

Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai

Gintaras Žilinskas

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

Straipsnyje analizuojama konstitucinio reguliavimo įtaka vietos valdymo raidai Lietuvos Respublikos aukštesniuose administraciniuose vienetuose, nustatomos įstatymų leidėjo prerogatyvų ribos valstybės teritorijos administracinio suskirstymo ir vietos valdymo organizavimo srityse. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatų ir Konstitucinio teismo nutarimų turinio analize, pateiktos įstatymų leidėjo plačios prerogatyvos įstatymais konkretizuoti ir detalizuoti Konstitucijoje įtvirtintus pagrindinius vietos valdymo organizavimo principus, reguliuoti kitus su šio valdymo raida susijusius klausimus, pagrindžiama, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatos neapsunkina pokyčių įgyvendinimo vietos valdymo organizavimo srityje.

Raktažodžiai: *vietos valdymas, vietos valdymo reforma, apskritis, administracinis teritorinis vienetas, Lietuvos Respublikos Konstitucija.*

Keywords: *local governance, local governance reform, county, administrative territorial unit, Constitution of the Republic of Lithuania.*

Įvadas

Dabartiniu laikotarpiu vietos valdymas Lietuvoje patiria esmines reformas. Remiantis *Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa* [21], tų reformų esmė yra regionų su nauja valdymo struktūra įkūrimas, panaikinant apskričių viršininkų institucijas [33, p. 99]. Nuo 2010 m. liepos 1 d. panaikintos apskričių viršininkų pareigybės, likviduotos apskričių viršininkų administracijos [12] ir pradėtas įgyvendinti kokybiškai naujas vietos valdymo sandaros modelis. Pagal pakeistą *Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymą* [23], valdymą LR teritorijos aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskirtyse) Lietuvos Respublikos Vyriausybė (toliau – LRV) organizuoja per ministerijas, Vyriausybės įstaigas, įstaigas prie ministerijų, kitus LRV tiesiogiai pavaldžius ar atskaitingus viešojo administravimo subjektus.

Gintaras Žilinskas – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras. Associate Professor at the Department of Public Administration, Kaunas University of Technology, Doctor of Social Sciences.
E. paštas / e-mail: gintaras.zilinskas@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2010 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2010 m. rugpjūčio mėn.

1994 m. prasidėjęs vietos valdymo etapas, kuriame veikė apskrities viršininko institucija, baigėsi. Tuo laikotarpiu vietos valdymo raidai buvo būdingos nuolatinės apskrities viršininko institucijos reformos ir reformų krypčių paieškos. Tačiau, panaikinus apskrities viršininko instituciją, išlieka daug spęstinių problemų, susijusių su vietos ir regiono valdymo organizavimu, pavyzdžiui, apskričių (regionų) skaičiaus optimizavimas ir jų valdymo demokratizavimas.

Vietos valdymo reformų turinys, eiga ir rezultatai priklauso nuo daugelio socialinės, ekonominės ir politinės sistemos veiksnių. Viena iš pagrindinių jėgų „varančių ir varžančių pokyčius“, yra politinė sistema, apimanti ir konstitucinius reformų veiksmus [29, p. 40–41]. Toms reformoms poveikį kartais daro ne tik politinių sistemų institucinės ypatybės ir politinei bei viešosios vadybos sistemoms būdingos normos ir vertybės, bet ir tarptautinės aplinkos spaudimas [8, p. 25–27; 10, p. 960–961].

Vykdamas vietos valdymo reformas Lietuvoje kyla ir *Lietuvos Respublikos Konstitucijos* (toliau – LRK) [14] nuostatų įtakos reformoms ir reformų turinio atitikties LRK problemų. Remiantis fundamentaliais konstituciniais principais, konstitucinių nuostatų įstatyminė interpretacija ir konkretizacija turi nesukelti prieštaravimų ir neatitikčių tarp įstatymų leidėjo formuluojamų nuostatų vietos valdymo srityje ir LRK dvasios bei prasmės. Kita vertus, labai svarbu garantuoti, kad LRK normų turinys būtų išreikštas visapusiškiau, teisėje ir viešajame administravime, jos būtų suderintos su nacionaliniais interesais bei valstybės ir visuomenės raidos tikslais dabartiniame vystymosi etape. Vietos valdymo, apskričių viršininkų institucijos raidos klausimus savo nutarimuose yra aptarę Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – LRKT) [15; 16; 18; 19].

Mokslinėje literatūroje vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai nėra išsamiai analizuoti. Viešojo administravimo ir teisės sričių mokslinėje literatūroje aptariami tik atskiri vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai kitų analizuojamų problemų kontekste [1; 2; 3; 31; 32; 33].

