

KONSTITUCINIAI PAGRINDAI REGIONINEI SAVIVALDAI LIETUVOJE IR KITOSE VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS ŠALYSE: AR APSKRIČIŲ (REGIONŲ) REFORMA DETERMINUOJA KONSTITUCIJOS PATAISŲ POREIKĮ?

Kristina Grigienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 271 4546
Elektroninis paštas kristina.grigiene@mruni.eu

Pateikta 2011 m. kovo 31 d., parengta spausdinti 2011 m. gruodžio 13 d.

***Anotacija.** Europos integracijos kontekste, naujų regionų kaip savivaldžių politinių dalyvių pasirodymas būdingas tiek Vakarų, tiek Vidurio ir Rytų Europos valstybėms. Teritorinio valdymo tobulinimą įgyvendina ir Lietuva. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 m. veiklos programoje yra numatyta, kad bus naikinamos apskritys (aukštesnieji administraciniai vienetai – aut. past.), paliekami regionai ir jiems atstovaujanti regionų plėtros tarybos, kurios būtų sudaromos laikantis delegavimo principų iš savivaldybių tarybų narių. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją vietos savivalda yra įgyvendinama valstybės teritorijos administraciniame viename – savivaldybėje, o valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka organizuoja Vyriausybė. Todėl straipsnyje analizuojama, ar apskričių (regionų) reforma determinuoja konstitucijos pataisų poreikį? Kokia yra Vidurio ir Rytų Europos valstybių patirtis įtvirtinant regioninę savivaldą?*

***Reikšminiai žodžiai:** apskritis, regionas, aukštesnysis teritorinis administracinis vienetas, valdymo reforma, Konstitucijos pataisa.*

Įvadas

Nuo 1979-ųjų metų daugelis Vakarų Europos valstybių konsolidavo savivaldos valdžią didesniuose vienetuose. Tai buvo padaryta dėl veiksmingumo ir ekonomiškumo¹. Be to, kaip teigia Jirí Pehe, „tokia reforma turėjo sustiprinti demokratiją ir valdžią priartinti prie žmonių“². Nuo dešimtojo dešimtmečio vidurio Vidurio ir Rytų Europa taip pat tapo teritorinės administracinės reformos ir decentralizacijos laboratorija. Daugelis Vidurio ir Rytų Europos šalių pertvarkė savo viešojo valdymo regioninį lygmenį stojant į Europos Sąjungą. Europos Sąjungos valstybių narių regionai atstovauja Sąjungos institucijose ir dalyvauja Europos Sąjungos politikoje, tokioje kaip jos struktūriniai fondai. Todėl atrodo, kad valstybės kandidatės, siekdamos narystės Europos Sąjungoje, pertvarkė savo viešąjį administravimą ir pritaikė teritorinę-administracinę struktūrą prie Europos Sąjungos nustatytų reikalavimų³. Tačiau reikia pažymėti, kad Europos Sąjunga nereguliuoja valstybių narių regionų konstitucinio statuso, nes valstybės narės teisė nustatyti regionų formą, vaidmenį ir įgaliojimus yra šalies suvereniteto neatimama dalis. Europos Sąjungos institucijos nėra priėmusios privalomų taisyklių (*acquis communautaire*) dėl valstybės vidaus regionų, kaip aukštesniųjų teritorinių administracinių vienetų, teisinio statuso. Tačiau Europos Taryba pateikė valstybėms narėms Rekomendaciją dėl regioninės demokratijos sistemos⁴, kurioje, visų pirma, akcentuojama, kad regioninė valdžia yra teritorinės institucijos tarp centrinės valdžios ir vietos valdžios institucijų. Be to, jeigu regionų valdžios institucijos organizuojamos ir funkcionuoja remiantis savivaldos principu, tai turi būti pripažinta nacionalinės teisės aktu ir / arba tinkamai konstitucijos.

Tad straipsnyje nagrinėjama, kaip Europos integracijos procese vyksta regionų ir regioninės savivaldos institucionalizacija, *prima facie* Lietuvoje. Vietos valdymo reforma Lietuvoje trunka jau kelerius metus. Šį procesą vainikavo Apskritis valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas⁵, pagal kurį nuo 2010 m. liepos 1 d. panaikinta apskričių viršininkų institucija. Tačiau negalime teigti, jog apskričių (regionų) reforma užbaigta. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 m. veiklos programoje⁶ yra numatyta pertvarkyti Lietuvos teritorinę statistinę

- 1 Keating, M.; Ziller, J. *Study on the division of powers between the European Union, the Members States and Regional and Local Authorities*. Florence: European University Institute, 2008, p. 26.
- 2 Pehe, J. Consolidating Free Government in the New EU. *Journal of Democracy*. 2004, 15(1): 40.
- 3 Brusis, M. The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia. *East European Politics and Societies*. 2005, 19(2): 291–292.
- 4 Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy, MCL16(2009)11 / 03 November 2009 [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-03-21]. <<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16%282009%2911&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>>.
- 5 Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 87-3661.
- 6 Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 146-5870.

struktūrą ir suformuoti regionus, atitinkančius NUTS⁷ 2 lygį, kurių pagrindu bus planuojama ir administruojama ES struktūrinė parama. Be to, 2001 m. gegužės 30 d. Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongrese priimta 87-a rekomendacija dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje⁸.

Straipsnio tikslas – apžvelgus regionalizacijos procesą Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, išsiaiškinti ne tik kokie teritorinio valdymo pertvarkymai vykdomi Lietuvoje, bet ir kaip šie pokyčiai derinasi su Konstitucija, oficialiąja konstitucine vietos valdymo ir vietos savivaldos doktrina.

Teisės mokslinėje literatūroje šie klausimai nėra analizuoti arba aptarti tik fragmentiškai, tačiau plati mokslinė doktrina parengta viešojo administravimo specialistų⁹. Iš kitos pusės, pastarųjų darbuose apsiribojama tinkamiausio valdymo regioniniu lygmeniu paieškomis remiantis efektyvumo kriterijumi.

Rašant straipsnį taikyti teoriniai metodai (mokslinės literatūros analizė, sisteminiemas, vertinimas, apibendrinimas, aprašomasis) bei empirinis metodas – teismų praktikos analizė.

1. Regionai ir regioninė savivalda: Vidurio ir Rytų Europos valstybių patirtis

27 Europos Sąjungos valstybėse valdžia gali būti organizuojama keliomis pakopomis: 9 valstybės (Kipras, Estija, Suomija, Lietuva, Latvija, Liuksemburgas, Malta, Slovėnija, Bulgarija) turi vieno lygmens teritorinę savivaldą, 11 valstybių (Austrija, Airija, Danija, Olandija, Graikija, Portugalija, Slovakija, Čekija, Vengrija, Švedija, Rumunija) turi savivaldybės ir regioninį lygmenį, o 7 valstybės (Prancūzija, Italija, Ispanija, Lenkija, Vokietija, Belgija, D. Britanija) turi savivaldybės, tarpinį (sritis / provincija, grafystė / apygarda, departamentas) ir regioninį lygmenį.

Teritorinė savivalda Europos šalyse gerokai skiriasi dėl konstitucinio įtvirtinimo, šalies istorinės raidos ar valstybės dydžio, taip pat gyventojų skaičiaus. Tokiose didžiojoje unitarinėse valstybėse kaip Prancūzija, Lenkija savivalda yra visais trim lygmenimis.

