

APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ INSTITUCIJOS IR KAI KURIE JŲ VEIKLOS PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Dr. Audrius Bakaveckas

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas atk@ltu.lt

Pateikta 2003 m. rugpjūčio 8 d.

Parengta spausdinti 2003 m. lapkričio 4 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėjas
docentas dr. Algimantas Džiegoraitis ir šio fakulteto Kriminalistikos katedros lektorius dr. Rolandas
Krikščiūnas*

S a n t r a u k a

Aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose (apskrikyse) vykdomąją valdžią įgyvendina apskričių viršininkų institucijos. Šio teritorinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūrų administraciniai–teisiniai klausimai Lietuvos mokslinėje literatūroje nagrinėti siaurai. Todėl šiame straipsnyje analizuojama Lietuvos Respublikos apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų tvarka, taip pat apskričių viršininkų administracijų vidinė organizacinė struktūra ir kiti jų veiklos organizavimo juridiniai aspektai bei apžvelgiamos kai kurios šių institucijų veiklos teisinio reguliavimo problemos.

Vyriausybė formuoja ne tik centrinės vykdomosios valdžios institucijas. Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. priimtame nutarime konstatavo, kad vietos valdymas yra valstybinio valdymo (t. y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose [1]. Taigi vykdomoji valdžia įgyvendina savo funkcijas bei įgaliojimus ir per administracinius teritorinius darinius (teritorines struktūras), todėl savarankišką vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro apskričių viršininkų institucijos. Tai bendros kompetencijos teritorinės vykdomosios valdžios institucijos, kurios užtikrina valdymą aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose – apskrikyse. Konstitucijos 123 straipsnio ir Vyriausybės įstatymo 35 straipsnio pirmose dalyse teigiama, jog „Vyriausybė valdymą apskrikyse – Lietuvos Respublikos aukštesniajame administraciniame vienete – organizuoja per apskrities viršininką, ministerijas bei Vyriausybės įstaigas“ [2].

Pradedant kalbėti apie teritorines vykdomosios valdžios institucijas reikia pasakyti, kad jų atžvilgiu nėra nusistovėjusi bendra terminologija: vienuose teisės aktuose, pavyzdžiui, Apskrities valdymo įstatyme, Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme, Laukinės gyvūnijos įstatyme ir kt., vartojama sąvoka „apskrities viršininkas“, kituose, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatyme, Branduolinės energijos įstatyme, Geodezijos ir kartografijos įstatyme ir kt., – „apskrities viršininko administracija“, trečiuose, pavyzdžiui, Turizmo įstatyme, – „apskrities viršininko institucija“, „apskričių institucijos“ arba „apskrities valdymo institucijos“. Neaiškus ir anksčiau minėtų kategorijų institucionalizacijos mechanizmas, kuris, vadovaujantis galiojančiais teisės aktais, gali būti traktuojamas įvairiai (ar apskrities viršininko skyrimą ir atleidimą iš pareigų galima tapatinti su apskrities viršininko institucijos įsteigimu ir panaikinimu arba ar apskrities viršininko institucijos įsteigimas sutampa su apskrities, kaip teritorinio administracinio vieneto, įsteigimu), nes jokiame teisės akte tai nėra tiesiogiai reglamentuota. Vadinasi, tai teisinio reguliavimo spraga, nes nei Vyriausybės įstatyme, nei Apskrities valdymo įstatyme, nei Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų

įstatyme nėra tiksliai bei aiškiai nustatyti apskričių viršininkų institucijų steigimo teisiniai pagrindai ir tvarka.

Sąvoka „apskrities viršininkas“ pirmą kartą pavartota tarpukario Lietuvos Vidaus Reikalų Ministerio V. Stašinsko 1918 m. gruodžio 17 d. išleistame Cirkuliare Nr. 2 „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“ [3]. Po Nepriklausomybės atkūrimo 1994 m. priimtoje Apskrities valdymo įstatymo pirmojoje redakcijoje buvo vartojamas terminas „apskrities valdytojas“ [4]. Po dvejų metų, t. y. 1996 m. gruodžio 12 d., Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymu žodžiai „apskrities valdytojas“ pakeisti žodžiais „apskrities viršininkas“. Taigi vėl grįžta prie šios sąvokos vartojimo ir įtvirtinimo galiojančiuose teisės aktuose.

