

MYKOLO RIOMERIO UNIVERSITETO  
TEISĖS FAKULTETO  
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

**Aurimas Škutas**

Vakarinio sk. Teisės ir valdymo studijų programos TVmv4-05 gr. studentas

**VIETOS VALDYMO KONSTITUCINIAI PAGRINDAI**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –  
Doc. Dr. S. Vidrinskaitė

Katedros vedėjas –  
Prof. Dr. E. Jarašiūnas

**Vilnius 2005**

## TURINYS

<b>ĮVADAS</b> .....	3
<b>1. VIETOS VALDYMO SAMPRATA IR TEISINIS PAGRINDAS</b> .....	6
1.1. Valstybės administracinių – teritorinių vienetų sistema.....	6
1.2. Vietos valdymo samprata, pobūdis, paskirtis .....	11
1.3. Vietos valdymo teisės sistema.....	15
<b>2. VIETOS VALDYMO KONSTITUCINIAI ASPEKTAI</b> .....	17
2.1. Administracinio – teritorinio valdymo formavimas 1990 – 1993 metais.....	17
2.2. Apskričių valdymo organizavimas 1994 – 1997 metais.....	19
2.3. Apskričių valdymo organizavimas 1998 – 2005 metais.....	26
2.4. Vietos valdymo ir regioninės valstybės politikos santykis.....	33
<b>3. LIETUVOS IR SLOVĖNIJOS RESPUBLIKŲ ADMINISTRACINIŲ – TERITORINIŲ VIENETŲ SISTEMŲ ĮSTATYMINIŲ PAGRINDŲ PALYGINIMAS</b> .....	37
3.1. Administracinio – teritorinio valdymo formavimas 1990 – 1992 metais.....	37
3.2. Valdymo organizavimas 1993 – 1996 metais.....	40
3.3. Administracinio – teritorinio valdymo įgyvendinimas 1997 – 2005 metais .....	43
<b>IŠVADOS</b> .....	47
<b>SIŪLYMAI</b> .....	50
<b>NAUDOTA LITERATŪRA</b> .....	51
<b>SUMMARY</b> .....	58
<b>PRIEDAI</b> .....	59
1 PRIEDAS .....	59
2 PRIEDAS .....	60

## IVADAS

Nuo pat Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo 1990 metais, valstybės valdymo sistemoje vyksta teisiniai pokyčiai. Besivystanti demokratinė valstybė, pilietinė visuomenė, teisinės minties ir kylančios teisinės kultūros lygis leido naujai pažvelgti į pačios valstybės funkcijų vykdymą bei valstybės valdymo mechanizmą. Vienu iš esminių demokratinės valstybės elementų yra piliečių įtraukimas į piliečių tiesioginio dalyvavimo formas (pavyzdžiui, referendumai, plebiscitai) bei valstybės valdymo procesą ir sprendimų priėmimą politiniais, ūkiniais, kultūriniais bei kitais klausimais. Tam yra būtinas dalies valdžios funkcijų perdavimas žmonėms, bei valdžios sprendimų priartinimas prie jų, kuriam geriausiai galėjo pasitarnauti naujai kuriamos struktūros valstybės teritorijos vienetuose. Buvo būtina radikaliai reformuoti nedemokratišką iki nepriklausomybės atgavimo gyvavusią valstybinio valdymo sistemą. Tad Lietuvos, kaip ir daugelio Centrinės ir Rytų Europos regiono šalių, pradėtos valdymo reformos tikslas – suformuoti valstybės valdymo teritorinę sistemą, kuri būtų paremta demokratiniais ir teisiniais principais.

Vienu iš svarbiausių praėjusio amžiaus paskutiniojo dešimtmečio tikslų tapo Lietuvos valstybės siekis integruotis į Europos Sąjungą. Pastarąjį dešimtmetį didelis dėmesys buvo skiriamas užsienio patirties pritaikymui problemiškoje valstybės valdymo srityse. Buvo manoma, jog atkuriant valstybę tereikia pasinaudoti jau egzistuojančiais Vakarų valstybių teritorinio valdymo patirtimi. Tokios patirties, nulėmusios sėkmę ir gerovę, perkėlimas sukėlė painiavą valstybės valdymo sistemoje: valstybės valdymo konstitucines nuostatas įtvirtinantys įstatymai dažnai prieštaravo vieni kitiems, buvo nepakankamai tikslūs, reikalavo pataisų ir papildymų. Valstybės valdymo formos egzistavo dubliuodamos viena kitos funkcijas, taip iškreipiant valstybės valdymo modelį.

Didėjantis valstybės dėmesys ne centriniam, o valstybiniam vietos valdymo lygmeniui, pasirengimas Europos Sąjungos regioninės politikos įgyvendinimui, leidžia išskirti apskritį, kaip pagrindinę Konstitucijoje numatyto vietos valdymo instituto įgyvendintoją. Apskričių viršinių institucijas, atsižvelgiant į jų kompetenciją, galima laikyti svarbiausiomis vykdomąją valdžią įgyvendinančiomis institucijomis vietos valdymo lygmenyje. Tik jos įpareigotos spręsti didžiąją dalį viešojo gyvenimo klausimų. Ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrinių padalinių, funkcionuojančių apskrityse, kompetencija yra daug siauresnė ir ne tokia reikšminga.

**Temos aktualumas:** Dabartinėje konstitucijoje vietos valdymui paskirta nedidelė X skirsnio dalis, kuri nėra vien tik redakcinė ypatybė. *Quod pendet, non est pro eo, quasi sit*, (tai, kas nenuspręsta, tarsi ir neegzistuoja) tačiau kaip tik konstitucijos kūrėjų suteiktas lankstumas vietos valdymui ir leido vykdomajai valdžiai formuoti galiojančią vietos valdymo sistemą.

Moderniosios konstitucinės sistemos idėja pagrįsta tuo, kad konstitucija yra kur kas daugiau negu vieno akto, vadinamo „konstitucija”, tekstas: laikui bėgant „pagrindinio” teksto funkcijas vis labiau perima konstitucinė doktrina, generuojama aiškinant šį tekstą. Tad nagrinėti vietos valdymo konstitucinius pagrindus paskatino mažas dėmesys konstitucinės teisės doktrinoje skirtas vietos valdymui, taip pat siekis sužinoti, kodėl ir kaip susiformavo šiuo metu veikianči valstybinio valdymo sistema, ir kodėl šioje sistemoje nuolat vyksta pokyčiai, patenkantys netgi į institucijas, kuriai vienintelei patikėta aiškinti Konstituciją – Konstitucinio Teismo jurisdikciją.

Kitas motyvas, paskatinęs nagrinėti šią temą, yra siekis palyginti vienos iš demokratiškiausių Centrinės ir Rytų Europos regiono valstybių – Slovėnijos ir Lietuvos konstitucijų nuostatas, reguliuojančias administracinį – teritorinį šalies valdymą.

**Tyrimo objektas:** Lietuvos ir Slovėnijos vietos valdymo sąvoka ir sistema, kuri gali būti atskleista tik nagrinėjant administracinį – teritorinį valstybės suskirstymą, ir Lietuvos atveju tiriant apskritį, kaip pagrindinę konstitucinį vietos valdymą įgyvendinančią instituciją, gilinantis į vietos valdymo ir savivaldos tarpusavio teisinius santykius.

**Tyrimo dalykas:** Lietuvos Respublikos, Slovėnijos Respublikos teisės aktai, detalizuojantys vietos valdymo konstitucinį įtvirtinimą, šių teisės aktų taikymo bei aiškinimo praktika, Lietuvos ir užsienio valstybių autorių mokslinė teisinė literatūra.

**Darbo tikslas:** Išanalizuoti kiek galima išsamiau vietos valdymo sampratą, raidą ir vietą valstybės valdymo sistemoje, pateikti kuo išsamesnį palyginimą su Slovėnijos Respublikoje egzistuojančia administracinio – teritorinio valdymo sistema.

**Darbo uždaviniai:**

1. Apibrėžti konstitucinės teisės sistemos instituto – vietos valdymo, sampratą, pobūdį ir paskirtį.
2. Išanalizuoti pagrindinės vietos valdymą Lietuvoje įgyvendinančios institucijos – apskrities raidą bei pateikti jos veiklos aspektus, didesnę dėmesį skiriant probleminėms sritims.
3. Kuo išsamiau išnagrinėti ir palyginti Slovėnijos Respublikos administracinio – teritorinio valdymo sistemą su Lietuvoje veikiančia sistema.

**Darbo metodika:** Darbas pradedamas bendrųjų teorinių klausimų nagrinėjimu, po to pereinama prie konkrečių objektų analizės. Darbe panaudoti konstitucinės ir administracinės teisės norminės literatūros, mokslinių konferencijų medžiagos sisteminės analizės, sisteminio teisės aiškinimo bei apibendrinimo metodai, sprendžiant darbe iškeltus tikslus bei uždavinius. Sisteminiis teisės aiškinimo metodas naudojamas vietos valdymo sampratai nustatyti, jo pagrindu aiškinamasi teisės akto vieta teisės aktų sistemoje, ryšys su kitais teisės norminiais aktais. Sisteminės analizės metodas leidžia darbe analizuoti administracinį – teritorinį valstybinės valdžios įgyvendinimą, šio metodo pagrindu skaidant analizės objektą į smulkesnes dalis ir vėl

jungiant jas į bendrą visumą tikslu suformuluoti išvadas. Apibendrinimo metodo esmė – išvadų padarymas iš anksčiau išdėstytų teiginių. Šis metodas naudojamas kiekvienoje darbo dalyje. Taip pat darbe pasitelkti istorinės lyginamosios teisėtyros, bendrieji mokslinės indukcijos ir dedukcijos metodai. Lyginamosios istorinės teisėtyros metodas leido ne tik nustatyti konkrečius faktus, bet ir įvertinti juos istorinėje plotmėje. Šis metodas taikomas analizuojant apskrities vaidmenį valstybinio vietos valdymo procese. Dedukcijos metodo principas – tai kelias nuo bendrybių prie konkretumo, o indukcijos atvirkščiai – nuo konkretumo prie bendrybių. Šie du metodai papildo vienas kitą, todėl darbe dažnai naudojami kartu. Darbe taip pat naudojamas lyginamosios analizės metodas. Lyginimo objektu yra požymiai, apsprendžiantys tyrimo objektą. Šis metodas daugiau taikomas paskutinėje darbo dalyje.

**Darbo hipotezė:** Konstituciniai vietos valdymo pagrindai yra išdėstyti ir sukonkretinti ne vien šalies pagrindiniame įstatyme, bet ir kituose teisės norminiuose aktuose.

**Darbo turinys:** Darbas susideda iš trijų dalių. Pirmojoje darbo dalyje pateikiama Lietuvos Respublikos administracinių – teritorinių vienetų sistema, vietos valdymo samprata, paskirtis, nurodoma teisės aktų, susijusių su konstituciniu vietos valdymo institutu, sistema. Antrojoje darbo dalyje analizuojama apskrities, kaip pagrindinės vietos valdymą įgyvendinančios institucijos raida. Trečiasis skyrius pateikia Lietuvos ir Slovėnijos Respublikų administracinio – teritorinio valdymo sistemų palyginimą. Darbo gale pateikiamos išvados.

# 1. VIETOS VALDYMO SAMPRATA IR TEISINIS PAGRINDAS

## 1.1. Valstybės administracinių – teritorinių vienetų sistema

Vienas iš pirmųjų plačiai paplitusių valstybės požymių dar nepriklausomoje Lietuvoje įvardijo M. Riomeris:

1. Tauta.
2. Teritorija.
3. Valdžia.<sup>1</sup>

Teisiškai visuotinai pripažinti valstybės požymiai yra įtvirtinti 1933 m. Montevideo Konvencijos dėl valstybių teisių ir pareigų pirmajame straipsnyje, kuriame minėtieji požymiai yra iš esmės pakartojami. Taigi be teritorijos – vieno iš esminių valstybės egzistavimo požymių, valstybė neįmanoma. Teritorija yra vieta valstybinei valdžiai dislokuoti ir visoje teritorijoje funkcionuoja valdžia, tačiau esant didesnėms valstybėms, o ir pačiai valstybinei valdžiai sudėtingėjant, valdyti visą šalį iš centro darosi neįmanoma, todėl organizuojamos valdžios vietose ir tam reikia apibrėžti vietinės valdžios ribas. Valdžios teritorijos skirstymas susijęs ir su tuo, kad vietose reikia kurti valdžios institucijas. Iškyla klausimas dėl valstybės teritorinių vienetų statuso ir jų valdymo, kadangi jie siekia plačių įgaliojimų, todėl teritorinis skirstymas siejamas su politine santvarka. Pagal tai valstybės skirstomos į federacines, kurios susideda iš valstybės teritorinių vienetų, ir unitarines – jose sudaromi administraciniai – teritoriniai vienetai. Pačiuose valstybiniuose – teritoriniuose vienetuose dar būna administracinė – teritorinė struktūra. Lietuvos Respublikos (LR) Konstitucijos 10 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedaloma į jokių valstybinių darinius. Tad šis teiginys konstituciškai įtvirtina valstybės sandarą, kaip vientisą ir nedalomą. Būtent šioje nuostatoje yra unitarinės valstybės santvarkos konstitucinis įtvirtinimas.

Paprastai valstybės teritorinė struktūra susiklosto istoriškai ir egzistuoja šimtmečiais, tik keičiantis jos ekonominėms, socialinėms ar politinėms sąlygoms, ji būna peržiūrima ir teritoriniai vienetai stambinami arba smulkinami, nors būna ir kardinalių pertvarkymų. Tad valstybės teritorinio valdymo paskirtimi reikėtų laikyti viešojo valdymo subjektų tikslingą veiklą, kuria daromas poveikis valstybės teritorijos dalyje gyvenantiems žmonių socialinėms grupėms, tvarkomi viešieji reikalai<sup>2</sup>. Pasaulyje praktiškai visos valstybės, taip pat ir vieningos unitarinės valstybės, racionalaus valdymo organizavimo sumetimais, savo teritoriją dalija į smulkesnius

<sup>1</sup> Riomeris M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. I dalis. Valstybė. I tomas. – Kaunas, 1934, p 1-56

<sup>2</sup> Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. – Vilnius, Lietuvos Teisės Universitetas, 2003, p. 9

darinius, vadinamus valstybės teritorijos administraciniais vienetais, ir organizuoja jų valdymą, pasirinkdamos vienokią ar kitokią teritorinio valdymo formą arba jų derinį.

Smulkesnieji teritoriniai dariniai paprastai skiriami į kelias teritorinio valdymo subjektų grupes, paprastai neviršijant ketverto pakopų. Pirminiais administraciniais vienetais laikomos gyvenvietės, miestai ar jų dalys. Tai vadinami pirminiai teritorinio valdymo vienetai – smulkiausios valstybės dalys. Juose jau kuriamos valdžios struktūros, kurios arba įgyvendina valstybės valdžią arba veikia savivaldos pagrindu. Antros grandies administraciniai – teritoriniai vienetai – tai ne kas kita, kaip pirminiai jungiami į stambesnius, o prireikus, didelėse valstybėse jungiami į dar stambesnius junginius. Į stambesnį II grandies teritorinį vienetą įeina keli I grandies, o į III grandies – keli II grandies. Daugelis valstybių administracinio – teritorinio valdymo procese paprastai skiria tris autoriaus minėtų subjektų grupes (1 Priedas. *Europos šalių teritorinis – administracinis suskirstymas*). Aukštesniuose teritoriniuose vienetuose paprastai kuriasi centrinės valdžios įstaigos (ministerijų skyriai, departamentai, vyriausybės įgaliotos institucijos). Juose valstybės valdymą atlieka jau antrinės valdžios įkurtos institucijos, ir tai yra valstybės bendro valdymo sudėtinė dalis.

Toks valstybės teritorijos skaidymo uždavinys – dislokuoti valdžios struktūras vietose, nes tik teritorinė struktūra padeda įvykdyti su valdžios organizavimu susijusius du pagrindinius uždavinius:

1. Dekoncentruoti valstybės valdymą – kai centrinės valdžios įgaliojimai perkeliama į vietinio valdymo lygmenį. Viešąją politiką įgyvendina centrinės valdžios institucijos vietose (Pavyzdžiui, Lietuvoje tai Valstybinio Socialinio Draudimo fondas, Valstybinė Mokesčių inspekcija, Respublikinės Darbo Biržos teritoriniai padaliniai savivaldybėse ir panašios įstaigos bei institucijos).

2. Vykdyti decentralizaciją. Decentralizacija – valdymo organizavimas, kai greta valstybės valdymo kuriamas valdymas savivaldos principais. Ji išreiškia valstybės valdžios derinimą su savivalda. Funkcijos ir atsakomybė išdalijama skirtingų lygių institucijoms: centrinės, regioninės ir vietos valdžios. Dažnai savarankiškai besitvarkanti sritis yra žymiai racionaliau veikianti nei esant centriniam valdymui, nes atsiranda didesnė valdžios atskaitomybė, sudaromos didesnės galimybės vietiniams gyventojams dalyvauti valdžios veikloje, sumažėja valdymo sąnaudos (nes panaudojami vietiniai ištekliai ir žinios), geriau atsižvelgiama į piliečių reikalavimus. Konstitucinės sandaros lygiu centralizmas reiškiasi unitarizmu (valstybine santvarka, kuriai būdingas centralizuotas administracinių teritorinių vienetų valdymas) ir yra priešingas federalizmui (politinei visuomeninei pažiūrai, pagal kurią visuomenė turi būti organizuota kaip savarankiškų smulkių gamintojų ir vartotojų sąjunga). Taigi decentralizaciją suvokiame kaip centralizacijos susilpninimą arba panaikinimą, vadovavimo suskaldymą arba

valdymo funkcijų perdavimą iš centro žemesnėms valdymo institucijoms. Netgi Jungtinių Tautų oficialiuose dokumentuose galima rasti decentralizaciją apibrėžtą kaip geografiniu principu grindžiamą valdžios perdavimą, išskaidant atskiruose administraciniuose teritoriniuose vienetuose valdymo funkcijas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių. Decentralizacija turi priartinti valdžią prie žmogaus, tačiau tenka pripažinti, jog kartais decentralizacija padeda susiklostyti netinkamiems valdžios ir pavaldinių santykiams, nes iškyla valdymo efektyvumo problema. Todėl vienareikšmiško atsakymo, ar toks valdžios ir savivaldos derinimas yra tik teigiamas reiškinys, padedantis kurti veiksmingesnį ir demokratiškesnį valdymą, nėra.

Pagal Konstitucijos 11 straipsnį ir 67 straipsnio 17 punktą Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato Seimas įstatymu. Pažymėtina, kad šias konstitucines nuostatas patikslina ir išplečia LR Konstitucijos X skirsnio “Vietos savivalda ir valdymas” normos. Minėtasis skirsnis įtvirtina dvi administracinių vienetų pakopas ir tai, kad skirtingų pakopų administraciniams vienetams nustatyta skirtinga valdymo sistema: žemutiniams (pirminiams administraciniams) vienetams LR Konstitucija laiduoja savivaldos teisę, aukštesniuose (antrosios grandies) administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė. Šios konstitucinės nuostatos yra detalizuotos LR teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme, kurio 1 straipsnis nustato, kad LR teritorijos administraciniais vienetais yra apskritys ir savivaldybės.

Apibendrinant autorius konstatuoja, jog Lietuvos, kaip ir daugelio demokratiškesnių Vidurio ir Rytų Europos valstybių, administraciniuose vienetuose susiformavo trys teritorinio – administracinio valdymo formos (lygmenys):

1. Centrinis valstybinio valdymo lygmuo, nukreiptas į viešojo administravimo funkcijų atlikimą valstybės mastu.
2. Vidurinis valdymo lygmuo (dažnai įvardijamas regioniniu), kurio pagrindu veiklą Lietuvoje vykdo apskričių (regionų) subjektai.
3. Vietos savivalda, kurios pagrindu veiklą vykdo vietos savivaldos subjektai. Vietos savivalda yra įstatymo nustatytų administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais.

Valdymo lygmenų išskyrimas leidžia teigti, jog apskričių valdymas priklauso regioniniam valdymo lygmeniui, taigi yra valstybinio teritorinio valdymo dalis<sup>3</sup>. Centrinis valdymo lygmuo bei vietos savivaldos sistema yra atskirai nagrinėtini valdymo lygmenys, tad

---

<sup>3</sup> Mačys G. Regionų ekonomika, politika ir valdymas Lietuvoje. – Vilnius, Mykolo Riomerio universitetas, 2005, p. 141



didesnis dėmesys toliau skiriamas viduriniajam valdymo lygmeniui – valstybiniam vietos valdymui, jo sąveikai su minėtaisiais valdymo lygmenimis.

