55. Europos Sąjungos Konstitucija ir Lietuva, Teisės žinios, *Justitia*, 2004, Nr. 2(5).
56. Europos valdymas – Baltoji knyga. (OM (2001)).
57. Europos žodynas (tezauros).[interaktyvus] [žiūrėta 2010-05-03]. <[www3.lrs.lt/pls-/inter/w5_show?p_r...p_k... ->](http://www3.lrs.lt/pls-/inter/w5_show?p_r...p_k...).
58. Evangelijoje pagal Luką. ŠVENTASIS RĀSTAS. Senasis ir Naujasis Testamentas, Vilnius, 1998.
59. Follesdal A. Subsidiarity and Democratic Deliberation. [interaktyvus]. 2006. [žiūrėta 2010-03-05]< http://www.sv.uio.no/-arena/publications/wp99_21>.
60. Ford Jr., 'Inventing the Concurrent Majority: Madison, Calhoun, and the Problem of Majoritarianism in American Political Thought', *The Journal of Southern History*, 60 (1994).
61. Frost R. I., Lietuvos indėlis formuojant parlamentinę kultūrą Lietuvos – Lenkijos Respublikoje 1500 – 1668 m. Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejais, Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, 2008.
62. Gaižiūnas J., Nacijos tapsmas: lietuvių tauta istorijos ir dabarties kryžkelėse. Vilnius, 1990.
63. Globaliniai konfliktai, [interaktyvus] [žiūrėta 2011-02-20]<www.mokslai.lt/.../globaliniai-konfliktai-puslapis6.html>.
64. Haeglin T., Federalism, subsidiarity and European tradition: some clarification// Telos.-N.Y.1994.-N100.
65. Hartley T.C. The foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.

66. Hosper J., Kas yra liberalizmas? Laisvoji rinka: skaitiniai. Kaunas, 1992.
67. Huntington, Samuel P., The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York, Simon & Schuster, 1996.
68. Hix. S., Europos Sąjungos politinė sistema, Vilnius, 2006.
69. Jankauskas K. Ketvirtoji dalis. XIII. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje iš Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda, Vilnius, 2007.
70. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. – Vilnius, 2003.
71. Jarukaitis I., Bendrieji parlamentinės ir teisminės subsidiarumo principo kontrolės aspektai, *Justitija*, 2007, Nr. 3 (65).
72. Jokubaitis A., Liberalizmo tapatumo problema, *Politologija*, 1999/1 (13);
73. Jonas Paulius II „Katalikų Bažnyčios Katekizmas“ (§1885) [interaktyvus] [žiūrėta 2011-01-23] <www.vatican.va/archive/compendium.../compendium_catech_lit.pdf>.
74. Jordan P. and C Popescu, "The Europe of the Regions: Strategies and Perspectives in the View of the Forthcoming Enlargement of the European Union (Part II on Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania, Slovakia and Turkey)", Study on behalf of the Committee of the Regions of the European Union. 2002.
75. Justice in the World, World Synod of Catholic Bishops, 1971 [žiūrėta 2010-11-01], <http://www.osjspm.org/majordoc_justicia_in_mundo_offical_test.aspx>.
76. Kalbos patarimai. Kn. 4: Leksika: 1. Skolinių vartojimas, Vilnius, 2005.
77. Kapteyn. Community law and the Principle of Subsidiarity. Speech delivered at the Centre for European Law, Kings College London, November 2, 1990.
78. Katkus A. Valstybės kontrolė. – Vilnius, 2004.
79. Kavaliauskas G., Parlamentinės kontrolės sąvokos, jų turinio interpretacija ir parlamentinės kontrolės formos. Iš: Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje, 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga, Vilnius, 2006.
80. Kavaliauskas P. Vietos savivalda ir valstybės teritorinis valdymas: mistifikacija bei realijos. Modernios savivaldos sukūrimas ir raida Baltijos šalyse. Mokslinė konferencija, Šiauliai, 1998.
81. Kavaliauskas P., Lietuvos Respublikos teritorinės sandaros tobulinimas įvertinant istorinius ir etnokultūrinius veiksnius. Lietuvos regioninė politika ir teritorinės sandaros tobulinimas, Lietuvos Respublikos Seimas, 2004 m. balandžio 14 d. konferencijos medžiaga, Vilnius, 2004.
82. Kavaliauskas P., Lietuvos teritorinės sandaros tobulinimo įvertinant istorinius ir etnokultūrinius veiksnius, Vilnius, Etninė kultūra, Etninės kultūros globos tarybos informacinis leidinys, 2004.
83. Keits Whitting. How to Read the Constitution: Self-Government and the Jurisprudence of Originalism. Published by the Heritage Foundation, 2006, No. 5, [žiūrėta 2010-10-21] <www.heritage.org>.
84. Kelzenas H., Grynoji teisės teorija, Vilnius, 2002.
85. Konceptijoje numatyta daugiau teisių seniūnijoms, *Savivaldybių žinios*, 2007, Nr.: 11(396).