Apskrities viršininko institucijai vadovauja apskrities viršininkas. Į pareigas jį skiria ir iš jų atleidžia Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu. Apskrities viršininku gali būti skiriamas Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį išsilavinimą. Jokių kitų reikalavimų Apskrities valdymo įstatymas pretendentui užimti apskrities viršininko pareigybę nenustato. Apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų tvarką bei pagrindus numato Valstybės tarnybos įstatymas.

Apskričių viršininkams priskirtą kompetenciją padeda įgyvendinti jų pavaduotojai, kuriuos taip pat skiria ir atleidžia Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu. Pretendentui į apskrities viršininko pavaduotojus taikomi tokie pat reikalavimai kaip ir apskrities viršininkui. Jeigu apskrities teritorijoje yra daugiau kaip 500 tūkst. gyventojų, apskrities viršininkas turi du pavaduotojus (pvz., Vilniaus ir Kauno apskritis). Dėl apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo arba atleidimo iš pareigų Vyriausybė priima nutarimą. Apskričių viršininkų pavaduotojai vykdo apskrities viršininko jiems nustatytas funkcijas, o kai nėra apskrities viršininko (pvz., atleidžiamas iš pareigų, atostogauja, išvykęs į komandiruotę, serga ir pan.), atlieka ir jo pareigas. Už pavestų funkcijų įgyvendinimą jie atsakingi ir atskaitingi apskričių viršininkams.

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

Be to, apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) skyrimo ir atleidimo tvarkai būdingas politinis aspektas, kuris Apskrities valdymo įstatyme nėra reglamentuotas. Paprastai į šias pareigas skiriami tų pačių politinių partijų arba politinių partijų koalicijų nariai, iš kurių sudaryta ir Vyriausybė. Tapus apskričių viršininkais (jų pavaduotojais) narystės politinių partijų ar politinių organizacijų veikloje sustabdyti nereikia.

Remiantis Valstybės tarnybos įstatymu, apskričių viršininkai (jų pavaduotojai) yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, priimti į pareigas jį priėmusios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) įgaliojimų laikui, t. y. į šias pareigas minėti asmenys priimami be konkurso kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) pasirinkimu. To paties įstatymo 44 straipsnio 6 ir 7 punktuose nustatyta, jog valstybės tarnautojas atleidžiamas iš pareigų, kai „baigiasi politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimai, arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas praranda į pareigas jį priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos pasitikėjimą, arba kai panaikinama politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigybė“. Vadinasi, vienas iš apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) atleidimo iš pareigų pagrindų yra siejamas su jį į pareigas priėmusios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) įgaliojimų pabaiga. Kitais dviem atvejais (praradus pasitikėjimą arba panaikinus politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybę) apskričių viršininkai (jų pavaduotojai) gali būti atleisti iš pareigų Vyriausybės sprendimu.

Pagal Valstybės tarnybos įstatymą apskričių viršininkai (jų pavaduotojai) iš pareigų atleidžiami naujai sudarytos kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) pirmajame posėdyje. Ši nuostata suponuoja problemą praktikoje, nes tokiu atveju neaišku, kada baigiasi apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) įgaliojimai. Naujoji Vyriausybė įgauna įgaliojimus veikti, o ankstesnė netenka įgaliojimų, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma pritaria jos programai. Kadangi politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai atleidžiami iš pareigų, kai baigiasi juos į pareigas priėmusios kolegialios valstybės institucijos įgaliojimai, tai pasikeitus Vyriausybei kartu formaliai nutrūksta ir apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) įgaliojimai, nors jie iš pareigų nėra atleidžiami, t. y. įgaliojimų pabaigos momentas nesutampa su atleidimo momentu. Pavyzdžiui, dvyliktosios Vyriausybės programa patvirtinta Seimo 2001 m. liepos 12 d. nutarimu Nr. IX–455 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, kuris įsigaliojo nuo priėmimo momento. Nuo šios datos įgaliojimų netenka ir vienuoliktosios Vyriausybės paskirti apskričių viršininkai (jų pavaduotojai). Tačiau tik 2001 m. liepos 26 d. nauja Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 933 „Dėl apskričių viršininkų atleidimo“, kuriuo nuo 2001 m. liepos 27 d. iš pareigų atleidžia ankstesnės Vyriausybės paskirtus apskričių viršininkus – nuo vienuoliktosios Vyriausybės įgaliojimų netekimo iki apskričių viršininkų atleidimo praėjo 15 dienų. Reikia pabrėžti, jog jokiame teisės akte nėra nustatyta, nuo kokio momento jie netenka įgaliojimų: pasibaigus ankstesnės kolegialios institucijos (Vyriausybės) įgaliojimams ar nuo tada, kai jie atleidžiami iš naujosios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) pirmajame posėdyje. Taigi juridškai nei Vyriausybės įstatyme, nei Apskritis valdymo įstatyme, nei Valstybės tarnybos įstatyme nėra visiškai tiksliai nustatytas apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) įgaliojimų pasibaigimo momentas, todėl kyla abejonių, ar apskričių viršininkai iki naujų apskričių viršininkų paskyrimo vadovauja apskričiai teisėtai, nes jų įgaliojimai baigiasi kartu su ankstesnės Vyriausybės įgaliojimais.