Teritorinio valdymo formos viena nuo kitos skiriasi pagal: sudarymo principus, jiems suteiktas funkcijas (suteiktus įgaliojimus), turimus materialinius ir finansinius išteklius bei teises tuos išteklius tvarkyti (valdyti, naudoti ir jais disponuoti).

Daugumoje valstybių jos teritorinio valdymo procese veikia įvairios socialinės grupės – piliečiai, valstybės tarnautojai, politikai, interesų grupės ir kiti dalyviai, kurie dalyvauja santykiuose tarp skirtingų valdžios lygmenų. Šiuos santykius nustato konstitucijos, specialūs įstatymai, kurių pagrindu nusistovi tam tikri santykių modeliai. Galima skirti keturis gana plačiai paplitusius teritorinio valdymo modelius:

- Persidengiantis valdymas – visi valdžios lygiai priklausomi vieni nuo kitų, veiklos pagrindas yra darbo grupių sudarymas ir derybos (pavyzdžiui, Airija).
- Visaapimantis valdymas - žemesni valdžios lygmenys priklauso nuo aukštesniųjų, veiklos pagrindu tampa hierarchinė priklausomybė.
- Koordinacinis teritorinis valdymas – visi valdžios lygiai sąlyginai nepriklausomi (pavyzdžiui, Ispanija).
- Hierarchinis koordinacinis modelis – centrinės valdžios vykdoma papildoma vietos valdžios kontrolė, kai iš esmės valdymas vyksta tiek centrinės valdžios lygiu, tiek ir regioninės valdžios lygiu. Pastarasis modelis visiškai atitinka Lietuvoje egzistuojančią administracinio – teritorinio valdymo sistemą.

Lietuvai, kaip Europos Sąjungos (ES) valstybei, aktualus yra ES taikomas teritorinis skirstymas, kurio pagrindas yra struktūrinės politikos dalis – regioninė politika, skirstanti teritorijas į regionus. Dažnai kalbant apie ES regionus, minimas terminas „regioninė struktūra“. Regioninė struktūra – tai integrali sąvoka, apimanti platų spektrą veiklos sferų. Regionų teritorinė struktūra tiesiogiai įtakoja šių sferų raidą, priklauso nuo politikų sprendimo. ES taikoma trijų lygių regionų teritorinės struktūros sistema:

1. Nacionaliniu lygiu (mikroregionai);
2. Europiniu lygiu (mezoregionai, susidedantys iš mikroregionų);
3. Globaliniu lygiu (makroregionai, susidedantys iš mezoregionų).

Europos Sąjungoje galioja unifikuota teritorijos skirstymo į regionus sistema (Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques - NUTS). Pagal ją Europos Sąjungoje skiriami penkių lygių teritoriniai dariniai:

- NUTS I: dažniausiai tai visa šalis, kai kuriais atvejais tai gali būti ir smulkesni teritoriniai dariniai (Pavyzdžiui, Vokietijos Lander, Belgijos regions - tai visų pirma turi būti susiję su federacine šių šalių santvarka);

- NUTS II: santykinai dideli regionai (Prancūzijos regions; Italijos regione; Ispanijos autonominės provincijos - Comunidades Autonomas; Nyderlandų provincijos);
- NUTS III: paprastai tai tarpinis lygmuo tarp regiono ir savivaldos (Vokietijos Kreise, Prancūzijos departements, Švedijos Lan, Suomijos Maakunnat, Graikijos Nomoi);
- NUTS IV: savivaldos vienetai (Prancūzijos communes, Švedijos kommuner, Vokietijos Gemeinder);
- NUTS V: už savivaldos darinius smulkesni teritoriniai vienetai (analogiški mūsų seniūnijoms).<sup>4</sup>

Regionalizmo teoretikas A. Graužinis ES sudėtyje mato keturias regionų kategorijas:

1. Ekonominiai regionai;
2. Istoriniai/etniniai regionai;
3. Administraciniai/planiniai regionai;
4. Politiniai regionai.<sup>5</sup>

Dauguma atvejų “regionas” reiškia administracinį – teritorinį vieneta, atitinkantį ekonominį regioną. Politinių regionų kategorija reiškia vieneto valdžios renkamumą. Lietuva šiai kategorijai negali būti priskiriama, Europos Sąjungos kontekste šalies regionai suvokiami daugiau kaip klasikiniai – istoriniai.

Didžioji dalis ES regionų priskiriami trečiajai kategorijai, suformuoti naudojant teritorijų planavimo metodiką. Dominuoja regionai, turintys teritorijoje miestą virš 100 tūkst. gyventojų ir jį supančias gretimybes: smulkesnes teritorines struktūras, mažesnius miestus. Tankiai apgyvendintose Europos teritorijose regionai gali turėti po keletą tokių miestų. Mažai apgyvendintuose regionuose centriniai miestai gali būti mažesni. Pagrindinė regionų klasifikacija tiesiogiai priklauso nuo regionų administracinės struktūros, skiriamos keturios rūšys:

- “Klasikiniai regionai” su istoriniu miestu ir keletu smulkių miestų kaimo teritorijoje. Pavyzdžiu galėtų būti Salamankos provincija: istorinis universitetinis 190000 miestas centre kaimiško regiono su 15 gyv./km.<sup>2</sup> tankumu;
- Rusiškos/Sovietinės apskritys – regionai. Tai Belgijos ar Nyderlandų dydžio su stambiais gamybiniais centrais virš 250 tūkst. gyventojų;
- Didelio tankumo regionai (virš 100 gyv./km.<sup>2</sup>), kuriuose ištisinės urbanizuotos teritorijos, aukšto lygmens mobilumas, ekonominis tinklas apunkina regioninį tikslų ribų nustatymą;
- Mažai apgyvendinti regionai<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Štreimikienė D. Regioninė politika Lietuvoje ir Europos Sąjungoje. Regionų ekonomika ir plėtra: Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. 1999, - Kaunas, Technologija, 2001, p. 143

<sup>5</sup> Graužinis A. Lietuvos regioninė struktūra Europos Sąjungos kontekste. Regionų ekonomika ir plėtra: Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. 2001, - Kaunas, Technologija, 2001, p. 144

Šioje klasifikacijoje Baltijos valstybės, o jų tarpe ir Lietuva, patenka į pirmą kategoriją.

Dar 2001 metais Lietuvos Respublikos Vyriausybė, bendradarbiaudama su ES statistikos tarnyba (EUROSTAT), nustatė preliminarius NUTS lygių atitikmenis Lietuvos teritorijoje. Lietuva ES kontekste yra traktuojama kaip NUTS II lygio regionas, o tarpiniai teritoriniai dariniai tarp savivaldybių ir nacionalinio lygmens (šiuo metu tai apskritys) - kaip NUTS III lygio vienetai. Taip pat skiriami dar du lygmenys: NUTS IV lygis – savivaldybės ir NUTS V lygis – seniūnijos<sup>7</sup>.

Kaip jau minėta, Europos Sąjungos regioninė politika yra įgyvendinama tik per tam tikro lygio administracinius – teritorinius vienetus (vadinamuosius NUTS I ir NUTS II lygio regionus) – valstybės narės derasi su Europos Komisija dėl tokių regionų plėtros programų, finansuojamų iš ES struktūrinių fondų lėšų, tuo tarpu detalesnis lėšų paskirstymas pagal smulkesnius administracinius – teritorinius vienetus paliekamas pačių valstybių nuožiūrai. Mažesnė valstybė ES regioninės politikos kontekste gali būti traktuojama tiesiog kaip vienas regionas (NUTS I arba NUTS II lygio). Reikėtų pažymėti, kad sprendimus dėl atskirų valstybių narių dalinimo į regionus ne visuomet lemia šalies dydis - pavyzdžiui, Graikija ir Portugalija, kurių kiekviena turi apie 10 mln. gyventojų, ES struktūrinės politikos kontekste laikomos vieningais regionais, tuo tarpu Liuksemburge (400 tūkst. gyventojų) yra išskirti atskiri regionai, gaunantys specifinę ES paramą kaimo plėtrai bei pasenusių pramonės šakų restruktūrizavimui.

Tad nors ir egzistuoja nemažai teritorinio skirstymo formų, kategorijų, rūšių bei metodų, dar 2002 metais išryškėjo Europos Sąjungos pozicija Lietuvą laikyti vienu regionu. Lietuva ateityje turėtų būti ir toliau traktuojama kaip viena iš NUTS II lygio ES regionų, sprendimus dėl vidinių Lietuvos teritorinių vienetų paliekant mūsų pačių nuožiūrai.

## **1.2. Vietos valdymo samprata, pobūdis, paskirtis**

Lietuvoje, kaip ir daugelyje pasaulio valstybių, įtvirtintos trys teritorinio valdymo formos. Temos atskleidimui tikslinga išskirti žemesniųjų valdymo formų sampratą, pobūdį, tarpusavio ryšį, kurie sieja vietose veikiančias teritorinio valdymo formas, t. y. ir valstybinį vietos valdymą, ir vietos savivaldą. Šių dviejų teritorinio valdymo formų pobūdį gana tiksliai nusako rusų teisininkai: “Valstybinis vietos valdymas ir vietos savivalda yra veikla, skirta įstatymams įgyvendinti; specifinio ir išskirtinio, valdžią įgyvendinančio aparato buvimas, nepertraukiamumas laike, universalumas, kurio teisinį veiklos pagrindą sudaro Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai, kurio valdžia įgyvendinama apibrėžtoje teritorijoje ir visų, toje teritorijoje esančių, asmenų atžvilgiu įgalinant panaudoti įstatyme numatytas prievartos

<sup>6</sup> Ten pat, p. 145

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos derybinių pozicijų 21 skyrius "Regioninė politika ir struktūrinės priemonės" - [www.nrda.lt/21\\_skyrius.doc](http://www.nrda.lt/21_skyrius.doc), 2003 04 18

priemonės.”<sup>8</sup> Šios dvi teritorinio valdymo formos nėra griežtai atskiriamos – daugumos Europos valstybių tame pačiame valstybės administraciniame – teritoriniame darinyje veikia koegzistavimo pagrindai ir vienai, ir kitai teritorinio valdymo formai priklausantys subjektai (Pavyzdžiui, Prancūzija).

Daugelyje pasaulio šalių yra tarpinė grandis tarp aukščiausiosios ir vietinės valdžios, kuri įgyvendina valstybės politiką tam tikrose srityse. Vietos valdymo subjektų, kaip tarpinės grandies vaidmuo ypač išauga įgyvendinant regioninės plėtros uždavinius, kurie yra svarbūs sėkmingam vystymuisi ir tarpusavio bendradarbiavimui ne tik pačių valstybių, bet ir atskirų jų teritorinių vienetų mastu. Galima diskutuoti dėl jų ateities statuso, savivaldos reikalingumo aukštesniesiems administraciniams vienetams, tuo tarpu šio tarpinio valdymo lygmens reikalingumas yra nagrinėtinas atskirai. Atskirose Europos valstybėse šis klausimas sprendžiamas skirtingai. Liuksemburge, turinčiame apie 400 tūkst. gyventojų, be nacionalinio, egzistuoja dar trys valdymo lygiai. Šalis suskirstyta į tris sritis, kuriuose centrinę vyriausybę atstovauja jos skiriami valdytojai. Portugalija (9,83 mln. gyventojų) ilgą laiką, be nacionalinio, turėjo du administracinio – teritorinio valdymo lygius, kurių aukštesnįjį sudarė virš 300 savivaldybių. Prieš keletą metų šioje šalyje įvesta tarpinė grandis - administraciniai regionai, kurių vidutinis dydis yra apie 2 mln. gyventojų. Airija (3,5 mln. gyventojų) suskirstyta į 29 savivaldą turinčias grafystes, tačiau joje, kaip ir daugelyje kitų Vakarų ir Šiaurės Europos šalių, yra įprasta konkrečioms tikslams sudaryti administracines struktūras, apimančias keleto tokių savivaldybių teritorijas.

Toliau nagrinėjant vietos valdymo sampratą, pats svarbiausias dokumentas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija. Konstitucijos X skirsnis vadinasi “Vietos savivalda ir valdymas”. Šio skirsnio straipsniai aiškiai apibrėžia vietos savivaldą, savivaldybių teises, nustato vietos valdymo instituto esmę. Konstitucija yra vientisas teisės aktas, ir šią Konstitucijos dalį bei jos tokio suformavimo aplinkybes reikia vertinti kitų Konstitucijos straipsnių kontekste ir atsižvelgiant į Lietuvos teisės tradicijas. Labai svarbus yra ir pačios konstitucijos priėmimo momentas bei priėmimo aplinkybės, nes konstitucija kartu yra ir politinio pobūdžio dokumentas. Konstitucijos rengėjams suponavo Vakarų Europos demokratinės, teisinės minties raida, taip pat tarpukario Lietuvos valstybės administracinio valdymo patirtis, todėl svarbiausio šalies įstatymo X skirsnyje savivaldos teisei yra skiriamas didesnis dėmesys, tuo tarpu vietinio valdymo nustatoma tik instituto forma, pačią valdymo tvarką nusakanti 123 straipsnio pirmąja dalimi ir paliekanti turinį nustatyti įstatymų vykdomajai valdžiai. Turinio reikalavimai yra aiškiai paskirti vienai iš trijų valstybės valdžios funkcijų vykdyti – įgyvendinti įstatymus. Normos išdėstymas leidžia patikslinti, konkretizuoti Konstitucijos 10, 11 straipsnių konstitucines nuostatas. Konstitucijos

---

<sup>8</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право. – Москва, Дело, 2000, р. 16

123 straipsnio pirmosios dalies išdėstymas ne tik nusako vietos valdymo instituto formą, bet ir suteikia įstatymų leidėjui didesnes galimybes pasirinkti valstybės valdžios decentralizavimo ir dekoncentravimo būdus, kartu griežtai nustatant ne mažiau kaip dvi administracinių vienetų pakopas. Skirtingų pakopų (grandžių) administraciniams vienetams nustatoma skirtinga valdymo sistema: žemutiniams (t. y. pirmosios pakopos) vienetams Konstitucija laiduoja savivaldos teisę, aukštesniuose (t. y. antrosios pakopos) administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė. Taigi galima teigti, jog Lietuvos Konstitucijoje yra numatyti konstituciniai teritorinio valdymo pagrindai, bei egzistuoja teisinės prielaidos taikyti abi teritorinio valdymo formas.

Sistemiškai žvelgiant į Lietuvos Respublikos Konstituciją, į minėtuosius 10, 11 straipsnius, bei 123 straipsnio pirmąją dalį, 67 straipsnio 17 punktą, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, Vyriausybės įstatymo 35 straipsnio pirmąją dalį, galima teigti, jog pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus vietiniu valdymu paprastai vadinamas valstybės valdymas, kuris įgyvendinamas tam tikruose teritoriniuose – administraciniuose vienetuose. Minėtieji teisės aktai leidžia teigti, jog vietos valdymas – tai valstybinio valdymo (vykdomosios valdžios) organinė dalis, jo tęsinys teritorijose. Daugelyje Europos valstybių vietos valdymas organizuojamas kaip tarpinis valdymas aukštesniuose administraciniuose vienetuose – regionuose, departamentuose, provincijose, prefektūrose ir pan., suteikiant jiems nemažą savarankiškumą. Italijoje teritoriniams – administraciniams vienetams vadovauja vyriausybini komisaras, Švedijoje – vyriausybės skiriami gubernatoriai, Prancūzijoje – prefektai (atstovauja vyriausybei). Šie vyriausybės skiriami įgaliotiniai ir vykdo valdymą vyriausybės vardu. Pareigūnai prižiūri visas kitas valdžios įstaigas tame regione, o iš kitos pusės turi teisę prižiūrėti žemesnių teritorinių vienetų veiklą. Jų žinioje būna policijos tarnybos, valstybinės transporto įstaigos ir dažnai justicijos įstaigos. Toks vietos valdymo organizavimas stambiuose administraciniuose vienetuose, ypač kai yra išplečiamas jų savarankiškumas, paprastai vadinamas regionalizmu.

Minėta, kad Konstitucijoje vietos savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu. X skirsnis leidžia teigti, jog savivaldybė yra įstatymo numatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenė, turinti Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę. Konstitucijos nuostata, kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, vertintina kaip šių vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija. Konstitucinis Teismas 1996 m. spalio 22 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 "Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos

apskritis valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktais, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui“ konstatavo, kad „Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. Savivaldybių sistema yra decentralizuota“<sup>9</sup>. Taigi savivaldos institucijos nėra valstybės formuotės (dariniai), jos neįeina į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, todėl laikomos savarankiška viešojo administravimo sistemos institucijų grandimi. Konstitucinių X skirsnio normų analizė leidžia išskirti šiuos konstitucinius vietos savivaldos principus: atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų institucijų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo pagal įstatymo apibrėžtas ribas, savivaldybės ir valstybės interesų derinimo. Tai sąlygoja ir jų bendradarbiavimo būtinumą, kaip ir būtinumą derinti centralizuotą valstybės valdymą su decentralizacija. Bendradarbiavimas yra universalus konstitucinis principas. X skirsnyje jis išreiškiamas įtvirtinant ne tik savivaldos institucijų rėmimu, bet ir tarpusavio veiksmų koordinavimu, įstatymine priežiūros funkcija. Bendradarbiavimo įgyvendinimas sudaro prielaidas tiek valstybės institucijoms, tiek savivaldybėms vykdant įstatymuose įtvirtintus įgaliojimus siekti bendro tikslo - užtikrinti efektyvų visuomenės ir valstybės reikalų tvarkymą.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 123 straipsnio pirmojoje dalyje parašyta: "Aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė"<sup>10</sup>. Toliau nagrinėjant šią konstitucinę nuostatą labai svarbus yra Konstitucinio Teismo, kaip vienintelio oficialaus konstitucijos teksto aiškintojo, 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo “Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos “a” lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo” atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, teigiantis, kad „vietos valdymas yra valstybinio valdymo (t. y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose. Vietos valdymo funkcijas paprastai vykdo centrinės valdžios skirti pareigūnai arba jų suformuotos institucijos, dažniausiai veikiantys centrinės valdžios vardu ar jos pavedimu (įgaliojimu). (...) Konstitucijoje įtvirtinti vietos valdymo Lietuvoje pagrindai yra atskleisti ir sukonkretinti

---

<sup>9</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 "Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktais, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui“ // Valstybės žinios. – 1996, Nr. 104-2385

<sup>10</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios – 1992, Nr. 33-1014

Apskritis valdymo įstatyme<sup>11</sup>. Taigi būtent apskritis yra Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kuriame valdymą organizuoja LR Vyriausybė pagal Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą ir kitus įstatymus. Remiantis Konstitucine nuostata, jog minėtąjį teritorinį valdymą organizuoja Vyriausybė, taip pat žvelgiant į Vyriausybės įstatymo 35 straipsnio pirmąją dalį galima teigti, jog įstatymų vykdomoji valdžia nustatė tokias vietos valdymo sistemos institucijas:

1. Apskritis viršininkas.
2. Ministerijos.
3. Vyriausybės įstaigos.

Konstitucinės teritorinio valdymo nuostatos yra detalizuotos ir 1994 m. liepos 19 d. priimtame Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme, kurio 1 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės. Minėto įstatymo 2 straipsnyje įtvirtinta: “Savivaldybės yra Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jos gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus. (...) Apskritis yra Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kurio valdymą organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė pagal Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą ir kitus įstatymus. Apskritis sudaroma iš savivaldybių teritorijų, pasižyminčių socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumu.”<sup>12</sup>

Tad toliau darbe dėmesys yra skiriamas apskrities, kaip svarbiausios konstitucinį vietos valdymą įgyvendinančios institucijos, raidai.

### 1.3. Vietos valdymo teisės sistema

Apžvelgiant Lietuvoje šiuo metu egzistuojančią vietos valdymo teisinę bazę, galima daryti prielaidą, jog Konstitucijos X skirsnis garantuoja vietos valdymo sistemos funkcionavimą Lietuvoje. Šią sistemą struktūrizuoja ir daro funkcionalia 4 lygių juridiniai aktai:

- *Pagrindinis šalies įstatymas, Konstitucinio teismo nutarimai.* Tai Konstitucijos 123 straipsnio pirmoji dalis, 2003 05 30, 1996 10 22, 1998 02 18 metų oficialiojo konstitucijos aiškintojo nutarimai, leidę aiškinti bendriausias sąvokas, konstatuoti juridinius faktus, liečiančius vietinį valdymą.

