

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

Oksana KASPERAVIČIŪTĖ

**LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOS NORMŲ,
REGLAMENTUOJANČIŲ VIETOS SAVIVALDĄ IR VALDYMĄ,
ĮGYVENDINIMAS**

Magistro darbas

Šiauliai, 2010

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

Oksana KASPERAVIČIŪTĖ

**LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOS NORMŲ,
REGLAMENTUOJANČIŲ VIETOS SAVIVALDĄ IR VALDYMĄ,
ĮGYVENDINIMAS**

**Magistro darbas
Socialiniai mokslai, vadyba ir verslo administravimas (03S1)
Šaka – viešasis administravimas**

Teigiū, kad magistro studijų baigiamasis darbas, kurį teikiu vadybos studijų programos magistro kvalifikaciniam laipsniui įgyti yra originalus autorinis darbas:

Magistro darbo autorius Oksana Kasperavičiūtė
(vardas, pavardė, parašas)

Vadovas prof. dr. Hendryk Malevski.....
(pareigos, vardas, pavardė, parašas)

Recenzentas doc. dr. Aistė Lazauskienė.....
(pareigos, vardas, pavardė, parašas)

SANTRAUKA

Oksana Kasperavičiūtė

Lietuvos Respublikos Konstitucijos normų, reglamentuojančių vietos savivaldą ir valdymą, įgyvendinimas. Magistro darbas.

Magistro darbo tikslas išanalizuoti vietos savivaldos ir valdymo sampratą, Lietuvos Respublikos Konstitucijos normų įgyvendinimą, konstitucinius reglamentavimo aspektus, kylančias problemas ir sprendimo būdus dėl tiesioginių mero rinkimų, apžvelgti Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos pagrindų keitimo projektus. Šio darbo objektas – Konstitucijos normų, reglamentuojančių vietos savivaldą ir valdymą, įgyvendinimas. Darbo tikslui įgyvendinti buvo išskelti tokie uždaviniai: pateikti vietos savivaldos ir vietos valdymo sampratą mokslinėje bei teisinėje literatūroje; vietos savivaldos institucijų sampratą, įvardinti jų ypatumus; apžvelgti istorinę vietos savivaldos raidą, nustatytą vietos savivaldos institucijų reikšmė tiek valstybės valdyme, tiek vietos savivaldoje; išanalizuoti vietos savivaldą ir vietos valdymą reglamentuojančius teisės aktus, Konstitucinio Teismo nutarimus; įsigilinti į tiesioginių mero rinkimų galimybes bei teisinius aspektus vietos savivaldoje. Pagrindiniai tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, teisinių dokumentų analizė, istorinių duomenų analizė, lyginamoji analizė, anketinė apklausa. Tyrimo hipotezė – Lietuvos Respublikos Konstitucijos normų, reglamentuojančių vietos savivaldą ir valdymą, įgyvendinimui trukdo netobula teisinė bazė (teisės aktų nesuderinamumas, Konstitucinio Teismo sprendimai ir kt.), organizaciniai, politiniai, ekonominiai aspektai. Atlikus tyrimą paaiškėjo, kad vietos savivaldos sistema pasižymi tvirtais teisiniais pagrindais, tačiau vietos savivaldą reglamentuojamiems teisės aktams trūksta stabilumo. Vietos savivaldos ir valdymo konstituciniai pagrindai determinuoja įstatymų nuostatas ir kituose teisės aktuose nustatytą vietos savivaldos ir valdymo teisinį reglamentavimą.

Magistro darbas baigiasi išvadomis ir rekomendacijomis

SUMMARY

Oksana Kasperavičiūtė

Implementation of Lithuanian Republic Constitution norms regulating local governance and management. Master's work.

The aim of this master's work is to explore the conception of local governance and management, the implementation of Lithuanian Republic Constitution norms; constitutional aspects of the regulatory; problems and solutions for direct mayor elections; enshrined in the Constitution to review the framework of local government change projects. The object of this work - Implementation of Lithuanian Republic constitution norms regulating local governance and management. To realize the aim of this master's work were set out such goals as the local government and local government and the concept of scientific literature; the concept of local self-government bodies, identified by their features; review the historical development of local self-government, the importance of local government public administration and Local Government; analysis of local government and local governance legislation, Constitutional Court rulings; look into the possibilities of direct mayor elections and the legal aspects of local governance. The main research methods are: scientific literature, legal analysis of documents, historical data analysis, comparative analysis, questionnaire. The main research hypothesis is: Implementation of Lithuanian Republic constitution norms regulating local governance and management obstacle incomplete legal framework (Incompatibility of the legislation, the Constitutional Court decisions, etc.), organizational, political and economic aspects. The investigation revealed that the local government system has a sound legal basis, but regulated by local government legislation lacks stability. Local self-governance and constitutional law determine statutory provisions and other statutory local governance and legal framework.

The master's work ends in conclusions and recommendations.

TURINYS

ĮVADAS	5
PAGRINDINIŲ TERMINŲ ŽODYNAS.....	9
1. VIETOS SAVIVALDOS ISTORINĖ RAIDA	12
1.1. Vietos savivaldos ištakos.....	12
1.2. Vietos savivalda tarpukario Lietuvoje.....	15
1.3. Vietos savivalda antrojo pasaulinio karo metais	16
1.4. Vietos savivalda Lietuvos TSR	18
1.5. Vietos savivalda atkūrus Lietuvos nepriklausomybę	19
1.6. Europos vietos savivaldos chartija ir Lietuvos teisinė sistema.....	21
2. ŠIUOLAIKINĖS VIETOS SAVIVALDOS IR VIETOS VALDYMO SAMPRATA	24
2.1. Valstybės teritorinis valdymas ir šio valdymo subjektai	24
2.2. Vietos savivaldos samprata	27
2.3. Vietos valdymo samprata	31
3. VIETOS SAVIVALDOS IR VALDYMO PAGRINDŲ TEISINIS	35
ĮTVIRTINIMAS IR SUBSIDIARUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMAS.....	35
3.1. Vietos savivaldos ir valdymo įtvirtinimas Konstitucijoje	35
3.2. Vietos savivaldos ir valdymo įtvirtinimas įstatymais ir poįstatyminiais teisės aktais.....	37
4. VIETOS SAVIVALDOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO IR KONSTITUCIJOS NORMŲ ĮGYVENDINIMO PROBLEMINIAI ASPEKTAI	42
4.1. Vietos savivaldos modelio paieška, Konstitucijos keitimo projektai siekiant įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį	42
4.2. Tiesioginiai mero rinkimai: kylančios problemos ir sprendimo būdai.....	49
4.3. Visuomenės nuomonė apie tiesiogiai renkamo mero modelį, probleminiai aspektai	56
5. ATLIKTO TYRIMO ANALIZĖ IR APTARIMAS.....	59
IŠVADOS	66
REKOMENDACIJOS	68
LITERATŪROS SĄRAŠAS	70
PRIEDAI	77

IVADAS

Nuo 17 a. žinomos teorijos, skelbiančios, kad vietos bendruomenė yra senesnė už valstybę ir kad tokia bendruomenė turi teisę spręsti savo reikalus nepriklausomai nuo centrinės valdžios. Tai, kas dabar vadinama vietos valdžia (savivalda), anksčiau buvo vadinamas tiesiog bendruomene.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos X skirsnis apibrėžia vietos savivaldą ir valdymą. Konstitucinis vietos savivaldos įtvirtinimas žymi, jog vietinė viešoji valdžia, nėra valstybinio valdymo dalis, tačiau yra svarbus konstitucinis institutas, kuriam būtinas tinkamas įstatyminis ir poįstatyminis reglamentavimas, veiksmingas jo įgyvendinimas bei kontrolė.

Teorinis ir praktinis iširtumas

Įvairiuose visuomenės raidos tarpsniuose žmonės skirtingai suvokė demokratiją ir jos pasireiškimo formą – savivaldą. Tai priklausė nuo laikmečio, gyventojų politinio brandumo, teisinės kultūros ir kt. Beveik visose unitarinėse valstybėse teritorija dalijama į administracinius vienetus. Administracinių vienetų valdymui, priklausomai nuo valstybės dydžio, priskiriama viena iš dviejų teritorinio valdymo formų:

- 1) Valstybinis vietos valdymas – veiklą vykdo valstybinio vietos valdymo subjektai;
- 2) Vietos savivalda – veiklą vykdo vietos savivaldos subjektai.

Abi šios teritorinio valdymo formos atlieka tą pačią funkciją – įgyvendina įstatymus. Kitaip tai dar apibūdinama kaip viešasis administravimas.

Vietos savivalda – tai decentralizuota valstybės valdymo dalis, kuri yra sukurta valdžios ir gyventojų patogumui, valstybės teritoriją padalinus į teritorinius darinius (su juose gyvenančiais žmonėmis ir socialinėmis grupėmis) ir juose įkūrus tikslingai veikiančius vietos valdymo subjektus, kuriems pavesta valdyti žymią gyventojų viešųjų reikalų dalį. Vietos savivalda yra gyventojų išrinktos vietos valdžios institucijų teisė ir galia savarankiškai (pagal įstatymus) ir laisvai reguliuoti poreikius, tvarkyti visuomenės reikalus bei tenkinti vietos gyventojų poreikius teritorinės organizacijos būdas vietos bendruomenės socialiniams, ekonominiams reikalams tvarkyti.

Vietos savivaldos institucijų formavimosi teisinę padėtį, konstitucinių normų ir teisės aktų įgyvendinimo problemas, tarpusavio santykių problemas bei diskusinius klausimus vienu ar kitu aspektu nagrinėjo nemažai žinomų ne tik Lietuvos, bet ir užsienio mokslininkų bei teisininkų-praktikų: Riomeris M., Žilinskas G., Stačiokas S., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Šileikis E., Gestautas P., Lazdynas R., Kūris E., Lapinskas K., Astrauskas A., Kanitz H., Gardner J. ir kt.

Anot savivaldybių teoretiko A. Astrausko (2002) , Lietuvoje vietos savivaldos sistema susiduria su šiomis svarbiausiomis problemomis:

- pernelyg didelis savivaldybių funkcijų detalizavimas įstatymuose. Vietos savivaldos įstatyme detaliai nurodytos visos savivaldybių funkcijos. Be to, jos sugrupuotos į 4 grupes: savarankiška, ribotai savarankiška, valstybinės ir sutartinės;
- akivaizdus valstybinių funkcijų (t. y. funkcijų, vykdomų valstybės vardu) ir ribotai savarankiškų funkcijų (t. y. funkcijų, vykdomų laikantis poįstatyminių aktų nustatytos tvarkos ir taisyklių) dominavimas; per daug administracinio reglamentavimo (t. y. egzistuoja daug poįstatyminių aktų, kuriuose nustatytos procesinės normos per griežtai apriboja savivaldybių veiklą, pernelyg gausu derinimo arba leidimo gavimo prieš priimančią sprendimą atvejų).

Atlikus praktinį minėtų problemų tyrimą, galima identifikuoti pagrindines su tuo susijusias problemas ir pasiūlyti galimus sprendimo būdus, kurie leistų tobulinti savivaldybių institucijų veiklą, sprendžiant LR Konstitucijos normų ir kt. teisės aktų įgyvendinimo problemas.

Tyrimo aktualumas

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

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

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

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

Darbo problema

Lietuvos Respublikos Konstitucijos normų, reglamentuojančių vietos savivaldą ir valdymą, įgyvendinimo ypatumai ir problemos.

Tyrimo objektas

Konstitucijos normų, reglamentuojančių vietos savivaldą ir valdymą, įgyvendinimas.

Hipotezė

Lietuvos Respublikos Konstitucijos normų, reglamentuojančių vietos savivaldą ir valdymą, įgyvendinimui trukdo netobula teisinė bazė (teisės aktų nesuderinamumas, Konstitucinio Teismo sprendimai ir kt.), organizaciniai, politiniai, ekonominiai aspektai.

Tyrimo tikslas

Išanalizuoti vietos savivaldos ir valdymo sampratą, Lietuvos Respublikos Konstitucijos normų įgyvendinimą, konstitucinius reglamentavimo aspektus, kylančias problemas ir sprendimo būdus dėl tiesioginių mero rinkimų, apžvelgti Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos pagrindų keitimo projektus.

Darbo uždaviniai

Pateikti vietos savivaldos ir vietos valdymo sampratą mokslinėje bei teisinėje literatūroje, vietos savivaldos institucijų sampratą, įvardinti jų ypatumus, apžvelgti istorinę vietos savivaldos raidą, nustatytą vietos savivaldos institucijų reikšmę tiek valstybės valdyme, tiek vietos savivaldoje. Išanalizuoti vietos savivaldą ir vietos valdymą reglamentuojančius teisės aktus, Konstitucinio Teismo nutarimus. Atsižvelgiant į kitų užsienio valstybių praktiką atskleisti vietos valdymo ir vietos savivaldos teisinio reglamentavimo aspektus, apžvelgti konstitucinių vietos savivaldos pagrindų keitimo situaciją. Įsigilinti į tiesioginių mero rinkimų galimybes bei teisinius aspektus vietos savivaldoje.

Tyrimo metodai

Sprendžiant darbe nustatytus tikslus bei uždavinius, taikomi metodai: mokslinės literatūros analizė, teisinių dokumentų analizė, istorinių duomenų analizė, lyginamoji analizė, anketinė apklausa. Apklausos metodu bandyta iširti pagrindinės Konstitucijos normų, reglamentuojančių vietos savivaldą ir valdymą, įgyvendinimo problemas.

Darbo struktūra

Darbas susideda iš įvado, pagrindinių terminų žodyno, penkių dalių, išvadų, siūlymų, literatūros sąrašo.

Pirmoje dalyje pateikiama teorinė šio darbo dalis, aptariama vietos savivaldos istorinė raida, antroje dalyje pateikiama šiuolaikinės vietos savivaldos ir vietos valdymo samprata. Trečioje dalyje nagrinėjamas vietos savivaldos ir valdymo įtvirtinimas Konstitucijoje, vietos savivaldos ir valdymo įtvirtinimas įstatymais ir poįstatyminiais teisės aktais, vietos valdymas, Valstybės regioninė politika, subsidiarumo principo įgyvendinimas. Ketvirta darbo dalis apžvelgia vietos savivaldos teisinio reglamentavimo ir įgyvendinimo probleminius aspektus. Penktoje darbo dalyje atlikti anketos analizė ir aptarimas. Anketinė apklausa atlikta Radviliškio mieste, apklausti Radviliškio rajono savivaldybės darbuotojai ir lankytojai. Šio miesto vietos savivaldos padėties analizę atlikti paskatino individualus apsisprendimas, domėjimasis miesto, kuriame gyvenu, savivaldybės teisine padėtimi, siekiant nustatyti, kaip įgyvendinamos konstitucinės normos šiame mieste. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados, rekomendacijos, literatūros sąrašas.

PAGRINDINIŲ TERMINŲ ŽODYNAS

Šios sąvokos magistro darbe pateikiamos remiantis šaltiniais: *Tarptautinių žodžių žodynas* (2001). Ats. red. A. Kinderys. Vilnius: Alma Litera; Internetinis tarptautinių žodžių žodynas; Dabartinis lietuvių kalbos žodynas; Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2008 nauja įstatymo redakcija, Nr. 113-4290; Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2002 nauja įstatymo redakcija, Nr. 45-1708; Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2002 nauja įstatymo redakcija, Nr. 45-1708.

A

Administracija – organizacijos, įmonės, įstaigos vadovaujantysis personalas;

Administruoti – valdyti, tvarkyti;

Analizė – smulkus, išsamus, atidus ko nors nagrinėjimas, studijavimas;

Aktas – dokumentas, fiksuojantis privačių asmenų ir valstybės, valstybių ekonomines ir politines sutartis, sandėrius; įrašas, protokolas;

B

Bendruomenė – gamybiniais ir kitais santykiais susijęs gyvenimas, kolektyvas;

C

Centralizacija – valdymo, vadovavimo galios sutelkimas vienoje vietoje;

Chartija – politinis dokumentas, kuriame skelbiami pagrindiniai kurios nors politinės grupuotės ar klasės reikalavimai;

D

Decentralizacija – dalies centrinės valdžios funkcijų perleidimas, priklausymas vietos valdžios organams;

Demokratija – valdžia, faktiškai ar formaliai kylanti iš visuomenės (bendruomenės) daugumos valios;

Departamentas – aukščiausias administracijos skyrius;

F

Funkcija – paskirtis, pareigos, veiklos sritis;

H

Hierarchija – daugiapakopė organizacinė struktūra, kurios grandys, einant nuo viršaus į apačią, sudaro griežtai reglamentuotus pavaldumo ir priklausomybės laiptus;

K

Kvalifikacija – žmogaus tinkamumo tam tikram darbui nustatymas;

Konstitucija – pagrindinis valstybės įstatymas, turintis aukščiausią teisinę galią, nustatantis šalies politinius, teisinius ir ekonominius sistemos pagrindus;

O

Optimizuoti – rasti optimalų (geriausią) iš esamų variantų, galimybių;

Organizuoti – rengti, steigti, kurti, jungti, telkti jėgas;

P

Problema – sudėtingas, sunkiai išsprendžiamas klausimas;

Projektas – parengtinis, numatomasis, negalutinis akto arba dokumento tekstas;

S

Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo;

Savivaldybės institucijos – už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais atsakingos institucijos:

- 1) savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas;
- 2) savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) – savivaldybės administracijos direktorius, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai) (kai ši (šios) pareigybė (pareigybės) steigiama (steigiamos) ir kai šiai (šioms) pareigybei (pareigybėms) suteikiami vykdomosios institucijos įgaliojimai), turintys viešojo administravimo teises ir pareigas;

Savivaldybių funkcijos - Konstitucijos nustatytos, įstatymų savivaldybėms priskirtos vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijos;

Sistema – organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma;

Struktūra – daikto dalių tarpusavio išsidėstymas ir ryšys; sandara;

Subsidiarumas – sprendimų priėmimo principas, nustatantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra veiksmingiausi;

V

Valstybės tarnyba – teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų

panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma;

Valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis viešojo administravimo veiklą;

Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas;

Vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

1. VIETOS SAVIVALDOS ISTORINĖ RAIDA

1.1. Vietos savivaldos ištakos

Pasaulinė praktika rodo, kad jau nuo senų laikų bandoma derinti centrinį krašto valdymą su vietiniu. Valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose (miestuose, apskrityse, gyvenvietėse) vietos gyventojai per savo išrinktas institucijas siekė savarankiškai tvarkyti įvairius visuomenei svarbius klausimus (švietimo, sveikatos, socialinio aprūpinimo, prekybos ir kt.) atstovauti savo interesams aukštesniosiose instancijose (Sereika, 1995, p. 39).

Pasak Astrausko (1995) Lietuvoje savivaldos istorija kol kas nepakankamai susisteminta, nors kai kurie vertingi tyrimai ir paskelbti.

Savivaldybės mūsų krašte savo istoriją pradėjo skaičiuoti daugiau kaip prieš 600 metų. Ją sąlyginai galėtume skirstyti į tokius etapus: savivaldumo ištakos ir tvirtėjimas, reformos ir kontrreformos carinei valdžiai viešpataujant Lietuvoje, tautinių savivaldos organų susikūrimas ir veikla, dabartinis vietos savivaldos plėtros laikotarpis. Apie pirmuosius tris savivaldos raidos etapus informacijos stokojama.

Yra žinoma, kad savivaldybės Lietuvoje kūrėsi 1918 - 1919 metais. Tačiau jų atsiradimo šaknys glūdi kur kas giliau. Priešistorė siekia XIII a., kai pagal vokiečių miestų pavyzdį, remiantis Magdeburgo teise, arba jos modifikacija (Kulmo, Liūbeko), sparčiai formavosi atskirų mūsų krašto gyvenviečių savivalda. Magdeburgo savivaldos teisė - pati pirmoji, kelis amžius (nuo XIII iki XVII - XVIII a.) stabili ir patikima vietos savivaldos Lietuvoje forma.

Bet, papročiais paremtas savivaldos supratimas atsirado daug anksčiau, pirmykštės bendruomenės santvarkos išsivystymo į klasinę visuomenę epochoje. Juk pirmykštės bendruomeninės santvarkos egzistavimo etape tuometinė gimininė ir teritorinė bendruomenė buvo savivaldi, nes pati tvarkė visus savo gyvenimo klausimus. Tai ir buvo savivaldaus tvarkymosi užuomazga. Visa tai išsiaiškinti padeda archeologijos ir istorijos mokslai, rašytiniuose paminkluose pasilikę žinios, nors ir labai skurdžios ir ne visada, galbūt, patikimos. Formuojantis Lietuvos valstybei daugumą žmonių sudarė žemdirbių bendruomenės, kurios vėlesniuose, jau XII a., šaltiniuose, vadinosi lauku, o jos gyventojai - laukininkais.

Stiprėjant valstybinei valdžiai, vietoj kunigaikščių valdyti žemių buvo siunčiami didžiojo kunigaikščio vietininkai (tijūnai). Žemės imta vadinti valsčiais. Laukų žmonės - valsčionimis, arba valstiečiais. Laukai išnyko XVI a., kai per Valakų reformą valstiečiai buvo sukelti į gatvinius kaimus, o kaimai sujungti į vaitystes. Vėliau išliko tik lauko bendruomenės elementų (sueigos, prievolių, ypač kelių taisymo, paskirstymas) (Kas yra vietos savivalda?, 2004).

Istorijos šaltiniuose skelbiama, jog manytina, kad 1387 m. kovo 22 d. yra savivaldos atsiradimo Lietuvoje data. Ši savivalda kūrėsi, kai Lietuvoje klostėsi ir vėliau kelis amžius gyvavo luominė visuomenė. Jogailos privilegija Vilniui reiškė, kad jame įteisinama miestiečių bendruomenė, kuri galės naudotis miestiškąja Magdeburgo teise ir galės organizuoti miesto savivaldą. Miestui atiteko žemė, ant kurios jis buvo įsikūręs. Svarbiausi visuomeniniai tokio miesto požymiai - asmeninės miestiečių laisvės, miesto teisė ir savivalda (Kas yra vietos savivalda?, 2004).

Lietuvoje sąlygos kurtis taip suprantamiems miestams atsirado susikūrus valstybei. Sustiprėjo pirkliai, amatininkai. Savų trūko, todėl Gediminas kvietė į Lietuvą kolonistus iš vokiečių miestų. Lietuvoje kūrybingai buvo pasinaudota regione labiausiai paplitusia Magdeburgo teise, kuria vadovaujantis imta kurti miestų savivaldą. Reikėtų pastebėti, kad seniausia savivalda Lietuvoje yra Klaipėdos miestas - nuo 1257 m. Tačiau su išlyga - Klaipėda tuo metu buvo Vokiečių ordino valstybėje.

Savivaldžiuose miestuose veikė Magdeburgo teisė, pačių miestiečių sudaryti teismai teisė ir gynė miestiečius. Patys miestiečiai sudarydavo ir miesto savivaldos institucijas. Tai būdavo miesto taryba (magistratas), susidėdavusi iš burmistrų bei tarėjų, buvusi ir miestų vidaus tvarkos taisyklių bei nuostatų leidėja, ir vykdomoji valdžia, ir vienas iš miesto teismų. Kita institucija - suolininkų kolegija, pagrindinis miesto teismas. Pagaliau formaliai svarbiausia figūra mieste - vaitas, miesto reprezentantas, suolininkų pirmininkas. Vaitą savo privilegija skirdavo valdovas (didysis kunigaikštis), iš miestiečių išrinktų 4 kandidatų, dažniausiai bajorų. Kaune nuo 1584 m., o Vilniuje nuo 1610 m. vaitas buvo renkamas (Vietos savivaldos ištakos, 2004).

Buvo nueita bajoriškosios savivaldos kūrimo keliu. Kaimynėje Lenkijoje bajorija jau buvo pasiekusi tas teises, kurių Lietuvos bajorai dar tik siekė. Todėl, kai 1565 - 1566 m. seimuose buvo priiminėjamas II Lietuvos statutas, kartu buvo pertvarkytas valstybės teritorinis - administracinis padalijimas ir iš esmės pakeista valdymo sistema. Nepanaikinant anksčiau buvusių vaivadijų, valstybė buvo padalinta į vadinamuosius pavietus, jų po Liublino unijos buvo 22. Lietuviškose žemėse tai buvo Vilniaus, Ašmenos, Lydos, Breslaujos, Ukmergės, Upytės, Kauno, Trakų, Gardino pavietai bei vaivadijos ir pavieto funkcijas sujungusi Žemaičių seniūnija. Šie administraciniai vienetai tapo bajorų savivaldos institucijomis.

Visi pavieto bajorai rinkdavosi į seimelį, kuriame sprendavo įvairiausias savo reikalus: rinkdavo kai kuriuos pavieto pareigūnus ir bajoriškuosius pavieto teismus - žemės ir pakamario; rinkdavo pasiuntinius į valstybės seimą ir paruošdavo jiems instrukcijas, kaip balsuoti seime, pareiškėdavo savo nuomonę apie priimtus įstatymus, skirstydavo paviete mokesčius ir kontroliavo jų rinkimą, o ilgainiui - ir panaudojimą. Seimeliai egzistavo nuo 1565 iki 1863 metų (Vietos savivaldos ištakos, 2004).

Po paskutiniojo Lietuvos ir Lenkijos (Žečpospolitos) padalijimo 1795 m., kai nustojo gyvavusi bemaž 600 metų Europos žemėlapyje buvusi pirmoji Lietuvos valstybė, Lietuva priverstinai buvo prijungta prie Rusijos. Seimeliai buvo prilyginti Rusijos apskrities bajorų suvažiavimui, o po 1863 metų sukilimo iš viso panaikinti. Taip pat nustojo galioti ir Magdeburgo bei Kulmo teisės. Rusijos imperijoje greitai nunyko tiek miestiečių, tiek bajorų savivalda.

1918 m. gruodžio 17 d. jau nepriklausomos Lietuvos vidaus reikalų ministerija paskelbė aplinkraštį Nr. 1 "Dėl savivaldybių Lietuvoje", kuriuo buvo siekiama sunorminti savivaldybių organizavimo principus, jų struktūrą, nustatyti kompetencijų ribas. Tomis dienomis pasirodė ir aplinkraštis Nr. 2 "Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos". Jeigu aplinkraštis Nr. 1 dėjo teisinius vietos žmonių savivaldos pagrindus, tai aplinkraščiu Nr. 2 vyriausybė bandė periferijoje sustiprinti centro valdžią, suteikdama nemažus įgaliojimus apskričių viršininkams, kaip vyriausybės atstovams (Vietos savivaldos ištakos, 2004).