86. Krupavičius A. Merkys G., Šumauskas G., Lietuvos Respublikos Seimo įvaizdis Lietuvos visuomenėje. Vilnius, 2002.
87. Kūris E. Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. Teisė besikeičiančioje Europoje. Law in the changing Europe, Le droit dans une Europe En Changement. Liber Amicorum Pranas Kūris, Vilnius, 2008.
88. Kūris E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (1). *Jurisprudencija*. 2002. T. 26 (18).
89. Kūris E. Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje. LR Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga, Vilnius, 2002.
90. Layton C. The heading of Europe. London, 1990.
91. Lamenowicz W. Šių laikų valstybė. Vilnius, 1998.
92. Lane J. E. Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai, Vilnius, 2001.
93. Lange N. Zwischen Regionalismus und europäischer Integration. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.
94. Lapinskas K. Vietos savivalda ir valdymas Lietuvoje: pirmieji reformos rezultatai. *Politologija*. 1995. Nr. 1(6).
95. Lazdynas R. Valstybė ir savivalda: Kompetencija ir funkcijų atskyrimas. *Savi-valdybių žinios*, 2001 06 14, Nr. 18 (139).
96. Leonas P. Teisės filosofijos istorija, Vilnius, 1995.
97. Lietuva žemėlapiuose, 1999.
98. Lietuvių enciklopedija. T. 27, Bostonas, 1962.
99. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. Vilnius, 2002.
100. Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininkė Degutienė I. : Lisabonos sutarties įsigaliojimas ne tik atveria naujas galimybes, bet ir reikalauja atsakymų į naujus iššūkius, [interaktyvus], 2009-12-01 / LR Seimas, [žiūrėta 2011-03-31] <<http://www.teisin-gumas.lt/naujienos/aktualijos/seimo-pirmininke-i-degutiene-lisabonos-sutarties-isigaliojimas-ne-tik-atveria-naujas-galimybes-bet-ir-reikalauja-atsakymu-i-naujus-issukius>>
101. Lietuvos Respublikos Seimo pirmininko pavaduotojo, Europos reikalų komiteto pirmininko dr. Vydo Gedvilo pranešimas. Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje, 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga, 2006.
102. Limantė A. Ieškinių dėl Europos Sąjungos teisės aktų panaikinimo naujovės pagal Lisabonos sutartį. [interaktyvus] [žiūrėta 2011-03-20] <<http://www.leidykla-vu.lt/mokslo-darbai/teise/teise-2010-75-tomas/limante-a-ieskiniu-del-es-teises-aktu-panaikinimo-naujoves-pagal-lisabonos-sutarti/>>.
103. Lisabonos sutarties įtaka asmens duomenų apsaugai. [interaktyvus] [žiūrėta 2011-02-12] <<http://www.ada.lt/index.php?lng=lt&action=page&id=739>>.
104. Livingston W. S. Federalism and Constitut Change. Oxford: Clarendon Press, 1956.
105. Lodge J. (ed.) The European Community and the challenge of the future. London, 1989.
106. Lukošaitis A., Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius, 2005.