---

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Apskritis valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo “Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos “a” lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo” atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. – 1998, Nr. 18-435

<sup>12</sup> Lietuvos Respublikos Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. – 1994, Nr. 60-1183

- *Įstatymai: bendrieji.* Tai Laikinasis pagrindinis įstatymas, Vietos savivaldos, Valstybės tarnybos, Vyriausybės atstovo, kuriais remiantis organizuojama vietos valdžia.

- *Įstatymai: specialieji.* Tai Teritorijų planavimo, Apskritis valdymo, Apskritis valdymo įgyvendinimo, Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymai, kurie nusako vietos valdymo institucinę sistemą, taip pat nurodo, kokia turi būti juridinė elgsena vienu ar kitu atveju, arba juose nurodoma valdžios institucijų atsakomybė.

- *Lygis. Vyriausybės nutarimai, ministerijų teisės aktai.* Tai įvairūs nutarimai dėl centrinio valdymo institucijų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo, ministro įsakymai dėl institucijų nuostatų patvirtinimo ir kiti dokumentai.

Antroji darbo dalis skiriama vietos valdymą reglamentuojančių teisės aktų istorinei – lyginamajai analizei, siekiant nustatyti kaip keitėsi vietos valdymo institutas nuo pat Lietuvos nepriklausomybės atgavimo.



## 2. VIETOS VALDYMO KONSTITUCINIAI ASPEKTAI

### 2.1. Administracinio – teritorinio valdymo formavimas 1990 – 1993 metais

1990 metų kovo 11 dieną, po pusės amžiaus prievartinės pertraukos, atkūrus nepriklausomą Lietuvos valstybę, prasidėjo naujas Lietuvos istorijos tarpsnis – kuriama demokratinė, atvira pilietinė visuomenė ir teisinė valstybė. Lietuvai, kaip ir kitoms Centrinės ir Rytų Europos (CRE) demokratinėms valstybėms, pagrindiniu uždaviniu tampa valstybės valdymo mechanizmo sukūrimas ir racionali jo veikla. Kadangi šiam laikotarpiui būdinga demokratinė idėjų sklaida, buvo suvokta, jog demokratiją sunku įgyvendinti piliečių tiesiogiai neįtraukus į valstybės valdymo procesą ir sprendimų priėmimą bendruomenės rūpinimais klausimais. Viena iš pagrindinių demokratinė idėjų ir buvo tai, jog piliečiai yra laisvi reikšti savo iniciatyvą bei priimti savo sprendimus arba dalyvauti juos priimant vietiniu ir valstybiniu lygmeniu. Jų priimami sprendimai neturi būti nesuderinti su valstybės veikla, nes savivaldos ir valdžios institucijos kartu veikia teritorijoje, priklausančioje valstybei. Valios išraiška ir jos įgyvendinimas yra demokratinė procesų dalis, padedanti įgyvendinti konstitucines žmogaus teises. Tačiau minėtoji valia turi būti reglamentuojama norminiais teisės aktais.

Tad pirmieji savarankiški atkurtos valstybės žingsniai ir buvo demokratinė principų įgyvendinimas Laikinoju pagrindiniu įstatymu. Tikslinga apžvelgti, kaip šis bei kiti įstatymai reglamentavo valstybės teritorinę – administracinę valdymo sistemą. Laikinojo pagrindinio įstatymo ketvirtasis straipsnis įtvirtino unitarinės valstybės tipą, tačiau šiame dokumente jau galima išžvelgti du vietos savivaldos institucijų tipus, minimus 108 straipsnyje:

- Aukštesniosios pakopos savivaldybės Liaudies deputatų taryba
- Žemesniosios pakopos savivaldybės Liaudies deputatų taryba.

Aukštesniosios pakopos savivaldybės taryba formuoja dvi vykdomosios valdžios institucijas – rajono valdytojo ir jo vadovaujamą valdybą, bei respublikos miesto mero, ir jo vadovaujamą valdybą. Tad savo paskirtimi ši institucija jau įgyvendindavo valdymą gana nemažuose respublikos teritorijos dariniuose. Savivaldybės valdytojui (merui) buvo suteikta teisė arba sprendimus priimti vienasmeniškai, arba kreiptis į valdybą, kad sprendimas, tvarkant savivaldybės vykdomiesiems organams pavestus klausimus, būtų priimtas kolegialiai. Reikia paminėti ir tai, kad savivaldybės valdytojas (meras) vaidino dvejopą vaidmenį t.y. buvo ir savarankiška vykdomosios valdžios institucija, ir valdybos – kolegialios vykdomosios valdžios institucijos – vadovas.

Taigi 1990 metais pagal mažoritarinę rinkimų sistemą įvyko rinkimai į savivaldybių tarybas ir, priėmus 1990 metų Vietos savivaldos pagrindų įstatymą, buvo pradėta dirbti abiejose pakopose. Tačiau Laikinoju pagrindiniu įstatymu nustatyti santykiai tarp aukštesniosios ir

žemesniosios pakopos savivaldybių buvo įtempti ir komplikuoti, toks teritorinis valdymas tapo neefektyvus. To priežastis – abi pakopos saistė hierarchinio pavaldumo santykiai.

Nuo aukštesniosios pakopos savivaldybių institucijų priimtų sprendimų priklausydavo, koks bus suformuotas žemesniosios pakopos savivaldybės vietinis ūkis, o tai lėmė žemesniosios pakopos savivaldybių sprendžiamus klausimus. Aukštesniosios pakopos savivaldybių valdžios institucijoms buvo suteikta teisė vykdyti žemesniosios pakopos savivaldybių valdžios institucijų veiklos teisinę priežiūrą, ginčyti jų priimtus sprendimus. Žemesniosios pakopos savivaldybės Liaudies deputatų tarybos turėjo teisę užprotestuoti Aukščiausiojoje Taryboje aukštesniosios pakopos savivaldybės organų sprendimus klausimais, kurie priskirti žemesniosios pakopos savivaldybės išimtinai kompetencijai.

Išanalizavus 1990 metų Vietos savivaldos pagrindų įstatymą, bei Laikinąjį pagrindinį įstatymą matyti, kad nuostatos dėl savivaldybių valdžios ir valdymo organų sudarymo, taip pat jų tarpusavio santykiai bei kompetencijos ribos nebuvo tobulai suderintos ir tai sudarė prielaidas savivaldybėse kilti vidiniams konfliktams. „Dažnoje savivaldybėje susidarė dvi valdystės, t.y. susiformavo dvi tarpusavyje konkuruojančios valdžios institucijų grupės: pirmoji grupė – savivaldybės taryba, tarybos pirmininkas, komitetai, prezidiumas bei tarybos sekretoriatas; antroji grupė – savivaldybės valdytojas (meras), valdyba, valdybos skyriai ir kiti padaliniai”<sup>13</sup>. Tokiai dvi valdystei, sudariusi sąlygas nesutarimams, dažnam vadovų keitimui, „padėjo“ savivaldybės tarybos teisė, suteikta įstatymu, prisiimti papildomus įgaliojimus, mažiau jų paliekant vykdomiesiems organams. Tapo aišku, jog tokia situacija yra ydinga, ir reikalinga reforma, racionaliau reguliuojanti teritorinį valdymą.

1991 – 1992 metais buvo rengiami teoriniai administracinės - teritorinės reformos Lietuvoje pagrindai. Rengimo metu išryškėjo dvi pažiūros į valstybės valdymo formą:

- Buvo bandoma įrodyti, kad Lietuvoje turėtų būti dviejų lygių – vietinio ir regioninio – savivaldybių sistema, steigiant regionuose dar ir Vyriausybei atskaitingas institucijas, vykdančias daugiausia savivaldybių veiklos teisinę priežiūrą.

- Kitos pažiūros šalininkai bandė įrodyti, kad Lietuvoje pakanka vieno lygio savivaldos sistemos ir reikia formuoti valstybinį vietos valdymą, vykdančią savivaldybių veiklos kontrolės bei koordinavimo funkcijas. Šiam požiūriui didžiausią įtaką darė Skandinavijos valstybių patirtis. Europos Sąjunga, kaip Vakaruose sėkmingai veikianči valstybių sistema, ir jos teritorinio skirstymo, taikomo valstybėse, pavyzdžiai taip pat negalėjo likti neaptarti.

1992 metų rugpjūčio mėnesį Vyriausybė nutarimu patvirtino administracinės – teritorinės reformos pagrindines kryptis, parengtas pagal antrąją pažiūrą. Reikia pažymėti, jog ši

---

<sup>13</sup> Astrauskas A. Vietos savivaldos funkcionavimo teisinis pagrindas 1990 – 1998 metais. Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse: mokslinės konferencijos medžiaga. – Šiauliai, 1999, p. 103

apsisprendimą nulėmė jau minėtoji Vakarų Europos valstybių teritorinio – administracinio valdymo patirtis, bei kylantis teisinės kultūros lygis, politinė situacija šalyje.

Kitas svarbus žingsnis formuojant vietos valdymo institutą Lietuvoje yra LR Konstitucijos 1992 metų spalio 25 d. priėmimas, kuris davė pagrindą iš esmės keisti teisinę sistemą, reglamentavusią teritorinį valdymą Lietuvoje. Įstatymai ar jų dalys, prieštaravusios Lietuvos Respublikos Konstitucijai, buvo keičiami ar kuriami nauji įstatymai, vadovaujantis Konstitucijos nuostatomis. Laikotarpis nuo 1992 iki 1994 metų neabejotinai yra demokratinės raidos ir teisinės minties tobulėjimo kelias, davęs teises prielaidas sukurti vietos valdymo sistemos, tokios, kokią turime šiandien, pagrindą.

## **2.2. Apskričių valdymo organizavimas 1994 – 1997 metais**

Šis laikotarpis valstybės vystymosi procese vaidina svarbų uždavinį, nes 1994 metai yra valstybės reformų, palietusių daugelį gyvenimo sričių, pradžia. Seimas siekė vadovautis Konstitucijoje išreikštais teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės bei demokratijos principais, tuo tarpu valstybės mastu egzistavo nemažai teritorinio valdymo problemų. Centrinės valdžios institucijų siekis geriau koordinuoti viešosios politikos įgyvendinimą, vietos valdžioje išivyravęs principas „galima viskas, kas neuždrausta“, neefektyvus teritorijų valdymas, centrinės ir vietos valdžių nuosavybės reikalai, decentralizacijos ir dekoncentracijos būtinybė skatino spartinti reformas, tobulinti ir kurti įstatyminę bazę, atitinkančią konstituciją.

Atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę, buvo pradėta rengti ir administracinė – teritorinė reforma, savivaldos ir valdymo nuostatos, bei juos įtvirtinantys dokumentai. Vyriausybinių darbo grupė, dirbusi keletą metų, 1994 m. pavasarį įteikė LR Seimui net keturis dokumentus: Savivaldos įstatymo projektą, Apskričių valdymo įstatymo projektą, Administracinio teritorinio suskirstymo įstatymo projektą ir šių įstatymų įgyvendinimo įstatymo projektą. Seimas, padaręs tam tikras pataisas, juos priėmė. Buvo sukurtos 10 apskričių, 56 miestų ir rajonų savivaldybės, ir tarybos po rinkimų pradėjo gyventi ir dirbti pagal naujuosius įstatymus. Tai buvo didžiulis Lietuvos valstybingumo atkūrimo žingsnis, nors ir galima teigti, jog pati reformos pradžia buvo sunki. Reformai buvo pasirinktas taip vadinamas skandinaviškas modelis<sup>14</sup>, nors sukūrimas dešimties apskričių autoriaus manymu buvo ne kas kita, kaip sovietinių rajonų pagrindu sukurtos sistemos perėmimas.

Tačiau numatyta reforma sustojo pusiaukelėje. Liko nepadaryti labai svarbūs pertvarkymai, susiję su apskričių valdymu. Darbo grupė siūlė perduoti daug svarbių valdymo funkcijų ir įgaliojimų apskritims, kartu mažinant ministerijų skaičių bei politikos monopolizaciją

---

<sup>14</sup> Decentralization: experiments and reforms. Edited by Tamas M. Horvath. – OSI/LGI, 2000, p. 46

ir koncentraciją sostinėje. Deja, tai nebuvo padaryta, o ministerijos apskričių administracijai perdavė tik tai, kas buvo „nepatogios“ joms pačioms. Kai kurių funkcijų apskritims neatidavė ir miestų bei rajonų savivaldybės, kurios taip pat nenorėjo dalintis valdžia ir funkcijomis su naująja valstybės valdymo institucija, nes tokios dalybos būtų sumažinusios valdininkų skaičių pačiose savivaldybėse. Tokiu būdu apskritys liko gana neaiškiu sraigteliu valstybės valdymo sistemoje bene penketą metų nuo pat reformos pradžios.

Reformos vykdymo delsimas ir klaidos iš esmės sužlugdė pačią reformos idėją. Idėja buvo priartinti valdžią ir jos sprendimus prie žmonių, kad jie, negaišdami laiko tolimoms nuotolio ar laiko požiūriu kelionėms, galėtų spręsti visus klausimus bendruomenėje, kurioje turi būti daugiau ar mažiau pažįstami ar žinomi žmonės. Tačiau praktikoje kai kurios savivaldybių funkcijos buvo perduotos apskritims, taip sukuriant nereikalingą ryšį tarp vietos valdymo ir vietos savivaldos lygmens<sup>15</sup>.

Nekyla abejonės, jog šalies valdymo organizavimas ir optimizavimas nacionaliniame, valstybinio vietos valdymo ir vietiniame lygmenyse turėjo būti pagrindiniu reformos tikslu, tačiau jį buvo galima pasiekti tik tuomet, jei nebus apsiribota vienpusišku problemos sprendimu.

Vertinant valdymo reformos koncepciją, galima konstatuoti, jog joje trūko požiūrio į iškeltą problemą – iš keleto išvardintų tikslų nei vienas nėra išskirtas strateginiu<sup>16</sup> (prioritetiniu). Neturint pagrindinio reformos tikslo, tapo nebeaiški pati reformos prasmė – dėl ko ji yra vykdoma. Svarbiausio tikslo išskyrimas metodiškai yra būtinas, tik tuomet galima nustatyti tolimesnius valdymo reformos, o tuo labiau – teritorinės reformos etapus. Analizuojamu laikotarpiu šie etapai nebuvo aiškūs, o tai lėmė ir dar vienas veiksnys – nebuvo reformos etapų bei teritorinio – administracinio suskirstymo alternatyvų ekonominio – socialinio pagrindimo. Situacija ypač susikomplicavo atsiradus centrinės valdžios struktūriniam padaliniiui - apskritims. Savivaldybių ir valstybės institucijų kompetencijos tapo visiškai nesuderintos, dažnai dubliavo viena kitą. Be to, savivaldybių kompetencija buvo nustatoma iš esmės ne įstatymu, o vyriausybės nutarimais, taip pažeidžiant subsidiarumo principą. Organizuojant demokratinį vietos valdymą principinės reikšmės turi tikslus ir aiškus kompetencijos atribojimas. Toks reikalavimas yra pagrįstas ir valdžių atribojimo principu, ir praktiniais racionalaus valdymo bei atsakomybės kriterijais. Paminėtina ir tai, jog nebuvo aiški ir tiksli ne tik finansavimo sistema, bet ir atsakomybės ribos tiek vietos savivaldos, tiek vietos valdymo lygmenyje.

Pagrindiniu reformos tikslu laikant šalies valdymo optimizavimą, bei efektyvaus viduriniojo valdžios lygmens sukūrimą, tampa aiškesni ir tolimesni reformos etapai. Sisteminiu požiūriu, šalies valdymo optimizavimui buvo būtinas nuoseklus ir aiškus valstybės valdymo

---

<sup>15</sup> Ten pat, p. 179

<sup>16</sup> Ten pat, p. 171

perspektyvinis modelis, kuris leistų atsakyti į klausimą, kokią valstybę su jos valdymo organizacine bei institucine struktūra norėta matyti ateityje. Nors numatytasis modelis atrodo gana aiškus ir įgyvendinamas, nei iki planuotųjų 2000, nei iki 2003 metų reformos tikslai nebuvo pasiekti. Remiantis šiuo modeliu, pirmiausia reikėjo detaliai peržiūrėti visas vykdomas valdymo funkcijas tiek centriniame, tiek savivaldybių lygmenyje, ir nubrėžti aiškias ribas bei padalinti kompetenciją tarp atskiruose lygmenyse vykdomų funkcijų pagal pasirinktą valdymo modelį, o taip pat įvertinti funkcijoms skiriamas bei po valdymo reformos numatomas skirti lėšas.

Tad apibendrinant galima teigti, jog buvo projektuojama, kad apskričių pagrindinė funkcija būtų regionų socialinė - ekonominė plėtra, o Vyriausybės valdymo organizavimas apskrityje, ko reikalauja Konstitucija, būtų apribotas iš ministerijų perimtomis funkcijomis bei tomis funkcijomis, kurias nepajėgios vykdyti savivaldybės.

Valstybės valdymas yra įgyvendinamas per valstybės valdžios įstaigas, kitas Konstitucijoje ir įstatymuose nurodytas valstybės institucijas. Valstybinio vietos valdymo pagrindus analizuojamo laikotarpio metu nustatė minėtasis Apskritis valdymo įstatymas, tad tikslinga būtų panagrinėti, kaip buvo formuojamas vietos valdymas ir šio valdymo pagrindinė institucija – apskrities viršininko (valdytojo) administracija.

1995 metais šalyje buvo įsteigtos naujos valstybės valdymo institucijos - apskričių valdytojų administracijos. Daugelyje pasaulio šalių tai yra tarpinė grandis tarp aukščiausiosios ir vietinės valdžios, kuri įgyvendina valstybės politiką tam tikrose srityse. Žvelgiant į istorinę Lietuvos valstybės raidą, galima pastebėti, jog sąvoka „apskritis viršininkas“ pirmą kartą pavartota tarpukario Lietuvos Vidaus Reikalų Ministerio V. Stašinsko 1918 m. gruodžio 17 d. išleistame Cirkuliare Nr. 2<sup>17</sup>. Po nepriklausomybės atkūrimo 1994 m. priimtoje Apskritis valdymo įstatymo pirmojoje redakcijoje buvo vartojamas terminas „apskritis valdytojas“. Institucijos steigimo pagrindu galima laikyti 1994 m. gruodžio 20 d. Vyriausybės įstatymą Nr. I-711, kuriuo buvo numatyta apskričių valdytojų paskyrimo ir jų administracijų steigimo tvarka, kai kurių savivaldos funkcijų perdavimas apskrities valdytojui, patalpų suteikimo šiai institucijai tvarka, Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymo įgyvendinimo tvarka, Lietuvos Respublikos įstatymų, Vyriausybės nutarimų bei kitų teisės aktų suderinimas su Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymu. Sistemiškai žvelgiant į Apskritis valdymo įstatymą, bei kitus Vyriausybės priimtus teisės aktus, galima daryti išvadą, jog analizuojamosios teritorinės vykdomosios valdžios institucijos atžvilgiu nebuvo netgi nusistovėjusi bendra terminologija. 1994 – 2002 metais priimtuose teisės aktuose, pavyzdžiui, Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme, vartojama sąvoka „apskritis viršininkas“, Apskritis valdymo įstatymo įgyvendinimo

---

<sup>17</sup> Andriulis V., Mockevičius R., Valeckaitė V. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918. VI.15–1940. VI.15). – Vilnius, 1996, p. 56

įstatyme vartojama sąvoka „Apskritis valdytojas“, kituose, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatyme, Branduolinės energijos įstatyme, – „apskritis viršininko administracija“, trečiuose, pavyzdžiui, Turizmo įstatyme, – „apskritis viršininko institucija“, „apskričių institucijos“ arba „apskritis valdymo institucijos“. Tokiu formulavimu pažeidžiamas vienas iš esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų: teisinis tikrumas ir aiškumas. Teisinio tikrumo, aiškumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui. Jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių. Neaiškus ir anksčiau minėtų kategorijų institucionalizacijos mechanizmas, kuris, vadovaujantis tuo metu galiojusiais teisės aktais, gali būti traktuojamas įvairiai (ar apskritis viršininko skyrimą ir atleidimą iš pareigų galima tapatinti su apskritis viršininko institucijos įsteigimu ir panaikinimu arba ar apskritis viršininko institucijos įsteigimas sutampa su apskritis, kaip teritorinio administracinio vieneto, įsteigimu<sup>18</sup>), nes jokiame teisės akte tai nebuvo tiesiogiai reglamentuota. Autoriaus nuomone tai galima laikyti teisinio reguliavimo spraga, nes nei Vyriausybės įstatyme, nei Apskritis valdymo įstatyme, nebuvo tiksliai bei aiškiai nustatyti apskričių viršininkų institucijų steigimo teisiniai pagrindai ir tvarka.