Pradiniame vietos savivaldos kūrimosi etape (1918 - 1920) m.) daugelis savivaldybių aiškiai siekė pademonstruoti, kad jos yra viršesnės, norėjo nepriklausomai nuo centro valdyti ir tvarkytis. Kartais net nepakludavo centro institucijų reikalavimams (labai ryškus pavyzdys - Perlojos Respublika, nemaža nesusipratimų buvo tarp centro ir stiprių Suvalkijos savivaldybių). Tuos dalykus sureguliuoti galėjo tik savivaldybių įstatymas. Dėl išorės veiksnių tokio įstatymo priėmimas užsitęsė. Projekto autoriumi laikytinas žinomas Lietuvos teisininkas bei valstybės veikėjas prof. P. Leonas. Labai svarbios reikšmės rengiant savivaldybių įstatymą turėjo 1919 m. balandžio mėnesį vykęs apskričių viršininkų ir savivaldybių atstovų suvažiavimas (Vedeckis, 2009).

1919 m. spalio 10 d. buvo priimtas pirmasis Lietuvos savivaldybių įstatymas, kuriame buvo pasakyta, jog mūsų valstybėje yra valsčių, apskričių ir miestų savivaldybės. Miesteliai su daugiau kaip 3 tūkst. gyventojų galėjo tvarkytis valsčių teisėmis, o miestai su daugiau kaip 10 tūkst. - apskričių teisėmis. Valsčių sudarė keliolika seniūnijų. Seniūnijos buvo pati žemiausia savivaldos forma, bet ne savivaldos grandis. Žemiausia savivaldos grandis pagal įstatymą vis tik buvo valsčius. Rinkti ir būti išrinktais turėjo teisę piliečiai, sulaukę 21 metų amžiaus.

1929 m. rugsėjo 7 d. buvo priimtas antrasis savivaldybių įstatymas. Naujajame įstatyme savivaldos pagrindu buvo įteisinta seniūnija, nebe valsčius kaip buvo pirmajame įstatyme. Šiuo įstatymu bandyta išvengti iki tol kildavusių neaiškumų kompetencijos klausimu tarp savivaldybių ir apskričių viršininkų bei centro valdžios. 1931 m. priimtas trečiasis savivaldybių įstatymas detaliau išvardino vietos valdžios institucijų veiklos sritys. Savivaldybės kompetencija griežtai reglamentuota pagal 32 įvairius ūkio reikalų valdymo ir tvarkymo klausimus.

1.2. Vietos savivalda tarpukario Lietuvoje

1918 metų gruodžio 17 dieną jau nepriklausomos Lietuvos vidaus reikalų ministerija paskelbė aplinkraštį „Dėlei savivaldybių Lietuvoje“, kuriame bandyta nustatyti „bendrus valsčių, apskričių ir miestų savivaldybės steigimo dėsnius“, apibrėžti administracinio – teritorinio Lietuvos suskirstymo į apskritis ir valsčius principus. Valsčiuje turėjo gyventi ne mažiau kaip trys tūkstančiai gyventojų. Iki naujo savivaldos įstatymo paskelbimo buvo palikti galioti iki Pirmojo pasaulinio karo galioję Rusijos įstatymai, kiek jie neprieštaravo 1918 metų lapkričio 2 dienos Valstybės Tarybos priimtiems „Laikinės konstitucijos pamatiniams dėsniams“ (Lietuvos informacijos institutas, 1998).

Pirmasis nepriklausomos Lietuvos vietos savivaldybių įstatymas priimtas Valstybės Tarybos posėdyje 1919 metų spalio 10 dieną. Įstatymas numatė tris savivaldybių tipus: miestų, valsčių ir apskričių. Miesteliai su daugiau kaip trimis tūkstančiais gyventojų galėjo tvarkytis valsčių teisėmis, o miestai su daugiau kaip dešimtimi tūkstančių gyventojų – apskričių teisėmis. Valsčių sudarė keliolika seniūnijų. Jose vidutiniškai gyvendavo apie šimtas žmonių. Rinkti ir būti išrinktais turėjo teisę piliečiai, sulaukę 21 metų amžiaus. Vėliau, 1924 metais, Seimas išleido savivaldybių įstatymo pakeitimus, sustiprinusius valdymo centralizaciją bei centrinio aparato įtaką apskričių ir valsčių savivaldybėms, įvedė aukštesnius rinkimų teisių cenzus (Lietuvos informacijos institutas, 1998).

Kaip rašė Lazdynas (2005) 1922 m. rugpjūčio 1 d. Steigiamasis Seimas priėmė Lietuvos valstybės Konstituciją, kurios 5 straipsnis nustatė, „kad administracinę Lietuvos teritorijos padalinimą nustato įstatymas, o dėl vietos gyventojų ypatingumo iš atskirų Lietuvos sričių gali būti sudaryti autonominiai vienetai, kurių sienas ir teises nustato įstatymas“. Svarbiausia, kad po 130 metų Lietuvoje vėl buvo įteisinta vietos savivaldybė. 70 straipsniu „valsčiams ir miestams laiduojama savivaldybės teisė įstatymų ribose. Vietos savivaldybės organų rinkimų pagrindan dedama visuotinis, lygus, tiesus ir slaptas balsavimas“. 71 straipsnis sakė: „savivaldybės organai rūpina Valstybės vietos valdymo reikalus įstatymuose nustatyta tvarka. Jie turi teisės uždėti mokesnių vietos savivaldybės reikalams, eidami tam tikrais mokesnių įstatymais“. 72 straipsnis: „Vyriausybė prižiūri, kad vietos savivaldybės organai eitų savo pareigas, ir kad jų darbas nebūtų priešingas valstybės įstatymams. Vietos savivaldybės organų ginčo bylas su Vyriausybės organais galutinai sprendžia teismas“.

1929 metų rugsėjo 7 dieną buvo priimtas antrasis savivaldybių įstatymas. Nuo pirmojo jis daugiausia skyrėsi punktais, reglamentuojančiais valsčių savivaldybių formavimą, jų veiklą. Savivaldos sistemoje didesnė reikšmė buvo skiriama žemiausiajai Lietuvos savivaldos grandžiai – seniūnijai. 1931 metų gegužės 2 dieną pasirodė trečiasis savivaldybių įstatymas. Jame detaliau išvardytos vietos valdžios institucijų veiklos sritys, nurodyti 32 įvairūs ūkio reikalų valdymo ir tvarkymo klausimai.

Sustiprintos centrinio aparato funkcijos. Tai buvo prielaida įteisinti autoritarinį valdymą, didinti apskrities valdybų, viršaičių ir burmistrų teises.

Lazdynas (2005) nurodo, kad 1938 m. gegužės 12 d. naujoje Lietuvos Konstitucijoje iš 156 straipsnių tik vienas buvo skirtas vietos savivaldybėms: „vietiniams reikalams rūpinti yra vietos savivaldybės. Ūkio ir verslo sritims gali būti suteikiamos veiksmos savivaldybės. Vietinėms ir reikmeninėms savivaldybėms pavedami rūpinti reikalai ir tų reikalų rūpinimo ribos bei sąlygos nustatomi įstatymu“. Pagal 1937 m. paskelbtą Vietos savivaldos įstatymo pakeitimą tarybų kadencija buvo prailginta iki 5 metų, o burmistro įgaliojimai – iki 12 metų.

1 lentelė

Teritorijos administracinių vienetų raida tarpukariu

Laikotarpis	Teritorinis lygmuo	Regioninis	Subregioninis	Lokalinis
Tarpukaris (1937 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis (artimesnė subregioniniam lygmeniui)	Valsčius (artimesnis lokaliniam lygmeniui)	Seniūnija
	Skaičius	23	260	2545
	Savivalda	Taip	Taip	Ne
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst.)	110,9	9	1
	Vidutinis plotas (km ²)	2420	214	22

Šalt.: Daugirdas, V., Mačiulytė, J. (2006). Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. Mokslinė konferencija „Decentralizuota respublika – Prancūzijos patirtis ir Lietuvos atvejo tyrimai“. Vilnius.

1.3. Vietos savivalda antrojo pasaulinio karo metais

1940 m. birželio 15 d. raudonajai armijai okupavus Lietuvą, savivaldybės palaipsniui buvo griaunamos. Savivaldybių darbuotojai buvo atleidžiami iš darbo arba net deportuojami iš krašto. Jau birželio 18-ąją atleista didžioji dalis burmistrų ir valsčių viršaičių, visi apskričių viršininkai. Vietoj jų buvo skiriami sovietų valdžiai lojalūs žmonės.

Pagrindas egzistavusiai savivaldos sistemai galutinai sugriauti buvo vadinamosios Liaudies vyriausybės 1940 m. liepos 16 d. priimtas nutarimas dėl apskričių ir valsčių savivaldybių tarybų paleidimo. Tų pačių metų rugpjūčio mėnesį vietos savivaldos pakeitė pavaldumą. Savivaldybių departamentas atskirtas nuo Vidaus reikalų ministerijos ir priskirtas Komunalinio ūkio liaudies komisariatui. Tai reiškė, kad kompartija paliko savivaldybėms tik tai ūkines funkcijas ir priartino jas prie SSRS buvusiųjų vykdomųjų komitetų.

Pagal Lietuvos TSR konstituciją valstybinės valdžios organai apskrityse, miestuose, valsčiuose ir apylinkėse turėjo būti atitinkamos tarybos. Kompartija turėjo organizuoti rinkimus į tas tarybas. Bet jų

nei 1940, nei 1941 metais nebuvo. Kompartija neturėjo šiam reikalui tinkamų kandidatų ir bijojo, kad dėl daugumos gyventojų antisovietinių nuotaikų tokie rinkimai gali žlugti. Lietuvos kompartija žengė paskutinį žingsnį vietinės savivaldos likvidavimo keliu - 1940 m. lapkričio 12 d. LKP CK patvirtino Lietuvos TSR Aukščiausiosios tarybos įsaką dėl vykdomųjų komitetų sudarymo. Iki tol galiojęs 1931 m. vietinių savivaldybių įstatymas buvo panaikintas.

Stokodama žmonių visų grandžių okupacinei administracijai kurti, okupantų valdžia Baltijos šalyse leido veikti ir vietinei savivaldai. Vietoj panaikintos vyriausybės, generalinis ministras paskyrė generalinius tarėjus, o ministerijos buvo pervadintos valdybomis. Šios institucijos sukūrimas turėjo dvejopą prasmę: pirma, tai leido sukurti iliuziją, kad išlieka lietuvių valdžios organas, tiesiog pakeitęs pavadinimą, taip nesukeliant nepasitenkinimo okupuotiems gyventojams, antra, dabar vokiečiai galėjo daryti visus karo apribojimus ir nepopuliarius sprendimus vietinės administracijos rankomis, todėl žmonių nepritarimas nukreipiamas ne į vokiečių, bet į vietinę savivaldą. Tokia savivalda buvo įteisinta A. Rosenbergo 1942 m. kovo 7 d. įsakais Lietuvai, Latvijai ir Estijai. Jų esmė buvo ta, kad vokiečių administracija duoda nurodymus ir vykdo kontrolę, o lietuvių administracija dirba pagal vokiečių duotas instrukcijas. Toliau A. Rosenbergo direktyvose rašoma, kad aukštesnėms vietinėms administracijos įstaigoms vadovauja generaliniai tarėjai. Taip pat pridėta, kad generaliniai tarėjai negali sudaryti bendros kolegijos ir neturi būti laikomi kolektyvine institucija (panašia į ministrų kabinetą). Pirmasis generalinis tarėjas, nevadovauja generaliniams tarėjams, jis tėra pirmasis tarp lygiųjų (Bubnys, 1998, p. 163).

Generalinių tarėjų institucija, nors ir buvo pavaldi vokiečiams, besąlygiškai nevykdė okupantų valdžios nurodymų. Štai, pavyzdžiui, jau pirmajame generalinių tarėjų posėdyje, žemės ūkio generalinis tarėjas B. Vitkus sukritikavo generalinio komisaro potvarkį dėl žemės reformos ir pripažino jį dar blogesniu už bolševikinę žemės reformos įstatymą. Generaliniai tarėjai buvo nuolat priversti laviruoti tarp vokiečių primetamos valios ir lietuvių viešosios nuomonės. Generalinis komisaras stengėsi dirbti su kiekvienu generaliniu tarėju atskirai, kad jie neturėtų bendros politikos linijos, taip palauždamas jų vieningumą (Bubnys, 1998, p. 164).

Suteikta savivalda nedaug pakeitė situaciją – svarbiausius sprendimus priiminėjo tie patys reicho atstovai ir žemesnės grandies administracijos pareigūnai, net ir turint savivaldą, buvo priversti jiems paklusti. Nepaklususius vokiečiai uždarydavo į kalėjimą arba siųsdavo į koncentracijos lagerius, taigi ši savivalda iš esmės buvo sudaryta taupant Vokiečių žmoniškuosius resursus ir sukuriant savarankiškumo iliuziją Lietuvos gyventojams.

1.4. Vietos savivalda Lietuvos TSR

Sovietinė valdžia Lietuvoje rėmėsi represine institucijų sistema, okupacine kariuomene ir Komunistų partija. Aukščiausioji politinė valdžia priklausė Lietuvos komunistų partijos centriniam komitetui ir jo biurui. Savo politiką partija įgyvendindavo per valstybines institucijas. Partijos vadovybė sprendė visus svarbiausius visuomeninius ir politinius gyvenimo klausimus, o valstybės institucijos tik apiformindavo partijos sprendimus. Komunistų partijos viešpatavimas valstybėje ir visuomenėje buvo vienas svarbiausių totalitarinio valstybinio režimo bruožų. 1978 metais sovietinė Lietuvos Konstitucija pabrėžė, kad “Komunistų partija yra politinės sistemos, valstybinių ir politinių organizacijų branduolys”. Komunistų partija buvo ne tik svarbiausia, bet ir vienintelė oficiali politinė jėga. 1940 ir 1978 metais Konstitucijos deklaruota draugijų ir sąjungų laisvė buvo grynai propagandinio pobūdžio nuostatos. Iš tikrųjų piliečiai galėjo jungtis į Komunistų partiją ir kitas jos sankcionuotas organizacijas. Lietuvos Komunistų partija niekada neturėjo savarankiškos veiklos programos. Jos programiniai dokumentai tik atkartojė atitinkamus Sovietų Sąjungos Komunistų partijos dokumentus (Vietos savivaldos ištakos, 2004).

Pirmieji okupacinės valdžios surežisuoti rinkimai Lietuvoje įvyko 1948 m. sausio 18 d. Tarybų veikla buvo organizuota remiantis vadinamąja demokratinio centralizmo doktrina, t. y. kompartijos diktatu. Tarybos neturėjo realios galios, nes visi svarbesni sprendimai turėjo tenkinti vietos kompartijos arba aukštesniųjų instancijų reikalavimus. Tarybų paskirtis - įgyvendinti Komunistų partijos politiką vietose, atitinkamai vadovauti kultūrinei ir politinei veiklai, užtikrinti sovietinių įstatymų laikymąsi.

II-osios sovietinės okupacijos laikotarpiu daug kartų buvo keičiamas administracinis Lietuvos suskirstymas. 1950 m. birželio 20 d. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos prezidiumo įsaku Lietuvoje buvo įvesta nauja administracinio suskirstymo sistema. Apskritis buvo panaikintos, o Lietuva padalinta į keturias sritis: Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Šiaulių. 1953 metais sritys buvo panaikintos, pagrindiniu administraciniu vienetu liko rajonai .

Rajonai ir apylinkės turėjo įstatymų deklaruojamą savivaldą, kurios faktiškai nebuvo, nes tikrą valdžią turėjo teritoriniai Komunistų partijos komitetai ir jų sekretoriai. Rajonuose ir apylinkėse veikė tarybos ir jų renkamieji vykdomieji komitetai. Tarybos iš pradžių buvo vadinamos “darbo žmonių deputatų tarybomis”, vėliau – “liaudies deputatų tarybomis”. Pagal įstatymą jos buvo renkamos gyventojų, tačiau kandidatus parinkdavo Komunistų partijos komitetai, o jų buvo tiek, kiek vietų taryboje. Dėl to gyventojai neturėjo jokio pasirinkimo ir privalėjo balsuoti už šiuos kandidatus. Lygiai taip pat vyko AT ir miestų tarybų rinkimai.

2 lentelė

Teritorijos administracinių vienetų raida sovietmečiu

Laikotarpis	Teritorinis lygmuo	Regioninis	Subregioninis	Lokalinis
Sovietmetis (1989 m.)	Teritorinis vienetas	-	Rajonas	Apylinkė
	Skaičius	-	44	423
	Savivalda	-	Formali	Formali
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst..)	-	27,3*	2,5
	Vidutinis plotas (km ²)	-	1449	132

Šalt.: Daugirdas, V., Mačiulytė, J. (2006). Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. Mokslinė konferencija „Decentralizuota respublika – Prancūzijos patirtis ir Lietuvos atvejo tyrimai“. Vilnius.

1.5. Vietos savivalda atkūrus Lietuvos nepriklausomybę

Plečiantis demokratiniam sąjūdžio judėjimui Lietuvoje, atsirado prielaidos savarankiškesnei valdžios ir valdymo institucijų veiklai. Atkuriamasis Lietuvos Respublikos Seimas 1990 metų kovo 11 dieną, išreikšdamas tautos valią, nutarė ir iškilmingai paskelbė Lietuvos Nepriklausomos valstybės atstatymo aktą. Laisva piliečių valia išrinkta Lietuvos Aukščiausioji Taryba Laikinoju Pagrindiniu Įstatymu sudarė sąlygas pereiti nuo centralizuoto partinio valdymo prie demokratinės valstybės su decentralizuotu valdymu kūrimo. Vietos savivaldos pagrindų įstatymu (1990 m. vasario 12 d.) suteikta vietos savivaldos teisė vietos valdžios organams – miestų, rajonų, gyvenviečių ir apylinkių taryboms, tačiau nebuvo atribotos valstybės ir savivaldybių funkcijos, nesuformuota reali ekonominė ir finansinė bazė, nebuvo suderintos atskirų savivaldybės institucijų funkcijos. Netrukus išryškėjo trinarės (44 rajonai-80 rajonų miestų ir 12 respublikos pavaldumo miestų- 19 miesto tipo gyvenviečių ir 427 apylinkės), labai neaiškios pagal hierarchiją ir savivaldos laipsnį, sistemos trūkumai. Tačiau jų nebuvo skubama ištaisyti, nors šių savivaldybių kadencija dėl politinių sumetimų ir buvo nustatyta pakankamai ilga 5 metai (Lazdynas, 2005, 32 p).

Nors šiuolaikinėje Lietuvoje savivalda buvo atgaivinta pagal Magdeburgo teisės tradicijas, tačiau savivaldybės tarybos vadovas buvo pavadintas ne burmistru (vok. Burgermeister – piliečių, pilies gyventojų vadovas, mokytojas), kaip buvo prieškarinėje Lietuvoje, o meru (pranc. Maire – šeimininkas), kas semantiniu požiūriu yra šiek tiek plačiau. Tuo norėta pasakyti, kad mūsų savivaldybės apima ne tik miestus, bet ir aplinkinius kaimus ir miestelius. Tiesa, Europoje meru dažniausiai vadinamas savivaldybės galva, visų savivaldybės institucijų vadovas, renkamas atskiruose, tiesioginiuose rinkimuose, vadovaujantis ir tarybai ir administracijai. O burmistrą renka pati taryba, bet jis yra tik tarybos ir politinės valdybos pirmininkas, gi vykdomajai valdžiai vadovauja tarybos skiriamas ar samdomas direktorius arba (Vokietijoje) vykdytysis burmistras. Skiriasi ir abiejų

pareigūnų regalijos. Burmistrui įteikiama grandinė su miesto herbu ir burmistro lazda, o mero išskirtinumo ženklas – tautinė juosta, perrišta per dešinįjį petį arba per juosmenį. Tačiau šie skirtumai nėra esminiai, nes šiuolaikinė demokratija nepripažįsta jokios valdymo principų monopolijos. Kaip pavyzdį galima pateikti Olandiją, kur merą skiria karaliaus, o kad tinkamai dirbtų bendruomenės interesais, išrinktas meras turi prisiekti bendruomenei. Valdžios, tai yra funkcijų ir kompetencijos pasidalijimas užtikrina darnią ir veiksmingą struktūrą, kuri gali labai sėkmingai dirbti ir valdant magistratui, tai yra kolektyviniam vadovui, ir esant tarybos ar piliečių išrinktam merui.

Pradžią esminiam lūžiui vietos savivaldos sistemoje davė Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimas 1992 metais. Konstitucijoje vietos savivaldai buvo skirti 6 straipsniai. Konstitucinės normos dėl vietos savivaldos buvo rengiamos atsižvelgiant ir į Europos Vietos savivaldos chartijos nuostatas bei reikalavimus. Konstitucijos priėmimas davė pagrindą iš esmės keisti teisinę sistemą, reglamentavusią vietos savivaldą Lietuvoje. Vadovaujantis demokratiškesnių valstybių patirtimi buvo parengti ir priimti naujo tipo įstatymai: 1993 m. liepos 1 d. Vyriausybės atstovo įstatymas, skirtas reglamentuoti savivaldos institucijų veiklos teisinės priežiūros tvarką, 1994 metų liepos 7 d. Vietos savivaldos įstatymas, 1994 m. liepos 19 d. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 60-1183). Vietos savivaldos įstatymas nustatė naują savivaldos institucijų organizavimo tvarką: savivaldos institucijų kompetenciją padalino į savarankiškąją ir valstybės deleguotąją, nustatydamas ir skirtingą savivaldos institucijų savarankiškumo ir atsakomybės laipsnį, ją įgyvendinant, įstatymu numatytas vietos savivaldos ekonominis pagrindas – savivaldybių nuosavybė. Vienas svarbiausių įvykių, įtakojusių šių dienų savivaldos plėtrą, buvo naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymo priėmimas 2000 m. spalio 12 d (Žin., 2000, Nr. 91-2832). Juo vadovaujantis šiandien dirba vietos valdžios institucijos, tačiau ir šis įstatymas nėra tobulas, jame iki šių dienų, padaryta daug pakeitimų.

1994 m. priėmus Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, buvo sudarytos 12 miestų ir 44 rajonų savivaldybės (iki tol gyvavusios apylinkių ir gyvenviečių savivaldybės panaikintos). Pagal šiuo metu galiojantį Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą Lietuvoje yra įsteigta 60 savivaldybių – 60 valstybės teritorinių administracinių vienetų, turinčių juridinio asmens statusą, bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybas.

Sukurta įstatyminė bazė įgalino demokratizuoti krašto valdymą. Tačiau nepaisant įstatymų gausos, ne visus savivaldos klausimus yra pavykę vienodai gerai išspręsti. Diskutuojama dėl naujos Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo redakcijos, geresnio administracinio – teritorinio padalijimo, viešo administravimo sureguliuavimo.

Teritorijos administracinių vienetų raida nepriklausomybės laikotarpiu

Laikotarpis	Teritorinis lygmuo	Regioninis	Subregioninis	Lokalinis
Nepriklausomybės laikotarpis (2004 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis	Savivaldybė	Seniūnija
	Skaičius	10	60	524
	Savivalda	Ne	Taip	Ne
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst..)	348,4	39,0*	6,6
	Vidutinis plotas (km ²)	6530	1088	125

Šalt.: Daugirdas, V., Mačiulytė, J. (2006). Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. Mokslinė konferencija „Decentralizuota respublika – Prancūzijos patirtis ir Lietuvos atvejo tyrimai“. Vilnius

1.6. Europos vietos savivaldos chartija ir Lietuvos teisinė sistema

Pagrindinius vietos savivaldos santykių principus nustato Europos vietos savivaldos chartija (1985). 1993 metais Lietuva įstojo į Europos Tarybą ir įsipareigojo pasirašyti ir ratifikuoti Europos vietos savivaldos chartiją. 1996 metais lapkričio mėnesį Strasbūre ši chartija buvo pasirašyta (Žin., 1999, Nr.82-2418). Ratifikavimas įvyko tik 1999 metų gegužės mėnesį ir tai buvo teigiamas žingsnis plėtojant demokratiją Lietuvoje.

Šalys, ratifikavusios Chartiją, privalo savo teisinėje sistemoje padaryti pataisas ar priimti specialius teisės aktus, kuriais būtų nustatyta tvarka, kaip tarptautinės sutartys inkorporuojamos į vietinę teisinę sistemą. Chartijos tikslai geriau pasiekiami, o kartu ir savivaldos gynimas yra efektyvesnis, kai vietiniai įstatymai visiškai atitinka Chartijos nuostatas ir nustato tikslias taisykles, kuriomis vietinės valdžios gali remtis teisme.

Europos vietos savivaldos chartija yra Lietuvai svarbus dokumentas todėl, kad chartija įtvirtina vietos savivaldos konstitucinio ir teisinio pagrindo principą, nustato vietos savivaldos masto, bendruomenės teritorijos ribų apsaugos, savivaldos institucijų administracinės struktūros, vietos valdymo institucijų administracinės priežiūros bei kitus svarbius vietos savivaldos organizavimo ir veiklos principus. Chartija įpareigoja šalis laikytis pagrindiniu taisyklių, garantuojančių politinę, administracinę bei finansinę vietos valdžios institucijų nepriklausomybę. Chartija dažnai vadinama „mažąja savivaldos konstitucija“, ji suteikia teises garantijas tolesnei savivaldos plėtrai, padeda spręsti problemiškas centrinės ir vietos valdžios santykių klausimus.

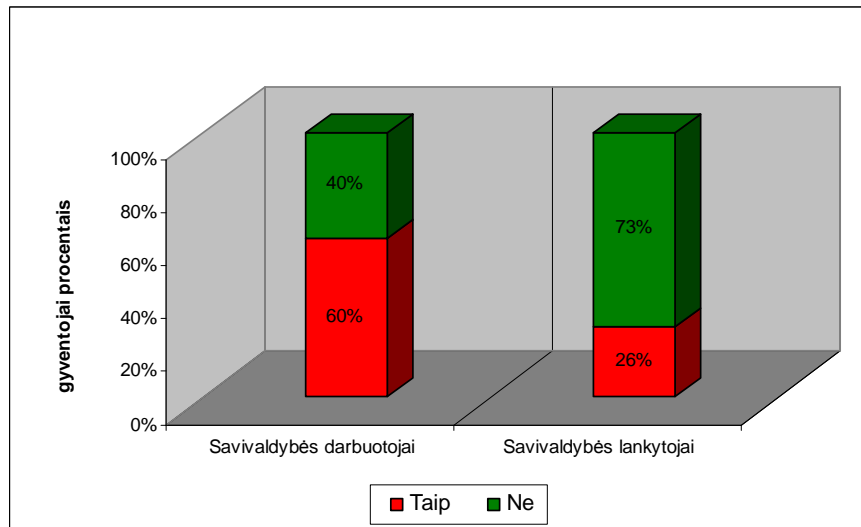
Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 1 dalis nustato vietos savivaldos sampratą: „Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“. Tokia formuluotė yra Lietuvos Respublikos Seimo

ratifikuotame Europos vietos savivaldos chartijos lietuviškame vertime iš anglų kalbos. Šios chartijos teksto prancūzų kalba variantas yra šiek tiek kitoks „Vietos savivalda tai vietos bendruomenės teisė ir galimybė savo atsakomybe ir jos gyventojų naudai tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį“. Chartijos tekstai anglų ir prancūzų kalbomis yra oficialūs, pirmuoju atveju pagrindinis vietos savivaldos subjektas yra nurodomas – „vietinės valdžios organai“ (local authority), antruoju - „vietos bendruomenės“ (collectivite locale).