Šio straipsnio tikslas – išanalizavus vietos valdymo raidos aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskirtyse) konstitucinius aspektus, išryškinti įstatymų leidėjo prerogatyvų ribas LR vietos valdymo organizavimo srityje.

Straipsnyje aptariami ir susistemunami vietos valdymo organizavimo raidos LR konstituciniai aspektai. Kadangi vietos valdymas organizuojamas administraciniuose teritoriniuose vienetuose, todėl šio straipsnio pradžioje yra analizuojami ir LR administracinio teritorinio suskirstymo konstituciniai aspektai. Siekiama nustatyti, kokią įtaką LRK reguliavimas daro vietos valdymo organizavimo ir valstybės administracinio teritorinio suskirstymo raidai: ar palengvina, bent netrukdo reformoms, ar jas varžo, riboja.

1. Konstituciniai Lietuvos valstybės administracinio teritorinio suskirstymo pagrindai

Vietos valdymas neatsiejamas nuo valstybės administracinio teritorinio suskirstymo. Jis visuomet organizuojamas apibrėžtose valstybės teritorijos dalyse – administraciniuose teritoriniuose vienetuose. Todėl ir vietos valdymo organizavimas, reformos, jo raida,

labai dažnai būna glaudžiai susijusios su valstybės administraciniu teritoriniu suskirstymu. Dėl šios priežasties, analizuojant konstitucinius vietos valdymo organizavimo raidos aspektus, pradžioje svarbu ištirti konstitucinius Lietuvos valstybės administracinio teritorinio suskirstymo pagrindus.

Administraciniai teritoriniai vienetai ir jų pakopos. Pagal LRK 11 str., „Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas“ [14]. LRKT 1998 m. gruodžio 24 d. nutarime nurodyta, kad, remiantis LRK: a) įtvirtintos ne mažiau kaip dvi administracinių vienetų pakopos (grandys); b) įtvirtinti žemutiniai (t. y. pirmosios pakopos) vienetai ir aukštesnieji (t. y. antrosios pakopos) administraciniai vienetai [16].

LRK nenustatytas konkretus administracinių vienetų pakopų skaičius. Joje nurodyti tik aukštesnieji administraciniai vienetai (123 str. 1 d.) [15]. Sąvokos „žemutiniai administraciniai vienetai“ LRK nėra. Tačiau LRK 119 str. 1 d. minimi „įstatymo numatyti valstybės teritorijos administraciniai vienetai“ [14]. Juos LRKT savo nutarimuose ir pavadino žemutiniais administraciniais vienetais. Kadangi 119 str. 1 d. ir 123 str. 1 d. nurodyti du skirtingi administraciniai vienetai (jų valdymo sistemos taip pat skirtingos), todėl LRKT ir nurodė, kad LR, remiantis LRK, privalo būti nustatytos ne mažiau kaip dvi administracinių vienetų pakopos. LRK nėra jokios nuorodos apie galimybę įstatymu steigti kitas administracinių vienetų pakopas, tačiau nėra ir imperatyvaus draudimo.

Naujos administracinių vienetų pakopos įvedimą gali lemti daugybė veiksnių [1, p. 10; 5, p. 18] ir įvairūs tikslai. J. Baltušnikienė ir A. Astrauskas, išnagrinėję subnacionalinio valdymo pakopų skaičiaus nustatymo ypatumus, daro išvadą, kad papildomo valdymo lygio įsteigimas gali padidinti viešųjų gėrybių paskirstymo efektyvumą, sustiprinti piliečių aktyvumą ir norą dalyvauti politinėje veikloje bei daryti įtaką politikams ir valstybės tarnautojams. Kita vertus, įsteigus naują valdymo lygį tikėtina, kad padidės valdymo išlaidos, skirtingų valdymo lygių subjektų kompetencijos dubliavimo tikimybė, viešųjų gėrybių neefektyvaus naudojimo, politikų ir valstybės tarnautojų, pareigūnų atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmo sutrikimo galimybės [5, p. 20].

LRK įtvirtinti administracinio teritorinio suskirstymo pagrindai detalizuoti 1994 m. liepos 19 d. priimtame *Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme* [22].

