

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Virginija Kondratienė

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

Daktaro disertacijos santrauka
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)

Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Tarybos Pirmininkas:

Doc. dr. Darius Beinoravičius (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisės - 01 S)

Tarybos nariai:

Doc. dr. Arvydas Andruškevičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisės - 01 S)

Prof. habil. dr. Ona Gražina Rakauskienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika – 04 S)

Prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Doc. dr. Ignas Vėgėlė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisės - 01 S)

Oponentai:

Prof. habil. dr. Arvydas Virgilijus Matulionis (Lietuvos socialinių tyrimų centras, socialiniai mokslai, sociologija – 05 S)

Dr. Andrejus Novikovas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01)

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2011 m. birželio 21 d. 13 val. Mykolo Romerio universiteto konferencijų salėje (I-414 aud.).

Adresas: Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius.

Disertacijos santrauka išsiųsta 2011 m. gegužės 20 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo bibliotekoje (Gedimino pr. 51, Vilnius) ir Mykolo Romerio universiteto bibliotekoje (Ateities g. 20, Vilnius).

Virginija Kondratienė

**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 intergovernmental 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 and 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 gov-

ernance (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 accepted 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 individual, 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 redeployment 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 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 exer-

cise 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 subsidiarity 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 principle 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. Kostiuik 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. Gomcian'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 principle 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 philoso-

phy. 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, systems 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 gov-

ernance 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 local self-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 organization, 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 specification, by formulating the idea of division of powers in the works of J. 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 below", 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.

LIST OF SCIENTIFIC ARTICLES

Scientific articles:

1. Kondratienė V., Purpose of institutions reporting to the Seimas. (Original: Seimui atskaitingų institucijų paskirtis) *Jurisprudencija*. 2007, 12(102): 67-74.
2. Kondratienė V., Legal regulatory mechanisms of local self-government systems. (Original: Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai), *Jurisprudencija*. 2008, 3(105): 60–66.
3. Kondratienė V. I., Implications of the subsidiarity principle in state governance. (Original: Импликации принципа субсидиарности в государственном правлении) In: Modern problems of the efficiency of legal regulation of public relations. (Современные проблемы эффективности правового регулирования общественных отношений), Сборник научных трудов под общей ред. О.А. Заячковского, Калининград, 2006, С. 29-44.)

Article on the basis of the conference presentation

Kondratienė V., Parliamentary supervision institute in Lithuania: development and developmental trends, In: Parliamentary control, the concept and implementation problems in Lithuania (Original: Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos, Iš: Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje), Conference materials of 3 November 2005, 2006, p. 80-105.

Other publication:

Kondratienė V., Embedding the self-government model in the constitution – a luxury or a necessity? (Original: Savivaldos modelio įtvirtinimas Konstitucijoje – prabanga ar būtinybė?). *Savivaldybių žinios*, 2005, 41(338): 12-13.

PRESENTATIONS ON THE TOPIC OF THE DOCTORAL DISSERTATION IN SCIENTIFIC CONFERENCES

1. Kondratienė V. Institutions reporting to the Seimas of the Republic of Lithuania as entities of the administrative law. (Original: Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingos institucijos kaip administracinės teisės subjektai) (Scientific – practical conference: Administrative Law in Lithuania: modern doctrines and issues of their practical implementation. Vilnius, Mykolas Romeris University, 15 December 2004).

2. Kondratienė V. Parliamentary supervisory institute: evolution and development trends. (Original: Parlamentinės priežiūros institutas: raida ir plėtros tendencijos) (Scientific – practical conference: Parliamentary control: the concept and implementation issues in Lithuania. Vilnius, Seimas of the Republic of Lithuania, 3 November 2005)

3. Kondratienė V. I., Implications of the subsidiarity principle in state governance. (Original: Импликации принципа субсидиарности в государственном правлении) (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)

4. Kondratienė V. Features of the territorial structure of the Lithuanian state. (Original: Lietuvos valstybės teritorinės sandaros ypatumai) (Scientific conference: 'Does Lithuania need the territorial – administrative reform? Vilnius, Seimas of the Republic of Lithuania, 8 December 2008)

CURRICULUM VITAE

Name: Virginija
Surname: Kondratienė

Education:

2004-2011 Mykolas Romeris University, doctoral student of Administrative Law and Procedure of the Faculty of Law, later of the Legal Philosophy and History Department

2009-2010 Mykolas Romeris University, Bachelor degree in Law.