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

Teisės aktai apskritis viršininkui nustato ir atitinkamus draudimus. Pagal Apskritis valdymo įstatymo 4 straipsnio 2 dalį jis negali eiti jokių kitų renkamų arba skiriamų pareigų, dirbti valstybinėse, visuomeninėse, privačiose verslo, komercijos ar kitokiose įstaigose ar įmonėse, taip pat gauti kitokio atlyginimo, išskyrus nustatytąjį pagal pareigas bei užmokestį už kūrybinę veiklą. Kita vertus, apskritis viršininkas yra valstybės tarnautojas (politinio (asmeninio) pasitikėjimo), todėl jam taip pat taikomi visi bendrieji valstybės tarnautojams nustatyti draudimai, kuriuos išsamiau reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnis. Be to, vadovaujantis Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimu, kadangi apskritis viršininkas (jo pavaduotojas) yra valstybės pareigūnas, per kurį Vyriausybė organizuoja aukštesniojo administracinio vieneto (apskritis) valstybinį valdymą, ir pagal įstatymus jis turi įgaliojimus priimti sprendimus, nuo kurių priklauso savivaldybių tarybų kompetencijos, numatytos Konstitucijoje ir įstatymuose, įgyvendinimas, apskritis viršininkas (jo pavaduotojas) negali tuo pat metu būti savivaldybės tarybos nariu (6). Identiški draudimai taikomi ir apskričių viršininkų pavaduotojams.

Priskirtoms funkcijoms vykdyti apskritis viršininkas sudaro administraciją ir jai vadovauja. Apskritis viršininko administracija apibrėžiama kaip valstybės įstaiga, finansuojama iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, turinti viešojo juridinio asmens statusą ir apskritis viršininko sudaroma jam priskirtoms funkcijoms įgyvendinti [7]. Manytina, jog toks jų prilyginimas valstybės įstaigoms nėra tikslus, nes apskričių viršininkų administracijos nevykdo vykdomosios valdžios funkcijų ir nepriklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai, o, kaip rodo Tipinių apskritis viršininko administracijos nuostatų analizė, atlieka tik pa-

galbinio pobūdžio funkcijas (rengia, teikia, informuoja, organizuoja, prižiūri ir pan.) – padeda apskričių viršininkams įgyvendinti jų kompetencijai priklausančius klausimus.

Apskrities viršininko administracija savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Apskrities valdymo įstatymu, kitais Lietuvos Respublikos įstatymais ir teisės aktais bei apskričių viršininkų tvirtinamais apskričių viršininkų administracijų nuostatais, kuriuose apibrėžiamos jų funkcijos, teisės, darbo organizavimo, struktūros, pertvarkymo, reorganizavimo ir likvidavimo klausimai. Pagal Apskrities valdymo įstatymo 18 straipsnio 3 dalį „apskrities viršininko administracijos struktūrą ir jos nuostatus tvirtina apskrities viršininkas pagal Vyriausybės patvirtintus apskrities viršininko administracijos tipinę struktūrą ir jos tipinius nuostatus“. Tai reiškia, kad apskrities viršininkui suteikta teisė pačiam projektuoti savo administracijos vidinę organizacinę struktūrą ir tvirtinti jos nuostatus.