- 7 Planavimo ir statistiniams tikslams visos ES valstybės narės yra padalytos į NUTS 1 regionus (kuriuose turi gyventi 3–7 mln. valstybės gyventojų), kurie savo ruožtu skirstomi į NUTS 2 regionus (juose turi gyventi 800 tūkst. –3 mln. valstybės gyventojų) ir NUTS 3 regionus (juose turi gyventi 150–800 tūkst. valstybės gyventojų). Jei įmanoma, administracinės struktūros naudojamos skirtingiems NUTS lygiams. Jeigu nėra administracinio sluoksnio tam tikru lygmeniu, dirbtiniai regionai sudaromi telkiant mažesnius administracinius regionus.
- 8 Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso 2001 m. gegužės 30 d. rekomendacija „Dėl Lietuvos vietos ir regionų demokratijos“ [interaktyvus]. 2001 [žiūrėta 2011-02-28]. <<http://www.lsa.lt/index.php?3607848962>>.
- 9 Žr.: Astrauskas, A. Vietos valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės. *Viešojo politika ir administravimas*. 2005, 12; Žilinskas, G. Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje. *Viešojo politika ir administravimas*. 2009, 27; Žilinskas, G. Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2010, 33; ir kt.

Regioninis lygmuo federacinėse valstybėse atitinka federacijos subjektus. Regioninė valdžia gali būti arba savivaldi (pvz., Portugalijoje, Danijoje ir kt.), arba turėti pasidalytą kompetenciją spręst bendravalstybinius klausimus, tokius kaip mokesčių nustatymas, konstitucinės reformos, įstatymų leidyba ar vykdomoji valdžia. Būtent federacinėse valstybėse regionai pasižymi tuo, kad įgyvendina tiek savivaldą, tiek ir pasidalytą kompetenciją. Tačiau valstybėse regionai skiriasi ne tik pagal turimus įgaliojimus, bet ir pagal formavimo tvarką. Vienur aukštesniuose administraciniuose vienetuose valdymas organizuojamas vietos gyventojų išrinktų pareigūnų, o kitur – centrinės valdžios paskirtų pareigūnų ar suformuotų institucijų. Todėl atitinkamai, aukštesnieji administraciniai vienetai gali būti arba savivaldūs, arba teritorijos dekoncentruotam valstybės valdymui įgyvendinti. Nors reikia pasakyti, kad yra ir tokių valstybių (Rumunija, Turkija), kuriose šalia vietos savivaldos aukštesniajame administraciniame vienete egzistuoja ir centrinės valdžios paskirti pareigūnai (prefektai).

Kad galėtume teigti, jog vietos savivalda yra demokratiška, ji visų pirma privalo reaguoti į vietos gyventojų poreikius. Tai įmanoma tik jeigu gyventojai tiesiogiai gali daryti įtaką svarbiausių vietos valdžios institucijų formavimui, t. y. vietos bendruomenė renka atstovaujamasias institucijas, kurios priima pačius svarbiausius sprendimus gyventojų interesais ir vardu. Tokia vietos savivalda, kaip ir tiesioginė demokratija, yra taip pat gyvybiškai svarbi.

Siekiant pateikti užsienio valstybių savivaldžių regionų institucionalizacijos patirtį, kurią būtų galima sugretinti su Lietuvos užsibrėžtais siekiais, pasirinktos kelios Vidurio ir Rytų Europos valstybės, turinčios vienos arba dviejų pakopų savivaldą bei esančios ES narėmis.

Kaip jau minėta, regionų teisinio statuso nustatymo klausimas yra valstybės vidaus reikalas. Todėl pirmiausiai reikia pasižiūrėti, ar regionams įtvirtinti, o juo labiau suteikti jiems savivaldą, yra konstitucinis pagrindas.

1.1. Dviejų pakopų teritorinė savivalda

Čekijos Konstitucijos¹⁰ pirmajame skyriuje („Pagrindinės nuostatos“) numatyta, kad savivaldiems teritoriniams vienetais yra garantuojama savivalda (8 str.). Tačiau iš šios nuostatos negalima spręsti apie teritorinių vienetų pakopų skaičių. Konstitucijos VII skyrius (99–105 str.) skirtas teritorinei savivaldai. 99 straipsnis skelbia, kad Čekijos Respublika padalyta į savivaldybes, kurios yra pagrindiniai savivaldūs teritoriniai vienetai (*obce*), ir regionus, kurie yra aukštesnieji savivaldūs teritoriniai vienetai (*vyšší územní samosprávné celky*). Kaip matome, Konstitucija įtvirtina dviejų pakopų teritorinę administracinę suskirstymą, tačiau, skirtingai nei Lietuvoje, aukštesniesiems teritoriniams vienetais *expressis verbis* laiduojama savivalda.

Čekijos savivaldūs teritoriniai vienetai yra piliečių teritorinės bendruomenės, kurios turi savivaldos teisę (100 str. 1 d.). Konstitucija įtvirtina, kad tiek savivaldybės, tiek ir savivaldūs regionai turi būti savarankiškai administruojami atstovaujamųjų institu-

10 The Constitution of the Czech Republic of 1992, as amended to Act No. 319/2009 [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-02-14]. <http://www.concourt.cz/view/czech_constitution>.

cijų, kurių nariai renkami slaptu balsavimu, visuotinių, lygių, tiesioginių rinkimų būdu (101 str. 1, 2 d., 102 str. 1 d.). Vykdomosios institucijos savivaldžiuose teritoriniuose vienetuose konstituciškai neįtvirtintos, todėl šis klausimas paliktas įstatymų leidėjo diskrecijai. Valstybė gali įsikišti į savivaldžių teritorinių vienetų veiklą tik tada, jeigu tai reikalinga teisei apsaugoti ir tik įstatymu nustatytu būdu (101 str. 4 d.).

1996 m. parengtas konstitucinis įstatymas¹¹, kurį parlamentas priėmė 1997 m. ir kuris įsigaliojo 2000 m. sausio 1 d. Pagal šį aktą, ne tik pakeisti Konstitucijos 99 ir 103 straipsniai, bet ir Čekija padalyta į 13 regionų (*kraje*) ir miestą-sostinę Prahą, kuri taip pat turi regiono statusą. Visi 14 regionų atitinka NUTS 3 lygį. Regionų susirinkimai renkami iš partijų sąrašų tiesioginiuose rinkimuose ketveriems metams proporcinge rinkimų sistema. Regiono susirinkimas kontroliuoja regiono biudžetą ir subsidijas savivaldybei, taip pat gali teikti įstatymų projektus Atstovų rūmams (žemesiems parlamento rūmams). Regiono valdyba – vykdomoji regiono institucija. Ji susideda iš pirmininko ir vicepirmininko, kuriuos kartu su kitais valdybos nariais renka regiono susirinkimas ketveriems metams iš regiono susirinkimo narių.

Iki regioninės reformos Čekija buvo padalyta į 73 rajonus (*okresy*), 3 statutinius miestus (*statutární města*), kurie turėjo rajono statusą, ir miestą-rajoną Prahą. Savo kaip valdžios statusą rajonai prarado po 2000 m. reformos. 2003 m. sausio mėn. savivaldybėms buvo išplėsta kompetencija ir jos perėmė daugelį buvusios rajonų valdžios įgaliojimų. Tačiau rajonai išliko kaip teritoriniai vienetai dekoncentruotam valstybės valdymui¹².