2000-2003 Lithuanian University of Law, Master degree in Law. Master 's thesis on *Parliamentary supervision mechanism in Lithuania*

1983-1988 Vilnius Pedagogical Institute, MA in philology with Russian language teacher's qualifications.

Work experience: Total work experience 21 years of which 20 years of employment in the public service and 6 years of legal experience

2005-2009 Ministry of Agriculture of the Republic of Lithuania, Deputy Director of Legal Department

2005 Ministry of Agriculture of the Republic of Lithuania, Legal Department, Manager of the divisional legal complaint assessment and communications with regions

2001-2005 Council for the Protection of Ethnic Culture (the expert body, accountable to the Seimas of the Republic of Lithuania), Deputy Chairwoman of the Council for Legal Affairs, Chairwoman of the Regions Commission. Deputy Chair of Council for the Protection of Ethnic Culture

2001-2005 By competition in the civil service appointed to the position of the Council Administration Director

1990-2001	Ministry of Education and Culture, Department of Ethnic Culture, Managing Specialist
1990	Ministry of Education, Lithuanian Language Training Centre, Methodist
1988-1990	Lithuanian Academy of Sciences, Institute of Physics, Department of Patent Analysis and Informatics, Editor

Public, political and professional activities

From 1990	Founder and president of the Prussian and Lithuanian Minor Fund (see <i>Mažosios Lietuvos Enciklopedija</i> , vol. 2 and 3, Vilnius, 2003, 2006)
1990-1991	Member of the Lithuania Minor Affairs Council under the Supreme Council of the Republic of Lithuania
1992-1994	Member of the National Commission on regional issues under the Lithuanian Supreme Council
1992-2001	Member of the Lithuanian National Union (' <i>Tautininkai</i> '), LNU chapter manager (1993-1995), LNU Board Member, Chairwoman of Cultural Committee (1996-1997), LNU Vice-Chairwoman (1999-2001)
2001	Following the resolution of the Government of the Republic of Lithuania, appointed to the members of the working panel for the evaluation of the territorial reform trends, concluded by the Minister of the Interior.
2003	Member of the working panel for the analysis of regional policy and development issues concluded by the Minister of the Interior.

Expert activities:

1986-2011:

17 years of expert experience: development of legislation and other documents, analysis, expert conclusions, participation in radio and television shows, scientific conferences, publication of articles in scientific journals, other publications on the matters of policy, law and public administration, social security, economy, agriculture, culture, education and other.

Scientific presentations:

1. Fundamentals of ethnic cultural law in Lithuania and in Europe (Original: Etninės kultūros teisės pagrindai Lietuvoje ir Europoje) (Lithuanian Culture Congress of Conference, Šiauliai, 2002).
2. Lithuanian regional policy and state governance in the context of the European experience (conference of the Lithuanian Seimas, Council for the Protection of Ethnic Culture and the Ministry of the Interior, Seimas of the Republic of Lithuania, 2004).
3. State Lithuanian national culture fostering: illusion or reality (Lithuanian national Cultural Forum conference, Academy of Sciences, 2004).
4. Basics of legal protection of ethnic culture in Lithuania and in Europe (International Conference, Athens (Greece), 2004).

Scientific publications in other editions:

1. Kondratienė V. Regional policy and state governance of the Lithuanian state in the light of the European experience (original: Lietuvos valstybės regioninė politika ir valstybės valdymas atsižvelgiant į Europos patirtį), *Justitia*, 2003 No 6(48).
2. Kondratienė V. Fundamentals of ethnical culture law in Lithuania and in Europe. (Original: Etninės kultūros teisės pagrindai Lietuvoje ir Europoje), *Etninė kultūra*, Etninės kultūros globos tarybos informacinis leidinys, Vilnius, 2003.
3. Kondratienė V. Authorities are not interested in desperate situation of young families (Original: Kritinė jaunų šeimų padėtis valdžios nedomina),

Respublika, 1998.

4. Kondratienė V. Unity of culture lost among loose laws (Original: Kultūros vienovė pasimeta tarp paskirų įstatymų), *Lietuvos Rytas*, 1997.