Vadovaudamasi anksčiau minėto įstatymo nuostata, Vyriausybė 2002 m. kovo 27 d. priėmė nutarimą Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“, kuriuo nustatoma visoms apskričių viršininkų institucijoms vienoda administracijos struktūra. Pagal ją apskrities viršininko administraciją sudaro vadovybė, departamentai, departamentų ir savarankiški skyriai bei tarnybos. Vadovybę sudaro apskrities viršininkas, jo pavaduotojas (–ai) ir apskrities sekretorius. Prie struktūrinių padalinių priskiriami 6 departamentai – Regioninės plėtros (Regiono ekonomikos ir socialinio vystymo skyrius, Teritorijų planavimo skyrius, Aplinkos, kultūros vertybių apsaugos ir paminkloaugos skyrius), Žemės tvarkymo (Žemėtvarkos vadybos skyrius, Žemės reformos skyrius, teritoriniai žemėtvarkos skyriai, kurie yra kiekvienoje apskrityje esančioje savivaldybėje), Socialinių reikalų, švietimo ir kultūros (Socialinių reikalų skyrius, Švietimo skyrius, Kultūros, sporto ir turizmo skyrius), Civilinės saugos (Civilinės saugos priemonių planavimo skyrius, Paspėjimo ir ryšių skyrius, Parengimo skyrius, Pavojingų objektų registro skyrius), Teisės (Juridinis skyrius, Turto valdymo skyrius), Apskaitos ir finansų (Finansų skyrius, Apskaitos ir biudžeto skyrius, Informatikos skyrius) ir 3 tarnybos (Apskrities gydytojo tarnyba, Kaimo reikalų tarnyba, Vidaus audito tarnyba). Anksčiau minėtas Vyriausybės nutarimas taip pat nustato, jog kai kurie struktūriniai padaliniai gali būti įvardijami kaip departamentai, tarnybos arba skyriai (Valstybinės švietimo priežiūros skyrius (tarnyba), Teritorijų planavimo ir statybos priežiūros departamentas (skyrius), Personalo ir ūkio skyrius (tarnyba)), t. y. apskrities viršininkas pats sprendžia, kokią organizacinę teisinę formą struktūriniam padaliniiui suteikti.

Apskrities viršininko administracijoje gali būti įsteigta apskrities sekretoriaus pareigybė. Tai aukščiausia apskrities viršininko administracijos karjeros valstybės tarnautojo pareigybė, kuri prilyginama įstaigos vadovo pavaduotojo pareigybei. Taigi, be pavaduotojų, skiriamų politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu ir padedančių apskričių viršininkams įgyvendinti jų kompetencijai priklausančius įgaliojimus, jie gali turėti ir pavaduotojus, kurie padeda apskričių viršininkams vykdyti administracines funkcijas, t. y. organizuoti apskričių viršininkų administracijų darbą. Apskričių sekretoriai atsakingi ir atskaitingi apskričių viršininkams.

Nuo 2002 m. apskričių viršininkų administracijų veikla organizuojama vadovaujantis viešai paskelbtais strateginiais veiklos planais. Juose apibūdinami pagrindiniai apskrities viršininko uždaviniai ir būdai, kaip juos įgyvendinti. Atsižvelgiant į valstybės ilgalaikės raidos strategiją rengiami vienerių, trejų, penkerių ir dešimties metų strateginiai veiklos planai. Prieš tai jie suderinami su Vidaus reikalų ministerija. Kaip strateginiuose planuose numatytos priemonės įgyvendinamos, prižiūri apskričių viršininkai ir jų pavaduotojai.

Reikia pažymėti ir tai, jog įstatymiškai nėra reglamentuota, kad apskričių viršininkų

veikla organizuojama remiantis anksčiau minėtais strateginiais veiklos planais. Atitinkamos nuostatos šiuo klausimu įtvirtintos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 patvirtintoje Strateginio planavimo metodikoje ir Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimu Nr. 401 patvirtintų Tipinių apskrities viršininko administracijos nuostatų 16 punkte.

Apskrities viršininko administracijos veiklos organizaciniai ir kiti klausimai aptariami apskrities viršininko rengiamuose pasitarimuose. Juose dalyvauja apskrities viršininko pavaduotojas (-ai), apskrities sekretorius, departamentų ir kitų apskrities viršininko administracijos struktūrinių padalinių vadovai. Prireikus į pasitarimą gali būti kviečiami ir kiti administracijos valstybės tarnautojai. Pasitarimai paprastai vyksta kartą per savaitę apskrities viršininko nustatytą savaitės dieną. Jie protokoluojami, nes po to pasitarimų protokolo išrašai, kaip pavedimai, pateikiami vykdyti atitinkamiems apskrities viršininko administracijos struktūriniams padaliniams. Pasitarimus rengia apskrities sekretorius.