107. Mačiulytė J., Ragauskas P. Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? 2007;
108. Mačys G., Regionų ekonomika, politika ir valdymas Lietuvoje, 2005.
109. Maksimaitis M. II. Teisės istorija. Lietuvos valstybės taryba kaip konstitucinis institutas (1918 m. lapkritis-1920 gegužė). *Jurisprudencija*. 2001. T.21 (13).
110. Margou G. ir kt. Regionalisation in Europe: Situation, Evolution at Perspectives. Working. Paper. DGRes. Reg. Policy Series. REGI 108 A XX. Rev. 1. 2000.
111. Mater et magistra. Encyclical of Pope John XXIII on christianity and social progress. May 15, 1961. [interaktyvus], Libreria Editrice Vaticana, [žiūrėta 2010-05-23] < www.vatican.va/.../hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_en.html >.
112. Merkel A. Europos vertybės globaliame pasaulyje, NAUJASIS ŽIDINYS – AIDAI, 2006/1-2.
113. Mesonis G. Konstitucijos hermeneutika: teisės ir filosofijos sintezė. *Logos*, 2009, Nr. 58.
114. Metz D. Timmermann H., Europa, Ziel und Aufgabe. Festschrift für Arno Krause zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker und Humblot, 2000.
115. Mikelėnienė D. Mikelėnas V., Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius, 1999.
116. Millon-Delsol Ch. L. 'Etat subsidiaire : ingerence et non-ingерence de l'Etat: le principe de subsidiarite aux fonde-ments de rhistoire europeenne / Ch. Millon-Delsol. - Leviathan, PUF, 1992.
117. Moravcsik A., Europos pasirinkimas, Socialinis tikslas ir valstybės galia. Nuo Mesinos iki Maastrichto, Vilnius, 2008.
118. Nell-Breuning O. V. Baugesetze der Gesellschaft. Solidarity und Subsidiaritat. - Freiburg/Basel/Wien, 1968.
119. Nisbet R. A. Sociologijos tradicija. Vilnius, 1999.
120. Novikas A. Viešosios tvarkos apsauga vietos savivaldoje: daktaro disertacija soc. mokslai: teisė (01S)/MRU - Vilnius, 2003.
121. Nozick R. Anarchija, valstybė, utopija. Socialinio teisingumo mirazas. Vilnius: Eugrimas., 1998.
122. O'Brien D.J., Coleman J. One Hundred Years of Catholic Social Thought. -N.Y., 1991.
123. Osaghae E. A. A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralisation. Piblius. The Journal of Federalism. Winter 1990.V. 20. Nr 1.
124. Overall Approach to the Application by the Council of the Subsidiarity Principle and Article 3b of the Treaty on European Union, Annex I to Part A of the Presidency Conclusions of the European Council of 11–12 Dec., 1992, Edinburgh.
125. Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija. Tarptautinė vietos savivaldos sąjunga: Vietos savivalda Lietuvoje. Trumpas žinynas savivaldybių darbuotojams, Vilnius, 1998.
126. Pateman C. Participation and democratic theory, Cambridge, 1970.
127. Pavilionis Ž. Europos integracija ir civilizacijų susidūrimas, *Politologija*, 1999/1(13).
128. Persian Letters, C. J. Betts (trans.), Harmondsworth, UK: Penguin Books, 1973;
129. Gaučas P. Lietuva: Žemaitija, Aukštaitija, Suvalkija, Dzūkija. *Lietuvos Aidai*, 1992.

