

Vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemos

Audrius Bakaveckas

*Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius*

1992 m. spalio 25 d. priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje atskiras skirsnis skirtas ir vietos savivaldos organizavimui. Tai reiškia, kad valstybė pripažįsta vietos savivaldą ir kad veiksmingas jos, kaip savarankiškos valdžios formos, funkcionavimas labai priklauso ir nuo teisinio reguliavimo. Todėl šiame straipsnyje apžvelgiamos politinio, teisinio, finansinio ir organizacinio pobūdžio problemos, kurios turi įtakos savivaldybių teisinės aplinkos plėtrai.

Pagrindinės sąvokos: vietos savivalda, savivaldybės, problemos, teisinės bazės plėtra, įstatymai.

Keywords: local self-government, municipalities, problems, extention of the legal base, laws.

Municipalinė teisė, panašiai kaip ir kitos teisės šakos, apima visumą tarpusavyje susijusių teisės normų, kurios įtvirtina ir reguliuoja ypatingą visuomeninių santykių grupę. Šios teisės normomis reguliuojamų santykių savitumą sudaro tai, kad jie susiklosto tam tikroje visuomenės gyvenimo srityje, kurią Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau – Konstitucija) įvardija kaip „vietos savivaldą“.

Naujus vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo pagrindus nustatė dar iki Nepriklausomybės atkūrimo, t. y. 1990 m. vasario 12 d. priimtas Vietos savivaldos pagrindų įstatymas. Vietos savivaldai atitinkamas skirsnis (7 ir 12) buvo skirtas ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. priimtame Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme. Vietos savivaldos atžvilgiu lakoniška išliko ir 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu patvirtinta Konstitucija. Jos X skirsnis (119–124 straipsniai) reglamentavo svarbiausius šios valdžios veiklos principus.

Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje tarp valstybės valdžią vykdančių institucijų jokia vietos savivaldos institucija nėra nurodyta. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad Konstitucijoje vietos savivaldai, kaip ir kitoms valstybės valdžios rūšims atstovaujančioms institucijoms, yra skirtas atskiras X skirsnis. Taigi „valstybė pripažįsta vietos savivaldą savarankišku valdymo lygmeniu, tautai priklausančios valdžios savarankiška įgyvendinimo forma“ [1]. Tai patvirtina Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje reglamentuotas valdžių padalijimo principas („Valstybės valdžią vykdo

Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“ [2]), jos 120 straipsnio 2 dalis („Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“ [2]), Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 2 dalis („Vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitiems valdymo organams“ [3]) bei Vietos savivaldos įstatymo 38 straipsnio 2 dalis („Savivaldybės nėra pavaldžios jokioms valstybės institucijoms“ [4]). Remiantis Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies, X skirsnio ir kitų įstatymų nuostatų sistetine bei logine analize, savivaldybės institucijos vis dėlto nėra valstybės valdžios institucijos, nors jų administracijos struktūros ir atitinkami pareigūnai be išlygų įgyvendina svarbias vykdomojo ir tvarkomojo pobūdžio funkcijas.

Analogiškos pozicijos laikosi ir Konstitucinis Teismas. Nutarimuose (1998 m. vasario 18 d., 2002 m. gruodžio 24 d. ir kt.) jis konstatavo, kad pagal Konstituciją valstybės valdymas ir vietos savivalda sudaro dvi atskiras viešosios valdžios sistemas. Konstitucijoje vietos savivalda yra įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianči vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. Vietos savivalda yra įstatymo numatytų administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais. Valstybės valdymas įgyvendinamas per vals-

tybės valdžios įstaigas, kitas Konstitucijoje ir įstatymuose nurodytas valstybės institucijas. Savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybės tarybas ir joms atskaitingas vykdomąsias institucijas. Konstituciniai principai, kuriais grindžiama valstybės valdžios organizacija ir vietos savivaldos organizacija, sutampa tik iš dalies. Vietos valdžios organizacijos procese, kitaip negu valstybės valdžios, netaikomas valdžių padalijimo principas. Vadinasi, jos nėra valstybės formuotės (dariniai), nes „Konstitucijoje savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu“ [5].