Tačiau grįžkime prie tuometinės Apskritis valdymo įstatymo redakcijos, kuri su keliais svarbiais pakeitimais galioja ir šiuo metu. Pagal šio įstatymo 1 straipsnio 1 dalį apskritis yra Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kurio valdymą per apskritis viršininką, ministerijas ir kitas Vyriausybės institucijas organizuoja Vyriausybė. Apskritis valdymas yra sudėtinė valstybės valdymo dalis. Apskritis valdytoją skiria ir atleidžia Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu (Apskritis valdymo įstatymo 4 straipsnio 1 dalis, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 14 punktas). Apskritis valdytojas jam priskirtoms funkcijoms įgyvendinti formuoja administraciją ir jai vadovauja (Apskritis valdymo įstatymo 18 straipsnio 1 dalis). Į pareigas jį skiria ir iš jų atleidžia Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu. Apskritis valdytoju gali būti skiriamas Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį išsilavinimą. Jokių kitų reikalavimų Apskritis valdymo įstatymas pretendentui užimti apskritis valdytojo pareigybę nenustato.

Taigi pagal įstatymus apskritis valdytojas yra valstybės pareigūnas, per kurį Vyriausybė organizuoja aukštesniojo administracinio vieneto (apskritis) valstybinį valdymą. Kai apskritis valdytojo nėra, jo pareigas eina apskritis valdytojo pavaduotojas (Apskritis valdymo įstatymo

---

<sup>18</sup> Bakaveckas A. Apskričių viršininkų institucijos ir kai kurie jų veiklos probleminiai aspektai // Jurisprudencija. – 2003, t. 46(38), p. 91

19 straipsnio 2 dalis). Tad “apskritis yra valstybės administravimo subjektas, turintis valstybės struktūrinio padalinio požymių bei susijusi su centrine valdžia tiesioginiais pavaldumo ryšiais.”<sup>19</sup>

Apžvelgus 1994 metų Apskritis valdymo įstatymą galima konstatuoti, jog apskrities valdytojo administracijos, kaip pagrindinės valstybinio vietos valdymo institucijos, veikla sietina su trimis pagrindinėmis funkcijų grupėmis:

1) Įgyvendinti valstybės politiką jam priskirtose valdymo srityse bei apskrityje vykdyti valstybines ir tarpreregionines programas;

2) Koordinuoti apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų padalinių veiklą, taip pat derinti savivaldos vykdomųjų institucijų veiklą įgyvendinant regionines programas;

3) Numatyti prioritетines apskrities raidos kryptis ir rengti programas<sup>20</sup>.

Šios funkcijos leidžia teigti, jog apskrityje aukščiausias valdymo pareigūnas, kurio rankose sukoncentruoti svarbiausi vykdomosios valdžios įgaliojimai vietos valdymo srityje, buvo apskrities valdytojas. Antra, jam buvo pavesta vykdyti bendras valdymo funkcijas, įskaitant ir tam tikrus kontrolės bei priežiūros įgaliojimus. Trečia, apskrities valdytojo įgaliojimai neapsiribojo vien jam pavaldžių valstybinių įstaigų veiklos sritimi, bet buvo orientuoti ir į jam nepavaldžius subjektus – tiek apskrities teritorijoje esančias valstybės įstaigas, tiek savivaldos institucijas. Dažniausiai tai reikšdavosi teisėmis koordinuoti bei derinti atitinkamą veiklą, taip pat įvairiomis kitomis bendradarbiavimo formomis.

Vyriausybė 1995 metų pradžioje paskirdama apskričių valdytojus, perdavė jiems vykdyti įstatymais nedeleguotas vietos savivaldos institucijoms funkcijas. Apskritis valdytojų institucijų pirmasis formavimo etapas būtent ir apibūdinamas tuo, kad iš visų Apskritis valdymo įstatyme numatytų funkcijų jiems buvo perduotos vykdyti funkcijos, kurias anksčiau vykdė savivaldybės.

Taip pat reikia paminėti, kad kartu buvo pakeistas tas funkcijas vykdžiusių padalinių (tarnybų, skyrių) pavaldumas, t.y. iš savivaldybių apskričių viršininkams buvo perduoti tokie padaliniai: žemės ūkio skyriai, žemėtvarkos, melioracijos ir agrarinės tarnybos, švietimo skyrių inspektoriai ir kt.

Susiklosčius tokiai situacijai Vyriausybės ir vietos savivaldos institucijų tarpusavio santykiai pasidarė įtempti. Situaciją aštrino ne tik tai, kad savivaldybių funkcijos buvo perduodamos apskričių viršininkams, bet ir dėl pačių funkcijų perdavimo organizavimo. “Vyriausybė priėmė sprendimą ir pradėjo vykdyti funkcijų perdavimą tuoj pat po įvykusių savivaldybių Tarybų rinkimų, kai savivaldybių naujos valdymo struktūros buvo dar nesuformuotos. Funkcijų perskirstymas paskatino valstybės ir savivaldybių biudžetų įstatymo

<sup>19</sup> Raišienė. A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešoji politika ir administravimas. – 2003, Nr. 4, p. 21

<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos Apskritis valdymo įstatymas // Valstybės žinios. – 1994, Nr. 101-2015

1995 metams keitimą metų viduryje, keičiant savivaldybių biudžetų normatyvinius rodiklius mažėjimo kryptimi”.<sup>21</sup>

Taigi galima daryti prielaidą, jog 1994 – 1995 metais vyko funkcijų centralizavimo kryptis, t. y. savivaldybių funkcijos buvo perduodamos valstybinio vietos valdymo subjektams.

Apskritis valdytojui Apskritis valdymo įstatymas suteikia įgaliojimus įvairiose valdymo srityse, būtent: švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, farmacijos, teritorijos planavimo, paminklotvarkos, žemėtvarkos, žemės ūkio, gamtos išteklių naudojimo, aplinkos apsaugos ir kitose. Be minėto įstatymo, jo įgaliojimai išdėstyti ir sukonkretinti daugelyje kitų teisės aktų (pavyzdžiui, Civilinės saugos įstatymas). Įgyvendindamas jo kompetencijai priskirtus klausimus, apskritis valdytojas leidžia įsakymus ir kitus teisės aktus (sprendimus dėl nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandenį ir kitą nekilnojamąjį turtą atkūrimo) bei tikrina, kaip jie vykdomi.

Nagrinęjant apskritis valdytojo įgaliojimus, išryškėja jo ir vietos gyventojų santykiai: perduoda ar kitaip perleidžia privačion nuosavybėn valstybinę žemę; sprendžia tikslinės žemės paskirties keitimo klausimus, nagrinėja fizinių asmenų pareiškimus bei prašymus ir priima dėl jų sprendimus. Tokiu būdu neišlaikoma nustatytoji valdymo sistema, gyventojai yra įtraukiami į santykius su apskričių valdytojais ne jų pačių, bet valstybės iniciatyva, o savivaldybėms nėra suteikti įgaliojimai tvarkyti visus vietos gyventojų reikalus. Pastarasis faktas rodo, kad vienas iš svarbiausių valstybinės valdžios organizavimo principų – subsidiarumo, nėra tinkamai įgyvendinamas. Minėtoji dalis funkcijų nepagrįstai buvo perduota valstybinio vietos valdymo institucijai, nors pagal paskirti turėtų priklausyti vietos savivaldos lygmeniui.

Pažymėtina, jog vienašališkas piliečių įtraukimas į problemų sprendimą vietos valdymo lygmenyje leidžia ginti teises (jei jos pažeidžiamos apskritis viršininko ar jo administracijos darbuotojų) tik teismine tvarka. Ši tvarka galiojo iki pat 2000 metų įstatymo pakeitimų. Tikslinga nurodyti, jog piliečių teisių gynimą taip pat numato Respublikos Konstitucijos 73 straipsnyje numatyta tvarka, kuri nustato, jog „Piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai”<sup>22</sup>. Tokia teisių gynimo tvarka iš esmės nėra ydinga, tačiau Skandinavijos šalių patirtis, kuria vadovaujantis buvo vykdoma apskričių reforma, leidžia teigti, jog efektyvesnis šių teisių gynimo mechanizmas yra ombudsmeno institucija, nes vienu iš pagrindinių jos uždavinių yra „išsiaiškinti netinkamo administravimo priežastis, kurios lemia žmogaus teisių pažeidžiamumą”<sup>23</sup>. Lietuvoje tokia institucija yra Seimo kontrolierių įstaiga.

<sup>21</sup> Astrauskas A. Vietos savivaldos funkcionavimo teisinis pagrindas 1990 – 1998 metais. Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse: mokslinės konferencijos medžiaga. – Šiauliai, 1999, p. 111-112

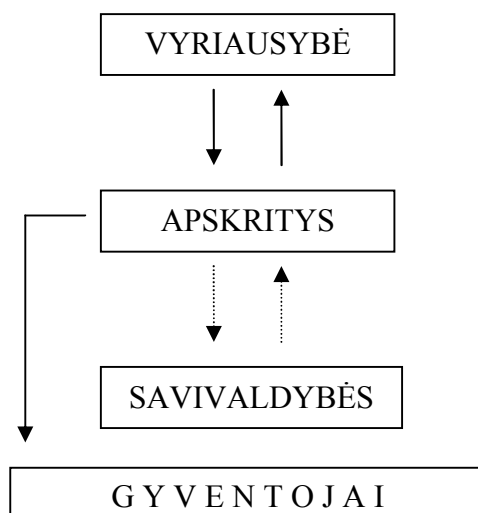
<sup>22</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios – 1992, Nr. 33-1014

<sup>23</sup> Urmonas A., Pranevičienė B., Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos // Jurisprudencija. - 2002, t. 24(16), p. 92



Teisės aktai apskrities valdytojui nustato ne vien tik teises, bet ir tam tikras pareigas (draudimus) kurių jis privalo laikytis. Pagal Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 2 dalį jis negali eiti jokių kitų renkamų arba skiriamų pareigų, dirbti valstybinėse, visuomeninėse, privačiose verslo, komercijos ar kitokiose įstaigose ar įmonėse, taip pat gauti kitokio atlyginimo, išskyrus nustatytąjį pagal pareigas bei užmokestį už kūrybinę veiklą.

Kaip teigiamą reikėtų išskirti Apskrities valdymo įstatymo nuostatą, kad apskrities valdytojo, valstybės valdymo ir savivaldos institucijų santykiai turi remtis bendradarbiavimu, nuomonių derinimu ir veiklos koordinavimu. Apskritis pagal šį įstatymą yra tarpininkė tarp Vyriausybės ir savivaldybių (1 pav. *Apskritis „tarpininkė“ Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios sistemoje*). Tačiau, apskrities valdytojo įgaliojimų analizė leidžia teigti, kad kol kas Lietuvoje subsidiarumo principas nėra tinkamai įgyvendinamas. Siekiant išspręsti šią problemą, apskričių valdytojais neturėtų teikti paslaugų vietos gyventojams ar vykdyti kitų savivaldybėms priskirtų funkcijų.



1 pav. *Apskritis „tarpininkė“ Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios sistemoje*

Gana įdomi yra ir nagrinėjamo įstatymo V skyriumi nustatoma Apskrities valdytojo administracinės struktūros sudarymo tvarka, nustačiusi, jog Apskrities valdytojas jam priskirtoms funkcijoms įgyvendinti formuoja administraciją ir jai vadovauja. Tai reiškia, kad apskrities valdytojui suteikta teisė pačiam projektuoti savo administracijos vidinę organizacinę struktūrą. Tokios nuostatos pasekme tapo gana įvairiai sudaromos administracijos žmoniškųjų išteklių prasme.

Tolimesnei Apskrities valdymo įstatymo analizei tikslinga apžvelgti nagrinėjamoju laikotarpiu priimtus šio įstatymo pakeitimus. Lyginant su 1994 metų redakcija, galima pastebėti, jog skyriuje analizuojamu laikotarpiu būta nemažai įstatymo pakeitimų. Tai vertintina kaip nauja kokybė, nes pakeitimai funkcijų atžvilgiu apskričiai priskyrė didesnę vaidmenį valstybės institucijų sistemoje, aiškiau nustatė atsakomybės ribas, nustatė vietos valdžios ir apskrities

valdytojo santykių pobūdį. Dauguma pakeitimų tikslino, keitė, koregavo įvairius Apskritis viršininko veiklos aspektus, jais buvo suteikiami ar panaikinami įgaliojimai įvairiose srityse. Tai galima sieti su valstybinių institucijų formavimu, valstybės aparato gerėjančiu funkcionavimu.

1996 metų eigoje Vyriausybei iškilo savivaldos institucijų priežiūros problema, kadangi tam įsteigta Vyriausybės atstovo institucija savo veikla buvo neefektyvi ir jos funkcionavimas nedavė laukiamų rezultatų. Taigi Seimas 1996 metų pabaigoje priėmė Apskritis valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymą. Šiame įstatyme “apskritis valdytojo” pareigybė buvo pakeista “apskritis viršininko”<sup>24</sup> pareigybe, taip pat suformuluotas naujas apskritis viršininko uždavinys, – vykdyti savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą, pakartotas iš buvusio Vyriausybės atstovo įstatymo. Apskritis valdymo įstatymas papildytas ir dviem naujais straipsniais, susijusiais su savivaldybių priežiūros vykdymu. Vienas iš jų – 6 straipsnis, kuris apibrėžė apskritis viršininko teises ir įgaliojimus savivaldybių veiklos priežiūros klausimais, kitas – 14 straipsnis, nustatęs, kokiomis formomis apskritis viršininkas įgyvendina savo įgaliojimus. Kaip jau minėta, pagal Konstituciją valstybės valdymas ir vietos savivalda – tai dvi viešosios valdžios sistemos. Valstybės valdymas yra įgyvendinamas per valstybės valdžios įstaigas, kitas Konstitucijoje ir įstatymuose nurodytas valstybės institucijas. Savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas. Tokiu būdu savivaldos administracinės priežiūros institutas tapo specialiąja vietos valdymo funkcija, buvo pažeistas decentralizacijos principas, valdymas tapo iš esmės labiau centralizuotas, susiklostė tam tikri pavaldumo ryšiai, nenumatyti Konstitucijoje. Tai prieštaravo konstitucinės priežiūros institucijos 1996 metų spalio 22 dienos nutarimui, kuriame buvo numatytas apskričių ir savivaldybių bendradarbiavimo būtinumas, tikslų bendrumas, kaip ir būtinumas derinti centralizuotą valstybės valdymą su decentralizacija.

### **2.3. Apskričių valdymo organizavimas 1998 – 2005 metais**

Analizuojamas laikotarpis ypač svarbus Lietuvos valstybei, nes šiuo laikotarpiu ne tik formavosi šiuo metu egzistuojanti vietos valdymo sistema, bet ir vyko esminiai šios sistemos pokyčiai, nulėmę konstitucinių pagrindų atskleidimą, pateiktą Konstitucinio Teismo nutarimuose. Labai svarbią įtaką vietos valdymui darė ir valstybės siekis tapti ES nare, privertęs vykdyti ne tik vietos valdymą, bet ir formuoti regioninę politiką.

---

<sup>24</sup> Konstitucinis Teismas 1998 02 18 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. Nutarimo“ dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos “A” lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo” atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ konstatavo, jog “pareigūno pavadinimo pakeitimas savaime neprieštarauja konstitucijai, išskyrus atvejus, kai atitinkamos pareigybės tiesiogiai ir tiksliai būna įvardytos konstitucijoje“

1998 metų pradžia vietos valdymo konstituciniam įgyvendinimui svarbi tuo, jog būtent tais metais Konstitucinis Teismas priėmė nutarimą “Dėl LR apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir LR Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo “Dėl LR Valstybės valdymo tarnybos “A” lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo” atitikimo LR Konstitucijai”. Šiuo nutarimu buvo konstatuota, jog lyginamoji konstitucinė teisė skiria du pagrindinius istoriškai susiformavusius savivaldybių veiklos priežiūros ir kontrolės modelius: administracinę priežiūrą ir teisminę kontrolę. Konstitucinės normos savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą apibrėžia atskirai, t. y. atskirose Konstitucijos 123 straipsnio dalyse. Be to, čia įsakmiai nurodoma jo įstatyminė forma. Tai reiktų aiškinti kaip savivaldybių priežiūros instituto savarankiškumo akcentavimą ir su tuo susijusį reikalavimą šį institutą reglamentuoti atskiru įstatymu. Nereiktų to laikyti tik tam tikru formalumu ar mažareikšmiu dalyku. Būtent įstatymo forma ir savarankiškas šio instituto reguliavimas, taip pat išsamus priežiūros įgaliojimų bei jų vykdymo tvarkos apibrėžimas yra traktuotini kaip Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtintos sąlygos savivaldybių veiklos laisvei ir savarankiškumui užtikrinti. Kitas dalykas yra tinkamos organizacinės teisinės formos atitinkamam institutui parinkimas ir įtvirtinimas. Tokiu būdu Konstitucinis Teismas pasisakė dėl vietos valdymo ir vietos savivaldos institutų suliejimo, ir kartu nurodė, jog 1996 metų Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymas toje dalyje, kuri reiškia savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto suliejimą su kitu institutu, pasireiškusiu tiesioginiu savivaldybių priežiūros inkorporavimu į vietinį valdymą, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 straipsnio antrajai daliai, taip pat 123 straipsnio antrajai ir trečiajai dalims. Tad priėmus tokį Konstitucinio Teismo nutarimą įstatymų leidėjas buvo priverstas keisti tuo metu galiojantį apskrities valdymo įstatymą.

Apibūdinant analizuojamą laikotarpį minėtojo įstatymo reikšmingesnius pakeitimus, autorius apibendrina, jog kai kurie pakeitimai buvo daromi gana paprastai, jais buvo stengiamasi ne išspręsti vietos valdymo problemas iš esmės, o buvo mėginama jas koreguoti paviršutiniškai, tikslinant, keičiant įvairius apskrities viršininko veiklos aspektus, suteikiant ar panaikinant įgaliojimus įvairiose srityse. Vienu iš svarbiausių Apskrities valdymo įstatymo pakeitimų galima laikyti regioninės plėtros institucijos funkcijų bei pačios regioninės politikos įgyvendinimo priskyrimą apskrities viršininko veiklai<sup>25</sup>.

Kaip teigimą aspektą reiktų išskirti pagerėjusį apskrities viršininko administracijos teisinį veiklos reglamentavimą – nuo 2002 m. apskričių viršininkų administracijų veikla

---

<sup>25</sup> Lietuvos Respublikos Apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. – 2000, Nr. 92-2886

organizuojama vadovaujantis viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais. Juose apibūdinami pagrindiniai apskrities viršininko uždaviniai ir būdai, kaip juos įgyvendinti. Atsižvelgiant į valstybės ilgalaikės raidos strategiją rengiami vienerių, trejų, penkerių ir dešimties metų strateginiai veiklos planai. Prieš tai jie suderinami su Vidaus reikalų ministerija. Kaip strateginiuose planuose numatytos priemonės įgyvendinamos, prižiūri apskričių viršininkai ir jų pavaduotojai. Tačiau gana keista, jog atrodytų toks svarbus veiklos organizavimas yra įtvirtintas vyriausybės nutarimais<sup>26</sup>, o ne įstatymiškai. Vietos valdymas yra reikšminga valstybinio valdymo sistemos dalis, tad ir jos veiklą reikėtų reglamentuoti įstatyminio lygio aktuose.

Pažymėtina, jog trejus metus (1998–2001) egzistavo apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų tvarkos problema, nes skirtingi įstatymai tai reglamentavo nevienodai. Pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 14 punktą juos skiria ir atleidžia Vyriausybė. Tuo tarpu pagal anksčiau galiojusią Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 5 dalį apskričių viršininkų pavaduotojus skirdavo ir atleisdavo Ministras Pirmininkas apskrities viršininko teikimu. Realiai skiriant į pareigas ir atleidžiant iš jų buvo vadovaujama Vyriausybės įstatymu. Tik 2001 m. lapkričio 27 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10, 13, 16, 18, 19 straipsnių ir IV skyriaus pavadinimo pakeitimo įstatymą, kuriuo apskričių viršininkų pavaduotojų skyrimo ir atleidimo tvarką suderino su Vyriausybės įstatymo nuostatomis.