Minėtame Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“ 2 punkte nustatyta, „kad apskrities viršininkas, tvirtindamas apskrities viršininko administracijos struktūrą, priklausomai nuo apskrities dydžio, gyventojų skaičiaus, administracijos darbo masto gali nustatyti ją mažesnę už Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą tipinę apskrities viršininko administracijos struktūrą“ [8]. Tai patvirtina ir Vyriausybės 1998 m. sausio 13 d. nutarimu Nr. 34 „Dėl etatų skaičiaus ministerijose, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstaigose ir kitose valstybės institucijose bei įstaigose“ nustatytas didžiausias leistinas apskrities viršininkų administracijų etatų skaičius [9]. Nors Vilniaus apskritis teritorijos atžvilgiu ir gyventojų skaičiumi (845 tūkst. gyventojų) yra didžiausia, tačiau jos viršininko administracijai skirtos 408 pareigybės, Kauno apskrities viršininko administracijai (749 tūkst. gyventojų) – 417 pareigybių, o mažiausiai – 183 pareigybės, skirtos Tauragės apskrities viršininko administracijai (130 tūkst. gyventojų). Administracijos pareigybių sąrašą, neviršydamas nustatyto metinio darbo apmokėjimo fondo, tvirtina apskrities viršininkas. Kadangi nėra pareigybių nustatymo metodikos, visiškai neaišku, kokiais kriterijais remiantis nustatomas pareigybių poreikis atitinkamai apskrities viršininko administracijai. Vyriausybė, tvirtindama tipinę apskrities viršininko administracijos struktūrą, turėtų nustatyti ir pareigybių poreikio metodiką.

Įdomi ir įvairiapusiška apskričių viršininkų administracijų struktūrinių padalinių sudėtis žmogiškųjų išteklių požiūriu. Juose dažniausiai dirba 1–3 valstybės tarnautojai, o tokių, kuriuose dirbtų 4 ir daugiau, būna ypač retai. Pavyzdžiui, Šiaulių apskrities viršininko administracijos Apskaitos ir finansų departamentą sudaro 3 skyriai, kuriuose dirba 11 tarnautojų: iš jų 4 eina vadovo pareigas (departamento direktorė ir 3 skyrių vedėjai) ir 7 vykdytojai, t. y. šiuo atveju vienam vadovui tenka 1,75 pavaldinio. Taigi, kaip rodo analizė, apskričių viršininkų administracijose vadybiniu požiūriu nusistovėjęs per „siauras valdomumo mastas“, kai struktūrinių padalinių vadovai nėra tinkamai panaudojami, nes jie paprastai vadovauja 1, 2 arba 3 valstybės tarnautojams. Dėl to didėja ir valdymo išlaidos.

Taip pat kyla apskričių viršininkų atsakomybės ir atskaitomybės problema. Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 4 dalyje nurodyta, jog apskrities viršininkas atskaitingas Vyriausybei ir nustatyta tvarka jos įgaliotai institucijai. Nors minėtas įstatymas nustato dvigubą atskaitomybę (Vyriausybei ir jos įgaliotai institucijai), tačiau nesukonkretintos atsiskaitymo formos ir nedetalizuota pati tvarka. Faktiškai apskričių viršininkai Vyriausybei ir jos įgaliotai institucijai jokių rašytinių ataskaitų apie savo veiklą iki šiol neteikė, t. y. minėta įstatymo nuostata egzistavo tik formaliai, nes praktiškai nebuvo įgyvendinama. Tiesa, Vyriausybė 2002 m. gegužės 24 d. nutarimu Nr. 727 patvirtino ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos ir apskrities viršininko veiklos ataskaitos formą [10], kuri iš esmės siejama su strateginių veiklos planų įgyvendinimu. Tačiau šiuo atveju vis dėlto lieka neaišku, kokia tvarka ir už ką apskrities viršininkas yra atskaitingas Vyriausybės įgaliotai institucijai (Vidaus reikalų ministerijai).

