

SPECIALIŲ VIETOS SAVIVALDOS PRINCIPŲ RAIDA LIETUVOS RESPUBLIKOJE

Gintaras Žilinskas

Vilniaus universitetas

Muitinės g. 8, LT-44280 Kaunas, Lietuva

El. paštas zilinskas@vukhf.lt

Anotacija

Vietos savivaldos principai apibrėžiami kaip pagrindas, taisyklės, šaltiniai, apibūdinantys vietos savivaldos kaip vienos iš viešosios valdžios sistemos organizavimą ir funkcionavimą. Straipsnyje analizuojama įstatymuose nustatytų specialiųjų vietos savivaldos principų ir jų formulavimo raida Lietuvoje. Nustatyta tendencija, kad vėliau suformuluoti vietos savivaldos principai išsamiau apibūdina vietos savivaldos esmę. Konstatuojama, kad netikslinga į įstatymą įtraukti konstitucinius vietos savivaldos principus. Teigiama, kad tikslinga vietos savivaldos įstatyme suformuluoti teisingumo, ekonominio savarankiškumo, kontrolės principus.

Pagrindiniai žodžiai: vietos savivaldos principai, vietos savivalda.

Įvadas

Šiuolaikiniam vietos savivaldos raidos etapui Lietuvos Respublikoje būdinga tai, kad ji yra prie transformacijų slenksčio. Norint garantuoti realų ir kartu efektyvesnį vietos savivaldos vaidmenį sprendžiant vietinės reikšmės klausimus, aktyviai diskutuojama, kaip įgyvendinti vietos savivaldos institucijų pertvarkymą ir iš esmės modifikuoti jos mechanizmą. Pažymėtina, kad vietos savivalda Lietuvos Respublikoje ir anksčiau patyrė ne vieną reformą.

Į vietos savivaldos reformas galima žiūrėti kaip į įstatymų leidėjo vietos savivaldos juridinių charakteristikų permąstymą, konkrečiau – kaip vietos savivaldos organizavimo reguliavimo turinio perinterpretavimą. Todėl kyla reformų turinio atitikties vietos savivaldos principams, nustatytiems *Lietuvos Respublikos Konstitucijoje* (Žin., 1992, Nr. 33-1014) ir įstatymuose, problema.

Vietos savivaldos principai, apibūdinantys svarbiausius vietos savivaldos sistemos organizavimo ir funkcionavimo dėsningumus, reikalauja, kad jų įstatyminė interpretacija ir konkretizacija nesukeltų prieštaravimų ir neatitikimų tarp įstatymų leidėjo formuluojamų naujų nuostatų vietos savivaldos srityje ir šių principų esmės bei prasmės. Kita vertus, labai svarbu garantuoti visapusiškesnę šių principų turinio išraišką pozityvioje teisėje, jų suderinimą su nacionaliniais interesais bei valstybės ir visuomenės raidos tikslais

dabartiniame vystymosi etape. Vadinasi, pasirinktos vietos savivaldos reformų kryptys gali sąlygoti vietos savivaldos principų performulavimą, naujų principų atsiradimą ar kitų atsisakymą. Tai liečia ir konstitucinius, ir ypač įstatymuose įtvirtintus specialiuosius principus. Todėl aktualu gilintis į vietos savivaldos principus ir jų raidą. Tuo labiau, kad mokslinėje literatūroje dažniausia apsiribojama tik principų išvardijimu, ir tik retais atvejais jie analizuojami: Andruškevičius (2004a) apibūdino specialiuosius, o Jankauskas (*Lietuvos konstitucinė teisė: raida...*, 2007) nagrinėjo konstitucinius vietos savivaldos principus.

Vietos savivaldos principų klausimas yra vienas svarbiausių vietos savivaldos instituto struktūroje. Analizuojant vietos savivaldos principus, svarbu atsakyti į šiuos klausimus: a) vietos savivaldos principų sąvoka; b) jų įtvirtinimas teisės aktuose; c) rūšys ir turinys.

Šiame straipsnyje tiriami Lietuvos Respublikos įstatymuose nustatytų specialiųjų vietos savivaldos principų ir jų formuluočių pokyčiai. Straipsnyje analizuojama problema – įstatymuose nustatytų specialiųjų vietos savivaldos principų ir jų formulavimo raida Lietuvoje.

Tyrimo objektas – specialieji vietos savivaldos principai.

Straipsnio tikslas – nustatyti specialiųjų vietos savivaldos principų, apibūdinančių šio instituto pagrindus Lietuvos Respublikoje raidos kryptis.

Straipsnio uždaviniai:

1. Atskleisti vietos savivaldos principų sąvokos esmę.
2. Apibūdinti vietos savivaldos principų rūšis.
3. Ištirti 1990–2010 m. Lietuvos Respublikos įstatymuose esančius specialiuosius vietos savivaldos principus ir jų formuluotes.

Tyrimo metodai. Straipsnyje taikomi teoriniai teisės aktų ir dokumentų analizės, lyginamosios ir loginės analizės, indukcijos, apibendrinimo metodai. Siekiant nustatyti specialiųjų vietos savivaldos principų ir jų formulavimo raidą, analizuojami 1990 m., 1994 m., 2000 m. ir 2008 m. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymai.

Vietos savivaldos principų samprata

Atskleidžiant vietos savivaldos principų sąvokos turinį, pirmiausia būtina suvokti bendrą teorinį patyrimą, apibūdinantį kategoriją *principas*. Šio suvokimo ribose susiformavo pakankamai stabilus kategorijos *principas* supratimas. Žodis *principas* yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio *principium* ir reiškia pradžią, pagrindą, pradą, taisyklę. Helder *Filosofijos žodyne*, aiškindamas žodžio *principas* reikšmę, pažymi, kad principas „yra tas pagrindas, šaltinis arba pirminis pradas, kuris laike arba dalykiškai ir logiškai apibūdina tai, kas nuo ko priklauso“ (Helder, 2002, 170). *Dabartinės lietuvių kalbos žodyne* (2000) nurodomos trys žodžio principas reikšmės: a) teorijos, mokslo sistemos, politikos ir kt. pagrindinis pradinis teiginys; b) įsitikinimas, pažiūra; veikimo dėsnis; c) pagrindinė įrenginio ar mechanizmo veikimo ypatybė. Kūris (2000) akcentuoja principo kaip *kreipiančiojo prado* grindžiančio tam tikro reiškinių turinį, jo konkrečias apraiškas ar atskirus elementus, prasmę. Vadinasi, principas yra pagrindas, parodantis subjektų, objektų, reiškinių (teorijų, sistemų, pažiūrų ir pan.) tarpusavio priklausomybės ryšius (kas nuo ko priklauso), sąlygojantis juos, atskleidžiantis jų hierarchiją.

Teisės principo sąvoka labai panaši į bendrąją principo sąvoką. Pastaroji sąvoka yra tik konkretizuojama, papildoma tam tikros srities, sferos specifika, šiuo atveju – teisės srities. Pasak Kūrio (2000), teisės principai yra teisės ir jos sistemos pamatinės nuostatos, kuriomis grindžiamas visas teisinis reglamentavimas, visi teisiniai sprendimai. Teisės principai daro įtaką visai teisei sistemai. Jie kreipia teisės sistemos, teisinio reguliavimo ar atskirų teisės institutų, taip pat ir vietos savivaldos, turinį. Principų išmanymas leidžia pažinti ir vertinti teisę. Kūris (2000) nurodo šias teisės principų funkcijas:

1. Teisės principai determinuoja teisės normas ir jų taikymą. Jie užtikrina, kad teisės normos sudarys vieną visumą. Teisės principai, užtikrindami teisės sistemos darną, kartu koordinuoja teisinės nuostatas.
2. Teisės principai yra kriterijus, kuriuo remiantis galima verifikuoti teisiškai reikšmingų sprendimų teisėtumą, patikrinti, ar įstatymų leidėjas ir valstybės pareigūnai savo veikla nepažeidžia tam tikrų teisinių standartų.

Principais grindžiamas ne tik bendrasis (norminis) teisinis reglamentavimas, bet ir teisės realizavimas, įkūnijamas teisinėje praktikoje (Kūris, 2000).