Administracinių vienetų pakopų pavadinimai ir jų keitimas. LRK nėra įvardyti administracinių vienetų pakopų pavadinimai. LRKT teisėjas E. Šileikis pastebėjo, kad „konstitucinė teisė nėra susijusi su įstatymų leidybos (kartu administracinės teisės) klausimais: a) kaip įstatymo turėtų būti pavadinti aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai (apskritimis, regionais ar sritimis)“ [31, p.36]. Tas pats pasakytina ir apie LRK 119 str. 1 d. nurodytus valstybės teritorijos administracinius vienetus, kuriems įstatymas užtikrina savivaldos teisę [14]. Todėl darytina išvada: kad administracinių vienetų pavadinimų parinkimas ir nustatymas yra įstatymų leidėjo prerogatyva. LRK netrukdo įstatymų leidėjui pakeisti dabartinius administracinių vienetų pakopų pavadinimus kitais, pavyzdžiui, apskritis pavadinti regionais.

LRS *Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo* 1 str. įvardyti LR teritorijos administraciniai vienetai: apskritys ir savivaldybės [22]. Pagal minėtą įstatymą, savivaldybė yra LR teritorijos žemutinės (pirmosios) pakopos administracinis vienetas, o apskritis – LR teritorijos aukštesnysis (antrosios pakopos) administracinis vienetas. Pažymėtina, kad įstatymų leidėjas regionams, skirtingai negu apskritims ir savivaldybėms, nesuteikė Lietuvos teritorijos administracinio vieneto statuso. Pagal *Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo* 2002 m. redakciją, regionas – tai „vientisa valstybės teritorijos dalis“ (2 str. 5 p.) [20], bet ne administracinis vienetas.

Administracinių vienetų ribos ir jų keitimas. LRK įtvirtina dvi administracinių vienetų pakopas, tačiau nenustato administracinių vienetų ribų ar jų ribų nustatymo principų. LRKT 1996 m. spalio 22 d. nutarime teigia, kad „skirstant valstybės teritoriją į administracinius vienetus siekiama sukurti reikiamas prielaidas optimaliai organizuoti valdymą, geriau aptarnauti gyventojus ir tenkinti jų administracinius poreikius [19]. Pagal LRK, nustatyti administracinius vienetus ir jų ribas (taip pat ir panaikinti esamas bei steigti naujas apskritys), keisti jų teritorijos ribas bei centrus gali tik LRS ir tik įstatymu. Tai darydamas, LRS yra saistomas įstatymų nustatytos šių klausimų sprendimo tvarkos [17]. Dabar LR administraciniai vienetai ir jų ribos reglamentuojamos *Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymu* [22].

LRV, priimdama nutarimus, susijusius su apskričių steigimu ir panaikinimu, jų teritorijų ribų bei centrų nustatymu ir keitimu, turi vykdyti savo 1996 m. birželio 3 d. nutarimą *Dėl administracinių vienetų ir gyvenamųjų vietovių teritorijų ribų ir pavadinimų tvarkymo* [24] ir 1999 m. rugsėjo 20 d. nutarimą *Dėl vietos gyventojų apklausos tvarkos aprašo patvirtinimo* [27].

Nutarime *Dėl administracinių vienetų ir gyvenamųjų vietovių teritorijų ribų ir pavadinimų tvarkymo* nurodyta, kad pasiūlymą dėl apskrities steigimo ar panaikinimo, pavadinimo jai suteikimo ar keitimo, apskrities teritorijos ribų ir centro nustatymo ar keitimo Vyriausybei teikia Vidaus reikalų ministerija. Nutarimu *Dėl Vietos gyventojų apklausos tvarkos aprašo patvirtinimo* nustatyta, kad, siekiant sužinoti vietos gyventojų nuomonę dėl siūlymų keisti ar nustatyti LR teritorijos administracinių vienetų – savivaldybių ar apskričių – teritorijų ribas ir centrus, apklausa rengiama tose teritorijose, kuriose numatoma steigti ar panaikinti LR teritorijos administracinius vienetus.

LRK negarantuoja administraciniams vienetais nekintamų jų teritorijų ribų. Apskritys nuo sudarymo 1994 m. išsaugojo teritorijų *status quo*. 1999 m. buvo keičiamos tik savivaldybių teritorijos ir ribos, steigiant naujas savivaldybes ir vieną panaikinant.

Administracinių vienetų skaičius. Nuolat diskutuojama apie tai, koks turi būti optimalus apskričių (regionų) skaičius. Dar 2001 m. balandžio 26 d. LRV patvirtintose *Apskričių teritorinės reformos kryptyse* [25] buvo rašoma, kad apskričių teritorinė reforma reiškia apskričių susijungimą į didesnius LR teritorijos administracinius vienetus. Buvo siūlomos trys alternatyvos, pagal kurias turėjo likti 3–5 apskritys (regionai). Nors šios reformų nuostatos jau seniai nebegalioja,

tačiau problema apie apskričių mažinimą politinėse diskusijose išlieka ir toliau aktuali [32]. Mokslinėje literatūroje irgi rašoma apie tai, kad reikia palikti mažiau, dažniausiai 3–5, apskričių (regionų) [4, p. 27–28; 7, p. 66; 28, p. 182].