Lietuvos Respublikos Konstitucijos (Žin., 1992, Nr. 33-1014) reglamentuojama vietos savivaldos sąvoka labiau atitinka prancūziškąjį Europos vietos savivaldos chartijos variantą. Vertinant, kad Europos vietos savivaldos chartija yra dokumentas, nustatantis principus, o ne normas, galima teigti, kad Lietuvos Konstitucijoje savivaldos apibrėžimas atitinka demokratinių valstybių savivaldos sampratą. Pagal Lietuvos Konstituciją vietos savivalda – tai įstatymo nustatyta valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t. y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžta kompetencija. Ypatinę vietą savivaldos reikalų tvarkyme užima tiesiogiai savivaldos reikalus reglamentuojantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas.

Europos vietos savivaldos chartija yra laikoma vienu svarbiausių dokumentų, užtikrinančių demokratiją Europoje (Smith, 2005). Galima teigti, jog norint, kad vietos savivalda Lietuvoje pasiektų Europos vietos savivaldos lygį, privalu ne tik žinoti, bet ir vadovautis Europos vietos savivaldos chartija. Savivaldybės institucijų atstovai, vadovaudamiesi Europos vietos savivaldos chartija turėtų suprasti, kad vietos savivalda be bendruomenės dalyvavimo negali būti reali.

Tyrimo metu dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos normų, reglamentuojančių vietos savivaldą ir valdymą, įgyvendinimo, atliekant apklausą respondentams buvo pateiktas klausimas, *ar esate susipažinęs su Europos vietos savivaldos chartija*. Rezultatai tokie: 60 % (N=35) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 26 % (N=33) savivaldybės lankytojų susipažinę su šiuo dokumentu, o 40 % (N=23) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 73 % (N=94) savivaldybės lankytojų nesusipažinę (1 pav.).



1 pav. Ar gyventojai susipažinę su Europos vietos savivaldos chartija

Apklausoje rezultatai rodo, kad su pagrindiniu vietos savivaldos principus reglamentuojančiu dokumentu, nesusipažinę du trečdaliai savivaldybės administracijos tarnautojų ir virš 73 % savivaldybės lankytojų.

2. ŠIUOLAIKINĖS VIETOS SAVIVALDOS IR VIETOS VALDYMO SAMPRATA

2.1. Valstybės teritorinis valdymas ir šio valdymo subjektai

Daugelis pasaulio valstybių savo teritoriją dalija į smulkesnius darinius, vadinamus valstybės teritorijos administraciniais vienetais ir organizuoja jų valdymą pasirinkdamos tam tikrą teritorinio valdymo formą arba jų derinį. Teritorinis skirstymas siejamas su politine santvarka, nes teritorijos vaidina svarbų vaidmenį siekiant vis didesnės valdžios bei konstituciniu lygmeniu apibrėžiant valstybės teritoriniu vienetu statusą. Pagal tai skiriamos federacinės valstybės, kurios susideda iš valstybės teritorinių vienetų (pvz., Jungtinės Amerikos Valstijos, Vokietija, Rusija) ir unitarinės valstybės (daugelis Europos valstybių), kuriose sudaromi administraciniai teritoriniai vienetai. Anot M. Romerio (2008), „vienalypė valstybė vadinama unitarine <...>. Unitarinė valstybė yra ta, kurios visas galios šaltinis yra vienas, pats teritorinis valstybinis junginys yra vieningas: jame yra viena valdžia, viena teritorija ir viena tauta (*populus*)“.

Pagal Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Konstitucijos 10 straipsnį valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinius darinius. Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatavo, kad būtent Konstitucijos 10 straipsnio nuostatoje yra „unitarinės valstybės santvarkos konstitucinis įtvirtinimas, išreiškiantis vieningos ir nedalomos valstybės idėja“ (Žin., 1998, Nr. 18-435). Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad racionalaus valdymo organizavimo sumetimais visų, taip pat ir vieningų unitarinių valstybių teritorija, turi savo vidinę struktūrą, t.y. valstybės teritorija būna suskirstyta į tam tikrus administracinius vienetus, kuriuose formuojamos atitinkamos valdžios įstaigos. Anot Daugirdo (1996), teritorinis – administracinis suskirstymas, arba struktūra, nėra paprasta jos elementų suma: tai kokybiškai naujas darinys ir bendra visos struktūros bei atskirų jos sudedamųjų dalių – teritoriniu – administraciniu vienetu – stabilumą ir gyvybingumą užtikrinanti ryšių įvairovė.

Teritoriniu valdymu, pasak Astrausko (2003), vadintina tam tikru viešojo valdymo subjektu tikslinė veikla, kuria darant poveiki valstybės teritorijos dalyje gyvenantiems žmonėms bei jų socialinėms grupėms, tvarkomi viešieji reikalai. Valstybės teorijoje yra žinomos dvi teritorinio valdymo formos: 1) valstybinis vietos valdymas, kur veikla vykdo valstybinio vietos valdymo subjektai; 2) vietos savivalda, kur veikla vykdo vietos savivaldos subjektai. Šios dvi teritorinio valdymo formos iš esmės skiriasi jų sudarymo principais, Konstitucijos ir įstatymų suteiktais įgaliojimais, turimais finansiniais ištekliais, santykiais su valstybine valdžia. Vykdomosios valdžios faktinė (praktinė) išraiška yra valstybinis valdymas (administravimas). Būtent valstybinio valdymo

(administravimo) procese išryškėja vykdomosios valdžios paskirtis – įstatymu vykdymas. Tačiau be vykdomosios valdžios institucijų vykdant įstatymus taip pat dalyvauja ir vietos savivaldos institucijos. Šiuo požymiu abi teritorinio valdymo formos yra susietos (Bakaveckas, 2007).

Daugelis vakarų valstybių XX a. paskutiniame dešimtmetyje valdymo reformas vykdė decentralizacijos principu. Profesorius P. Leonas knygoje „Teisės enciklopedija“ (Vilnius, 1995, p. 86) taip pat pabrėžė decentralizacijos svarbą. Kalbėdamas apie valstybių klasifikaciją ir valdymo būdus jis teigė, kad valstybės skirstomos į rūšis priklausomai nuo to, kaip jose yra organizuoti vietos valdymo organai: „Vienur tie organai centralizuoti, t.y. valdininkai skiriami centralinės valdžios ir jiems pavedama aprūpinti vietos reikalus; kitur vietos reikalams aprūpinti gyventojai patys renkasi tam tikrus organus; šitos valstybės turi decentralizuotų valstybių vardą.“ Galima sutikti su Rainiene (2003), kuri rašė, kad decentralizacija yra toks valdymo organizavimas, kai greta valstybės valdymo kuriamas valdymas savivaldos principais. Manoma, kad viešasis administravimas bus efektyvesnis, institucijos paslankesnės, piliečių lūkesčiai tinkamai patenkinti, jei sprendimų priėmimo galia bus suteikta regioninio lygmens valstybinėms institucijoms arba vietos valdžios sistemai. Yra trys pagrindinės priežastys, dėl kurių pasirenkama decentralizacija: 1) didesnis vietinės valdžios institucijų veiksmingumas ir atsakingumas lyginant su centrinės valdžios institucijų veikla; 2) teigiamas poveikis vietinei plėtrai ir demokratijos principų įtvirtinimas; 3) geresnė piliečių laisvių apsauga (Mačiulytė ir Ragauskas, 2007).

Anot Baltušnikienės (2006) egzistuoja skirtingos decentralizacijos formos: politinė, fiskalinė, ekonominė, erdvinė ir administracinė. Autorės nagrinėjamu atveju aktuali administracinė decentralizacija, kurią įgyvendinant siekiama persikirstyti įgaliojimus, atsakomybę ir viešosioms paslaugoms įgyvendinti reikalingus finansinius išteklius tarp skirtingų viešojo valdymo lygių ar valstybinio valdymo pakopų subjektų. Tai atsakomybės planuoti tam tikras viešąsias funkcijas, jas finansuoti ir valdyti perdavimas iš centrinių valstybinio valdymo subjektų teritoriniams valstybinio valdymo subjektams arba vietos savivaldybėms.

Po sovietų okupacijos atkuriant nepriklausomą Lietuvos valstybę buvo keičiamas teritorijos administracinis suskirstymas įtvirtinant naujas teritorinės savivaldos institucijas. Pagal LR Konstitucijos 11 straipsnį ir 67 straipsnio 17 punktą Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato Seimas įstatymu. Teritorinio valdymo klausimams išsamiau atskleisti skirtas X Konstitucijos skirsnis – „Vietos savivalda ir valdymas“. Čia įtvirtinami konstituciniai teritorinio valdymo pagrindai bei egzistuoja teisinės prielaidos taikyti abi teritorinio valdymo formas (valstybinį vietos valdymą bei vietos savivaldą). Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams. Ji

įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas, o Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje įtvirtinti vietos valdymo konstituciniai pagrindai: aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Konstitucinis Teismas, sistemiškai aiškindamas Konstitucijos nuostatas, išskyrė dvi viešosios valdžios sistemas: valstybės valdymą ir vietos savivalda ir akcentavo, kad savivaldybių sistema yra decentralizuota (Žin., 2003, Nr. 19-828). Lietuvos Respublikos Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo (Žin., 1994, Nr. 60-1183.) 1 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad Lietuvos Respublikos teritorija skirstoma į administracinius vienetus, kurie susideda iš gyvenamųjų vietovių. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas yra teritorijos dalis, kurioje valdymą organizuoja Vyriausybė arba savivaldybių institucijos.

LR teritorijos administraciniu vienetu ir jų ribų įstatymo 1 straipsnis nustato, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės. Taigi dvi skirtingos teritorinio valdymo formos negali būti įstatymo sutapatintos: arba yra vietos savivalda, nesuderinama su Vyriausybės teise skirti savivaldybės tarybos narius, arba valstybinis vietos valdymas (administravimas), kuri organizuoja Vyriausybė (Šileikis, 2005). Kaip jau minėta, racionalaus valdymo organizavimui bei visuomenės valdymo reikalams Lietuvos teritorija padalyta į dvejų lygių administracinius – teritorinius vienetus: 1) administracinius teritorinius vienetus – savivaldybes, kurių nuo 2000 m. yra 60 ir kurios suskirstytos į 546 seniūnijas; 2) aukštesnius administracinius – teritorinius vienetus (apskritį), kurių nuo 1995 m. yra 10 ir kurios buvo sudarytos iš savivaldybių, pasižyminčių socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumu. Nuo 2000 m. Lietuvoje nusistovėjęs administracinis – teritorinis suskirstymas pateikiamas 4 lentelėje.

4 lentelė

Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis – teritorinis suskirstymas nuo 2000 m.

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

Šalt.: Daugirdas, V., Mačiulytė, J. (2006). Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. Mokslinė konferencija „Decentralizuota respublika – Prancūzijos patirtis ir Lietuvos atvejo tyrimai“. Vilnius.

Pasak Astrausko (2005) dabartiniu metu Lietuvoje funkcionuoja decentralizuota viešojo administravimo sistema, kurią sudaro: 1) valstybinio administravimo subjektai; 2) vietos savivaldos subjektai. Valstybinio administravimo subjektus galima suskirstyti į tris lygius: a) centriniai, kurie vykdo veikla visoje šalies teritorijoje (Vyriausybė, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų); b) teritoriniai – regioniniai, kurie vykdo veikla aukštesniuose administraciniuose – teritoriniuose vienetuose – apskrityse (Vyriausybės atstovas, apskrities viršininkas, kuriam funkcijas padeda vykdyti

apskritis viršininko administracija); c) teritorinius vietinius, kurie savo veikla vykdo savivaldybėse (Apskritis viršininko administracijos teritoriniai padaliniai, pvz. statybų valstybinės priežiūros inspektoriai, žemėtvarkos skyriai, arba poministerinių struktūrų ar jų regioninių administravimo įstaigų teritoriniai padaliniai, pvz., mokesčių inspekcijos padaliniai).

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

2.2. Vietos savivaldos samprata

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

Anot M. Romerio (1995) „Autonomija ar savivaldybė yra valstybės suverenumo ribose. Ji reiškia tikrai valdžios decentralizaciją tam tikroje aprėžtoje srity, galios perleidimą tam tikriems betarpiškai suinteresuotiems ir tam tikrai funkcijai kvalifikuotiems socialiniams veiksniams, organizuotiems kaip tam tikri viešosios teisės vienetai (viešosios teisės korporacijos), kurie tos pavestos jiems funkcijos ribose naudojami viešąja galia jai tvarkyti ir ją rūpinti, tačiau yra centro valdžios prižiūrimi ir visuomet jos įsikišimu savo teisinės pareigos vagoje sulaikomi tiek paties veiklumo, tiek veikimo teisėtumo atžvilgiu“.

Teritoriniams vienetams, turintiems savivaldos teises, įvardyti naudojami labai įvairūs terminai. Apibrėžti savivaldą buvo aktualu visais laikais, nes kiekvienos demokratinės valstybės pagrindinis tikslas yra sukurti kuo geresnes sąlygas žmogaus teisių ir laisvių realizavimui, sudaryti sąlygas, kad gyventojams butu patogų gyventi bendruomenėje. Konstitucinis Teismas 1999 m. lapkričio 23 d. (Žin., 1999, Nr. 101-2916) nutarime konstatavo, kad „Lietuvos Respublikos konstitucinė santvarka grindžiama žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių, kaip didžiausios vertybės, prioritetu, taip pat principais, įtvirtinančiais Tautos suverenitetą, valstybės nepriklausomybę ir teritorinį vientisumą, demokratiją, valstybės valdymo formą – respubliką, valstybės valdžių atskyrimą, jų savarankiškumą ir pusiausvyrą, vietos savivalda ir pan.“

Lazdynas (2005) skiria dvi savivaldos sampratas, susietas su autoritarizmu ar demokratija. Autoritarinis požiūris susiformavo tose valstybėse, kuriose ilgą istorinį laikotarpį buvo įsigalėjęs monarchinis ar totalitarinis režimas. Autoritariniuose režimuose požiūris į vietinę teritorinę savivaldą pasireiškia griežta valstybinės valdžios kontrole vietos savivaldos institucijoms tiek renkant mokesčius, tiek vykdant ne tik valstybės deleguotas (dažniausiai jos primestas), bet ir prigimtines laikomas savivaldos funkcijas. Karaliaus, Prezidento ar Vyriausybės skiriami gubernatoriai, prefektai, įgaliotiniai nuolat stebi savivaldybių tarybų priimamus sprendimus, gali juos ne tik sustabdyti, bet ir atšaukti. Tokiose valstybės savivaldybės būna pavaldžios ne tik įstatymui, bet ir Vyriausybei ar net vidaus reikalų ministrui.

Demokratinės valstybės svarba savivaldai pabrėžė ir profesorius Leonas (1991) sakydamas, kad „demokratinė valstybės sutvarkymo forma buvo ligi paskutinių laikų laikoma tinkamiausia, kad galėtų būti kuriamos patogiausios plačioms minioms kultūrinio gyvenimo formos“. Diktatūra, anot profesoriaus, negali eiti su politine laisve.

Lietuvai išsilaisvinus iš sovietinių gniaužtų Kūris (1990, 3 p.) teigė: „savivaldos sąvoka šiandien vėl tapo viena iš kertinių viso mūsų socialinio mokslo, taip pat ir jurisprudencijos kategorijų“. Tokias mintis E. Kūris parėmė tuo, kad okupuotoje Lietuvoje teisės mokslas tik atkartodavo tuos postulatus, kuriuos primesdavo oficialioji tarybinė doktrina, negu kurdavo naujas idėjas.

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

Rusų teisinėje literatūroje vietos savivalda – tai pačio vietinio teritorinio vieneto veikla, teritorinio kolektyvo (bendruomenės) ir jos išrinktų organų veikla tvarkant reikalus. Vykdant savivaldos funkcijas valstybės valdžia neturi teisės nurodinėti, kaip tas funkcijas realizuoti, išskyrus geranorišką (ar dažnai

prievartinį geranorišką) dalyvavimą įgyvendinant valstybės finansuojamas programas, visų pirma socialines (švietimo, sveikatos apsaugos ir pan.)¹.

Lietuvos autoriai skiria dvi vietos savivaldos sampratas. Pasak Astrausko (2005), pirmuoju požiūriu vietos savivalda – tai savivaldybės bendruomenei suteikta teisė savarankiškai tvarkyti dalį jai įstatymais priskirtų visuomenės bendrųjų reikalų. Antruoju požiūriu vietos savivalda – tai savivaldybės bendruomenei suteiktos teisės savarankiškai tvarkyti dalį jai įstatymais priskirtų visuomenės bendrųjų reikalų realizavimas. Esminis skirtumas šiose sampratose, anot A. Astrausko, yra, kad pirmuoju atveju vietos savivalda – subjekto teisė savarankiškai veikti, o antruoju – subjektui suteiktos teisės savarankiškai veikti įgyvendinimas (savivaldybės valdžios vykdymas, savivaldybės valdžios priimtų sprendimų vykdymas, dalyvavimas vietos reikalų tvarkyme įvairiomis tiesioginės demokratijos raiškos formomis ir kita).

Apibrėžiant vietos savivaldos sampratą neįmanoma apilenkti ir tarptautinių sutarčių, nes tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis (Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalis). Konstitucinis Teismas yra pasakęs, kad Seimo ratifikuotos tarptautinės sutartys įgyja įstatymo galią ir, kad tais atvejais, kai nacionaliniuose teisės aktuose (*inter alia* įstatymuose ar konstituciniuose įstatymuose) nustatomas toks teisinis reguliavimas, kuris konkuruoja su nustatytu tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis. Europos Sąjungos teisės atžvilgiu Konstitucijoje yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją (Žin., 2006, Nr. 30-1050).

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

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

¹ Страшун, Б., руководитель авторского коллектива и ответственный редактор. (2000). А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва: ВЕК, С. 725.

24 d. nutarimai Žin. 2002, Nr. 5-186). Vietos savivalda yra įstatymo numatytų administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais. Valstybės valdymas ir vietos savivalda, kaip dvi viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos, yra susijusios, tačiau kiekviena jų įgyvendina joms būdingas funkcijas. Jau minėtame Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime bei 1998 m. vasario 18 d. nutarime suformuluota ir vietos savivaldos samprata. Čia įtvirtinta, kad pagal Konstituciją vietos savivalda – tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t.y. teritorinių, arba vietos bendruomenių) kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (LR piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Minėtos teritorinės bendruomenės yra savivaldos teisės subjektas ir Konstitucijoje jos vadinamos savivaldybėmis (arba vietos savivaldybėmis). Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarime (Žin., 1998, Nr. 18-435), Savivaldybė – tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio gyventojų bendruomenė turi valstybės laiduotą savivaldos teisę. Taigi savivaldos teisė neatsiejama nuo bendruomenės, jos institucijų savaveiksmiškumo, nuo konstituciškai įtvirtinto gebėjimo būti teisinių santykių subjektu. Tai esminė savivaldos teisės įgyvendinančių subjektų savybė. Savivaldos vykdytojai – visi bendruomenės nariai.

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

Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje, galiojusioje iki 2008 m. spalio 1 d. buvo įtvirtinta, kad vietos savivalda – tai „valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas“ (Žin., 1994, Nr. 55-1049). 2008 m. spalio 1 d. įsigaliojo nauja Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo redakcija (Žin., 2008, Nr. 113-4290), kurioje vietos savivaldos sąvoka suformuluota akcentuojant gyventojų bendruomenės savitvarką ir savaveiksmiškumą tvarkytis pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetencija. Šioje įstatymo redakcijoje vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarką ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta vietos savivaldos samprata iš esmės atitinka Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintą vietos savivaldos apibrėžimą.

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

2.3. Vietos valdymo samprata

Vietiniuose teritoriniuose vienetuose gali egzistuoti tiek vietos valdymas, tiek vietos savivalda. Egzistuoja įvairūs požiūriai, apibūdinantys valdymą. Vienas iš jų yra toks: valdymas – tai sprendimų priėmimo, priimtų sprendimų vykdymo ir jų vykdymo kontrolės procesas (Puškorius, 2006, 224 p).

Tarpinė grandis tarp aukščiausiosios ir vietinės valdžios egzistuoja daugelyje Europos valstybių. Italijoje vietos valdymas organizuojamas aukštesniuose administraciniuose vienetuose – regionuose ir dviejuose autonominėse provincijose – *regions and autonomous provinces*, Lietuvoje bei Estijoje – apskrityse – *counties*, Latvijoje – rajonuose – *districts*, Bulgarijoje – regionuose – *regions* ar *oblasti* ir panašiai, suteikiant jiems nemaža savarankiškumą. Apskrities valdymą teisės mokslas apibūdina kaip vietos valdymą, t.y. centrinės valdžios įgaliojimų perkėlimą į vietas – administracinius vienetus (Jarašiūnas, 2002, 835 p.). Nuo 1995 metu Lietuvoje yra 10 apskričių, kurias įsteigus siekta skatinti ūkio pertvarką, jo modernizavimą regionuose, spartinti subalansuotą tam tikrų regionų plėtrą bei mažinti nedarbą.

Daugelyje Europos šalių apskritis suprantama kaip istoriškai susiformavęs etnokultūrinis regionas, turintis teisę į savivaldą (Lazdynas, 2005, 60 p.). Esminė tokios regioninės bendruomenių sąjungos funkcija yra jos teritorijoje esančių savivaldybių bendros veiklos koordinavimas. Anot Lazdyno (2005), apskritis ir pati demokratinės savivaldos šalyse turi eilę įstatymų įteisintų funkcijų – ji organizuoja regiono viešojo transporto darbą, kelių statybą, išlaiko ligonines, o taip pat atlieka sutartines funkcijas, kurios vienoms savivaldybėms atlikti yra per sunku dėl mažos teritorijos ar gyventojų skaičiaus. Tačiau apskritis gali būti ir valstybinės valdžios politikos įgyvendinimo vietose dekoncentruota institucija, atliekanti teisinę ir dalykinę kontrolę savivaldybių teritorijoje (bet ne pačioje savivaldybėje), vykdanči ministerijose suformuluota valstybinę švietimo, kultūros, socialinę, užimtumo politiką. Tokias funkcijas daugelyje Europos šalių atlieka Karaliaus ar Prezidento skiriami prefektai ir gubernatoriai.

Paprastai apskritys turi ir savo nepriklausomą biudžetą ir atskirus valstybės nustatyto dydžio mokesčius. Būtent apskrityje ir vyksta pagrindinis valstybės politikos ir savivaldybių veiklos derinimas.

Įvairiuose šaltiniuose vietos valdymas suprantamas panašiai. Rusų literatūroje vietos valdymas – tai valdymo veikla vietiniame teritoriniame vienete, įgyvendinama centrinės valdžios arba aukštesniojo teritorinio valdymo lygio administracijos².

Kiti rusų teisininkai vietos valdymo sampratą atskleidžia per vietos valdymo santykį su vietos savivalda. „Valstybinis vietos valdymas ir vietos savivalda yra veikla, skirta įstatymams įgyvendinti; specifinio ir išskirtinio, valdžią įgyvendinančio aparato buvimas, nepertraukiamumas laike, universalumas, kurio teisinį veiklos pagrindą sudaro Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai, kurio valdžia įgyvendinama apibrėžtoje teritorijoje ir visų toje teritorijoje esančių, asmenų atžvilgiu įgalinant panaudoti įstatyme numatytas prievartos priemones“³.

Nagrinėjant LR teisės aktuose įtvirtintą vietos valdymo sampratą svarbiausias teisės aktas yra Konstitucija. Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas (Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalis). Tai aukščiausiosios teisinės galios aktas, aukščiausia teisė, visų kitų teisės aktų teisiškumo ir legitimumo matas (Žin., 2004, Nr. 181-6708). Yra laikomasi nuomonės, kad vietos valdymas – tai valstybinio valdymo organinė dalis, jos tęsinys vietose. Dažnai tai apibūdinama kaip valdžios dekoncentracija, t.y. centrinės valdžios įgaliojimu dalinis perkėlimas į vietas – administracinius vienetus (Žin., 1998, Nr. 18-435). Dekoncentracija yra vienas iš trijų administracinės decentralizacijos tipų (dar yra delegavimas ir devoliucija). Dekoncentracija yra silpniausias administracinės decentralizacijos tipas, dažniausiai įgyvendinamas unitarinėse valstybėse. Pasa Žilinsko (2001, 22 p.), dekoncentracija – tai teisės aktais detalčiai pagrįstas funkcijų, finansinių išteklių ir tam tikrų sprendimų priėmimo galių perdavimas iš centrinių valstybinio valdymo subjektų teritorinio valdymo subjektams, neturintiems savivaldos teisių.

Kadangi apskrities valdymas yra sudėtinė valstybės valdymo dalis, tai apskrityje valdymą per apskrities viršininką, ministerijas bei kitas Vyriausybės institucijas organizuoja Vyriausybė. Tai reglamentuoja Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas (Žin., 1994, Nr. 101-2015). Tačiau Vyriausybė, įstatymų nustatyta tvarka organizuojanti valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskrityse), turi organizuoti valdymą taip, kad nepažeistų Konstitucijoje įtvirtintų normų ir principų. Per apskritis yra vykdomos centralizuoto valstybės valdymo funkcijos. Apskrityse apskrities viršininkas vykdo centrinės vykdomosios valdžios funkcijas ir įgyvendina regioninę valstybės politiką

² Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор Страшун, Б. А. (2000). Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва: ВЕК, 725.

³ Шургина Е. С. Муниципальное право. Москва: ДЕЛО, 2000. С. 24

įvairiose srityse – kultūros, švietimo, socialinės paramos, sveikatos priežiūros, teritorijų planavimo, statybos, žemėtvarkos ir kt. Apskritis viršininkas atskaitingas Vyriausybei ir jos nustatyta tvarka jos įgaliotoms institucijoms (Apskritis valdymo įstatymo 4 straipsnio 4 dalis). Iš aukščiau pateiktų apibrėžimų galime matyti, kad esminių skirtumų vietos valdymo sampratoje nėra. Vietos valdymas, kaip taisyklė, įgyvendinamas per aukštesniosios valdžios nustatytas administracines institucijas. Pavyzdžiui, Bulgarijoje regiono valdytojas (*oblasten upravitel*) yra skiriamas Vyriausybės ir pagrindinė jo funkcija yra prižiūrėti bei garantuoti šalies politikos įgyvendinimą regione, o taip pat rūpintis nacionaliniu ir vietos interesų harmonija. *Estijoje* apskritis viršininką 5 metų terminui skiria Vyriausybė Ministro Pirmininko siūlymu pasikonsultavus su vietinės valdžios atstovais apskrityje. Apskritis viršininkas *Estijoje* rūpinasi aplinkos apsauga, ekonomikos plėtojimu, koordinuoja nenumatytas situacijas bei prižiūri atitinkamus vietos savivaldos veiksmus. Lenkijoje, Graikijoje, Švedijoje, Ispanijoje centrinės valdžios atstovai skiriami tiksliai regiono lygiuose (tai prefektai, gubernatoriai ir pan.).