5. Kondratienė V. Ethnic cultural education was not promoted even at schools (Original: Etninės kultūros ugdymas neskatinamas net mokyklose), *Lietuvos rytas*, 1997.

6. Kondratienė V. Lithuania and Königsberg. Lithuanians there, cultural heritage and Russian commitments. (original: Lietuva ir Karaliaučius. Tenykščiai lietuviai, kultūros paveldas ir Rusijos įsipareigojimai), *Lietuvos Aidai*, 1993.

Virginija.atp@gmail.com

Contacts:

Virginija Kondratienė

SUBSIDIARUMO PRINCIPAS IR JO TAIKYMAS VALSTYBĖS VALDYMUI IR VIETOS SAVIVALDAI

Santrauka

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 reiškinys, 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 plėtojama kaip valdžios institucionalizavimo, federalizmo bei tarpvalstybinių santykių reguliavimo priemonė. Ypatingas dėmesys disertacijoje skiriamas kanonų teisėje ir katalikų socialinio mokymo 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 Danneels 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 principo, nes, anot Bernardo De Castera, pats pagrindas yra žmogaus orumas, o jame yra glaudžiai susiję solidarumo ir papildomumo principai. 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 ieš-

koma visuomenės narių taikaus sambūvio ir santarvės formų, galinčių padėti išvengti stiprių socialinių sukrėtimų, revoliucijų ir karų.

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

Analizuojant subsidiarumo principo įtvirtinimą Europos Sąjungos (toliau - ES) teisėje, disertacijoje aptariami teoriniam subsidiarumo 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, subsidiarumo principo taikymo politinės ir teisminės kontrolės formas, disertacijoje analizuojami Maastrichto sutartis, Amsterdamo sutartis, 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 – teisinių sistemų valdymo efektyvumas ir sprendimų priėmimas arčiau piliečių. Disertacijoje aptariama subsidiarumo, kaip vieno iš pagrindinių Europos Sąjungos principų koncepcija nacionalinėje teisėje, kuria remiantis užtikrinamas ES teisės pagrindų perimamumas ir jų institucionalizavimas skirtingų visuomenių teisinėje sąmonėje ir socialiniame jų susitvarkyme. Disertacijoje pateikiama nacionalinės teisės aktų, įtvirtinančių subsidiarumo principą, analizė, aptariamas šio principo poveikis teisinių institutų sistemai, jo panaudojimas valstybės valdymui ir vietos savivaldai, apibūdinama subsidiarumo principo paskirtis valdžios institucijų sąrauge, 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. Subsidiarumo principo taikymo teisminė kontrolė disertacijoje neaptariama.

Temos aktualumas. Subsidiarumo 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. Subsidiarumo termino įtraukimas į Europos Bendrijos ir nacionalinių valstybių teisę praplėtė jo sampratą 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 valstybių narių 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 politinių sistemų atvirumą, jų demokratizavimą, 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, 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 priemonė. Pirmuoju atveju valstybė pagelbsti savimi negalinčiam pasirūpinti individui, kai kyla grėsmė jo gyvybiniais poreikiams, antruoju – valstybė sukuria ekonomines, socialines ir teisines 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 bendradarbiavimą, jų savaveiksmiškumą ir solidarumą kuriant visų gerovės valstybę. Valstybės institucijos visų pirma skirtos mūsų asmeninėms laisvėms ginti ir kartu turi sudaryti sąlygas mūsų asmeninei atsakomybei formuotis.

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 visuo-

menės vertybinių nuostatų sankirtoje subsidiarumo idėja tampa itin efektyvia priešybių derinimo, konfliktų sprendimo ir taikaus sambūvio formų paieškos priemone, padedančia sukurti visuomenės organizacijoje globalių ir individualių, universalių ir savitų, pastovių ir kintamų elementų sąveikos modelį. Subsidiarumo idėja derinant priešybes išsiprasmina kaip šios įvairovės kūrimo vieno-vėje 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 poreikių įgyvendinimo formas bei sukurti atitinkamas socialines struktūras ir jų veiklą reguliuojančius teisės institutus.