130. Pius XI. Quadragesimo Anno. 1931 encyclica. Anderson R. Between Two Wars: The Story of Pope Pius. 1978.
131. Platonas. *Valstybė*, IV knyga. Vilnius, Pradai, 1968; <plahttp://e-stud.vgtu.lt/users/files/dest/922/platono%20valstybe%20-%20ketvirta%20knyga.-pdf>tonas>.
132. Pryce R. The dynamics of European Union. London, 1990.
133. Puškorius, S. Vietos savivaldos institucijų veiklos vertinimo kriterijai. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius, 2006.
134. Rakauskienė O. G. ir kt. Lietuvos ūkio plėtojimo ilgalaikė strategija iki 2015 metų. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. Vilnius, 2001, Nr. 19.
135. Reith-Lucas, B. The unreformed local government system. London, 1980.
136. Report on economic and monetary union in the European Community. 1989. 12 Apr. Luxembourg, 1989.
137. *Rerum Novarum. Encyclical of Leo XIII on Capital and Labor, 15 May, 1891.* [interaktyvus], Libreria Editrice Vaticana. [žiūrėta 2010-07-07] <www.vatican.va/.../hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_en.html>.
138. Rolz Dž., Teorija spravedlyvosti. [Rolz Dž., A Theory of Justice]. Novosibirsk: izdatelstvo Novgorodskogo universiteta, 1995.
139. M. Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Teisės vertybės. Iš palikimo, Vilnius, 1994.
140. Romeris M., Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai, Vilnius, 2008.
141. Romeris M., Valstybė, II t., Valstybė ir jos konstitucinė teisė, Pirma dalis, Vilnius, 1995.
142. Rusell K., The roots of American Order, N.Y, 1988.
143. Schumacher E. F., Smile is Beautiful, A Study of Economics as if People Mattered, London, 1973.
144. Simpson J. & Weiner E., *The Oxford English Dictionary (OED)*. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-06-12]. <http://english.oxforddictionaries.com/view/entry/m_-en_gb0825280#m_-en_gb-0825280>.
145. Synod of Bishops. Justice in the World. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-06-12] <www.acton.org>.
146. Sloan A. My Years with General Motors, 1964.
147. Spinelli A. Rossi E. The Ventotene Manifesto. Reader on the History and Theory of the European Integration. Part I. Compiled by M. Larionova. State University Higher School of Economics.
148. Stober R. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart-Koln, 1996.
149. Subsidiarity: The Challenge of Change. Proceedings of the Jacques Delors Colloquium organized by the European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991.
150. Svecevičius B. Anglų-lietuvių kalbų žodynas, 2002.
151. Šiaudvytienė E. Europos Sąjungos subsidiarumo principo paradoksai. (I) [interaktyvus] Vilnius: VŠĮ „Bernardinai.lt“ 2009 [žiūrėta 2009-09-13] <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2009-01-29-elena-siaudvytiene-europos-sajungos-subsidiarumo-principo-paradoksai-ii/3358#form>.

152. Šileikis E., Parlamentinės kontrolės aktualijos ir naujos nestandartinės sampratos poreikis Lietuvoje. Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga. Liber Amicorum Česlovui Juršėnui. Atsakingas redaktorius G. Mesonis. Vilnius, 2008.
153. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė, Vilnius, 2005.
154. Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. Vilnius, 1996.
155. Šimašius R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas. *Jurisprudencija*, 2004, t. 54(46).
156. Šimonėlis V. Kaip sutraukti Metodikos pančius. *Savivaldybių žinios*, Nr. 11(396), 2007.
157. Šinkūnas H. Senovės Graikijos politinė ir teisinė mintis. [interaktyvus]. Paskaitų (1999) konspektas. [žiūrėta 2010-07-02] <<http://www.mokslai.lt/referatai/-dokumentas/politika-ir-teise-puslapis1.html>>.
158. Šiuolaikinė valstybė. Kaunas, 1999.
159. Šlapkauskas V. Teisės socialinio veikimo modeliavimas ir jo ribos: sociologinis požiūris. *Jurisprudencija*, 2004, t. 51(43).
160. Šventasis raštas. Senasis ir Naujasis Testamentas, Vilnius, 1998.
161. Toynbee A. A Study of History / Abridgment of vol. I-VI by D.C. Somervell. New York: Oxford University Press, 1957; Huntington, Samuel P., The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York, Simon & Schuster, 1996, ISBN 0-684-84441-9.
162. Tiriakian E. A. Reflektions on the Sociology of Civilizations//Sociological Analysis, 35(Summer 1974).
163. Trainauskienė S. Narystės Europos Sąjungoje įtaka parlamento ir vyriausybės santykiams, [žiūrėta 2011-01-23] <http://www.parlamentostudijos.lt/Nr8/8_sociologija_-1.htm>.
164. Urmonas A. Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos. *Jurisprudencija*, 2002, T. 26(16).
165. Usher J. A., Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. 2001.
166. Vaišvila A. Teisė ir demokratija: demokratija Lietuvoje: Tarp Vakarų ir Rytų (1990-2007), Vilnius, 2009.
167. Vaišvila A. Teisės teorija: vadovėlis. Vilnius, 2000.
168. Vaišvila A. Teisės teorija, Vilnius, 2004.
169. Vaišvila A. Teisės teorija, Vilnius, 2009.
170. Vaišvila A. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos. Teisinės valstybės link. *Jurisprudencija*, 2000, t. 15(7).
171. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, Vilnius, 2004..
172. Vaišvila. A. Teisinio mąstymo anomalijos, Teisinio mąstymo antinomijos. *Socialinių mokslų studijos* = Social sciences studies: mokslo darbai / Mykolo Romerio universitetas,. Vilnius, 2009, Nr. 3(3).
173. Vaišvila. A. Teisinis aiškinimas kaip teisės atpažinimas įstatymų tekstuose. *Jurisprudencija*, 2009, Nr. 8(86).
174. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas, Vilnius, 2004.
175. Valstybės teisė. Prof. M. Romerio skaitytų paskaitų stenogramos, 1 dalis, Kaunas, 1930.
176. Walter Map, De Nugis Curialium, ed M. R. James (Oxford, 1914).
177. Warnecke H. Rewolucja kultury przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo fraktalne, Warszawa, 1999.