Lietuvoje šiuo metu apskritis teritorijoje vykdomas funkcijas būtų galima suskirstyti į pagrindines keturias grupes: 1) savivaldybių veiklos administracinė priežiūra, kurią vykdo Vyriausybės atstovai; 2) valstybinės priežiūros (kontrolės, inspektavimo) ir valstybinio reikšmingumo funkcijos, kurias vykdo apskričių viršininkai su administracijomis ir dekoncentruotųjų administracijų tipo teritoriniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai – tarnybos, departamentai, inspekcijos; 3) regioninės reikšmės viešųjų paslaugų teikimo administravimas, kurį vykdo apskričių viršininkai; 4) valstybės regioninė politika, kurią įgyvendina taip pat apskričių viršininkai su administracijomis dalyvaujant regionu plėtros taryboms⁴.

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

Šiuo metu Lietuvoje vykdomas apskričių viršininkų administracijų likvidavimas (Žin., 2009, Nr. 121-5210). Apskritys kaip teritoriniai vienetai išliks, nes jos yra susijusios su statistika. Pagal ES reikalavimus apskritis yra statistinis teritorinis padalinys. Kečiant šią sistemą atsirastų papildomos išlaidos, nes tuomet reikėtų iš naujo perskaičiuoti statistines grandines už praeitį, su ES derinti tą naują padalijimą. Dar vienas apskričių kaip teritorinių vienetų išlaikymo argumentas yra europietiškos

⁴ Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis yra šiandien ir koks turėtų būti ateityje. (2007). Tarptautinės konferencijos medžiaga. Lietuvos Respublikos Seimas. 47 p.

paramos paskirstymas. Visose apskrityse veikia Regioninės plėtros tarybos, kurios, be kitų savo funkcijų, pagal 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų paskirstymo taisykles yra atsakingos už tų lėšų paskirstymą kiekvienoje apskrityje. Regioninės plėtros tarybos sprendžia, kuriems projektams skirti Europos lėšų, kuriems ne. Dar tik įpusėjome šį europietišku pinigų gavimo ir dalijimo etapą, todėl nėra galimybės kardinaliai keisti esamos sistemos. Dėl šių priežasčių apskritys išlieka. Tam tikra prasme tos teritorijos vadovaujančias funkcijas atliks kolegialus organas – Regioninės plėtros taryba. Visose apskrityse jos yra dabar, jos išliks ir panaikinus viršininko pareigybę. Regioninės plėtros tarybos sudarytos iš tų apskritį sudarančių savivaldybių tarybų merų ir pagal tam tikrus įstatyme numatytus principus paskirtų tarybų narių. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad kiekviena Regioninės plėtros taryba renka savo pirmininką. Paprastai tai būna kurios nors tai apskričiai priklausančios savivaldybės meras. Bus galima jį vadinti formaliu apskrities vadovu.

3. VIETOS SAVIVALDOS IR VALDYMO PAGRINDŲ TEISINIS ĮTVIRTINIMAS IR SUBSIDIARUMO PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMAS

3.1. Vietos savivaldos ir valdymo įtvirtinimas Konstitucijoje

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

Visas vietos savivaldos ir valdymo teisinis reguliavimas, kaip ir apskritai visas teisinis reguliavimas, turi būti pagrįstas Konstitucijos viršenybės principu. Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime (Žin., 2003, Nr. 19-828) pabrėžė, kad Konstitucijos viršenybės principas reiškia, kad Konstitucija teisės aktų hierarchijoje užima išskirtinę – aukščiausią – vietą, kad joks teisės aktas negali prieštarauti Konstitucijai, kad niekam neleidžiama pažeisti Konstitucijos, kad konstitucinė tvarka turi būti ginama, kad pati Konstitucija įtvirtina mechanizmą, įgalinanti nustatyti, ar teisės aktai (jų dalys) neprieštarauja Konstitucijai. Teismas pabrėžė, kad šiuo atžvilgiu Konstitucijoje įtvirtintas Konstitucijos viršenybės principas yra neatsiejamai susijęs su konstituciniu teisinės Valstybės principu – universaliu konstituciniu principu, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija.

Konstitucinės nuostatos dėl vietos valdymo ir savivaldos yra suformuluotos įvairiuose LR Konstitucijos straipsniuose. Pradedant Konstitucijos 10 straipsniu, kur nustatyta, kad Lietuvos Valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinius darinius, 11 straipsniu, kad Lietuvos Valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas ir prieinant iki šių konstitucinių nuostatų patikslinančio ir išplėtojančio Konstitucijos X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“. Čia vietos valdymo ir savivaldos klausimams skirti šeši straipsniai, iš kurių du nustato valdymo organizavimą aukštesniuose administraciniuose vienetuose, savivaldybių priežiūrą, tiesioginio valdymo įvedimą bei savivaldybių veiksmų apskundimą teisme. Iš likusių keturių Konstitucijos straipsnių apie vietos savivalda ir valdymą net trijuose yra nuoroda į įstatymus, kurie iš esmės ir apibrėžia vietos savivaldą ir valdymą.

Konstitucijoje įtvirtintos bendro pobūdžio teisės normos, reglamentuojančios vietos savivalda ir valdymą, nėra būdingos tik Lietuvos Respublikai, nes, pavyzdžiui, Graikijos Konstitucija taip pat įtvirtina tik bendruosius centrinės ir vietinės valdžios santykių principus ir suteikia teisę įstatymų

leidėjui pačiam nustatyti konkretų šių santykių turinį. Išsamiau reglamentuojamas tik Atono konstitucinis statusas, nes šiai autonominei Graikijos sričiai netaikomi bendrieji vietos savivaldos ir valdymo pagrindai (Bacevičius, Beinoravičius, Birmontienė, ir kt., 2006, 177 p.).

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

Vertinant kitų šalių patirtį galima pastebėti du ne itin ryškius, bet nepaisant to, atpažįstamus modelius: senas demokratijos ir savivaldos tradicijas turinčiose šalyse pirmenybė teikiama įstatyminiam vietos savivaldos kompetencijos įtvirtinimui, tuo tarpu naujose demokratijose pagrindinė vietos savivaldos kompetencija dažniau įtvirtinama konstituciniu lygmeniu (Mačiulytė, Ragauskas, 2007, 22 p.). Siekiant užtikrinti vietos savivaldos teisinio reguliavimo stabilumą kai kurios šalys savo Konstitucijose numato specialią vietos savivaldos reikalus reglamentuojančio įstatymo priėmimo ir keitimo tvarką. Pavyzdžiui, Vengrijos Konstitucijoje numatyta, kad vietos savivaldos reikalus reglamentuojantis įstatymas priimamas 2/3 balsų dauguma. Lietuvoje tokio reglamentavimo Konstitucija nenustato – Seimas vietos savivaldą ir valdymą reglamentuojančius įstatymus priima tokiais pat pagrindais, kaip ir kitus įstatymus.

Nagrinėjant vietos savivaldos ir valdymo įtvirtinimą konstitucijoje didelę reikšmę turi Konstitucinio Teismo doktrina. Šioje srityje Konstitucinio Teismo jurisprudencija itin gausi, nes jau nuo 1996 m. Teismas oficialiai aiškina vietos savivaldos ir valdymo nuostatas, formuoja bendriausias sąvokas, kurios atskleidžia vietos savivaldos ir valdymo funkcionavimo aspektus. Anot Jarašiūno (2006), Konstitucinio Teismo atskleistu normų ir principų galia – tokia pati, kaip ir Konstitucijos. Nes tai – tos pačios konstitucinės taisyklės, tik sukonkretintos, kad jas galima būtų taikyti. 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimas įpareigojo keisti įstatymus ir kitus centrinių vykdomosios valdžios institucijų priimtus teisės aktus, reguliavusius su vietos savivalda susijusius santykius, nes iki tol funkcionavusi vietos savivaldos organizacinė struktūra buvo pripažinta prieštaraujanti Konstitucijai.

Konstitucija vietos valdymo ir vietos savivaldos santykių reglamentavimui didelę laisvę suteikia įstatymų leidėjui, kuris privalo detalizuoti Konstitucijos nuostatas įstatyminiu lygmeniu. Atsižvelgiant i

konstitucinį teisinės Valstybės principą bei į kitus konstitucinius imperatyvus įstatymų leidėjui ir kitiems teisėkūros subjektams kyla reikalavimas paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Konstitucinio Teismo išaiškinimuose (Žin., 2004, Nr. 181-6708) šis reikalavimas reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat, kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytu aukštesnės galios teisės aktuose. Taigi, jeigu Konstitucijoje nustatyta, kad Lietuvos Valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas (Konstitucijos 11 straipsnis), kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarka nustato įstatymas (Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalis), kad Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas (Konstitucijos 123 straipsnio 3 dalis), tai visi šie santykiai turi būti reglamentuojami įstatymu, o ne poįstatyminiu teisės aktu. Teisės akto formos nesilaikymas, kai Konstitucija reikalauja, kad tam tikri santykiai būtų reguliuojami įstatymu, tačiau jie yra reguliuojami poįstatyminiu aktu (nepriklausomai nuo to, ar šiuos santykius koku nors aspektu reguliuoja dar ir įstatymas, ar joks įstatymas šių santykių apskritai nereguliuoja), gali būti pakankamu pagrindu tokį poįstatyminį teisės aktą pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai.

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

3.2. Vietos savivaldos ir valdymo įtvirtinimas įstatymais ir poįstatyminiais teisės aktais

Lietuvos teisės tradicijų požiūriu, kurių pagrindu buvo parengta galiojanti Lietuvos Respublikos Konstitucija, klasifikuojant teisinius valdžios aktus ir tą klasifikaciją derinant su konstituciniu valdžios padalijimu, kuriuo daugiau ar mažiau yra pagrįsta šiuolaikinių demokratinių valstybių teisės šaltinių sistema, teisiniai valdžios aktai skirstomi į įstatymus (Konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai), poįstatyminius aktus (kiti Seimo aktai, valdymo reglamentiniai aktai, valdymo individualūs aktai) ir teismo sprendimus. Konstitucijos nuostatas dėl vietos savivaldos ir valdymo detalizuoja ir išplečia daugelis įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų. Lietuvoje, vykdamas konstitucine reforma ir remiantis Vakarų demokratinių valstybių patirtimi, 1994 m. pabaigoje jau buvo priimti svarbiausi įstatymai,

detalizuojantys konstitucines normas dėl vietos savivaldos ir vietinio valdymo organizavimo: Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, Apskritis valdymo įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas, Savivaldybių tarybų rinkimu įstatymas, Vyriausybės atstovo įstatymas.

Priėmus minėtus įstatymus buvo sukurta teisinė bazė tolesniam vietos valdymui ir savivaldai plėtoti. Pasak Žališkevičiaus (2004), daugelis šių konstitucinius vietos valdymo bei savivaldos pagrindus detalizuojančių įstatymų siekia įgyvendinti pagrindinius Lietuvos Respublikos teritorinės – administracinės reformos tikslus: 1) suformuoti tokius teritorinius administracinius vienetus, kurie būtų pajėgus spręsti didelę dalį viešųjų reikalų ir tenkinti gyventojų poreikius; 2) priartinti vietos atstovaujamažą valdžią ir vietos administracines įstaigas prie gyventojų, suinteresuotų greitu ir kokybišku jiems rūpimų vietinių reikalų tvarkymu, maksimaliai derinti Valstybės ir gyventojų interesus; 3) sudaryti sąlygas gyventojams aktyviai, suinteresuotai ir atsakingai dalyvauti tvarkant vietos reikalus; 4) suformuoti administracinius vienetus, kuriuose racionaliai ir kompleksiskai būtų sprendžiami miestų ir įvairiais ryšiais su jais integruotų kaimo vietovių plėtojimo klausimai; 5) sudaryti sąlygas ekonominiam ir kultūriniam miestų ir miestelių atgimimui; 6) sukurti tokią teritorijos administracinių vienetų sistemą, kuri sudarytų palankias sąlygas efektyviai valdyti valstybę, jos ūkį bei tvarkyti kraštą, vykdyti racionalią ūkinę ir socialinę politiką, optimizuoti valdymo išlaidas ir kt.

Įgyvendinant vietos savivaldą ir valdymą reglamentuojančių įstatymų nuostatas yra priimta gausybė poįstatyminiu teisės aktų. Tačiau šie teisės aktai negali pakeisti įstatymų nuostatų, taigi turi būti priimami remiantis įstatymais. Daugelis Vyriausybės nutarimų, ministerijų priimtų teisės aktų skirti centrinio valdymo institucijų funkcijų decentralizavimui ir dekoncentravimui. Decentralizacijos ir dekoncentracijos procesai Lietuvoje prasidėjo neilgai trukus po apskričių suformavimo. LR teritorijos aukštesnieji administraciniai vienetai – apskritys – buvo suformuoti 1994 metais, kai Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, nustačiusį 10 apskričių.

Tais pačiais metais buvo priimtas Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, kuris nustatė pagrindinius apskrities valdymo organizavimo principus, apskrities valdytojo (nuo 1996 metu ši sąvoka pakeista į sąvoką „apskrities viršininkas“) kompetenciją – uždavinius ir įgaliojimus atskirais valdymo klausimais, jo santykius su Valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis. 1998 metais buvo numatyta pagal Apskrities valdymo įstatymų suteiktus apskričių viršininkams įgaliojimus, perduoti jiems dalį iki tol centrinių valstybinio administravimo subjektų (ministerijų) vykdytų funkcijų. Nuo 2001 metų valdymo sistemos pertvarkymas buvo tęsiamas remiantis subsidiarumo principu, siekiant užtikrinti optimalų skirtingo lygmens institucijų įgaliojimų paskirstymą. Šis procesas tęsiasi ir dabar ir

numatomas tęsti ateityje. Paskui sekė visa eilė įvairių koncepcijų, siekiančių kuo optimaliau sureguliuoti Lietuvos viešojo administravimo subjektų veiklą.

Vieni svarbesnių poįstatyminių teisės aktų, aktualių šių dienų vietos valdymo ir savivaldos klausimu sprendimui, yra LR Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX – 1187 patvirtinta Valstybės ilgalaikės plėtros strategija (Žin., 2002, Nr. 113-5029), LR Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488 patvirtinta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija (Žin., 2004, Nr. 69-2399) ir jos įgyvendinimo priemonių planai, kuriais siekiama tobulinti viešąjį administravimą, Vyriausybės 2003 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 785 patvirtinta LR teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcija (Žin., 2003, Nr. 59-2679), kurios tikslas – baigti pradėtą šalies teritorijos administracinių vienetų reformos antrąjį etapą, sudarant sąlygas steigti naujas savivaldybes. Kitas svarbus Vyriausybės teisės aktas vietos valdymo ir savivaldos srityje yra 2003 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 824 patvirtinta kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija (Žin., 2003, Nr. 61-2804), kuria siekiama atskirti skirtingų valdymo lygių viešojo administravimo subjektų funkcijas, tobulinti valdymą, nustatyti optimalius centrinio valdymo institucijų, apskrityse veikiančių institucijų ir savivaldybių institucijų ryšius. Ši koncepcija įgyvendinama remiantis Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. patvirtintomis kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonėmis (Žin., 2006, Nr. 92-3630).

2007 m. kovo 14 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 282 patvirtinta Vidinė savivaldybių decentralizacijos koncepcija (Žin., 2007, Nr. 35-1281). Pastarosios koncepcijos tikslas – išplėsti Europos vietos savivaldos chartijoje ir Viešojo administravimo įstatyme nustatyto subsidiarumo principo taikymo vietiniu lygiu galimybes, pertvarkant vietos savivaldos sistemą, ypač seniūnijų veiklą, nustatyti savivaldybių taryboms galimybes, atsižvelgiant į seniūnijų tipus, didinti seniūnijų ir seniūnų veiklos ūkinę ir finansinę savarankiškumą, sudaryti sąlygas skatinti gyvenamųjų vietovių bendruomenes ir jų atstovus aktyviai dalyvauti savivaldybių sprendimų priėmimo procese. Šiai koncepcijai įgyvendinti Vyriausybė 2007 m. rugpjūčio 29 d. nutarimu Nr. 903 patvirtino Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių planą (Žin., 2007, Nr. 95-3830). Visos minėtos koncepcijos grindžiamos subsidiarumo principu. Šis principas bene geriausiai žinomas iš Europos Sąjungos teisės, nes jis įtvirtintas Europos Sąjungos steigimo sutartyse.

Subsidiarumas – sprendimų priėmimo principas, nustatantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra veiksmingiausi (Vitkus, 2002. p. 295). Subsidiarumo principu grindžiama viešojo administravimo sistema įtvirtinta ir Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 3 dalyje. Čia rašoma, kad „Viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės

valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus“. Pagal Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (Žin., 1999, Nr. 60-1945) 3 straipsnio 7 punkto nuostatas subsidiarumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi. Kalbant apie teritorinės savivaldos kompetenciją subsidiarumo principas reiškia, kad suvereni valstybė teritorinėms bendruomenėms suteikia tiek kompetencijų, kiek vietos savivaldos institucijos jų gali efektyviai panaudoti.

Tiksliai subsidiarumo principo esmę pateikė Mačiulytė ir Ragauskas (2007), modifikuojant ir pritaikant jį savivaldybės – Valstybės santykiams. Šis principas atskleistas naudojant 3 taisykles: 1) svarstomas klausimas peržengia savivaldybės ribas ir negali būti tinkamai išspręstas savivaldybės priemonėmis; 2) vien pačios savivaldybės veiksmai ar Valstybės neveikimas prieštarautų Konstitucijos reikalavimams ar kitaip reikšmingai pažeistų savivaldybės interesus; 3) Valstybės veiksmas, lyginant su savivaldybės veiksmu, būtų žymiai naudingesnis dėl jo masto ir veiksmingumo. Tačiau subsidiarumo principo taikymo galimybės Lietuvoje nėra pilnai išnaudotos dėl kelių priežasčių. Pirmiausia, Valstybės teritorijos administraciniai vienetai, turintys savivaldos teisę, yra labai dideli, antra, pagal Chartiją (4 straipsnio 3 dalis) subsidiarumo principas turėtų veikti ne tik centrinės valdžios ir savivaldybių, bet ir pačių savivaldybių ir seniūnijų tarpusavio santykius.

Viena didžiausių demokratijos vertybių – tai du valdymo principai: savivalda ir subsidiarumas. Priimta daugelis teisės aktų, kuriais siekiama tobulinti vietos valdymo ir vietos savivaldos sistemą, optimizuoti valdymą, tačiau yra veiksmų, kurie trukdo vietos valdymo bei vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai, tai: chaotiškas įstatymų rengimas, finansinis priimtų teisės aktų užtikrinimas, dažnas vietos savivaldą reglamentuojančių teisės aktų keitimas. Pastaroji problema būdinga ne tik Lietuvai, bet ir visoms kitoms Pabaltijo valstybėms. Latvijos vietos savivaldos įstatymas nuo 1990 m. iki 2004 m. keistas daugiau kaip dešimt kartų. Ne ką rečiau keisti ir kiti vietos valdžios veiklą reglamentuojantys teisės aktai ne tik Latvijoje, bet ir Estijoje (Puškorius, 2006).

Pagrindiniu kriterijumi vertinant vietos savivaldą ir valdymą reguliuojančius įstatymus turėtų būti bendriausio klasikinės savivaldos principo – savivalda prasideda žemiausiame lygyje ir tai yra vietos savivaldybės pamatas – realizavimas. Be abejonės šis principas turi būti realizuojamas atsižvelgiant į Konstitucijos normas bei principus, nes, anot Kūrio (2007), „Konstitucija, kaip teisinę realybę, sudaro įvairios nuostatos – konstitucinės normos ir principai, kurie įvairiose Konstitucijos formuluotėse yra tiesiogiai įtvirtinti arba yra iš jų išvedami“. Vietos savivaldos konstitucinio instituto teisinis įtvirtinimas ir jo įgyvendinimas, gyventojų savivaldos paskirtis, vieta viešosios valdžios sistemoje, teritorinės

savivaldos santykių reguliavimas ordinariosios teisės nuostatomis turi būti grindžiamas Konstitucija – demokratinės teisinės Valstybės santvarkos pagrindus įtvirtinančio, vientiso ir visa apimančio, aukščiausiosios teisinės galios akto nuostatomis (Birmontienė, Jankauskas, Jarašiūnas ir kt., 2007, p. 456).

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

4. VIETOS SAVIVALDOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO IR KONSTITUCIJOS NORMŲ ĮGYVENDINIMO PROBLEMINIAI ASPEKTAI

4.1. Vietos savivaldos modelio paieška, Konstitucijos keitimo projektai siekiant įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį

Kartais vietos savivaldose kyla nepasitenkinimas dėl valdymo savivaldybėje struktūros. Nuo nepriklausomybės Lietuvoje paskelbimo savivaldybių valdymo struktūra keitėsi net tris kartus (nežiūrint atskirų valdymo subjektų rinkimo ar paskyrimo tvarkos).

1990-1995 metais Lietuvoje buvo dviejų – aukštesniosios ir žemesniosios – pakopų savivaldybės. Aukštesniosios pakopos savivaldybėse, kurioms priklausė 55 respublikinių miestų ir rajonų savivaldybės, buvo taikomas klasikinis savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės (mero) ir kolegialios (valdybos) – vykdomųjų institucijų principinis modelis. Tačiau dėl įgaliojimų tarp tarybos ir vykdomųjų institucijų dalijimo principo, dėl dubliuojančių struktūrų bei dėl dviejų „etatinių“ vadovų (tarybos pirmininko ir valdytojo – mero) egzistavimo, savivaldybėse susiklostė akivaizdi dvaldystė, tapusi akivaizdžia „kova dėl valdžios“ ir merų „vertimu iš kėdžių“ (per penkerių metų kadenciją beveik visose savivaldybėse merai keitėsi po kelis kartus).

1997-1999 metais buvo priimta nemažai Vietos savivaldos įstatymo pataisų, kuriomis buvo dar labiau didinamas mero vaidmuo savivaldybės institucinėje struktūroje.

2000 m. priimta nauja Vietos savivaldos įstatymo redakcija nepakeitė iki tol buvusio principinio modelio, bet paskelbė svarbių pokyčių. Šie pokyčiai rodė naujas tendencijas: savivaldybės mero realios valdžios mažėjimą ir savivaldybės administratoriaus realios valdžios bei savivaldybės kontrolės nepriklausomumo nuo vykdomųjų institucijų (visų pirma mero) didėjimą. Šiuos pokyčius skirtingus vaidmenis savivaldybės institucinėje struktūroje vaidinantys asmenys vertino skirtingai. Pradėjus silpnėti mero galioms bei dėl įvairių priežasčių padidėjus jų kaitai, kilo judėjimas dėl mero statuso ir galių stiprinimo. Būtent šiuo metu pradėta garsiai kalbėti apie tiesioginius merų rinkimus. Tačiau naujo savivaldybės modelio paieška atvedė prie netikėto Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo.

Konstitucinis Teismas 2002 metų gruodžio 24 dieną priėmė nutarimą (Žin., 2003, Nr. 19- 828), kuriame buvo konstatuota, kad kai kurios Vietos savivaldos įstatymo (Žin., 2000, Nr. 91-2832), priimto 2000 metų spalio 10 dieną, nuostatos, reglamentuojančios savivaldybių vykdomųjų institucijų sudarymą, įgaliojimus ir santykius su savivaldybių atstovaujamosiomis valdžios institucijomis,

neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos. Per trumpą laiką buvo būtina rasti tokį modelį, kuris nesusilpnintų mero, tegalinčio užimti tik tarybos pirmininko vietą, galių.

Septynerius metus taikytą savivaldybių institucinės struktūros modelį su dviem vykdomosiomis institucijomis, būtinai sudarytomis iš savivaldybių tarybų narių, nuo 2003 m. vasario 25 d. pakeitė kitas modelis: savivaldybės tarybos (jos vadovas – meras) ir tarybos skiriamo administratoriaus (būtinai ne iš tarybos narių), kuris yra vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos (viešojo administravimo įstaigos) vadovas, modelis. Be abejo, taip sustiprintas mero vaidmuo, nes jis turi galimybę tiesiogiai ir netiesiogiai daryti didelę įtaką politinio-asmeninio pasitikėjimo pagrindu skiriamam administracijos direktoriui.

Baigiantis ketverių metų savivaldybių kadencijai vėl ieškoma naujo vietos savivaldos struktūrinio modelio. Vėl eskaluojami tiesioginiai merų rinkimai ir jų galių tolimesnis didinimas: meras būtų renkamas vietos bendruomenės; jis taptų ne tik atstovaujamosios valdžios – tarybos – pirmininku, bet ir vykdomosios valdžios – administracijos – vadovu. Tačiau visiškai nekalbama apie privalomų gebėjimų, žinių, kompetencijos, išsimokslinimo lygį šiai institucijai. Taip iš vietos savivaldos valdžios institucijų ir dėl jų kaitos vis naujai skiriamų jiems pavaldžių valstybės tarnautojų eliminuojamas profesionalumo principas (Zinkevičienė, 2005). Šiuo metu vyksta arši diskusija dėl tiesioginių mero rinkimų. Lietuvos savivaldybių atstovai yra už tai, kad merai būtų renkami tiesiogiai, tačiau pageidauja, kad jie, kaip prieš kelerius metus, kartu būtų ir atstovaujamoji, ir vykdomoji valdžia.

Nuo 2006 m. sausio pabaigos, kai Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitete buvo sudaryta darbo grupė dėl tiesioginių merų ir seniūnų rinkimų, sulaukta ne itin daug savivaldybių atstovų pasiūlymų. Daugumoje pateiktų pasiūlymų reiškiamas pritarimas tiesioginiams merų ir seniūnų rinkimams. Tačiau kartu raginama grįžti prie ankstesnės savivaldos institucijų struktūros, kai meras buvo ir atstovaujamoji, ir vykdomoji valdžia. Tačiau tai neužtikrintų vadovavimo skaidrumo, sudarytų sąlygas korupcijai ir įvairioms manipuliacijoms, taip pat nebūtų aišku, kam atsakingas meras.

Manytina, kad reikėtų siekti, kad savivaldoje būtų įgyvendinta nemažai pokyčių – užtikrintas efektyvus valdymas, taupomos lėšos mažinant etatų skaičių, visuomenė skatinama aktyviau dalyvauti savivaldoje tiesiogiai renkant merą ir reikalaujant jo atsakomybės.

Šiuo metu Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintoje Vyriausybės programoje⁵ yra įrašytas įsipareigojimas priimti įstatymų pataisas dėl tiesioginių merų ir seniūnų rinkimų, tačiau nenurodyti pataisų priėmimo terminai.

⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programa.

Dauguma Seimo narių pripažįsta tiesioginių merų rinkimų idėją vertinantys skeptiškai ir manantys, kad reikia tobulinti esamą savivaldos rinkimų sistemą. Tiesioginiai merų rinkimai esą galėtų atverti populistams kelią į vietos valdžią bei susilpninti partijų vaidmenį.