4. Įtraukus subsidiarumą į Europos Sąjungos ir nacionalinių valstybių teisę, jam buvo suteiktas ir teisinio instituto statusas. Vengiant skirtingų subsidiarumo interpretacijų, būtina pabrėžti dviejų subsidiarumo požymių svarbą: 1) subsidiarumo dinamiką, kai remiantis juo vykdomas operatyvus institucinių įgaliojimų perskirstymas siekiant veiksmingiau tenkinti kintančius visuomenės poreikius, ir 2) atpalaiduojamą ir skatinamą žemesnio lygmens socialinių darinių iniciatyvą, užtikrinant jų dalyvavimą priimančiam sprendimui. Subsidiarumas orientuotas į visuomenės poreikius, todėl pozityviosios teisės srityje jis laikytinas efektyvia teisinio reguliavimo priemone įtvirtinant horizontalius ir vertikalius socialinių sąveikų mechanizmus.

5. Subsidiarumo principas tampa svarbiu nacionalinės teisės metodologiniu principu, kuriuo remiantis atribojami 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 naudojamas centrinės valdžios prerogatyvoms ir vietos bendruomenės interesams ginti, jo taikymo rezultatas – tai racionalaus valdymo koncepcijos įtvirtinimas valstybės organizacijoje, kai institucinių įgaliojimų paskirstymas tarp skirtingų valdymo lygmenų sąlygotas ne politinės valdžios ambicijomis, bet efektyviu institucijoms suteiktų įgaliojimų vykdymu, siekiant, kad sprendimai būtų priimami ne tik aukščiausiu valdymo lygmeniu, bet ir jų priėmimą būtų įtraukiama ir vietos bendruomenė. Tai aktualu ir Lietuvos valstybei, kad valdymo sistemoje taikant subsidiarumo principą sprendimų priėmimo lygmuo būtų adekvatus kylančios problemos mastui ir jos sudėtingumui, kad funkcijų perdavimas remtųsi poreikiu ir gebėjimu jas įgyvendinti konkrečiame valstybės 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 keturias grupes. Prie pirmos grupės priskirtina politologijos, filosofijos, teisės ir kitokios 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 pasirinkta disertacijos tema ir jos turiniu. Pirmiausia domina tie autorių tyrimai, kuriuose nagrinėjamos subsidiarumo teisinio reguliavimo metodologinės galimybės ir aptariami subsidiarumo principo sampratos prigimties istoriniai aspektai, analizuojama subsidiarumo reikšmė filosofijos, valstybės ir teisės teorijos kontekste, subsidiarumo principo samprata ir jo taikymo praktika reguliuojant Europos Bendrijos ir nacionalinių valstybių teises sistemas, taip pat valstybinio, regioninio valdymo ir vietos savivaldos institucijų sąveikas įgyvendinant ir saugant įvairių socialinių grupių interesus. Prie šios grupės darbų priskirtini pvz., E. Karakulian, S. Kirdinos, D. Krasikovo, S. Bolšakovo 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. Kostiuok tyrimai, kuriuose subsidiarumas atskleidžiamas kaip socialinės tvarkos prigimtinės teisės interpretacija, kaip filosofinis ir politinis principas socialinėms hierarchijoms struktūruoti. Disertacijoje aptariami ir tokie moksliniai tyrimai, kuriuose subsidiarumo principo analizė sudaro tik tam tikrą tyrimo dalį kitų problemų tyrimo kontekste. 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 prigimties ir istorinės raidos analizę, bet atlieka išsamų subsidiarumo reikšmių Europos Bendrijos teisėje tyrimą, atskleisdamas subsidiarumo principą kaip veiksmingą nuolat kintančių Europos Sąjungos institucijų kompetencijų identifikavimo priemonę. 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 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 prin-

cipus, 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 federalizmu, regioninės ir vietos savivaldos nuostatomis, gali tapti šias sistemas demokratizuojančiu veiksnium?