Pagal Konstitucijos 68 straipsnio nuostatas įstatymų leidybos iniciatyvos teisė Seime priklauso Seimo nariams (kiekvienam ar jų grupei), Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei. Šią teisę taip pat turi Lietuvos Respublikos piliečiai. 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, gali Seimui teikti įstatymo projektą ir jį Seimas privalo svarstyti. Taigi Konstitucija skiria keturis įstatymų leidybos iniciatyvos subjektus, iš kurių du yra vienasmeniai (Seimo nariai (nors Seimo narių grupė gali būti ir kolektyvinis) ir Respublikos Prezidentas) ir du kolektyviniai (Vyriausybė ir 50 tūkstančių piliečių). Šios Konstitucijos nuostatos lingvistinė ir loginė analizė leidžia teigti, kad vietos savivaldos institucijos įstatymų leidybos iniciatyvos teisės neturi.

Vadovaudamosi Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimo Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ 43 punktu, savivaldybių tarybos, pagal savo kompetenciją negalėdamos išspręsti su jų valdymo sritimi susijusių klausimų, gali teikti atitinkamus projektus Vyriausybei, jeigu jų teikiamus projektus vizuoja vidaus reikalų ministras, nes su vietos savivalda susijusių klausimų sprendimas yra priskirtas Vidaus reikalų ministerijos reguliavimo sričiai. Vidaus reikalų ministerijos specialistai įvertina teikiamų teisės aktų projektų teisėtumą ir tikslumą. Pritarus tokiai savivaldybės iniciatyvai, teisės akto projektas yra derinamas su kitomis suinteresuotomis institucijomis, o nepritarus projektui – apie tai informuojama savivaldybė.

Savivaldybės tarybos teikimas dėl teisės akto projekto turi būti pasirašytas savivaldybės mero. Vyriausybei teikiami teisės aktų projektai turi atitikti Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymą, Įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijas, patvirtintas teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 17 d. įsakymu Nr. 104, ir Dokumentų rengimo ir įforminimo taisyklės, patvirtintas Lietuvos archyvų departamentu prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės gene-

ralinio direktoriaus 2001 m. kovo 30 d. įsakymu Nr. 19. Savivaldybės tarybos parengtas ir derinti teikiamas projektas (ir priedai, jeigu jų yra, taip pat projekto lyginamasis variantas, jeigu jis būtinas) turi būti vizuotas savivaldybės mero ir savivaldybės administracijos teisės padalinio vadovo ar jo funkcijas atliekančio teisininko, ar kito teisininko, kuriam teisės padalinio vadovas pavedė vizuoti. Vyriausybei teikiamus savivaldybių parengtus teisės aktų projektus, jeigu jie susiję su kitų institucijų valdymo sritimi ar kompetencija, Vidaus reikalų ministerija privalo suderinti su Finansų ministerija, Krašto apsaugos ministerija, Teisingumo ministerija, Užsienio reikalų ministerija, Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos Respublikos trišalė taryba, Lietuvos archyvų departamentu, Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, taip pat su kitomis institucijomis, kai teisės aktų projektai susiję su jų valdymo sritimi ar kompetencija.

Remdamosi pirmiau išdėstyta tvarka savivaldybių tarybos Vyriausybei gali teikti įstatymų ir Vyriausybės nutarimų projektus, susijusius su jų valdymo sritimis, tačiau faktiškai savivaldybės pačios tokių projektų nerengia. Paprastai savivaldybės atitinkamas problemas išdėsto raštuose ir juos adresuoja Seimui, Vyriausybei ar tam tikrai valdymo institucijai, o dažniausiai Lietuvos savivaldybių asociacijai, kuri, apsvačiusi rašte iškeltą problemą, kreipiasi į atitinkamas valstybės valdymo institucijas, prašydama inicijuoti tam tikrų teisės aktų pataisas. Jeigu toks raštas adresuojamas Vyriausybei, ši duoda pavedimą rašte keliamą problemą išanalizuoti atitinkamai valdymo institucijai. Išnagrinėjusi ir įvertinusi rašte keliamą klausimą valdymo institucija priima sprendimą ir apie jį informuoja savivaldybę ir Vyriausybę.

