

VIETOS SAVIVALDOS RAIDA LIETUVOJE 1990–2010 METAIS

Algirdas Astrauskas

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

***Anotacija.** Šiame straipsnyje, kurį sudaro dvi dalys, apibūdinami svarbiausi dabartiniu metu Lietuvoje egzistuojančios vietos savivaldos sistemos ir jos raidos per dvidešimt metų (1990–2010 m.) aspektai. Pirmoje dalyje rašoma apie vietos savivaldos teritorinį organizavimo pagrindą – valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą bei jos pertvarką, apibūdinama vietos savivaldos teisinė aplinka, jos formavimas (-is) ir reikšmė, kuriant demokratinę savivaldą Lietuvoje, parodoma vietos savivaldybės ir vietos savivaldos sąvokų apibrėžimų kaita.*

***Raktažodžiai:** valstybės teritorijos administracinis vienetas, vietos savivaldybė, vietos valdžia, vietos savivalda, vietos savivaldos teisinis reguliavimas.*

***Keywords:** administrative-territorial unit, municipality, local authority, local government, legal regulation of local government.*

Įvadas

Vietos savivalda turi daug „veidų“ (tiksliau – apibūdinimų, apibrėžimų, sampratų ir pan.): tai ir valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenei laiduota savivaldos teisė, tai ir valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas, tai ir teritorinių bendruomenių valdžia, kuri nėra tiesiogiai pavaldi valstybės valdžiai, tai ir vietinė viešojo administravimo sistema, funkcionuojanti kitais nei valstybės valdžia teisiniais pagrindais, tai ir specifinė Valstybės Tautai priklausančio suvereniteto pasireiškimo forma ir t. t., ir t. t. Visi šie ir kiti vietos savivaldos apibūdinimai akivaizdžiai liudija, koks sudėtingas, įvairialypis, įdomus ir dėkingas moksliniam tyrinėjimui yra šis socialinis fenomenas. Jis pasižymi taip pat ir tuo, kad nėra stabilus – vietos savivalda kinta laikui bėgant ir, reaguodama į valstybės viešojo valdymo sistemos ir jos teisinės aplinkos pokyčius, prisitaiko prie jų.

Vietos savivalda Lietuvoje nėra naujiena – ji turi istorines šaknis, siekiančias pirmąją bendruomeninę santvarką (laukus ir laukininkus) ir viduramžius (magdebur-

ginius miestus), yra buvusi kelių formų (luominė valstiečių ir miestiečių savivalda bei neluominė vietos savivalda), gyvavusi ir okupacijos sąlygomis, ir laisvoje Lietuvoje (atkūrus Lietuvos nepriklausomybę), veikiama tiek vietos įstatymų (2009 m. pažymėtas 90 metų vietos savivaldos Lietuvoje jubiliejus (1919 m. spalio 10 d. buvo priimtas pirmasis Savivaldybių įstatymas), tiek ir tarptautinių dokumentų (1996 m. Lietuva ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją).

Per dvidešimt atkurtos nepriklausomybės metų vietos savivalda Lietuvoje patyrė ir tebepatiria daug įdomaus: išsivadavo iš centralizuotos valstybės valdymo sistemos gniaužtų, įgavo demokratinėms valstybėms būdingą išraiškos formą, stiprėjo ir plėtėsi, o dabartiniu metu – jos pažanga akivaizdžiai stabtelėjo.

Lietuvoje apie vietos savivaldą dabartiniu metu (nuo 1990 m. iki dabar) nemažai rašyta. Romas Stačiokas, Gintaras Žilinskas, Egidijus Kūris, Kęstutis Jankauskas, Saulė Vidrinskaitė, Egidijus Šileikis, Audrius Bakaveckas, Kęstutis Lapinskas, Stasys Kropas, Jurgita Mačiulytė, Petras Ragauskas, Agota Raišienė ir nemažas skaičius kitų mokslininkų tyrinėjo ir vertino vietos savivaldos Lietuvoje reiškinį apskritai ir / ar atskirus jo aspektus. Vis dėlto mokslinių darbų (monografijų, straipsnių ir kt.), kuriuose būtų sistemiškai analizuojama vietos savivaldos sistema ir jos raida Lietuvoje, dar labai trūksta.

Siekiant bent iš dalies pašalinti šią spragą, parengtas šis dviejų dalių straipsnis. Pirmosios straipsnio dalies tikslas – remiantis autoriaus per dvidešimt metų sukauptomis žiniomis ir patirtimi, taikant sisteminių tyrimo būdą, supažindinti su kai kuriais svarbiausiais vietos savivaldos ir jos raidos Lietuvoje laikotarpiu nuo 1990 m. kovo 11 d. iki šių dienų aspektais ir konkrečiai su:

- 1) vietos savivaldos teritorinio pagrindo – valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos – kaita per 20 metų,
- 2) vietos savivaldos vieta viešojo valdymo sistemoje, vietos savivaldybių ir valstybės valdžios santykių pobūdžiu,
- 3) vietos savivaldos teisine aplinka ir jos kaita per 20 metų,
- 4) svarbiausių sąvokų – *vietos savivaldybė ir vietos savivalda* – apibrėžimais ir jų kaita per 20 metų.

1. Valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema

1990 m. nepriklausomybę atkūrusi Lietuva paveldėjo iš sovietinio laikotarpio valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą, kuri buvo pritaikyta centralizuotam komandiniam valdymui (pasižymėjo dideliu santykinai smulkių administracinių teritorinių vienetų ir jų kategorijų skaičiumi), bet nelabai tiko demokratiniams pagrindais besitvarkančiai valstybei [13]. Vis dėlto dėl gausos kitų reformų, kurios nuo 1990 m. pradėtos vykdyti įvairiose visuomenės gyvenimo srityse, valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos pertvarka Lietuvoje kiek užtruko. Nors darbo grupė pasiūlymams dėl administracinės teritorinės reformos parengti Vyriausybės nutarimu buvo sudaryta dar 1990 m. pirmąjį pusmetį, tačiau realių pokyčių teko laukti net penkerius metus. Tik 1994 m. viduryje Seimas priėmė specialų įstatymą, o 1995 m. pra-

dėtas įgyvendinti administracinės teritorinės reformos pirmasis etapas. Vėliau, nuo 1998 m., reikalai ėmė klostytis greičiau – buvo rengiami dokumentai administracinės teritorinės reformos antram etapui (jos pirmai ir antrai pakopoms) vykdyti ir jų pagrindu atliekami realūs darbai.

Vertinant per laikotarpį nuo 1995 m. iki 2010 m. šioje srityje įvykusius pasikeitimus teigtina, kad teritorinio valdymo Lietuvoje organizavimo pagrindas - valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema - pasikeitė gana smarkiai (žr. 1 pav.):

	1990–1995 m.		1995–2000 m.	2000–2010 m.
	Iš viso – 565		Iš viso – 66	Iš viso – 70
	Valstybė		Valstybė	Valstybė
		Aukštesnieji administraciniai vienetai	10 apskričių	10 apskričių
Antrasis lygis	12 miestų savivaldybių 46 raj. savivaldybės	Administraciniai vienetai – savivaldybės	56 savivaldybės 12 miestų savivaldybių 46 raj. savivaldybės	60 savivaldybių 7 miestų savivaldybės 43 raj. savivaldybės 10 savivaldybių
Pirmasis lygis	71 rajoninis miestas 14 miesto tipo gyvenvietių 413 apylinkių 12 jungtinių vienetų		Seniūnijos	Seniūnijos administruojamos teritorijos ≈ 530

Pastaba: oficialiai buvo nurodoma, kad Lietuvoje yra:

81 rajoninis miestas

22 miesto tipo gyvenvietės

423 apylinkės

1 paveikslas. Lietuvos Respublikos administracinių vienetų sistema 1990–2010 metais

- 1) 1995 m. įsteigta 10 naujų (iki tol tokių nebuvo) aukštesniųjų valstybės teritorijos administracinių vienetų – apskričių, atitinkančių NUTS III dydžio vienetams keliamus reikalavimus. Jie skirti vykdyti valstybinio administravimo funkcijas, įgyvendinti nacionalinę regioninę politiką, įsisavinti Europos Sąjungos struktūrinių fondų bei kitų finansinių instrumentų paramą (apie juos rašoma toliau);
- 2) 1995 m. panaikinti visi 510 pirmojo lygio („smulkūs“) valstybės teritorijos administraciniai vienetai (rajoniniai miestai, miesto tipo gyvenvietės, apylinkės, „jungtiniai“ vienetai), o jų vietoj vietos savivaldybių taryboms leista savivaldybių teritorijas padalyti į teritorinius darinius ir juose įkurdinti vietos savivaldybių administracijų struktūrinius teritorinius padalinius (šie padaliniai nuo 2000 m. vadinami seniūnijomis), jų paskirtis – seniūnijos administruojamoje teritorijos gyventojams teikti administracines ir / ar viešąsias paslaugas;

- 3) pakeistas valstybės teritorijos administracinių vienetų –savivaldybių – sudarymo principas: atsisakyta savivaldybių sudarymo pagal gyvenamosios vietovės tipą. Žemesnysis valstybės teritorijos administracinis vienetas – savivaldybė – Lietuvoje nuo 1995 m. sudaromas, į vieną valstybės teritorijos administracinį vienetą sujungiant miestą – administracinį centrą – ir su juo įvairiais ryšiais integruotas kaimo ir / ar miesto gyvenamąsias vietas. Toks žemesniojo valstybės teritorijos administracinio vieneto sudarymo principas pasiteisino Lietuvoje, vykdant eksperimentą laikotarpiu iki 1990 m. (buvo vadinamieji „jungtiniai“ vienetai), dažnai taikytas ir kitose Vakarų Europos šalyse (pvz., Suomijoje), sudarant analogiško lygio administracinius-teritorinius vienetus. Šis principas leidžia išspręsti nemažai prieštaravimų, kylančių tarp greta viena kitos esančių dviejų savivaldybių, iš kurių viena žiedu apjuosia antrąją ir pastarojoje yra pirmosios savivaldybės valdžios institucijų būstinės, didžioji dalis administracines ir viešąsias paslaugas teikiančių organizacijų, svarbūs fizinės infrastruktūros objektai (vandens gręžiniai, sąvartynai ir pan.);
- 4) nuo 1995 m. vietos savivaldos teritorinio organizavimo Lietuvoje pagrindas – žemesniojo lygio valstybės teritorijos administraciniai vienetai (miestų savivaldybės, rajonų savivaldybės, savivaldybės) – yra santykinai dideli (1 lentelė), palyginti su analogiškų Lietuvai valstybių tokio lygio ir paskirties teritoriniais dariniais. Lietuvoje nuo 2000 m. yra tik 60 savivaldybių, 2/3 visų savivaldybių gyvena po 10–50 tūkst. gyventojų. Kitose analogiškose Lietuvai šalyse dominuoja savivaldybės su 1–10 tūkst. gyventojų. Tokia situacija Lietuvai suteikia pranašumą (savivaldybių finansinis pajėgumas yra santykinai didesnis), bet esti ir trūkumų (nukenčia vietos demokratijos kokybė, visada yra pretekstas siūlyti valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos pertvarkymus),

1 lentelė. Lietuvos ir kitų šalių žemiausio lygio valstybės teritorijos administracinių vienetų dydžiai