178. Veikli krikščionybė versle ir ekonomikoje. 'Ordo socialis' rinktinė, Vilnius, 1996.
179. Weiner E., Brown A. Ateities įžvalga. Kaip vadovautis nuojauta permainų laikais, Vilnius, 2008.
180. Wicksell K. A New Principle of Just Taxation", in Musgrave and Peacock, 1967.
181. Wielka encyklopedia prawa. Warszawa, Wydawnictwo Prawo i Praktyka gospodarsza, 2000.
182. Vitkus G. Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas. Vilnius, 2002.
183. Wonnacott P. Wonnacott R., Makroekonomika. Vilnius, 1994.
184. Zarycki T. Regional identity in the three polish Regions: Swietokrzyskie, Slaskie, Warminsko-Mazurskie voivodships. Warszawa: Institute for Social Studies, Warsaw University. 2005.
185. Zimmermann-Steinhart P. Creating regional identities? Theoretical considerations. ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada 14-19 April 2005 (Societal Regionalism in Western and Eastern Europe, 2005).
186. Zinkevičienė V. Tikrosios savivaldos reikia ne tik savivaldybėse. *Savivaldybių žinios*, 2007, Nr. 23 (408).
187. Žilinskas G. Valstybės valdžios politinė - teritorinė organizacija ir jos formos. Viešasis administravimas. Red. A. Raipa. – Kaunas: Technologija, 2001.
188. Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys, Vilnius, 1991;
189. Авакянян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России, Из: Центр - регионы -местное управление, под ред. Г.М. Люсхтерхандт-Михайловой и С.И.Рижинкова, М., С.-П., 2001.
190. Августин Блаженный. О граде Божием. Мн., 2000.
191. Автомонов А.С. Правовая онтология политики: построение системы категорий, Москва, 1999.
192. Алексеев О. Щедровицкий П., *Практическая субсидиарность*. [interaktyvus], Журнал «Казанский федералист», 2002 номер 4, 2002 [žiūrėta 2009-4-05] <<http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/stat3/>.
193. Амплеева А. Субсидиарность и демократия. Введение в тему. РАН. М: ИНИОН, 1996 .
194. Атманчук Г.В., Беляев А.А. Общая теория управления.- Москва, 1949.
195. Ахиезер А.С. Россия: Критика исторического опыта (социокультурная динамика России) Т. 2. Теория и методология: Словарь. Новосибирск: Сибирский хронограф, 1998.
196. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов, Москва, 1999.
197. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2004.
198. Библия. Книги Священного Писания Нового и Ветхого Завета. United Bible societies, 1991.
199. Биккулова Г.З. Принцип субсидиарности: Идеино-теоретический смысл и европейские политические реалии: Автореф. дис...канд. пол. наук / Г.З. Биккулова. - Казань, 2000.
200. Большаков С.Н., Принцип субсидиарности и его отражение в социальной католической доктрине: проблемы политической реконструкции и модернизации. Вестник Новгородского государственного университета им.