Sąvoka *vietos savivaldos principai* yra artima teisės principų sąvokai, kadangi vietos savivalda yra vienas iš teisės institutų, kuriam taikomi ir bendri teisės principai. Sąvoka *vietos savivaldos principai* nurodo pamatinius vietos savivaldos požymius, pagrindines charakteristikas, svarbiausius jos turinio elementus ir

pagrindinę reikšmę, taip pat atskleidžia šio instituto struktūros pagrindus. Pažymėtina, kad šios sąvokos turinys Lietuvos teisės aktuose neatskleidžiamas. Galima suformuluoti tokį vietos savivaldos principų apibrėžimą: vietos savivaldos principai – tai pagrindas, taisyklės, šaltiniai, kurie apibūdina vietos savivaldos kaip vienos viešosios valdžios sistemų organizavimą ir funkcionavimą.

Vietos savivaldos principų reikšmė pasireiškia šiais aspektais:

1. Vietos savivaldos principai privalo objektyviai apibūdinti šio instituto esmę, svarbiausius jo požymius. Jie atskleidžia bendrą vietos savivaldos institucijų ir jų tarnautojų veiklos pobūdį.
2. Vietos savivaldos principai apibūdina svarbiausius vietos savivaldos sistemos organizavimo ir funkcionavimo dėsningumus, t. y. jie atspindi objektyvius santykius, ryšius, kurie susiklosto vietos savivaldos sistemos viduje bei tarp vietos savivaldos ir valstybės valdymo.
3. Principai savo esme yra aktyvūs ir dinamiški, nes sąlygoja vietos savivaldos modelį, kurį nustato įstatymų leidėjas. Kaip įstatymų leidėjas formuluoja ir nustato vietos savivaldos principus, priklauso nuo pasirinkto vietos savivaldos modelio, visuomeninių santykių vidinių dėsningumų supratimo ir teisinio reguliavimo.

Kiekvienas vietos savivaldos principas atlieka savarankišką reikšmę, tačiau tuo pačiu metu tarp jų yra glaudus ryšys ir sąveika. Jų visuma sudaro vieningą principų sistemą, kuri yra vietos savivaldos pagrindas. Vietos savivaldos principų skaičius, reikšmė, tarpusavio ryšiai ir sąveika priklauso nuo valstybės konstitucinės santvarkos ir pasirinkto vietos savivaldos modelio ypatybių.

Vietos savivaldos principai yra įtvirtinami konstitucijose ir įstatymuose. Toks jų įtvirtinimas lemia vietos savivaldos institucijų funkcionavimą ir veiklą, valstybės valdžios vykdomo vietos savivaldos instituto reguliavimo stabilumą, įstatymų leidybos raidos vietos savivaldos srityje tendencijų pagrindimą.

Mokslinės literatūros, Lietuvos Respublikos Konstitucijos, vietos savivaldos įstatymų ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimų analizės rezultatų pagrindu vietos savivaldos principus galima skirstyti į konstitucinius ir specialiuosius.

Konstitucinius principus sąlygoja konstitucijos nuostatos, kurias konkretizuoja įstatymai ir kiti teisės aktai. Kūris (2000) teigia, kad šie principai legalizuoja ir legitimuoja teisinius sprendimus, teisės aktuose nustatytą reguliavimą, t. y. leidžia juos vertinti kaip teisėtus ir teisingus bei drauge daro juos teisėtus. Dėl

konstitucinių principų teisės sistemos darna įgyja apibrėžtą kryptį. Konstituciniais principais užtikrinamas teisės sistemos nuoseklumas, hierarchija: teisės normos arba individualūs teisės aktai, neatitinkantys konstitucinių principų, praranda legitimumą. Konstituciniai principai ypatingi tuo, kad dėl jų aukštesnės, palyginti su kitais teisės principais, teisinės galios konkurencija tarp konstitucinių ir kitų teisės principų logikos požiūriu yra negalima: įstatymų leidėjas gali formuluoti principus, kuriais grindžiamas konkretus įstatymas, bet jie negali pažeisti konstitucinių principų (Kūris, 2000). Vadinasi, ir vietos savivaldos principai, nustatyti įstatyme, negali pažeisti konstitucinių vietos savivaldos principų.

Specialieji principai atskleidžia vietos savivaldos mechanizmo organizavimą ir funkcionavimą. Jie nurodomi Lietuvos vietos savivaldos įstatymuose. Antai Andruškevičius (2004b) administracinės teisės principų sistemoje išskiria administracinės teisės institutuose įtvirtintus specialiuosius (dar juos vadina viešosios administracinės veiklos) principus, kurie yra orientuoti į viešojo valdymo (institucijų ir pareigūnų) veiklos kokybę. Be vietos savivaldos instituto tokie principai dar įtvirtinti viešojo administravimo, valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo etikos, policijos veiklos ir kituose administracinės teisės institutuose. Administracinės teisės institutų (specialiųjų) principų Andruškevičius netapatina „su pačios teisės „vidiniais“ (t. y. teisės kūrimo, derinimo ir taikymo) principais: pastarieji koreliuoja su teisės kokybe, o viešosios administracinės veiklos principai determinuoja ir nukreipia viešosios administracijos subjektų elgesį, kad nesusidarytų (ar būtų sumažinta) privačiųjų, visuomenės ir valstybės interesų akivaizdžios priešpriešos galimybė“ (Andruškevičius, 2004b, p. 8). Šių principų įtvirtinimas administracinės teisės institutuose (įskaitant ir vietos savivaldą) reiškia jų teisinę apsaugą, yra tam tikra teisinė jų įgyvendinimo prielaida. Andruškevičiaus (2004b) nuomone, šie principai tik labai sąlygiškai galėtų būti vadinami „teisės principais“, nes juos įprasta kaitalioji pagal politinius įstatymų leidėjo prioritetus. Kita vertus, principų poreikis kyla iš žmonių lūkesčių ir interesų, todėl įstatymų leidėjo jie neturėtų būti ignoruojami ir kaitaliojami (Andruškevičiaus, 2004a). Apibendrinant galima teigti, kad specialieji vietos savivaldos principai yra įstatymuose nustatyti administracinės teisės principai, kurie apibūdina šio instituto organizavimo ir veiklos pagrindus.

Specialieji vietos savivaldos principai

Visuose Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymuose jos principai išvardijami atskiruose

straipsniuose. Vietos savivaldos įstatymuose principų skaičius kito (žr. 1 lent.). 1990 m. vasario 12 d. *Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymo* 2 str. buvo nurodyti 8 principai (Žin., 1990, Nr. 7-170). Jie 1992 m. gruodžio 10 d. buvo papildyti vienu nauju principu (Žin., 1992, Nr. 34-1035). 1994 m. liepos 7 d. priimtame naujame *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme* įstatymų leidėjas 2 str. suformulavo 6 principus (Žin., 1994, Nr. 55-1049), kuriuos vienu nauju papildė 1997 m. kovo 7 d. (Žin., 1997, Nr. 20-446). Vėlesnėse – 2000 m. spalio 12 d. (Žin., 2000, Nr. 91-2832) ir 2008 m. rugsėjo 15 d. (Žin., 2008, Nr. 113-4290) – *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo* redakcijose vietos savivaldos principų skaičius didėjo: atitinkamai 9 ir 12 (4 str.). Vadinasi, galima išvelgti specialiųjų vietos savivaldos principų įstatymuose didėjimo tendenciją. Pažymėtina, kad nurodytą vietos savivaldos principų skaičių galima padidinti dar dviem, kadangi 1990–2000 m. buvo ir tokių, kurių formuluotės jungė po du principus. Pavyzdžiui, viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę, savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, teisėtumo ir socialinio teisingumo principai. Tokių sujungtų principų visada buvo po du.

Principų analizė rodo, kad keitėsi ir sąvokos, kurios buvo vartojamos jų formuluotėse. Antai 1990–2000 m. buvo vartojamos piliečio ir gyventojų, nuo 2000 m. – rinkėjo ir gyventojų, o nuo 2008 m. – tik gyventojų sąvokos. Bendruomenės ir viešųjų reikalų sąvokos principų formuluotėje atsiranda tik 2000 m. įstatymo redakcijoje. 1990 m. įstatyme buvo vartojama sąvoka *visuomeninis*. 1994 m. įstatymo principų formuluotėse nevartojami žodžiai nei *viešasis*, nei *visuomeninis*.