Prie trečios grupės priskirtini įvairių sričių (politologijos, sociologijos, teisės ir kt.) specialistų, taip pat politikų pasisakymai, diskusijos, pranešimai įvairaus lygio konferencijose, seminaruose, iš kurių galima suvokti subsidiarumo principo sampratos skirtumus bei jo taikymo nacionalinių valstybių valdymo sistemoje 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. Dvorkino, J. E. Lane, H. J. Bergman, B. de Castera, A. Moravcsik, S. Hix ir kt.) bei Lietuvos teisininkų (M. Romerio, P. Leono, A. Vaišvilos, E. Kūrio, E. Šileikio 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 bendrabūvio organizacijos formoms tirti. Vėlesniuose tyrimuose subsidiarumo idėją imta plėtoti kaip universalių ir bendražmogiškų vertybių sistemą išreiškiančią subsidiarumo koncepciją. Taip subsidiarumas suvokiamas D. O'Braino, J. Koleimano, K. Mitgardo, A. Folestedo ir kitų mokslininkų darbuose. E. Karakulian disertacijoje *Subsidiarumo idėja teisės mokslų istorijoje: asmuo, visuomenė, valstybė: teorinė-teisinė analizė* pagrindinę 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 sam-

pratos tyrimu pasižymi S. Kirdinos disertacija *Institucinės matricos ir Rusijos vystymasis*, kur pagrindinių 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*, 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 demokratiname valdyme: konceptualūs požūriai ir praktinio realizavimo problemos*. 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 socialinius 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 aiškias 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 mokyme atskleidžiama kaip valstybės ir savanorišku pagrindu susivienijusių asociacijų veiklos reguliavimo

principas, taip pat kaip priemonė individo santykių įvairovei bei būties problematikai gerovės valstybėje apibūdinti. Katalikų bažnyčia, remdamasi subsidarumu, 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“ atskleidama subsidarumą kaip harmoningos socialinės tvarkos principą - kaip mažiausių socialinių darinių neginčijamą (prigimtine) teisę savarankiškai spręsti socialinės būties klausimus, o valstybės funkciją – kaip jos pareigą suteikti pagalbą jos prašantiems asmenims. Krikščioniškas subsidarumo principas įpareigoja valstybę gerbti žmogaus prigimtines teises ir vykdyti socialinio teisingumo misiją, priskiria valstybės kuriamai teisei pozityviąją vertę - personalizuoti kiekvieno asmens interesą ir pasiekti valstybėje visų gerovės tikslus.

Nors mokslo ir bažnytinės literatūros šaltiniuose yra pripažįstama subsidarumo reikšmė visuomenės vertybinėms nuostatoms bei subsidarumo principo instrumentarijau misija įvairių procesų, sistemų ir santykių reguliavimui, bandymai teoriniu lygmeniu suvokti ir institucionalizuoti subsidarumo principą kol kas neišryškino bendro požiūrio į subsidarumo principo panaudojimo ribas, neišanalizuota subsidarumo plėtros dinamika Europos politinėje erdvėje, atitinkamai nėra pakankamai pagrįsta, kad subsidarumas vienodai veiksmingas skirtingos teritorinės sandaros valstybės organizacijose, ypač unitarinės sandaros valstybėse, kurioms priskiriama ir Lietuvos Respublika. Vertinant pasirinktos temos ištyrimo laipsnį minėtame kontekste, disertacijoje subsidarumo sampratos analizė bei subsidarumo principo taikymo Europos Sąjungos ir nacionalinėje teisėje apžvalga tampa teoriniu pagrindu subsidarumo principo teisiniui 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 subsidarumo principo taikymas organizuojant valstybės valdymą disertacijoje nagrinėjamas sisteminiu požiūriu: pradžioje pateikiama subsidarumo sampratos raidos analizė, šiuolaikinis jo suvokimas filosofijos, politikos ir teisės mokslų šaltiniuose, vėliau subsidarumo 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 subsidarumo 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 išsiaiškinius 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 veiksniai, 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.

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 principo 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

po reikius; 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, orientuotų 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. J

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 demokratiškos valstybių teisės principu, kuriuo siekiama santykinai dehierarchizuoti sociali-

nus 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 konkretnamų socialinių grupių teisėtų interesų. Subsidiarumo principas išreiškia asmens pirmumo prieš valstybę pripažinimą ir principinį 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 mastas ir sėkmė 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 vardo 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.

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 demokratinę 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 skleisti.

4. Iš subsidiarumo idėjos - derinti įvairių socialinių grupių interesus – kyla poreikis kurti teisės aktus, kuriuose formuluojamos teisės normos realizuotų leidimų ir paliepiamų, teisių ir pareigų pusiausvyros reikalavimą ir tuo garantuo-

tų 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. Romeo 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, ieškoma konflikto šalims priimtinių kompromisinių sprendimų, taikių sambūvio formų. Subsidiarumas šiame procese išsprendžia 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 kontrolė 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 pa-

rlamentinė 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 Konstitucinę 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 nevirstu „valstybe valstybėje“.