- Ярослава Мудрого. Серия: Гуманитарные науки: Научно-теоретический и прикладной журнал N. 33, 2005.
201. Большой энциклопедический словарь. Москва, 2002.
 202. Бондарь Н. С. Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации.- Москва, 2002.
 203. Борнашов А. В. Теория разделения властей. Томск, 1988.
 204. Брецкий О. Принцип субсидиарности в трансформации стран восточной Европы, Палаточная сфера, 2005.
 205. Булаков О. Н., Бойко Ю. Ю., Ковряков Е. В. и др., Современный Парламент, Москва, 2005.
 206. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства.- Москва, 1928.
 207. Верхан П.Х. Предприниматель. Его экономическая функция и общественно-политическая ответственность. Минск, 1992.
 208. Гессен В.М. Вопросы местного управления.- Москва 1904.
 209. Гомцяц С.В. Динамика развития принципа субсидиарности в Европейском союзе, *Вестник международных организаций*, 2007, № 6 (14).
 210. Гражданское право. Часть I. Учебник. Под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. М., 1996 .
 211. Графский, В.Г. Ефремова Н.Н., Карпец В.И. и др. Иституты самоуправления: историко-правовые исследование. Москва, 1995.
 212. Гриер С.Л. Рецепт всеобщего благосостояния. *Русские чтения*. Вып.1. Сб. мат-лов программы Института общественного проектирования. Москва.: «Группа Эксперт», 2006.
 213. Долан Э. Линдсей Д. Микроэкономика. СПб.: Санкт-Петербург оркестр, 1994.
 214. Евдокимов В.И, Старцев Е.Ю. Местные Органы Власти, Москва, Спартак, 2001.
 215. Ильин В.В. Ахиезер А.С. Российская цивилизация: Содержание, границы, возможности. Москва: Изд-во МГУ, 2000.
 216. Каракулян Э., *Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство (Теоретико-правовой анализ)*. Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 : Н. Новгород, 2004, 219 с. РГБ ОД, 61:04-12/1445, Введение. 2004. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-08-12]. <www.lib.ua-ru.net/diss/-cont/98050.html>.
 217. Кашкин С.Ю. Право Европейского Союза: Учебник для вузов, Москва: Юрист, 2003.
 218. Кирдина С. Г. Институциональные матрицы и развитие России. - Москва: ТЕИС, 2000.
 219. Кирдина С., *Институциональные матрицы и развитие России*. Москва: ТЕИС, [interaktyvus] 2000 [žiūrėta 2009-10-25] <<http://www.kirdina.ru/book/-content.shtml>>.
 220. Кононов, А.М. Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации. – Москва, 2000.
 221. Костюк К., *Быть ли России субсидиарной?* [interaktyvus] 2004, [žiūrėta 2009-05-10] <www.novopol.ru/-byit-li-rossii-subsidiarnoy--text308.html>.
 222. Кошевников Е.М. Муниципальное право. Москва, 2002.

223. Красиков Д. В. Юрисдикция Европейского суда по правам человека: принцип субсидиарности : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 : Саратов, [interaktyvus] [žiūrėta 2009-05-10]. <www.lib.ua-ru.net/diss/cont/98698.html>
224. Левенчук А. Субсидиарность и критерии приватизации функций государства, [žiūrėta 2009-09-25]. <<http://ailev.livejournal.com/86602.html>>.
225. Матвеев В.Ф. Теория самоуправления в современной науке. *Вестник права*. 1995, №1.
226. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения, Москва, 1995.
227. Незнамова Е.Л. К вопросу о сущности местного самоуправления // Государственная и муниципальная служба. 2002, № 1.
228. Неф, Р. *Да здравствует децентрализм!*: [Пер. с нем.] / Роберт Неф ; Friedrich Naumann Stiftung. М. : МАКС-пресс : Фонд Ф. Науманна [interaktyvus] 2002 [žiūrėta 2011-02-21]. www.libinst.ch/publikationen/LI-Nef-Non-Zentralismus-ru.pdf.
229. Ойкин В. Основы национальной экономики. Die Grundlagen der Nationalökonomie. Godesberg: Valag HelmutKupper, 1947. Thesis., Весна 93,Т 1.
230. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляемое общество: Пер. с англ./ Предисл. А. Оболонского. Москва, 1993.
231. Парсонс Т., Введение. Американская социология: перспективы, проблемы, методы, М.: Прогрес, 1972.
232. Парсонс Т. Система современных обществ, М., Аспект Пресс, 1998.
233. Поплавска Е. Принцип субсидиарности и его место в новой Конституции Польши // Журнал российского права. - 1999. № 3-4.
234. Право Европейского Союза: Учебник для вузов. Под ред. С.Ю.Кашкина. - М.: Юрист, 2003.
235. Романенко Л. М. Социальные технологии разрешения конфликтов гражданского общества: Экзистенциальные альтернативы современной России на пороге третьего тысячелетия. М.: Центр конфликтологии Ин-та социологии РАН, 1998; Центр - регионы -местное управление, под ред. Г.М. Люсхтерхандт-Михайловой и С.И.Рижинкова, М., С.-П., 2001.
236. Современный Парламент, под ред. О. Н. Булакова, 2005.
237. Терин Д. Ф., «Запад» и «Восток» в институциональном подходе к цивилизации. *Социологический журнал*. [interaktyvus] 2001 [žiūrėta 2010-07-02] <<http://www.nir.ru/Socio/scipubl/sj/sj4-01ter.html>>
238. Токвиль А. Демократия в Америке, М., 1992.
239. Фадеева Т.М. Федеральные модели Европейского Союза – Концепции и практика. М.,1999.
240. Федерализм, Енциклопедический словарь, М., 1997.
241. Философская энциклопедия. Советская энциклопедия, Т. 2, М.,:1964.
242. Хессе К. Основы конституционного строя ФРГ, М., 1981.
243. Хохлов И.И. *Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза*. // Мировая экономика и международные отношения, 2004. [interaktyvus] [žiūrėta-2010-12-09]. <<http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/Hohlov.pdf>>.
244. Четвериков А.О. Европейский союз: новый этап интеграции (политико-правовые аспекты) // Общество, политика, наука: новые перспективы. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.

