

## Subsidiarumo kaip Europos Sąjungos teisės principo taikymas Lietuvos valstybės valdymo sistemai decentralizuoti

Virginija Kondratienė

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

**Anotacija.** Straipsnyje pagrindinis dėmesys skiriamas vienam iš reikšmingiausių Europos Sąjungos teisės principų – subsidiarumo principui, kuris, kaip ir federalizmo, regionalizmo, savivaldos, proporcingumo principai, yra itin svarbus demokratiniams politinių sistemų funkcionavimui. Šio principo įtvirtinimas ES teisėje, leido jį pritaikyti kaip veiksmingą socialinių sistemų valdymo metodą (ir kriterijų), kuriuo vadovaujantis pasiekiamas valstybės valdymo decentralizavimas ir valdžios galių dekoncentravimas, paskirstant įgaliojimus skirtingo lygmens institucijoms. Tai skatina demokratinius procesus valstybėje, didina viešojo sektoriaus atvirumą visuomenės poreikiams, užtikrina sprendimų priėmimą arčiau piliečių, padeda geriau apsaugoti ir įgyvendinti žmogaus teises. Straipsnyje formuluojamas tikslas – atskleisti nacionalinėje teisėje įtvirtintą subsidiarumo principo sampratą ir jo taikymo praktiką decentralizuojant Lietuvos valstybės valdymą. Pasitelkus analitinį ir sisteminę analizės metodus straipsnyje siekiama pagrįsti, kad viena iš neefektyvaus valstybės valdymo priežasčių yra netinkamas Europos Sąjungos teisės principų – šiuo atveju subsidiarumo principo – sąvokos apibrėžimas nacionalinėje teisėje. Dėl to šio principo taikymas valstybės valdymo sistemai decentralizuoti neefektyvus.

**Raktažodžiai:** subsidiarumo samprata, teisės principas, recepcija, valstybės valdymas, vietos savivalda, decentralizacija.

**Keywords:** concept of subsidiary, legal principle, reception, governance, local self-government, decentralization.

### Įvadas

Nacionalinės teisės sistemos harmonizavimas su Europos Sąjungos (toliau – ES) teise suponuotas valstybių narių išipareigojimo laikytis ES sutarties, nacionaliniuose teisės aktuose įtvirtinant pagrindines ES teisės normas ir principus. Subsidiarumo principas, kaip priemonė sprendimams arčiau piliečių priimti, tampa vienu iš reikšmingiausių ir fundamentaliausių metodų politinėms ir teisinėms sistemoms reguliuoti. Subsidiarumas padeda

siekti ES bendrųjų tikslų – demokratizuoti, decentralizuoti ir dekoncentruoti valdymo sistemas, suskaidyti valdymo galias jas paskirstant skirtingo lygmens valdžios institucijoms, įtvirtinti ir / ar išplėtoti regioninę (ar vietos) savivaldą. Šiuos veiksmus kiekviena valstybė – ES narė – gali atlikti tiesiogiai taikydama ES teisę, papildydama ar pakeisdama nacionalinius įstatymus (įskaitant ir šalies Konstituciją) ar kitus teisės aktus, kurių kreipiančiaisiais pradais turi tapti ES principai (subsidiarumo, proporcingumo, teisinio tikrumo ir kt.). „ES principų recepcija nacionalinėje teisėje užtikrina ES teisės pagrindų perimamumą ir jų institucionalizavimą skirtingų visuomenių teisinėje sąmonėje ir socialiniame jų susitvarkyme.“ [1, p. 113]

Kai kurie mokslininkai (pvz., T. Zarycki, P. Zimmermann-Steinhart) [2, p. 13–16; 3], tyrinėjantys subsidiarumo reiškinį, kelia klausimą, kiek adaptuotinos yra Rytų bloko valstybių valdymo sistemos Vakarų demokratinėms nuostatom, ar subsidiarumo, federalizmo, regioninės politikos ir vietos savivaldos principai gali būti Rytų ir Vidurio Europos valstybių (Bulgarijos, Estijos, Latvijos, Lietuvos, Lenkijos, Rumunijos, Slovėnijos ir kt.) centralizuotas valdymo sistemas demokratizuojančiais veiksniais. Juk taip neseniai šias valstybes veikė sovietinės ideologijos, propagavusios socializmą, kolektyvizmą ir centralizmą. Į šį klausimą galima atsakyti taip – subsidiarumo principo struktūravimui būtinos dvi sąlygos: prigimtinė teisė, laisvas žmogus ir teisės į privačią nuosavybę turėjimas, kurios iškelia asmens prioritetą visuomenės ar valstybės atžvilgiu [4, p. 5]. Asmens prigimtinių (pagrindinių) teisių pripažinimas ir jo iniciatyvų visuomenėje palaikymas – tai prielaidos valstybės valdymui demokratizuoti ir bendruomenės pilietiškumui ugdyti. Taigi asmens laisvo (kartu ir atsakingo) veikimo visuomenės organizacijoje įtvirtinimas ir valstybės totalinio kišimosi į smulkiausias visuomenės reikalus ribojimas – tai sąlygos, kurioms esant subsidiarumo idėja gali tapti pagrindine priemone centralizuotas, į autoritarizmą linkusias valstybių valdymo sistemas pakreipti socialinių teisių valstybių plėtojimo linkme, kuriose socialinių struktūrų institucionalizavimas būtų grindžiamas demokratinio valdymo, autonominio veikimo ir savivaldos principais, sprendimų priėmimu arčiau piliečių ir valstybės įstaigų tarnavimu žmonėms. Šios nuostatos nėra „svetimos“ Lietuvos teisei sistemai, o valstybės įstaigų tarnavimas žmonėms yra vienas iš pagrindinių jos konstitucinių principų (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str.) [5, p. 11], tačiau Lietuvai, kaip vienai iš posovietinių Vidurio Europos valstybių, savo valdymo sistema neišsiskiriančiai iš kitų panašaus likimo šalių tapus Europos Sąjungos nare, iškilo būtinybė kintančių valstybės ir visuomenės interesų kontekste keisti ir valstybės valdymo būdus bei jos administracinę institucijų sistemą. Šiam valdymo sistemos pertvarkymui ES teisės principai, ypač subsidiarumo principas, reikalaujantis sprendimus priimti arčiau žmonių, yra tinkamiausia priemonė, leidžianti į viešųjų reikalų tvarkymą įtraukti daugiau visuomenės narių, ugdyti jų pilietiškumą. Taigi šiam tikslui pasiekti tikslinga išsiaiškinti, kokia subsidiarumo principo samprata yra įtvirtinta nacionalinėje teisėje, vėliau – su kokiomis problemomis yra susiduriama taikant šį principą valstybės valdyme.