Gana panašūs pokyčiai vyko ir Slovakijoje. Čia taip pat teritorinės administracinės reformos imtasi dar 1996 m., o 1998 m. bei 1999 m. priimtose Konstitucijos¹³ pataisose, kuriomis bendruomenės (pagrindiniai savivaldūs teritoriniai vienetai) pakeistos savivaldybėmis (*obce*) ir nustatyta, kad ne tik savivaldybės, bet ir aukštesnieji teritoriniai vienetai (regionai) yra savivaldūs. Konstituciją papildžius 64a straipsniu, įtvirtinta nuostata, kad savivaldybė ir aukštesnysis teritorinis vienetas yra Slovakijos Respublikos nepriklausomi teritoriniai ir administraciniai vienetai, jungiantys asmenis, nuolat gyvenančius juose. Savivaldybės ir aukštesniojo teritorinio vieneto savarankiškumui ir nepriklausomumui užtikrinti įtvirtinta konstitucinė garantija, kad į jų veiklą valstybė gali įsikišti tik tokiais būdais, kurie nustatyti įstatymu (67 str. 3 d.). Priėmus Konstitucijos pataisas, 2001 m. priimti trys įstatymai, kuriais numatyta regionų įsteigimas, jų institucijų rinkimo tvarka ir kompetencijos jiems suteikimas¹⁴.

Nuo 2002 m. sausio 1 d. Slovakija yra padalyta į 8 savivaldžius regionus (*samosprávne kraje*), kurie Konstitucijoje įvardijami kaip „aukštesnieji teritoriniai vienetai“ (*vyššie územné celky*) bei, kaip ir Čekijos regionai, atitinka NUTS 3 lygį. Regiono

11 The Constitutional Act adopted by the Czech Republic Parliament of 3 December 1997 on the Creation of Higher Territorial Self-Governing Units (347/1997 Sb.) [interaktyvus]. 1997 [žiūrėta 2011-02-14]. <http://www.concourt.cz/clanek/regions_act>.

12 Keating, M.; Ziller, J., *supra* note 1, p. 90–91.

13 The Constitution of the Slovak Republic of 1992, as amended to Act No. 210/2006 [interaktyvus]. 1997 [žiūrėta 2011-02-15]. <<http://www.slovak-republic.org/constitution/#4>>.

14 Keating, M.; Ziller, J., *supra* note 1, p. 262.

susirinkimo nariai renkami ketveriems metams dviejų balsavimų sistema. Pirmininkas renkamas tiesiogiai taip pat ketveriems metams mažoritarine santykinės daugumos rinkimų sistema. Padedant įstaigai, atsakingai už administracinių paslaugų valdymą ir regiono organizavimą, pirmininkas reprezentuoja regioną. Be to, skirtingai nei Čekijoje, Konstitucija tiesiogiai nurodo, kad regiono pirmininkas yra vykdomoji valdžia aukštesniajame teritoriniame vienetė (69 str. 6 d.).

Slovakija taip pat yra padalyta į 79 rajonus (*okres*), kuriuose įgyvendinamas dekoncentruotas valstybės valdymas. Kiekviename iš jų veikia rajono tarnyba (*Orkesny úrad*), tačiau nuo 2004 m. sausio 1 d. šios tarnybos panaikintos ir pakeistos apskrities tarnybomis (*Obvodny úrad*), kurios atsakingos už keletą rajonų, be to, turi mažai įgaliojimų¹⁵, nors vis tiek priskiriamos dekoncentruotam valstybės valdymui.

1949 m. Vengrijos Konstitucijos¹⁶ IX skyriaus „Vietos valdymas“¹⁷ 41 straipsnyje numatyta, kad valstybės teritorija padalyta į sostinę (*főváros*), apskritis (*megyék*), miestus (*városok*) ir kaimus (*községek*). Sostinė (Budapeštas), kuri suskirstyta dar į 23 rajonus, yra nepriklausoma nuo bet kokios apskrities ir kartu su 19 apskričių sudaro NUTS 3 lygį. Konstitucija skelbia, kad teisę į vietos valdžią turi kaimo, miesto, sostinės ir apskrities rinkėjų bendruomenės. Vietos valdymas turi būti nepriklausomas ir demokratiškas rinkėjų bendruomenės vietos reikalų valdymas ir vietos viešosios valdžios funkcijų vykdymas, atsižvelgiant į gyventojų interesus (42 str.). Rinkėjai vietos valdymą įgyvendina per atstovaujамąją instituciją, kurią jie renka, ir per vietos referendumus (44 str. 1 d.).

Apskrities bei (miesto ir kaimo) savivaldybių¹⁸ tarybos (atstovaujamosios institucijos) renkamos tiesiogiai ketveriems metams proporcinė rinkimų sistema. Apskrities taryba ketveriems metams renka pirmininką, kuris yra jai atsakingas.

Vietos valdžios teisėtam įgaliojimų naudojimuisi suteikta teisminė apsauga, vietos valdžiai numatyta galimybė kreiptis net į Konstitucinį Teismą dėl savo teisių apsaugos. Be to, konstitucinis imperatyvas reikalauja, kad ne mažiau kaip dviejų trečdalių Parlamento narių balsų dauguma būtų priimtas įstatymas dėl vietos valdžios, o pagrindinės vietos valdžios teisės gali būti ribojamos įstatymu, kuris taip pat turi būti priimtas dviejų trečdalių balsų dauguma (43 str. 2 d. ir 44/CA str.).

Konstitucijoje, nors ir yra įtvirtinta dviejų pakopų vietos savivalda, tačiau nėra numatyti regionai, o juo labiau jiems nėra suteikta savivalda. Vengrijos vyriausybė dar tik ketina pakeisti savo (vidurinio) mezolygmens savivaldybes į didesnes regionų savivaldybes. Nors, kaip teigia Bende-Szabó¹⁹, „Vengrijoje apskritys, kaip mezolygmens

15 Keating, M.; Ziller, J., *supra* note 1, p. 262–263.

16 The Constitution of the Republic of Hungary (*Act XX of 1949 as revised and restated by Act XXXI of 1989*), as of 2 January 2011 [interaktyvus]. 2011 [žiūrėta 2011-02-18]. <<http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>>.

17 Vengrijos Konstitucijoje *vietos savivaldai* apibūdinti pasirinkta tekstinė išraiška *vietos valdymas*.

18 Kurios turi mažiau nei 10 tūkst. gyventojų. Tose savivaldybėse, kuriose yra daugiau nei 10 tūkst. gyventojų, pusė tarybos narių renkama vienmandatėse rinkimų apygardose, o kita pusė – pagal proporcinę rinkimų sistemą.

19 Baldersheim, H., *et. al. Local democracy in post-communist Europe*. Germany, 2003, p. 99.

savivaldybės, turi tokias senas ištakas mūsų istorijoje, kad nėra būtinybės ir praktinės reikšmės tai keisti“.