Problemiškas ir apskričių viršininkų atskaitomybės įgyvendinimo praktinis aspektas. Problemos esmė ta, jog pasikeitus Vyriausybei paprastai tyliai ir be jokių ataskaitų Vyriausybė iš pareigų atleidžia ir apskričių viršininkus. Atsakomybės už nuveiktus arba nenuveiktus

darbus pareikalauti nebėra kam – Vyriausybės, kuri tuos apskričių viršininkus skyrė, nebėra, o naujajai rūpi kuo greičiau į savo vietas paskirti savuosius.

Apskričių viršininkai gali steigti pavaldžias įstaigas, įmones ir organizacijas bei vykdyti jų steigėjo funkcijas. Paprastai dažniausiai steigiamos viešosios arba biudžetinės įstaigos švietimo, socialinių reikalų ir sveikatos priežiūros valdymo srityse. Pavyzdžiui, Klaipėdos apskrities viršininko administracijos Švietimo skyriui pavaldžios 5 specialiosios internatinės mokyklos, kurčiųjų ir neprisigirdinčiųjų pagrindinė internatinė mokykla, 4 vaikų globos namai ir 3 sanatorijų (ligoninių) mokyklos. Ji taip pat yra ir 13 asmens sveikatos priežiūros įstaigų steigėja: iš jų 10 turi viešosios asmens sveikatos įstaigos statusą ir 3 yra biudžetinės įstaigos. Klaipėdos apskrities viršininko administracijai pavaldžios ir 3 suaugusiųjų žmonių globos įstaigos. Panašias įstaigas steigia ir kitų apskričių viršininkai, tačiau kiekvienoje iš jų apskričių viršininkams pavaldžių įstaigų skaičius skirtingas. Jis faktiškai priklauso nuo apskrities dydžio ir joje gyvenančių žmonių skaičiaus.

Kartu su apskričių viršininkų institucijomis apskrityse funkcionuoja centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritoriniai padaliniai ir joms pavaldžios valdymo įstaigos bei organizacijos, nepavaldžios apskrities viršininkui. Dar 1994 m. steigiant apskritis buvo siekiama decentralizuoti valdymą – ūkio valdymą perduoti apskritims, o ministerijoms pavesti rūpintis patikėtos valdymo srities politika ir strategija. Tačiau ministerijos priešinosi funkcijų perdavimui ir šios nuostatos nepavyko visiškai įgyvendinti, todėl iki šandien apskrityse egzistuoja daug įvairių centriniams vykdomosios valdžios institucijoms pavaldžių padalinių, įstaigų ir organizacijų.

Toliau sprendama dekoncentravimo problemą, Vyriausybė 2003 m. birželio 25 d. priėmė nutarimą Nr. 824, kuriuo buvo patvirtinta kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija. Ją galima laikyti vienu iš naujausių teisės aktų, susijusių su valstybės valdymo reforma ir su Vyriausybės 2001–2004 m. programos įgyvendinimo priemonėmis (būtent 468 punktu).

Koncepciją sudaro trys etapai. Pirmojo etapo metu (2003–2004 m.) Švietimo ir mokslo ministerijai pavaldžios profesinio mokymo įstaigos bus pertvarkomos į viešąsias profesinio mokymo įstaigas (daugiaprofilius profesinio rengimo centrus), kurių steigėjai bus Švietimo ir mokslo ministerija, apskričių viršininkų administracijos, savivaldybės ir socialiniai partneriai; pertvarkant Švietimo ir mokslo ministerijos Pedagoginio psichologinio centro struktūrą, jo skyrių funkcijos bus perduodamos savivaldybėse steigiamoms pedagoginėms psichologinėms tarnyboms (iki 2005 m. sausio 1 d.); apskričių bibliotekų, dalies teatrų ir koncertinių įstaigų steigėjo funkcijos bus perduodamos apskričių viršininkams (iki 2004 m. gruodžio 31 d.); bus toliau stiprinamas apskričių viršininkų vaidmuo organizuojant antrinio lygio asmens sveikatos priežiūros paslaugas, o pirminio lygio asmens sveikatos priežiūros paslaugų organizavimo funkcija toliau paliekama savivaldybių vykdomosioms institucijoms; apskričių viršininkams bus perduotos kai kurios funkcijos sveikatos priežiūros srityje; organizuojant socialines paslaugas apskričių viršininkams bus priskiriamos socialinių darbuotojų atestavimo organizavimo ir vykdymo funkcijos; savivaldybėms bus suteiktos kai kurios žemėtvarkininkų funkcijos.