## Subsidiarumo principo įtvirtinimas Lietuvos teisės aktuose

Valstybė kaip politinė bendruomenės organizacija pašaukta institucionalizuoti piliečių teisių realizavimą steigiant viešosios teisės subjektus politiniam konsensusui visuomenėje pasiekti, o subsidiarumo principas padeda šį konsensuą palaikyti, įtvirtindamas stabilumą valstybėje. Subsidiarumas kaip visuomenės interesų harmonizavimo principas padeda visuomenei atrasti jos poreikius atitinkantį valstybės organizacijos modelį. Jo tikslas – suskaidyti valstybės valdžios galių monopolį, santykinai dehierarchizuojant politines sistemas, demokratizuoti institucinį struktūrų valdymą, priartinti sprendimų priėmimą arčiau piliečių, paskatinti savivaldžių, savaveiksmiškumo principais pagrįstų valdymo sistemų kūrimąsi ir visuomenės iniciatyvų palaikymą, taip sudarant realias prielaidas pilietinės bendruomenės augimui ir jos dalyvavimui valdant valstybę.

Subsidiarumo principo taikymas valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemose yra susijęs su jo įtvirtinimu Lietuvos nacionalinėje teisėje – viešosios teisės subjektų veiklą reglamentuojančiuose bendrosiose ar specialiosiose teisės normose. Subsidiarumo principas padeda įgyvendinti ir kitus su jo taikymu susijusius principus ar normas, pavyzdžiui, valdžios atskyrimo ir funkcijų atribojimo principus, parlamentinę, administracinę ar teisminę kontrolę, valdymo sistemos demokratizavimą, decentralizavimą, dekoncentravimą, regioninę ar vietos savivaldą. Subsidiarumo principas leidžia subalansuoti valdymo galias, kad turimų įgaliojimų apimtys atitiktų problemų sprendimo mastą bei sudarytų prielaidas jas spręsti jų kilimo vietoje (arčiausiai žmonių). Tai tiesiogiai susiję su veiksminga žmogaus teisių sauga ir jų įgyvendinimu valstybės ar vietos valdžios, viešojo administravimo (centriniuose – valstybės arba teritoriniuose-savivaldybių), administracinės (Seimo kontrolierių įstaigoje, Vyriausioje ginčų komisijoje) ir teisminės (specializuotose teismo institucijose – administraciniuose teismuose) kontrolės institucijose.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje subsidiarumo principas nėra tiesiogiai įtvirtintas, tačiau netiesiogiai gali būti išvestas iš kitų Konstitucijos principų ir normų, pavyzdžiui, nustatančių valstybės valdžios įgyvendinimo mechanizmus (Konstitucijos 5 str.), kai laikantis subsidiarumo principo įtvirtinamas valstybės valdžios institucijų išimtinės kompetencijos ir įgaliojimų ribos (Konstitucijos 67 str., 84 str., 94 str., 102 str., 109 str.), kai užtikrinama institucijų sąveika – įgaliojimų įgyvendinime dalyvauja kelios valdžios institucijos (Konstitucijos 84 str. 1 d., 2 d., 4 d., 5 d., 8 d., 9 d., 11 d., 12 d. ir kt.), taip pat kai atsižvelgiant į valstybės teritorinę sandarą vadovaujantis subsidiarumo principu yra atliekamas teritorijos administracinis suskirstymas (Konstitucijos 10 str.), pagal kurį aukštesniuose administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė (Konstitucijos 123 ir 124 str.), o žemesniuose – Konstitucija garantuoja teritorinę savivaldą (Konstitucijos 120–122 str.). Subsidiarumo principą galima išvesti ir iš Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ preambuleje įtvirtintų nuostatų: „Europos Sąjunga gerbia savo valstybių narių nacionalinį tapatumą ir konstitucines tradicijas“ [5, p. 207]. Šios nuostatos suponuoja subsidiarumu (interesų pusiausvyra) grindžiamą Lietuvos politinės bendruomenės konstitucinį išpareigojimą ES laikytis ES sutartimi prisiimtų išpareigojimų tol, kol ES gerbs Lietuvos nacionalinį tapatumą ir konstitucines tradicijas,

ir tol, kol, E. Kūrio žodžiais, „ES neįsivyras tendencija evoliucionuoti į ją sudarančių valstybių nacionaliniam tapatumui neįautrią ir jų konstitucines tradicijas niveliuojančią viršvalstybinę struktūrą“ [6, p. 682].