Vengrijoje nuo 1999 m. yra 7 statistiniai regionai (*tervezési-statisztikai régiók*) su regioninės plėtros tarybomis, kurios nėra renkamos tiesiogiai. Šie regionai atitinka NUTS 2 lygį. Pusę tarybos narių skiria centrinė valdžia, o kitą pusę – vietos valdžia regione. Apskritis tarybos pirmininkas *ex-officio* yra regioninės plėtros tarybos narys. Vykdomoji regioninės plėtros institucija skiriama centrinės valdžios. Taigi, Vengrijoje, kaip ir Lietuvoje, Rumunijoje ar keliuose kitose ES šalyse, statistiniai regionai sukurti norint gauti ES struktūrinių fondų lėšų. Tuo tarpu Čekija turi 8, o Slovakija – 4 grupes regionų (*oblasti*), kurie taip pat atitinka NUTS 2 lygį.

Nagrinėjamų valstybių konstitucijose nėra imperatyvo, jog aukštesniuose administraciniuose vienetuose įgyvendinamas dekoncentruotas valstybės valdymas, o juo labiau, kad už tokio valdymo organizavimą atsakinga vyriausybė ar valstybės vadovas. Priešingai, yra akcentuojama, kad aukštesniesiems administraciniams vienetams (regionams) suteikiama ir garantuojama savivalda arba, kaip Vengrijoje, net jei ir nėra savivaldžių regionų, tai bent įtvirtinama dviejų pakopų vietos savivalda.

Slovėnijos Konstitucijos²⁰ 9 straipsnyje numatyta, kad Slovėnijoje yra garantuojama vietos savivalda. Konstitucijos V skyriaus („Vietos savivalda“) 138 straipsnis detalizuoja, jog Slovėnijos gyventojai įgyvendina vietos savivaldą savivaldybėse ir kitose vietos bendruomenėse. Be to, miestai, remiantis įstatymo nustatytais sąlygomis ir procedūromis, gali įgyti miesto savivaldybės statusą ir įgyvendinti ne tik bendrąją kompetenciją, bet ir tam tikrus įgaliojimus, susijusius su valstybės vykdoma miestų plėtra (141 str.). Slovėnija yra padalyta į 199 savivaldybes (*obcine*) ir 11 miestų savivaldybių (*mestna občina*).

Nuo 1999 m. yra sukurta 12 regionų kaip statistinių vienetų (*statistična regije*), kurie atitinka NUTS 3 lygį. Nuo 2006 m. birželio mėn., kai buvo priimtos Konstitucijos pataisos²¹, regionams suteikta vietos savivalda. 2007 m. Vyriausybė pateikė pasiūlymą įsteigti 14 regionų, tačiau šis pasiūlymas 2008 m. birželio mėn. referendumu buvo atmestas.

Pagal Konstituciją regionai yra savivaldžios vietos bendruomenės, kurios valdo didesnės svarbos vietos reikalus ir tam tikrus regioninės reikšmės reikalus, įtvirtintus įstatyme. Regionai nustatomi įstatymu, jis taip pat apibrėžia jų teritoriją, centrą ir pavadinimą. Norint priimti tokį įstatymą, reikalinga Nacionalinio susirinkimo dviejų trečdalių narių balsų dauguma. Be to, tokio įstatymo priėmimo proceso metu turi būti užtikrintas savivaldybių dalyvavimas (143 str.). Nors Konstitucija suteikia savivaldą ir savivaldybėms, ir regionams, tačiau iki šiol realiai egzistuoja tik savivaldybės, o įstatymai, ins-

20 The Constitution of the Republic of Slovenia of 1991 [interaktyvus]. 1991 [žiūrėta 2011-02-22]. <<http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1#13>>.

21 The Constitutional Act Amending Articles 121, 140, and 143 of the Constitution of the Republic of Slovenia, which was adopted on 20 June 2006 and entered into force on 27 June 2006 [interaktyvus]. Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 68/06 [žiūrėta 2011-02-22]. <<http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1#13>>.

titucionalizuojantys regionus, dar tik rengiami. Be to, kaip ir Čekijoje bei Slovakijoje, statistiniais tikslais yra sudaryti NUTS 2 lygio regionai, kurių Slovėnijoje yra du.

Slovėnijos Konstitucijoje nieko nekalbama apie vietos bendruomenių atstovaujamos institucijų formavimą, o juo labiau apie vykdomųjų institucijų sudarymą. Tačiau remiantis Konstitucijos 43 straipsnio 3 dalimi, nustatančia, kad įstatymas turi įtvirtinti tokias sąlygas, kurios skatintų vyrų ir moterų lygias galimybes dalyvauti rinkimuose tiek į valstybinės valdžios, tiek ir į vietos bendruomenės valdžios institucijas, galima teigti, jog Konstitucija vis dėlto reikalauja, kad vietos bendruomenės institucijos būtų suformuotos demokratinių rinkimų būdu. Galutinai nuspręsti, kaip šį klausimą sureguliuoti įstatymu paliekama įstatymų leidėjo diskrecijai.

Slovėnijoje dekoncentruotam valstybės valdymui įgyvendinti yra 58 administraciniai vienetai (*upravne enote*), kuriems vadovauja viršininkai (*načelnik upravne enote*), skiriami vyriausybės. Kitaip tariant, egzistuoja prefekto tipo pareigūnas, įgyvendinantis bendrąjį valstybinį vietos valdymą. Analizuotų valstybių vietos valdymo klausimai reglamentuojami ordinarinio lygmens teisės aktais, kadangi konstitucijose *expressis verbis* nuostatų apie valstybinį vietos valdymą nėra.

Pagal Rumunijos Konstituciją²² teritoriniai administraciniai vienetai yra kaimai (*comune*), miestai (*orașe*) ir apskritys (*județe*) (3 str. 3 d.). Nedetalizuojama, ar jiems suteikiama savivaldos teisė. Tačiau skirtingai nei prieš tai aptartose valstybėse, Rumunijos Konstitucija tiesiogiai nurodo, kad viešas valdymas administraciniuose vienetuose turi remtis decentralizavimo, vietos savivaldos ir dekoncentravimo principais (120 str. 1 d.).

Remiantis Konstitucijos V skyriaus („Viešasis administravimas“) 2 dalies („Vietos viešasis administravimas“) nuostatomis, vis dėlto galima teigti, kad Rumunijoje yra įtvirtinta dviejų pakopų vietos savivalda, suteiktant ją kaimams ir miestams bei apskritims. Viešojo administravimo institucijos, per kurias kaimuose ir miestuose yra įgyvendinama vietos savivalda, yra vietos tarybos ir merai, kurie renkami pagal įstatymą. Vietos tarybos ir merai veikia kaip savarankiškos administracinės institucijos bei tvarko visuomenės reikalus kaimuose ir miestuose pagal įstatymą (121 str. 1, 2 d.). Tuo tarpu apskrities taryba yra viešojo administravimo institucija, koordinuojanti kaimų ir miestų tarybų veiklą, vykdant viešųjų paslaugų teikimą apskrities interesais. Apskrities taryba yra renkama ir turi veikti pagal įstatymą (122 str.). Be to, kiekvienoje apskrityje (ir Bukarešto savivaldybėje) Vyriausybė paskiria prefektą. Prefektas yra Vyriausybės atstovas vietos lygmeniu ir turi vadovauti ministerijų decentralizuotų viešųjų paslaugų teikimui ir kitoms centrinės viešosios valdžios institucijoms teritoriniuose administraciniuose vienetuose. Tarp prefektų ir vietos tarybų bei merų, taip pat apskričių tarybų ir jų pirmininkų nėra jokių pavaldumo santykių (123 str. 1, 2, 4 d.). Kitaip tariant, apskrityse pagal Konstituciją įgyvendinama tiek savivalda, tiek ir valstybinis vietos valdymas.