Dar vienas svarbus aspektas analizuojant vietos valdymo įgyvendinimą nagrinėjamoju laikotarpiu yra tai, jog apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) skyrimo ir atleidimo tvarkai būdingas politinis aspektas, kuris Apskrities valdymo įstatyme nėra reglamentuotas. Tapus apskričių viršininkais (jų pavaduotojais) narystės politinių partijų ar politinių organizacijų veikloje sustabdyti nereikia, vadinasi apskrities viršininkas savo veiklą gali derinti su kita (politine) veikla. Vadinasi, jei apskrities viršininkas yra politinės partijos ar organizacijos vadovaujantis asmuo, jis gali daryti įtaką savivaldybių nariams, priklausantiems tai pačiai partijai ar organizacijai. Galima daryti prielaidą, jog tokia apskrities viršininko skyrimo tvarka yra ydinga.

Teisinis reguliavimas, pagal kurį tas pats asmuo tuo pat metu galėtų būti ir apskrities viršininku, ir savivaldybės tarybos nariu, yra draudžiamas ne tik Apskrities valdymo įstatymu, bet ir Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymu. Toks valdymas prieštarautų Konstitucijos 119 straipsnio 1 daliai, 120 straipsnio 2 daliai ir 123 straipsnio 1 daliai. Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime “Dėl Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3

---

<sup>26</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. – 2002, Nr. 57-2312; Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. – 2002, Nr. 32-1216

dalis (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. Spalio 12 d. Ir 2001 m. Rugsėjo 25 d. Redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. Spalio 12 d. Ir 2001 m. Lapkričio 8 d. Redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ konstatavo, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas dvigubo mandato draudimo principas, kad tie patys asmenys negali tuo pat metu vykdyti funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią ir būti savivaldybių tarybų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, nariais. Kita vertus, apskrities viršininkas yra valstybės tarnautojas, todėl jam taip pat taikomi visi bendrieji valstybės tarnautojams nustatyti draudimai, kuriuos išsamiau reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnis.

Remiantis Valstybės tarnybos įstatymu, apskričių viršininkai yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, priimti į pareigas jį priėmusios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) įgaliojimų laikui, t. y. į šias pareigas minėti asmenys priimami be konkurso Vyriausybės pasirinkimu. To paties įstatymo 44 straipsnio 6 ir 7 punktuose nustatyta, jog valstybės tarnautojas atleidžiamas iš pareigų, kai „baigiasi politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimai, arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas praranda į pareigas jį priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos pasitikėjimą, arba kai panaikinama politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigybė“<sup>27</sup>. Vadinasi, vienas iš apskričių viršininkų atleidimo iš pareigų pagrindų yra siejamas su Vyriausybės įgaliojimų pabaiga. Tokiu būdu ši institucija pasidaro ne tik politizuota, bet ir priklausoma nuo Vyriausybės veikimo laikotarpio. Praktikoje nusistovėjo principas, kad 1998-2000 metų laikotarpiu keičiantis apskrities viršininkui, pasikeičia ir apie 50 procentų tarnautojų, dirbančių apskrities viršininko administracijoje<sup>28</sup>. Šiuo metu šis skaičius yra žymiai sumažėjęs, nes apskrities viršininko administracijoje daugumą personalo sudaro valstybės tarnautojai, kurie nepriklauso nuo valdžios kaitos.

Pažymėtina, jog iš Konstitucijos ir įstatymų sisteminio aiškinimo išplaukia, kad apskrities viršininkas – tai valstybės pareigūnas, per kurį Vyriausybė organizuoja aukštesniojo

<sup>27</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. – 1999, Nr. 66-2130

<sup>28</sup> Decentralization: experiments and reforms. Edited by Tamas M. Horvath. - OSI/LGI, 2000, p. 191

administracinio vieneto (apskritis) valstybinį valdymą, ir jo skyrimas bei atleidimas iš pareigų – tai išimtinai Vyriausybės kompetencijai priskirtas valstybės valdymo reikalas, kurį Vyriausybė gali spręsti priimdama tik vienos rūšies teisės aktus – Vyriausybės nutarimus. Pagal Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalį visi valstybės valdymo reikalai, Konstitucijoje ir įstatymuose priskirti Vyriausybės kompetencijai, sprendžiami priimant nutarimus. Vyriausybės nutarimas yra teisės aktas, kuriuo Vyriausybė sprendžia valstybės valdymo reikalus. Valstybės valdymo reikalai negali būti sprendžiami Vyriausybei priimant kitos rūšies aktą<sup>29</sup>, o priimant teisinius aktus reikia laikytis jų įsigaliojimo tvarkos. Tačiau tokia tvarka Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarime Nr. 457 "Dėl Vilniaus apskrities viršininko atleidimo" ignoruojama, tokiu būdu pažeidžiant vieną iš esminių konstitucinių principų – teisinės valstybės. Šis principas reiškia ir tai, kad teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų ir normų, kad būtina *inter alia* laikytis principo *lex retro non agit*.

Dar viena gana svarbi problema sietina su pačiu atleidimo procesu. Kadangi apskrities viršininkas keičiasi keičiantis Vyriausybei, darosi neaišku, kada baigiasi apskričių viršininkų įgaliojimai. Naujoji Vyriausybė įgauna įgaliojimus veikti, o ankstesnė netenka įgaliojimų, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma pritaria jos programai. Kadangi politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai atleidžiami iš pareigų, kai baigiasi juos į pareigas priėmusios kolegialios valstybės institucijos įgaliojimai, tai pasikeitus Vyriausybei kartu formaliai nutrūksta ir apskričių viršininkų įgaliojimai, nors jie iš pareigų nėra atleidžiami, t. y. įgaliojimų pabaigos momentas nesutampa su atleidimo momentu, tokiu būdu vėlgi pažeidžiamas teisinio tikrumo ir aiškumo konstitucinis principas. Reikia pabrėžti, jog jokiam teisės akte nėra nustatyta, nuo kokio momento jie netenka įgaliojimų: pasibaigus ankstesnės kolegialios institucijos (Vyriausybės) įgaliojimams ar nuo tada, kai jie atleidžiami iš naujosios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) pirmajame posėdyje. Taigi teisiškai nei Vyriausybės įstatyme, nei Apskritis valdymo įstatyme, nei Valstybės tarnybos įstatyme nėra visiškai tiksliai nustatytas apskričių viršininkų bei jų pavaduotojų įgaliojimų pasibaigimo momentas, todėl kyla abejonių, ar apskričių viršininkai iki naujų apskričių viršininkų paskyrimo vadovauja apskričiai teisėtai, nes jų įgaliojimai baigiasi kartu su ankstesnės Vyriausybės įgaliojimais.

Ši problema tiesiogiai siejasi su kitu neigiamu politinio pasitikėjimo pareigūnų veiklos aspektu - atsakomybės ir atskaitomybės problema. Apskritis valdymo įstatymo 4 straipsnio 4 dalyje nurodyta, jog apskrities viršininkas atskaitingas Vyriausybei ir nustatyta tvarka jos

---

<sup>29</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus pramonės įmonių akcijų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 3 bei 8 straipsnių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. - 2001, Nr. 102-3636

įgaliotai institucijai. Nors minėtas įstatymas nustato dvigubą atskaitomybę (Vyriausybei ir jos įgaliotai institucijai), tačiau nesukonkretintos atsiskaitymo formos ir nedetalizuota pati tvarka. Faktiškai apskričių viršininkai Vyriausybei ir jos įgaliotai institucijai jokių rašytinių ataskaitų apie savo veiklą ilgą laiką neteikė, t. y. minėta įstatymo nuostata egzistavo tik formaliai, nes praktiškai nebuvo įgyvendinama<sup>30</sup>. Tik 2002 metais Vyriausybė nutarimu Nr. 727 įtvirtino kai kurių institucijų, tame tarpe ir apskrities viršininko atskaitomybę, kuri iš esmės liečia tik strateginių planų rengimą. Gana keistokai atrodo iki 2002 metų pabaigos egzistavusi tendencija, jog pasikeitus Vyriausybei paprastai tyliai ir be jokių ataskaitų Vyriausybė iš pareigų atleidžia ir apskričių viršininkus. Taip pažeidžiamas teisinės atsakomybės principas.

Aktuali išlieka ne tik paties apskrities viršininko skyrimo ir atleidimo problema, bet ir apskrities viršininko administracijos institucijos problema. Kaip jau minėta, apskrities viršininkas projektuoja institucijos vidaus struktūrą ir tvirtina jos nuostatus, dėl to nusistovėjo gana įvairios organizacinės struktūros žmogiškųjų išteklių prasme. Tad keista, jog Vyriausybė tik 2002 m. kovo 27 d. nutarimu Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“ 2 punkte nustatė, „kad apskrities viršininkas, tvirtindamas apskrities viršininko administracijos struktūrą, priklausomai nuo apskrities dydžio, gyventojų skaičiaus, administracijos darbo masto gali nustatyti ją mažesnę už Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą tipinę apskrities viršininko administracijos struktūrą“<sup>31</sup>. Tai patvirtina ir Vyriausybės 1998 m. sausio 13 d. nutarimu Nr. 34 „Dėl etatų skaičiaus ministerijose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigose ir kitose valstybės institucijose bei įstaigose“ nustatytas didžiausias leistinas apskrities viršininkų administracijų etatų skaičius. Konstitucinis teisinės valstybės principas *inter alia* suponuoja, jog valstybinė institucija savaime privalo laikytis teisės aktų, reglamentuojančių jos veiklą, tačiau praktikoje nusistovėjo gana įdomi situacija, jog žmogiškųjų išteklių skaičius vis dar nėra toks, koks turi būti pagal teisės aktus. Antai 2001 metų pradžioje Kauno apskrities viršininko administracijoje dauguma departamentų buvo skirstomi į padalinius, kuriems vadovavo vyriausieji specialistai, tačiau jau 2003 metais dauguma departamentų nebuvo skirstomi į jokių padalinius ar skyrius, o darbuotojų kategorijos dėl lėšų trūkumo buvo sumažintos, nors vykdomos funkcijos buvo paliktos tokios pat, ar net jų padaugėjo. Tokiu būdu dažnai vienas skyriaus vadovas savo žinioje turėdavo vos vieną ar du pavaldinius. Taigi kiekvienas departamento darbuotojas ir toliau liko atsakingas už tam tikrą veiklos sritį ar departamento vykdomas funkcijas, o kartais vykdomų funkcijų tik padaugėjo. Kaip pavyzdį paėmus Regiono plėtros departamentą, jame darbuotojų skaičius sumažėjo nuo septynių iki trijų,

---

<sup>30</sup> Bakaveckas A. Apskričių viršininkų institucijos ir kai kurie jų veiklos probleminiai aspektai // Jurisprudencija. – 2003, t. 46(38), p. 94

<sup>31</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“ // Valstybės žinios, – 2002, Nr. 32-1212

nors pagal apskrities viršininko administracijos nuostatus, darbuotojų skaičius turėtų būti numanomai didesnis nei penki.

Gana abejotinas lieka ir Apskrities viršininko administracijos teisinis statusas. Kadangi minėtoji institucija atlieka tik pagalbinio pobūdžio funkcijas (rengia, teikia, informuoja, organizuoja, prižiūri) – padeda apskričių viršininkams įgyvendinti jų kompetencijai priklausančius klausimus, kyla klausimas ar ši valstybinė institucija gali būti apibrėžiama kaip viešasis juridinis asmuo, priklausantis vykdomosios valdžios institucinei sistemai. Toks prilyginimas valstybės įstaigoms yra sąlyginai teisingas, bet nėra tikslus, nes apskričių viršininkų administracijos tiesiogiai nevykdo vykdomosios valdžios funkcijų.

Tolimesniai apskrities viršininko, kaip pagrindinės vietos valdymą įgyvendinančios institucijos veiklai didelę įtaką turėjo Vyriausybės siekis spręsti valdžios decentralizavimo ir dekoncentravimo problemą vietos valdžios lygmenyje. Tad siekdama kuo greičiau pabaigti dar 1994 metais pradėtą valdymo reformą, Vyriausybė 2003 m. birželio 25 d. priėmė nutarimą Nr. 824, kuriuo buvo patvirtinta kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija. Ją galima laikyti vienu iš naujausių teisės aktų, susijusių su valstybės valdymo reforma. Koncepciją sudaro trys etapai:

- Pirmojo etapo metu (2003 – 2004) apskrities viršininko administracijų vaidmuo tapo dar svarbesnis, joms buvo priskirta kai kurių mokslo, švietimo, kultūros institucijų steigimo teisė, deleguota antrinio lygmens sveikatos priežiūros apsauga.

- Antrojo etapo metu (nuo 2005) patikslinta apskrities viršininko atsakomybė, ir teritorinis valdymas demokratizuotas sudarant savavaldžią atstovaujамąją apskrities instituciją – apskrities tarybą – su išplėstais įgaliojimais ir suteikiant jai sprendimo teisę dėl kai kurių apskrities viršininko vykdomų funkcijų. Tai galima vertinti kaip labai svarbų žingsnį ne tik demokratinio valdymo proceso linkme, bet ir valdžios dekoncentravimo aspektu.

- Trečiasis etapo esmė, jog planuojama atsisakyti nuostatos, kad apskrities viršininką skiria Vyriausybė, ir paliekant apskrities viršininką kaip vykdomąją, apskrities tarybos sprendimus įgyvendinančią instituciją ir įstaigos vadovą.

Koncepcija iš esmės yra teigiamas poslinkis racionaliau organizuojant vietos valdymą ir įgyvendinant demokratinį procesą, nors joje numatytų kai kurių funkcijų perdavimą apskritims galima apibūdinti ir kaip valdymo centralizavimą.

Tolimesnis šalies valdymo decentralizavimas ir dekoncentravimas glaudžiai siejasi su ES regioninės politikos reikalavimais, kurios sukūrimas Lietuvoje buvo vienas iš esminių Europos Sąjungos reikalavimų derybų dėl narystės procese.



## 2.4. Vietos valdymo ir regioninės valstybės politikos santykis

Vienas iš svarbiausių šiuolaikinės demokratinės valstybės bruožų yra valdžios decentralizacija ir dekoncentracija. Lietuvoje valstybinio valdymo organai buvo pertvarkomi kelis kartus, tačiau negalima vienareikšmiškai teigti, jog pertvarkymai buvo labai sėkmingai pabaigti. Administracinė – teritorinė reforma nebuvo iki galo pabaigta, šalies valdymo optimizavimas tiesiog buvo paliktas neišspręstas. Kaip jau minėta, vienas iš reformos tikslų buvo ir regioninės politikos formavimas. Galima pastebėti, jog regioninės politikos poreikis Lietuvoje iškilo žymiai vėliau negu kitose Centrinės ir Rytų Europos šalyse (Lenkija, Čekija 1990 m.). Autorius mano, jog regioninės politikos iškilimas turėjo tiek vidinę tiek išorinę dimensiją: kaip ieškojimas atsakymo į kylančias ekonomines ir socialines problemas, ir kaip būdas pasiruošti priimti išorinę finansinę paramą, siekiant užsibrėžtų šalies užsienio politikos tikslų. Demokratizacija ir centralizuotos valdžios įtakos silpnėjimas paveikė valdymo formas ir funkcijas. Nacionalinės valdžios dominavimas keitėsi į didesnę kontrolę ir iniciatyvą vietiniame lygmenyje, ko pasekoje atsiradus poreikiui regioninei politikai, buvo pasirinktas valstybinio vietinio valdymo lygmuo jos įgyvendinimui, nors pati regioninė politika savo esme yra centralizuota viešoji politika, nes taiko valstybės intervencijos priemones<sup>32</sup>. Regioninės politikos „įvedimui“ labai reikšmingi ir ES subsidiarumo principo taikymo šalies valdyme reikalavimai bei 1997 metais ratifikuotoji konvencija „Dėl pasienio bendradarbiavimo tarp teritorinių bendrijų ir valdžios organų“, numatanti regioninio bendradarbiavimo formas.

Nuo pat nepriklausomybės atkūrimo šalyje, pirmosios vyriausybės nevykdė beveik jokios regioninės politikos. Tačiau stiprėjantis siekis tapti ES nare nulėmė administracinės – teritorinės reformos pradžią, o kartu ir regioninės politikos „įvedimą“ į šalies valdymo sistemą. 1997 m. Europos Komisijos dokumente *Agenda 2000* konstatuojama, kad Lietuvoje regioninė politika neegzistuoja ir nevykdoma (tokia, kaip suvokiama ES). Ir tik 1998 Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 902 „Dėl Lietuvos regioninės politikos metmenų“, kuriame nurodė, jog regioninė politika bus vykdoma aukštesniuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose – apskrityse. Tokiu būdu padidėjo apskričių viršininkų ir jų administracijos vaidmuo valstybinio valdymo srityje. Tad jau minėtuojau Apskrities valdymo įstatymo pakeitimu<sup>33</sup> Apskrities viršininko kompetencijai buvo pavesta vykdyti regionų plėtros institucijos funkcijas, inicijuoti regionų plėtros tarybų sudarymą, vadovauti šių tarybų darbui.

Tačiau vertinant Kauno Apskrities viršininko administracijos ir konkrečiau Regiono plėtros departamento veiklą 2001 – 2005 metais, autorius teigia, jog Regioninės Plėtros

---

<sup>32</sup> Duff L. The economics of Governments and Markets: new Directions in European Public Policy. – London, Longman Pub. Ltd., 1997, p. 251

<sup>33</sup> Lietuvos Respublikos Apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. – 2000, Nr. 92-2886

departamentas regioniniame lygmenyje buvo svarbiausias regioninės politikos formavimo ir vykdymo organas. Apmaudu, tačiau dėl skiriamų lėšų trūkumo ir reikiamų specialistų nebuvimo regioninės politikos funkcijos ir uždaviniai dažnai likdavo neįgyvendinti ar įgyvendinami tik iš dalies. Dėl to kenčia ne tik paties regiono plėtra, bet ir valstybinė regioninės plėtros politika. Įvertinant tai, jog departamentas yra atsakingas už Regiono Plėtros plano rengimą, jo vaidmuo regiono plėtros politikoje tikrai turėtų būti didesnis. Tam reikalingas ne tik pačių departamento funkcijų perskirstymas, bet ir didesnių galių, formuojant minėtąją politiką, priskyrimas bei paties departamento plėtra, nes dėl specialistų trūkumo neatsižvelgiama į ilgalaikės raidos perspektyvas. Kartu reikėtų nustatyti konkretesnę institucinę atsakomybę.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė didelį dėmesį skyrė regioninės politikos formavimui ir priemonėms, būtinoms integracijai į ES. Efektyviam siūlomoms pagalbos įsisavinimui buvo būtini administracinių gebėjimų stiprinimas ir regioninio planavimo specialistų ruošimas bei paprasčiausios kontrolės ir monitoringo sistemos sukūrimas, kas pastaraisiais metais yra pamažu ir daroma. Regioninės politikos formavimui ir įgyvendinimui vis dėlto yra svarbiausi žmonės, jų idėjos ir pasiūlymai – kitaip tariant, regioninė politika turi kilti ir iš pačių žmonių iniciatyvos, ją įkomponuojant į valstybės vykdomą politiką.

Šiuo metu Lietuva turi šias prielaidas valstybės regioninei politikai formuoti ir įgyvendinti:

1. Teisines prielaidas valstybės regioninei politikai vykdyti:
  - a) 2002 m. gruodžio 10 d. priimtą Regioninės plėtros įstatymą;
  - b) keturis strateginę reikšmę regioninei politikai turinčius dokumentus, t. y. Valstybės ilgalaikės raidos strategiją, Ilgalaikę ūkio plėtros strategiją, LR Teritorijos bendrąjį planą ir Darnios plėtros strategiją;
  - c) poįstatyminius teisės aktus, - Vyriausybės nutarimą dėl valstybės regioninės politikos koordinatoriaus paskyrimo, Vyriausybės nutarimą dėl probleminių teritorijų išskyrimo kriterijų, Vidaus reikalų ministro įsakymu patvirtintą regionų plėtros planų rengimo ir atnaujinimo metodiką ir kt.

2. Organizacines prielaidas valstybės regioninei politikai vykdyti – nustatyti pagrindiniai regioninės politikos įgyvendintojai: Vyriausybė, Vidaus reikalų ministerija, Nacionalinė regionų plėtros taryba, apskričių viršininkai, apskričių regioninės plėtros tarybos.