Per 14 Nepriklausomybės metų vietos savivalda pergyveno tris esmines reformas. Reformų pradžią vietos savivaldos srityje reikėtų sieti su pirmiau minėtu dar 1990 m. vasario 12 d. priimtu Vietos savivaldos pagrindų įstatymu. Būtent šio įstatymo priėmimu buvo pereita prie tradicinės vietos savivaldos organizacijos. Antrasis reformų etapas šioje srityje prasidėjo nuo 1994 m. liepos 7 d., t. y. priėmus Vietos savivaldos įstatymą. Šiuo įstatymu buvo įtvirtintas naujas vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo modelis, kuris kardinaliai skyrėsi nuo nustatyto ankstesniame įstatyme. Nors 2000 m. spalio 12 d. buvo priimtas Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, tačiau vietos savivaldos modelis liko nepakitęs.

Tolesnę vietos savivaldos raidą lėmė 2002 m.

gruodžio 24 d. paskelbtas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) nutarimas, kuriuo pripažinta, kad 1994 m. liepos 7 d. Vietos savivaldos įstatyme nustatyta savivaldybių vykdomųjų institucijų sudarymo tvarka (sudaromos iš savivaldybės tarybos narių) prieštarauja Konstitucijos 119 straipsnio 1 ir 4 dalims. Vykdydamas šį Konstitucinio Teismo nutarimą Seimas 2003 m. sausio 28 d. priėmė Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymą, kuriuo perskirstė funkcijas ir patvirtino naują vietos savivaldos institucinę struktūrą. Vietoj buvusių dviejų vykdomųjų institucijų – savivaldybės valdybos ir savivaldybės mero – sudaroma viena nauja vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius. Jam įstatymų leidėjas paveda atlikti daugumą anksčiau savivaldybės valdybos ir mero įgyvendintų vykdomojo pobūdžio funkcijų. Vykdam pirmiau minėtą Konstitucinio Teismo nutarimą, savivaldybių institucijų sistemoje visiškai panaikinama savivaldybės valdyba, taip pat gerokai susiauriamos savivaldybės mero atliekamos funkcijos. Pagal šias Vietos savivaldos įstatymo pataisas savivaldybės meras neteko institucijos statuso ir traktuojamas kaip savivaldybės vadovas bei savivaldybės tarybos pirmininkas. Tiesa, savivaldybės taryba gali sudaryti kolegiją, tačiau jos kompetencija labai ribota.

Minėtu įstatymu nustatytas ir šiandien galiojantis vietos savivaldos modelis nėra priimtinas daugeliui savivaldybių. Beveik visų savivaldybių merai pripažįsta ir prašo Seimą grįžti prie iki 2003 m. vasario 25 d. funkcionavusios savivaldybių institucinės sąrangos. Seimo valstybės ir savivaldybių valdymo komitetas tokį prašymą atmeta, teigdamas, jog beveik aštuonerius metus funkcionavęs vietos savivaldos modelis prieštarauja Konstitucijos 119 straipsniui ir Europos vietos savivaldos chartijai. Savivaldybių bendriems interesams atstovaujanti Lietuvos savivaldybių asociacija ragina Seimą keisti Konstituciją taip, kad šis modelis jai neprieštarautų. Tačiau praėjus nuo Konstitucinio Teismo nutarimo beveik daugiau kaip dvejiems metams šiuo klausimu Seimui ir Lietuvos savivaldybių asociacijai kompromiso nepavyksta rasti.