Subsidiarumo principo terminas yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme [6]. Jo 3 straipsnyje nurodoma, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi subsidiarumo principu, reiškiančiu, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi (3 str. 7 p) [7]. Mokslinėje literatūroje tam tikru subsidiarumo atitikmeniu laikomi efektyvumo ir veiksmingumo principai. Subsidiarumo principo taikymas viešajame valdyme turi būti siejamas su sprendimų veiksmingumu, veiksmų efektyvumą grindžiant ne tiek ekonomine nauda, kiek viešosios teisės subjektų veiksmų rezultatyvumu arba jų veiksmingumu plačiąja šios sąvokos prasme [8, p. 62], institucijų teisinį veiklos reguliavimą (sprendimų priėmimą ir jų įgyvendinimą) tiesiogiai siejant „su teisės formalizuojamu efektyvumu (veiksmingumu)“ [8, p. 62].

Subsidiarumo principas Lietuvos valstybės valdyme dažniau suprantamas kaip valstybinių funkcijų delegavimo žemesnio lygmens institucijoms ir rečiau – kaip savarankiškų funkcijų savivaldos subjektams suteikimas. Tokia subsidiarumo principo samprata atitinka unitarinės valstybės valdymo modelį, nes joje centrinė valdžia disponuoja valdymo galia, todėl dalį savo įgaliojimų ji gali perduoti žemesnio lygmens institucijoms. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta dviejų lygių viešojo valdymo sistema (valstybės valdymo ir vietos savivaldos). Joje įtvirtintas vietos savivaldos institutas suteikia vietos bendruomenei teises Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtos kompetencijos srityje savarankiškai spręsti kylančias problemas be valstybės įsikišimo. Tuo pagrindžiamas valstybės ir vietos bendruomenės subsidiarus veikimo mechanizmas, kai valstybės ir savivaldybių institucijos veikdamos kartu įgyvendina joms priskirtas funkcijas ir siekia visai socialinei bendruomenei reikšmingų tikslų. Pažymėtina ir tai, kad nemaža dalis viešojo administravimo funkcijų valstybėje įgyvendinama valstybiniu lygiu (centrinių valstybės valdymo subjektų – ministerijų ar joms pavaldžių ar jų reguliavimo srityje esančių įstaigų), nors dalį jų būtų pajėgios vykdyti savivaldybės (pvz., socialinių pašalpų skyrimo asmenims funkciją). Šios priežastys lemia ir aukštą valdymo sistemos centralizacijos laipsnį, kurio būtų galima išvengti, jei valdymo sistemoje būtų įdiegta subsidiarumo taikymo kontrolės sistema, tačiau jos teisės aktai neregulmentuoja. Kalbėdamas apie būtinybę decentralizuoti savivaldos sistemas, buvęs vidaus reikalų ministras R. Šukys pažymėjo: „subsidiarumo principo taikymo galimybės Lietuvoje yra neišnaudotos, nes valstybės teritorijos administraciniai vienetai, turintys savivaldos teisę, yra labai stambūs“ [9, p. 3], tačiau, viena vertus, stambūs savivaldos dariniai būtų pajėgūs spęsti ir strateginius klausimus, jiems suteikus daugiau savarankiškų funkcijų, kita vertus, decentralizaciją derėtų pradėti nuo valstybinio lygmens, nes čia sukonzentruota valdymo galia, ir tik tuomet nuosekliai pereiti prie žemesnės valdymo grandies decentralizavimo. Minėtoje koncepcijoje numatoma ir daugiau teisių seniūnijoms. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo ankstesnėje redakcijoje [10], galiojusioje iki šio įstatymo naujosios redakcijos priėmimo [7], 4 straipsnio 2 dalyje buvo įtvirtinta kitokia subsidiarumo principo samprata: „Viešojo administravimo sistema

reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. reikalavimu, kad aukštesnėms institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos ar kiti asmenys“ [10], reiškianti sprendimų priėmimą žemiausioje valdymo grandyje, kai valdymo sistemos reformavimas grindžiamas sprendimų priėmimu „iš apačios į viršų“, tai yra žemiausios valdymo grandies subjekto pirmumo teise savarankiškai spręsti vietos problemas arba jų sprendimą (nepajėgiant susitvarkyti) perduoti aukštesnio lygmens institucijoms. Atsižvelgiant į šį principą visa valstybės viešojo valdymo reforma buvo grindžiama funkcijų įgyvendinimu žemiausioje valdymo grandyje, kas atitiko pagrindinį visos ES siekį – sprendimus priimti kaip galima arčiau piliečių, į vietos problemų sprendimą įtraukiant visus suinteresuotus asmenis. 2007 m. sausio 1 d. įsigaliojusioje naujoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje [7] įtvirtintas subsidiarumo principo apibrėžimas, nors ir atitinka ES sutarties 5 straipsnio nuostatas, tačiau neperkelia ES sutarties preambulėje įtvirtintos subsidiarumo principo sampratos – sprendimus priimti arčiau piliečio [11, p. 17], todėl nėra pakankamai aiškus ir gali būti skirtingai interpretuojamas. Tikslinga Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme apibrėžtą subsidiarumo principo terminą papildyti ankstesnėje šio įstatymo redakcijoje įtvirtinta subsidiarumo samprata, nustatančia viešojo administravimo sistemos reformą vykdyti vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. reikalavimu nepriskirti aukštesnio valdymo lygmens institucijoms funkcijų, kurias gali atlikti žemesnės valdymo grandies institucijos ar kiti asmenys. Šios subsidiarumo principu pagrįstos valdymo reformos kryptys prisidėtų prie aiškesnio subsidiarumo principo sampratos suvokimo ir veiksmingesnio jo taikymo valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemose, subsidiarumo principo taikymą suvokiant kaip sprendimų priėmimą žemiausioje valdymo grandyje, tai yra žemiausios valdymo grandies subjekto pirmumo teisę savarankiškai spręsti vietos klausimus. Šias subsidiarumo principu grindžiamas nuostatas bandyta įtvirtinti įstatymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose siekiant decentralizuoti ir demokratizuoti Lietuvos valstybės valdymo institucinę sistemą, paskirstant valdymo galias skirtingo lygmens subjektams.