Dalis vietos savivaldos įstatymuose nurodytų specialiųjų principų sutampa su konstituciniais vietos savivaldos principais. Kita dalis įstatyme esančių specialiųjų principų nesutampa su konstituciniais. Galima pastebėti konstitucinių principų įtraukimo į įstatymą didėjimo tendenciją. 1994 m. įstatyme buvo įtrauktas vienas, 2000 m. įstatymo redakcijoje – 2, o 2008 m. – 5 konstituciniai vietos savivaldos principai.

Pažymėtina, kad 1990 m. ir 1994 m. įstatymuose vietos savivaldos principai tik išvardijami, tuo tarpu 2000 m. ir 2008 m. įstatymo redakcijose ne tik nurodomi principai, bet ir trumpai apibūdinamas jų turinys. Andruškevičius (2004a) teigia, kad palyginti su kitais administracinės teisės institutais, vietos savivaldos principai teisiškai sureguliuoti bene geriausiai.

Konstituciniai ir specialieji vietos savivaldos principai Lietuvos Respublikoje

1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucija	1990 m. vasario 12 d. <i>Vietos savivaldos pagrindų įstatymas</i>	1994 m. liepos 7 d. <i>Vietos savivaldos įstatymas</i>	2000 m. spalio 12 d. <i>Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas</i>	2008 m. rugsėjo 15 d. <i>Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas</i>
<p>1) vietos savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos įstatyminio reguliavimo;</p> <p>2) atstovaujamosios demokratijos;</p> <p>3) vykdomųjų institucijų atskaitingumo atstovybei;</p> <p>4) savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo pagal įstatymo apibrėžtas ribas;</p> <p>5) savivaldybės ir valstybės interesų derinimo;</p> <p>6) savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu.</p>	<p>1) tiesioginis Lietuvos TSR piliečių dalyvavimas rengiant, svarstant, priimant ir realizuojant sprendimus jiems reikšmingais visuomeninio gyvenimo klausimais;</p> <p>2) atstovaujiamųjų valstybinės valdžios organų viršenybė prieš kitus savivaldybės organus;</p> <p>3) savivaldybės organų bei jų pareigūnų atskaitingumas gyventojams ir gyventojų vykdoma kontrolė;</p> <p>4) ekonominis savarankiškumas;</p> <p>5) viešumas ir reagavimas į visuomenės nuomonę;</p> <p>6) socialinis teisingumas;</p> <p>7) teisėtumas ir jo užtikrinimas;</p> <p>8) sutartinių santykių savivaldybės organų veikloje taikymo pirmenybė;</p> <p>9) savivaldybės tarnautojai laikosi etikos.¹</p>	<p>1) savivaldybės ir valstybės interesų derinimo;</p> <p>2) tiesioginio toje savivaldybėje gyvenančių LR piliečių dalyvavimo savivaldybės tarybos rinkimuose, apklausoje, gyventojų sueigose ir peticijose;</p> <p>3) savivaldos institucijų bei jų pareigūnų atskaitingumo gyventojams;</p> <p>4) viešumo ir reagavimo į gyventojų nuomonę;</p> <p>5) teisėtumo ir socialinio teisingumo;</p> <p>6) ekonominio savarankiškumo;</p> <p>7) žmogaus teisių ir laisvių gerbimo.²</p>	<p>1) atsakingumas rinkėjams;</p> <p>2) gyventojų dalyvavimas tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus;</p> <p>3) savivaldybių ir valstybės interesų derinimas tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus;</p> <p>4) savivaldybės institucijų veiklos laisvė ir savarankiškumas, kai jos, igyvendindamos įstatymus, kitus teisės aktus ir išpareigojimus bendruomenei, priima sprendimus;</p> <p>5) veiklos skaidrumas;</p> <p>6) bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimas;</p> <p>7) viešumas ir reagavimas į gyventojų nuomonę;</p> <p>8) savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumas;</p> <p>9) žmogaus teisių bei laisvių užtikrinimas ir gerbimas.</p>	<p>1) atstovaujamosios demokratijos;</p> <p>2) savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją;</p> <p>3) savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas;</p> <p>4) savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai;</p> <p>5) atsakingumo savivaldybės bendruomenei;</p> <p>6) savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo;</p> <p>7) savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus;</p> <p>8) savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus;</p> <p>9) bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo;</p> <p>10) veiklos skaidrumo;</p> <p>11) viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę;</p> <p>12) žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo.</p>

¹ Nuo 1992 m. lapkričio 19 d.² Nuo 1997 m. kovo 7 d.

Stabilūs vietos savivaldos principai nuo 1990 m.

Keitėsi ne tik vietos savivaldos principų skaičius, bet ir patys principai: vieni išnyko, kiti atsirado. Keitėsi principų formuluotės, kartu – ir turinys. Tačiau yra ir tokių principų, kurie iki dabar išliko nuo pirmojo 1990 m. priimto *Vietos savivaldos įstatymo*.

Stabilūs per visą laikotarpį nuo 1990 m. yra šie vietos savivaldos principai: atsakingumo / atskaitingumo, teisėtumo, gyventojų dalyvavimo, viešumo ir reagavimo į gyventojų nuomonę. Tačiau ir jų formuluotės bei turinys kito.

Iki 2000 m. principo formuluotėje buvo akcentuojamas atskaitingumas gyventojams. Atskaitingumas siejamas su atsiskaitymu. Pasak Guy Peters (2000), paprasčiausia atskaitomybės forma reiškia reikalavimą, kad viešoji organizacija pateiktų atskaitą kokiam nors kitai organizacijai ir paaiškintų savo veiksmus (analizuojamu atveju – gyventojams). Nuo 2000 m. principo formuluotėje vartojama atsakingumo sąvoka, kuri reiškia veikimą atsižvelgiant į pasekmes. 2008 m. įstatymo redakcijoje (Žin., 2008, Nr. 113-4290), detalizuojant šį principą, nurodoma, kad atsakingumas apima ir atskaitingumą. Atskaitingumas ir atsakingumas yra atsakomybės viešojo administravimo kontekste skirtingi aspektai. Galima teigti, kad atsakomybės reikalavimai didėjo.

Keitėsi ir atskaitingumo / atsakingumo santykių subjektai: tiek kam, tiek kas atsakingi. Iš pradžių buvo nurodomas atskaitingumas gyventojams, 2000 m. – atsakingumas rinkėjams, o 2008 m. patikslinta – savivaldybės bendruomenei. Pirmuoju atveju vartojama gyventojų sąvoka labai išplečia atskaitingumo subjektą, nes galima interpretuoti, kad konkrečios savivaldybės institucijos atskaitingos visiems valstybės gyventojams, t. y. ir tiems, kurie jokiais ryšiais nesusiję su konkrečia savivaldybe. Antruoju atveju atsakingumo subjektas yra susiaurinamas, apsiribojama tik rinkėjais. Galima daryti prielaidą, kad rinkimų teisės neturintiems asmenims savivaldybės institucijos už savo veiklą neatsakingos. Tiksliausiai atsakingumo subjektas nurodomas, kai jis apibūdinamas savivaldybės bendruomenės sąvoka. Šiuo atveju savivaldybės institucijos už savo veiklą atsakingos atitinkamoje teritorijoje – savivaldybėje – gyvenantiems žmonėms, susietiems bendrais viešaisiais poreikiais ir interesais, t. y. savivaldybės bendruomenei. Pažymėtina, kad 2008 m. įstatymo redakcijoje (Žin., 2008, Nr. 113-4290), aiškinant atsakingumo principą, greta savivaldybės bendruomenės nurodomi ir rinkėjai, t. y. nurodomi du subjektai – rinkėjai ir visa savivaldybės bendruomenė. Toks rinkėjų ir visos bendruomenės išskyrimas principo apibūdinime yra abejotinas, nes rinkėjai kartu yra ir savivaldybės bendruomenės nariai.

Keitėsi atskaitingumo / atsakingumo santykiuose ir kitas subjektas – kas atsakingi. Iki 2000 m. buvo nu-

rodoma, kad atskaitingos yra savivaldos institucijos ir jų pareigūnai. Nuo 2000 m. atsakingumas siejamas tik su savivaldybės tarybos nariais (taip nurodyta principo paaiškinime). Vadinasi, atskaitingų subjektų ratas buvo susiaurintas.