LRK nenustačius konkretaus administracinių vienetų skaičiaus, LRS turi kompetenciją tai nustatyti įstatymu. Nuo 1994 m. buvo panaikintas vienas administracinis vienetas – Marijampolės rajono savivaldybė – ir įsteigti penki nauji administraciniai vienetai – savivaldybės. Apskričių skaičius nesikeitė nuo jų įsteigimo.

2. Vietos valdymo organizavimas

Vietos valdymo organizavimui LRK skirta viena 123 str. 1 d. nuostata, nurodanti, kad „aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė“ [14]. Ši nuostata svarbi tuo, kad įtvirtina vietos valdymą kaip valstybinio valdymo (vykdomosios valdžios) organinę dalį, jos tęsinį vietose. Ji yra pagrindas organizuoti, kaip teigia J. Baltušnikienė, LR teritorinę valdymo formą, kai veiklą vykdo valstybinio vietos valdymo subjektai, – dekoncentruotąją viešojo valdymo sistemos grandį [6, p. 27]. LRKT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime pažymėjo, kad skirtingų pakopų (grandžių) administraciniams vienetams nustatyta skirtinga valdymo sistema. Lietuvos administraciniuose vienetuose susiformavo dvi valdymo sistemos: a) savivaldos sistema, organizuojama žemesnės pakopos administraciniuose vienetuose – savivaldybėse; b) vietos valdymo sistema, kurią aukštesnės pakopos vienetuose (apskirtyse) organizuoja LRV [18].

Kadangi LRK 123 str. 1 d. nustatyta, jog aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja LRV, tai įstatymų leidėjas turi pareigą ne tik įsteigti aukštesnius administracinius organus, bet ir numatyti Vyriausybės institucijas, kuriomis LRV organizuotą valdymą tuose administraciniuose vienetuose. Taigi LRS, pagal įstatymus ir LRV turi įgaliojimus steigti ir tokias LRK tiesiogiai nenurodytas valstybės institucijas, kurias būtina steigti tinkamam valstybės valdymui įgyvendinti [15].

Tinkamos vietos valdymo organizacinės teisinės formos parinkimas ir įtvirtinimas laikytinas įstatymų leidėjo prerogatyva. LRK įtvirtinti apskričių valdymo Lietuvoje pagrindai buvo atskleisti ir sukonkretinti 1994 m. *Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatyme* [11], galiojusiame iki 2010 m. liepos 1 d. Apskričių viršininkų institucijos sudarė savarankišką vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį. Pagal įgyvendinamas funkcijas jos buvo svarbiausios tarp teritorinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūrų. Šios bendrosios kompetencijos teritorinės vykdomosios valdžios institucijos sprendė svarbiausius daugelio sričių viešojo gyvenimo klausimus apskrityse. Tai buvo prefektinio tipo institucija, vykdanči savo veiklą valstybės teritorijos aukštesniuose administraciniuose vienetuose [4, p. 12; 6, p. 27;]. Tačiau apskrities valdymą LRV organizavo ne tik pasitelkdamos apskrities viršininką. Tame valdyme dalyvavo ir dalyvauja ministerijos ir kitos Vyriausybės institucijos, tarp jų teritorines ligonių kasos, apskričių statistikos valdybos, teritorinės darbo biržos, aplinkos apsaugos agentūros, regioninių parkų direkcijos ir kt., vadinamos „dekoncentruotosiomis adminis-

tracijomis“ [4, p. 11; 6, p. 27] arba „centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinėmis struktūromis“ [3, p.187]. Centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės (vietinės) struktūros (įstaigos, padaliniai) yra specialiosios vykdomosios valdžios institucijos, įgyvendinančios šakinį arba tarpšakinį valdymą.