2005 metais Seimo Pirmininko Viktoro Muntiano vadovauta darbo grupė buvo parengusi du savivaldos modelius, kuriuose numatyti tiesioginiai merų rinkimai, tačiau jie taip ir nebuvo įteisinti.

Pagal vieną modelį tiesiogiai išrinktas meras, kuris negalėtų būti tarybos nariu, taptų savivaldybės vadovu, kitaip tariant, būtų vykdomoji valdžia. Dėl šio projekto Konstitucijoje tektų įteisinti nuostatą, kad taryba gali turėti sau atskaitingą vykdomąją instituciją.

Antrajame modelyje buvo numatyta, kad meras taptų ne tik savivaldybės, bet ir tarybos pirmininku – atstovaujamosios institucijos vadovu. Vykdomosios valdžios funkcijas vykdytų savivaldybės administratorius.

Anksčiau kiekvienos savivaldybės meras vadovaudavo ir tarybai, ir valdybai, o valdybą – vykdomąją instituciją sudarydavo tarybos nariai. Tačiau 2002 metų pabaigoje Konstitucinis Teismas išaiškino, kad tokia tvarka pažeidžia demokratinius atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimo bei vykdomosios valdžios kontrolės principus.

Seimui pakeitus Vietos savivaldos įstatymą, nuo 2003 metų vasario savivaldybei vadovauja taryba, meras ir jo pavaduotojai. Jie kartu su tarybos deleguotais nariais gali suformuoti kolegiją. Savivaldybės administracijai, kuri įgijo visas valdybos funkcijas, vadovauja direktorius - politinio pasitikėjimo pareigūnas. Norint grįžti prie ankstesnio modelio tektų keisti Konstituciją, tačiau tokios pataisos prieštarautų Europos vietos savivaldos chartijai.

Lietuvos gyventojai pagal šiuo metu galiojančius įstatymus renka tik tarybų narius, o šie – merus. Tiesiogiai merai renkami Italijoje, Kipre, Lenkijoje, Slovakijoje, Turkijoje, Rumunijoje, Bulgarijoje, kai kuriuose Austrijos ir Vokietijos regionuose.

Daugelis Europos valstybių pastaraisiais dešimtmečiais vykdė vietos savivaldos institucinės sąrangos reformas, inicijuojant tiesioginius mero rinkimus. Kontinentinės sistemos šalyse, kur dominuoja vietos savivalda su romanų ir germanų vietos savivaldos požymiais, meras atlieka vykdomosios valdžios funkcijas (5 lentelė).

5 lentelė

Savivaldybės mero išrinkimo būdas Europos valstybėse

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

Lenkija	Renka tiesiogiai	Vykdomoji institucija
Slovakija	Renka tiesiogiai	Vykdomoji institucija
Slovėnija	Renka tiesiogiai	Vykdomoji institucija
Vokietija	Renka tiesiogiai	Vykdomoji institucija

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

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

Prezidentas Valdas Adamkus yra ne kartą siūlęs įteisinti tiesioginius merų rinkimus, nes tai esą sustiprintų savivaldą. Tiesioginių merų rinkimų idėją remdavo ir Lietuvos Savivaldybių asociacija (LSA). 2002 metais savivaldybių vadovai ragino Seimą priimti Konstitucijos 119-ojo straipsnio pataisą dėl tiesioginių merų rinkimų, tačiau ši idėja taip pat užgeso parlamento komitetuose.

2006 metų pradžioje, sausio mėnesį, Seimo teisės ir teisėtvarkos komitetas su LSA atstovais, teisės ekspertais ir kitais Seimo nariais surengė klausymus dėl teikiamų Konstitucijos pakeitimo įstatymų projektų. Buvo pristatyti du Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektai ir penkių Seimo narių (R.Smetonos, A.Staponkienės, E.Klumbio, V.Boreikienės ir E.Masiulio) pasiūlymai, kurių kiekvienas skyrėsi nuo teikiamų Konstitucijos pataisų variantų.

Pirmajame variante Konstitucijos pataisomis siekiama nustatyti tik bendrus savivaldos principus, o konkretų vietos savivaldos modelį bus galima nustatyti įstatymu. Siūlomas toks Konstitucijos pataisų projektas, kad ateityje būtų galima pritaikyti bet kokį savivaldos modelį (esamą, išbandytą ar naują) be Konstitucijos pakeitimų. Konstitucijos pataisa daroma taip, kad pati savivaldybės taryba – valdžia per kurią atitinkamoje teritorijoje realizuojama savivalda – galės apsispręsti, kaip ji priima sprendimus ir kaip organizuoja jų įgyvendinimą. Galiojančios Konstitucijos nuostatos reikalauja, kad sprendimams įgyvendinti būtų sudaryta savivaldybės administracija, dabar pagal siūlomas Konstitucijos pataisas šito reikalavimo nebelyka, savivaldybės taryba pati turės apsispręsti kaip ji įgyvendins savo priimtus sprendimus, taip valdžia būtų atiduota taryboms. „Konstitucija būtų laisva nuo vietos savivaldos

modelio įteisinimo“ teigė tuo metu Seimo pirmininkas V.Muntianas⁶. Įstatymu taip pat bus galima nustatyti ir merų rinkimus. Šis Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektas buvo duotas įvertinti Teisės instituto, M.Romerio ir Vilniaus universitetų konstitucinės teisės specialistams. Ekspertų vertinimu „Konstitucijoje neįtvirtinus konkretaus savivaldos modelio, bus sumažintas institucionalizacijos lygis – iš konstitucinio jis virs įstatyminiu. Jei esminiai savivaldos klausimai paliekami reglamentuoti įstatymais, yra tikimybė, kad keičiantis parlamentinei daugumai, keisis ir savivaldos institucijų sudarymo bei veiklos tvarka“⁷. Priėmus tokį variantą Seimas manipuluotų savo galiomis priėmęs įstatymą, sutrumpinti neįtikusios politinės sudėties tarybų įgaliojimus, surengdamas naujus rinkimus. Iš šiame projekto variante siūlomų Konstitucijos pataisų neaišku netgi tai, ar savivaldybių tarybos bus renkamos visuotiniuose ir tiesioginiuose merų rinkimuose. Apibendrinančioje, Seimo pirmininkui skirtoje išvadoje M.Romerio universiteto teisės profesorius S.Arlauskas, konstatuoja: „Jei konkretaus savivaldos modelio sukūrimą patikėsime įstatymų leidėjui ir pasitenkinsime tik bendrų principų suformulavimu, galime įklimpti nesibaigiančiose tobuliausio savivaldos modelio paieškose. Vaizdžiai tariant, kiek bus partijų ir savivaldybių ar Seimo rinkimų, tiek bus ir modelių“⁸.

Antrajame variante, Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto tikslas – įtvirtinti Konstitucijoje vietos savivaldos modelį, pagrįstą griežtu atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų atskyrimu: taryba – atstovaujamoji savivaldybės institucija, savivaldybės meras – vykdomoji ir savivaldybės tarybai atskaitinga savivaldybės institucija. Projekte numatyta piliečių teisė tiesiogiai rinkti ne tik atstovaujamąją savivaldos instituciją – tarybą, bet ir vykdomąją – savivaldybės merą. Pagal siūlomą modelį tas pats asmuo vienu metu negalėtų būti atstovaujamosios institucijos (savivaldybės tarybos) nariu ir eiti jai atskaitingos vykdomosios institucijos – mero pareigas. Tarybos veiklą organizuotų tarybos pirmininkas, o meras būtų tiesiogiai ir asmeniškai atskaitingas vietos bendruomenei ir savivaldybės tarybai, bet jis nebūtų tarybos narys. Meras teiktų tarybai siūlymus svarstyti klausimus ir sprendimų projektus, jis tiesiogiai vadovautų administracijai, administruotų savivaldybės biudžeto asignavimus, organizuotų biudžeto vykdymą ir atsakytų už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą.

Tyrimo metu vykdant apklausą respondentams buvo pateiktas klausimas, *koks jų nuomone yra geriausias savivaldybės institucinės struktūros modelis*. Rezultatai tokie:

- savivaldybės vykdomoji ir atstovaujamoji valdžios sutelktos vienos – mero rankose – 10 % (N=6) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 17 % (N=22) savivaldybės lankytojų ;

⁶.Zinkevičienė, V. (2006). Aklavietė ir kompromisų paieškos//Savivaldybių žinios m. sausio 26 d. Nr.3(344)

⁷ ten pat.

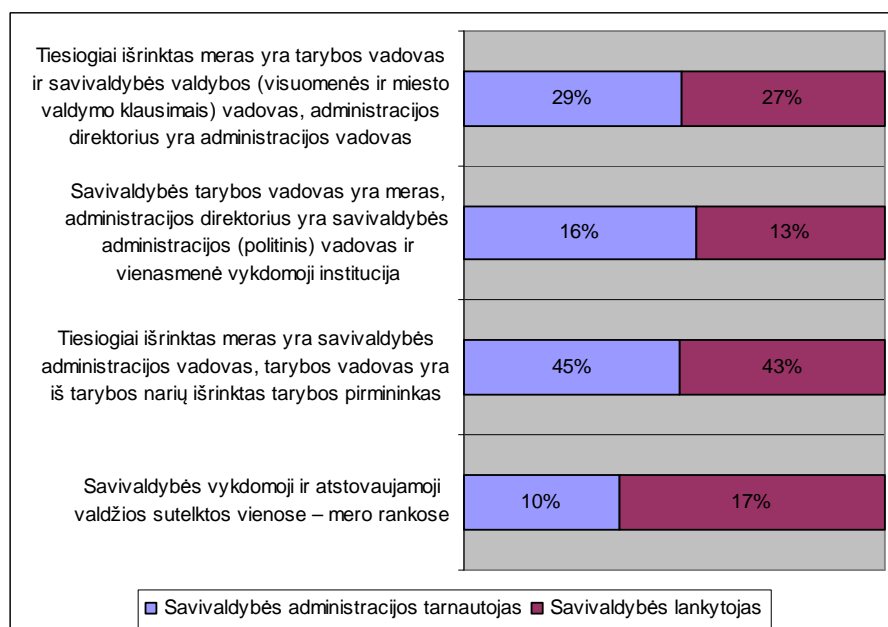
⁸ ten pat

- tiesiogiai išrinktas meras yra savivaldybės administracijos vadovas, tarybos vadovas yra iš tarybos narių išrinktas tarybos pirmininkas – 45 % (N=26) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 43 % (N=54) savivaldybės lankytojų;

- savivaldybės tarybos vadovas yra meras, administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos (politinis) vadovas ir vienasmenė vykdomoji institucija – 16 % (N=9) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 13 % (N=17) savivaldybės lankytojų;

- tiesiogiai išrinktas meras yra tarybos vadovas ir savivaldybės valdybos (visuomenės ir miesto valdymo klausimais) vadovas, administracijos direktorius yra administracijos vadovas – 29 % (N=17) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 27 % (N=34) savivaldybės lankytojų.

Savivaldybės administracijos tarnautojų ir savivaldybės lankytojų nuomonių pasiskirstymas pateiktas 2 pav.



2 pav. Geriausias savivaldybės institucinės struktūros modelis

Į pateiktą klausimą, *jeigu būtų pasirinktas savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus, skiriamo ne iš tarybos narių modelis*, kurį variantą rinktumėtės, nuomonės pasiskirstė taip:

- administracijos direktorius būtų ir vykdomoji institucija, ir administracijos vadovas – 64 % (N=37) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 56 % (N=71) savivaldybės lankytojų;

- administracijos direktorius būtų ir vykdomoji institucija su valdžios vykdymo įgaliojimais, ir administracijos vadovas – 36 % (N=21) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 44 % (N=56) savivaldybės lankytojų (2 priedas).

Didesnei gyventojų daugumai labiau tinka modelis, kai administracijos direktorius būtų ir vykdomoji institucija, ir administracijos vadovas.

Siekiant išsiaiškinti gyventojų nuomonę dėl savivaldybės tarybos, kaip kolegialios vykdomosios institucijos modelio, respondentų nuomonė tokia:

- valdyba, sudaryta iš tarybos narių ir su atskiru valdybos pirmininku, kuris skiriamas iš tarybos narių, valdybos pirmininkas yra ir administracijos (politinis) vadovas – 24 % (N=14) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 32 % (N=40) savivaldybės lankytojų;

- valdyba, sudaryta iš tarybos narių ir su atskiru tarybos pirmininku ir tiesiogiai renkamu valdybos pirmininku, kuris yra ir administracijos (politinis) vadovas – 48 % (N=28) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 42 % (N=53) savivaldybės lankytojų;

- valdyba, sudaryta iš tarybos narių ir su atskiru tarybos pirmininku, bei atskiru valdybos pirmininku, kuris būtų ir administracijos (politinis) vadovas – 28 % (N=16) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 26% (N=34) savivaldybės lankytojų (3 priedas).

Gyventojams labiausiai tinka valdyba, sudaryta iš tarybos narių ir su atskiru tarybos pirmininku ir tiesiogiai renkamu valdybos pirmininku, kuris yra ir administracijos (politinis) vadovas.

Politikams niekaip nesutariant dėl Konstitucijos pataisų, 2006 metų pavasarį, Seimo posėdžių sekretoriato buvo įregistruotos Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pataisų⁹ (iniciatoriai J.Sabatauskas, A.Rimas, J.Olekas ir I.Šiaulienė). Priėmus Savivaldybių tarybų rinkimų pataisus, tiesioginiai merų rinkimai būtų galimi ir nekeičiant konstitucijos. Konstitucijoje nustatyta, kad savivaldos teisę teritorijos administraciniuose vienetuose įgyvendina savivaldybių tarybos.

Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo ir papildymo projekte nustatoma, kad meras atskiru biuleteniui renkamas iš kandidatų į savivaldybės tarybos narius. Iš kiekvieno kandidatų sąrašo galima iškelti po vieną kandidatą į merus. Išrenkamas tas kandidatas, kuris gavo daugiausia rinkėjų balsų. Įstatymo projekte taip pat numatyta, kad išrinktasis meras taip pat išrenkamas tarybos nariu net tuo atveju, jei kandidatų sąrašas nėra įveikęs rinkimų barjero. Kartu teikiamame Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir patvirtinimo projekte numatoma, kad savivaldybės taryba išrinktąjį merą patvirtintų meru pirmajame naujai išrinktos tarybos posėdyje paprasta balsų dauguma. Ši nuostata leidžia būsimam merui iš anksto formuoti valdančiąją daugumą savivaldybės taryboje. Tuo atveju, jei taryba nepatvirtina mero pirmajame posėdyje, ji turi išrinkti merą iš tarybos narių kvalifikuota 3/5 visų tarybos narių balsų dauguma, tačiau jei išrinktas meras nėra patvirtinamas, bei taryba pati neišsirenka mero, tuomet siūloma įvesti tiesioginį valdymą ir rengti naujus savivaldybės tarybos ir mero rinkimus.

⁹ Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 2, 3, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 55, 62, 63, 64, 65, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 81, 81(1), 82, 87 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1340

Įstatymo projekte taip pat numatoma, jog taryba gali atleisti merą iš pareigų 3/5 visų tarybos narių dauguma.

Tiesioginių mero rinkimų įteisinimas įvairiais aspektais taptų rimtu išbandymu Lietuvos politinei sistemai. Pirmiausia lengva surasti tokias Konstitucijos pakeitimo formuluotes, kad jos išsamiai ir tiksliai apibrėžtų santykius tarp savivaldybių tarybų ir tiesiogiai renkamų merų. Kad šis uždavinys nėra toks paprastas, patvirtina Konstitucinio teismo nutarimai dėl savivaldos, o ypač revoliuciniu savivaldos sistemai tapęs 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas.

Rengiant naująjį modelį neužtenka vien Konstitucijos pataisų, naujų Vietos savivaldos bei savivaldybių tarybų rinkimų įstatymų, nes savivaldos institucijų vykdomos funkcijos yra aprašomos daugelyje kitų įstatymų bei teisės aktų, todėl koks bebūtų pasirinktas naujas kompetencijos pasiskirstymas tarp savivaldybės tarybos, mero ir savivaldybės administracijos, jį teks įdiegti ir kituose teisės aktuose. Tam, kad surasti tinkamą galių balansą tarp tarybos ir mero, priklauso ne tik nuo valstybės valdymo teorijos, bet ir kiekvieną savivaldybėje vykdomą funkciją kuruojančių specialistų. Prieš pasirenkant naują savivaldos modelį būtina numatyti, kaip jis veiks realiame gyvenime. Vietos bendruomenei kur kas svarbiau bus pasiūlyti kuo patrauklesnę būsimo mero kandidatūrą, o ne sudaryti patrauklų rinkėjams sąrašą, kuo partijos rūpinosi iki šiol. Galima prognozuoti rimtus konfliktus tose savivaldybėse, kuriose rinkėjai išrinks oponuojančius merą ir valdančiąją daugumą taryboje.

Dažniausiai samprotaujama, jog tiesioginiai mero rinkimai sustiprins demokratiją valstybėje ir kad tiesioginių rinkimų pageidauja eiliniai rinkėjai. Dėl to niekas nesiginčija, tačiau kai visuomenei buvo pateiktos trys galimos savivaldos reformos kryptys, į šį svarstymą įsijungė tik patys savivaldybininkai ir ypač merai. Aišku, kad merai pasisakė už modelį, kuriame jie ne tik lieka vadovauti tarybai, bet ir tampa vykdomosios institucijos vadovais. Toks modelis, pagal kurį meras vadovauja ir atstovaujamajai ir vykdomajai valdžiai, Lietuvoje galiojo 1995-2002 metais, tačiau Konstituciniam teismui išaiškinus, kad vykdomoji ir atstovaujamoji valdžios turi būti atskirtos, merai pradėjo vadovauti tik tarybai – atstovaujamajai valdžiai.

4.2 Tiesioginiai mero rinkimai: kylančios problemos ir sprendimo būdai

Siekiant įteisinti tiesioginius merų rinkimus Seimui buvo pateikti net keli Konstitucijos keitimo variantai. Pirmą iniciatyvą dėl tiesioginių merų rinkimų įteisinimo Konstitucijoje pasirodė 2002 metais, kai Seimui buvo pateiktas Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas¹⁰. Šis

¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas. 2003-03-15 projektas Nr. IXP-1461.

Konstitucijos keitimo įstatymo projektas buvo gražintas iniciatoriams tobulinti, nes jis prieštaravo Europos vietos savivaldos chartijai (projekte buvo nuostata, kad vietos savivaldos teisė įgyvendinama ne per savivaldybių tarybas, o per atitinkamas savivaldos institucijas), o galiausiai Seimas projektą atmetė.

2005 m. rugsėjo 13 d. siekiant tiesioginių merų rinkimų Seimui buvo pateiktas Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786¹¹. Šių pataisų tikslas – nustatyti bendrus savivaldos organizavimo principus, nesusijusius su konkrečiu savivaldos modelio įtvirtinimu, o konkretų vietos savivaldos modelį siūloma nustatyti įstatymu. Šis Konstitucijos pataisų projektas buvo neigiamai įvertintas daugelio konstitucinės teisės srities atstovu. Mykolo Romerio universiteto pastabose pažymima, kad projekto autoriai, siekdami įtvirtinti įstatymų leidėjo diskreciją nustatyti konkretų savivaldos organizavimo modelį, sumažins savivaldos modelio institucionalizacijos lygį – iš konstitucinio jis virs tik įstatyminiu. Tai didins tikimybę, kad keičiantis parlamentinėms daugumoms keisis ir savivaldos institucijų sudarymas ir veiklos tvarka. Mykolo Romerio universiteto teisininkai pabrėžė ir , kad ir įsigaliojus siūlomoms Konstitucijos pataisoms įstatymų leidėjas, įstatymu nustatydamas savivaldos institucijas ir jų veiklą, neturės visiškos laisvės ir visais atvejais bus saistomas Konstitucijos normų ir principų, savivaldos organizavimui keliamų konstitucinių demokratinių imperatyvų. Teisės instituto atstovai taip pat išreiškė neigiamą nuomonę dėl projekto autorių siekio siaurinti konstitucinio vietos savivaldos reglamentavimo apimtį. Anot Teisės instituto atstovu, atitinkamų klausimų rato siaurinimas sukurs palankias sąlygas dar didesniai nestabilumui ir nežinia dėl savivaldos ateities nei buvo iki šiol. Pagal siūlomą pataisą neaišku netgi tai, ar savivaldybių tarybos bus renkamos visuotiniuose ir tiesioginiuose rinkimuose. Teisės instituto specialistai projektą įvertino kaip keliantį pavojų stabiliam ir tinkamam demokratinės vietos savivaldos funkcionavimui. Vilniaus universiteto teisininkai minėta Konstitucijos pataisų projektą pavadino „unikaliu“, nes „Konstitucijos pataisų gausa ir radikalumas neturi analogu, sudaro įspūdį, kad kalbama ne apie referendumu priimta aukščiausiosios galios teisės aktą, bet tarsi kažkokį poįstatyminį įsakymą ar instrukciją“¹². Siūloma nepapildyti ar pakeisti tam tikrą reglamentavimą, įtvirtintą Konstitucijos X skirsnyje, bet jo iš dalies atsisakyti (jį panaikinti), siūloma keisti visas Konstitucijos nuostatas, kurios kaip nors išaukština savivaldybių tarybas ar jų viršenybę vykdomųjų institucijų atžvilgiu. Anot Vilniaus universiteto teisės specialistu, projektą aukojamas ne vieno Konstitucijos straipsnio ar dviejų trijų straipsnių, bet iš esmės viso Konstitucijos (dešimtojo) skirsnio nuostatų sistemos esminis reglamentavimas, jo stabilumas.

¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2005-09-13 projektas Nr. XP-786.

¹² Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto XP-786“. Valstybės institucijų, savivaldybių pasiūlymai, pataisos, pastabos.

Vilniaus universiteto teisininkai pasiūlė įteisinti tiesioginius merų rinkimus be radiklios intervencijos į Konstituciją ir pateikė alternatyvą, visiškai nesusijusią su Konstitucijos pataisomis, nes pakaktų Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo ir Valstybės tarnybos įstatymo pataisų (tiesiogiai rinkti merą galima būtų taip: kandidatas į tarybos narius, kuris gauna didžiausią gyventojų reitingą – įteisinamas meru. Gyventojai reitinguodami suvoktų, kad renka merą)¹³. Minėtam Konstitucijos pataisų projektui kategoriškai nepritarė ir Lietuvos savivaldybių asociacija. Šis projektas buvo atmestas Teisės ir teisėtvarkos (kaip pagrindinio) komiteto posėdyje.

2005 metų pabaigoje buvo įregistruotas dar vienas, tiesa jau su ženkleliu „A“, Konstitucijos keitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A¹⁴, kuriuo papildomas keičiamų Konstitucijos straipsnių sąrašas siūlant keisti ir Konstitucijos 67 straipsnį. Šiame projekte buvo siūloma išties radikali savivaldos modelio permaina, pagal kurią savivaldos teisė turėtų būti įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus, kad meras – ne savivaldybės tarybos narys, kad jis – vykdomoji ir savivaldybės tarybai atskaitinga savivaldybės institucija, renkama tiesiogiai. Panaikinama nuostata, kad savivaldybės taryba įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams įgyvendinti sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus. Šiuo atveju savivaldybės tarybos ir merai taptų lygiavertėmis institucijomis ir dėl to kiltų konfliktų tarp šių institucijų.

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

¹³ Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros pastabos „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-786. [interaktyvus], [žiūrėta 2010-04-13]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdocel?pėid=275269>

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2005-12-06 projektas Nr. XP-786A. [interaktyvus], [žiūrėta 2010-04-13]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdocel?pėid=266931>

Galiausiai 2007 m. gegužės 10 d. Teisės ir teisėtvarkos komitetas Seimui pateikė dar vieną Konstitucijos keitimo variantą, siūlanti įteisinti tiesioginius mero rinkimus, tiesa šis Konstitucijos keitimo projektas buvo pavadintas XP-786A(2)¹⁵, nes tobulino ankstesnieji variantą. Šiame projekte siūloma keisti dar daugiau Konstitucijos straipsnių – 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnius, taigi siūlymai įteisinti tiesioginius mero rinkimus be Konstitucijos pataisų nesulaukė atsako ir, autoriaus nuomone, nebuvo tinkamai įvertinti. 2007 m. birželio 5 d. įvyko pirmasis šio projekto svarstymas ir projektui buvo pritarta. 2007 m. birželio 28 d. Seime įvyko pirmasis balsavimas dėl minėtų Konstitucijos straipsnių pakeitimo ir pritarta siūlymui, kuriame Konstitucijoje siūloma įtvirtinti naujas nuostatas, kad savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamą savivaldybės tarybą ir savivaldybės merą, ir kad meras renkamas tiesiogiai. Atkreiptinas dėmesys, kad lieka nepakeista Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalis, kurioje nustatyta, kad „Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus“. Gali susidaryti tokia situacija, kad bus neaiški mero vieta savivaldybės organizacinėje struktūroje (statusas, santykiai su kitomis savivaldybės institucijomis). Antro svarstymo metu 2008 m. birželio 10 d. buvo pateiktas dar vienas alternatyvus Konstitucijos keitimo projektas Nr. XP-3178¹⁶, kuriuo siūloma minimaliau keisti Konstituciją, keičiant jos 67, 119 ir 141 straipsnius ir kuriame meras – savivaldybės tarybai vadovaujantis pirmininkas ir savivaldybės vadovas. Tačiau Seimo nariai antru svarstymu neatsižvelgė į šiuos pasiūlymus ir pritarė tam variantui, dėl kurio jau įvykęs pirmas balsavimas dėl Konstitucijos keitimo.

Konstitucijos 148 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad Konstitucijos pataisos turi būti svarstomos ir dėl jų turi būti balsuojama Seime du kartus. Tarp šių balsavimų turi būti daroma ne mažesnė kaip trijų mėnesių pertrauka. Įstatymo projektas dėl Konstitucijos keitimo laikomas priimtu, jeigu kiekvieno balsavimo metu už tai balsavo ne mažiau kaip 2/3 visų Seimo narių. Vadinasi, kad išgalėtų Konstitucijos pataisos, siekiančios įtvirtinti tiesioginių merų rinkimo institutą, belieka paskutinis balsavimas Seime, nes Seimas jau 2 kartus apsvarstė ir viena kartą balsavo dėl Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto. Tiesa, iki šiol lieka daug neaiškumų vietos savivaldos klausimų konstituciniame reglamentavime, nes lieka neaišku, ar liks savivaldybės administracijos vadovas išrinkus merą, ar meras vykdys administracijos vadovo funkcijas, kiek merui bus suteikiama galių ir pan. Konstitucijos pataisų nuostata, kad „Savivaldybių tarybų narius – LR piliečius ir kitus nuolatinius administracinio vieneto gyventojus, savivaldybių merus – LR piliečius,

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2007-05-10 projektas Nr. XP-786A(2).

¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119 ir 141 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2008-06-17 projektas Nr. XP-3178

nuolat gyvenančius atitinkamo administracinio vieneto teritorijoje, pagal įstatymą ketveriems metams renka LR piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai...“ – prieštarauja Europos Sąjungos teisei, nes kandidatais į merus gali būti tik LR piliečiai. Kitas neaiškumas iškyla dėl nuostatos, kurioje nustatyta, kad savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus. Ši nuostata prieštarauja Chartijos 3 straipsnio 2 daliai, nustatančiai, kad vietos savivaldos teisę įgyvendina tarybos ir susirinkimai. Meras, kaip vienasmenė atstovaujamoji vietinės valdžios institucija, per kurią įgyvendinama savivaldos teisė Chartijoje neminima.

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

Tiesioginių mero rinkimų forma nėra nauja, nors labiausiai ji išplito per pastarąjį dešimtmetį. Merai tiesiogiai renkami kai kuriose Vokietijos, Austrijos žemėse, Italijoje, Lenkijoje (nuo 2002 metų), Vengrijoje (nuo 1994 metų.), Bulgarijoje, Rumunijoje, Slovakijoje, Kipre.

Tačiau modelis, kai atstovaujamosios institucijos (tarybos) atstovai renka merą, yra ne mažiau populiarus. Jis naudojamas Skandinavijos šalyse, Čekijoje, Lietuvoje, Estijoje, Latvijoje, Ispanijoje ir kitose šalyse. Iš Vakarų Europos valstybių išsiskiria Beneliukso šalys – čia merai skiriami valstybės vadovo vyriausybės teikimu. Tokiam paskyrimui didžiausią įtaką turi kandidato kvalifikacija bei partiniai ryšiai. „Daug kas dabar tapatina Tarybą su administracija. Bet tai visiškai skirtingos struktūros. Realūs vykdytojai yra administracijos darbuotojai, o už jų veiklą turi atsakyti Tarybos nariai, meras, vicemerai“¹⁷

Pagrindiniai argumentai už tiesioginius mero rinkimus, įvardijami jų šalininkų yra tokie: tiesioginiai mero rinkimai sustiprintų savivaldą, padidintų savivaldybių savarankiškumą, stabilumą, atsakingumą; žmonės galėtų išsirinkti tuos asmenis, kuriais labiausiai pasitiki, tiesioginiai mero rinkimai padidintų visuomenės dalyvavimo rinkimuose aktyvumą; tiesiogiai išrinktas meras būtų priverstas geriau atstovauti vietos gyventojų, o ne partijų interesus.

Tačiau esama daug ir svarių argumentų prieš tiesioginius mero rinkimus. Bene didžiausia problema, kurią puikiai suvokia dauguma įstatymų leidėjų ir kuri jau minėta anksčiau, neaišku, kaip bus išspręsta valdžių tarpusavio santykių problema vietos savivaldos lygmeniu. Akivaizdu, kad, jei

¹⁷ Kauno meras miesto nevaldo. (2006 m. lapkričio 16 d.). Respublika. Nr. 262, 5 p.

meras būtų renkamas tiesiogiai, išlaikant egzistuojantį savivaldos modelį, kuriam esant didžiausios galios sukoncentruotos savivaldybės tarybose, padėtis iš esmės nepakistų, greičiau atvirkščiai, atsirastų dar daugiau problemų ir politinio konflikto židinių.

Yra ir daugiau klausimų, į kuriuos turėtų būti atsakyta, jei norima įgyvendinti šią reformą. Tai smarkiai didėsiantys rinkimų kaštai, mero kontrolės ir atsakomybės klausimas, galimas populistų atėjimas į valdžią. Savo ruožtu mero rinkėjai, neatsižvelgdami į realias savivaldybių galias ir funkcijas, gali reikalauti iš mero atsakomybės už tų funkcijų netinkamą įgyvendinimą.

Maža to, anksčiau minėti argumentai už tiesioginius mero rinkimus nebūtinai pasitvirtins. Pavyzdžiui atlikus 1996-2002 metų rinkimų aktyvumo tyrimus Lenkijoje, Estijoje, Latvijoje, Vengrijoje, Bulgarijoje, Slovakijoje ir Čekijoje, paaiškėjo, kad rinkėjų aktyvumas buvo didesnis tose valstybėse, kuriose merai skiriami atstovaujamosios valdžios (apie 54 proc.), o ne tose, kur merai buvo renkami tiesiogiai (apie 51 proc.).

Galbūt daugiau dėmesio reikėtų skirti dar 2003 metais patvirtintos valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimui (Žin., 2003, Nr.107-4793), kuris galėtų kur kas labiau sustiprinti vietos savivaldą Lietuvoje nei vietos savivaldos institucijos (mero) stiprinimas kitų institucijų sąskaita.

Jau daugelį metų Lietuvoje kalbama apie tiesioginius merų rinkimus. Už juos pasisakė dauguma didžiųjų šalies politinių partijų, kadenciją baigęs prezidentas Valdas Adamkus, dabartinė valstybės vadovė Dalia Grybauskaitė. Tačiau tiesioginių merų rinkimų įgyvendinimą iki šiol stabdo politikų nesutarimai, kokius įgaliojimus turėtų toks meras, ar jis bus pakankamai stiprus, ar tik simbolinis savivaldos galva.

„Tikiuosi, jau kitą savaitę parlamentarams bus pateikta balsuoti už Konstitucijos pataisas. Jei bus pritarta, reikės pakoreguoti kai kuriuos teisės aktus, kad jau kitais metais vykstančiuose rinkimuose žmonės merus galėtų rinkti tiesiogiai“, – teigė vidaus reikalų ministras Raimundas Palaitis. Jo teigimu, pataisos galėtų būti priimtos per pavasario sesiją. Tuomet liktų pusmetis žmonėms išaiškinti, kaip vyks tiesioginiai mero rinkimai (Špurytė, 2010).

Savivaldos rinkimai Lietuvoje įvyks mažiau nei po metų, tačiau tiesiogiai rinkti mero dar neteks. Š.m. balandžio 13 d. Seime vyko antrasis balsavimas dėl Konstitucijos pataisos, kuris turėjo atverti kelią tiesioginiams merų rinkimams. Pirmą kartą balsuojant 2007 metų birželį siūlymą įvesti tiesioginius merų rinkimus parėmė 100 parlamentarų, tarp jų – ir dalis tuo metu opozicijoje buvusių konservatorių. Nepaisant visuomenės ir net prezidentės Dalios Grybauskaitės raginimų, šiais metais tokių entuziastų buvo mažiau: „už“ balsavo 88 parlamentarai, „prieš“ – 6, o susilaikė 18. Norint pakeisti Konstituciją, kiekvienu balsavimu už siūlomą pataisą turi balsuoti ne mažiau kaip 94 Seimo

nariai. Galima pripažinti, kad tokios didelės paramos Seime nėra. Grįžti prie šio klausimo dabar bus galima tik po metų.

Konservatorius Saulius Pečeliūnas kalbėdamas apie tiesioginius mero rinkimus priminė, kad Konstitucijos pataisos tekstą formulavo praėjusios kadencijos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas. Jau tada, prieš pirmąjį balsavimą, konservatoriai sakė, kad tekstas yra niekinis. Pagal tokį tekstą meras negalės nieko. Galės gauti atlyginimą, galės turėti ženklelį ir kabinetą. Daugiau jokių galių Konstitucija jam nenumato. Ir sakė: taisykite tekstą, kad jis būtų suprantamas ir aiškus, bent padarykite jį tarybos nariu arba parašykite, ką jis galės. Viso šito tekste nėra. Tai, kad mes kiekvienas į netikusį tekstą sudedame savo įsivaizdavimus, tik norai ir lieka. Juridiškai jie nereiškia nieko (Ignatavičius, 2010).

Politikai pripažįsta, kad tebėra neišspręsti esminiai nesutarimai dėl tiesiogiai išrinkto mero įgaliojimų. Vadovaujantis šiuo metu galiojančiu Konstitucijos pataisos tekstu iš esmės būtų įteisinta dabar veikianti sistema, kai meras vadovauja tarybai, o vykdomoji valdžia priklauso administracijų direktoriams. Toks valdžių pasiskirstymas tenkina tik dalį Seimo narių. Kiti pasisako už tai, kad meras turėtų realius vykdomosios valdžios svertus, o ne vien simboliškai vadovautų tarybos darbui.

Siūloma kiek sustiprinti tiesiogiai išrinktų merų – tarybos pirmininkų – įgaliojimus. Dalį tarybos įgaliojimų, pavyzdžiui, detaliųjų planų tvirtinimą, būtų galima perduoti tiesiogiai išrinktam merui.

Liberalcentristas Algis Čaplikas mano, kad šiandien merai, priklausomi nuo tarybų, renkami tarybos narių, dažniausiai net ne partijos, o tarybos narių ir finansų sutarimo principu. Po to jie atstatydinami, vėl renkami kiti. Ir taip per kadenciją – tris, keturis kartus. Savivaldos rinkimai yra neįdomūs ir kuo toliau, tuo labiau tampa nepatrauklūs žmonėms. Svarbiausia, jie neugdo vietos lyderių. Tai – ydinga sistema, nes žmonės arba partijos nemato galimybės išugdyti naują elitą. Ką reikėtų daryti? Tiesiog balsuoti už Konstitucijos pataisą. Ateina laikas balsuoti, ir ranka dešinėje, kairėje ar nežinau, kur ji dar gali būti, vis tiek spaudžia mygtuką „prieš“ arba „susilaikau“ (Ignatavičius, 2010).

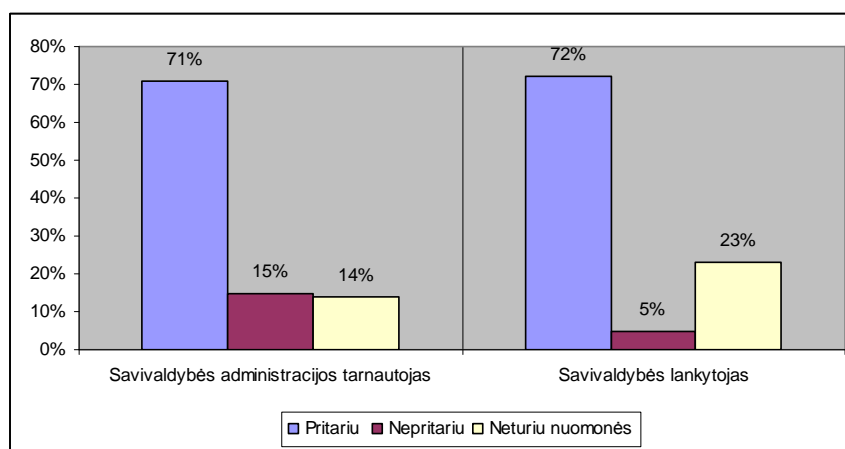
Anksčiau TS-LKD gana atsargiai vertino tiesioginių merų rinkimų idėją, be kita ko, ir todėl, jog baiminosi, kad populistai nebūtų masiškai renkami į merus, galimų jų konfliktų su vietos tarybomis (Gudavičius, 2009).

Parlamentarai priėmė Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo projektą, numatantį, kad savivaldos teisė būtų įgyvendinama ne tik per savivaldybių tarybas, bet ir per merus.

4.3. Visuomenės nuomonė apie tiesiogiai renkamo mero modelį, probleminiai aspektai

Siekiant sužinoti visuomenės nuomonę apie tiesiogiai renkamo mero modelio galimybę, buvo apklausti savivaldybės administracijos tarnautojai ir savivaldybės lankytojai (Radviliškio rajone). Vadovaujantis anketos atsakymais, galima daryti sekančias išvadas:

Apklauskos metu respondentams buvo klausta nuomonės apie vietos savivaldos modelį, kuriame bendruomenė tiesiogiai rinktų merą ir, ar pritaria, kad meras vadovautų ir savivaldybės tarybai, ir savivaldybės administracijai. Rezultatai tokie: 71 % (N=41) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 72 % (N=92) pritaria tiesioginiams mero rinkimams, 15 % (N=9) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 5 % (N=6) nepitaria ir 14 % (N=8) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 23 % (N=29) savivaldybės lankytojų šiuo klausimu neturi nuomonės. Į pateiktą klausimą, ar meras turėtų vadovauti ir savivaldybės tarybai, ir savivaldybės administracijai per administratorių 57 % (N=33) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 41 % (N=52) savivaldybės lankytojų pritaria, 38 % (N=22) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 39 % (N=49) savivaldybės lankytojų nepitaria ir 5 % (N=3) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 20 % (N=26) savivaldybės lankytojų šiuo klausimu neturi nuomonės (3 pav.).



3 pav. Gyventojų nuomonė apie tiesiogiai renkamo mero modelį

Apklauskos rezultatai rodo, kad vietos savivaldos modeliui, kuriame bendruomenė tiesiogiai rinktų merą dauguma savivaldybės administracijos tarnautojų ir savivaldybės lankytojų pritaria. Tvirtu pritarimu, kad meras vadovautų ir savivaldybės tarybai, ir savivaldybės administracijai nėra, nes respondentų nuomonių skirtumas nežymus.

Į klausimą, jei būtų pasirinktas tarybos renkamo mero modelis, kurį variantą rinktumėtės, respondentų nuomonė nurodyta 6 lentelėje

6 lentelė

Jeigu būtų pasirinktas Savivaldybės tarybos renkamo mero modelis, kurį variantą Jūs rinktumėtės	savivaldybės administracijos tarnautojai – skaičius/procentai	savivaldybės lankytojai – skaičius/procentai
Meras – vykdomoji institucija ir administracijos (politinis) vadovas, ir atskirai iš tarybos narių renkamas tarybos vadovas	37/64%	83/65%
Meras – vykdomoji institucija ir pirmininkauja tarybos posėdžiams (be balso teisės) ir administracijos	21/34%	44/35%

Apklausoje rezultatai rodo, kad savivaldybės administracijos tarnautojų ir savivaldybės lankytojų nuomonė šiuo klausimu sutampa.

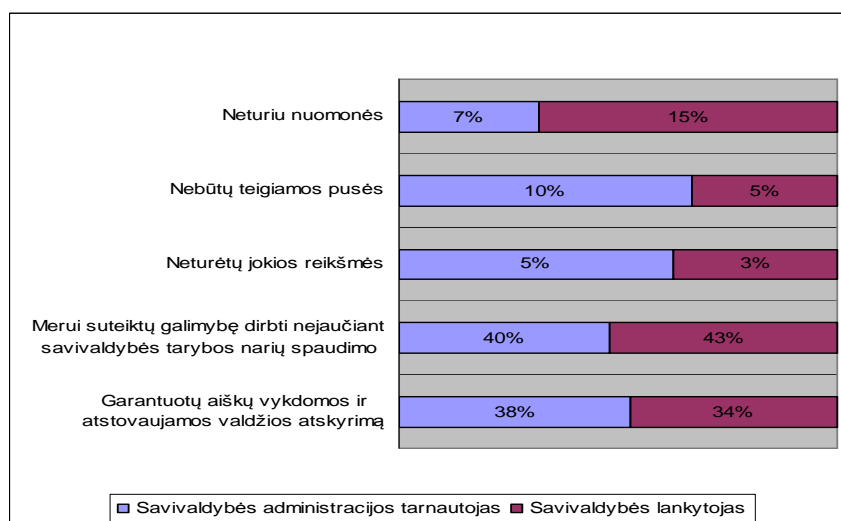
Respondentų buvo klausta apie tiesioginių mero rinkimų teigiamą ir neigiamą pusę. Į klausimą, *tiesioginių mero rinkimų įteisinimo teigiama pusė*, atsakė:

- garantuotų aiškų vykdomos ir atstovaujamos valdžios atskyrimą – 35 % (N=65);
- merui suteiktą galimybę dirbti neįsitraukiant savivaldybės tarybos narių spaudimo – 42 % (N=78);
- neturėtų jokios reikšmės – 4 % (N=7);
- nebūtų teigiamos pusės – 6 % (N=12);
- neturiu nuomonės – 13 % (N=23).

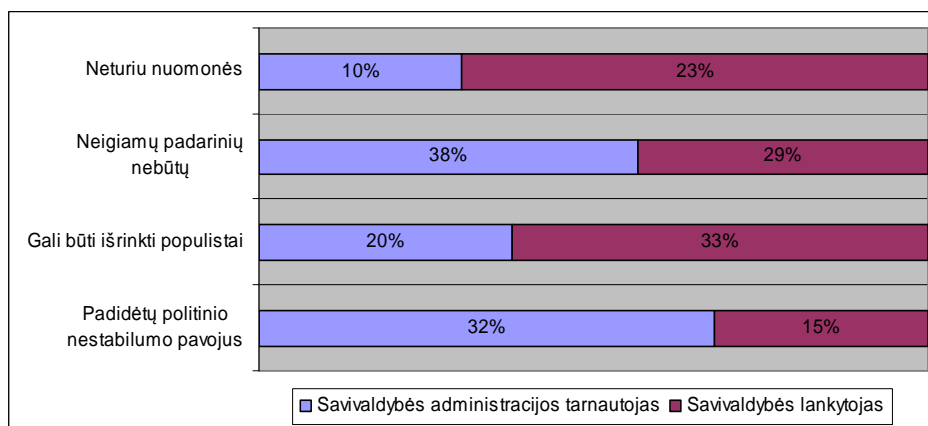
Į klausimą, *tiesioginių mero rinkimų įteisinimo neigiama pusė*, atsakė:

- Padidėtų politinio nestabilumo pavojus - 20% (N=37);
- gali būti išrinkti populistai – 29 % (N=54);
- neigiamų padarinių nebūtų – 32% (N=59);
- neturiu nuomonės – 19 % (N=35).

Nuomonių pasiskirstymas tarp savivaldybės administracijos tarnautojų ir savivaldybės lankytojų parodytas 4 ir 5 pav.



4 pav. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo teigiama pusė



5 pav. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo neigiama pusė

5. ATLIKTO TYRIMO ANALIZĖ IR APTARIMAS

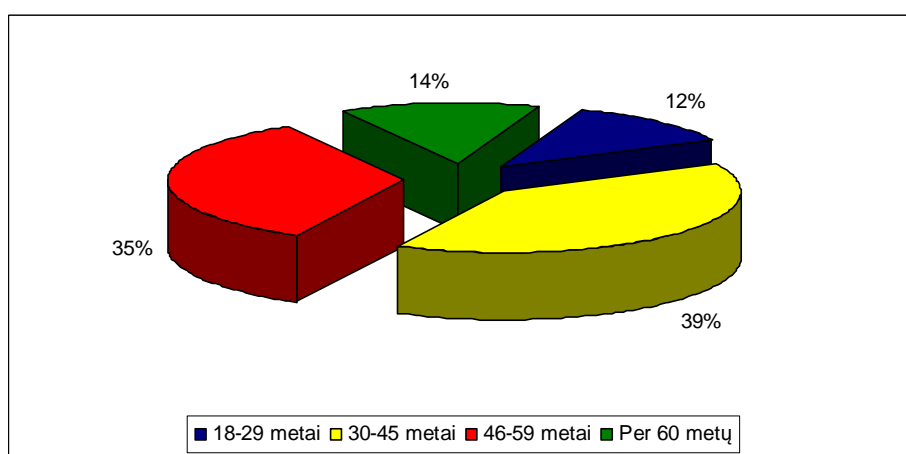
Tyrimo metodika

Siekiant išsiaiškinti, ar Lietuvos Respublikos Konstitucijos normos, reglamentuojančios vietos savivaldą ir valdymą yra įgyvendinamos, atlikta apklausa. Apklausa atlikta 2010 metų sausio-kovo mėnesiais. Apklausoje dalyvavo 185 18 metų ir vyresni Radviliškio rajono gyventojai.

Socialdemografinės respondentų charakteristikos

Daugiau negu pusę apklausos dalyvių sudarė moterys (moterys 60 %, vyrai 40 %).

Pagal amžių, respondentai buvo suskirstyti į 4 grupes (6 pav.): iki 29 m. – 12 % , 30- 45 m. – 39 %, 46-59 m. – 35 %, per 60 m. – 14 %.

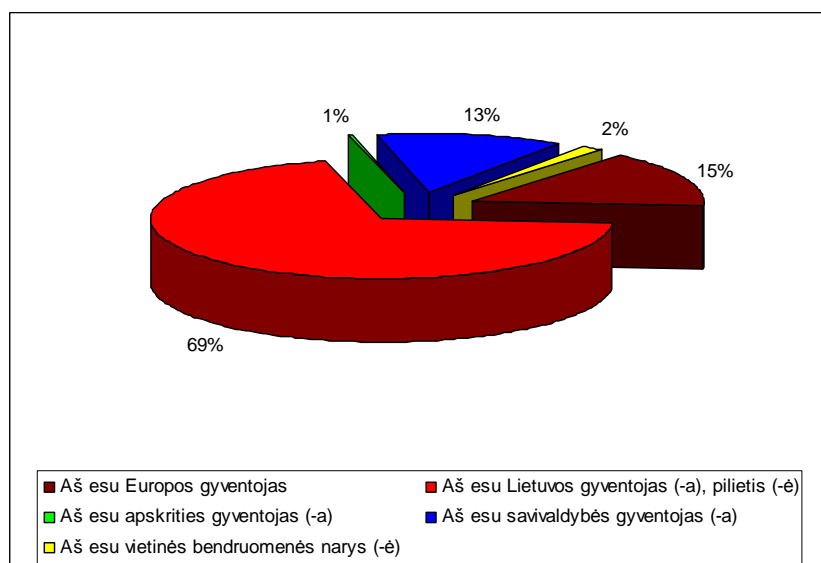


6 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal amžių (% , N=185)

Pagal pagrindinį užsiėmimą, tarp apklausos dalyvių dominavo darbuotojai (darbuotojai – 72 %, pensininkai – 10 %, bedarbiai – 9 %, namų šeimininkės – 5 %, studentai – 4 %). Pagal išsimokslinimą – daugiausia respondentų, įgijusių aukštąjį universitetinį – 40 % ir aukštąjį neuniversitetinį – 23 % (16 % – vidurinis, 15 % – aukštesnysis, mokslinį laipsnį turi 4 %, 2 % respondentų nebaigė vidurinės).

Tyrime dalyvavo 58 (31 %) savivaldybės tarnautojai ir 127 (69%) savivaldybės lankytojai. Savivaldybės tarnautojų, užpildžiusių anketas darbo stažas toks: 29 % (N=17) dirba nuo 10 iki 15 metų, 39 % (N=23) – daugiau kaip 15 metų, 21 % (N=12) – nuo 5 iki 10 metų, 9 % (N=5) – nuo 3 iki 5 metų, 2 % (N=1) – nuo 1 iki 3 metų (24 pav.).

Į respondentų paprašytą klausimą išsirinkti labiausiai jiems tinkančią frazę, daugiausia pasirinko: Aš esu Lietuvos gyventojas (-a), pilietis (-ė) (129 respondentai). Apklausos dalyvių pasirinkimas parodytas 7 pav.

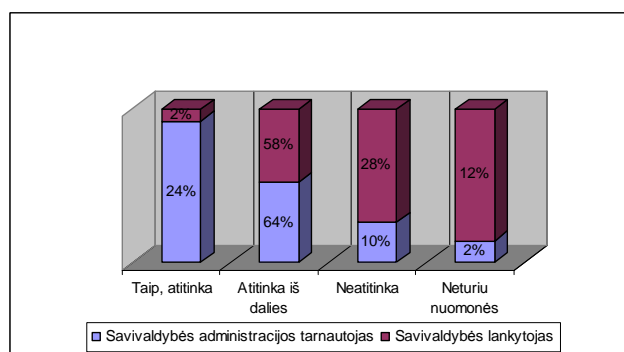


7 pav. Respondentams labiausiai tinkanti frazė (% , N=185)

Apibendrinant gautus socialdemografinius duomenis, galima teigti, kad respondentų tarpe dominuoja moterys. Daugelis respondentų yra įgiję aukštąjį universitetinį arba aukštąjį neuniversitetinį išsilavinimą. Pagal pagrindinį užsiėmimą dauguma apklaustųjų – darbuotojai. Iš savivaldybės administracijos tarnautojų, didžiausią dalį sudaro respondentai, kurių stažas valstybės tarnyboje virš 15 metų. 69 % apklaustųjų save laiko Lietuvos gyventojais.

Tyrimo rezultatai

Vienas pagrindinių principų, kuriais grindžiama vietos savivalda yra atsakingumas rinkėjams. Savivaldybės tarybos nariai už savo veiklą yra atsakingi ir atskaitingi rinkėjams. Respondentų buvo klausta, ar *vietos savivalda atitinka gyventojų lūkesčius*. Daugelis mano, kad atitinka iš dalies 60 % (N=111), 20 % (N=37) mano, kad neatitinka, 9 % (N=16), galvoja, kad atitinka ir 11 % (N=21), neturi nuomonės. 8 pav. parodyta, kaip skiriasi savivaldybės administracijos tarnautojų ir lankytojų nuomonė.

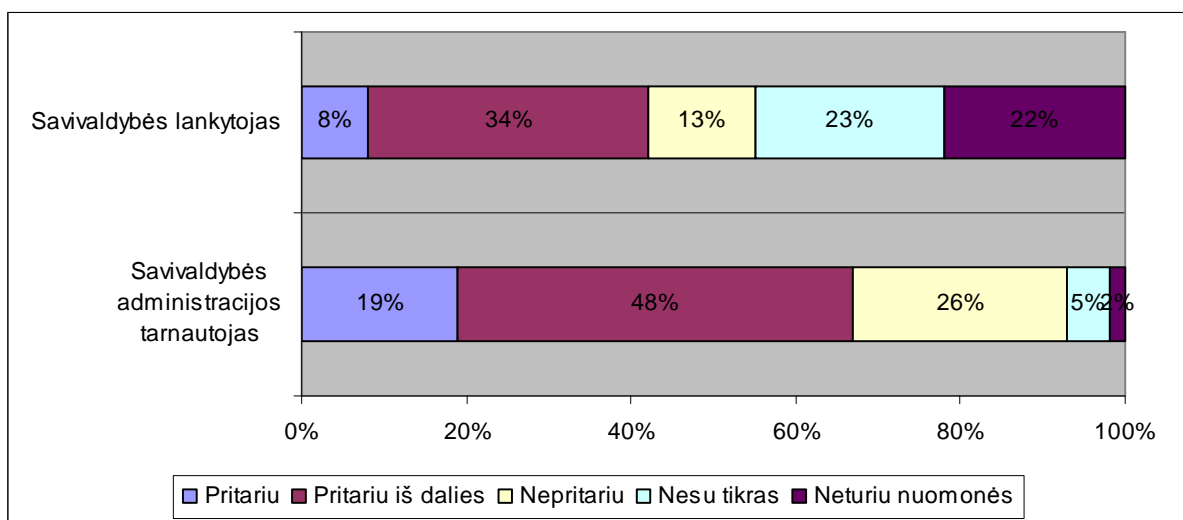


8 pav. Ar vietos savivalda atitinka gyventojų lūkesčius

Savivaldybių veikla yra gerokai suvaržyta. Dauguma funkcijų sudaro ribotai savarankiškos ir

valstybinės funkcijos. Jas vykdydama savivaldybė kenčia nuo pernelyg didelio valstybinio administracinio reglamentavimo. Klausimu dėl pernelyg didelio savivaldybių funkcijų detalizavimo įstatymuose, buvo siekta sužinoti kaip respondentai vertina pernelyg didelį savivaldybių funkcijų detalizavimą, savivaldybių savarankiškumą. Rezultatai tokie (9 pav.):

- pritaria 19% (N=11) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 8% (N=10) savivaldybės lankytojų;
- pritaria iš dalies 48% (N=28) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 34% (N=43) savivaldybės lankytojų;
- nepitaria 26% (N=15) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 13% (N=17) savivaldybės lankytojų;
- nėra tikri 5% (N=5) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 23% (N=29) savivaldybės lankytojų;
- neturi nuomonės 2% (N=1) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 22% (N=28) savivaldybės lankytojų.