Regioninės plėtros įstatyme numatyta, kad planuodama regioninę plėtrą, apskrities viršininko administracija turėtų įvertinti visų kompetentingų institucijų, taip pat savivaldybių, iniciatyvas ir pasiūlymus. Tačiau problema yra tai, kad nėra jokio racionalaus pasiūlymų vertinimo metodo, nėra būdų, kurie leistų numatyti netikėtas situacijas ir išvengti įvairių besikartojančių klaidų. Viena iš probleminių teritorijų atsiradimo priežasčių gali būti įvardyta tai,

kad nepakankamai dėmesio regioninės plėtros klausimais skiriama savivaldybių nuomonei. Savivaldybės turi paklusti apskrities ir Vyriausybės įgaliotų institucijų valdžiai, nes atlieka daugybę valstybės perduotų ir priskirtų funkcijų, kurioms vykdyti lėšų gauna ne tiek, kiek savivaldybių nuomone, reikėtų, bet tiek, kiek jų skiria centrinė valstybės valdžia įvertinusi savivaldybių pasiūlymus. Kadangi į pasiūlymus retai atsižvelgiama, pačios savivaldybės tampa nesuinteresuotos juos teikti. Savivaldos institucijų entuziazmas stebėti, analizuoti, kurti – mažėja. Savivaldybės ima savo funkcijas vykdyti formaliai, jų socialiniai ir ekonominiai rodikliai prastėja. Taigi jos yra pavadinamos problemine teritorija, kuriai skiriamas papildomas valstybės finansavimas. Tačiau ir tuomet savivaldybės nespėdžia problemų savarankiškai – įgaliotoji ministerija vėl įvertina probleminėje teritorijoje esančių savivaldybių iniciatyvas ir suplanuoja, kaip joms privalu elgtis toliau, kad pagerėtų socialiniai ir ekonominiai rodikliai. Norint išvengti minėtų problemų, centrinės valstybės valdžios institucijos turėtų labiau atsižvelgti į savivaldybių pasiūlymus, tuo tarpu savivaldybės turėtų konkuruoti tarpusavyje, siekdamos didesnio valstybės finansavimo, turėtų pateikti labiau pagrįstus veiklos planus ir kartu pajusti formalių pasiūlymų ir aplaidumo kainą.

Gana svarbi autoriaus nuomone yra ir Regiono Plėtros tarybos veikla – iš regione esančių valstybės valdymo ir vietos savivaldos institucijų atstovų sudaryta kolegiali institucija, kuri priima sprendimus ir atlieka įstatymų jai paskirtas funkcijas. Tarybos sudarymo principus, kompetenciją, funkcijas ir veiklos tvarką nustato LR regioninės plėtros įstatymas. Deja, bet 2001-2004 metų laikotarpyje kaip pavyzdį paėmus Kauno Regiono plėtros tarybą, jos darbą galima laikyti gana neorganizuotu, nes daugumai jos narių paprasčiausiai trūko šios institucijos naudos suvokimo, taip pat į tarybos darbo organizavimo tvarką buvo žvelgiama gana atsainiai. Kaip pavyzdį galima paminėti Regiono Plėtros plano rengimą, kuriam buvo pasitelkti specialistai – teoretikai, o ne institucijų, sudarančių regiono plėtros tarybą, specialistai.

Nors priimant Regiono plėtros tarybos sprendimus dalyvauja visų apskrities savivaldybių atstovai, pastarieji nėra įgalioti organizuoti savivaldybėse nacionalinės regioninės politikos vykdymą – savivaldybių institucijų veiklą, susijusią su regioninės plėtros politikos įgyvendinimu atitinkamame regione, koordinuoja apskrities viršininko administracija. Kadangi regionas nėra kokia nors šalia savivaldybių egzistuojanti teritorija, o pats sudarytas iš savivaldybių, vadinasi galima teigti, kad apskrities viršininko administracija daro tiesioginį poveikį savivaldybėms, nors šis poveikis dažniausia pasireiškia bendradarbiavimu.

Apibendrinant Regiono plėtros tarybos vaidmenį, galima teigti, jog tai tebuvo nepavykęs mėginimas į regioninės politikos vykdymą įtraukti savivaldos lygmens institucijas. Tačiau šios institucijos veikla tapo pagrindu Vyriausybės nutarimu „dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos“ įkurti apskrities

tarybą, kuriai ateityje autoriaus manymu teks pagrindinis vietos valdymo konstitucinių pagrindų įgyvendinimo vaidmuo.

Išnagrinėjus regioninę politiką šalyje įgyvendinantį institucinį mechanizmą galima teigti, jog regiono lygmenyje viena iš pagrindinių institucijų kol kas yra apskrities viršininko administracija, tačiau jai reikėtų suteikti daugiau realių galių ir atsakomybės

### 3. LIETUVOS IR SLOVĖNIJOS RESPUBLIKŲ ADMINISTRACINIŲ – TERITORINIŲ VIENETŲ SISTEMŲ ĮSTATYMINIŲ PAGRINDŲ PALYGINIMAS

#### 3.1. Administracinio – teritorinio valdymo formavimas 1990 – 1992 metais

Demokratinės ir efektyvios valdžios vystymas nacionaliniame lygmenyje išlieka vienu iš pagrindinių uždavinių Centrinės ir Rytų Europos valstybėms. Patirties perėmimas ir kitų šalių klaidų analizė leidžia efektyviau įgyvendinti valdymo optimizavimo reformas. Modernios valdžios administracinio – teritorinio valdymo grandžių sukūrimas, funkcijų perskirstymas ir ryšių tarp šio valdymo lygių sistema, pačios valdžios galių decentralizacija, siekiant efektyviau įgyvendinti demokratiją, tapo ne vien Lietuvos, bet ir kitų CRE valstybių pagrindine užduotimi po socialistinės sistemos žlugimo. Dauguma šios grupės valstybių pasirinko radikalių permainų kelią ir įkūrė vienokią ar kitokią viduriniąją valdymo grandį, leidžiančią siekti minėtųjų tikslų, tačiau keletas iš jų pasirinko konservatyvesnę šalies administracinio – teritorinio valdymo formą, kurią sudaro centralizuoto šalies valdymo ir savivaldos veiklos derinimas (3 Priedas. *Valstybiniai administraciniai – teritoriniai vienetai Centrinėje ir Rytų Europoje (1999)*). Viena iš tokių valstybių galima įvardinti neseniai į ES priimtą dešimties šalių grupės lyderę – Slovėnijos Respubliką. Pažymėtina, jog Slovėnija laikoma viena iš efektyviausiai demokratinį valdymą įgyvendinančių šalių nuo pat derybų dėl narystės pradžios, nepaisant atrodytų tokio svarbaus viduriniojo valstybės valdymo lygmens nebuvimo. Šie šalies valdymo aspektai paskatino lyginti Lietuvos ir Slovėnijos Respublikų konstitucines nuostatas, siekiant nustatyti administracinio – teritorinio valdymo konstitucinio įtvirtinimo skirtumus ir panašumus.

Pagal ryšius tarp valstybės ir administracinio – teritorinio valdymo lygmenų CRE šalių grupėje, galima skirti dvi grupes valstybių:

- Pirmojoje grupėje valdžios institucijos administraciniuose - teritoriniuose vienetuose vykdo išimtinai valstybės administracines funkcijas, tokias kaip žemesniųjų lygmenų priežiūra, vykdomosios valdžios atstovavimas, jos iniciatyvų įgyvendinimas, valdžios institucijų, kurios veikia tam tikros teritorijos mastu, veiklos koordinavimas (pavyzdžiui, Slovėnija, Estija, Bulgarija).

- Kitos grupės valstybės valstybių valdžios institucijos vykdo vietos ir regioninę politiką, švietimo ir sveikatos priežiūros koordinavimo funkcijas, bei kitas socialines, ekonomines, kultūrines funkcijas (pavyzdžiui, Lietuva, Slovakija).

Pradedant analizuoti Slovėnijos Respublikos pirmuosius nepriklausomus žingsnius teritorinio valdymo srityje, gana svarbi autorius laiko šalies geopolitinė padėtį. Po Jugoslavijos

subyrėjimo, šalyje susiformavęs aukštas decentralizacijos lygis ir teritorinė diferenciacija įtakojo valstybės kūrėjus pasirinkti vieningos ir unifikuotos valstybės modelį, su stipria centrine valdžia<sup>34</sup>. Tokio valdymo sukūrimu galima laikyti siekį išlaikyti stabilią valstybę ir ją suvienyti. Tačiau naujai kuriama valstybė ir demokratinės Vakarų idėjos, kaip ir Lietuvos atveju, įtakojo norą kuo greičiau keisti senąją valdymo tvarką. Senosioms Europos valstybėms bet kuri valstybinio valdymo lygmens reforma yra ilgas ir nuoseklus procesas, tačiau CRE šalių atveju toks neleistinas skubėjimas grindžiamas noru kuo greičiau atsikratyti „ydingo“ ir „nedemokratiško“ valdymo. Vykdomosios valdžios decentralizavimas ir dekoncentravimas tapo viena iš svarbiausių valstybės uždavinių naujai sukurtoje Slovėnijos Respublikoje.

Tad po valstybės sukūrimo ir Konstitucijos priėmimo 1991 gruodžio mėnesį, iškilo šalies administracinio – teritorinio valdymo sistemos reformos ir ypač jos funkcijų pertvarkymo poreikis, nes „paveldėtasis“ valstybės administracinio – teritorinio valdymo modelis rėmėsi 65 savivaldybėmis, kurios atliko gana nemažą dalį tipinių valstybės uždavinių ir funkcijų. Nors Slovėnijos Konstitucinis Teismas viename iš savo nutarimų<sup>35</sup> ir teigia, jog po valstybės įkūrimo buvo sukurta nauja politinės ir teritorinės valdžios sistema, vietos valdžios veiklą iškart po valstybės sukūrimo autorius apibūdina kaip buvusios sistemos perėmimą, kas, beje, būdinga ir Lietuvos administraciniam – teritoriniam valdymui po šalies nepriklausomybės atkūrimo.

Pradedant analizuoti Slovėnijos Respublikos administracinio – teritorinio valdymo raidą nuo pat valstybės įkūrimo, tikslinga nustatyti ir palyginti konstitucines nuostatas, reguliuojančias abiejų analizuojamų šalių vietos valdymo sistemas. Slovėnijos Konstitucijos ketvirtasis straipsnis teigia, jog valstybės teritorija yra vientisa ir nedaloma. Tad šis teiginys konstituciškai įtvirtina unitarinės valstybės sandarą, kaip vientisą ir nedalomą į jokių valstybinius darinius, kaip ir Lietuvoje. Tolimesnei analizei svarbus Slovėnijos Konstitucijos V skyrius, kuris skirtingai nei Lietuvos Konstitucijos X skyrius, įtvirtina tik vieną administracinių – teritorinių vienetų lygmenį – vietos savivaldą. Skyriuje numatomos savivaldybių įkūrimo, jų veiklos sąlygos, kompetencija, santykiai su valstybės valdžia, savivaldos nepriklausomybės nuo centrinės valdžios garantijos tiek valdymo, tiek ir finansų prasme, taip pat netiesiogiai akcentuojamas savivaldos veiklą reglamentuojantis subsidiarumo principas. Tačiau gan svarbia teritorinio valdymo konstitucine nuostata autorius laiko tai, jog Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 140 straipsnis išakmiai nurodo vietos valdžios sutikimo gavimą, Vyriausybei siekiant pavesti savivaldybėms tam tikrus valstybei svarbius uždavinius ar įgyvendinant valstybės funkcijas savivaldybėje. Ši nuostata ir šiandienai yra gana keblus Slovėnijos konstitucinės teisės klausimas, nes tokio sutikimo gavimo

---

<sup>34</sup> D. Kos, *Local Development and Socio-Spatial Organization, Local Government and Public Service Reform Initiative*. – Hungary, 2000, p. 16

<sup>35</sup> Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 15 d. nutarimas U-I-225/96 // *Official Gazette of the Republic of Slovenia*. – 1998, No. 13/98

procedūra yra nepakankamai apibrėžta, be to iš esmės tai yra kompetencijos padalinimo tarp šių dviejų valdymo lygmenų klausimas, kuris nuolat kelia nemažai teisinių diskusijų, patenkančių netgi į Konstitucinio Teismo jurisdikciją. Tačiau tokios nuostatos įtvirtinimas aiškiai nurodo, jog valstybės teritorinio valdymo pagrindiniu lygmeniu laikytini iš savivaldos teisės, o ne valstybinio valdymo pagrindu formuojami administraciniai – teritoriniai vienetai. Kitaip tariant Konstitucijoje numatyti regionai yra ne kas kita, kaip antrasis vietos savivaldos lygmuo, o šalies valdymą galima priskirti koordinacinio teritorinio valdymo modeliui, kuris iš esmės skiriasi nuo Lietuvoje taikomo hierarchinio koordinacinio valdymo modelio.

Vietos valdžios sistemos egzistavimas yra vienas iš svarbiausių Slovėnijos Konstitucijoje įtvirtintų principų, liečiančių šalies valdymo organizavimą. Tad dar 1992 metų pradžioje buvo parengtas reformos modelis, perėmęs kai kuriuos Skandinavijos bei Vokietijos administracinio – teritorinio valdymo elementus, skirtingai nei Lietuvoje pritaikyto grynai skandinaviškojo modelio. Pasirengimas pačiai reformai užtruko dar beveik dvejus metus, o reformai reikalingų įstatymų svarstymas tapo politinių debatų ir ekspertų nuomonių reiškimo objektu. Galiausiai 1993 metų pabaigoje buvo priimtas Vietos savivaldos įstatymas ir pradėtas reformos įgyvendinimas, tikslu sukurti naujas savivaldybes, pakeičiant dar nuo Jugoslavijos egzistavimo „paveldėtas“ senąsias savivaldybes, kurios tiesiog perėmė ankstesniųjų komunų (communes) funkcijas. Taip pat buvo siekiama sukurti administracinės sritis. Tačiau pradėjus reformą susidurta su gana netikėta problema: pagal Slovėnijos Konstituciją bet kokie teritoriniai pasikeitimai privalo būti sprendžiami tik referendumo keliu, kitaip tariant esant aiškiam ir tiesioginiam tautos pritarimui. Žmonių nuomonė numatytajai administracinei – teritorinei reformai pasirodė beesanti kritiška, ko pasekoje reforma sužlugo. Šalies valdžiai beliko du keliai – pakartotinis referendumas arba laikinas reformos atidėjimas. Buvo suvokta, jog žmonių nuomonę pakeisti bus gana sunku, tad reformos vykdymas buvo atidėtas keletui metų, paliekant dar nuo valstybės atkūrimo veikiančią neefektyvą teritorinio valdymo modelį, kurį sudarė du lygmenys:

- Centrinis valdžios lygmuo.
- Vietos savivaldos lygmuo, įgyvendinant savivaldą pakankamai nedideliuose ir finansiškai silpnuose teritoriniuose vienetuose – savivaldybėse.

Tokiu būdu nuo pat nepriklausomybės atkūrimo valstybės valdžios funkcijų paskirstymas vyko tik tarp centrinės ir vietos valdžios, - vadinasi valdžios sistema, kaip ir Lietuvoje iškart po nepriklausomybės atkūrimo, iš esmės buvo centralizuoto pobūdžio. Numatytosios reformos vienas iš esminių tikslų kaip tik ir buvo griežtas valdžios ir savivaldos institucijų funkcijų atskyrimas, siekiant racionalaus valdymo tikslų.

Apibūdinant pirmąjį mėginimą reformuoti šalies valdymo sistemą, autorius teigia, jog reformai nebuvo pakankamai pasirengta, numatytasis „Europietiškos“ savivaldos modelis pasirodė nepriimtinas. Valstybės siekis moderniai perskirstyti galias buvo pagrįstas neatsižvelgiant į valstybės sukūrimo prielaidas.

### **3.2. Valdymo organizavimas 1993 – 1996 metais**

Antruoju mėginimu reformuoti šalies valdymo lygmenis galima laikyti tai, jog 1994 metais Slovėnijos parlamentas, vadovaudamasis Europos Vietos savivaldos chartija, priėmė įstatymą kuriuo buvo naujai sukurtos 147 savivaldybės. Tad iki 1997 metų Slovėnijos administracinio – teritorinio valdymo sistema nusistovėjo šiek tiek kitokia nei Lietuvoje.

Teritorinė reforma, kurios metu atsižvelgiant į gyventojų prašymą buvo sukurti nauji savivaldos vienetai, nuo pat pradžios nedavė teigiamų rezultatų – ekonomiškai silpnos savivaldybės tik pablogino padėtį. Kvalifikacijos trūkumas organizuojant savivaldos valdžią, koordinacijos stoka tarp valstybės ir savivaldybių leido daryti išvadą, jog dar viena reforma šalies mastu yra būtina, nes pradėtoji reforma iš esmės nepasiekė savo tikslų, o greičiau pasitarnavo savivaldybių įtakos didinimui bei centralizacijos stiprinimui<sup>36</sup>. Naujai sukurti 58 administraciniai šalies dariniai taipogi nedavė laukiamų rezultatų siekiant decentralizuoti šalies valdžią, nes praktiškai nepasiteisino.

Skirtingai nei Lietuvoje, Slovėnijos Respublikoje nesusiformavo valstybinis valdymas vietose (stambesniuose administraciniuose dariniuose). Tik ministerijų padaliniai, veikiantys tam tikrose teritorijose galėjo atlikti kai kurias valdymo funkcijas, tačiau tokie instituciniai vienetai buvo griežtai pavaldūs centrinei valdžiai ir jos institucijoms (ministerijoms). Ministerijos kompetencijai priklausė spręsti kokią teritorijos dalį priskirti vienam ar kitam teritoriniam padaliniiui – tokiu būdu buvo įgyvendinamas tik horizontalus pavaldumas, minėtieji padaliniai neturėdavo įtakos vieni kitų veiklai.

Kadangi kai kurios valstybės funkcijos buvo deleguotos savivaldybėms, susidarė ryšiai tarp ministerijų ir jų padalinių bei savivaldybių. Gana keistokai atrodė ir tai, jog savivaldybėse ministerijų funkcijos buvo dubliuojamos, pavyzdžiui Vidaus reikalų ministerijos funkcijas savivaldybių lygmeniu vykdavo savivaldybės vidaus reikalų departamentas. Pačios ministerijos veikla daugiau buvo siejama su tam tikros srities klausimus liečiančių instrukcijų leidimu bei savivaldybės teisės aktų kontrole, ką numatė Administracinės veiklos įstatymas. Kontrolės funkcijos atlikimą autorius prilygina su Lietuvoje tuo laikotarpiu veikusio Vyriausybės atstovo veikla, tik Slovėnijos atveju vietos savivaldos kontrolė buvo daug silpnesnė,

---

<sup>36</sup> LGI/OSI. Local Development and Socio-Spatial Organization - <http://lgi.osi.hu/publications/2000/28/LDASSO.PDF>, 2005 11 17



nes ministerijos neturėjo tiesiogiai įtvirtintos galimybės panaikinti savivaldybės leidžiamus teisės aktus ar sustabdyti jų galiojimą, tuo tarpu Vyriausybės atstovas Lietuvoje turėjo teisę sustabdyti ginčytino sprendimo vykdymą. Taip pat pažymėtina, jog savivaldybės teisės aktų įgyvendinimą galėjo sustabdyti Vyriausybė, ministerijos prašymu apskūsdama tokį aktą Konstituciniam Teismui. Ministerijos turėjo teisę reikalauti panaikinti ginčytiną aktą arba reikalauti vykdyti Vyriausybės nutarimą, tačiau savivaldos institucija galėjo neatsižvelgti į tokį reikalavimą, motyvuojant, jog tai liečia jos vidaus reikalus.

Kitokių decentralizuotos valdžios funkcijų įgyvendinimo institucijų Slovėnijos Respublikoje nebuvo suformuota. Pagrindinė to priežastimi galima būtų įvardinti Konstitucijoje numatytus tik du jau minėtuosius valdžios lygmenis – centrinę valdžią ir vietos savivaldą. Bet koks mėginimas įvesti vidurinių valdžios lygmenį visų pirma susiduria su reikalingumu pakeisti Konstituciją, o tai ilgas ir sudėtingas procesas daugelio demokratinių valstybių teisėje. Kol kas Konstitucija buvo keičiama tik tris kartus: įteisinant šalies narystę NATO organizacijoje, liberalizuojant privačios nuosavybės įsigijimą, keičiant rinkimų sistemą.

Tolimesnei analizei tikslinga apžvelgti egzistuojančią vietos valdymo teisinę bazę. Teisės aktų analizė leidžia daryti išvadą, jog Slovėnijos Respublikos Konstitucijos V skyrius bei 121 straipsnis nustato vietos valdymo sistemos funkcionavimo konstitucinius pagrindus, kurie detalizuojami šiuose įstatyminio lygmens juridiniuose aktuose:

- Vietos savivaldos įstatyme.
- Savivaldybių įkūrimo ir jų ribų nustatymo procedūros įstatyme.
- Vyriausybės įstatyme.
- Ministerijų veiklos kompetencijos ir organizacinės struktūros nustatymo įstatyme.
- Valstybės funkcijų priskyrimo įstatyme.