	Savivaldybės gyventojų skaičius	Lietuva (2008 m. vid. gyv. sk.)	Airija	Suomija	vedija	Estija	Latvija (iki 2009 06 01)
1	Iki 1 000	0	x	22	0	19	180
2	Nuo 1 000 iki 5 000	1	x	203	10	168	307
3	Nuo 5 000 iki 10 000	1	68	119	56	26	24
4	Nuo 10 000 iki 50 000	42	16	97	181	11	20
5	Nuo 50 000 iki 100 000	11	15	8	30	1	3
6	Daugiau kaip 100 000	5	15	6	11	2	2
7	Iš viso	60	114	455	288	227	536

(Sudaryta autoriaus)

- 5) nuo 1995 m. nuolat daugėja valstybiniam administravimui skirtų teritorijų, vadinamų „administravimo zonomis“ (didesnių / mažesnių nei apskritys), kurios sudaromos vienos valstybinės žinybos (ministerijos, Vyriausybės įstai-

gos, įstaigos prie ministerijos) funkcijoms vykdyti. Susidaro labai sudėtingas administravimo zonų tinklas (šalies teritorija dalijama į 4, 5, 8, 11 ar 48 administravimo zonų). Nėra aiškios valstybinės valdžios pozicijos, ar toks šalies teritorijos dalijimas ne tik į oficialius (įstatymo nustatytus) valstybės teritorijos administracinius vienetus (apskritis ir savivaldybes), bet ir į daug skirtingų administravimo zonų yra vertintinas teigiamai, ar neigiamai. Vis dėlto dėl apie apskritis susidariusių administracinių zonų „raibulių“ kyla klausimas, ar aukštesniųjų valstybės teritorijos administracinių vienetų skaičius (dydis) Lietuvoje yra optimalus?

Specifinė administravimo zona yra ir seniūnijų administruojama teritorija. Jų skaičius kinta (mat savivaldybės tarybai suteikta teisė pačiai nuspręsti, ar tokias administracines zonas sudaryti, ar ne, savo nuožiūra keisti jų skaičių ir dydį). Dabartiniu metu (2011 m.) jų buvo 552 vienetai. Šieje specifinėje administravimo zonoje veiklą vykdo savivaldybės administracijos teritorinis struktūrinis padalinys – seniūnija, kuriai vadovauja karjeros valstybės tarnautojo statusą turintis seniūnas.

Administracinė-teritorinė reforma Lietuvoje, rengta 1990–1994 m. ir pradėta vykdyti 1995 m., iki šiol nebaigta: iki galo nepasiekti nei šios reformos pirmojo (1995–1996 m.), nei antrojo etapo pirmosios pakopos (1999–2000 m.) tikslai. Tą rodo „žiedinių“ savivaldybių apie penkis didžiuosius Lietuvos miestus – Vilnių, Kauną, Šiaulius, Panevėžį ir Alytų – egzistavimas, santykinai didelių rajonų savivaldybių, kuriose gyvena po 30–50 tūkst. gyventojų, dominavimas. Nors Vyriausybė 2003 m. yra priėmusi specialų nutarimą ir apibrėžusi gaires, administracinės-teritorinės reformos antrojo etapo antroji pakopa („žiedinių“ savivaldybių pertvarkymas, naujų savivaldžių vienetų su 15 ir daugiau tūkst. gyventojų steigimas) nuolat atidėliojama, motyvuojant tuo, kad netikslinga (neracionalu) steigti naujas (mažesnes) savivaldybes, kurių finansinis pajėgumas būtų mažesnis nei vidutiniškai šalyje (tai rodo, kad steigiant naujus savivaldžius administracinius vienetus pirmenybė akivaizdžiai teikiama vienam iš dviejų, t. y. ekonominio tikslingumo principui).

Nuo 2008 m., išrinkus XI Lietuvos Respublikos Seimą ir sudarius XV šalies Vyriausybę, vėl pradėti kelti tikslai pertvarkyti nuo 1995 m. įsteigtus aukštesnius valstybės teritorijos administracinius vienetus – apskritis (pirmame etape – panaikinant kai kuriuos ten veiklą vykdančius teritorinio valstybinio administravimo subjektus, o nuo 2011–2013 m. panaikinant ir pačius valstybės teritorijos administracinius vienetus – apskritis, jų vietoj sudarant 3–5 vienetus, vadintinus „regionais“).

Apskritimis Lietuvoje (nuo 1995 m. iki šiol) vadinami valstybės teritorijos administraciniai vienetai, kurie:

- a) yra specialaus įstatymo įtvirtinti kaip *aukštesnieji* valstybės teritorijos administraciniai vienetai (apie aukštesniųjų valstybės teritorijos administracinių vienetų egzistavimą ir jų valdymo formą teigiama 1992 m. Tautos referendumu priimtoje šalies Konstitucijoje),
- b) yra sudaromi specialaus įstatymo ir juo vadovaujantis priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka (tame įstatyme yra pateiktas šio vieneto apibrėžimas (samprata), nustatytas šių vienetų skaičius ir nurodyti visų vienetų pavadinimai

- (įvardyti visi vienetai, vardus suteikiant pagal miesto – centro – pavadinimą), nurodyti naujų vienetų steigimo kriterijai, nustatyta šių vienetų sudarymo procedūra ir t. t.),
- c) yra tokio dydžio: vidutiniškai vienoje apskrityje gyvena 350 tūkst. gyventojų; dominuoja apskritys, kuriose gyvena 150–200 tūkst. gyventojų; palyginti su kitų analogiškų Lietuvai šalių šio lygio vienetais tai gana nedideli vienetai;
 - d) jie buvo sudaryti kaip „veiklos zona“ prefekto tipo teritoriniams valstybinio administravimo subjektams – apskričių viršininkams ir jų administracijoms, Vyriausybės atstovams ir jų tarnyboms, taip pat kai kurių ministerijų, įstaigų prie ministerijų teritorinėms įstaigoms veikti. Pagal šalies Konstituciją valdymą aukštesniuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka organizuoja Vyriausybė. Ši nuostata detalizuota Apskrities valdymo įstatyme, kuris nustato, kad valdymą apskrityse Vyriausybė organizuoja per ministerijas ir kitus jai atskaitingus valstybinio valdymo subjektus.