Teisėtumo principas siejamas su reikalavimu, kad visi teisės subjektai (valstybės institucijos, visuomeninės organizacijos, pareigūnai, piliečiai) savo veikloje tiksliai ir besąlygiškai įgyvendintų teisės normų paliepiamus, kad, kurdami norminius teisės aktus, neviršytų savo kompetencijos, laikytųsi kiekvienai norminių teisės aktų rūšių nustatytos tų aktų priėmimo ir išleidimo tvarkos (procedūrų) ir subordinacijos pagal juridinę galią (Vaišvila, 2000). Iš pradžių šis principas buvo formuluojamas vienu žodžiu – teisėtumas. 1990 m. įstatyme dar buvo pridėta „ir jo užtikrinimas“. Nuo 2000 m. teisėtumo principo formuluotė detalizuojama, nurodant subjektus (savivaldybės ir jų institucijos), kurie privalo šio principo laikytis savo veikloje, ir sritis (veikla ir sprendimų priėmimas), kuriose šis principas privalo būti taikomas. Pažymėtina, kad teisėtumo principo paaiškinimuose, esančiuose vietos savivaldos įstatymo redakcijose (Žin., 2000, Nr. 91-2832, 2008, Nr. 113-4290), nurodoma, kad jį savo veikloje privalo taikyti ir kiti savivaldybės viešojo administravimo subjektai, veikiantys kaip savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų pareigūnai ar valstybės tarnautojai (Žin., 2006, Nr. 77-2975).

Demokratinio pilietiškumo požiūriu individas kur kas aktyviau dalyvauja savivaldoje (Denhardt, 2001). Hansen (2001) teigia, kad vietos savivaldybės tarybos nariai privalo rūpintis visais viešaisiais savivaldybės reikalais, garantuodami, kad gyventojai turės galimybę išreikšti nuomones ir interesus, ir nė vienas nebus išmestas iš decentralizuoto sprendimų priėmimo proceso. Tokiu būdu svarbi tarybos narių vaidmens valdyme dimensija yra įvairiais lygiais ir įvairiose srityse užtikrinti, kad būtų organizuojami viešieji politikos formulavimo ir sprendimų priėmimo svarstymai. 1990 m. ir 1994 m. įstatymuose principo formuluotėje buvo išskirtas tiesioginis dalyvavimas. 2000 m. ir 2008 m. įstatymo redakcijose principo formuluotėje nebeliko tiesioginio dalyvavimo. Buvo nurodomas tiesiog gyventojų dalyvavimas. Galima teigti, kad vartojama dalyvavimo sąvoka, apimanti ir tiesiogines, ir netiesiogines dalyvavimo formas, išplečia savivaldybės gyventojų dalyvavimo galimybes.

Pagal 1990 m. įstatymą tiesioginio dalyvavimo subjektas buvo Lietuvos Respublikos piliečiai. Principo formuluotėje buvo akcentuojamas Lietuvos TSR piliečių tiesioginis dalyvavimas, t. y. piliečių dalyvavimas nebuvo siejamas su konkrečia savivaldybe. 1994 m. įstatyme piliečių, kurie turi teisę tiesiogiai dalyvauti konkrečios savivaldybės valdyme, ratas apribojamas toje savivaldybėje gyvenančiais piliečiais. 2008 m.

principo formuluotė buvo patikslinta nurodant savivaldybės gyventojus. Vadinas, asmenų ratas, kuriems suteikiama teisė dalyvauti tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, buvo išplėsta, suteikiant ją ne tik piliečiams, bet ir kitiems nuolatiniais jos gyventojams.

Gyventojų dalyvavimą valdyme apibūdina dalyvavimo turinys, sritis ir formos. Gyventojų dalyvavimo turinys atskleidžiamas 1990 m. įstatymo bei 2000 m. ir 2008 m. įstatymo redakcijų principo formuluotėse. Konkrečiausiai gyventojų tiesioginio dalyvavimo principo turinys atskleidžiamas 1990 m. įstatymo principo formuluotėje: piliečiai tiesiogiai dalyvauja rengiant, svarstant, priimant ir realizuojant sprendimus. 2000 m. ir 2008 m. įstatymo redakcijose tik nurodoma, kad gyventojai tvarko reikalus. Sritis, kurioje gyventojai turėjo teisę dalyvauti rengiant, svarstant, priimant ir realizuojant sprendimus ar tvarkyti reikalus, skyrėsi. Pirmuoju atveju buvo nurodomi piliečiams reikšmingi visuomeninio gyvenimo klausimai, antruoju akcentuojami viešieji savivaldybės reikalai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo teisėjas Lapinskas, lygindamas *Europos vietos savivaldos chartijoje* (Žin., 1999, Nr. 82-2418) ir 1990 m. *Vietos savivaldos pagrindų įstatyme* (Žin., 1990, Nr. 7-170) esančius vietos savivaldos apibrėžimus, rašė: „akivaizdūs terminų skirtumai: vienu atveju – „viešieji reikalai“..., kitu – „visuomeniniai reikalai“, kuriems nenustatoma nei apimties, nei teritorinių apribojimų, todėl bent jau teoriškai jie gali būti išplėsti ir iki valstybinių ar nacionalinių ribų“ (Lapinskas, 1995, p. 128). Minėta pastaba visiškai tinka apibūdinti ir piliečių dalyvavimo principo formuluotę, esančią 1990 m. įstatyme. Formuluotė piliečiams „reikšmingi visuomeninio gyvenimo klausimai“ gali būti interpretuojama plačiai kaip bendras piliečių tiesioginis dalyvavimas tvarkant ne tik savivaldybės, bet ir visos valstybės reikalus.

Vienintelėje 1994 m. įstatyme esančioje principo formuluotėje išvardijamos piliečių tiesioginio dalyvavimo formos: savivaldybės tarybos rinkimai, apklausos, gyventojų sueigos ir peticijos. Principo turinys ir taikymo sritis nenurodyta. Galima atkreipti dėmesį, kad 2000 m. ir 2008 m. įstatymo redakcijose analizuojamo principo apibūdinimuose yra akcentuojamas tiesioginis gyventojų dalyvavimas ir nurodomos jo formos: sprendimų projektų rengimas ir svarstymas, apklausos, susirinkimai, sueigos, viešų peticijų nagrinėjimas, kitos pilietinės iniciatyvos formos. Galima daryti išvadą, kad šis vietos principas aiškiausiai, tiksliausiai suformuluotas 2008 m. įstatymo redakcijoje.

Tiesiogiai viešumo principą išreiškia informavimo funkcija. Kad veiktų, teisė pirmiausia turi būti vieša – prieinama piliečiams (Vaišvila, 2000). Todėl savivaldybės institucijų ir tarnautojų priimtų sprendimų paskelbimas, sprendimų projektų viešumas bei jų priėmimas savivaldybės gyventojams, savivaldybės gyventojų informavimas ir informacijos teikimas sudaro

viešumo principo vietos savivaldos sistemoje turinį. Viešumo principas formuluojamas aiškiai ir lakoniškai – vienu žodžiu. Tačiau jis jungtuku „ir“ sujungtas su kitu – reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę – principu. Pastarojo principo formuluotėje buvo tikslinamas, konkretinamas tik subjektas: nuo plataus apibūdinimo naudojant sąvoką *visuomenės nuomonė* (1990 m.), buvo pereita prie konkretesnės sąvokos *gyventojų nuomonė* (1994 m.) ir galiausiai ši sąvoka patikslinta nurodant *savivaldybės gyventojų nuomonę* (2008 m.). Reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę turinys buvo atskleistas 2000 m. ir 2008 m. įstatymo redakcijų principo apibūdinime: savivaldybės gyventojų ar jų atstovų teisė gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą.

Dar du stabilūs vietos savivaldos principai yra savivaldybės ir valstybės interesų derinimo (nuo 1994 m.) bei žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo (nuo 1997 m.).