9 pav. Pernelyg didelis savivaldybių funkcijų detalizavimas įstatymuose – tai užgniaužto savarankiškumo požymis

Galima daryti išvadą, kad abi respondentų grupės pritaria, kad savivaldos funkcijas nereiktų smulkiai detalizuoti.

Į pateiktą klausimą apie *vietos savivaldos funkcijas* respondentų nuomonė:

- per siauros – 24% (N=14) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 24% (N=31) savivaldybės lankytojų;
- per plačios – 11% (N=6) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 12% (N=15) savivaldybės lankytojų;

- normalios – 65% (N=38) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 42% (N=53) savivaldybės lankytojų;

- neturiu nuomonės – 0% (N=0) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 22% (N=28) savivaldybės lankytojų. (4 priedas)

Atliekant tyrimą buvo siekiama sužinoti, kaip įgyvendinamos Lietuvos Respublikos Konstitucijos normos, reglamentuojančios vietos savivaldą ir valdymą, ar vietos savivalda pajėgi spręsti bendruomenės problemas, ar savivaldybės priimti sprendimai turi poveikį savivaldybės gyventojams, ar gyventojai patenkinti savivaldybės teikiama informacija, kokiais būdais jie sužino apie savivaldybėje svarstomus klausimus, ar savivaldybės dokumentai yra laisvai prijami ir aiškūs.

Buvo pateiktas klausimas, *ar savivaldybės pajėgios atstovauti žmones ir spręsti gyventojų bendruomenės problemas*. Rezultatai tokie:

- taip, pajėgios – 62 % (N=36) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 22 % (N=28) savivaldybės lankytojų;

- iš dalies pajėgios – 34 % (N=20) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 57 % (N=72) savivaldybės lankytojų;

- nepajėgios – 2 % (N=1) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 14 % (N=18) savivaldybės lankytojų;

- neturi nuomonės – 2 % (N=1) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 7 % (N=9) savivaldybės lankytojų (5 priedas).

Į klausimą, *ar savivaldybės priimti sprendimai turi poveikį savivaldybės gyventojams*, respondentų nuomonė tokia:

- taip, turi didelį poveikį – 93 % (N=54) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 86 % (N=109) savivaldybės lankytojų;

- turi menką poveikį – 3% (N=2) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 6 % (N=8) savivaldybės lankytojų;

- neturi poveikio – 2 % (N=1) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 3 % (N=4) savivaldybės lankytojų;

- neturi nuomonės – 2 % (N=1) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 5 % (N=6) savivaldybės lankytojų.

Vienas iš principų, grindžiantis vietos savivaldą – veiklos skaidrumas. Savivaldybių institucijų veikla turi būti aiški ir suprantama gyventojams, turi būti sudarytos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma. Siekiant sužinoti nuomonę dėl vietos savivaldos veiklos skaidrumo, ar gyventojai yra laiku informuojami apie savivaldybėje svarstomus klausimus ir, ar juos tenkina gaunama informacija,

buvo pateikti klausimai: *ar esate patenkinti savivaldybės teikiama informacija, kokiais būdais sužinote apie svarstomus klausimus savivaldybėje, ar savivaldybės dokumentai yra laisvai prieinami ir aiškūs*. Respondentų atsakymai pateikiami 7 lentelėje.

7 lentelė

Gyventojų informavimas viešaisiais savivaldybės reikalais

Eil. Nr.	Klausimas	Atsakymai	skaičiai	procentai
1.	Ar esate patenkintas Jūsų savivaldybės teikiama informacija	Taip	99	53%
		Ne	57	31%
		Neturiu nuomonės	29	16%
2.	Kokiais būdais Jūs sužinote apie savivaldybėje svarstomus klausimus	Žiniasklaidos priemonės (televizija, spauda, radijas)	54	29%
		Savo iniciatyva	26	14%
		Darbovietėje	49	27%
		Internete	49	27%
		Per savivaldybės tarnautojus, politikus	3	1%
		Per vietas	4	2%
3.	Ar savivaldybės dokumentai Jums yra laisvai prieinami ir aiškūs	Taip	53	29%
		Iš dalies	79	43%
		Ne	40	21%
		Nežinau, man tai	13	7%

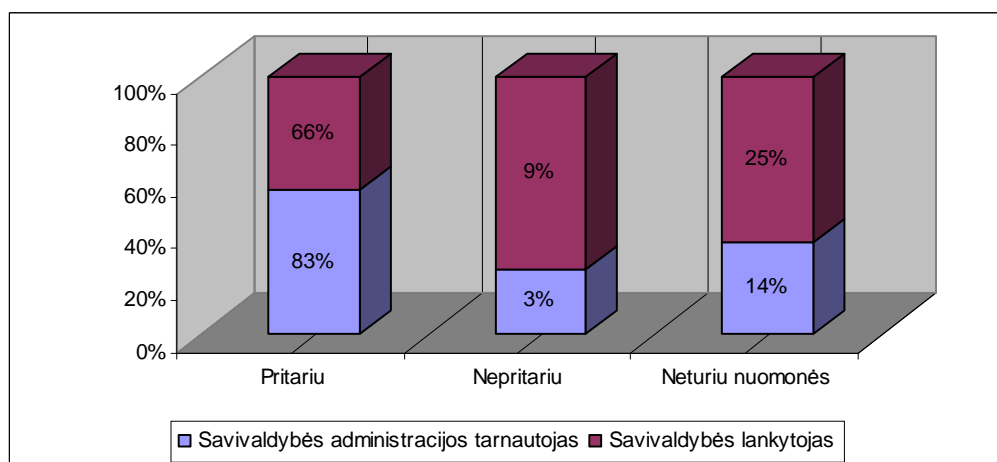
Iš pateiktos lentelės matoma kad savivaldybės teikiama informacija dauguma (53%) respondentų patenkinti. Apie svarstomus klausimus apklausos dalyviai dažniausiai sužino iš žiniasklaidos priemonių, internete ir darbovietėje. Daugeliui atsakiusių savivaldybės dokumentai yra laisvai prieinami ir aiškūs arba iš dalies prieinami ir aiškūs. Analizuojant šiuos duomenis galima teigti, kad gyventojai yra pakankamai gerai informuojami apie savivaldybėje svarstomus klausimus ir savivaldybės dokumentai jiems yra iš dalies prieinami ir aiškūs. Galima daryti išvadą, kad vietos savivaldos veikla, gyventojų nuomone, iš dalies skaidri.

Vietos savivaldos savarankiškumas priklauso nuo finansinių resursų ir galimybių tuos resursus savarankiškai naudoti. Apklausos dalyviams buvo pateiktas klausimas, *ar pritartu, jei 70 % vietos savivaldos biudžetą sudarytų visi savivaldybės teritorijoje mokami mokesčiai*. Respondentų nuomonė tokia (10 pav.):

- pritaria – 83 % (N=48) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 66 % (N=84) savivaldybės lankytojų;

- nepitaria – 3 % (N=2) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 9 % (N=12) savivaldybės lankytojų;

- neturi nuomonės – 14 % (N=8) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 25 % (N=31) savivaldybės lankytojų.



10 pav. Gyventojų nuomonė dėl vietos savivaldos biudžeto

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsniu savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinius administracinio vieneto gyventojus pagal Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine ir lygia rinkimų teise, slaptu balsavimu tiesioginiuose rinkimuose pagal proporcinę rinkimų sistemą.

Apklausoje metu buvo pateiktas klausimas, *ar gyventojai pritartų, kad vietos savivaldos rinkimai būtų laikomi teisėti, jei juose dalyvautų daugiau kaip 50 % rinkimų teisę turinčių rinkėjų*. Apklausoje dalyvių nuomonė tokia:

- pritaria 76 % (N=44) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 44 % (N=94) savivaldybės lankytojų;

- nepritaria – 16 % (N=9) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 14 % (N=18) savivaldybės lankytojų;

- neturi nuomonės – 8 % (N=5) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 12 % (N=15) savivaldybės lankytojų (6 priedas).

Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 3 straipsnis nurodo, kad kiekvienas nuolatinis savivaldybės gyventojas, turintis teisę rinkti tarybą, vienoje daugiamandatėje rinkimų apygardoje, kurios teritorijoje jis gyvena, turi vieną balsą balsuoti už kandidatų į tarybos narius sąrašą - sąrašo balsą (pagal šių balsų už kiekvieną sąrašą sumas rinkimų apygardoje nustatoma, kuris sąrašas kiek gauna (ar negauna) tarybos nario mandatų) ir penkis papildomus balsus balsuoti už penkių kandidatų iš to sąrašo, už kurių

balsavo, pirmumą - pirmumo balsus (pagal šių balsų sumas rinkimų apygardoje nustatoma kiekvieno kandidato vieta sąraše po rinkimų). Rinkėjai balsuoja asmeniškai ir slaptai.

Apklausoje metu buvo pateiktas klausimas, *ar pritartų, kad savivaldos tarybos rinkimai vyktų tiesiogiai*. Respondentų nuomonė:

- pritaria – 66 % (N=38) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 86 % (N=109) savivaldybės lankytojų;

- nepitaria – 22 % (N=13) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 6 % (N=8) savivaldybės lankytojų;

- neturi nuomonės – 12 % (N=7) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 8 % (N=10) savivaldybės lankytojų (7 priedas).

Siekiant sužinoti, ar rinkėjai norėtų, kad jiems būtų suteiktos didesnės galios ir pareiškus jų nepasitikėjimą, galėtų būti atšaukti tarybos nariai ir meras. Į klausimą, *ar pritartų, kad tarybos narys, netinkamai atliekantis savo darbą, turėtų būti atšauktas rinkėjų valia (ne mažiau kaip 40 %) pareiškus jam nepasitikėjimą*, apklausoje dalyviai atsakė taip:

- pritaria – 81 % (N=47) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 79 % (N=100) savivaldybės lankytojų;

- nepitaria – 10 % (N=6) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 10 % (N=13) savivaldybės lankytojų;

- neturi nuomonės – 9 % (N=6) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 11 % (N=14) savivaldybės lankytojų (8 priedas).

Į pateiktą klausimą, *ar pritariate, kad rajono meras (vykdomosios valdžios vadovas) netinkamai atliekantis savo darbą, galėtų būti atšauktas rinkėjų valia (ne mažiau, kaip 30%) pareiškus jam nepasitikėjimą*, respondentų nuomonė pasiskirstė taip:

- pritaria – 76 % (N=44) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 71 % (N=90) savivaldybės lankytojų;

- nepitaria – 15 % (N=9) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 10 % (N=13) savivaldybės lankytojų;

- neturi nuomonės – 9 % (N=5) savivaldybės administracijos tarnautojų ir 14 % (N=18) savivaldybės lankytojų (9 priedas).

Išanalizavus gautus duomenis, galima teigti, kad rinkėjai norėtų, kad jiems būtų suteiktos didesnės galios, išreiškiant nuomonę dėl nepasitikėjimo tarybos nariu ir meru.

IŠVADOS

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

2. Konstitucinis Teismas suformulavo vietos valdymo ir vietos savivaldos sampratą ir konstatavo, kad valstybės valdymas ir vietos savivalda sudaro dvi atskiras viešosios valdžios sistemas. Vietos valdymas – tai valstybės valdymas, kuris įgyvendinamas tam tikrose teritoriniuose – administraciniuose vienetuose, tai valstybinio valdymo (t. y. Vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose. Vietos valdymas – tai centrinės valdžios funkcijų ir įgaliojimų perkėlimas į aukštesniuosius administracinius vienetus, kuriuose centrine valdžia įgyvendina Vyriausybės skiriami ir jai atsakingi valstybės pareigūnai. Vietos savivalda – tai numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t.y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžta kompetencija.

3. 1994 metais buvo priimti pagrindiniai įstatymai, konkretinantys vietos savivaldos ir valdymo, numatytų Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, įgyvendinimą. Vietos savivaldą reglamentuojantiems teisės aktams trūksta stabilumo, nors vietos savivaldos sistema pasižymi tvirtais teisiniais pagrindais. Vietos savivaldos ir valdymo konstituciniai pagrindai determinuoja įstatymų nuostatas ir kituose teisės aktuose nustatytą vietos savivaldos ir valdymo teisinį reguliavimą. Konstitucinės nuostatos dėl vietos valdymo ir savivaldos yra suformuluotos įvairiuose Konstitucijos straipsniuose, į jas reikia žvelgti sistemiškai. Konstitucija vietos valdymo ir vietos savivaldos santykių reglamentavimui didelę laisvę suteikia įstatymu leidėjui, kuris privalo detalizuoti Konstitucijos nuostatas įstatyminiu lygmeniu.

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

5. Konstitucinių tam tikrų klausimų sureguliuojimu siekiama vieno esminio tikslo: suteikti visuomeniniams santykiams stabilumą ir nuspėjamumą. Vietos savivaldos modelio paieška, trukusi daugiau kaip dešimt metų, priartėjo prie vietos savivaldos konstitucinių pagrindų keitimo –

Konstitucijos pataisų, siekiant įtvirtinti tiesiogiai renkamo mero, kaip savivaldybės struktūros elemento, atsiradimą. Konstitucija reikia keisti kai tai neišvengiamai būtina, kai tam tikrų santykių neįmanoma sureglamentuoti kitais teisės aktais, tačiau pateiktų Konstitucijos keitimo variantų analizė parodė, kad įstatymų leidėjas Konstitucijos stabilumo nelaiko didele vertybe. Vadovaujantis šiuo metu galiojančiu Konstitucijos pataisos tekstu iš esmės būtų įteisinta dabar veikianti sistema, kai meras vadovauja tarybai, o vykdomoji valdžia priklauso administracijų direktoriams.

6. Tarybos – mero instituciniam modeliui visų pirma yra būdinga tai, kad egzistuoja dvi tiesiogiai renkamos savivaldybės institucijos su kiekvienai iš jų aiškiai apibrėžtais ir griežtai atskirtais įgaliojimais: atstovaujamoji savivaldybės institucija – taryba ir vykdomoji savivaldybės institucija – meras. Esant šiam modeliui savivaldybės taryba turi savo vadovą, kuris vadovauja tarybos darbui, atstovauja tarybai santykiuose su išore ir pirmininkauja posėdžiams, sudaro posėdžių darbotvarkę, šaukia posėdžius, pasirašo priimtus tarybos sprendimus, organizuoja vykdomosios valdžios veiklos kontrolę. Tai modelis, kuriame visiškai įgyvendinamas valdžių atskyrimo principas, ir kuris turi ne tik privalumų, bet ir trūkumų.

REKOMENDACIJOS

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

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

3. Lietuvos politikų apsisprendimas dėl tiesioginių mero rinkimų reikėtų apsisprendimą pasirinkti naują savivaldybės institucinės sąrangos modelį ir atsisakyti jau devynerius metus funkcionuojančio ir tobulinamo modelio. Šis žingsnis neturi būti vienadiene užgaida, bet pamatuotu ir atsakingu sprendimu. Valstybės politikai turi būti įsitikinę, kad pasirinktas modelis su savo specifiniais požymiais, privalumais ir trūkumais gali funkcionuoti efektyviau negu dabartinis, kad šio modelio trūkumai nebus ryškesni už to modelio pranašumus.

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

5. Tarybos – mero modelio įdiegimas ir funkcionavimas bent jau dabartiniu metu Lietuvoje gali būti lydimas tam tikrų pavojų: dvišaldystės atsiradimo galimybės, kuri gali dezorganizuoti savivaldybės veiklą, mero vaidmens sureikšminimo, politinių partijų ir jų teritorinių padalinių įtakos susilpnėjimo, didelės tikimybės apsirikti renkant merus, neturėjimo patirties efektyviai kontroliuoti mero veiklą bei pasinaudoti sudėtingu mero atstatydinimo mechanizmu. Naujo savivaldybės institucinės sąrangos modelio įdiegimas galimas tik tinkamai jam pasirengus. Politinės partijos turi įvertinti, koks mero ir tarybos vaidmuo, koks tarpusavio santykių pobūdis, kaip konstruktyviai būtų sprendžiamas kilęs ginčas, kad nenukentėtų vietos reikalų tvarkymas. Taip pat turėtų subręsti ir bendruomenė – bendruomenės nariai turi žinoti, kuo yra geras ir kuo yra blogas pasirinktas modelis, sugebėti pasirinkti tinkamą lyderį. Taip pat būtina apsispręsti dėl rinkimų sistemos pakeitimo, susijusio su kandidatų kėlimo į merus bei rinkėjų balsavimo tvarkos pasirinkimu.

6. Europos vietos savivaldos chartiją yra pasirašiusi ir Lietuva (dar 1999 m. ją ratifikavo Seimas), tačiau šio dokumento nuostatų taikymas yra gan liberalus. Pati Chartija nurodo, kad vietos savivaldos teisę turi tik tiesiogiai gyventojų išrinktos tarybos (susirinkimai), kurios gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus. Tačiau kiekviena šalis gali gan laisvai pasirinkti, kokius Chartijos įsipareigojimus konkrečiu laikotarpiu ji įgyvendina. Tai patvirtina ir minėtų Europos valstybių praktika dėl tiesioginių merų rinkimų. Taigi ir mūsų šalies parlamentas gali priimti reikiamą Konstitucijos pataisą ir atitinkamus teisės aktus, leidžiančius patiems gyventojams demokratiškai išrinkti miestų bei rajonų vadovus.

7. Siekiant išvengti nesusipratimų ir sumaišties rinkėjų galvose, piliečių iniciatyva iškelti vieną ar kitą kandidatą galėtų būti pareiškiami, sakykim, vieno dešimtadalio savivaldybės gyventojų, turinčių teisę dalyvauti savivaldos rinkimuose, parašais (beje, tokia norma jau įteisinta Vietos savivaldos įstatyme, reglamentuojant gyventojų apklausos paskelbimo iniciatyvos teisę). Pirmiausia įstatyme turi būti konkrečiai reglamentuota ir įteisinta gyventojų tiesiogiai išrinktų abiejų institucijų (tarybos ir mero) kompetencija, laiduojanti pakankamą kiekvienos jų savarankiškumą, veiklos laisvę, sveiką konkurenciją bei savikontrolės mechanizmą. Europos valstybėse, ypač pastaruoju metu, vyrauja tendencijos siekti teisės aktuose įtvirtinti tokį mechanizmą, kad tiesioginiuose rinkimuose išrinktas savivaldybės vadovas būtų labiau priverstas veikti kolegialiai, t. y. tartis su gyventojų išrinkta taryba

7. Dalyvauti rinkimuose yra ne tik teisė, bet ir pilietinė pareiga. Klaidinga manyti, kad balsavimas kas kelerius metus yra vienintelis politinis rinkėjų aktas ir vienintelė jų įtakos politikai priemonė. Tai, kad ateityje teks stoti prieš rinkėjus, drausmina valdančiąsias partijas ir skatina jas konsultuotis su visuomene. Kitaip sakant, rinkimai nesibaigia tuomet, kada į balsavimo urną patenka paskutinis biuletenis. Egzistuoja daug būdų, kuriais rinkėjai tarp rinkimų gali daryti įtaką vietos savivaldai: pvz., kurti savanoriškas organizacijas visuomeninėms kampanijoms organizuoti, palaikyti ryšius su išrinktais tarybos nariais ir t.t. Be to, ir per žiniasklaidos priemones galima nuolat veikti visuomenės nuomonę. Iš rinkimuose dalyvaujančių partijų rinkėjas pasirenka tą, kuri, jo manymu, gali sėkmingiausiai atstovauti jo pozicijoms bei siekiamiems tikslams. Tuo būdu lemiamą reikšmę turi konkrečios partijos įvaizdis, tiksliau - įvaizdžių, susijusių su ta partija, visuma. Kuo nuoseklesnė yra konkrečios partijos politinė veikla, kuo labiau ji atitinka rinkėjų viltis, kurias kelia susiformavęs tos partijos įvaizdis, tuo labiau ryškėja teigiama arba neigiama rinkėjų nuomonė apie tą partiją

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53-996.
3. Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniu vienetu ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.
4. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 82-2411.
5. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60- 1945.
6. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 17, 19, 21 straipsniu papildymo ir pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-3984.
7. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708.
8. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX – 1187 „Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metu strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas. 2003-03-15 projektas Nr. IXP-1461.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 785 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniu vienetu sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmu plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 59-2679.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 61-2804.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2005-09-13 projektas Nr. XP-786.
14. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsniu pakeitimo įstatymas. 2005-12-06 projektas Nr. XP-786A.
15. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas Nr. 814 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 92-3630.

17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 282 „Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 35-1281.
 18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 29 nutarimas Nr. 903 „Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo 2007 – 2010 metu priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 95-3830.
 19. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.
 20. Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 2, 3, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 55, 62, 63, 64, 65, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 81, 81(1), 82, 87 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1340. 2006.
 21. Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsniu pakeitimo įstatymo projekto (XP-786)“. 2008, Nr.101-I-04
 22. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2007, projektas Nr. XP-786A(2).
 23. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119 ir 141 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2008, projektas Nr. XP-3178.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl koordinacinės apskričių viršininčių administracijų likvidavimo komisijos sudarymo ir jos darbo jėgos reglamento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 121-5210.
24. Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr. 82-2418.

Konstitucinio Teismo aktai:

25. 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 valdininku pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 18-435.
26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindiniu krypčių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 7-116.
27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktu, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2,4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916.

28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metu valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.
29. 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 punktu (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1,5,7,9,12,15,16,17,18 punktu (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 i konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.
30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktu, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ją susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomu teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatu atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Dėl Lietuvos Respublikos saugomu teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų Konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 30-1050.

Specialioji literatūra:

32. Astrauskas, A. (1995). Lietuvos apskričių centrų savivaldos teisiniai pagrindai XIX a. pabaigoje - XX a. pradžioje. *Savivaldybė*, 8, p. 39-40.
33. Astrauskas, A. (2002) Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas* 3, p. 71.
34. Astrauskas, A. (2003). *Vietos savivaldos samprata ir institucinė struktūra*. Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas.
35. Astrauskas, A., Galinienė, B. *Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003. p. 16.
36. Bacevičius, V., Beinoravičius, V., Birmontienė, T. ir kt. (2006). Konstitucinio reguliavimo įvairovė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 177 p.
37. Bakaveckas, A. Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje. *Jurisprudencija*. 2007, 2 (92).
38. Baltušnikienė, J. (2006). Decentralizacijos sampratų analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, Nr. 2(7),18.
39. Bately, R., Stocker, G. (1991). *Local Government in Europe: Trends and Developments*. London: Macmillan.
40. Birmontienė, T., Jankauskas, K., Jarašiūnas, E. ir kt. (2007). *Lietuvos Konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 456.
41. Daugirdas, V. (1996). Teritorinių – administracinių vienetų valentingumas. *Geografija, Academia*.
42. Daugirdas, V., Mačiulytė, J. (2006). Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. Mokslinė konferencija „Decentralizuota respublika – Prancūzijos patirtis ir Lietuvos atvejo tyrimai“. Vilnius.
43. Gudavičius, S. *Tiesioginiai merų rinkimai – neįgyvendinama svajonė?* (2009, rugpjūčio 6 d.). Kauno diena.
44. Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers.
45. Ignatavičius, T. *Politikai pagaliau nusimetė kaukes*. (2010, balandžio 14 d.). Lietuvos rytas
46. Jarašiūnas, E. vadovėlio parengimo koordinatorius (2002). *Lietuvos Konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos Teisės universiteto leidybos centras.
47. Jarašiūnas, E. (2006). Jurisprudencinė konstitucija. *Jurisprudencija*, 12(90), 29.
48. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва: БЕК.
49. Kūris, E. (1990). *Savivalda, demokratija, teisė*. Vilnius: Lietuvos žinijos draugija, Lietuvos teisininkų draugija.

50. Kūris, E. (2007). Konstitucija kaip teisė be spragu. *Jurisprudencija*, Nr. 12(90).
51. Lazdynas, R. (2005). *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta.
52. Leonas, P. (1995). *Teisės enciklopedija*. Vilnius: UAB „Pozicija“.
53. Leonas, P. (1991). *Lietuvos savivaldybės*. Kaunas: VU Tyrimo ir mokymo centras.
54. Lietuvos informacijos institutas (1998). *Vietos savivalda Lietuvoje, trumpas žinynas savivaldybių darbuotojams*. Vilnius, p. 10.
55. *Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis yra šiandien ir koks turėtų būti ateityje*. (2007). Tarptautinės konferencijos medžiaga. Lietuvos Respublikos Seimas.
56. Mačiulytė, J., Ragauskas, P. (2007). *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Pilietinės visuomenės institutas ir Versus Aurius.
57. Nisbet, R. (1977). *The Social Philosophers: Community and Conflict in Western Thought*. London: Heinemann.
58. Paulikas, V., Adomonis, V. (2003). Vietos savivalda ir sprendimų priėmimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 4.
59. Puškorius, S., atsakingas redaktorius (2006). *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
60. Rainienė, A. G. (2003). Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai. *Viešoji politika ir administravimas*, 4.
61. Romeris M. (1995). *Valstybė*. Vilnius: Atviros Lietuvos fondas.
62. Romeris M. (2008). *Valstybė ir jos konstitucinė teisė*. Trečia dalis. Valstybės formos ir konstituciniai režimai. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
63. Sereika, F. (1995). Vietos savivaldybių sunaikinimas Lietuvoje 1940-1941 metai. *Savivaldybė*, 6, 39-42.
64. Smith, B. (1985). *C. Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: Alen and Unwin.
65. Smith, E. (2005). *Europos vietos savivaldos chartijos dešimtmetis. Negalutinė dokumento versija, parengta aptarti nepriklausomų ekspertų grupei 2005 m. kovo 14 d. susitikime*. Vietos ir regionų vadovybių kongresas Europos taryboje, Strasbūras.
66. Страшун, Б., руководитель авторского коллектива и ответственный редактор (2000). Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва: БЕК.
67. Šileikis, E. (2001). Tiesioginiai merų rinkimai: įteisinimo galimybės ir ribos. *Teisė*, 2
68. Šileikis, E. (2005). *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinis informacijos centras..