Problema apie apskrities viršininko pareigybės pavadinimo ir jo pakeitimo atitikimą LRK iškilo tuomet, kai 1996 m. gruodžio 12 d. LRS priėmė *Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymą* [13], kurio 1 str. „apskrities valdytojo“ sąvoką pakeitė „apskrities viršininko“ sąvoka. Vėl buvo sugrįžta prie dar 1918 m. gruodžio 17 d. pirmą kartą pavartotos sąvokos „apskrities viršininkas“ [2, p. 90]. Dėl šio vietos valdymo pareigūno pavadinimo pakeitimo LRKT pasisakė 1998 m. vasario 18 d. nutarime, nagrinėdamas savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto suliejimo su kitu institutu, pasireiškusiu tiesioginiu savivaldybių priežiūros inkorporavimu į vietinį valdymą, problemą. Šioje byloje pareiškėjas – LRS narių grupė – kėlė klausimą, kuris terminas labiau atitinka LRK 123 str. reikalavimus – „apskrities valdytojas“ ar „apskrities viršininkas“. Jis įrodinėjo, kad Lietuvos teisės tradicijoje žodis „viršininkas“ atspindi daugiau direktyvinį, centralizuotą, imperatyvinį valdymą, kuriam skiriamos žemesnės grandys, ir labiau atitinka atskiros įstaigos ar tarnybos vadovo pavadinimą. Todėl, jo nuomone, terminas „apskrities valdytojas“ tiksliau atspindi valdymo organizavimą, kaip to reikalauja LRK 123 str. 1 d. LRKT pažymėjo, kad pareigūno pavadinimo pakeitimas savaime neprieštarauja LRK, išskyrus atvejus, kai atitinkamos pareigybės tiesiogiai ir tiksliai būna įvardytos LRK [16]. Kadangi pagal LRK 123 str. 1 d. vietos valdymo tvarka turi būti nustatyta įstatymu, todėl ir atitinkamų vietos valdymo vadovų pareigybių pavadinimų nustatymas yra įstatymų leidėjo prerogatyva. LRKT paaiškinimą šiuo klausimu galima interpretuoti išplėstai ir teigti, kad jis taikytinas ne tik pareigūnų pavadinimams, bet ir pavadinant vietos valdymo institucijas. Tokias prerogatyvas LRS įgyja dėl to, kad minėta pareigybė LRK tiesiogiai ir tiksliai neįvardyta.

Pagrindiniai reikalavimai vietos valdymo turiniui, t. y. institucijų įgaliojimai (jų ribos, apimtis) ir jų vykdymo tvarka, LRK nenurodyti. Galima vėl konstatuoti, kad vietos valdymo institucijų įgaliojimų ir jų vykdymo tvarkos nustatymas yra įstatymų leidėjo prerogatyva. Tobulindamas vietos valdymą, LRS dažnai naudojosi savo plačiais įgaliojimais įstatymais tikslinti apskričių viršininkų funkcijas. Tačiau per visą apskrities viršininko institucijos funkcionavimo laikotarpį taip ir nepavyko aiškiai atskirti apskričių viršininkų ir savivaldybių funkcijų [4].

Apskrities viršininko funkcijų klausimu LRKT pasisakė 1998 m. vasario 18 d. nutarime. Problema iškilo, kai 1996 m. gruodžio 12 d., panaikinus Vyriausybės atstovo instituciją, apskrities viršininkui buvo perduotas jos vykdytas uždavinys prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi LRK ir įstatymų, ar vykdo LRV nutarimus, tikrinti, ar kolegialių ir nekolegialių savivaldos institucijų priimti sprendimai nepažeidžia piliečių ir organizacijų teisių [13]. LRKT išaiškino, kad savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto susiliejęs su kitu institutu, o šiuo atveju tiesioginis inkorporavimas į vietinį valdymą, neati-

tinka LRK 120 str. 2 d., taip pat 123 str. 2 ir 3 dalių prasmės [16]. Kitaip sakant, Vyriausybės atstovo institucijos panaikinimas ir jo funkcijų perdavimas apskrities viršininkui, šių abiejų institucijų sujungimas prieštaravo LRK. Tų pačių metų spalio 15 d. buvo priimti *Apskritis valdymo įstatymo* pakeitimai, kuriais buvo panaikinti apskričių viršininkų įgaliojimai atlikti savivaldybių administracinę priežiūrą [4, p. 19–20]. Minėtas LRKT nutarimas vietos valdymo institucijų kompetencijos aspektu yra svarbus tuo, kad apriboja įstatymų leidėjo prerogatyvas nustatant vietos valdymo institucijų funkcijas tais atvejais, kai LRK įtvirtina konkrečias institucijas ar institutus (pvz., savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą) ir jų funkcijas.