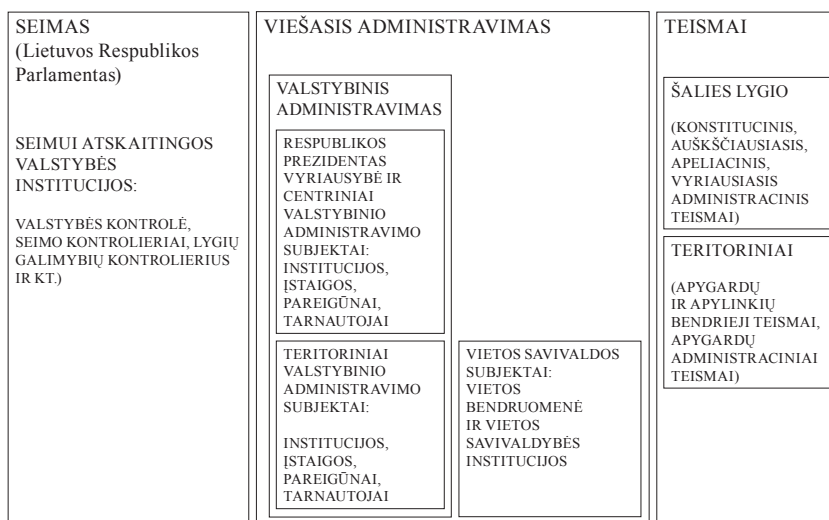
Kitas specialus įstatymas (Regionų plėtros įstatymas) apskritis yra įtvirtinęs ir kaip nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimo regionus, kuriuose įstatymu numatyta veiklą vykdo *regionų plėtros tarybos*. Šios tarybos nėra regionų gyventojų tiesiogiai renkamos valdžios (savivaldos) institucijos, bet yra sudarytos delegavimo būdu iš Vyriausybės sprendimu skiriamo Vidaus reikalų ministro pasiūlyto atstovo ir visų tos apskrities teritorijoje esančių savivaldybių merų bei tarybos narių. Jų skaičius nustatomas pagal kvotą. Regiono plėtros tarybą, kurios kompetencija nustatyta minėtame Regioninės plėtros įstatyme, aptarnauti patikėta Vidaus reikalų ministerijai (iki 2010 m. gruodžio 31 d. – Regioninės plėtros departamentui kaip Vidaus reikalų ministerijos administracijos padaliniiui, o nuo 2011 m. sausio 1 d. – Regioninės plėtros departamentui kaip įstaigai prie Vidaus reikalų ministerijos su teritoriniais filialais).

XV Lietuvos Respublikos Vyriausybė (vadovaujama A. Kubiliaus), įgyvendindama savo programą 2009 m. pavasarį parengė ir pateikė Seimui svarstyti įstatymo projektą, o pastarasis priėmė įstatymą, kuriuo nuo 2010 m. liepos 1 d. pripažinti netekusieji galios Apskrities valdymo ir jį keitusieji įstatymai, panaikintos apskričių viršininkų pareigybės bei likviduotos apskričių viršininkų administracijos (įstaigos). Šių prefekto tipo teritorinių valstybinio administravimo subjektų įgaliojimai (funkcijos) perduoti vietos savivaldybėms, ministerijoms arba nebebus daugiau vykdomi. Įvykdžius numatytus pertvarkymus, aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai – apskritys – vis dėlto nebuvo panaikinti. Vyriausybė apskričių valdymą ir toliau organizuoja per ministerijoms pavaldžius (atskaitingus) teritorinius padalinius ir kitus jai atskaitingus valdymo subjektus. XV Vyriausybės programoje numatyta ir nuo 2013 m. įsteigti (sudaryti) 3–5 regionus, skirtus planuoti ir administruoti nuo 2014 m. Lietuvai teksimą Europos Sąjungos struktūrinių fondų finansinę paramą. Juose veiklą turėtų vykdyti delegavimo būdu iš vietos savivaldybių atstovų sudarytos Regionų tarybos. Laikas parodys, ar šie sumanymai bus įgyvendinti

2. Vietos savivaldos vieta viešojo valdymo sistemoje. Valstybės valdžios ir vietos savivaldybių tarpusavio santykių pobūdis

Per dvidešimt atkurtos nepriklausomybės metų Lietuva nelengvai, bet sugebėjo centralizuotą valstybės valdymo sistemą (vietos savivaldybių institucijos ir įstaigos joje buvo tik valstybės valdžios ir valdymo organų sistemos sudėtinė dalis) transformuoti į demokratinę decentralizuotą ir dekoncentruotą viešojo valdymo sistemą [3] ir [4] (žr. 2 pav.), kurioje:

- a) viešąjį valdymą (viešąją valdžią) sudaro valstybės valdymas ir vietos (teritorinė) savivalda,
- b) vietos (teritorinė) savivalda – tai savaveiksmiškumo pagrindais veikianti viešojo administravimo sistema, tiesiogiai nepavaldi valstybės valdžios institucijoms [8],
- c) valstybės valdymas (tiksliau – valstybinis administravimas) yra dekoncentruotas: valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose (apskrityse ir savivaldybėse) ir administravimo zonose veiklą vykdo valstybinio vietos valdymo subjektai, priklausantys dviem tipams –prefekto tipo subjektams (pvz., Vyriausybės atstovas) ir dekoncentruotosios administracijos tipo subjektams (pvz., Policijos departamento teritorinės įstaigos, Mokesčių inspekcijos teritorinės įstaigos, darbo biržos teritorinės įstaigos ir kt.) [1] ir [2].