### **Subsidiarumo principo taikymo praktika**

Subsidiarumo kaip recepcinio (iš EB teisės perimto) principo Lietuvos nacionalinėje teisėje paskirtis – optimizuoti valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemas, padidinant asmens teisių įgyvendinimo ir jų apsaugos veiksmingumą. Šie tikslai pasiekiami: (1) decentralizacijos būdu – racionaliai paskirsčius įgaliojimus skirtingo valdymo lygmens (valstybės ir savivaldos) institucijoms; (2) dekoncentracijos būdu – dalį įgaliojimų perdavus institucijų pavaldume ar jų reguliavimo srityje esantiems subjektams (valstybės ar savivaldybės įsteigtai institucijai, įstaigai, įmonei), kontroliuojant perduotų funkcijų įgyvendinimą; (3) valdymo demokratizavimo priemonėmis – į sprendimų priėmimą įtraukus visuomenę (vietos veiklos grupes, asociacijas, bendruomenes), kas prisidėtų prie vietos iniciatyvų plėtros ir pilietinės visuomenės ugdymo.

Subsidiarumo principo taikymas valstybės organizacijoje paprastai siejamas su funkcijų valdyme dalyvaujantiems subjektams paskirstymu. Unitarinėje valstybėje (šiuo atveju ir Lietuvoje) šis funkcijų paskirstymas gali būti vykdomas decentralizavimo ir dekoncentravimo būdu. Tiek vienu, tiek kitu atveju siekiama didesnio valdymo sistemos demokratizavimo, kad sprendimai būtų priimami kiek galima arčiau problemos sprendimo reikalaujančio lygmens. Todėl kyla poreikis valstybės valdyme įtvirtinti kelių lygmenų valdymo sistemą. Centralizacijos laipsnis valstybėje yra itin aukštas, kai visos valstybės ir jos sudėtinių dalių valdymą (įskaitant ir vietos reikalų tvarkymą) organizuoja centrinės valdžios institucijos, vietos valdžia nerenkama, savivalda neegzistuoja. Dalinė centralizacija arba dalinė decentralizacija – kai valstybėje veikia kelių lygių administracinio-teritorinio suskirstymo sistema ir vienu (paprastai aukštesniu) valdymo lygiu valdymą organizuoja centrinė valdžia, kitu – teritorinės bendruomenės renkama vietos valdžia (pvz., Lietuvoje, Konstitucijos 123 str. pirma dalis [5, p. 155]). Decentralizacija suprantama kaip dalies centrinės valdžios įgaliojimų perdavimas į žemesnį valstybės valdymo lygmenį, arba kai valstybės teritoriniame vienetu gyventojai renka vietos ir / ar regiono valdžią, kuri turi teisę savarankiškai tvarkytis pagal įstatymus, leisti administracinius aktus. Decentralizuotoje unitarinėje valstybėje centrinės valdžios ir savivaldos institucijų funkcijos atribotos įstatymu. Kuo platesni įgaliojimai yra suteikti žemesnio valdymo lygmens institucijoms, tuo didesnis yra valstybės decentralizacijos laipsnis – daugiau galimybių priimant sprendimus atsižvelgti į vietos gyventojų poreikius arba pačią vietos bendruomenę įtraukti į sprendimų priėmimą. Decentralizuojant valdymą, funkcijos iš vieno lygmens perduodamos kito lygmens institucijoms. Unitarinėje valstybėje paprastai funkcijos iš centrinio valdymo subjekto perduoda žemesnio (regioninio ar vietos) lygmens valdymo subjektui, kuris jas įgyvendina atsižvelgdamas į konkrečios teritorijos gyventojų poreikius ir preferencijas. Pritaikius subsidiarumo principą atliktas valstybės valdymo sistemos decentralizavimas leidžia valstybei maksimaliai tenkinti skirtinguose regionuose ar vietovėse gyvenančių atskirų asmenų ar visuomenės grupių specifinius poreikius ir užtikrinti šių poreikių įvairovę. Decentralizacija skatina ekonominį efektyvumą, sudarydama palankias sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka skirtingų vartotojų prioritetus“ [12, p. 34].