Atsižvelgdama į tai, kad pastaruoju metu kyla labai daug idėjų dėl vietos savivaldos modelio tobulinimo, taip pat ir dėl tiesioginių mero rinkimų, Seimo valdyba 2003 m. birželio 23 d. sprendimu Nr. 1584 buvo sudariusi darbo grupę optimaliam vietos savivaldos modeliui parengti. Ją

sudarė Seimo Pirmininkas (darbo grupės vadovas), Seimo nariai, Lietuvos savivaldybių asociacijos prezidentas ir administracijos direktorius, Vidaus reikalų ministerijos bei kai kurių politinių partijų atstovai ir mokslininkai. Buvo parengta keletas vietos savivaldos organizavimo modelio koncepcijų, tačiau joms nepritarė savivaldybių atstovai. Taigi galima teigti, kad vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai ypatingą reikšmę turi politinis aspektas. Seimo dauguma gali palaikyti arba nepalaikyti tam tikras šios srities iniciatyvas.

Kaip rodo praktika, vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai trukdo ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų neveikimas. Už atitinkamas valdymo sritis atsakingos institucijos vengia inicijuoti įstatymų ir kitų teisės aktų pakeitimus bei papildymus, kuriais būtų šalinamos juos taikant praktiškai išaiškėjusios problemos. Pavyzdžiui, Seimas 2000 m. liepos 17 d. priėmė Karo prievolės įstatymo 8, 11, 13, 14, 17, 20, 29, 30, 31, 32, 33, 35 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo II – 1 skyriumi įstatymą. Juo pavedama savivaldybėms atlikti funkcijas, susijusias su karo prievolės administravimu. Nuo pat jo priėmimo pradžios buvo prašoma Krašto apsaugos ministeriją inicijuoti Administracinių teisės pažeidimų kodekso papildymą nauju straipsniu, pagal kurį asmenims, vengiantiems karinės įskaitos, sveikatos tikrinimo ir pan., administracinės atsakomybės priemonės galėtų taikyti ir savivaldybių specialistai karo prievolei administruoti. Tačiau per 4 metus šio klausimo taip ir nepavyksta išspręsti, nes Krašto apsaugos ministerija neinicijuoja minėto kodekso papildymo. Arba, pavyzdžiui, Panevėžio rajono savivaldybė 2002 m. gegužės 27 d. raštu Nr. 03-720 „Dėl mokesčių už savivaldybės priešgaisrinės tarnybos kelių transporto priemonės“ kreipėsi į Vyriausybę prašydama inicijuoti kelių priežiūros ir plėtos programos finansavimo įstatymo pataisas ir atleisti savivaldybių priešgaisrines tarnybas, kaip ir valstybinės priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo tarnybas, nuo mokesčių už kelių transporto priemonės, t. y. suvienodinti analogiškas funkcijas įgyvendinančios valstybinės priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo tarnybos bei savivaldybių priešgaisrinių tarnybų veiklos sąlygas. Vyriausybės kanclerio 2002 m. birželio 17 d. raštu Nr. 17-5680 buvo duotas pavedimas šį klausimą spręsti Susisiekimo ministerijai. Praėjus jau daugiau kaip 2 metams minėta problema nėra išspręsta, nors po to dar ne kartą buvo kreiptasi į Vyriausybę ir Susisiekimo ministeriją. Kiekvieną savo atsakymą ministerija motyvuoja tuo, kad šis klausimas

bus išspręstas rengiant kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo pakeitimo įstatymo projektą.

Kaip vieną iš problemų galima paminėti ir tai, kad įstatymai, kiti teisės aktai, susiję su vietos savivaldos reguliavimo sritimis, dar kartais rengiami ir priimami chaotiškai, neįvertinus visų jų įgyvendinimą lemiančių veiksnių. Taigi skubotas tokių teisės aktų priėmimas, visapusiškai nepasirengus juos įgyvendinti, tikrai nesukuria geresnės vietos savivaldos teisinės aplinkos, o priešingai – sudaro sąlygas žmogaus teisių ir laisvių pažeidimams, trukdo veiksmingai savivaldybių veiklai.