69. Шургина Е. С. Мунициальное право. Москва: ДЕЛЮ, 2000. с. 24 .
70. *Tarptautiniu žodžių žodynas* (2001). Ats. red. A. Kinderys. Vilnius: Alma Litera.
71. Tocqueville A. *Apie demokratiją Amerikoje. I leidimas Prancūzijoje 1835 m.* Vertimas į lietuvių kalbą 1996 m. Vilnius: Amžius.
72. Žališkevičius, J. (2004). Marijampolės rajono savivaldybės teritorinė – administracinė reforma. *Viešoji politika ir administravimas*, 7.
73. Žilinskas, G. (2001). Valstybinės valdžios politinė – teritorinė organizacija ir jos formos. *Viešasis administravimas*.
74. Vitkus, G. (2002). *Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas*. Vilnius: Eugrimas.
75. Zinkevičienė, V. (2006). Aklavietė ir kompromisų paieškos. *Savivaldybių žinios*, 3.
76. Zinkevičienė, V. (2005). Savivaldos ateitis pagal kompromisinį vietos savivaldos modelį. *Savivaldybių žinios*, 17.

Internetiniai šaltiniai:

77. Astrauskas, A. (200) Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. Lietuvos teisės universitetas. [žiūrėta 2010-04-12]. Prieiga per internetą: http://www.mruni.eu/lt/padaliniai/centrai/leidybos_centras/leidiniai/dl.php?file=5565&id=1175
78. Vietos savivaldos raida Lietuvoje. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-04-20]. Prieiga per internetą: <http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=15#top>
79. Vedeckis, J. Lietuvos didžioji kunigaikštystė. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-04-20]. Prieiga per internetą: http://www.demokratija.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=905:vedeckas&catid=48:i-savivalda-be-partiniu-privilegiju-&Itemid=135
80. Špurytė, V. (2010). Merų rinkų žmonės. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-01-15]. Prieiga per internetą: <http://klaipeda.diena.lt/naujienos/miestas/verslas-politika/mera-rinks-zmones-papildyta-258249>
81. Daugirdas, V., Mačiulytė, J. (2006). Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. Mokslinė konferencija „Decentralizuota respublika – Prancūzijos patirtis ir Lietuvos atvejo tyrimai“. Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2010-04-16]. Prieiga per internetą: http://www.leidykla.eu/fileadmin/Politologija/43/Vidmantas_Daugirdas_Jurgita_Maciulyte.pdf

Internetiniai adresai:

82. Dabartinis lietuvių kalbos žodynas. <http://www.lki.lt/>
83. Internetinis tarptautinių žodžių žodynas <http://www.zodziai.lt/>
84. Lietuvos savivaldybių asociacija <http://www.lsa.lt>
85. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas <http://www.lrkt.lt>

86. Lietuvos Respublikos Seimas <http://www.lrs.lt>
87. Lietuvos Respublikos Vyriausybė <http://www.lrv.lt>.
88. Statistikos departamentas <http://www.stat.gov.lt>

PRIEDAI

ANKETA

SAVIVALDYBĖS LANKYTOJAMS, SAVIVALDYBĖS TARNAUTOJAMS, SAVIVALDYBĖS TARYBOS NARIAMS

Šiaulių universitetas

Viešojo administravimo fakultetas

Neakivaizdinės magistrantūros studijos

Apklausa vykdoma moksliniam darbui „Lietuvos Respublikos Konstitucijos normų, reglamentuojančių vietos savivaldą ir valdymą, įgyvendinimas“.

Anketa yra anoniminė, todėl rašyti savo vardo ir pavardės nereikia.

Maloniai kviečiame atsakyti i pateiktus klausimus.

Atsakymus žymėkite šitaip:

pvz. Jūs esate:

vyras

moteris

1. Jūsų amžius	
18-29 metai	<input type="checkbox"/>
30-45 metai	<input type="checkbox"/>
46-59 metai	<input type="checkbox"/>
Per 60 metų	<input type="checkbox"/>
2. Jūsų lytis	
Moteris	<input type="checkbox"/>
Vyras	<input type="checkbox"/>
3. Jūsų pagrindinis užsiėmimas	
Darbuotojas	<input type="checkbox"/>
Studentas	<input type="checkbox"/>
Bedarbis	<input type="checkbox"/>
Namų šeimininkė (-as)	<input type="checkbox"/>
Pensininkas	<input type="checkbox"/>
4. Jūsų išsilavinimas	
Nebaigtas vidurinis	<input type="checkbox"/>
Vidurinis	<input type="checkbox"/>
Aukštesnysis	<input type="checkbox"/>
Aukštasis neuniversitetinis	<input type="checkbox"/>
Aukštasis universitetinis	<input type="checkbox"/>
Turiu mokslinį laipsnį	<input type="checkbox"/>
5. Išsirinkite Jums labiausiai tinkančią frazę	
Aš esu Europos gyventojas	<input type="checkbox"/>
Aš esu Lietuvos gyventojas (-a), pilietis (-ė)	<input type="checkbox"/>
Aš esu apskrities gyventojas (-a)	<input type="checkbox"/>
Aš esu savivaldybės gyventojas (-a)	<input type="checkbox"/>

5. Išsirinkite Jums labiausiai tinkančią frazę	
Aš esu vietinės bendruomenės narys (-ė)	<input type="checkbox"/>
6. Jūs esate	
Savivaldybės tarybos narys	<input type="checkbox"/>
Savivaldybės administracijos tarnautojas	<input type="checkbox"/>
Savivaldybės lankytojas	<input type="checkbox"/>
7. Jeigu esate Savivaldybės tarybos narys, kiek kadencijų esate juo renkamas (bendrai sudėjus visas kadencijas)	
Pirma kadencija	<input type="checkbox"/>
Dvi kadencijas	<input type="checkbox"/>
Trys ir daugiau kadencijų	<input type="checkbox"/>
8. Jeigu esate Savivaldybės administracijos tarnautojas, koks Jūsų stažas valstybės tarnyboje	
Iki 1 metų	<input type="checkbox"/>
Nuo 1 iki 3 metų	<input type="checkbox"/>
Nuo 3 iki 5 metų	<input type="checkbox"/>
Nuo 5 iki 10 metų	<input type="checkbox"/>
Nuo 10 iki 15 metų	<input type="checkbox"/>
Didesnis kaip 15 metų	<input type="checkbox"/>
9. Ar esate susipažinęs su Europos vietos savivaldos chartija	
Taip	<input type="checkbox"/>
Ne	<input type="checkbox"/>
10. Ar savivalda atitinka gyventojų lūkesčius	
Taip, atitinka	<input type="checkbox"/>
Atitinka iš dalies	<input type="checkbox"/>
Neatitinka	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>
11. Kokia Jūsų nuomonė apie vietos savivaldos modelį, kuriame bendruomenė tiesiogiai rinktų merą	
Pritariu	<input type="checkbox"/>
Nepritariu	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>
12. Ar meras turėtų vadovauti ir Savivaldybės tarybai, ir Savivaldybės administracijai per administratorių	
Pritariu	<input type="checkbox"/>
Nepritariu	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>
13. Jeigu būtų pasirinktas Savivaldybės tarybos renkamo mero modelis, kurį variantą Jūs rinktumėtės	
Meras – vykdomoji institucija ir administracijos (politinis) vadovas, ir atskirai iš tarybos narių renkamas tarybos vadovas	<input type="checkbox"/>
Meras – vykdomoji institucija ir pirmininkauja tarybos posėdžiams (be balso teisės) ir administracijos (politinis) vadovas	<input type="checkbox"/>

14. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo teigiama pusė	
Garantuotų aiškų vykdomos ir atstovaujamos valdžios atskyrimą	<input type="checkbox"/>
Merui suteiktą galimybę dirbti neįsitraukiant savivaldybės tarybos narių spaudimo	<input type="checkbox"/>
Neturėtų jokios reikšmės	<input type="checkbox"/>
Nebūtų teigiamos pusės	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>

15. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo neigiama pusė	
Padidėtų politinio nestabilumo pavojus	<input type="checkbox"/>
Gali būti išrinkti populistai	<input type="checkbox"/>
Neigiamų padarinių nebūtų	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>

16. Koks Jūsų nuomone yra geriausias savivaldybės institucinės struktūros modelis	
Savivaldybės vykdomoji ir atstovaujamoji valdžios sutelktos vienoje – mero rankose	<input type="checkbox"/>
Tiesiogiai išrinktas meras yra savivaldybės administracijos vadovas, tarybos vadovas yra iš tarybos narių išrinktas tarybos pirmininkas	<input type="checkbox"/>
Savivaldybės tarybos vadovas yra meras, administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos (politinis) vadovas ir vienasmenė vykdomoji institucija	<input type="checkbox"/>
Tiesiogiai išrinktas meras yra tarybos vadovas ir savivaldybės valdybos (visuomenės ir miesto valdymo klausimais) vadovas, administracijos direktorius yra administracijos vadovas	<input type="checkbox"/>

17. Ar reikėtų keisti savivaldybių tarybų rinkimų sistemą į mišrią	
Taip	<input type="checkbox"/>
Ne	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>

18. Jeigu būtų pasirinktas Savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus, skiriamo ne iš tarybos narių modelis, kurį variantą Jūs rinktumėtės	
Administracijos direktorius būtų ir vykdomoji institucija, ir administracijos vadovas	<input type="checkbox"/>
Administracijos direktorius būtų ir vykdomoji institucija su valdžios vykdymo įgaliojimais, ir administracijos vadovas	<input type="checkbox"/>

19. Jeigu būtų pasirinktas Savivaldybės tarybos, kaip kolegialios vykdomosios institucijos modelis, kurį variantą Jūs rinktumėtės	
Valdyba, sudaryta iš tarybos narių ir su atskiru valdybos pirmininku, kuris skiriamas iš tarybos narių, valdybos pirmininkas yra ir administracijos (politinis) vadovas	<input type="checkbox"/>
Valdyba, sudaryta iš tarybos narių ir su atskiru tarybos pirmininku ir tiesiogiai renkamu valdybos pirmininku, kuris yra ir administracijos (politinis) vadovas	<input type="checkbox"/>
Valdyba, sudaryta iš tarybos narių ir su atskiru tarybos pirmininku, bei atskiru valdybos pirmininku, kuris būtų ir administracijos (politinis) vadovas	<input type="checkbox"/>

20. Ar savivaldybės yra pajėgios atstovauti žmones ir spręsti gyventojų bendruomenės problemas	
Taip, pajėgios	<input type="checkbox"/>
Iš dalies pajėgios	<input type="checkbox"/>
Nepajėgios	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>

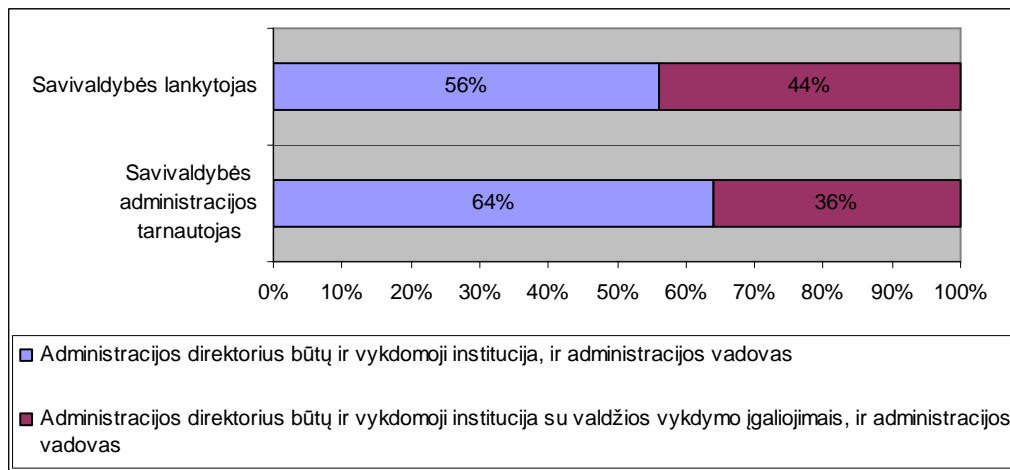
21. Ar esate patenkintas Jūsų savivaldybės teikiama informacija	
Taip	<input type="checkbox"/>

21. Ar esate patenkintas Jūsų savivaldybės teikiama informacija		
Ne		<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės		<input type="checkbox"/>
22. Kokiais būdais Jūs sužinote apie savivaldybėje svarstomus klausimus		
Žiniasklaidos priemonės (televizija, spauda, radijas)		<input type="checkbox"/>
Savo iniciatyva		<input type="checkbox"/>
Darbovietėje		<input type="checkbox"/>
Internete		<input type="checkbox"/>
Per savivaldybės tarnautojus, politikus		<input type="checkbox"/>
Per vietos bendruomenės atstovą		<input type="checkbox"/>
23. Ar savivaldybės priimti sprendimai turi poveikį savivaldybės gyventojams		
Taip, turi didelį poveikį		<input type="checkbox"/>
Turi menką poveikį		<input type="checkbox"/>
Neturi poveikio		<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės		<input type="checkbox"/>
24. Ar savivaldybės dokumentai Jums yra laisvai prieinami ir aiškūs		
Taip		<input type="checkbox"/>
Iš dalies		<input type="checkbox"/>
Ne		<input type="checkbox"/>
Nežinau, man tai neįdomu		<input type="checkbox"/>
25. Savivaldos funkcijos yra:		
Per siauros		<input type="checkbox"/>
Per plačios		<input type="checkbox"/>
Normalios		<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės		<input type="checkbox"/>
26. Ar pritartumėte, kad savivaldybės administracijos departamentai turėtų atitinkamą Savivaldybės tarybos komitetą, pvz. Žemės ūkio komitetas ir Žemės ūkio departamentas, departamentų vadovai dalyvautų savivaldybės tarybos komitetų veikloje ir vykdytų „rišamosios grandies“ funkcijas tarp tarybos ir administracijos		
Pritariu		<input type="checkbox"/>
Pritariu iš dalies		<input type="checkbox"/>
Nepritariu		<input type="checkbox"/>
Nesu tikras		<input type="checkbox"/>
Nežinau, man tai neįdomu		<input type="checkbox"/>
27. Kaip Jūs įvertintumėte toki teiginį „Pernelyg didelis savivaldybių funkcijų detalizavimas įstatymuose – tai užgniaužto savarankiškumo požymis“		
Pritariu		<input type="checkbox"/>
Pritariu iš dalies		<input type="checkbox"/>
Nepritariu		<input type="checkbox"/>
Nesu tikras		<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės		<input type="checkbox"/>
28. Ar pritariate, kad savivaldos tarybos rinkimai vyktų tiesiogiai		
Pritariu		<input type="checkbox"/>

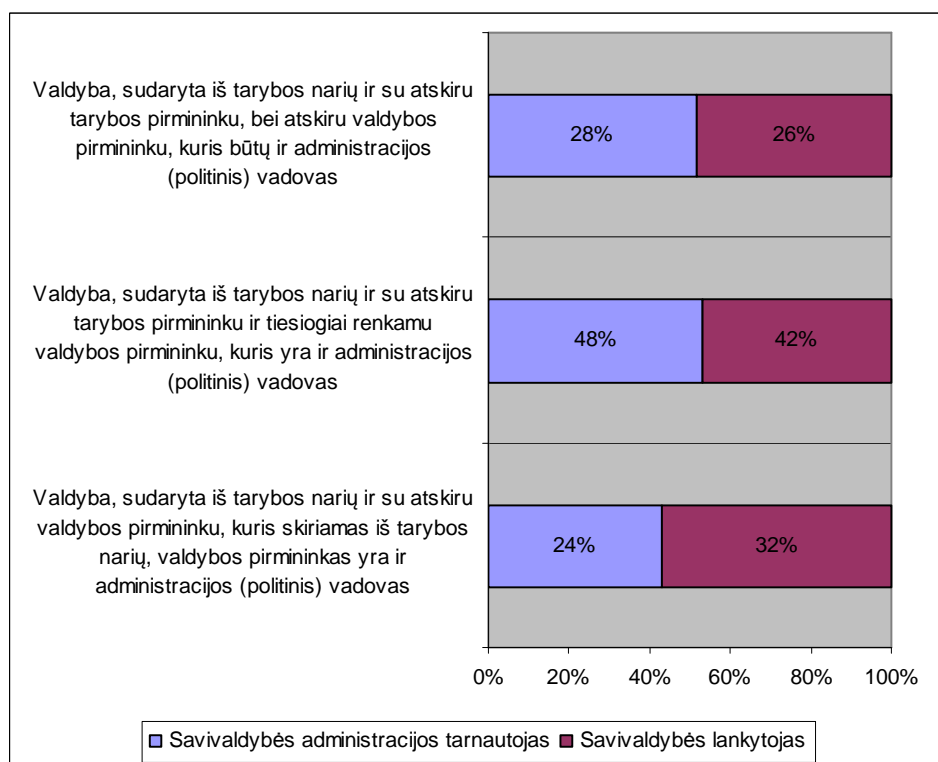
28. Ar pritariate, kad savivaldos tarybos rinkimai vyktų tiesiogiai	
Nepritariu	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>
29. Ar pritariate, kad tarybos nario darbas būtų vienintelis tiesioginis darbas	
Pritariu	<input type="checkbox"/>
Nepritariu	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>
30. Ar pritariate, kad vietos savivaldos rinkimai būtų laikomi teisėti, jei juose dalyvautų daugiau, kaip 50% rinkimų teisę turinčių rinkėjų	
Pritariu	<input type="checkbox"/>
Nepritariu	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>
31. Ar pritariate, kad tarybos narys netinkamai atliekantis savo darbą, turėtų būti atšauktas rinkėjų valia (ne mažiau, kaip 40 %) pareiškus jam nepasitikėjimą	
Pritariu	<input type="checkbox"/>
Nepritariu	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>
32. Ar pritariate, kad rajono meras (vykdomosios valdžios vadovas) netinkamai atliekantis savo darbą, galėtų būti atšauktas rinkėjų valia (ne mažiau, kaip 30%) pareiškus jam nepasitikėjimą	
Pritariu	<input type="checkbox"/>
Nepritariu	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>
33. Ar pritariate, kad 70% vietos savivaldos biudžeto turėtų sudarytų visi savivaldybės teritorijoje mokami mokesčiai	
Pritariu	<input type="checkbox"/>
Nepritariu	<input type="checkbox"/>
Neturiu nuomonės	<input type="checkbox"/>

Nuoširdžiai dėkojame Jums už atsakymus.

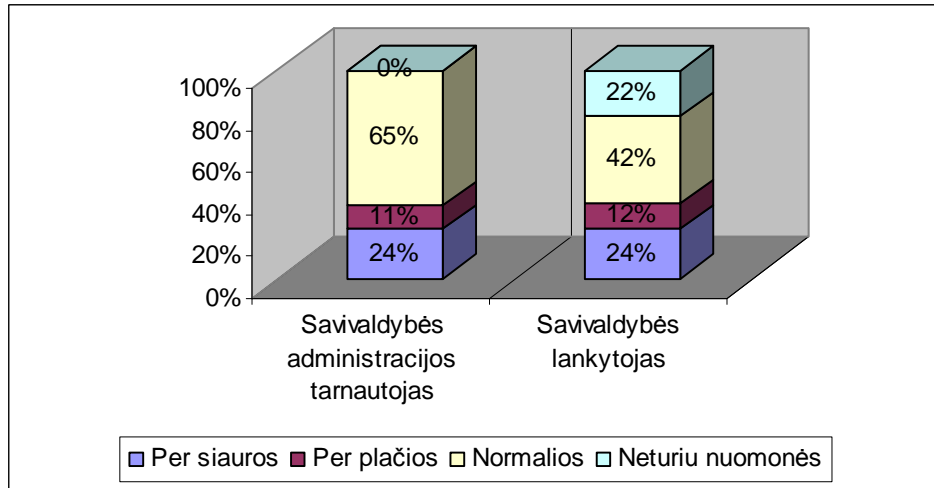
Savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus, skiriamo ne iš tarybos narių, modelis



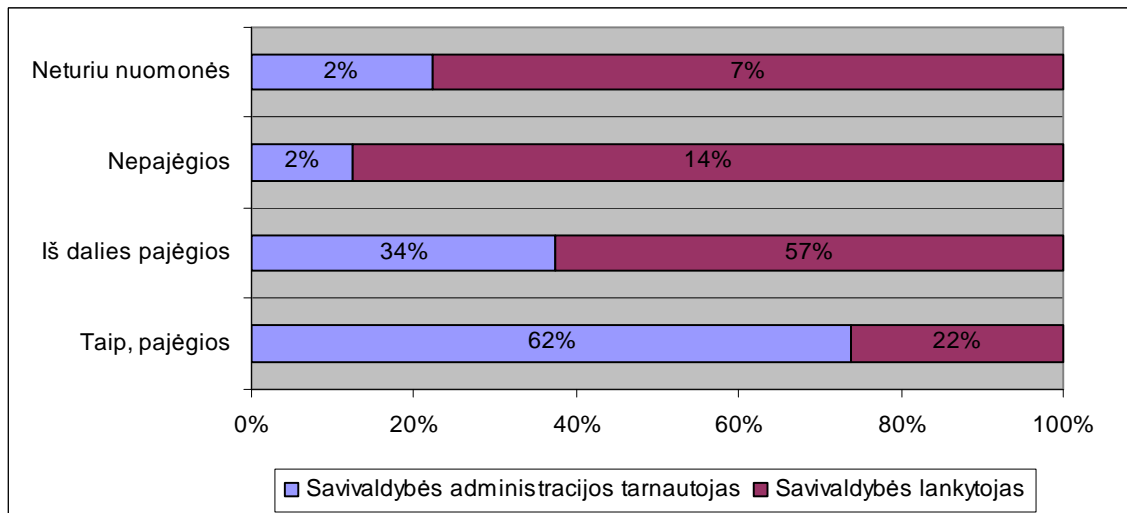
Savivaldybės tarybos, kaip kolegialios vykdomosios institucijos modelis



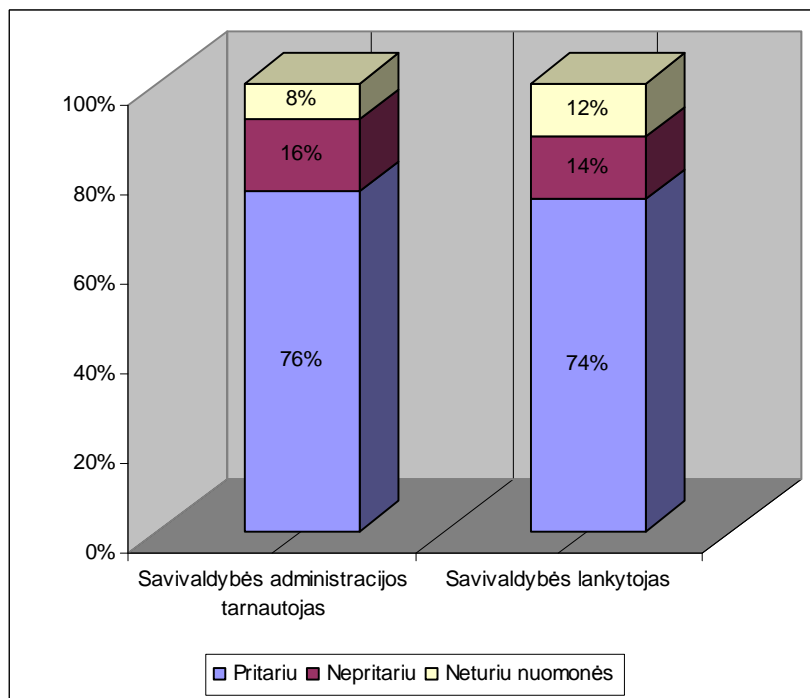
Savivaldos funkcijos



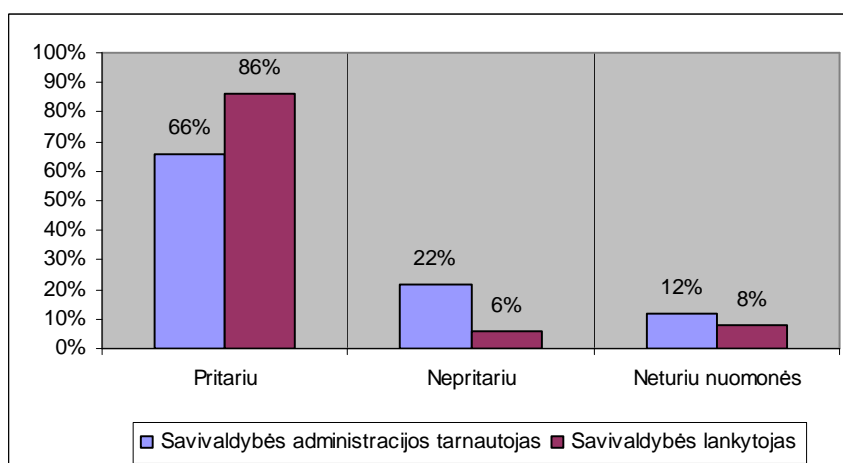
Savivaldybių pajėgumas atstovauti žmones ir spręsti gyventojų bendruomenės problemas



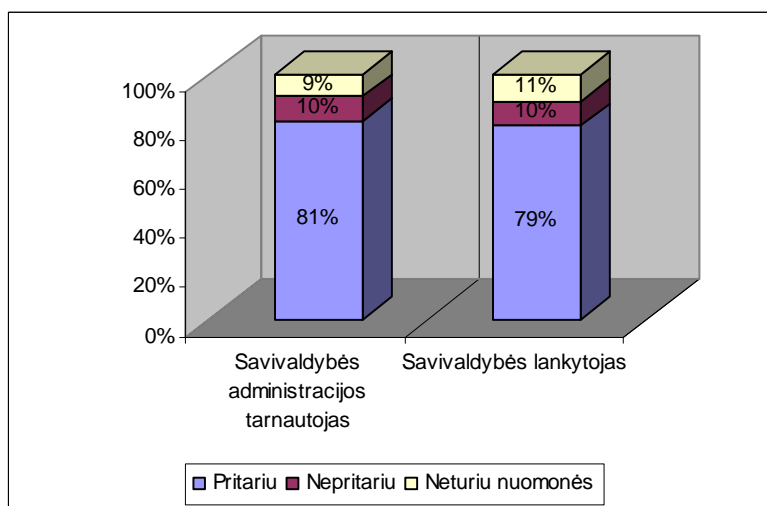
Ar pritariate, kad vietos savivaldos rinkimai būtų laikomi teisėti, jei juose dalyvautų daugiau, kaip 50% rinkimų teisę turinčių rinkėjų



Ar pritariate, kad savivaldos tarybos rinkimai vyktų tiesiogiai



Ar pritariate, kad tarybos narys netinkamai atliekantis savo darbą, turėtų būti atšauktas rinkėjų valia (ne mažiau, kaip 40 %) pareiškus jam nepasitikėjimą



Ar pritariate, kad rajono meras (vykdamosios valdžios vadovas) netinkamai atliekantis savo darbą, galėtų būti atšauktas rinkėjų valia (ne mažiau, kaip 30%) pareiškus jam nepasitikėjimą