Savivaldybės ir valstybės interesų derinimo principas yra konstitucinis. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo yra nurodęs, kad demokratinėje valstybėje funkcionuoja dvi viešosios valdžios sistemos – valstybės valdymas ir vietos savivalda. Šios valdžios sistemos nėra tapatinamos, tačiau nereiškia, kad tarp jų nėra sąveikos. Kiekviena jų įgyvendina joms būdingas funkcijas (Žin., 2003, Nr. 53-2361). Todėl ypač svarbus yra savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas. Vienu atveju jis reiškiasi valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes, kitu – koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama reikšmingų socialinių tikslų, trečiu – valstybei įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą (Žin., 1998, Nr. 18-435). 1994 m. įstatyme šis principas suformuluotas trumpai. Nuo 2000 m. šio principo formuluotė išplėsta nurodant interesų derinimo sritį. Tai viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymo sritis. Beje, tai vienas trijų principų, kurių turinys 2000 m. ir 2008 m. įstatymo redakcijose nekonkretizuojamas.

Žmogaus teisių ir laisvių gerbimo ir apsaugos (apimančio *inter alia* žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimą (Žin., 2000, Nr. 17-419) principas taip pat yra konstitucinis. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas suponuoja, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės. Prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių įtvirtinimas Lietuvos Respublikos Konstitucija suponuoja įstatymų leidėjo, kitų teisėkūros subjektų pareigą leidžiant asmens ir valstybės santykius reguliuojančius teisės aktus vadovautis žmogaus teisių ir laisvių prioritetu, nustatyti pakankamas žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ir gynimo priemones, jokiu būdu šių teisių ir laisvių nepažeisti ir neleisti, kad jas pažeistų kiti

(Žin., 2005, Nr. 1-7). Vadinas, ir savivaldybės institucijos, jų tarnautojai privalo užtikrinti ir gerbti žmonių teises ir laisves bei jų teisėtus interesus. Žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo principo formulotė patyrė vieną pakeitimą, kuomet 2000 m. ji buvo papildyta žodžiu *užtikrinimas*, t. y. savivaldybės institucijos, jų tarnautojai buvo įpareigoti ne tik gerbti, bet ir aktyviais veiksmais užtikrinti žmogaus teises ir laisves.

Nauji vietos savivaldos principai nuo 2000 m.

Trys nauji vietos savivaldos principai atsirado nuo 2000 m.: savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo bei veiklos skaidrumo.

Savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principas yra konstitucinis. Pastebėtina, kad šio principo turinys nedetalizuojamas nei 2000 m., nei 2008 m. įstatymo redakcijose. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, aiškindamas šį principą, nurodė:

1. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiama galimybė savivaldybėms realizuoti jų kompetenciją, tiesiogiai įtvirtintą Lietuvos Respublikos Konstitucijoje.
2. Jeigu Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ar įstatymuose tam tikros funkcijos yra priskirtos savivaldybėms, tai savivaldybės ir vykdo šias funkcijas ta apimtimi, kuria šios yra joms priskirtos. Tai reiškia, kad tam tikra dalis savivaldybių kompetencijos turi būti įgyvendinama tiesiogiai, kad savivaldybių tarybų sprendimų, priimtų neperžengiant jų kompetencijos ribų, įgyvendinimas neturi būti saistomas kurių nors valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimų (leidimų, sutikimų ir pan.).
3. Valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos (savivaldybių pajamos ir jų šaltiniai), kurių reikia, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos (Žin., 2003, Nr. 19-828).

Pabrėžtina, kad ir tos funkcijos, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms (ne tik valstybės perduotos funkcijos), yra reglamentuojamos įstatymais. Nė viena šių funkcijų nereiškia, kad savivaldybės atitinkamoje srityje yra absoliučiai savarankiškos (Žin., 2003, Nr. 19-828). Savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principas yra vienas esminių vietos savivaldos principų, kuris atskleidžia vietos savivaldos kaip vienos demokratinėje valstybėje funkcionuojančios viešosios valdžios sistemos sampratą prieštarin-gumą: viena vertus, vietos savivaldumas, savarankiš-

kumas, kita vertus – teisinė, institucinė ar ekonominė priklausomybė nuo centrinės valstybės valdžios. Šie du prieštaringi teiginiai sutinkami visuose darbuose apie vietos savivaldą – valstybės kūrinys ar vietos savivaldumas (Žilinskas, 2000).

Vietos savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principo efektyvaus įgyvendinimo garantija yra savivaldybių finansinis-ekonominis savarankiškumas. Realiame politiniame gyvenime valstybės valdžios vykdoma pajamų kontrolė turi tokią pat svarbią reikšmę, kaip ir jos priimami įstatymai. Vadinas, reikia atsižvelgti į tai, kad vietos savivaldybių realų savarankiškumą ir veiklos laisvę labai akivaizdžiai lemia jų finansiniai ištekliai ir laisvė jais naudotis savo veikloje. Finansinė autonomija yra pagrindinė vietos savivaldos dalis. Jeigu vietos savivalda neturės ekonominio pagrindo, jos institucijos negalės savarankiškai veikti. Dėl to vietos savivaldybių ekonominių, finansinių garantijų realizavimo idėją reikia traktuoti kaip vieną pagrindinių principų, apibūdinančių vietos savivaldos esmę. Pažymėtina, kad pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą (Žin., 2003, Nr. 19-828) vietos savivaldybių finansinis-ekonominis savarankiškumas yra sudėtinė savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principo dalis. Būtina atkreipti dėmesį ir į tai, kad 1990–2000 m. vienas savivaldos principų buvo ekonominio savarankiškumo principas. Šis principas 2000 m. buvo pakeistas bendresniu savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principu. Kadangi finansinis-ekonominis savarankiškumas dažnai yra traktuojamas kaip būtina sąlyga pripažinti tam tikrai teritorinei (vietos) bendruomenei savivaldos teisę, galima teigti, kad būtų prasminga formuluoti atskirą vietos savivaldos principą, kuris įtvirtintų savivaldybių finansinį ekonominį savarankiškumą.

Savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principo formulotė 2000 m. ir 2008 m. įstatymo redakcijose buvo skirtinga. Pirmiausia atkreiptinas dėmesys į tai, kad 2000 m. įstatymo redakcijoje pirmiau nurodoma veiklos laisvė, o po to – savarankiškumas. 2008 m. redakcijoje – priešingai: pirmiau – savarankiškumas, po to – veiklos laisvė. 2008 m. redakcijoje šio principo formulotė atitinka Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo formulotę: „savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją – konstituciniai principai“ (Žin., 2003, Nr. 19-828). Pažymėtina, kad pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo tai du principai. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 str. 2 d. nustatyta, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir sa-

varanikiškai (Žin., 1992, Nr. 33-1014). Šios konstitucinės nuostatos dalis, kad veikia laisvai ir savarankiškai, atitinka 2000 m. įstatymo redakcijos formuluotę.

Analizuojant šio principo formuluotės antrą dalį, galima nurodyti, kad 2008 m. įstatymo redakcijos formuluotė atitinka ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 str. 2 d. ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo formuluotę pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją. 2000 m. įstatymo redakcijoje akcentuojama savivaldybės institucijų veiklos laisvė ir savarankiškumas, joms priimant sprendimus, kai įgyvendina įstatymus, kitus teisės aktus ir įsipareigojimus bendruomenei. Šioje formuluotėje akcentuojama veiklos laisvė ir savarankiškumas priimant sprendimus, t. y. tarsi susiaurinamos savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo ribos (apsiriboja tik sprendimų priėmimu), lyginant su 2008 m. įstatymo redakcijos formuluote. Vadinasi, tam tikras savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo apribojimas pasireiškia tik sprendimų priėmimo stadijos nurodymu, nenurodant, pavyzdžiui, sprendimų įgyvendinimo ar jų įgyvendinimo rezultatų vertinimo. Galima teigti, kad 2008 m. redakcijoje įrašyta bendresnio pobūdžio šio principo formuluotė geriau atskleidžia vietos savivaldos esmę.

Bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo bei veiklos skaidrumo principų formuluotės nebuvo keistos. Bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo principo turinys atskleidžiamas 2000 m. ir 2008 m. įstatymo redakcijose: savivaldybės institucijų priimti sprendimai bendruomenės interesais neturi pažeisti įstatymais garantuotų atskirų gyventojų teisių. Galima pastebėti, kad šis principas glaudžiai susijęs su kitu vietos savivaldos principu, t. y. žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo. Jis savo turiniu artimas taip pat ir kitiems vietos savivaldos principams: atsakingumo savivaldybės bendruomenei, savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo, savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę. Todėl pagrįstai galima abejoti bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo kaip vieno vietos savivaldos principo tikslingumu. Jį galima vertinti kaip per-teklinį.