2 pav. Viešojo valdymo sistema Lietuvoje 2010 metais

Toliau teikiamos 2008 m. aktualios redakcijos Vietos savivaldos įstatymo [12] 52–55 straipsnių nuostatos, akivaizdžiai demonstruojančios, kokiais teisiniais pagrindais jau penkiolika metų yra grindžiami valstybės valdžios ir vietos savivaldybių tarpusavio santykiai:

„52 straipsnis. Savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis ir įstaigomis

1. Savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis ir įstaigomis grindžiami Konstitucija ir įstatymais.
2. Savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms.
3. Centriniai ir teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, svarstydami su vienos savivaldybės ar visų savivaldybių interesais susijusius klausimus, apie tai praneša atitinkamos savivaldybės merui ar Lietuvos savivaldybių asociacijai. Savivaldybės tarybos ar Lietuvos savivaldybių asociacijos valdymo organų raštu pateiktus siūlymus valstybinio administravimo subjektai išnagrinėja (įvertina) ir pateikia atsakymą.
4. Sprendimų dėl valstybės teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų pakeitimo projektai svarstomi su savivaldybėmis teisės aktų nustatyta tvarka.
5. Valstybė remia savivaldybių tarybų narių, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, mokymą.
6. Savivaldybės, planuodamos ir sprendamos visus su jomis tiesiogiai susijusius klausimus, prireikus gali gauti konsultacijų iš valstybės institucijų.
7. Rengiami ar svarstomi su savivaldybių veikla susiję įstatymų ir kitų teisės aktų projektai aptariami su atskiromis savivaldybėmis arba Lietuvos savivaldybių asociacija Seimo statuto ir Vyriausybės darbo reglamento, kitų valstybinio administravimo subjektų nustatyta tvarka.
8. Kasmet Vyriausybė ir Lietuvos savivaldybių asociacija Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo nurodytus rodiklius ir savivaldybių demografinių, socialinių ir kitų rodiklių pirminius statistinius duomenis svarsto pagal Vyriausybės patvirtintas šių rodiklių derinimo taisykles.
9. Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos interesams ir pozicijoms derinti šalių susitarimu sudaroma dvišalė komisija.

53 straipsnis. Savivaldybių atstovavimas

Vyriausybėje, kitose valstybės institucijose ir tarptautinėse organizacijose bendriems savivaldybių interesams atstovauja Lietuvos savivaldybių asociacija.

54 straipsnis. Savivaldybių teisės ir jų apsauga

1. Savivaldybės dėl savo teisių pažeidimo, atsižvelgdamos į pažeidimo pobūdį, gali kreiptis į teismą. Savivaldybės vardu veikia savivaldybės institucijos pagal šiame ir kituose įstatymuose joms suteiktus įgaliojimus.
2. Savivaldybės tarybos sprendimai, neviršijantys tarybos kompetencijos, privalomi savivaldybės administracijai, visoms savivaldybės teritorijoje esančioms įstaigoms, įmonėms ir organizacijoms, gyventojams.
3. Valstybinio administravimo subjektams draudžiama savivaldybių įgaliojimus ir teises suvaržyti ar apriboti, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus.
4. Savivaldybės tarybos sprendimai dėl vietinių rinkliavų ir mokesčių, taip pat savivaldybės tarybos sprendimais patvirtintos taisyklės, už kurių pažeidimą įstatymai numato administracinę atsakomybę, galioja visoje savivaldybės teritorijoje ir jų laikytis privalo visos institucijos, įstaigos, įmonės ir gyventojai, taip pat į savivaldybės teritoriją atvykę kiti fiziniai ir juridiniai asmenys.

5. Savivaldybės turi teisę imtis visų teisėtų priemonių, kad būtų laikomasi savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir su jo įgyvendinimu susijusių reikalavimų.
6. Savivaldybės turi teisę pačios ir per Lietuvos savivaldybių asociaciją dalyvauti rengiant įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių vietos savivaldą ar nustatančių savivaldybių funkcijas, projektus, dėl parengtų projektų pareikšti savo siūlymus ir pastabas.

55 straipsnis. Savivaldybių veiklos priežiūra

1. Kaip savivaldybės laikosi įstatymų, kaip vykdo Vyriausybės sprendimus, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nustatyta tvarka prižiūri Vyriausybės skiriami valstybės pareigūnai – Vyriausybės atstovai.
2. Gyventojų skundus dėl savivaldybės pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai; jų įgaliojimai nustatyti Seimo kontrolierių įstatyme.
3. Savivaldybės institucijų ir valstybės tarnautojų aktai ar veiksmai, pažeidžiantys gyventojų, institucijų, įstaigų, įmonių ir organizacijų teises, gali būti skundžiami Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.
4. Savivaldybių funkcijos ir teisių apribojimai, kai skelbiama karo ir (ar) nepaprastoji padėtis, nustatoma specialiuose įstatymuose.“

3. Vietos savivaldos teisinė aplinka ir svarbių sąvokų apibrėžčių kaita

Lietuvoje, kaip šalyje, kuri priskirtina prie demokratinių šalių su kontinentine teisine sistema grupei, per dvidešimt metų sukurta vietos savivaldos teisinė aplinka (teisinė bazė), adekvati demokratinei valstybei ir kontinentinei teisei sistemai kelia-
miems reikalavimams (žr. 3 pav.):

- a) *Lietuva turi konstitucinius vietos savivaldos pagrindus*. Vietos savivaldai yra skirtas šalies Konstitucijos X skirsnis [7]. Vietos savivaldos teisė įstatymo nustatytą valstybės teritorijos administracinių vienetų nuolatinių gyventojų bendruomenėms Lietuvoje yra laiduota būtent šiuo teisės aktu.