Antrajame etape (nuo 2005 m. sausio 1 d.) bus vykdomi šie pertvarkymai: savivaldybėms bus perduodamos kai kurios žemėtvarkos funkcijos; apskričių viršininkams ir savivaldybėms bus perskirstoma atsakomybė už socialinių paslaugų organizavimą; teritorinis valdymas bus demokratizuojamas sudarant savavaldžią atstovaujамąją apskrities instituciją – apskrities tarybą – su išplėstais įgaliojimais ir suteikiant jai sprendimo teisę dėl kai kurių šiuo metu apskrities viršininko vykdomų funkcijų.

Trečiajame etape bus toliau demokratizuojamas apskrities valdymas atsisakant nuostatos, kad apskrities viršininką skiria Vyriausybė, ir paliekant apskrities viršininką kaip vykdomąją, apskrities tarybos sprendimus įgyvendinančią instituciją ir įstaigos vadovą.

Iš koncepcijos pavadinimo susidaro įspūdis, jog toliau bus decentralizuojamos ir dekoncentruojamos valstybės valdymo institucijų vykdomos funkcijos. Tačiau susipažinus su koncepcijos turiniu galima teigti, kad ja siekiama ne tik decentralizuoti ir dekoncentruoti valstybės valdymo sistemą, bet kartu ir ją centralizuoti. Koncepcijos 15.2.2 punkte įtvirtinta,

jog antrajame etape (nuo 2005 m. sausio 1 d.) apskrities viršininkui bus priskirta atsakomybė už sudėtingų ir specializuotų paslaugų organizavimą socialinių paslaugų įstaigose, nes teikti šią paslaugą kiekvienoje savivaldybėje nebūtina (atsakomybė už socialinių paslaugų organizavimą asmenims, turintiems proto arba kompleksinę negalią, arba sunkią negalią ir pan.), t. y. šios paslaugos bus perimtos iš savivaldybių (centralizuotos) ir perduotos įgyvendinti apskričių viršininkams.

Decentralizavimo požymių minėtoje koncepcijoje taip pat nedaug. Antrojo etapo metu, kuris prasidės nuo 2005 m. sausio 1 d. ir truks neapibrėžtą laiką, savivaldybėms bus perduotos tik kai kurios žemėtvarkos funkcijos (tvirtinti savivaldybių teritorijų žemėtvarkos schemas, derinti kaimo vietovių žemėtvarkos projektus, nustatyti žemės naudojimo sąlygas savivaldybių nuosavybės teise valdomoje, perduodamoje valdyti patikėjimo teise žemėje ir teritorijose, priskirtose savivaldybėms pagal teritorijų planavimo dokumentus; teikti Europos Sąjungos institucijai, administruojančiai paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai lėšas, pasiūlymus dėl šių lėšų skyrimo žemėtvarkos projektuose numatytoms priemonėms įgyvendinti). Taigi funkcinis požiūris koncepcija faktiškai yra orientuota į funkcijų dekoncentravimą švietimo ir sveikatos priežiūros valdymo srityse perduodant centrinių vykdomosios valdžios institucijų (ministerijų) vykdomas pavaldžių įstaigų steigėjų funkcijas apskričių viršininkų administracijoms.

Demokratizuojant valstybės valdymą numatoma sudaryti dar vieną savavaldžią atstovaujамąją instituciją – apskrities tarybą. Apskirtyse šios institucijos bus sudaromos dabar funkcionuojančių apskričių plėtos tarybų pagrindu, perduodant joms ir jų vykdytas funkcijas. Šių institucijų vykdomų funkcijų padaugės – joms bus patikėta įgyvendinti ir kai kurias šiuo metu apskričių viršininkų vykdomas funkcijas. Apskrities taryba bus sudaroma delegavimo būdu iš apskrityje esančių savivaldybių tarybų atstovų.

Apskrities viršininko institucija yra vienintelė institucija vykdomosios valdžios institucijų sistemoje (neskaitant ministerijų), kuriai vadovauja politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamas vadovas. Tokia apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) skyrimo tvarka yra ydinga, nes daro neigiamą įtaką šio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens funkcionavimui. Siekiant užtikrinti valdymo stabilumą ir darną teritoriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu reikėtų kuo greičiau atsisakyti jų vadovų skyrimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, o ne atidėti šios nuostatos įgyvendinimą neribotam laikui.