Pažymėtina, kad valdymo sistemos decentralizavimas Lietuvoje daugiausia vykdomas centrinėms valstybės valdymo institucijoms įstatymu perduodant funkcijas vykdyti vietos savivaldybėms. Nors valstybinės funkcijos į vietos lygmenį perkeliamos laikinai ir bet kada valstybės institucijų gali būti susigrąžintos, tačiau pritaikius subsidiarumo principą atliktas valstybės valdymo sistemos decentralizavimas leidžia valstybei maksimaliai tenkinti skirtingus teritorijos gyventojų, atskirų asmenų ar visuomenės grupių specifinius poreikius ir užtikrinti šių poreikių įvairovę. Tuo atveju, kai teisės aktų nustatyta tvarka valstybės valdymo institucijų funkcijos yra perduodamos savivaldybėms, centrinės valdžios institucijos vykdo perduotų valstybinių funkcijų administracinę kontrolę. Visų (ne tik valstybinių) perduotų funkcijų įgyvendinimas yra subsidiarus, nes šių teisinių santykių dalyviai yra atsakingi už tinkamą jų įgyvendinimą. Funkcijas perdavusi institucija atsako už jų finansavimą ir įgyvendinimo kontrolę, perduotas funkcijas įgyvendinantis subjektas, – už jų įgyvendinimo organizavimą bei ataskaitos pateikimą funkcijas delegavusiai institucijai.

Tikslinių lėšų panaudojimo kontrolę valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti gali atlikti ir kiti administracinės teisės subjektai (pvz., Lietuvoje tai atlieka Valstybės kontrolė [13]).

Mokslinėje literatūroje „dekoncentracija – dalies valstybinių įgaliojimų perdavimas iš centro paskirtiems pareigūnams, taip pat to paties lygmens valdžios skaidymas“ [14, p. 13], „dekoncentravimas – tai teisės aktais pagrįstas funkcijų perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritorinio valdymo subjektams, neturintiems savivaldos teisių“ [15, p. 32]. Galima pritari šiam apibrėžimui, iš dalies jį patikslinus. Valdymo galių išskaidymas – jų perdavimas iš centrinio padalinio į teritorinį (iš centro į periferiją) gali būti vykdomas perduodant dalį įgaliojimų ne tik iš centrinių valstybės, bet ir iš centrinių savivaldybės valdymo subjektų teritoriniams valdymo (to paties lygmens) subjektams. Būtent toks funkcijų perdavimas ir buvo įvykdytas Lietuvos žemės ūkio sektoriuje 2006 m., kai valstybinių, perduotų savivaldybėms, žemės ūkio funkcijų įgyvendinimas savivaldybėse buvo dekoncentruotas – valstybinės funkcijos, kurias vykdė savivaldybių administracijų centriniai padaliniai (žemės ūkio skyriai), buvo perduotos vykdyti savivaldybių administracijų teritoriniams padaliniams (seniūnijoms). Tokiu būdu į valdymo sistemą implikavus subsidiarumo principą, norimas rezultatas buvo pasiektas – išplėtotas institucijų tinklas paslaugas teikti arčiau žmonių.

Lietuvoje, vadovaujantis subsidiarumo principu ir siekiant pertvarkyti valstybės valdymo institucinę sistemą, buvo priimtas ne vienas teisės aktas, parengta ne viena valdymo reformos koncepcija ir krašto subalansuotos plėtros strategija [16]. Pavyzdžiui, siekiant įgyvendinti Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinto subsidiarumo principo taikymą, buvo priimta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategija [17], kurioje atskirose viešojo administravimo plėtros srityse numatytos priemonės, kaip racionaliau paskirstyti funkcijas tarp valstybinio ir nevyriausybinių sektorių, skatinant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę, rūpintis geresnio reglamentavimo principų taikymu, tęsti viešojo administravimo humanizavimą ir administracinės naštos piliečiams mažinimą, užkirsti kelią korupcijai valdžios institucijose. Iš čia numatytų priemonių įvairiose valstybės ir savivaldybių institucijose buvo įdiegtas vieno langelio principas, taip pat, pakeitus teisės aktus, sumažinta administracinė našta piliečiams (pvz., iš piliečių nereikalaujama teikti duomenis institucijoms, jei šiuos duomenis jos gali gauti iš kitų viešosios teisės subjektų arba kai duomenys yra informacinėse sistemose (registruose ir kt.). Plėtojant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę, įstatymuose ar kituose teisės aktuose įtvirtinta valstybės ir savivaldybių institucijų pareiga priimant sprendimus tartis su socialiniais partneriais (atskirų sričių asociacijomis), juos įtraukiant į darbo grupes ir pan.

Taip pat buvo priimta ir kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, kurioje, be kitų, buvo nustatyti tokie tikslai: „7.1. atskirti skirtingų valdymo lygių viešojo administravimo subjektų funkcijas ir padalyti jų įgaliojimus remiantis nacionalinių interesų ir savivaldos principų derinimu; 7.2. tobulinti valdymą – jį dekoncentruoti ir decentralizuoti; 7.3. nustatyti optimalius centrinio valdymo institucijų, apskrityse veikiančių institucijų ir savivaldybių institucijų ryšius. 8. Kad būtų pasiekti šios Koncepcijos 7 punkte nurodyti tikslai, reikia tobulinti Lietuvos viešojo administravimo sistemą įvairiomis kryptimis ir atskirais etapais (dekon-