1992 m. Tautos referendumu priimta šalies Konstitucija suvaidino lemiamą vaidmenį, pertvarkant daug centralizuotam valdymui būdingų bruožų išlaikiusią valstybės valdymo sistemą (kuri buvo iki 1995 metų) į demokratinę viešojo valdymo sistemą su adekvačia vieta, skirta vietos (teritorinei) savivaldai.

Per aštuoniolika metų (nuo 1992 m.) šalies Konstitucijoje nustatyti vietos savivaldos teisiniai pagrindai kito keturis kartus: 1996 m. du kartus ir 2002 m. – du kartus. Buvo keičiama savivaldybių tarybų kadencijos trukmė (nuo 2 iki 3 metų, vėliau nuo 3 iki 4 metų), nustatyti tam tikri reikalavimai asmenims dėl aktyviosios ir pasyvios rinkimų teisės įgyvendinimo (privalu būti atitinkamų administracinių-teritorinių vienetų *nuolatiniams* gyventojais, bet nebūtinai turėti Lietuvos pilietybę), suteikta teisė nuosavybėn įsigyti žemę. Ketinimai keisti Konstituciją ir įteisinti tiesioginius merų rinkimus 2008–2009 m. nebuvo sėkmingi;

- b) vietos savivaldybės organizacinės struktūros principinis modelis, vietos savivaldybių ir jų institucijų kompetencija (funkcijos, įgaliojimai), savivaldybių

veiklos ekonominiai pagrindai, jų teisinė apsauga ir kitos *svarbios nuostatos kompleksiskai reglamentuotos viename teisės akte – Vietos savivaldos įstatyme.*

Per dvidešimt metų Lietuvoje buvo priimti ir galiojo du Vietos savivaldos įstatymai, iš kurių pirmasis priimtas 1990 metų vasario 12 d., o antrasis - priimtas 1994 m. liepos mėnesį ir įsigaliojęs 1995 m. kovo mėnesį - ženkliai keistas net 3 kartus:

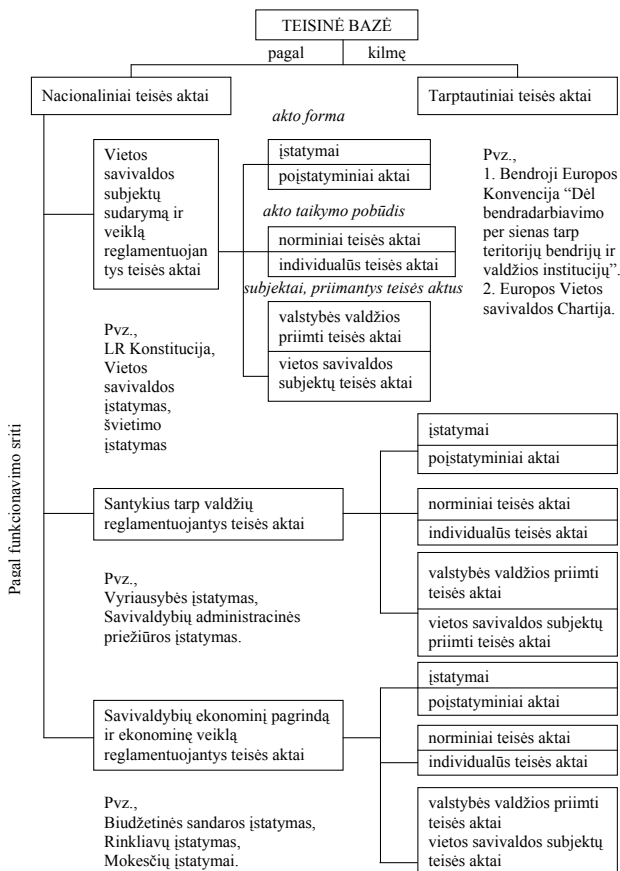
- 1990–1995 m. Vietos savivaldos pagrindų įstatymas (pirmasis įstatymas) [9],
- 1995–2000 m. Vietos savivaldos įstatymas (antrojo įstatymo pirmoji redakcija) [10],
- 2000–2008 m. Vietos savivaldos įstatymo (antrojo) antroji redakcija su svarbiais pakeitimais 2003 m. sausio 28 d) [11],
- nuo 2008 m. Vietos savivaldos įstatymo (antrojo) trečioji redakcija, tebegaliojanti ir šiuo metu [12].

Kiekvienas iš minėtų įstatymų (jų redakcijų) yra tarsi vietos savivaldos sistemos, egzistavusios tam tikru laikotarpiu, teisinis rėmas, naudotinas ir kaip pagrindas, atliekant vietos savivaldos sistemos Lietuvoje kaitos per dvidešimt metų mokslinę lyginamąją analizę.

- c) 1996 m. lapkričio mėnesį Respublikos Prezidento pasirašyta ir 1999 m. gegužės mėn. be išlygų Lietuvos Respublikos Seimo *ratifikuota Europos vietos savivaldos chartija* (toliau EVSCH) [5] ir [6], kaip ir šalies Konstitucija, kuriant Lietuvoje demokratinę vietos savivaldą suvaidino nemažiau svarbų vaidmenį. EVSCH nuostatos, perkeltos į nacionalinę teisę, lėmė radikalią beveik visų iki tol galiojusių ir vietos savivaldą reglamentavusių teisės aktų reviziją, buvo naudojama kaip neginčijamų nuostatų rinkinys, kuriant naujus teisės aktus.