245. Чиркин В.Е. Конституционное право.Россия и зарубежный опыт, М., 2002.
246. Чиркин В.Н. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). М., 2001.
247. Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма, М., 2001.
248. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2000.
249. Юртц Р. Церковь и экономика с католической и евангелической точки зрения. [žiūrėta 2009-07-01] <[http:// vipstudent.ru/index.php?q=-lib&r=-18&id=1173166516](http://vipstudent.ru/index.php?q=-lib&r=-18&id=1173166516)>.
250. Ясюнас В.Л. Основы местного управления, М., 1998.
251. 2009-12-01 / LR Seimas, [žiūrėta 2010-12-02].< <http://www.teisingumas.lt/naujienos/-aktualijos/seimo-pirmininke-i-degutiene-lisabonos-sutarties-isigaliojimas-ne-tik-atveria-naujas-galimybes-bet-ir-reikalauja-atsakymu-i-naujus-issukius>>.
252. http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/evolution/article_7145_lt.htm.

Autorės publikacijų sąrašas diseratacijos tema

1. Kondratienė V., Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. Jurisprudencija, 2008, 3(105): 60.
2. Kondratienė V. Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų paskirtis, Jurisprudencija, 2007. 12 (102).
3. Kondratienė V. Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos. Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje, 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga, 2006.
4. Kondratienė V. Savivaldos modelio įtvirtinimas Konstitucijoje – prabanga ar būtinybė? *Savivaldybių žinios*, 2005, Nr.41 (338).
5. Kondratienė V. Lietuvos regioninė politika ir valstybės valdymas atsižvelgiant į Europos valstybių patirtį. Etninė kultūra.s kultūros globos tarybos informacinis leidinys, 2004.
6. Kondratienė V. Lietuvos regioninė politika Europos patirties kontekste, Lietuvos regioninė politika ir teritorinės sandaros tobulinimas, 2004 balandžio 14 d. konferencijos medžiaga, Vilnius, 2004.
7. Kondratienė V., Lietuvos valstybės regioninė politika ir valstybės valdymas atsižvelgiant į Europos patirtį. *Justitia*, 2003, Nr. 6 (48).
8. Kondratienė V., Parlamentinės priežiūros mechanizmas Lietuvoje, Magistro baigiamasis darbas, 2003.
9. Кондратене В.И. Импликации принципа субсидиарности в государственном правлении, Современные проблемы эффективности правового регулирования Общественных отношений, Сборник научных трудов под общей ред. О.А. Заячковского, 2006.

Kondratienė, Virginija

Subsidiarumo principas ir jo taikymas valstybės valdymui ir vietos savivaldai: daktaro disertacija.–

Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011. – 236 p.