Rumunija suskirstyta į 41 apskritį²³, kurios atitinka NUTS 3 lygį ir kuriose yra renkamos apskričių tarybos ketveriems metams vadovaujantis proporcinį rinkimų principu iš partijų sąrašų. Tarybos pirmininkas skiriamas išrinktos tarybos narių. 1998 m.

22 The Constitution of Romania of 1991, as amended by the Law No. 429/2003 [interaktyvus]. 2003 [žiūrėta 2011-02-23]. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>.

23 Bukarešto savivaldybė kaip valstybės sostinė dėl savo ypatingo statuso priskiriama prie apskričių lygmens.

Rumunija taip pat suskirstyta į 8 statistinius regionus (*regiuni de dezvoltare*), kuriuose veikia regionų plėtros tarybos, sudarytos iš regionuose esančių savivaldybių atstovų bei apskričių tarybų pimininkų, apskričių prefektų. Regioninės plėtros vykdomoji institucija skiriama regioninės plėtros tarybos, t. y. pirmininkas bei vicepirmininkas renkami metams regioninės plėtros tarybos. Regioninė plėtra yra koordinuojama Nacionalinės regioninės plėtros tarybos, o įgyvendinama per regioninės plėtros agentūras²⁴. Rumunijoje, kaip ir Vengrijoje, kol kas dar tik ruošiamasi vidurinio lygmens savivaldybes (apskritis) pakeisti į regionų savivaldybes, o 8 statistiniai regionai, atitinkantys NUTS 2 lygį, įsteigti tik koordinuoti regioninę plėtrą bei asignavimus iš Europos struktūrinių fondų.

1.2. Vienos pakopos teritorinė savivalda

Bulgarijos Konstitucijos²⁵ 135 straipsnio 1 d. numatyta, kad Bulgarijos teritorija dalijama į savivaldybes (*obshtina*) ir apskritis (*oblasti*)²⁶. Taip pat yra konstitucinis imperatyvas, kad savivalda būtų įgyvendinama tik savivaldybėse kaip pagrindiniuose administraciniuose teritoriniuose vienetuose (136 str. 1 d.). Tuo tarpu apskritys yra teritoriniai administraciniai vienetai, atsakingi už regioninę politiką, valstybinio valdymo įgyvendinimą vietos lygiu, nacionalinių ir vietinių interesų suderinimą (142 str.). Apskritims, padedant apskrities administracijai, vadovauja apskričių gubernatoriai, kuriuos skiria Ministrų Taryba (143 str.). Nuo 1999 m. Bulgarija yra padalyta į 28 apskritis. Regioniniu lygmeniu planuojama įsteigti 6 savivaldžius regionus.

Latvijos Konstitucija²⁷ vienintelė iš nagrinėjamų valstybių konstitucijų grupės pasižymi tuo, kad joje nėra atskiro skyriaus vietos savivaldos klausimais, o juo labiau eksplicitiškai neįtvirtina vietos savivaldos. Taip suteikiamos plačios galimybės įstatymų leidėjui pasirenkant valstybės teritorinį administracinį suskirstymą, nusprendžiant kurioms pakopoms suteikti savivaldą ir pan. Tačiau vienas konstitucinis imperatyvas vis dėlto yra: Latvijos valstybės teritorija ribojama sienų, nustatytų tarptautinėmis sutartimis, susideda iš Vidžemės, Latgalės, Kuržemės ir Žiemgalės (3 str.). Todėl pripažįstami keturi kultūriniai, istoriniai regionai (*reģioni*) privalo būti nustatant teritorinį administracinį suskirstymą.

Latvijoje kol kas nėra tiesiogiai renkamos regioninės valdžios, tačiau, remiantis Regioninės plėtros įstatymu²⁸, Latvijos Ministrų kabinetas priėmė sprendimą²⁹ nuo 2009 m.

24 Žr. Keating, M.; Ziller, J., *supra* note 1, p. 254.; Hooghe, L.; Gary, M.; Schakel, A. H. *The Rise of Regional Authority. A comparative study of 42 democracies (1950-2006)*. New York: Routledge, 2009, p. 134.

25 The Constitution of the Republic of Bulgaria of 1991, amend. SG 85/26 SEP 2003, SG 18/25 FEB 2005, SG 27/31 MAR 2006, SG 78/26 SEP 2006 [interaktyvus]. 2006 [žiūrėta 2011-02-23]. <<http://www.parliament.bg/en/const>>.

26 Kartais literatūroje Bulgarijos apskritis įvardijamos kaip „regionai“.

27 The Constitution of the Republic of Latvia of 1992, as amended in 8 April 2009 [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-02-23]. <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>.

28 „Latvijas Republikas reģionālās attīstības likums“ ar grozījumiem, kas izsludināti līdz 2008. gada 2. decembrim [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2011-02-24]. <<http://www.raplm.gov.lv/PUB/index.php?id=52>>.

29 Latvijas Republikas Ministru Kabinets 2009. gada 5. maijs noteikumi nr. 39 „Noteikumi par plānošanas reģionu teritorijām“ [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-02-24]. <<http://www.raplm.gov.lv/pub/index.php?id=52>>.

liepos 1 d. įsteigti penkis (Vidžemės, Latgalės, Kuržemės, Žiemgalės ir Rygos) planavimo regionus (*plānošanas reģioni*), kurie atitinka NUTS 3 lygį. Tuo pačiu sprendimu Latvija taip pat pakeitė teritorinį administracinį suskirstymą iš dviejų pakopų savivaldos (26 rajonų (*districts*) ir savivaldybių) į vienos pakopos savivalą. Rajonai, kaip savivaldos lygmuo, panaikinti, o miestai (*pilsētas*), miestų kaimo vietovės (*pilsētu lauku teritorijas*) ir kaimai (*pagasti*) sujungti į 109 savivaldybes (*novadi*) bei 9 respublikinius miestus (*republikas pilsētas*) su savo miesto taryba ir administracija. Iki reformos rajonų tarybos nebuvo renkamos, bet jas formavo savivaldybių pirmininkai.

Planavimo regionų plėtros tarybos nariai renkami regiono savivaldybių visuotiniame vietos valdžios susirinkime. Plėtros tarybos pirmininkas renkamas planavimo regiono plėtros tarybos iš išrinktų tarybos narių (Latvijos Regioninė plėtros įstatymo 17 str.), o Nacionalinė regionų plėtros taryba sudaryta iš vienodo skaičiaus vyriausybinių institucijų atstovų ir planavimo regionų bei savivaldybių atstovų (15 str. 2 d.).

Estijos Konstitucijos³⁰ 155 straipsnis numato, kad vietos savivaldos vienetai yra kaimo savivaldybės (*vald*) ir miestai (*linn*). Taigi, jokiems kitiems administraciniams vienetais, *inter alia* regionams, nėra suteikiama savivalda. Valstybė taip pat yra padalyta į 15 apskričių (*maakonnad*), kurioms vadovauja vyriausybės penkeriems metams skiriami gubernatoriai (*maavanem*). Tačiau jie įgyvendina valstybinį vietos valdymą.