2000–2001 m. Lietuvą aplankiusi Europos Tarybos Vietos ir regioninių valdžių kongreso (toliau – ET VRVK) ekspertų grupė padėtį įvertino patenkinamai, nors kai kurias pastabas bei pasiūlymus surašė į Rekomendaciją, kuri buvo patvirtinta 2001 m. birželio mėnesį kaip ET VRVK rekomendacija Nr. 87. Apie pažangą, tobulinant vietos savivaldos sistemą Lietuvoje, atsižvelgiant į Rekomendacijoje Nr. 87 nurodytus pasiūlymus ET VRVK-ą 2003 m. informavo tuometinis vidaus reikalų ministras J. Bernatonis;

- d) vietos savivaldos teisinė bazė per penkiolika metų tapo vieninga įvairaus lygmens teisės aktus apimančia sistema (žr. 3 pav.).



3 pav. Lietuvos vietos savivaldos teisinė bazė 2010 m.

Savivaldybėms ir jų bendriesiems interesams atstovaujantiai Savivaldybių asociacijai (1995 m. įsteigta specialiu įstatymu) sudarytos sąlygos dalyvauti valstybės valdžios teisės aktų teisėkūros procese (jų atstovai įtraukiami į teisės aktų projektų rengimo grupes, kurias sudaro Ministras Pirmininkas, ministrai, Seimo valdyba), dalyvauti teisės aktų projektų svarstymo procese (Vyriausybės darbo reglamente numatyta pareiga Vyriausybės nutarimų projektus teikti pastaboms ir Savivaldybių asociacijai; Seimo statutas numato galimybę savivaldybių atstovams dalyvauti Seimo komitetų posėdžiuose ir pan.).

4. Svarbios sąvokos ir jų apibrėžimų kaita

1990–2010 m. laikotarpiu priimtuose teisės aktuose ir kituose dokumentuose galima surasti ne vieną, bet kelis skirtingus vietos savivaldybės ir vietos savivaldos apibrėžimus. Šių sąvokų apibrėžimų kaitą rodo Vietos savivaldos įstatymai [4].

1990 m. priimtame Vietos savivaldos pagrindų įstatyme savivaldybės apibrėžimas atspindi savivaldybės kaip savivaldžios teritorinės žmonių bendruomenės (t. y. socialinio junginio) sampratą. Nuo 1995 m. iki šių dienų Vietos savivaldos įstatymuose (1994 m., 2000 m. ir 2008 m.) pateiktos sąvokos savivaldybę jau apibrėžia kaip savivaldų valstybės teritorijos administracinį vienetą (darinį, kurį sudaro trys tarpusavyje susiję elementai – 1) savivaldybės teritorija, 2) administracinio teritorinio vieneto nuolatiniai gyventojai, kuriems laiduota savivaldos teisė, ir 3) savivaldybės institucijos, vykdančios vietos valdžią bei viešojo administravimo funkcijas). Įdomu, kad garsiajame 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas vietos savivaldybę ir vėl apibūdino kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto žmonių bendruomenę, kuriai laiduota savivaldos teisė (tuo įtvirtindamas vietos savivaldybės kaip teritoriniu pagrindu organizuoto žmonių susivienijimo (korporacijos) sampratą). Tokia susidariusi situacija (vietos savivaldybės sąvokos apibrėžimų, įtvirtintų skirtingu laiku galiojančiuose įstatymuose, nuolatinė kaita, autoritetingos teisminės valdžios institucijos, kompetentingos aiškinti šalies Konstitucijos nuostatas, sugrįžimas prie pirmojo teorinio požiūrio į vietos savivaldybę) rodo, kad nėra vieno požiūrio į šį sudėtingą politinį socialinį fenomeną (4 pav.).

4 pav. Vietos savivaldybės apibrėžimai Lietuvos Respublikos teisės aktuose

Teisės aktas	Vietos savivaldybės apibrėžimas
Vietos savivaldos pagrindų įstatymas (1990-02-12)	Savivaldybė – tai administracinio-teritorinio vieneto gyventojų visuma su jų formuojamais valstybinės valdžios ir valdymo organais
Lietuvos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (1994-07-19) GALIOJA	Savivaldybė – tai Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jo gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos ir kitus įstatymus.
Vietos savivaldos įstatymas (red. 1994-07-07)	Savivaldybė – tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenei suteikta savivaldos teisė.
Vietos savivaldos įstatymas (red. 2000-10-12)	Savivaldybė – tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą.
LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas GALIOJA	Savivaldybė – tai įstatymu numatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenė, turinti Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę.

Teisės aktas	Vietos savivaldybės apibrėžimas
Vietos savivaldos įstatymas (red. 2008-09-15) GALIOJA	Savivaldybė – įstatymo numatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją bei kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo.

Panaši padėtis ir vartojant sąvoką „vietos savivalda“ bei jos apibrėžimus (5 pav.).