centruoti ir decentralizuoti taip pat ir centrinio valdymo institucijų vykdomas funkcijas), <...> 11. Viešojo administravimo sistemos tobulinimas vykdomas remiantis subsidiarumo principu: aukštesnio valdymo lygio viešojo administravimo subjektams vykdomo funkcija perduodama tuomet, jeigu ją neracionaliai (neekonomiškai, neefektyviai, nerezultatyviai, nekokybiškai) vykdo žemesnio valdymo lygio viešojo administravimo subjektai. <...>“ [18]. Tiek tikslai, tiek uždaviniai Konceptijoje yra aiškiai apibrėžti. Numatyti ir šios Konceptijos įgyvendinimo etapai: „13.1. Pirmasis etapas – kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimas, decentralizavimas ir kai kurių valstybinių funkcijų persikirstymas – 2003–2004 metai. 13.2. Antrasis etapas – kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimas, atsakomybės už kai kurių funkcijų vykdymą persikirstymas tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių bei apskrities valdymo demokratizavimas – nuo 2005 m. liepos 1 dienos. 13.3. Trečiasis etapas – tolesnis apskrities valdymo demokratizavimas – terminas priklausys nuo antrojo etapo rezultatų“ [18]. Deja, tik nedaugelis šios koncepcijos nuostatų buvo įgyvendinta. Pavyzdžiui, 6.3. punktas, kuriame numatyti tikslai „2001 metų pabaigoje pasirinktas dalinis pertvarkymo būdas: remiantis subsidiarumo principu, dalį apskrities viršininko įgaliojimų, kuriuos vykdė jau esantys savivaldybėse apskrities viršininko administracijos teritoriniai padaliniai, perduoti vykdyti savivaldybėms. Įstatymais nuo 2002 m. sausio 1 d. savivaldybėms iš apskričių viršininkų administracijų perduota vykdyti dalies statybos leidimų išdavimo funkcija (Lietuvos Respublikos statybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas (*Valstybės žinios*, 2001, Nr. 101-3598), nuo 2002 m. balandžio 1 d. – kai kurios funkcijos žemės ūkio srityje (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 17, 19, 21 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas (*Valstybės žinios*, 2001, Nr. 110-3984), Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymas (*Valstybės žinios*, 2001, Nr. 112-4088)“ [18] iš esmės buvo įgyvendinti. Pažymėtina, kad šios koncepcijos įgyvendinimo etapai būdavo nuolat nukeliami pakeičiant Vyriausybės nutarimą, o Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. birželio 25 d. Nr. 660 nutarimu visi Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai, susiję su kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija ir jos įgyvendinimo etapais buvo pripažinti netekusiais galios [19]. Kadangi atsisakyta valdymo sistemos decentralizavimą ir dekoncentravimą nustačiusio dokumento, 2009 m. liepos 1 d. panaikintų apskričių viršininkų administracijų funkcijos vėl grąžintos valstybės centrinio valdymo subjektams, taip ir neperdavus jų savivaldybėms.

Derėtų pateikti dar vieną su valdymo centralizavimu susijusį pavyzdį. Atsižvelgiant į tai, kad žemės klausimai visais laikais buvo ir yra aktualūs, subsidiarumo principo taikymo kontekste į šios srities administravimą derėtų pažvelgti atidžiau. Pavyzdžiui, panaikinus apskričių viršininkų administracijas, iš esmės visos jų vykdytos žemės funkcijos (valstybinės žemės valdymo, žemės grąžinimo, piliečių skundų nagrinėjimo ir kt.) buvo perduotos Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo [20] 26 straipsnį už žemės ūkio sritį yra atsakingas Žemės ūkio ministras, todėl perduodant dalį administravimo funkcijų vykdyti ministerijos pavaldume ar jos reguliavimo srityje veikiančiai institucijai, jų įgyvendinimo kontrolę privalo užtikrinti



funkcijas perdavęs subjektas. Deja, teisinis reguliavimas, įtvirtintas kituose teisės aktuose (pvz., Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatyme [21], Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatuose [22]), šiai tarnybai priskiria ne tik dalyvavimą formuojant politiką (rengti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus), bet ir šios politikos (teisės aktų) įgyvendinimą (administracines funkcijas), taip pat teisės aktų įgyvendinimo kontrolę. Nors bendrieji viešojo valdymo principai draudžia politikos formavimo (nors ir dalinį), administravimo ir kontrolės funkcijų sujungimą, tačiau toks teisinis reguliavimas Lietuvoje veikia ne pirmą dešimtmetį. Apskričių funkcijų perdavimas Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos tik dar labiau padidino įgaliojimų koncentraciją. Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos pagal jos veiklą reglamentuojančius Nuostatus dalyvauja formuojant ir įgyvendina valstybės politiką, žemės tvarkymo ir administravimo, žemės reformos, žemėtvarkos planavimo, nekilnojamojo turto kadastro, apskaitos, geodezijos, kartografijos, valstybinių georeferencinių erdvinį duomenų rinkinių rengimo bei Lietuvos erdvinės informacijos infrastruktūros kūrimo srityse. Jai taip pat pavesta vykdyti valstybinės žemės grąžinimą, sklypų pardavimą, perdavimą, neatlygintą jų naudojimą, išnuomojimą bei kitas Nuostatuose įtvirtintas ne mažiau svarbias funkcijas, susijusias su žemės tvarkymu, administravimu ir kontrolės įgyvendinimu. Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus pagal kompetenciją išleisti įsakymai ir kiti jais patvirtinti teisės aktai yra privalomi struktūriniais padaliniais, kitoms valstybės institucijoms, savivaldybėms, juridiniams bei fiziniams asmenims [22]. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo [21] 18 straipsnis suteikia šiai institucijai teisę administracine ir ikiteisminio ginčo tvarka nagrinėti asmenų skundus, kurie neabejotinai susiję su Nacionalinės žemės tarnybos administracinių funkcijų vykdymu žemės tvarkymo ir administravimo srityje. Ji taip pat atstovauja Vyriausybei, Žemės ūkio ministerijai visų lygių teismuose bylinėjantis su asmenimis, Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme svarstant Vyriausybės nutarimų neatitiktį Konstitucijai ir įstatymams bei valdymo institucijose derinant teisės aktų projektus ar taikant teisę, teikia išvadas teismams ir prokuratūrai (dėl viešojo intereso galimo pažeidimo), o pagal Vyriausiojo administracinio teismo suformuotą praktiką [23] skundas paliekamas nenagrinėtas, jei jo nenagrinėjo Nacionalinė žemės tarnyba (Žemės ūkio ministerijos skundo nagrinėjimas teismuose nėra pripažįstamas). Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, kad ginčams, kurie atsirado prieš priimant sprendimą dėl nuosavybės teisių atkūrimo, yra nustatyta išankstinė ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka. Kadangi Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas ir jį įgyvendinantis Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 29 d. nutarimas Nr. 1057 yra specialieji teisės aktai, palyginti su Žemės reformos įstatymu, nustatant ikiteisminę tvarka nagrinėjamų ginčų pobūdį ir ribas, būtina vadovautis specialiosiomis teisės normomis. Žemės reformos įstatymo 18 straipsnio 2 dalies normos šiais atvejais taikomos tiek, kiek jos nurodo institucijas, įgaliotas spręsti tokio pobūdžio ginčus, ir pačią ginčų nagrinėjimo tvarką. Pagal Žemės reformos įstatymo 18 straipsnio 2 dalį išankstinio ginčų sprendimo ne teisme tvarka skundus nagrinėja apskričių viršininkai ir Vyriausybės įgaliota institucija – Nacionalinė žemės tarnyba. Teismas taip pat pabrėžė, kad dėl ginčų, kilusių priėmus sprendimą dėl nuosavybės teisių atkūrimo, asmuo gali tiesiogiai su skundu kreiptis