Skaidrumas (informacijos laisvė, jos visapusiškumas ir prieinamumas visiems, kas tik ja suinteresuotas) yra vienas pagrindinių gero valdymo (angl. *good governance*) požymių (*Good governance – and...*, 2002). Skaidrumas suprantamas kaip demokratinių procesų atvirumas, kuris remiasi informavimu ir grįžtamuoju ryšiu, aiškiai apibrėžtais procesais bei procedūromis ir valdžią turinčių bei sprendimus priimančių asmenų elgesiu ir veiksmais. Tuose procesuose turi būti taikomi suprantami piliečiams informacijos pateikimo standartai. Visa tai siejasi su valstybės tarnautojų sąžiningumu bei garbingumu ir yra esminė profesio-

nės etikos dalis (Domarkas, 2005). Skaidrumas turi apimti tokias savybes: prieinamumą, išsamumą, tinkamumą, kokybiškumą ir patikimumą (Heald, 2003). Skaidrumas yra priešingybė privatumui ir konfidencialumui (Raipa, Backūnaitė, 2004). Veiklos skaidrumo principas vietos savivaldos įstatyme formuluojamas trumpai ir aiškiai.

Naujausi vietos savivaldos principai nuo 2008 m.

2008 m. įstatymo redakcijoje vietos savivaldos principų sąrašas buvo papildytas trimis naujais konstituciniais principais: atstovaujamosios demokratijos, savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas ir savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai. Šie trys principai tarpusavyje glaudžiai susiję, nes jų pagrindu yra formuojamos vietos savivaldos institucijos ir jų sistema.

Atstovaujamosios demokratijos principas yra vienas svarbiausių demokratinės valstybės konstitucinių principų, kurio pagrindu yra formuojamos valstybės valdžios institucijos. Šis principas numato, kad valdžia, bent jau įstatymų leidžiamoji, yra renkama tautos, t. y. išreiškia ir formuoja jos valią (*Lietuvos konstitucinė teisė*, 2002). Atstovaujamosios demokratijos principo reikalavimai turi būti įgyvendinami ir vietos savivaldybėse. Savivaldos teisės įgyvendinimas neįmanomas be demokratinio atstovavimo (*Lietuvos konstitucinė teisė*, 2002). Šis principas išvedamas iš LRK 119 str. nuostatų (Žin., 1992, Nr. 33-1014). LRKT yra nurodęs, kad savivaldybių tarybos kaip savivaldos institucijos yra atstovaujamosios institucijos, kurių narius renka administracinio vieneto nuolatiniai gyventojai. Savivaldybių tarybos – tai institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė, o savivaldybės tarybos nariai yra atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovai. Jie turi šios teritorinės bendruomenės mandatą. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas pagrindinis skirtumas tarp savivaldybių tarybų kaip atstovaujamųjų institucijų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, ir jų sudaromų bei joms atskaitingų vykdomųjų organų (Žin., 2003, Nr. 53-2361). Vadinasi, pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją, teritorinių bendruomenių savivaldos teisė yra įgyvendinama per atstovaujamasias institucijas, t. y. savivaldybių tarybas.

Savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas principą Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo „išvedė“ iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 str. 4 d. nuostatos, kad savivaldybių tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus (Žin., 1992, Nr. 33-1014). Šis principas reiškia, kad:

- a) savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti savo sudaromus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus;

- b) sprendimus klausimais, Lietuvos Respublikos Konstitucija *expressis verbis* priskirtus savivaldybės kompetencijai, turi priimti savivaldybių tarybos, o ne jų sudaryti ir joms atskaitingi vykdomieji organai;
- c) savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių (Žin., 2003, Nr. 19-828).

2008 m. įstatymo redakcijoje esančiame principo paaiškinime nurodoma, kad savivaldybės taryba turi įgaliojimus kontroliuoti jos sudarytas ir jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas. Vadinausi, įstatyme, skirtingai nuo Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo, savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas principas apribojamas tik kontrole, t. y. viršenybė pasireiškia tik kontrole.

Savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas principas glaudžiai siejasi su 1990 m. įstatyme buvusiu atstovaujamojo valstybinės valdžios organų viršenybės prieš kitus savivaldybės organus principu. Pastarojo principo formuluotėje vartojama sąvoka *atstovaujantieji valstybinės valdžios organai*. Dėl šios sąvokos vartojimo galima nurodyti du aspektus:

1. Pagal 1990 m. įstatymą taryba (tuomet vadinosi Liaudies deputatų taryba) buvo vietos savivaldybės atstovaujamoji valstybinės valdžios organas (5 str. 1 d.), kuris formavo pavaldžius ir atskaitingus valdymo organus, jiems vadovavo ir kontroliavo jų veiklą (4 str. 3 d.) (Žin., 1990, Nr. 7-170). Tais pačiais metais, tik vėliau priimtame *Laikiname Pagrindiniame Įstatyme* (Žin., 1990, Nr. 9-224), buvo nurodyta, kad Liaudies deputatų Tarybos sudaro vieningą Lietuvos atstovaujamojo valstybinės valdžios organų sistemą (60 str. 1 d.). Vadinausi, savivaldybių tarybos kaip tiesiogiai renkamos ir atstovaujamos institucijos buvo valstybės valdžios institucijos. Jos buvo sudėtinė tarybų, kurios buvo valstybės valdžios institucijos, sistemos dalis.
2. Vartojama bendrinė sąvoka *atstovaujantieji valstybinės valdžios organai*, o ne konkreti savivaldybių tarybų ar savivaldybių Liaudies deputatų tarybų sąvoka. Vadinausi, formuluotė leidžia teigti, kad *kitų savivaldybės organų* (pvz., valdymo organų: viršaičio, rajono miesto mero, rajono ar respublikos miesto valdytojo bei jo vadovaujamos valdybos) atžvilgiu viršenybę turi ne tik savivaldybės Liaudies deputatų tarybos, bet ir Lietuvos Respublikos Aukščiausioji taryba.

Savivaldybių tarybų ir jų vykdomųjų organų santykiai taip pat yra grindžiami konstituciniu vykdomųjų

organų atskaitingumo atstovybei principu. Įstatyme principas konkretinamas vietoje atskaitingumo atstovybei, nurodant atskaitingumą savivaldybės tarybai. Šis principas yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje 119 str. 4 d. (Žin., 1992, Nr. 33-1014). Apibendrinant Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatas, kuriose aiškinamas savivaldybių vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principo turinys, galima nurodyti, kad šis principas suponuoja:

- a) savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti jų sudaromus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus;
- b) savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių;
- c) savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai turi būti sudaromi savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui (Žin., 2003, Nr. 19-828).

Pažymėtina, kad konstituciniai valstybės valdžių padalijimo ir vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principai savo turiniu ir taikymo sritimi nėra tapatūs. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nurodė, kad savivaldybių tarybų ir jų vykdomųjų organų santykiai yra grindžiami konstituciniu vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei ir savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principais, tačiau ne valdžių padalijimo principu (Žin., 2003, Nr. 19-828). Vietos savivaldos lygmeniu nėra trijų valdžių: įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatytos tik savivaldybių tarybos – teritorinių bendruomenių atstovybės ir savivaldybių tarybų sudaromi ir joms atskaitingi vykdomieji organai. Vadinausi, pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją vietos savivaldos atžvilgiu taikomas vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principas.

Buvę vietos savivaldos principai iki 2000 m.