Slovėnijos Respublikos Konstitucijos V skyrius apibrėžia valstybės administracinių – teritorinių lygmenų sistemą, nustatydamas, jog pagrindinis vienetas yra savivaldybė, kurios ribos nustatomos įstatymu, ir tik esant tos teritorijos piliečių pritarimui referendume išreikšta valia (139 straipsnis). Skirtingai nei Lietuvoje, vietos bendruomenėms suteikiama teisė bendrų interesų pagrindu jungtis į stambesnius junginius ar net tam tikrus regionus (143 straipsnis). Sutarus su tokiu teritoriniu junginiu, valstybė gali patikėti tam tikrų funkcijų ir uždavinių atlikimą, kitaip tariant įsikišti į tokios bendruomenių grupės veiklą. Kartu privaloma nustatyti tvarką, pagal kurią nustatomas tokių bendruomenių dalyvavimas sprendžiant tam tikrus valstybės kompetencijai priklausančius klausimus ir valstybei pavedant juos minėtų bendruomenių kompetencijai. Tokią tvarką nustato Vietos savivaldos įstatymas, priimtas 1993 metais, numatantis tris tikslų grupes tokiam atvejui:

1. Skatinti ekonominei, socialinei ir kultūrinei regionų gerovei.

2. Respublikos interesų, liečiančių regionus ir savivaldybes įgyvendinimui.

3. Valstybės administracinių sprendimų palengvinimas, šių sprendimų efektyvumo padidinimas, galimybė juos greičiau taikyti.

Gana įdomiai Konstitucijoje nustatomi valstybės ir vietos savivaldos tarpusavio santykiai. 140 straipsnio analizė leidžia teigti, jog valstybė į vietos valdžios reikalus gali kištis tik esant savivaldybės ar bendruomenės tiesioginiam sutikimui. Toks leidimas suteikia teisę valstybei pavesti tam tikrų funkcijų atlikimą žemiausiajam valdžios lygmeniui, tačiau kartu turi būti užtikrinamas tokiam funkcijų atlikimui būtinas finansinis pagrindas. Tas pats straipsnis įtvirtina valstybinės valdžios privalomą tokių pavestų funkcijų įgyvendinimo kontrolę. Konstitucijos 144 straipsnis įtvirtina tiesioginę valstybinės valdžios pareigą prižiūrėti savivaldos bendruomenių valdžios teisėtumą. Šią konstitucinę nuostatą papildė 88 Vietos savivaldos įstatymo straipsnis, priskiriantis tokią priežiūrą Vyriausybės ir ministerijų veiklai. Kartu šiame įstatyme įtvirtinama ministerijų pareiga bendradarbiauti ir teikti visokeriopą paramą. Tokiu būdu minėtosios institucijos ne tik atlieka teisės aktų konstitucingumo ir teisėtumo kontrolę, bet ir prižiūri savivaldybių administracinių institucijų veiklą. Tačiau pažymėtina, jog tokios priežiūros galimybė nesuteikia teisių ir galių anuliuoti ar pakeisti savivaldos institucijų sprendimų – tokią teisę turi tik Konstitucinis Teismas arba administraciniai teismai. Tad Vyriausybė vienos iš ministerijų pasiūlymu gali kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu sustabdyti savivaldybės aktų įsigaliojimą. Pačių ministerijų įsakymai savivaldybėms tapo privalomi, ir neįgyvendinant pavestųjų funkcijų, kompetentinga ministerija pavestus uždavinius įgyvendina savivaldybės sąskaita, tačiau tai daugiau siejama su pagrindinių gyvenimo sąlygų užtikrinimu<sup>37</sup>. Savo ruožtu, savivaldos lygmens institucijoms suteikiama teisė užginčyti Konstituciniame Teisme tokios priežiūros institucijos nurodymus ir sprendimus, jei tai riboja jos autonomijos teisę, numatytą Konstitucijoje ir įstatymuose.

Vietos savivaldos įstatymas yra pagrindinis įstatyminio lygmens teisės aktas, reguliuojantis vietos valdžios formavimą ir veikimą. Parlamentas šį aktą priėmė 1993 gruodžio 13 dieną, dokumento pakeitimų skaičius taip pat nėra labai didelis (7), kas rodo gana efektyvų sistemos funkcionavimą. Šiuo metu ruošiamas aštuntasis pakeitimas, susijęs su regioninės politikos formavimu.

Konstitucijos ir įstatymų nustatytose ribose Slovėnijos savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai. Pagrindinis kriterijus, kuriuo atskiriama savivaldos lygmens ir valstybinės valdžios lygmens kompetencija, yra gana griežtokia konstitucinė nuostata, teigianti, jog viskas ką gali savivaldybės tvarkyti pačios ir kas liečia jos piliečius yra pačios savivaldybės kompetencija. Tai praktiškai apima viską, kas liečia pagrindinių gyvenimo sąlygų užtikrinimą.

<sup>37</sup> Decentralization: experiments and reforms. Edited by Tamas M. Horvath. – OSI/LGI, 2000, p. 391

Analizuojant administracinio – teritorinio valdymo organizavimo modelį nagrinėjamu laikotarpiu, būtina išskirti ir Konstitucinio Teismo įtaką. Slovėnijos Konstitucija nurodo šios institucijos vieną iš veiklos sričių - pavaldumo ir kompetencijos ginčų sprendimas tarp valstybės ir vietos bendruomenių bei tarp pačių bendruomenių. Būtent ši konstitucinė nuostata tapo labai reikšminga analizuojamu laikotarpiu įgyvendinant savivaldos teisę, nes Konstitucinis Teismas, pasisakydamas dėl kylančių problemų, ne tik atliko formalią teisės aktų kontrolę, bet ir įtakojo šių aktų keitimą. Apžvelgiant šios institucijos nutarimus nuo pat valstybės įkūrimo autorius teigia, jog daugumoje atvejų pagrindai, dėl kurių kreipiamasi į šią instituciją yra:

- Konstitucinių nuostatų dėl savivaldybės, kaip teritorinio – administracinio vieneto įsteigimo ir jungimosi į stambesnius junginius problemos, bei su tuo susiję vykdomosios valdžios teisės aktai (Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo nutarimai Nr. U-I-90/94, U-I-183/94, U-I-301/98, U-I-304/94).
- Konstitucijos nuostatų, liečiančių vietos valdžios lygmens kompetencijos klausimus aiškinimas (Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. U-I-58/95).
- Teritorinių vienetų ir jų ribų nustatymo, keitimo ir pavadinimo problemos (Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. U-I-304/94).
- Savivaldos lygmens institucijų priimtų teisės aktų atitikimas konstitucijai (Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. U-I-416/98).

### **3.3. Administracinio – teritorinio valdymo įgyvendinimas 1997 – 2005 metais**

Administraciniai – teritoriniai šalies vienetai ir juose veikianti valdžios sistema yra bene svarbiausia šalies piliečių suvokiama valdžia. Jei šis valdžios lygmuo yra neracionaliai organizuotas, jo veikla sunkiai suvokiama - kitaip tariant nepasiekiamas jos pagrindinis tikslas – priartinti valdžią prie žmonių. Nebeaiški lieka ir tokio valdžios lygmens reikalingumo prasmė. Toks požiūris tapo viena iš esminių prielaidų, kodėl Slovėnijos valdžia 1997 metais parengė dar vieną šalies administracinių vienetų reorganizavimo ir pertvarkymo projektą. Projekto tikslai buvo paremti dar 1996 metais atlikto tyrimo rezultatais, rodančiais, jog vietos valdymo sistema reikalauja skubaus atnaujinimo ir modernizavimo tam, kad valdžia priartėtų prie žmonių ir paprastiems piliečiams teikiamos paslaugos būtų kokybiškesnės. Taip pat labai svarbiu reformos faktoriumi galima laikyti Slovėnijos pasirengimą narystei ES, nes vienas iš esminių reikalavimų narystei buvo vietos valdymo reforma šalyje ir regioninės politikos įgyvendinimas. Reformos trukmė buvo numatyta trejiems metams. Tad 1998 metais Lietuvos ir Slovėnijos valstybių pradėtosios administracinės – teritorinės reformos yra gana panašios savo kai kuriais tikslais ir užduotimis, numatyta reformos trukme, ir tuo, jog abiejose šalyse jos nėra pabaigtos.

Didžiausias dėmesys analizuojamu laikotarpiu tiek Lietuvoje, tiek ir Slovėnijoje teko pasirengimui ES narystei ir jai būtinų reikalavimų įgyvendinimui, iš kurių abiem šalims svarbiausiuoju tapo regioninės politikos „įvedimas“ ir subsidiarumo principo taikymas. Kaip ir Lietuvoje, regionų reikalingumas buvo ilgalaikių studijų, lyginimo su kitų šalių patirtimi rezultatas. Vieni iš pagrindinių apsisprendimo kriterijų buvo 2001 metų Regionų ir Vietos valdžios kongreso rekomendacija nr. 89 ir 2002 metais ratifikuotoji Konvencija „Dėl pasienio bendradarbiavimo tarp teritorinių bendrijų ir valdžios organų“, reglamentuojanti regionų bendradarbiavimo formas. Apibendrinant galima teigti, jog regionų formavimo reikalingumas šalyje valstybinės valdžios, o ne savivaldos lygmenyje buvo paremtas tokiomis nuostatomis:

- Konkurencija integracijos į ES procese.
- Subsidiarumo principo įgyvendinimu.
- Regioninio identiteto kūrimu, kurio pagrindu regionai konkuruotų tarpusavyje.<sup>38</sup>

Vyriausybei suvokiant, jog ankstesniosios teritorinės reformos neduoda laukiamų rezultatų, o savivaldos lygmens valdžiai vis stiprėjant, viduriniojo valdžios lygmens vieneto – regiono sukūrimas tapo vienintele išeitimi siekiant perskirstyti valdžios galias, apriboti savivaldos stiprėjimą. Kadangi konstituciškai įtvirtinta savivaldos teisė leido piliečiams imtis iniciatyvos siekiant realizuoti šią teisę, savivaldos vienetų savarankiškumas tapo gana nemaža kliūtimi įgyvendinant valstybės funkcijas. 1998 metais papildomai piliečių iniciatyva sukūrus dar 37 savivaldybes ir joms įgyvendinant konstitucinę teisę jungtis į stambesnius vienetus – regionus, pastarųjų egzistavimas ir reguliavimas tapo svarbus ir visos valstybės mastu. Institucinės sistemos reformos reikalingumas, kurios metu būtų kuriama dviejų lygių vietos savivaldos sistema, regioninės plėtros vystymas taip pat įtakojo siekį kurti sklandžiai veikiančią valdymo sistemą, kurios pagrindas – decentralizuota institucijų veikla. Tad buvo suvokta, jog regionų sukūrimas, jų ribų nustatymas valstybinės valdžios lygmenyje yra labai svarbūs šalies regioninės, o kartu ir teritorinės politikos elementai.

Slovėnijos teritorijos įvairovė leidžia teigti, jog šalyje kuriamos regioninės politikos pagrindas yra istoriniai – etniniai regionai, todėl regioninės politikos atžvilgiu ES reikalavimai struktūrinei paramai buvo sunkiau įgyvendinami, kas taipogi įtakojo pasikeitimų reikalingumą.

Kaip ir Lietuvos atveju, regioninės politikos „įvedimas“ į šalies gyvenimą Slovėnijos Respublikoje trunka jau keletą metų, ir vis dar palieka daug neaiškumų regionų sukūrimo atžvilgiu. Viduriniojo lygmens sukūrimo būtinumas, vietos savivaldos vienetų nenoras persitvarkyti ir palyginus silpnos finansine prasme savivaldybės vis dar neleidžia apsispręsti dėl valstybės reguliuojamų regionų sukūrimo šalyje.

---

<sup>38</sup> Ravbar M. Regional development in the regional division of Slovenia - [www.zrcsazu.si/giam/zbornik/Ravbar\\_44\\_1.pdf](http://www.zrcsazu.si/giam/zbornik/Ravbar_44_1.pdf), 2005 11 20

Teisės aktų lygmenyje svarbiausias dokumentas regioninės politikos įgyvendinime yra Regionų įstatymo projektas. Regionų įstatymo 1998 metų projekto analizė leidžia teigti, jog būsimieji regionai savo veikla ir kompetencija bus labai panašūs į Lietuvos regionus (apskritis). Tačiau pažymėtina, jog planuojamas regiono valdymas Slovėnijoje bus skirtingas nei apskrities valdymas Lietuvoje. Pagrindinis skirtumas – Slovėnijos analogas bent jau pagal 1998 metų Regionų įstatymą bus valdomas regiono tarybos, regiono komiteto ir regiono administracijos direktoriaus, o kai kuriuose šio įstatymo projektuose siūloma netgi tiesiogiai rinkti regiono prezidentą. Pirmieji du valdymo organai irgi tapo diskusijų objektu, siekiant nustatyti atstovų rinkimą į juos. Tačiau šis įstatymas taip ir nebuvo priimtas, nes susidurta su būtiniais Konstitucijos pakeitimais ir jų problematika. Pagal minėtąjį teisės aktą, numatoma pagrindinė regionų funkcija turėtų būti valstybės ir savivaldybių perduotos kompetencijos vykdymas subsidiarumo pagrindu. Slovėnijos Respublikos atveju regionas yra konstitucinė kategorija, tačiau pagrindu laikytina iš tautos kylanti savivaldos teisė. Vietos savivaldos skirsnyje Konstitucijoje regionas išskiriamas kaip antrasis vietos savivaldos lygmuo, jis yra labiau konkretizuotas nei Lietuvos Konstitucijoje nurodomi aukštesnieji administraciniai vienetai. Įvertinus kitų valstybių konstitucijas, galima teigti, jog regionas yra būtinas Slovėnijos vietos valdžios lygmuo<sup>39</sup>. Tačiau pagrindinė problema yra jau minėtasis Slovėnijos Konstitucijos nelankstumas, neleidžiantis įgyvendinti valstybinės valdžios regionuose jau keletą metų. Konstitucinių pataisų projektas šiuo metu yra parengtas, jo pagrindu turėtų būti pakeista Respublikos Konstitucija siekiant įteisinti valstybės, o ne vietos savivaldos valdžios atliekamą viduriniojo valdymo lygmens – regionų formavimą. Tokiu būdu norima atsieti savivaldybių veiklą ir regioninę šalies politiką. Tokia Vyriausybės pozicija yra aiškus ir tikslingas siekis decentralizuoti šalies valdymą. Pakeistus Konstituciją, būtų pradedamas naujas valdymo reformos etapas, kuriam Vyriausybė jau yra pasirengusi – Vietos savivaldos biuras yra numatęs būsimų pertvarkymų metmenis.

Vyriausybės pasiūlytieji konstituciniai pakeitimai formuojant dviejų lygių valdymo sistemą yra ypač svarbūs. 143 straipsnio pakeitimai leis įgyvendinti privalomą kelių savivaldos lygmens subjektų sujungimą į regiono lygmens valstybės valdžios reguliuojamus teritorinius vienetus, kas yra svarbu efektyviam decentralizacijos ir ypač subsidiarumo principo įgyvendinimui visuose teritorinio – administracinio valdymo lygmenyse, taip pat siekui geriau įsisavinti ES paramą. 121 straipsnio pakeitimai leistų įkurti vietos valdžios lygmenį, galintį perimti dalį valstybės administracinės veiklos. 140 straipsnio pakeitimas leistų perduoti tam

---

<sup>39</sup> Regions: A Second Tier of Local Self-Government in the Republic of Slovenia: Current situation and Outlook - <http://www.mnz.si/en/upl/urloksam/region/region.htm>, 2005 11 02

tikrus valstybės įgyvendinamus uždavinius vietos savivaldos valdžios lygmeniui, neatsižvelgiant į dabar galiojančių savivaldybių pritarimą tokios veiklos perdavimui.

Numatytieji konstituciniai pakeitimai yra tik pradžia sudėtingo ir ilgo proceso, kuris jau prasideda. Konstitucinė komisija turi parengusi konstitucinių pakeitimų įstatymus, kurie turės būti patvirtinti 2/3 balsų parlamente. Šalyje įvedus regioninio valdymo lygmenį laukia ilgas ir sudėtingas minėtojo lygmens ir savivaldos lygmens kompetencijos derinimas, subsidarumo principo taikymas, tačiau neabejotina, jog administracinis – teritorinis valdymas Slovėnijos Respublikoje taps labai panašus į Lietuvoje taikomą modelį.

## IŠVADOS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje teritorinio valdymo klausimams reglamentuoti skirtas X skirsnis – “Vietos savivalda ir valdymas”. Svarbiausio šalies įstatymo X skirsnyje savivaldos teisei yra skiriamas didesnis dėmesys, tuo tarpu vietinio valdymo nustatoma tik instituto forma, pačią valdymo tvarką nusakanti 123 straipsnio pirmąja dalimi ir paliekanti turinį nustatyti įstatymų vykdomajai valdžiai. Turinio reikalavimai yra aiškiai paskirti vienai iš trijų valstybės valdžios funkcijų vykdyti – įgyvendinti įstatymus. Tai rodo, kad Lietuvoje yra :

- Konstituciniai teritorinio valdymo pagrindai.
- Teisinės prielaidos taikyti abi teritorinio valdymo formas, t.y. tiek vietos savivaldą, tiek valstybinį vietos valdymą.

2. Vietos valdymas yra valstybinio valdymo (t.y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose. Yra laikomasi nuomonės, kad vietos valdymas – tai valstybinio valdymo (vykdomosios valdžios) organinė dalis, jos tęsinys vietose. Dažnai tai apibūdinama kaip valdžios dekoncentracija, t.y. centrinės valdžios įgaliojimų dalinis perkėlimas į vietas – administracinius – teritorinius vienetus.

3. Konstitucijoje įtvirtinti vietos valdymo Lietuvoje pagrindai yra atskleisti ir sukonkretinti Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme ir Apskritis valdymo įstatyme, kurių analizė leidžia teigti, jog apskritis yra pagrindinė konstitucinio vietos valdymo įgyvendintoja. Apskričių viršūninkų institucijas, atsižvelgiant į jų kompetenciją, galima laikyti svarbiausiomis vykdomąją valdžią įgyvendinančiomis institucijomis apskrityse. Jos įpareigtos spręsti didžiąją dalį viešojo gyvenimo klausimų. Ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrinių padalinių, funkcionuojančių apskrityse, kompetencija yra daug siauresnė ir ne tokia reikšminga.

4. Laikotarpį nuo 1992 iki 1995 metų galima pagrįstai pavadinti naujos įstatyminės bazės, sudariusios teises prielaidas Lietuvoje sukurti vietos valdymo institucinę sistemą, rengimo laikotarpiu. Tačiau esminiai pokyčiai apskritis valdyme vyko prasidėjus administracinei – teritorinei reformai, kai siekiant nepakankamai apsibrėžtų tikslų buvo daugelį kartų keičiami apskritis struktūrą, veiklą, kompetenciją bei santykius su kitais valdymo lygmenimis reglamentuojantys teisės aktai. Šie pokyčiai atspindi įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių norą optimizuoti šalies valdymą remiantis Vakarų valstybių patirtimi bei ES reikalavimais.

5. 1995 metais Vyriausybei paskyrus apskričių valdytojus, pagrindinis tikslas buvo valstybės funkcijų decentralizavimas. Tačiau apskritis valdymą reglamentuojančių teisės aktų analizė leidžia daryti prielaidą, jog daugeliu atveju vyko minėtųjų funkcijų centralizavimas

nustatant ne tik teisės norminiuose aktuose, bet ir Konstitucijoje nenumatytus teisinius santykius tarp vietos valdymo institucijų ir vietos savivaldos lygmens. Valdymo centralizavimo tendencija išlieka ir naujausiuose Vyriausybės teisės aktuose, tačiau ji gali būti pateisinama siekiu efektyviau suteikti paslaugas gyventojams.

6. Subsidiarumo principas reikalauja, kad visuomeninių įsipareigojimų vykdymas turi būti priskirtas arčiau piliečių esančioms valdymo institucijoms, o aukštesniam valdymo lygmeniui perduodamos tos funkcijos, kurių negali atlikti žemesnio lygmens valdžia. Tačiau kol kas Lietuvoje subsidiarumo principas nėra tinkamai įgyvendinamas.

7. Teisiškai nėra pakankamai aiškiai nustatytas apskričių viršininkų įgaliojimų pabaigos momentas. Vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymu, galima daryti prielaidą, jog apskričių viršininkų įgaliojimai baigiasi kartu su juos į pareigas paskyrusios Vyriausybės įgaliojimais. Todėl iki naujai suformuotos Vyriausybės darbo pradžios jų veikla autoriaus manymu yra neteisėta. Apskrities viršininko teisinio statuso analizė suponuoja tai, kad pagal savo pobūdį šio pareigūno veikla reikalauja nepriklausomumo nuo Vyriausybės veiklos trukmės.