5 pav. Vietos savivaldos apibrėžimai Lietuvos Respublikos teisės aktuose

Teisės aktas	Vietos savivaldos apibrėžimas
Vietos savivaldos pagrindų įstatymas (1990-02-12)	Vietos savivalda – tai Respublikos administracinių-teritorinių vienetų gyventojų ir jiems atskaitingų vietos savivaldybės organų savarankiška veikla Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytoje ribose spręsti savo reikalus ir įgyvendinti priimtus sprendimus
Vietos savivaldos įstatymas (1994-07-07 red.)	Vietos savivalda – tai Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio vieneto gyventojų išrinktų vietos valdžios institucijų teisė ir reali galia pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus laisvai ir savarankiškai savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomenės reikalus ir tenkinti gyventojų poreikius
Vietos savivaldos įstatymas (2000-10-12 red.)	Vietos savivalda – valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės – teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytas vykdomąsias institucijas
LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas	Vietos savivalda – teritorinių bendruomenių savitvarka ir savaveiksmiškumas Vietos savivalda – savaveiksmiškumo pagrindais veikianti viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms Vietos savivalda – teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais
Vietos savivaldos įstatymas (red. 2008-09-15)	Vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto, kurio nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją

(Sudarė autorius)

Išvados

1. Per dvidešimt metų labai pasikeitė Lietuvos vietos savivaldos teritorinis organizavimo pagrindas (valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema), valstybės valdžios ir vietos savivaldybių tarpusavio santykiai įgavo naują pobūdį (atsisakyta tiesioginio valstybės valdžios ir vietos savivaldybių pavaldumo), sukurta demokratiškai valstybei ir šaliai su kontinentine teisine sistema būdinga vietos savivaldos teisinė aplinka (teisinė bazė), buvo kuriami ir nuolat tikslinami svarbiausių sąvokų (vietos savivaldybės ir vietos savivaldos) apibrėžimai.

2. Dabartiniu metu Lietuvoje funkcionuojanti vietos savivaldos sistema pasižymi tam tikrais privalumais: a) Lietuva turi konstitucinius vietos savivaldos pagrindus, b) savivaldos teisė teritorinėms bendruomenėms laiduota Konstitucija, c) Europos vietos savivaldos chartija ratifikuota be išlygų, d) nuo 1995 m. tarp valstybės valdžios ir savivaldybių institucijų nustatyti teisiniai santykiai atitinka demokratiškai valdymo sistemai keliamus reikalavimus.

3. Vis dėlto vietos savivaldos sistemai dar būdingi tam tikri trūkumai: a) iki galo neįvykdyta administracinė-teritorinė reforma (egzistuoja „žiedinės“ savivaldybės ir dominuoja didelės rajoninės savivaldybės), b) Lietuvoje egzistuoja tik vienpakopė vietos savivaldos sistema (yra tik 60 savivaldybių, 10 apskričių gyventojams savivaldos teisė nėra laiduota), o tai rodo neaukštą politinės decentralizacijos Lietuvoje lygį, c) egzistuoja nuolatinė svarbių sąvokų (pvz., vietos savivaldybė, vietos savivalda) apibrėžimų kaita.

4. Tai rodo, kad Lietuvoje būtina ir toliau sistemiškai ir nuosekliai tobulinti vietos savivaldos sistemą, siekiant, kad ji atitiktų šiuolaikinei demokratiškai valdymo sistemai keliamus aukštus reikalavimus.

Literatūra

1. Astrauskas A., Svetikas Ž. K. Valdymas Lietuvos Respublikos aukštesniuosiuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, 12: 9–24.
2. Astrauskas A., Baltušnikienė J. Savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, 14: 11–31.
3. Astrauskas A. Vietos savivaldos institucijų vieta viešojo valdymo sistemoje ir valdymo problemos Lietuvoje. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Monografija. Ats. red. prof. S. Puškorius. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, 203–215.
4. Astrauskas A. Teritorinė savivalda. *Viešasis valdymas*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, 214–237.
5. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 82-2418.
6. *Europos Vietos savivaldos chartija ir Lietuvos teisinė sistema*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Vilnius, 2000, 17–50.

7. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Oficialių dokumentų tekstai su pakeitimais ir papildymais iki 2010 m. kovo 1 d. Kaunas: UAB „Judex“.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 103-4605.
9. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 7-170.
10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.
11. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 91-2832.
12. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.
13. Žilinskas G. Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990–2000 m. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Monografija. Kaunas: Technologija, 2001, 194–223.

DEVELOPMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT IN LITHUANIA FROM 1990 TO 2010

Algirdas Astrauskas

Summary

The article reveals important aspects of current situation of local government and its development over 20 years (from 1990 to 2010): development and changes of the administrative division over past 20 years, the importance and place of the local government in the system of public government, as well as nature of relations between local government and state authorities over past 10 years. The article also deals with local government legal regulation and its changes over past 20 years and reveals the definition of local self-government and its basic changes.

From 2000 there are functioning just 60 municipalities (lower administrative unit of the territory of the State with the guaranteed right to self-government) in Lithuania and in the 2/3 of them lives from 10 to 50 thousands of citizens. This situation is estimated positively in terms of financial capacity but it reduces the capacity of local democracy as well. Despite all the efforts, the reform of administrative division is not completed and the aims of the first and the second stages of the reform are not reached.

The article propose that over past 20 years of the state independence, Lithuania managed to transform the centralized system of state government to decentralized and deconcentrated system of public government. Public government consists of state government and local government – the sub-system of public administration, which is functioning independently and not directly subordinated to state government.

Lithuania as continental legal system country, has created local government legislation in accordance with necessary requirements: Lithuania has constitutional basics of local government, the right to self-government is guaranteed by the Constitution,

The European Charter of Local Government was signed in 1996 and ratified in 1999 without reservations, all basic provisions of local government are regulated in the Law on Local Government.

Despite all those achievements the system of local government in Lithuania contains some weaknesses: the reform of administrative division and autonomy of local authorities is not completed, the system of local government is single-stage that refers to low degree of political decentralization in Lithuania, as well as competition of basic definitions (for example - municipality) in various legal acts.

Algirdas Astrauskas – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: algirdas.astrauskas@lrs.lt

Algirdas Astrauskas is an associated prof. of department of Public administration; Faculty of Politics and Management of Mykolas Romeris University.

E-mail: algirdas.astrauskas@lrs.lt

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