Paminėtini ir tie vietos savivaldos principai, kurių dabar galiojančioje įstatymo redakcijoje nėra, tačiau anksčiau jais buvo išreiškiamas šio instituto esmė. Vienas jų yra socialinio teisingumo principas. Jis buvo įtvirtintas iki 2000 m. įstatymo redakcijos priėmimo. Teisingumo sąvoka yra įvairiaprasmė ir dėl to reliatyvi. Kūris (2002) pažymi, kad sąvoka *teisingumas* paprastai vartojama (ir kasdieniame diskurse, ir specialiojoje literatūroje) su įvairiausiais predikatais. Šio principo formuluotėje sąvoka teisingumas vartojamas su predikatu *socialinis*, t. y. socialinis teisingumas. Vadinausi, akcentuojamas teisingumas socialinėje srityje. Pažymėtina, kad universalus teisingumo principas yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje preambulėje. Jis neatsiejamai susijęs su kitu universalium – teisinės valstybės – principu. Šiais principais

turi būti vadovaujamosi ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant. Jais yra grindžiama visa Lietuvos teisės sistema. Teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai reiškia, kad visos valstybės institucijos turi veikti remdamosi ir vadovaudamosi teise, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, paisoma prigimtinio teisingumo (Žin., 2000, Nr. 105-3318). LRKT yra konstatavęs, kad teisingumas yra vienas pagrindinių teisės, kaip socialinio gyvenimo reguliavimo priemonės, tikslų. Jis yra vienas svarbiausių moralinių vertybių ir teisinės valstybės pagrindų. Teisingumas gali būti įgyvendintas užtikrinant tam tikrą interesų pusiausvyrą, išvengiant atsitiktinumų ir savivalės, socialinio gyvenimo nestabilumo, interesų priešpriešos. Negalima pasiekti teisingumo tenkinant tik vienos grupės arba vieno asmens interesus ir kartu neigiant kitų interesus (Žin., 1995, Nr. 106-2381). Būtų tikslinga ir prasminga „bendrajį (fundamentalųjį)“ (Andruškevičius, 2004, p. 8, 144) teisingumo principą vėl įtraukti į vietos savivaldos principų sąrašą. Galima pastebėti, kad tarp vietos savivaldos principų yra ir kitų bendrų principų, pvz., skaidrumo, viešumo, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo.

Gyventojų vykdomos kontrolės, sutartinių santykių savivaldybės organų veikloje taikymo pirmenybės ir savivaldybės tarnautojų laikymosi etikos principai buvo įtvirtinti tik 1990 m. įstatyme. Atkreiptinas dėmesys į gyventojų vykdomos kontrolės principą. Šis principas įstatyme buvo sujungtas su savivaldybės organų ir jų pareigūnų atskaitingumo gyventojams principu. Gyventojų vykdomos kontrolės principas glaudžiai susijęs ne tik su savivaldybės organų bei jų pareigūnų atskaitingumo gyventojams principu, bet ir su kitais vietos savivaldos principais, pvz., atstovaujamosios demokratijos, atsakingumo savivaldybės bendruomenei, savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo, veiklos skaidrumo, viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę. Dėl to šio principo ir buvo galima atsisakyti. Tačiau tikslinga būtų suformuluoti atskirą vietos savivaldybių institucijų veiklos priežiūros ir kontrolės principą. Minėtas principas numato, kad valstybėje funkcionuojančias vietos savivaldybės institucijas kontroliuoja valstybės valdžia, derindama vykdomą administracinę savivaldybių veiklos priežiūrą, kai savivaldybes prižiūri valstybės vykdomoji valdžia, jos institucijos, su teismine kontrole. Vietos savivaldybių institucijų priežiūros ir kontrolės pagrindinis tikslas yra teisėtumo ir konstitucinių principų laikymosi laidavimas. Pažymėtina, kad siūlomą principą netiesiogiai galima susieti su savivaldybės ir valstybės interesų derinimo principu, nes pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimą, pastarasis principas, be kitų dalykų, reiškiasi ir valstybės

vykdoma įstatymo apibrėžtomis formomis savivaldybių veiklos priežiūra (Žin., 1998, Nr. 18-435). Nepaisant to, vieno pagrindinių vietos savivaldos principų – savivaldybių institucijų veiklos priežiūros ir kontrolės – įrašymas vietos savivaldos įstatyme geriau išreikštų šio instituto esmę.

Išvados

1. Vietos savivaldos principo sąvoka yra artima sąvokoms *principas* ir *teisės principas*. Vietos savivaldos principai – tai pagrindas, taisyklės, šaltiniai, kurie apibūdina vietos savivaldos kaip vienos viešosios valdžios sistemos, organizavimą ir funkcionavimą.
2. Vietos savivaldos principus galima skirstyti į konstitucinius ir specialiuosius. Konstitucinius principus sąlygoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatos, kurias konkretizuoja įstatymai ir kiti teisės aktai. Specialieji principai yra *LR vietos savivaldos įstatyme* nustatyti administracinės teisės principai, apibūdinantys vietos savivaldos instituto organizavimo ir veiklos pagrindus.
3. 1990–2010 m. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymuose jos specialieji principai išvardijami atskiruose straipsniuose. Jų skaičius nuo 8 padidėjo iki 12. Dalis įstatymuose nurodytų specialiųjų principų sutampa su konstituciniais vietos savivaldos principais. 1994 m. įstatyme buvo įtrauktas vienas, o 2008 m. – jau 5 konstituciniai vietos savivaldos principai. Nuo 2000 m. įstatymuose ne tik išvardijami principai, bet ir glaustai apibūdinamas jų turinys.
4. Vietos savivaldos principų formuluotės ir jų turinys 1990–2010 m. keitėsi. Jie atskleidžia vietos savivaldos instituto raidos kryptis Lietuvos Respublikos. Galima išvelgti tendenciją, kad vėliau suformuluoti specialieji vietos savivaldos principai išsamiau, tiksliau apibūdina, atskleidžia vietos savivaldos esmę. Stabiliai per 1990–2010 m. (neskaitant formuluočių pasikeitimų) vietos savivaldos esmę apibūdino šie specialieji jos principai: atsakingumo (atskaitingumo) savivaldybės bendruomenei, teisėtumo, gyventojų dalyvavimo, viešumo ir reagavimo į gyventojų nuomonę, savivaldybės ir valstybės interesų derinimo bei žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo.
5. Netikslinga konstitucinius vietos savivaldos principus įrašyti įstatyme greta jame nurodomų specialiųjų principų. Į specialiųjų vietos savivaldos principų sąrašą tikslinga būtų įtraukti teisingumo, ekonominio savarankiškumo ir kontrolės principus, kurie padėtų geriau išreikšti vietos savivaldos esmę.

Literatūra

1. Andruškevičius, A. (2004). *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras.
2. Andruškevičius, A. (2004). Administracinės teisės principai: konglomeratas ir katalogas. *Teisė*, 53, 1–10.
3. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. (2000). Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas.
4. Denhardt, R. B. (2001). *Viešųjų organizacijų teorija*. Vilnius: Algarvė.
5. Domarkas, V. (2005). Viešojo administravimo raidos aktualijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 13, 7–14.
6. Europos vietos savivaldos chartija. (1999). *Valstybės žinios*, nr. 82-2418.
7. *Good governance – and sustainable human development. Governance for sustainable human development. A UNDP policy document*. (2002). Governance for sustainable human development. [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>> [žiūrėta 2010-02-08].
8. Hansen, K. (2001). Local Councillors: between Local “Government” and Local “Governance”. *Public Administration*, 79 (1), 105–123.
9. Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, 81 (4), 723–759.
10. Helder, A. (2002). *Filosofijos žodynas*. Vilnius: Alma littera.
11. Kūris, E. (2002). *Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje*. [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.lrkt.lt/PKonferencijose/01.pdf>> [žiūrėta 2010-02-12].
12. Lapinskas, K. (1995). Vietos savivalda ir valdymas Lietuvoje: pirmieji reformos rezultatai. *Politologija*, 1, 124–134.
13. *Lietuvos konstitucinė teisė*. (2002). Vadovėlis. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
14. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. (2007). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucija. (1992). *Valstybės žinios*, nr. 33-1014.
16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. (2000). *Valstybės žinios*, nr. 105-3318.
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. (1998). *Valstybės žinios*, nr. 18-435.
18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių išlikusių nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 8 straipsnio antrosios dalies 4 punkto ir ketvirtosios dalies normos atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. (1995). *Valstybės žinios*, nr. 106-2381.
19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija), 4 straipsnio (2001 m. birželio 26 d., 2003 m. balandžio 3 d. redakcijos), 6 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies ir 8 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. (2005). *Valstybės žinios*, nr. 1-7.
20. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88¹ straipsniu įstatymo 4 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarimo nr. 457 „Dėl Vilniaus apskrities viršininko atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 9 straipsnio 1 daliai“. (2003). *Valstybės žinios*, nr. 53-2361.
21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. (2003). *Valstybės žinios*, nr. 19-828.
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr. 36 „Dėl 1998 metu pavyzdžio banderolių tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams ženklinti įvedimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai“. (2000). *Valstybės žinios*, nr. 17-419.
23. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo“. (1990). *Valstybės žinios*, nr. 9-224.
24. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymo pakeitimo ir