Taigi, Estija, kaip ir Latvija, Bulgarija, priskiriamos prie valstybių, turinčių vienos pakopos savivaldą. Iš dalies ir Slovėniją galime traktuoti kaip valstybę su vienos pakopos savivalda, tačiau tik *de facto*, nes *de jure* yra konstituciniai pagrindai formuoti dviejų pakopų vietos savivaldai. Tiek Estija, tiek ir Bulgarija, siekdamos suteikti regionams savivaldą, turėtų imtis konstitucijos pataisų, nes dabartiniai konstituciniai imperatyvai savivaldą garantuoja žemiausiems teritoriniams administraciniams vienetais. Tuo tarpu Latvijos, kaip minėta, vietos savivaldos konstituciniai pagrindai suteikia plačią diskreciją įstatymų leidėjui įtvirtinant kelių pakopų vietos savivaldą.

Valstybių, kuriose numatyta dviejų pakopų vietos savivalda, valstybinis vietos valdymas įgyvendinamas teritoriniuose vienetuose, mažesniuose nei regionai, tačiau didesniuose nei savivaldybės. Valstybių, kuriose įtvirtinta vienos pakopos vietos savivalda, valstybinis vietos valdymas yra kaip tarpinė grandis tarp vietos savivaldos subjektų ir centrinės valstybės valdžios.

Apžvelgus Vidurio ir Rytų Europos valstybes (ES nares), reikia pasižiūrėti, kokios apskričių (regionų) reformos vyksta Lietuvoje bei kokie konstituciniai pagrindai dviejų pakopų vietos savivaldai įtvirtinti.

2. Apskričių (regionų) reforma Lietuvoje

Lietuvos vietos savivaldos ir vietos valdymo konstituciniai pagrindai yra įtvirtinti ne tik Konstitucijos 10 ir 11 straipsniuose bei 67 straipsnio 17 punkte, bet ir patikslinti Konstitucijos X skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“. Pagal Konstituciją savivaldos

30 The Constitution of the Republic of Estonia of 1992 [interaktyvus]. 1992 [žiūrėta 2011-02-23]. <<http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>>.

teisė yra laiduojama tik savivaldybėms – žemutiniams teritoriniams administraciniais vienetams. Todėl Lietuva priskiriama prie valstybių, turinčių vienos pakopos savivaldą. Tačiau, be žemutinių (t. y. pirmosios pakopos) vienetų, yra aukštesnieji (t. y. antrosios pakopos) administraciniai vienetai, kuriuose valdymą organizuoja Vyriausybė. Tai, kad Konstitucijos X skirsnyje yra įtvirtintos ne mažiau kaip dvi administracinių vienetų pakopos (grandys), yra konstatavęs ir Konstitucinis Teismas³¹. Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo³² 1 straipsnio 3 dalyje taip pat skelbiama, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės. Apskritis yra Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kuriame valdymą įstatymų nustatyta tvarka organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė (2 str. 2 d.).

Būtent aukštesniajame administraciniame vienetu yra įgyvendinamas valstybinis vietos valdymas, kuriam yra skirta Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalis: „Aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymų nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė.“ Aiškindamas Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalies nuostatą Konstitucinis Teismas yra pasisakęs³³, kad vietos valdymas yra valstybinio valdymo (t. y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose. Vietos valdymo funkcijas paprastai vykdo centrinės valdžios skirti pareigūnai arba jų suformuotos institucijos, dažniausiai veikiantys centrinės valdžios vardu ar jos paveldimu (įgaliojimu). Yra laikomasi nuomonės, kad vietos valdymas – tai valstybinio valdymo (vykdomosios valdžios) organinė dalis, jo tęsinys vietose. Dažnai tai apibūdinama kaip valdžios dekoncentracija, t. y. centrinės valdžios įgaliojimų dalinis perkėlimas į vietas – administracinius vienetus. Nors Konstitucinis Teismas ir nenurodė, kad vietos valdymas būtinai turi būti vykdomas tik aukštesniuose administraciniuose vienetuose, tačiau, toliau plėtodamas vietos valdymo doktriną, tame pačiame 1998 m. vasario 18 d. nutarime vis dėlto pridūrė, kad daugelyje Europos valstybių vietos valdymas organizuojamas aukštesniuose administraciniuose vienetuose – regionuose, departamentuose, provincijose, prefektūrose ir pan., suteikiant jiems nemažą savarankiškumą. Tokiuose administraciniuose vienetuose centrinei valdžiai atstovauja vyriausybės (o kai kur – valstybės vadovo) skiriami ir jai tiesiogiai atsakingi pareigūnai: prefektai, gubernatoriai, komisarai ir pan. Šie pareigūnai vietose vadovauja daugumai valstybės įstaigų, vykdo koordinavimo ir kontrolės funkcijas.

Lietuvos Respublikos Konstitucija *expressis verbis* neįtvirtina apskrities valdymo institucijų ar pareigybių pavadinimų, jų formavimo ar pareigūnų skyrimo ir veiklos organizavimo tvarkos. Tai yra įstatymų leidėjo prerogatyva. Tačiau Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalies nuostata suponuoja, kad 1) valstybinio vietos valdymo organizavimas yra išimtinė Vyriausybės kompetencija, kurią ji įgyvendina priimdama nutarimus kolegialiai Vyriausybės posėdžiuose, 2) šis valdymas būtinai turi būti organizuojamas

31 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl savivaldybių veiklos administracinės priežiūros subjektų“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 18-435.

32 Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 60-1183.

33 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl savivaldybių veiklos administracinės priežiūros subjektų“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 18-435.

aukštesniuose administraciniuose vienetuose, 3) valstybinis vietos valdymas organizuojamas įstatymo nustatyta tvarka. Konstitucijoje įtvirtinti vietos valdymo Lietuvoje pagrindai buvo atskleisti ir sukonkretinti 1994 m. gruodžio 15 d. Apskritis valdymo įstatyme, kuris galiojo iki 2010 m. birželio 30 d. Jame buvo numatyta, kad apskritis yra Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kurio valdymą per apskrities viršininką, ministerijas bei kitas Vyriausybės institucijas organizuoja Vyriausybė (1 str. 1 d.). Vienas iš apskrities viršininko uždavinių buvo būtent koordinuoti apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių veiklą, taip pat derinti savivaldybių vykdomųjų institucijų veiklą, įgyvendinant regionines programas (5 str. 2 p.). Taigi, vietos valdymui buvo pasitelktos ne tik (prefekto tipo) apskrities viršininko institucijos, kaip bendrosios kompetencijos teritorinės vykdomosios valdžios institucijos, bet ir specialiosios, t. y. šakinį arba tarpšakinį valdymą įgyvendinančios vykdomosios valdžios institucijos³⁴.

Kaip jau minėta, pagal Konstituciją imperatyviai reikalaujama, kad Vyriausybė valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose organizuotų įstatymo nustatyta tvarka. Šioje vietoje reikia paminėti Konstitucinio Teismo doktriną³⁵ dėl savivaldybių administracinės priežiūros ir vietos valdymo institutų suliejimo. Konstitucijos 123 straipsnio 2 ir 3 dalyse įtvirtintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas: „Ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai. Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas.“ Konstitucinės normos savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą apibrėžia atskirai, t. y. atskirose Konstitucijos 123 straipsnio dalyse. Be to, čia įsakmiai nurodoma, jog šis institutas turi būti reglamentuojamas įstatymu. Todėl Konstitucinis Teismas tai aiškina kaip savivaldybių priežiūros instituto savarankiškumo akcentavimą ir su tuo susijusį reikalavimą šį institutą reglamentuoti atskiru įstatymu. Priešingu atveju savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto suliejimas ar tiesioginis inkorporavimas į valstybinį vietos valdymą neatitiktų Konstitucijos.