Išvados

1. Apskričių viršininkų institucijas, atsižvelgiant į jų kompetenciją, galima laikyti svarbiausiomis vykdomąją valdžią įgyvendinančiomis institucijomis apskrityse. Jos įpareigosos spręsti didžiąją dalį viešojo gyvenimo klausimų. Ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių struktūrinių padalinių, funkcionuojančių apskrityse, kompetencija yra daug siauresnė.

2. Juridiškai nėra aiškiai nustatytas apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) įgaliojimų pabaigos momentas. Vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymo nuostatomis hipotetiškai galima daryti prielaidą, kad jų įgaliojimai baigiasi kartu su apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) į pareigas priėmusios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) įgaliojimais, todėl iki atleidimo iš pareigų naujosios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) pirmajame posėdyje jie priskirtus įgaliojimus vykdo neteisėtai.

3. Nors yra patvirtinta Tipinė apskričių viršininkų administracijos struktūra ir maksimalus leistinas etatų skaičius apskričių viršininkų administracijose, vidinės organizacinės struktūros klausimai nėra galutinai išspręsti. Pirmiausia neaišku, kokiais kriterijais remiantis nustatomas atitinkamai apskrities viršininko administracijai būtinas etatų skaičius, antra – nėra juridiškai nustatyti organizacinių vienetų (departamentų, skyrių, tarnybų) steigimo pagrindai.

4. Tobulintinas Apskrities valdymo įstatymas. Jame aiškiau reikėtų reglamentuoti apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų skyrimo ir atleidimo iš pareigų tvarką ir pagrindus, apibrėžti apskrities sekretoriaus funkcijas, įtvirtinti apskričių viršininkų administracijų veiklos formas

(strateginį planavimą ir pasitarimus), detalizuoti apskričių viršininkų atskaitomybę ir atsakomybę.



LITERATŪRA

1. **Valstybės** žinios. 1998 m. vasario 20 d. Nr. 18. Publikacijos Nr. 435
2. **Valstybės** žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.
3. **Andriulis V., Mockevičius R., Valeckaitė V.** Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.VI.15–1940.VI.15). – Vilnius, 1996.
4. **Valstybės** žinios. 1994 m. gruodžio 30 d. Nr. 101. Publikacijos Nr. 2015.
5. **Valstybės** žinios. 2001 m. gruodžio 12 d. Nr. 104. Publikacijos Nr. 3702.
6. **Valstybės** žinios. 2003 m. gegužės 31 d., Nr. 53. Publikacijos Nr. 2361.
7. **Valstybės** žinios. 2002 m. kovo 29 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 1216.
8. **Valstybės** žinios. 2002 m. kovo 29 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 1212.
9. **Valstybės** žinios. 1998 m. sausio 21 d. Nr. 7. Publikacijos Nr. 137; 2001 m. balandžio 13 d. Nr. 32. Publikacijos Nr. 1070.
10. **Valstybės** žinios. 2002 m. gegužės 29 d. Nr. 53. Publikacijos Nr. 2072.
11. **Valstybės** žinios. 2003 m. birželio 27 d. Nr. 61. Publikacijos Nr. 2804.



Institutions of Heads of Counties and Some Problematic Aspects of their Activities

Dr. Audrius Bakaveckas

Law University of Lithuania

SUMMARY

Taking into account the competence attributed to institutions of heads of counties, they may be considered the most important executive authorities of counties engaged in a settlement of a considerable part of problems of public life. The competence of territorial structural subdivisions of ministries, governmental institutions and other central executive authorities functioning in counties is much more narrow.

In the Article the most important territorial structures of the above-mentioned authorities that form an independent level of the system of the executive state institutions and that's competence includes a settlement of a considerable part of public life problems at higher administrative units (counties) are analyzed. It should be noted that there are no defined general terms in respect of them: in some legal norms, the term „a head of a county“ is used, in others – „the administration of a head of a county“, „an institution of a head of a county“, „institutions of counties“ or „a county's governing institutions“.

The Law on County Management should be improved. It should more clearly regulate the procedures and grounds of appointment and discharge of heads and deputy heads of counties, define the functions of a secretary of a county, fix forms of activities of administration of heads of counties (strategic planning and deliberation), detalize the accountability and responsibility of heads of counties.