Kadangi teisės aktų rengėjos yra valstybės institucijos, tai pasitaiko atveju, kai teisės aktų projektai parengiami vienpusiškai ir dažniausiai atspindi valstybės interesus. Taip užprogramuojamas konfliktas tarp rengėjo ir savivaldybių interesams atstovaujančios organizacijos. Dažniausiai savivaldybėms siekiama pavesti atlikti tam tikras funkcijas arba darbus, tačiau jiems įgyvendinti neskiriama finansinių asignavimų. Reikia pabrėžti, jog pastaruoju metu ši padėtis gerėja, kadangi pradėta reikalauti lėšų, kurios bus reikalingos teisės aktui realizuoti praktikoje, poreikio skaičiavimų.

Siekiant plėtoti vietos demokratiją ir užtikrinti veiksmingesnę savivaldybių funkcionavimą, jau nuo 1998 m. kalbama apie tiesioginius savivaldybių merų rinkimus. Ne kartą šis klausimas buvo svarstytas įvairiuose valdžios struktūrų pasitarimuose. Dar 1998 m. birželio 18 d. Seimas priėmė rezoliuciją, kurioje deklaravo, jog visuomenėje populiarī nuomonė, kad tiesiogiai merų rinkimai padėtų tobulinti savivaldą. Taip pat šį klausimą buvo siūloma apsvarstyti politinėms partijoms bei sudaryti darbo grupę būtinoms įstatymų, o prireikus ir Konstitucijos pataisoms parengti ir pateikti svarstyti visuomenei. Kai kurių Vyriausybės programose kaip vienas iš siekių, vykdan savivaldos reformą, buvo įrašyta nuostata įgyvendinti tiesioginius merų rinkimus. Tačiau šiandien kol kas neaišku, nuo kada prie jų bus pereita, nors savivaldybės tikisi tiesiogiai merą rinkti nuo 2007 metų.

Vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai svarbią reikšmę turi Vyriausybės programa ir jos pagrindu tvirtinamos Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonės. Šiuose dokumentuose Vyriausybė nustato tam tikro laikotarpio savo veiklos gaires, tarp jų ir vietos savivaldos srityje. Dvyliktoji Vyriausybė 2001 m. spalio 4 d. priėmė nutarimą Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 m. programos įgyvendinimo

priemonių patvirtinimo“ [6]. Minėto nutarimo 470 punkte reglamentuota, kad Vyriausybė 2003 m. I ketvirtį parengs teisės aktus, kuriais savivaldybėms bus suteikta teisė spręsti valstybinės žemės pardavimo ir nuomos bei kitus žemės tvarkymo klausimus. Tačiau Vyriausybė 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimu Nr. 1497 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarimo Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ pakeitimo“ [7] šį punktą pakoregavo – iš jo visiškai išbraukė minėtas priemones. Visiškai neaišku, kokios priežastys lėmė atsisakyti perduoti šias funkcijas iš apskričių viršinių administracijų savivaldybėms. Tokiu atveju Vyriausybės programos nuostata stiprinti ir plėtoti savivaldą, kad didžiama gyventojų poreikių būtų tenkinama savivaldos administraciniame vienete esančiose savivaldybės institucijose, tampa tik deklaracija. Šių programinių nuostatų įgyvendinimas susijęs su teisės aktų pataisų projektų rengimu, todėl juos taip pat galima įvardyti kaip nekorektiškus vietos savivaldos atžvilgiu ir trukdančius vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai. Tokių pavyzdžių, susijusių su Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo priemonėmis, būtų galima pateikti ir daugiau.