Tačiau kaip gi Lietuvoje yra dabar, kai nuo 2010 m. liepos 1 d. nebegalioja Apskritis valdymo įstatymas? Pagal Vyriausybės įstatymo³⁶ (2010 m. lapkričio 27 d. redakcija) 35 straipsnio 1 dalį Vyriausybė valdymą apskrityje – Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesniajame administraciniame vienetuose – organizuoja per ministerijas, Vyriausybės įstaigas, įstaigas prie ministerijų, kitus Vyriausybei tiesiogiai pavaldžius ar atskaitingus viešojo administravimo subjektus. Veikdami aukštesniuose administraciniuose vienetuose ministrai, Vyriausybės įstaigos ar įstaigos prie ministerijos vadovai pavaldūs teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, kiti Vyriausybei tiesiogiai pavaldūs ar atskaitingi viešojo administravimo subjektai jiems suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus įgyvendina įstatymų ir jų pagrindu priimtų teisės aktų nustatyta tvarka (35

34 Žilinskas, G. Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2010, 33: 61–62.

35 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl savivaldybių veiklos administracinės priežiūros subjektų“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 18-435.

36 Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 43-772.

str. 2 d.). Tačiau ar galima teigti, kad Vyriausybės įstatyme, teisės akte skirtam Vyriausybės teisiniam statusui reglamentuoti, dviem nuostatom (beje, pastaroji yra dar ir blanketinė) yra įgyvendintas konstitucinis imperatyvas vietos valdymą organizuoti įstatymo nustatyta tvarka? Juk vietos valdymas, kaip ir savivaldybių administracinė priežiūra, ar Vyriausybė kaip vykdomosios valdžios institucija, yra savarankiški konstituciniai institutai, todėl ir reglamentuoti turi būti atskirais įstatymais. Kaip jau minėta, tą yra pabrėžęs ir Konstitucinis Teismas.

Visuotinai pripažįstama, kad viešojo administravimo sistemą sudaro valstybinio administravimo subjektai (centriniai ir teritoriniai), savivaldybių administravimo subjektai ir kiti viešojo administravimo subjektai³⁷. *Centriniai* valstybinio administravimo subjektai (pvz., ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų) veiks vykdo visoje šalies teritorijoje; *teritoriniai* valstybinio administravimo subjektai (pvz., Vyriausybės atstovas apskrityje, buvę apskrities viršininkai ir apskrities viršininkų administracijos, centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritoriniai padaliniai) – aukštesniuose teritorijos administraciniuose vienetuose (apskirtyse) ir administravimo zonose. Savivaldybių administravimo subjektai vykdo veiklą teritorijos administraciniuose vienetuose – savivaldybėse³⁸.

Kaip minėta, Vyriausybės įstatyme įtvirtinta, jog Vyriausybė valdymą apskrityje organizuoja per ministerijas, Vyriausybės įstaigas, įstaigas prie ministerijų, kitus Vyriausybei tiesiogiai pavaldžius ar atskaitingus viešojo administravimo subjektus. Todėl abejotina, ar centrinius valstybinio administravimo subjektus, kurie veiklą vykdo visoje šalies teritorijoje, galima priskirti prie subjektų, vykdančių valstybinį vietos valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose. Be to, remiantis ir Vyriausybės įstatymo 35 straipsnio 2 dalies nuostata galima teigti, kad ministerijos, Vyriausybės įstaigos ar įstaigos prie ministerijų pačios tiesiogiai nedalyvauja valdyme aukštesniajame administraciniame vienetu, o juose veikia jiems pavaldūs teritoriniai valstybinio administravimo subjektai. Tačiau neiškumas kyla dar ir dėl tų centrinių vykdomosios valdžios institucijų, kurios neturi teritorinių padalinių aukštesniuose administraciniuose vienetuose³⁹. Tokiu atveju šakinis valstybės valdymas (vykdomoji valdžia) įgyvendinamas centralizuotai. Iš dalies galima sutikti su G. Žilinsko teiginiu, jog vietos valdymo tvarka aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskirtyse), kai, panaikinus apskričių viršininkų pareigybes ir likvidavus apskričių viršininkų administracijas, vietos valdymas įgyvendinamas tik per centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorines (vietines) struktūras (įstaigas, padalinius), atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją⁴⁰, nes, kaip prieš tai išsiaiškino, valdymas aukštesniuose administraciniuose vienetuose

37 Fiziniai ar juridiniai asmenys (viešosios įstaigos, valstybės įmonės, nevyriausybines organizacijos, asociacijos), kurie pagal įstatymus turi įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą.

38 Žr.: Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2009 m. gegužės 20 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-14-10 „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“ [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-03-15]. <http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v&metai=2009>; Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Vilnius, 2005, p. 261.

39 Pz., visos Vyriausybės įstaigos, išskyrus Lietuvos Respublikos valstybinę maisto ir veterinarijos tarnybą, kuri turi net 5 miestų, 10 apskričių ir 34 rajonų tarnybas, kt.

40 Žilinskas, G. *Viešoji politika ir administravimas*, supra note 34, p. 64.

gali būti organizuojamas nebūtinai tik per centrinės valdžios skirtus pareigūnus, bet ir jų suformuotas institucijas.

Tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad, kaip jau minėta, valstybės funkcijoms vykdyti valstybės teritorijoje suformuojami teritoriniai dariniai (teritorinio valstybinio administravimo zonos), neturintys teritorijos administracinio vieneto statuso. Teritorinio valstybinio administravimo zonos ribos gali sutapti⁴¹ arba nesutapti su Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų (apskričių ar savivaldybių) ribomis. Todėl vėl kyla pagrįstas klausimas ir abejonė, ar iš tiesų įgyvendinamas valdymas aukštesniuose administraciniuose vienetuose, jei centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritoriniai padaliniai vykdo veiklą valstybinio teritorinio administravimo zonos, didesnėse⁴² ar mažesnėse⁴³ už Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesniųjų administracinių vienetų – apskričių – teritorijas? Juo labiau kad teritorinės valstybinio administravimo zonos neturi teritorijos administracinio vieneto statuso, o Konstitucija reikalauja, kad valstybinis vietos valdymas būtų įgyvendinamas aukštesniuose administraciniuose vienetuose, t. y. apskrityse.

Tačiau vienas iš esminių klausimų, tobulinant valstybės valdymo modelį, yra apsisprendimas dėl antrojo (regioninio) savivaldos lygmens sukūrimo šalyje. Jau minėta, kad 2001 m. gegužės 30 d. Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongrese priimta 87-a rekomendacija dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje. Rekomendacijos 14 punkte akcentuojama, kad regioninės valdžios tikslas – sukurti praplėstus regionus, kuriems vadovautų tiesiogiai išrinktos regioninės tarybos.