8.3. Vertinant subsidiarumo – 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 sprendi-

mus 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 subsidiarumo 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: subsidiarumo 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 subsidiarumo principo pagrindu:

1. Tikslinga Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme apibrėžtą subsidiarumo principo terminą papildyti šiomis nuostatomis: „viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. reikalavimu, kad aukštesnio lygmens institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesnio - regioninio lygmens ar vietos savivaldos institucijos“. Toks subsidiarumo principo apibrėžimas padėtų aiškiau suvokti subsidiarumo 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 apimtį. 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.

MOKSLINIŲ STRAIPSNIŲ SĄRAŠAS

Moksliniai straipsniai:

1. Kondratienė V., Seimui atskaitingų institucijų paskirtis. *Jurisprudencija*. 2007, 12(102): 67-74.
2. Kondratienė V., Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105): 60–66.
3. Kondratienė V., Subsidiarumo principo implikacijos valstybės valdyme. (originalas: Кондратене В.И. Импликации принципа субсидиарности в государственном правлении) Iš: Šiuolaikinės efektyvaus teisinio visuomenės santykių reguliavimo problemos (Современные проблемы эффективности правового регулирования общественных отношений), Сборник научных трудов под общей ред. О.А. Заячковского, Калининград, 2006, s. 29-44.

Straipsnis konferencinio pranešimo pagrindu

Kondratienė V., Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos, Iš: Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje, 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga, 2006, P. 80-105.

Kita publikacija:

Kondratienė V., Savivaldos modelio įtvirtinimas Konstitucijoje – prabanga ar būtinybė?. *Savivaldybių žinios*, 2005, 41(338): 12-13.

PRANEŠIMAI DISERTACIJOS TEMA MOKSLINĖSE KONFERENCIJOSE

1. Kondratienė V. Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų kaip administracinės teisės subjektai. (mokslinė – praktinė konferencija: „Administracinė teisė Lietuvoje: šiuolaikinės doktrinos ir jų praktinio realizavimo klausimai“. Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2004 m. gruodžio 15 d.).
2. Kondratienė V. Parlamentinės priežiūros institutas: raida ir plėtros tendencijos. (mokslinė – praktinė konferencija: „Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje“. Vilnius, Lietuvos Respublikos Seimas, 2005 m. lapkričio 3 d.)
3. Kondratienė V., Subsidiarumo principo implikacijos valstybės valdyme. (originalas: Кондратене В.И. Импликации принципа субсидиарности в государственном правлении) (tarptautinė mokslinė – praktinė konferencija: „Šiuolaikinės efektyvaus teisinio visuomenės santykių reguliavimo problemos“ (Современные проблемы эффективности правового регулирования общественных отношений), Kaliningrad (Rusija), Rusijos valstybinis Imanuelio Kanto universitetas, 2006 m. balandžio 15 d.).
4. Kondratienė V. Lietuvos valstybės teritorinės sandaros ypatumai. (mokslinė konferencija: „Ar Lietuvai reikalinga teritorinė – administracinė reforma? Vilnius, Lietuvos Respublikos Seimas, 2008, gruodžio 8 d.)

GYVENIMO APRAŠYMAS

Vardas: Virginija
Pavardė: Kondratienė

Išsilavinimas:

2004-2011 Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso, vėliau Teisės filosofijos ir istorijos katedros doktorantė

2009-2010 Mykolo Romerio universitetas, suteiktas teisės bakalauro kvalifikacinis laipsnis.

2000-2003 Lietuvos teisės universitetas, suteiktas teisės magistro kvalifikacinis laipsnis. Magistrinio darbo tema „*Parlamentinės priežiūros mechanizmas Lietuvoje*“

1983-1988 Vilniaus pedagoginis institutas, įgyta filologo specialybė, suteikta pedagogo kvalifikacija.