Vis dėlto be politinio aspekto viena iš pagrindinių ir svarbiausių vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemų yra finansiškai užtikrinti priimtų teisės aktų įgyvendinimą. Šiuo atžvilgiu ypač reikšmingos Vietos savivaldos įstatymo 36 straipsnio 4, 5 ir 7 dalys bei Savivaldybių biudžetų metodikos nustatymo įstatymo 10 straipsnio 4 dalis. Jose nustatyta, kad savivaldybėms arba Lietuvos savivaldybių asociacijai pateikiami derinti teisės aktų projektai kartu su prie jų pridėtais finansiniais skaičiavimais, o jeigu savivaldybių biudžetų pajamos ar išlaidos dėl valstybės institucijų priimtų teisės aktų keičiasi, pasikeitusios sumos kompensuojamos atitinkamai iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų, taip pat lėšos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skiriamos iš valstybės biudžeto arba piniginių fondų ir pervedamos savivaldybėms kaip specialioji dotacija.

Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarime yra konstatavęs, kad jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais ar kitais teisės aktais nustatomos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) lėšos. Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, todėl jos negalėtų šių pareigų atlikti, jeigu finansiškai nebūtų užtikrintas jų atlikimas. Valsty-

bės biudžete turi būti numatytos savivaldybių pajamos ir šaltiniai, kurių reikia, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos [8]. Praktiškai tokių teisės aktų reikalavimų ne visada laikomasi. Dažnai teisės aktais nustatant savivaldybėms įgyvendinti naujas funkcijas ne visada yra pateikiami reikalingų finansinių lėšų skaičiavimai. Problemų taip pat kyla ir tais atvejais, kai centrinių ar teritorinių valstybinio administravimo institucijų atliekamos funkcijos yra decentralizuojamos, t. y. perduodamos realizuoti savivaldybėms. Paprastai dėl įvairių priežasčių šioms funkcijoms įgyvendinti skiriami mažesni finansiniai asignavimai, nei jas vykdžiusioms valstybinio administravimo institucijoms.

Reikia pažymėti, kad vietos savivaldą reglamentuojantiems teisės aktams trūksta stabilumo. Per laikotarpį nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2004 m. rugsėjo 1 d. vietos savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustatantis teisės aktas, t. y. Vietos savivaldos įstatymas, buvo keičiamas ir pildomas 53 kartus. Daugiausia kartų – net 10 – minėtas įstatymas buvo taisomas 2001 metais. Kiek mažiau – po 6 kartus – Vietos savivaldos įstatymas buvo koreguojamas 2001 ir 2002 metais. Jokių šio įstatymo papildymų ir pakeitimų nebuvo padaryta tik 1999 metais.

Pataisų ir papildymų neišvengė ir svarbiausias vietos savivaldą reglamentuojantis teisės aktas, t. y. Konstitucija. Jos nuostatos, susijusios su vietos savivalda, būtent 119 straipsnio 2 dalis, buvo tikslinama du kartus: 1996 ir 2002 metais. Seimas 1996 m. gruodžio 12 d. priėmė Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymą, kuriuo buvo pratęstas savivaldybių tarybų narių įgaliojimų laikas nuo dvejų iki trejų metų. Beveik po šešerių metų, t. y. 2002 m. birželio 20 d., Seimas vėl aprobavo Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymą, kuris numatė dvi naujoves: pirma, savivaldybių tarybų narių kadencija ilgina ma iki ketverių metų (pradėta taikyti nuo 2002 m. gruodžio 22 d. vykusių savivaldybių tarybų rinkimų); antra, šia Konstitucijos pataisa Lietuva, kaip būsima Europos Sąjungos narė, jos teisės aktų nuostatas perkėlė į nacionalinę teisę, t. y. suderino su Europos Sąjungos teisės aktų reikalavimais. Šiuo atveju į Konstituciją buvo perkeltos 1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos direktyvos, nustatančios išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir teise būti kandidatais savivaldybių tarybų rinkimuose. Ja užtikrinta, kad Europos Bendrijos piliečiai turėtų tokias pačias galimybes pasinaudo-

ti balsavimo teise bei teise būti kandidatais į savivaldybės tarybos narius, kaip ir tos valstybės narės, kurioje jie gyvena, piliečiai. Kitaip sakant, pataisa buvo siekiama panaikinti pilietybės reikalavimą Europos Sąjungos valstybės narės piliečiams, nuolat gyvenantiems Lietuvoje ir norintiems pasinaudoti balsavimo teise savivaldybių tarybų rinkimuose, taip pat kandidatuoti į savivaldybių tarybų narius. Atitinkamai buvo pakoreguotas ir Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas.