3. Vietos valdymo apskrityse reorganizavimas

Analizuojant vietos valdymo apskrityse reorganizavimą konstitucinio reguliavimo aspektu, kyla keletas klausimų. Pirma, ar gali būti keičiama vietos valdymo institucijų formavimo ar pareigūnų skyrimo ir atleidimo tvarka bei jų veiklos organizavimas? Antra, ar gali būti viena vietos valdymo institucija pakeista kita institucija? Trečia, ar gali būti panaikinta vietos valdymo institucija? Pastarasis klausimas virto kitu: ar galėjo būti panaikinta apskrities viršininko institucija? Ketvirta, ar gali būti apskrityse vietos valdymas reorganizuotas į vietos ar regioninę savivaldą?

Atsakymai į šiuos klausimus grindžiami šiomis priežastimis.

Dėl to, ar gali būti keičiamas vietos valdymo institucijų formavimas ir jų veiklos organizavimas, remiamasi minėtu faktu, kad LRK nėra tiesiogiai nurodyta jokių apskrities valdymo institucijų ar pareigybių, juo labiau nenustatyta jų formavimo, pareigūnų skyrimo ir veiklos organizavimo tvarka. LRKT 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime yra pažymėjęs, kad tokiu atveju tinkamos organizacinės teisinės formos atitinkamam institutui parinkimas ir įtvirtinimas yra įstatymų leidėjo prerogatyva [15]. Vadinasi, LRS įstatymais gali keisti vietos valdymo institucijų formavimo ar pareigūnų skyrimo ir atleidimo tvarką bei jų veiklos organizavimą.

Kadangi vietos valdymo institucijos steigiamos įstatymo, o ne LRK pagrindu, įstatymu jos gali būti pakeistos arba panaikintos. Suprantama, kad, panaikinant apskrities viršininko instituciją, turėjo būti priimti teisės aktai, kuriais šios institucijos vykdytos funkcijos perduodamos kitoms institucijoms, veikiančioms aukštesniuose administraciniuose vienetuose. Tai atspindėta ir minėtame 2004 m. gruodžio 13 d. LRKT nutarime, kuriame, remiantis LRK 123 str. 1 d., nurodyta, kad „įstatymų leidėjas turi pareigą ne tik įsteigti aukštesnius administracinius organus, bet ir numatyti Vyriausybės institucijas, per kurias LRV organizuotą valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose“ [15]. Šiame nutarime LRKT išskyrė aukštesnius administracinius organus ir apskrityse funkcionuojančias Vyriausybės institucijas, nekonkretizuodamas, kas yra aukštesnieji administraciniai organai. Galima tik daryti prielaidą, kad tuo metu LRKT nutarime minimi „aukštesnieji administraciniai organai“ yra apskričių viršininkų administracijos. *Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatyme* aukštesniųjų administracinių organų sąvoka nebuvo vartojama.

Taigi neaišku, kuo remdamasis LRKT LRK 123 str. 1 d. išvelgė, jog aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskirtyse) privalo būti įsteigti ir aukštesnieji administraciniai organai, ir numatytos Vyriausybės institucijos. LRK 123 str. 1 d. suteikia LRS prerogatyvą įstatymu nustatyti, kokia tvarka LRV organizuoja aukštesniųjų administracinių vienetų (apskričių) valdymą. Įstatymų leidėjas kartu nustato ir apskričių institucijas, per kurias LRV organizuoja apskričių valdymą. Joje nėra jokių tiesioginių ir tikslų nuorodų dėl vietos valdymo institucijų ar pareigūnų. Vadinasi, galima daryti prielaidą, jog aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskirtyse) gali kartu funkcionuoti ir aukštesnieji administraciniai organai, ir Vyriausybės institucijos arba tik aukštesnieji administraciniai organai, arba tik Vyriausybės institucijos. Tai priklauso nuo įstatymų leidėjo nustatyto įstatyminio reguliavimo. Todėl laikytina, kad vietos valdymo tvarka aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskirtyse), kai, panaikinus apskričių viršininkų pareigybes ir likvidavus apskričių viršininkų administracijas, vietos valdymas įgyvendinamas tik per centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorines (vietines) struktūras (įstaiigas, padalinius), atitinka LRK.