į teismą (2003 m. birželio 23 d. nutartis byloje Nr. A8-406/2003 pagal trečiojo suinteresuoto asmens Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Miesto plėtros departamento apeliacinį skundą administracinėje byloje V. I. Andrejevskij, D. Stankevič, Vilniaus apskrities viršininke administracija, Vilniaus miesto savivaldybė) [23]. Kaip minėta, pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo [20] 26 straipsnį už žemės ūkio sritį yra atsakingas Žemės ūkio ministras, tačiau atsakyti piliečiams už beveik 20 metų besitęsiantį (moralės principus ir konstitucines teises pažeidžiantį) žemės gražinimą jam netenka, nes visą asmens teisių įgyvendinimo ir pažeistų teisių gynimo procesą kontroliuoja Nacionalinė žemės tarnyba, kuri ne tik rengia šią sritį reglamentuojančius teisės aktų projektus, bet ir juos įgyvendina, taip pat vykdo jų įgyvendinimo kontrolę. Manytina, tuo yra pažeidžiamas subsidiarumo (funkcijų atribojimo) principas, taip pat administravimo procesas, leidžiantis vienoje institucijoje sutelkti daliniopolitikos formavimo, jos įgyvendinimo ir kontrolės funkcijas.

Valdymo centralizavimo pavyzdžių, kurių viešajame sektoriuje nestokojama nei valstybės, nei savivaldos lygmeniu, būtų galima pateikti ir daugiau. Todėl yra pagrindas teigti, kad didėjantis centralizacijos laipsnis valstybės valdyme užkerta kelią demokratijos plėtrai ir pilietinės visuomenės formavimuisi, atitinkamai ir Lietuvos siekiui tapti vakarietiška valstybe, kurioje paisoma asmens teisių ir gerbiamas žmogaus orumas.

## Išvados

1. Subsidiarumo principas tampa svarbiu nacionalinės teisės metodologiniu principu, kuriuo vadovaujantis atribojami to paties ar skirtingo valdymo lygmes valdžios institucijų įgaliojimai, decentralizuojamas ir demokratizuojamas valstybės valdymas, įtvirtinama regioninė ir vietos savivalda. Subsidiarumo principas gali būti panaudotas ginant tiek centrinės valdžios prerogatyvas, tiek ir vietos interesus, o jo taikymo rezultatas – tai racionalus valdymo koncepcijos įtvirtinimas valstybės institucijų veikloje, kai įgaliojimų paskirstymas tarp skirtingų valdymo lygmenų įgyvendinamas efektyviai vykdant institucijoms suteiktus įgaliojimus, siekiant, kad sprendimai būtų priimami ne tik aukščiausiu valdymo lygiu, bet į jų priėmimą būtų įtraukiama ir vietos bendruomenė.

2. Iš pateiktos teisinio reglamentavimo analizės matyti, kad subsidiarumo principas kaip recepcinis ES teisės principas, nors ir yra inkorporuotas į nacionalinę teisės sistemą (jo sąvoka įtvirtinta Viešojo administravimo įstatyme ir kt. teisės aktuose), tačiau jo įgyvendinimo praktika nėra veiksminga. Subsidiarumo principas valstybės valdymo sistemai decentralizuoti ir dekoncentruoti yra taikomas nepakankamai efektyviai, nes nėra sukurtas subsidiarumo principo taikymo kontrolę užtikrinantis teisinis ir institucinis reguliavimas, todėl realus valstybės valdymo sistemos decentralizavimas nėra kontroliuojamas, o sprendimų priėmimas valstybėje vykdomas iš esmės piliečiams nedalyvaujant.