Po kai kurių Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų ir/ar papildymų, kildavo būtinybė koreguoti ir kitus įstatymus bei įstatymų lydimojus teisės aktus. Visus įstatymus ir kitus centrinių vykdomosios valdžios institucijų priimtus teisės aktus, kurie reguliavo su vietos savivalda susijusius santykius, teko keisti priėmus pirmiau minėtą Konstitucinio Teismo nutarimą, kai 2003 m. sausio 28 d. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimu ir papildymu buvo nustatytas naujas vietos savivaldos organizacinis modelis ir perparskirstytos funkcijos. Nors įstatymų leidėjas Vyriausybę buvo įpareigojęs iki 2003 m. gruodžio 31 d. parengti ir pateikti Seimui visus įstatymų, susijusių su pakeistu vietos savivaldos modelio įgyvendinimu, projektus, tačiau ir šiandien iki galo ši nuostata nėra įvykdyta. Tebegalioja teisės aktai, kuriuose įtvirtinta prieš pusantrų metų funkcionavusi vietos savivaldos organizacinė struktūra (pavyzdžiui, Civilinis kodeksas, Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatymas, Radiacinės saugos įstatymas ir kiti teisės aktai).

Vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai įtakos turėjo ir Lietuvos integracijos bei nacionalinės teisės aktų derinimas su Europos Sąjungos teisės aktais procesai. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, organizuodamos savo veiklą savivaldybės privalo atsižvelgti ir į Europos Sąjungos teisės aktų reikalavimus. Į Lietuvos nacionalinės teisės aktus buvo perkelta daugiau kaip 100 įvairių Europos Sąjungos teisės aktų (reglamentų, direktyvų, sprendimų, strategijų, rekomendacijų, komunikatų) nuostatos, kurios turi tiesioginį ir netiesioginį poveikį savivaldybių veiklai. Daugiausia savivaldybės susijusios su aplinkosaugos, socialinės politikos ir užimtumo bei švietimo sritimis. Kai kurioms nuostatoms įgyvendinti reikalingos didžiulės finansinės investicijos (pvz., atliekų tvarkymas, nuotekų šalinimas, gyventojų aprūpinimas atitinkamos kokybės geriamuoju vandeniu ir pan.), o kitais atvejais neabejotinai pareikalaus iš savivaldybių tam tikrų organizacinių priemonių ir nežymių finansinių išlaidų.

Vietos savivaldos teisinės aplinkos plėtros analizė leidžia teigti, kad nors per 14 nepriklausomybės metų priimta daugybė įstatymų ir kitų įstatymų lydymųjų teisės aktų, nustatančių savivaldybių kompetenciją atitinkamose veiklos srityse, tačiau įvairaus pobūdžio problemų išvengti nepavyksta. Kaip rodo atliktas tyrimas, daugiausia teisės aktų, kurie kelia problemų savivaldybių veiklai, nurodė Vilniaus ir Šiaulių miestų savivaldybės – atitinkamai 31 ir 30. Mažiausiai problemų, susijusių su teisės aktų įgyvendinimu, turi Radviliškio rajono ir Birštono miesto savivaldybės – 1 ir 2. Dauguma savivaldybių nurodė nuo 4 iki 10 teisės aktų, kuriuos įgyvendinant susiduriama su tam tikromis problemomis ir kuriuos reikėtų artimiausiu metu koreguoti.

Manytina, kad kuriant ir tobulinant jau galiojančias vietos savivaldos teisės normas labiau reikėtų vadovautis moksliniais tyrimais bei ekonominiais skaičiavimais, vengti emocijų ar įtakingų politikų asmeninės nuomonės. Reikia pasakyti, kad bet kokio pobūdžio problemų vietos savivaldos srityje sprendimas yra tiesiogiai ir netiesiogiai susijęs su pirmiau minėtos srities teisiniu reglamentavimu.