Klausimas, ar gali būti apskrityse vietos valdymas reorganizuotas į vietos ar regioninę savivaldą, siejamas su apskričių valdymo demokratizavimo idėja. Šios idėjos realizavimas prisidėtų prie universaliosios viešojo administravimo tobulinimo nuostatų – demokratinio valdymo įtvirtinimas, skaidrumo bei atsakingumo didinimas ir piliečių įtraukimas – įgyvendinimo. Vienas iš pasitikėjimo valdžia didinimo būdų – tai tolesnis savivaldos galimybių būti ryšio kanalais tarp piliečių ir valdžios didinimas [9, p. 10]. Mokslinėje literatūroje galimybes demokratizuoti apskrities valdymą, steigiant regioninės savivaldos subjektus ir suteikiant jiems savivaldos teisę, analizavo J. Baltušnikienė ir A. Astrauskas [4, p. 26–27], A. Orenius [30, p. 112–113], G. Burbulytė [7, p. 60–61], G. Žilinskas [32, p. 240–242] ir kt. Į tai buvo atkreiptas dėmesys ir kai kuriuose teisės aktuose. Pavyzdžiui, LRV 2003 m. birželio 23 d. nutarime *Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo* [26] buvo planuojama trimis etapais demokratizuoti apskrities valdymą. Galutinis demokratizacijos rezultatas turėjo būti regioninė savivalda. Būtent šiame nutarime buvo daroma prielaida, jog vykdant teritorinio valdymo demokratizavimą gali reikėti inicijuoti LRK 123 str. 1 d. pakeitimą. A. Astrauskas ir Ž. Svetikas, siūlydami valdymo regioniniu lygmeniu pertvarkymo variantus, teigė, kad savaveiksmiškumo pagrindais veikiančių regionų (apskričių) tarybų, taip pat jų sprendimus vykdančių administracijų, kurių vadovus skiria tarybos, sudarymas galėtų būti vykdomas tik pakeitus LRK 123 straipsnio 1 dalį [1, p. 20–22].

Remiantis LRK 123 str. 1 d., įstatymų leidėjas neturi teisės įstatymu reorganizuoti vietos valdymo aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskirtyse) į vietos savivaldą. Tačiau LRK nedraudžia įstatymų leidėjui apskrityse greta vietos valdymo sistemos įstatymu nustatyti ir vietos savivaldos sistemą. Tokiu atveju apskrityse (regionuose) funkcionuotų dvi skirtingos valdymo sistemos: vietos valdymas ir vietos (regiono) savivalda. Panaikinus apskričių viršininkų institucijas, tai turėtų būti pakankamai realus ir racionalus kelias demokratizuoti apskričių (regionų) valdymą,

suteikiant savivaldos teisę. Galimas ir toks atvejis: LRS įstatymu nustato, kad apskrityse organizuojama vietos ar regiono savivaldos sistema, ir įsteigia kitus aukštesnius administracinius vienetus, kuriuose organizuojamas vietos valdymas. Tada apskritis prarastų aukštesniojo administracinio vieneto statusą. Galimas ir priešingas variantas, kai išlieka apskritis su vietos valdymo sistema, steigiami administraciniai vienetai, pvz., regionai, kuriuose organizuojama regiono savivalda. Šiais dviem atvejais LR būtų trys administracinių vienetų pakopos (grandys). Ar tai būtų racionalu, vienareikšmio atsakymo nėra. Ieškant atsakymą į šį klausimą, reikėtų tolesnių tyrinėjimų ir politinių sprendimų. Visi nurodyti apskričių (regionų) valdymo demokratizavo būdai remia-si prielaida, kad jie gali būti įgyvendinti pagal dabar galiojančias LRK nustatytas ribas.

Išvados

1. LRK ir LRKT nutarimų analizė rodo, kad LRK įtvirtinto Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio suskirstymo turinį sudaro tai, kad aukštesnieji administraciniai vienetai (apskritys) ir administraciniai vienetai, kuriems užtikrinama savivaldos teisė, sudaromi ir jų ribos nustatomos LRS priimtais įstatymais. Vietos valdymo raida taip pat lemia LRK nuostatas, tiesiogiai nurodančios, kad valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskrityse) organizuoja LRV ir jo tvarka privalo būti nustatyta įstatymu. LRK nuostatos sąlygoja, kad aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskrityse) privalo veikti vietos valdymo sistema, kuri negali būti pakeista vietos savivaldos sistema. Šios konstitucinės nuostatos suvaržo įstatymų leidėjo prerogatyvas vietos valdymo srityje.

2. Visais kitais Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio suskirstymo (pvz., administracinių vienetų pakopų pavadinimų, administracinių vienetų ribų, centrų, skaičiaus, jų keitimo) ir vietos valdymo organizavimo aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskrityse) (pvz., parinkti, nustatyti ir keisti vietos valdymo institucijas, įstaigas, pareigybes, jų rūšis ir pavadinimus, formavimo tvarką ir kompetenciją) klausimais sprendimus turi teisę priimti LRS. LRS, įgyvendindamas įgaliojimus šiose srityse, yra saistomas savo anksčiau priimtų įstatymų reikalavimų, o LRV – įstatymų ir savo pačios priimtų nutarimų.