Darbo patirtis:

Bendras darbo stažas 21 metai, iš jų darbo valstybės tarnyboje - 20 metų, teisinio darbo patirtis 6 metai

2005-2009 LR žemės ūkio ministerija, Teisės departamento direktoriaus pavaduotoja

2005 Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija, Teisės departamentas, Ryšių su regionais ir teisinio skundų įvertinimo skyriaus vedėja

2001-2005 Etninės kultūros globos taryba (ekspertų institucija, atskaitinga Lietuvos Respublikos Seimui), Tarybos pirmininko pavaduotoja teisės klausimams, Regionų komisijos pirmininkė.

2001-2005 Konkurso į valstybės tarnybą tvarka paskirta Etninės kultūros globos tarybos administracijos direktore

1990-2001 Kultūros ir švietimo ministerija, Etninės kultūros skyrius, vadovaujančioji specialistė

1990	Švietimo ministerija, Lietuvių kalbos mokymo centras, metodininkė
1988-1990	Lietuvos mokslų akademija, Fizikos institutas, Patentinės analizės ir informatikos skyrius, redaktorė
Visuomeninė-politinė ir profesinė veikla:	
Nuo 1990	Prūsos ir Mažosios Lietuvos fondo steigėja ir prezidentė (žr. Mažosios Lietuvos enciklopedija, 2 ir 3 t., Vilnius, 2003, 2006)
1990-1991	Mažosios Lietuvos reikalų tarybos prie Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos narė
1992-1994	Valstybinės regioninių problemų komisijos prie Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos narė
1992-2001	Lietuvių tautininkų sąjungos narė, LTS skyriaus pirmininkė (1993-1995), LTS valdybos narė, Kultūros komiteto pirmininkė (1996-1997), LTS vicepirmininkė (1999-2001)
2001	Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu paskirta Vidaus reikalų ministro sudarytos Darbo grupės Apskričių teritorinės reformos krypties projektui įvertinti narė.
2003	Vidaus reikalų ministro sudarytos Darbo grupės Regioninės politikos ir plėtros klausimams nagrinėti narė.
Ekspertinė veikla:	
1986-2011:	17 m. ekspertinio darbo patirtis – teisės aktų ir kitų dokumentų rengimas, analizė, ekspertinių išvadų teikimas; dalyvavimas radijo ir televizijos laidoje, mokslinėse konferencijose, publikuoti straipsniai mokslo žurnaluose, kt. leidiniuose: politikos, teisės ir valstybės valdymo, socialinės apsaugos, ekonomikos, žemės ūkio, kultūros, švietimo ir kitais klausimais.

Moksliniai
pranešimai:

1. Kondratienė V., Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos. Iš: Parlamentinė kontrolė samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje, 2005 m. lapkričio 3 d. konferencijos medžiaga, 2006, p. 80-105.
2. Lietuvos regioninė politika ir valstybės valdymas Europos patirties kontekste. Lietuvos Respublikos Seimo, Etninės kultūros globos tarybos ir Vidaus reikalų ministerijos konferencija, LR Seimas, 2004.
3. Valstybinė lietuvių tautinės kultūros globa: iliuzija ar tikrovė? Lietuvių tautinės kultūros forumo konferencija, Mokslų akademija, 2004.
4. Basics of legal protection of ethnic culture in Lithuania and in Europe. Tarptautinė konferencija, Atėnai (Graikija), 2004.

Moksliniai
straipsniai kituose
leidiniuose:

1. Kondratienė V. Lietuvos valstybės regioninė politika ir valstybės valdymas atsižvelgiant į Europos patirtį. *Justitia*, 2003 Nr. 6(48).
2. Kondratienė V. Etninės kultūros teisės pagrindai Lietuvoje ir Europoje. *Etninė kultūra*, Etninės kultūros globos tarybos informacinis leidinys, Vilnius, 2003.
3. Kondratienė V. Kritinė jaunų šeimų padėtis valdžios nedomina. *Respublika*, 1998.
4. Kondratienė V. Kultūros vienovė pasimeta tarp paskirų įstatymų. *Lietuvos rytas*, 1997.
5. Kondratienė V. Etninės kultūros ugdymas neskatinamas net mokyklose. *Lietuvos rytas*, 1997.
6. Kondratienė V. Lietuva ir Karaliaučius. Tenykščiai lietuviai, kultūros paveldas ir Rusijos išipareigojimai. *Lietuvos aidas*, 1993.

Kontaktai:

Virginija.atp@gmail.com