3. Tikslinga Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme apibrėžtą subsidiarumo principo terminą papildyti šiomis nuostatomis: „viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. reikalavimu, kad aukštesnio lyg-

mens institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesnio – regioninio lygmens ar vietos savivaldos institucijos“. Toks subsidiarumo principo apibrėžimas padėtų aiškiau suvokti subsidiarumo principą ir veiksmingiau jį taikyti valstybės valdymui ir vietos savivaldai, tai suprantant kaip žemiausios valdymo grandies – teritorinės savivaldybės – pirmumo teisę savarankiškai spręsti vietos klausimus, sprendimus priimant arčiau žmonių.

## Literatūra

1. Kondratienė V. *Subsidiarumo principas ir jo taikymas valstybės valdymui ir vietos savivaldai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: MRU, 2011.
2. Zarycki, T. Regional identity in the three polish Regions: Swietokrzyskie, Slaskie, Warminko-Mazurskievo ivod ships. Warszawa: Institute for Social Studies, Warsaw University. 2005.
3. Zimmermann-Steinhart P., Creating regional identities? Theoretical considerations. ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada 14-19 April 2005 (Societal Regionalism in Western and Eastern Europe).
4. Амплеева, А. Субсидиарность и демократия. Введение в тему. РАН. М.: ИНИОН, 1996.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
6. Kūris E. Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieška. *Teisė besikeičiančioje Europoje*. Law in the changing Europe, Le droit dans une Euroe En Changement. Liber Amicorum Pranas Kūris. Vilnius, 2008.
7. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945; nauja įstatymo redakcija, 2006, Nr. 77-2975.
8. Šimašius R. Teisėkūra ir teisės veiksmingumas. *Jurisprudencija*, 2004, T. 54(46), p. 62.
9. *Savivaldybių žinios*, 2007, Nr. 11(396), p. 3.
10. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.
11. Konvento dėl Europos ateities dokumentai. Sąsiuvinis Nr. 2. Vilnius, 2003.
12. Кондратене, В. Импликации принципа субсидиарности в государственном правлении. *Современные проблемы эффективности правового регулирования общественных отношений*. Сборник научных трудов под общей ред. О. А. Заячковского. Калининград, 2006.
13. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 5-1243.
14. Евдокимов, В. И, Старцев, Е. Ю. Местные органы власти. М., Спартак, 2001, с. 13.
15. Žilinskas G. Valstybės valdžios politinė-teritorinė organizacija ir jos formos. Kn. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 2001.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 61 -2804.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 69-2399.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „ Dėl kai kurių

- centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 61 -2804.
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 660 „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 79-3289.
  20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 43-772; nauja įstatymo redakcija, 1998, Nr. 41(1)-1131, 2000, Nr. 92-2843, 2002, Nr. 41-1527, 2003, Nr. 10-342, 2006, Nr. 17-596.
  21. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 24-635; nauja įstatymo redakcija, 1997, Nr.69-1735; 2010, Nr. 72-3618.
  22. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. birželio 29 d. įsakymas Nr. 3D-600 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 52-1852; 2008, Nr. 150-6122; 2010, Nr. 79-4091.
  23. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika. *Justitija*, 2003, Nr. 5 (47). [http://www.justitia.lt/magazine.php?open=zurnalai&-sub=straip-snis&straipsnio\\_id=768&zurnalas=Justitia&tem=Administracin%EB%20teis%EB.%20Administracinis%20procesas&zur\\_id=49\[2011-01-23\]](http://www.justitia.lt/magazine.php?open=zurnalai&-sub=straip-snis&straipsnio_id=768&zurnalas=Justitia&tem=Administracin%EB%20teis%EB.%20Administracinis%20procesas&zur_id=49[2011-01-23]).

Virginija Kondratienė

### **Application of the European Union law principle of subsidiarity to decentralise the state governance system of Lithuania**

Abstract

This paper focuses on the principle of subsidiarity, which is one of the key principles in the European Union law and which along with other principles essential for democratic political systems, such as the principles of federalism, regionalism, local self-government, proportionality, legal certainty etc., is recognised in the EU law as an effective method (and criteria) of State governance as this principle is the basis for separation and allocation of powers at different levels of governance. This allows bringing decision making closer to citizens, promotes democratic processes in the country, increases the openness of the public sector to the needs of the society, and contributes to better protection and implementation of human rights.

The work presents the analysis of national legislation which imposes the principle of subsidiarity, discusses the impact of the principle on the system of legal institutes, its use in the state governance and local self-government, analyses the practical problems of the application of this principle in the decentralisation and democratisation of state governance (distribution of powers to the governance entities). The principle of subsidiarity is used to defend the prerogatives of central governance and local community interests, and the result of its application is a rational consolidation of the management concept in the state organisation, when the allocation of institutional powers between different levels of governance is caused not by ambition of political governance but the effective exercise of powers conferred on the authorities in order to achieve that decisions are taken not only at the highest management level, but also that the local community is included in their making. It is important for Lithuania that during the application of the principle of subsidiarity in

the management system, the level of decision-making is adequate to the scale and complexity of the arising problem, so that the assignment of functions is based on the need and ability to implement them in a specific level of state management, and that the state management functions are based not only on the political will but also on the financial resources necessary for the implementation of the functions.

*Virginija Kondratienė* – Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos ir istorijos katedra, socialinių (teisės) mokslų daktarė.

E. paštas: [virginija.atp@gmail.com](mailto:virginija.atp@gmail.com)

*Virginija Kondratienė* – Doctor of Social (Law) Sciences, Department of Legal Philosophy and History, Mykolas Romeris University.

E-mail: [Viriginija.atp@gmail.com](mailto:Viriginija.atp@gmail.com)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. rugsėjo mėn., recenzuotas; parengtas spausdinti 2012 m. balandžio mėn.