3. Atlikus Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos analizę konstitucinio reguliavimo aspektu, nustatyta, kad LRK įtvirtinti tik pagrindiniai valstybės teritorijos administracinio suskirstymo ir vietos valdymo organizavimo principai. Todėl įstatymų leidėjas turi plačias prerogatyvas įstatymu konkretizuoti ir detalizuoti šiuos principus. LRS taip pat turi plačias galimybes reguliuoti visus kitus su vietos valdymo organizavimu susijusius klausimus, kurie LRK tiesiogiai nėra reglamentuoti.

Literatūra

1. Astrauskas A., Svetikas Ž. Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskrityse) ir jo tobulinimo galimybės. *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr. 12, 9–24.

2. Bakaveckas A. Apskričių viršininkų institucijos ir kai kurie jų veiklos probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*, 2003, Nr. 46(38), 89–96.
3. Bakaveckas A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
4. Baltušnikienė J., Astrauskas A. Savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 14, 11–31.
5. Baltušnikienė J., Astrauskas A. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 28, 7–22.
6. Baltušnikienė J. Viešojo valdymo struktūros ir skirtinguose viešojo valdymo lygiuose esančių institucijų kompetencijos sąveika. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2005, Nr. 5, 26–32.
7. Burbulytė G. Regiono sampratos problematika formuojant regioninę politiką. *Tiltai. Priedas. Transformacijos Rytų ir Centrinėje Europoje*, 2003, Nr. 13, 57–67.
8. Christensen, T., Laegreid, P. (eds.). *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate, 2001.
9. Domarkas V. Nukreipiantis Jungtinių Tautų Organizacijos vaidmuo viešojo administravimo raidos procesuose. *Viešoji politika ir administravimas*, 2008, Nr. 23, 6–15.
10. Kutsal, Y., Vries, de J. Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and the Netherlands. *Public Administration*, 2004, Vol. 82, No 4, 951–974.
11. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 101-2015.
12. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 87-3661.
13. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 126-2638.
14. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas *Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams*. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708.
16. 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“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai*. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 18-435.
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. lapkričio 29 d. nutarimo nr. 1307 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo projektų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo (1999 m. gegužės 4 d. redakcija) 7 bei 13*

- straipsniams ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1998 m. lapkričio 17 d. redakcija) 15 straipsnio 30 punktui. Valstybės žinios, 2001, Nr. 56-1997.
18. 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. Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.*
 19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktams, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui. Valstybės žinios, 1996, Nr. 104-2385.*
 20. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo pakeitimo įstatymas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 123-5558.
 21. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos. Valstybės žinios, 2008, Nr. 146-5870.*
 22. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 60-1183.
 23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 6, 22, 24, 26, 29, 30, 311, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, įstatymo papildymo 281, 291 straipsniais ir 33 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. Valstybės žinios, 2010, Nr. 71-3541.
 24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas *Dėl administracinių vienetų ir gyvenamųjų vietovių teritorijų ribų ir pavadinimų tvarkymo. Valstybės žinios, 2006, Nr. 9-333.*
 25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas *Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano. Valstybės žinios, 2001, Nr. 37-1250.*
 26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas *Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo. Valstybės žinios, 2003, Nr. 61-2804.*
 27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas *Dėl vietos gyventojų apklausos tvarkos aprašo patvirtinimo. Valstybės žinios, 2005, Nr. 126-4477.*
 28. Nausėda A., Tamošiūnas T. Lietuvos regioninės politikos kaitos tendencijos Europos Sąjungos kontekste. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2009, Nr. 1 (14), 177–186.
 29. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003.
 30. Orenius A. Regionalizacija ir regioninė šalies plėtra. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 14, 107–114.

31. Šileikis E. *Konstitucinės teisės klausimai, kazusai, užduotys*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
32. Žilinskas G. Regionų valdymo reformų kryptys Lietuvoje. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 2004, Nr. 32, 233–244.
33. Žilinskas G. Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 27, 90–100.

Gintaras Žilinskas

Constitutional Aspects of Development of Local Governance in the Republic of Lithuania

Summary

The article analyses influence of constitutional regulation on development of local governance in the Republic of Lithuania and show the setting of the prerogative limits of legislators in the areas of administrative partition of state territory and organization of local governance. According to analysis of the provisions of the Constitution of the Republic of Lithuania and resolutions of the Constitutional Court, the wide prerogatives of legislators to specify and elaborate the main principles of organization of local governance that are established in the Constitution and to regulate other issues related to development of this governance by law are shown. The article shows that provisions of the Constitution of the Republic of Lithuania do not make any difficulties in implementation of changes in the area of organization of local governance.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.33.26879