- papildymo“ (1992). *Valstybės žinios*, nr. 34-1035.
25. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. (1990). *Valstybės žinios*, nr. 7-170.
 26. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas. (2006). *Valstybės žinios*, nr. 77-2975.
 27. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. (1994). *Valstybės žinios*, nr. 55-1049.
 28. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 26, 28 straipsnių papildymo ir pakeitimo bei 30 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. (1997). *Valstybės žinios*, nr. 20-446.
 29. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. (2008). *Valstybės žinios*, nr. 113-4290.
 30. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. (2000). *Valstybės žinios*, nr. 91-2832.
 31. Peters Guy, B. (2002). *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai.
 32. Raipa, A., Backūnaitė, E. (2004). Fiskalinis skaidrumas ir atskaitomybė viešojo valdymo metodologijoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 8, 48–57.
 33. Vaišvila, A. (2000). *Teisės teorija*. Vadovėlis. Vilnius: Justitia.
 34. Žilinskas, G. (2000). Vietos savivaldybės sampratos problematiškumas Lietuvos Respublikoje. *Vagos*, (48) 1, 62–68.

G. Žilinskas

Development of Special Principles of Local Self-government in Lithuania

Summary

Self-government principles require that their statutory interpretation and concretization should not cause contradictions and inadequacies between new provisions formulated by legislature in the field of self-government and the essence and meaning of these principles. The chosen directions of reforms of local self-government can condition the reformulation of local self-government principles, the emergence of new ones and the dismissal of others. Therefore, it is important to go deep into the principles of self-government and their development. Problem analyzed in the article: development of special self-government principles and their formulation in the Republic of Lithuania. With an aim to determine the development of these principles and their formulation, Laws on Self-government of the Republic of Lithuania of 1990, 1994, 2000 and 2008 are analyzed. The aim of the article is to determine directions of development of special local self-government principles that characterize the basis for this institute in the Republic of Lithuania. The article reveals the essence of self-government concepts, characterizes types of self-government principles, and analyzes special self-government principles and their wordings. It also provides the analysis of constitutional self-government principles, overlapping special ones, and their changes. Legislative acts and document analysis methods, comparative and logical analysis methods, as well as generalization and induction methods are applied in the article. The term “self-government principles” denotes reference signs, basic characteristics, and the most significant elements of its content as well as the main meaning and reveals the basics of the structure of this institute. It is noted that the content of this concept is not exhibited in the legislative acts of Lithuania. The term “self-government principles” is related to concept of principles of law. The following definition of self-government principles is formulated in the article: local self-government principles are: bases, rules, sources, which determine organization and functioning of the self-government as one of the public government systems.

On the basis of scientific literature as well as on the basis of the results of the analysis of the Constitution of the Republic of Lithuania and the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania and self-government laws the principles of self-government can be divided into constitutional and special principles. Constitutional principles are determined by the provisions of the Constitution of the Republic of Lithuania, which are concretized by laws and other legislative acts. Special principles are the principles of administrative law, specified in the Law on Self-government of the Republic of Lithuania. They characterize the basis for organization and functioning of the self-government institute.

Self-government principles determined by the law cannot violate constitutional self-government principles. From 1990 to 2010 special principles are specified in separate articles of the Law on Self-Government of the Republic of Lithuania. Their number increased from 8 to 12. The analysis of principles shows that concepts, which were used in their wordings, changed. For example, such concepts as citizen and inhabitant were used in 1990-2000; the concepts of elector and inhabitant were used from 2000 and from 2008 only the concept of inhabitant was used. In the wording of principles the concepts of community and public affairs appeared only in 2000. Some of the special principles specified in the laws are identical to constitutional self-government principles. One principle was added to the law in 1994, while in 2008 there were added already 5 constitutional self-government principles (representative democracy; accountability of executive institutions to the representative; freedom of the activity of municipalities and their independence according to the limits defined by laws; coordination of municipality and state interests; supremacies of municipal councils over executive organs accountable to them). From 2000 the laws not only specify the principles, but also briefly describe their content.

From 1990 to 2010 wordings and content of self-government principles changed. They reveal directions of de-

velopment of self-government in the Republic of Lithuania. A tendency can be noticed that the special self-government principles formulated later describe and reveal the essence of self-government better. From 1990 to 2010 the essence of self-government (despite changes in wordings) was characterized by the following special principles: responsibility/accountability to local community, legality, community participation, publicity and reaction to public opinion, coordination of self-government and state interests and guarantee of and respect to human rights and freedoms.

Three new principles occurred since 2000. They are as follows: the independence and freedom of activity of municipalities according to the competence defined in the Constitution and laws, the coordination of the interests of the community and individual inhabitants of the municipality, and activity transparency. In 2008, the list of local self-government principles was supplemented by three new constitutional principles. They are as follows: representative democracy; the supremacy of municipal council over executive institutions responsible to it and the responsibility of municipality executive institutions to municipal council. These three principles are closely interlinked for self-government institutions and their systems are formulated on their basis.

However, there are principles that are not included in the present law revision, but earlier the essence of this institute was expressed by them. These are the principles of social justice and economical independence (till 2000). The principle of the control performed by citizens as well as the principle of the priority of the implementation of contractual relationships in the activity of self-government organs and the municipality employees' ethics were consolidated only in the law of 1990.

It is suggested to add to the special self-government principles list the principles of justice, economic autonomy and control, which would help to express the essence of self-government better.

It is substantiated in the article that the guarantee of the efficient implementation of freedom of activity and independence of local municipalities is the financial-economic independence of municipalities. The idea of the realization of economic and financial guaranties of local municipalities should be treated as one of the main principles characterizing the essence of local self-government. It is noted that according to the Constitutional Court the financial-economic independence of local municipalities is an integral part of the principle of municipality independence and activity freedom according to the competence defined in the Constitution and laws. Since financial-economic independence

is often treated as a prerequisite for granting of the right of self-government to the particular territorial (local) community, it can be stated that it would be meaningful to formulate (in the law) a separate local self-government principle that would consolidate the financial-economic independence of municipalities.

It is stated in the article that it would be meaningful to formulate a separate principle of the supervision and control of the activity of local municipality institutions. The main aim of the supervision and control of municipality institutions is the guaranteeing of following of legitimacy and constitutional principles. The suggested principle can be indirectly connected to the principle of the coordination of municipality and state interests, for the latter principle reveals itself (according to the Constitutional Court) by the supervision (carried out by the state) of the activity of municipalities. However, the addition to the law of one of the main local self-government principles – the supervision and control of the activity of municipality institutions – would help to express the essence of this institute better in the law of local self-government.

It would be purposeful and meaningful to add the general principle of justice to the list of local self-government principles. Earlier, the principle of social justice (emphasizing the justice in the social field) was consolidated. One can note that among local self-government principles other common principles exist as well, for example, clearness, publicity, human rights, ensuring and respect of freedoms.

It is shown in the article that the principle of the coordination of the interests of community and individual inhabitants of municipalities is closely connected with another principle of local self-government: ensuring and respect of human rights and freedoms. In its content it is close to other principles of local self-government: accountability to the community of municipality, the legitimacy of the decisions made by municipality institutions, participation of municipality residents when handling public affairs of the municipality etc. Therefore, we doubt about the expediency of coordination of interests of the community and individual inhabitants of municipality as one of the principles of local self-government. It could be treated as redundant.

The system of special local self-government principles can be improved by not adding constitutional local self-government principles to the law. In the law, constitutional local self-government principles should be concretized by special principles.

Keywords: local self-government, principles of local self-government.

Straipsnis recenzuotas.

Straipsnis gautas 2010 m. birželio mėn.; straipsnis priimtas 2010 m. rugpjūčio mėn.

The article has been reviewed.

Received in June, 2010; accepted in August, 2010.