8. Nors ir priimti teisės aktai, detalizuojantys apskričių viršininkų atskaitomybę ir atsakomybę, šis klausimas nėra išspręstas iki galo, nes nustatytosios atskaitomybės tvarkos dažnai nesilaikoma. Atsakomybės išvengimas pasitraukiant iš užimamų pareigų taip pat neturėtų būti toleruotinas kaip teisinės atsakomybės panaikinimo forma.

9. Teisės aktų analizė leidžia teigti, jog nėra aišku kokiais kriterijais remiantis nustatomas atitinkamai apskrities viršininko administracijai būtinas etatų skaičius, nėra juridiškai nustatyti organizacinių vienetų (departamentų ir skyrių) steigimo pagrindai ir jų vidinės organizacijos tvarka.

10. Lietuvos ir Slovėnijos Respublikos – unitarinės valstybės, racionalaus valdymo sumetimais valdymą organizuojančios konstitucijose numatytuose teritorinio valdymo lygmenyse. Tik valstybių teritorinė struktūra padeda vykdyti su demokratinės valdžios organizavimu susijusius du pagrindinius uždavinius:

- Dekoncentruoti valstybės valdymą.
- Decentralizuoti valstybės valdymą.

Šioms valstybėms, kaip Europos Sąjungos narėms, svarbus yra jos teritorinio valdymo reikalavimų vykdymas, iš kurių svarbiausi yra regioninės politikos taikymas bei subsidiarumo principo įgyvendinimas.

11. Slovėnijos Respublikos Konstitucijoje teritorinio valdymo klausimams reglamentuoti skirtas V skyrius, nustatantis dviejų pakopų administracinio – teritorinio valdymo sistemą. Daugiausiai dėmesio Konstitucijos kūrėjai skyrė centralizuotam valstybės valdymui ir vietos savivaldai, kuri yra pagrindas teritorinių vienetų valdymui. Tačiau pilietinė visuomenė, teisinės



minties ir kylančios teisinės kultūros lygis įtakoja viduriniojo valstybės valdymo lygmens reikalingumo bei šio valdymo konstitucinio įtvirtinimo poreikį.

12. Slovėnijos Respublikos Konstitucija iš esmės įtvirtina skirtingą nei Lietuvoje – koordinacinio teritorinio valdymo modelį, kuriam būdinga iš savivaldos teisės kylanti žemesniųjų administracinių vienetų autonomija. Tačiau įgyvendinama konstitucinė teisė jungtis į stambesnius savivaldos darinius leidžia teigti, jog šie dariniai sudaro antrąjį šalies valdymo lygmenį, kuriam būdinga ganėtinai silpna valstybinio valdymo įtaka. Teisės aktų analizė leidžia autoriui daryti išvadą, jog tokia sistema yra ydinga, nes dubliuojamos kai kurios valstybės institucijų funkcijos, kyla kompetencijos problemos, savivaldos institucijų kontrolė efektyvi tampa tik esant Konstitucinio Teismo nutarimams šioje srityje, netolygiai vystosi šalies teritoriniai dariniai.

13. Regionų sukūrimas, jų ribų nustatymas valstybinės valdžios lygmenyje yra labai svarbūs Slovėnijos Respublikos regioninės, o kartu ir teritorinės politikos elementai. Konstitucinių pataisų projektas šiuo metu yra parengtas, jo pagrindu turėtų būti pakeista šalies Konstitucija siekiant įteisinti valstybės, o ne vietos savivaldos valdžios atliekamą viduriniojo valdymo lygmenį – regionų formavimą. Tad savo projektuojama veikla ir kompetencija būsimieji regionai labai panašūs į Lietuvos regionus (apskritis).

Remiantis padarytomis išvadomis galima teigti, jog iškeltoji hipotezė yra teisinga – Lietuvos ir Slovėnijos Respublikų konstituciniai vietos valdymo pagrindai yra išdėstyti ir sukonkretinti ne vien šalies pagrindiniame įstatyme, bet ir kituose Vyriausybės priimtuose teisės norminiuose aktuose – įstatymuose, nutarimuose.

## SIŪLYMAI

1. Siekiant įgyvendinti subsidiarumo principą, apskritys neturėtų tiesiogiai teikti visiškai jokių paslaugų vietos gyventojams ar vykdyti kitų savivaldybėms priskirtinų funkcijų. Šis klausimas sprendtinas peržiūrint ir naujai nustatant apskrities viršininko kompetenciją Apskrities valdymo įstatyme.

2. Apskrities viršininkas teisine prasme yra valstybės tarnautojas, vadovaujantis valstybinei įstaigai, tad tiesiogiai piliečiams kreiptis į apskrities viršininką nėra pagrindo. Autorius siūlo tobulinti LR apskrities valdymo įstatymą dalimi, reglamentuojančia apskrities viršininko įgaliojimus (12 straipsnio 1 punktas).

3. Tobulinant vietos valdymo veikiančią sistemą, autorius siūlo apskrities viršininko pareigybę arba priskirti prie renkamų konkurso tvarka, arba susieti su tiesioginių rinkimų institutu. Apskričių viršininkų vaidmuo ir jų institucijų veikla valstybės funkcijų įgyvendinimo procese didėja, todėl autorius siūlo apskrities viršininko veiklą atsieti nuo bet kokios politinės veiklos. Tad Apskrities valdymo įstatymas tobulintinas dalimis, reglamentuojančiomis apskričių viršininkų skyrimo ir atleidimo iš pareigų tvarką ir pagrindus (4 straipsnis), įgaliojimų pasibaigimo momentą (4 straipsnis), bei dalimi, reglamentuojančia reikalavimus apskrities viršininkui (4 straipsnis).

4. Vietos valdymo sistemos tobulinimui tikslinga tiksliai nustatyti apskričių viršininkų administracijų departamentų, skyrių ir poskyrių valstybės tarnautojų skaičių (priklausomai nuo apskrities dydžio). Šiuos aspektus turėtų reglamentuoti Vyriausybės nutarimai.

5. Pagrindine apskrities viršininko ir jo administracijos veiklos funkcija autorius siūlo laikyti regioninės plėtros planavimą bei vykdymą. Tokiu atveju apskrities viršininko administracija ir jos vadovas taptų apskrities tarybos vykdomąja institucija.

6. Regionų (šiuo metu tai apskritys) veikloje autorius siūlo taikyti finansinio konkurencingumo aspektą siekiant gauti valstybės paramą regionui. Autoriaus nuomone tai apskritis įgaliotų ne tik racionaliau ir atsakingiau vykdyti savo veiklą, bet ir suteiktų daugiau reikšmės apskrities tarybai, kuri ateityje turėtų tapti konstitucinių vietos valdymo pagrindų įgyvendintoja.

## NAUDOTA LITERATŪRA

Teisės norminiai aktai:

- Lietuvos Respublikos teisės norminiai aktai:
  1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. – 1992, Nr. 33-1014.
  2. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. – 1994, Nr. 101-2015; - 1996, Nr. 55-1293; - 1997, Nr. 21-489; - 1998, Nr. 96-2655; - 1999, Nr. 30-854; - 2000, Nr. 42-1190; - 2001, Nr. 66-2412.
  3. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10, 13, 16, 18, 19 straipsnių pakeitimo ir IV skyriaus pavadinimo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. – 2001, Nr. 104-3702.
  4. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. – 1994, Nr. 101-2015; 1996, Nr. 126-2938; 1997, Nr. 97-2444, 2000, Nr. 92-2886.
  5. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. - 1995, Nr. 3-35.
  6. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymas // Valstybės žinios, - 1996, Nr. 126-2938.
  7. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. – 1994, Nr. 60-1183.
  8. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. – 1999, Nr. 109-3176.
  9. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios.– 1990, Nr. 7-170.
  10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. – 1994, Nr. 82-2411.
  11. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas // Valstybės žinios. – 1998, Nr. 51-1392; 2000, Nr. 113-3616; 2004, Nr. 98-3626.
  12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. – 1994, Nr. 43-772.
  13. Lietuvos Respublikos laikinasis pagrindinis įstatymas // Valstybės žinios. - 1990, Nr. 9-245.

14. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. – 1999, Nr. 66-2130.
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo įstatymas // Valstybės žinios. – 1993, Nr. 28(13).
16. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas // Valstybės žinios. – 1995, Nr. 107-2391.
17. Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas // Valstybės žinios. - 1998, Nr. 32-852.
18. Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymas // Valstybės žinios. - 1996, Nr. 119-2771.
19. Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymas // Valstybės žinios. - 2000, Nr. 92-2883.
20. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas // Valstybės žinios. – 2002, Nr. 123-5558.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl administracinės – teritorinės ir savivaldos reformos pagrindinių principų” // Valstybės žinios. – 1992, Nr. 28-838.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. – 2002, Nr. 57-2312.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“ // Valstybės žinios, – 2002, Nr. 32-1217.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. – 2002, Nr. 32-1216.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos ir apskrities viršininko veiklos ataskaitos formos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. – 2002, Nr. 53-2072.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano” // Valstybės žinios. – 2001, Nr. 37-1250.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Vilniaus apskrities viršininko atleidimo“ // Valstybės žinios. – 2003, Nr. 36-1581.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos regioninės politikos metmenų” // Valstybės žinios. – 1998, Nr. 66-1922.
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl etatų skaičiaus ministerijose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigose ir kitose valstybės institucijose bei įstaigose“ // Valstybės žinios. - 1998, Nr. 7-137.

30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. – 2003, Nr. 61-2804.
- Slovėnijos Respublikos teisės norminiai aktai
    1. Slovėnijos Respublikos Konstitucija // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1991, No. 33/91-I; 1997, No. 42/97; 2000, No. 66/2000; 2003, No. 24/03.
    2. Slovėnijos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Law on Local Self-government) // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1993, No. 72/93, 1994, No. 57/94, 1995, No. 14/95.
    3. Slovėnijos Respublikos administracinės veiklos įstatymas (Law on the Administration) // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1994, No. 67/94.
    4. Slovėnijos Respublikos savivaldybių įkūrimo ir jų ribų nustatymo procedūros įstatymas (Law on the Procedure of Establishment of Municipalities and on the Determining of their Territory) // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1996, No. 44/96.
    5. Slovėnijos Respublikos savivaldybių įkūrimo ir jų ribų nustatymo įstatymas (Law on the Establishment of Municipalities and on the Determining of their Territory) // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1996, No. 44/96.
    6. Slovėnijos Respublikos ministerijų veiklos kompetencijos ir organizacinės struktūros nustatymo įstatymas (Law on the Organization and Jurisdiction of Ministries) // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1994, No. 71/94.
    7. Slovėnijos Respublikos valstybės funkcijų priskyrimo įstatymas (Law on Assuming State Functions) // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1995, No. 29/95.

Kiti teisės aktai ir jų projektai:

1. Europos konvencija "Dėl pasienio bendradarbiavimo tarp teritorinių bendrijų ir valdžios organų" // Valstybės žinios. - 1997, Nr. 33-816.
2. Slovėnijos Respublikos Regionų įstatymo projektas - <http://www.mnz.si/en/upl/urloksam/legisl/pokran.htm>, 2005 11 17.

Konstitucinių teismų nutarimai:

- Lietuvos Konstitucinio Teismo nutarimai:
  1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 "Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos" atitikimo

Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktams, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui“ // Valstybės žinios. – 1996, Nr. 104-2385.

2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo “Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos “a” lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo” atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. – 1998, Nr. 18-435.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 1307 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo projektu“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo (1999 m. gegužės 4 d. redakcija) 7 bei 13 straipsniams ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1998 m. lapkričio 17 d. redakcija) 15 straipsnio 30 punktui“ // Valstybės žinios. – 2001, Nr. 56–1997.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus pramonės įmonių akcijų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 3 bei 8 straipsnių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. - 2001, Nr. 102-3636.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 5

straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. Spalio 12 d. Redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. Spalio 12 d. Ir 2001 m. Rugsėjo 25 d. Redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. Spalio 12 d. Ir 2001 m. Lapkričio 8 d. Redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. – 2003, Nr. 19-828.

6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų Įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo Papildymo 88<sup>1</sup> straipsniu įstatymo 4 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarimo nr. 457 "Dėl Vilniaus Apskritis viršininko atleidimo" atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos Įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos" 9 straipsnio 1 daliai“ // Valstybės žinios. – 2003, Nr. 53-2361.
- Slovėnijos Konstitucinio Teismo nutarimai:
  1. Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. lapkričio 24 d. nutarimas U-I-183/94 // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1994, No. 73/94.
  2. Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gegužės 20 d. nutarimas Nr. U-I-90/94 // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1994, No. 29/94.
  3. Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. birželio 06 d. nutarimas U-I-58/95 // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1995, No. 65/95.
  4. Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. lapkričio 09 d. nutarimas U-I-304/94 // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1995, No. 73/95.
  5. Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. rugsėjo 17 d. nutarimas U-I-301/98 // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1998, No. 67/98.
  6. Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 15 d. nutarimas U-I-225/96 // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 1998, No. 13/98.
  7. Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. kovo 22 d. nutarimas U-I-416/98 // Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 2001, No. 28/01.

### Specialioji literatūra:

1. Andriulis V., Mockevičius R., Valeckaitė V. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918. VI.15–1940. VI.15). – Vilnius, 1996.
2. Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. – Vilnius, Lietuvos Teisės Universitetas, 2003.
3. Astrauskas A. Regioninė politika ir jos įgyvendinimo būdai // Savivaldybių žinios. 2004, Nr. 29(283).
4. Astrauskas A. Vietos savivaldos funkcionavimo teisinis pagrindas 1990 – 1998 metais. Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse: mokslinės konferencijos medžiaga. – Šiauliai, 1999.
5. Bakaveckas A. Apskričių viršininkų institucijos ir kai kurie jų veiklos probleminiai aspektai // Jurisprudencija. – 2003, t. 46(38).
6. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kiti. Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius, 2002.
7. Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. – Vilnius, Eugrimas, 1998.
8. Graužinis A. Lietuvos regioninė struktūra Europos Sąjungos kontekste. Regionų ekonomika ir plėtra: Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. 2001, - Kaunas, Technologija, 2001.
9. Kleponis B. Pasirengimas vietos savivaldos reformai ir jos pirmasis etapas. Savivalda Lietuvoje 1990-1993 metais // Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse: mokslinės konferencijos medžiaga. Šiauliai, 1999.
10. Kūris E. Konstitucija ir jos aiškinimas // Politologija, 1998 nr. 1.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras (I dalis). – Vilnius, Teisės institutas, 2000.
12. Lietuvos Respublikos derybinių pozicijų 21 skyrius "Regioninė politika ir struktūrinės priemonės" – [www.nrda.lt/21\\_skyrius.doc](http://www.nrda.lt/21_skyrius.doc), 2003 04 18.
13. Raišienė A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešoji politika ir administravimas.- 2003, Nr. 4.
14. Štreimikienė D. Regioninė politika Lietuvoje ir Europos Sąjungoje. Regionų ekonomika ir plėtra: Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. 1999, - Kaunas, Technologija, 2001.
15. Urmonas A., Pranevičienė B., Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos // Jurisprudencija, 2002, t. 24(16).
16. 2001 metų Europos Regionų ir Vietos valdžių kongreso rekomendacija Nr. 87 dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje // Savivaldybių žinios. 2001, Nr. 40(162).



17. 2001 metų Europos Regionų ir Vietos valdžių kongreso rekomendacija nr. 89 dėl vietos ir regionų demokratijos Slovėnijoje - [http://www.coe.int/T/E/C/Clrae/\\_5\\_Texts/3\\_Reports\\_country\\_by\\_country/#P803\\_11379](http://www.coe.int/T/E/C/Clrae/_5_Texts/3_Reports_country_by_country/#P803_11379), 2005 11 17.
18. Agenda 2000 Enlargement: composite paper 1999 – Report on progress towards accession by each of the candidate countries. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. (Bulletin of the European Union, Suppl. 2/99).
19. Decentralization: experiments and reforms. Edited by Tamas M. Horvath. OSI/LGI, - 2000.
20. Duff L. The economics of Governments and Markets: new Directions in European Public Policy. – London, Longman Pub. Ltd., 1997.
21. Kos D., Local development and socio-spatial organization, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000, Hungary.
22. LGI/OSI. Local Development and Socio-Spatial Organization - <http://lgi.osi.hu/publications/2000/28/LDASSO.PDF>, 2005 11 17.
23. Ravbar M. Regional development in the regional division of Slovenia - [www.zrc-sazu.si/giam/zbornik/Ravbar\\_44\\_1.pdf](http://www.zrc-sazu.si/giam/zbornik/Ravbar_44_1.pdf), 2005 11 20.
24. Regions: A Second Tier of Local Self-Government in the Republic of Slovenia: Current situation and Outlook - <http://www.mnz.si/en/upl/urloksam/region/region.htm>, 2005 11 02.
25. Шугрина Е. С. Муниципальное право. - Москва, Дело, 2000.

Škutas A. Constitutional elements of local governance: Law Master's work / Supervisor  
Doc. Dr. S. Vidrinskaitė; Faculty of Strategic Management and Politics, Mykolas Riomeris  
university. – Vilnius, 2005, 60 p.

Keywords: local governance, constitution, administrative units, county.

## SUMMARY

The goal of this research is to disclose constitutional elements of local governance. In reference to the second tier – county, the Lithuanian constitution stipulates that the government according to procedures established by law organizes higher level administrative units. The point of analysis is Lithuanian local government concept and system, territorial administrative reforms, relationship between local self-government and the second tier of the state government. The same point of view is used to review and compare Lithuanian and Slovenian territorial administrative organization, implemented in both constitutions. The study although provides analysis of Lithuanian county policy, its formation and implementation prior restoration of independence. Analysis of constitution, laws, government acts and institutions presumes that constitution only provides the basic elements for local government. The work gives some streamlines about better implementation of the county governance – legislative basis improvement, higher liability to the work results.

## PRIEDAI

### 1 PRIEDAS

### EUROPOS ŠALIŲ TERITORINIS – ADMINISTRACINIS SUSKIRSTYMAS

<b>Valstybė</b>	<b>Regionai</b>	<b>Vidurinis lygmuo (Valdymas vietose)</b>	<b>Lokalinis lygmuo</b>
Austrija	9 žemės	-	2347 savivaldybės
Belgija	3 regionai	10 provincijų	589 komunos
Danija	-	14 regionų	275 komunos
Suomija	1 autonominis regionas	19 regionų	455 komunos
Prancūzija	26 regionai	100 departamentų	36433 komunos
Vokietija	16 žemių (vok. Länder)	426 apskričių (vok. Kreis)	16068 bendruomenės
Graikija	-	-	359 gr. demoi 5562 gr. koinotikes
Italija	20 regionų	95 provincijos	8066 komunos
Airija	4 regionai (angl. Region)	26 grafystės	83 savivaldybės 5 miestų sąjungos
Liuksemburgas	-	-	118 komunų
Nyderlandai	-	12 provincijų	633 savivaldybės
Portugalija	2 autonominiai regionai	-	305 savivaldybės 4220 port. freguesia
Ispanija	17 regionų	50 provincijų	8098 savivaldybės
Švedija	-	23 apskritys	288 komunos
Anglija	5 regionai	56 grafystės	482 savivaldybės

*Šaltinis: Graužinis A. Lietuvos regioninė struktūra Europos Sąjungos kontekste. Respublikinės konferencijos „Regionų plėtra – 2001“ pranešimų medžiaga. – Kaunas, Technologija, 2001 p. 145*

**VALSTYBINIAI ADMINISTRACINIAI – TERITORINIAI VIENETAI  
CENTRINĖJE IR RYTŲ EUROPOJE (1999)**

Šalis	Savivaldybių skaičius	Apygardos		Apskritys/Regionai	
		Valdžios vienetai	Administraciniai vienetai, vykdantys valstybinę valdžią	Vadžios vienetai	Administraciniai vienetai, vykdantys valstybinę valdžią
<b>Estija</b>	254	-	-	-	15 + 6 Respublikos miestai
<b>Latvija</b>	563	-	-	26	-
<b>Lietuva</b>	56	-	-	-	10
<b>Lenkija</b>	2483	373	-	16	16
<b>Čekija</b>	6230	-	73	13	-
<b>Slovakija</b>	2875	-	79	-	8
<b>Bulgarija</b>	3131	-	-	19 + sostinė	19 + sostinė
<b>Slovėnija</b>	192	-	-	-	58

Šaltinis: *Decentralization: experiments and reforms. Edited by Tamas M. Horvath. – LGI/OSI, 2000, p. 47*