Bibliogr.: 219–235 p.

ISBN 978-9955-19-286-2

Disertacijoje yra analizuojamas subsidiarumo principas kaip vienas pagrindinių šiuolaikinės jurisprudencijos, žmogaus teisių apsaugos, socialinio sugyvenimo, valstybės valdymo ir savivaldos socialinio veiksmingumo metodų. Disertacijoje pateikiama subsidiarumo sampratos raida, jo vartojimo reikšmių analizė, leidžianti subsidiarumą suvokti kaip etinę ir socialinę vertybę, kuri yra svarbi formuojant vertybines nuostatas, toliau plėtojant socialinę teisinę valstybę, didinant institucinių sistemų valdymo efektyvumą, asmens teisių saugos ir jų įgyvendinimo veiksmingumą valstybės organizacijoje. Disertacijoje aptariami teoriniam subsidiarumo principo sampratos suvokimui ir jo praktiniam taikymui svarbūs Europos Sąjungos teisės aktai ir institucijų dokumentai, parodoma kaip jį taikant identifikuojamos Europos Sąjungos ir valstybių narių institucijų kompetencijos bei, vadovaujantis sprendimų priėmimo žemiausioje valdymo grandyje (arčiausiai piliečių) principu, valstybėje paskirstomi įgaliojimai skirtingo (valstybinio, regioninio ar vietos) valdymo lygmens institucijoms. Disertacijoje pateikiama nacionalinės teisės akty, įtvirtinančių subsidiarumo principą, analizė, aptariamas šio principo poveikis teisinių institutų sistemai, jo panaudojimas valstybės valdymui ir vietos savivaldai, apibūdinama subsidiarumo principo paskirtis valdžios institucijų sąraangoje, nustatant ir atribojant institucines galias, parlamentinės ir administracinės kontrolės objektą, nagrinėjamos šio principo praktinio taikymo decentralizuojant ir demokratizuojant valstybės valdymą problemos, aktualizuojami neracionalaus kompetencijų paskirstymo tarp Lietuvos valstybės institucijų pavyzdžiai, kartu bandoma atskleisti tokio neracionalaus valdymo priežastis bei pateikti siūlymus, kaip galima būtų šių problemų išvengti.

The dissertation analyzes the subsidiarity principle as one of the key methods of social performance of modern jurisprudence, protection of human rights, social harmony, state governance and self-government. The dissertation presents the evolution of the concept of subsidiarity, analysis of the meanings of its use to enable the understanding of subsidiarity as an ethical and social value, which is important in shaping the value orientations, in further development of the social state, improving the efficiency of institutional system management, protection of individual rights and their effective implementation in the state organization. The dissertation analyzed the European Union legislation and documents of institutions important for the understanding of the concept of subsidiarity and its practical application, by demonstrating how through the application of this principle the competences of the institutions of the European Union and national authorities are identified and, based on the principle of decision making in the lowest link of the management chain (closest to the citizens) the state distributes authorisations for the institutions of the different management level (national, regional or local). The dissertation presents the analysis of national legislation which imposes the principle of subsidiarity, discussed the impact of the principle on the system of legal institutes, its use in the state governance and local self-government, characterizes the subsidiarity principle in the general institutional framework, in setting and the delimitation of institutional powers, the object of parliamentary and administrative control, and analyses the practical problems of the application of this principle in the decentralization and democratization of state governance, the examples of irrational distribution of competences between the Lithuanian authorities and attempts to disclose the causes for such wasteful management and present recommendations on how to avoid these problems.

Virginija Kondratienė

SUBSIDIARUMO PRINCIPAS IR JO TAIKYMAS VALSTYBĖS VALDYMUI IR
VIETOS SAVIVALDAI
Daktaro disertacija

Maketuotoja Janė Andriuškevičienė
Viršelio autorė Stanislava Narkevičiūtė

SL 585. 2011 05 12. 15,13 leidyb. apsk. I.
Tiražas 20 egz. Užsakymas

Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, LT–08303 Vilnius

Tinklalapis internete www.mruni.eu
Elektroninis paštas leidyba@mruni.eu

Spausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13 b, LT–09109 Vilnius

Tinklalapis internete www.kopija.lt
El. paštas info@kopija.lt