Išvados

1. Konstitucijos 5 straipsnio, X skirsnio, Vietos savivaldos įstatymo ir Europos vietos savivaldos chartijos nuostatų sisteminė analizė leidžia teigti, kad vietos savivaldos institucijos nėra valstybės dariniai, todėl vietos savivaldos organizacijos atžvilgiu nėra taikomas valdžių padalijimo principas.

2. Per 14 nepriklausomybės metų vietos savivalda pergyveno tris esmines reformas: 1990 m. vasario 12 d., 1994 m. liepos 7 d. ir 2003 m. sausio 28 d. Jų esmė ta, kad per visas šias reformas keitėsi vietos savivaldos modeliai, t. y. institucinė struktūra, ir kiekvienu atveju tarp savivaldybės institucijų buvo perskirstomos funkcijos.

3. Vietos savivaldos teisinės aplinkos plėtrą neigiamai veikia ir centrinių institucijų neveikimas, dėl to įvairiais būdais bandoma vilkinti ar atsisakyti spręsti problemas, trukdančias veiksmingai savivaldybių veiklai. Įgyvendinama programa ir jos pagrindu patvirtintas įgyvendinimo priemonės šioje srityje užsibrėžtų įsipareigojimų nevykdo ir aukščiausia vykdomosios valdžios institucija – Vyriausybė.

4. Vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai ypatingą reikšmę turi politinis aspektas. Sprendžiant svarbiausius vietos savivaldos teisinio reguliavimo klausimus vietos politikai (savivaldybių merai) ne visada randa kompromisą su centrinei valdžiai atstovaujanciais politikais (Seimo ir Vyriausybės nariais).

Literatūra

1. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. *Муниципальное право Российской Федерации*. Москва, 1999. С. 94.
2. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Vilnius, 1992. P. 6.
3. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 82–2418.
4. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 55–1049; 2000. Nr. 91–2832.
5. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 5–186.
6. *Valstybės žinios*. 2001. Nr. 86–3015.
7. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 114–5134.
8. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 5–186.

Audrius Bakaveckas

THE PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF LEGAL BASE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

The systematic and logical analysis of provisions of the Article 5 Part I Section X of the Constitution as well as the Law on Local Self-Government and the European Charter on Self-Government allows to state that self-governing institutions are not state authorities, although their administrative structures and civil servants engaged in them perform functions of executive and managing character. The constitutional principles used as the basis of organizing state authorities and for organizing local self-governing institutions coincide only partially. In the organizing process of self-governing institutions, as distinct from state authorities, the principle of distribution of powers is not applied.

The legal norms on regulation local self-government lack a stability. The legal norm on the procedure of organizing and functioning of local self-governing institutions, i.e. the Law on Local Self-Government, had been altered for 53 times within 14 years of Independence. The most number of alterations of the said norm (10) took place in the year 2001. Even the legal norm providing a regulation of the key principles of self-government, i.e. the Constitution, had not avoided alterations. Its Article 119 Part 2 had been amended twice – in 1996 and 2002.

Within the above-mentioned period, self-governing institutions suffered three essential reforms: on 12 February 1990; on 7 July 1994; and on 28 January 2003.

One of the most important problems of extension of the legal base of local self-government is a political aspect that results supporting or non-supporting of certain initiatives of self-governing institutions by politicians. Their extension is also hampered by inactivity of central authorities that avoid to initiate projects of legal norms and to settle in such a way the problems that hamper the activities of self-governing institutions. Financing of implementation of the passed legal norms and the programme of the Government are important for an extension of the legal base of self-government as well, because the measures of implementation of the programme of the Government, developed on its base, are not always executed.

Audrius Bakaveckas – Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros docentas, socialinių mokslų daktaras

Telefonas (+370~5) 271 45 45

Elektroninis paštas atk@mruni.lt

Straipsnis įteiktas 2004 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2005 m. balandžio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.12.27154