G. Žilinskas⁴⁴ nurodo, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija nedraudžia įstatymų leidėjui apskrityse greta vietos valdymo sistemos įstatymu nustatyti ir vietos savivaldos sistemą. Tokiu atveju apskrityse (regionuose) funkcionuotų dvi skirtingos valdymo sistemos: vietos valdymas ir vietos (regiono) savivalda, t. y. turėtų vietos valdymo organizavimo modelį, itin panašų į Rumunijos. Minėtas autorius taip pat teigia, kad galimas ir toks atvejis: Seimas įstatymu nustato, kad apskrityse organizuojama vietos ar regiono savivaldos sistema, ir įsteigia kitus aukštesnius administracinius vienetus, kuriuose organizuojamas vietos valdymas. Tada apskritis prarastų aukštesniojo administracinio vieneto statusą. Galimas ir priešingas variantas, kai išlieka apskritis su vietos valdymo sistema, steigiami administraciniai vienetai, pavyzdžiui, regionai, kuriuose organizuojama regiono savivalda. Šiais dviem atvejais būtų trys administracinių vienetų pakopos (grandys). Visi nurodyti apskričių (regionų) valdymo demokratizavo būdai, pasak G. Žilinsko, remiasi prielaida, kad jie gali būti įgyvendinti pagal dabar galiojančias Konstitucijos nustatytas ribas.

41 Pvz., Lietuvos darbo biržos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – SAMD), Valstybinės darbo inspekcijos prie SADM, Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos teritoriniai padaliniai (skyriai) apskrityse ir kt.

42 Pvz., 5 valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos (Teisingumo ministerijos), Aplinkos ministerijos 8 regionų aplinkos apsaugos departamentai, Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos 5 teritorinės ligonių kasos ir kt.

43 Pvz., Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie SADM 47 teritoriniai skyriai ir kt.

44 Žilinskas, G. *Viešojo politika ir administravimas*, supra note 34, p. 64–65.

Autorius nurodytais būdais neatsisako aukštesniųjų administracinių vienetų, o jų pavadinimų pasikeitimas (pvz., apskritys pervadinamos regionais) nereikalauja Konstitucijos pataisų. Tokiu atveju būtų būtini tik ordinarinių teisės aktų pakeitimai. Tačiau kaip jau prieš tai išsiaiškino, skirtingai nei Rumunijoje, Lietuvos Konstitucija vietos savivaldos teisę suteikia tik savivaldybėms, kurios ją įgyvendina per savivaldybių tarybas (119 str. 1 d.), o aukštesniuose administraciniuose vienetuose turi būti organizuojamas vietos valdymas. Todėl savivaldžių regionų įtvirtinimas determinuoja Konstitucijos pataisų poreikį. Konstitucijoje reikėtų numatyti, kad savivaldos teisė suteikiama ne tik savivaldybėms, bet ir regionams (apskritims). Be to, kaip rodo valstybių praktika bei pagal Europos Tarybos rekomendacijas, regioninė savivalda visų pirma turi būti pripažinta valstybės konstitucijos.

Reikia prisiminti penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programos siekius: po 2013 m. pertvarkyti Lietuvos teritorinę statistinę struktūrą ir suformuoti regionus, atitinkančius NUTS 2 lygį, kurių pagrindu būtų planuojama ir administruojama ES struktūrinė parama; panaikinti apskritis, paliekant regionus ir jiems atstovaujančias regionų plėtros tarybas; užtikrinti, kad regionų valdymo institucijos būtų sudaromos laikantis delegavimo principų iš savivaldybių tarybų narių.

Iš šių siekių matyti, kad užsibrėžtas tikslas panaikinti apskritis, kurios šiuo metu atitinka Konstitucijoje įvardijamus aukštesnius administracinius vienetus. Be to, regionai, kurių tik statistinė, planavimo ir ES struktūrinės paramos administravimo paskirtis, nėra įvardijami kaip aukštesnieji teritoriniai administraciniai vienetai. Todėl kyla klausimas, ar bus keičiama ir Konstitucija, panaikinant 123 straipsnio 1 dalį bei paliekant plačią diskreciją įstatymų leidėjui reglamentuoti vietos valdymo organizavimą. O jeigu ne, kokie bus steigiami nauji aukštesnieji valstybinio vietos valdymo administraciniai vienetai, kad netektų susidurti su teisiniu nihilizmu? Vargu ar remiantis Vyriausybės programa galima teigti, kad regionai bus savivaldūs. Ne tik jų paskirtis, bet ir institucijų formavimo tvarka neleidžia konstatuoti, kad siekiama įtvirtinti regioninę savivaldą.

Išvados

1. Valstybės, kurių konstitucijos savivaldą garantuoja žemiausiems teritoriniams administraciniams vienetams, siekdamos įtvirtinti regioninę savivaldą, turi imtis konstitucijos pataisų, išskyrus tas valstybes (pvz., Latvija), kurių konstitucijoje *rės silėtur* (apie tai nutylėta).

2. Valstybių konstitucijose nesant nuostatų apie dekokcentruotą valstybės valdymą, įstatymų leidėjai turi plačią diskreciją valstybinį vietos valdymą reglamentuojant ordinarinio lygmens teisės aktais.

3. Lietuvos vietos valdymo, kaip savarankiško konstitucinio instituto, organizavimas turi būti reglamentuojamas atskiru įstatymu, kuriame sistemiškai ir aiškiai nustatyta, kokia paskirtis ir įgaliojimai centrinių valstybinio administravimo subjektų (ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų) bei teritorinių valstybinio administravimo subjektų (centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinių padalinių).

4. Lietuvoje dviejų pakopų (regionų ir savivaldybių) vietos savivalda galima tik prieš tai pakeitus Konstituciją, t. y. Konstitucijoje *expressis verbis* įtvirtinant teritorinius administracinius vienetus, kuriems suteikiama savivaldos teisė.

5. Vyriausybės siekis panaikinti apskritis, jeigu nebūtų steigiami kiti aukštesnieji administraciniai vienetai, kuriuose pagal Konstituciją turi būti įgyvendinamas vietos valdymas, prieštarautų Konstitucijai. Priešingu atveju būtina Konstitucijos pataisa, naikinant imperatyvą organizuoti valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose.

Literatūra

- Astrauskas, A. Vietos valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės. *Viešojo politika ir administravimas*. 2005, 12.
- Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė*. Vilnius, 2005.
- Baldersheim, H., et al. *Local democracy in post-communist Europe*. Germany, 2003.
- Brusis, M. The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia. *East European Politics and Societies*. 2005, 19(2).
- Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy, MCL16(2009)11 / 03 November 2009 [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-03-21]. <<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=MCL16%282009%2911&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>>.
- Hooghe, L.; Gary, M.; Schakel, A. H. *The Rise of Regional Authority. A comparative study of 42 democracies (1950-2006)*. New York: Routledge, 2009.
- Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso 2001 m. gegužės 30 d. rekomendacija „Dėl Lietuvos vietos ir regionų demokratijos“ [interaktyvus]. 2001 [žiūrėta 2011-02-28]. <<http://www.lsa.lt/index.php?3607848962>>.
- Keating, M.; Ziller, J. *Study on the division of powers between the European Union, the Members States and Regional and Local Authorities*. Florence: European University Institute, 2008.
- Latvijas Republikas Ministru Kabinets 2009. gada 5. maijs noteikumi nr. 39 „Noteikumi par plānošanas reģionu teritorijām“ [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-02-24]. <<http://www.raplm.gov.lv/pub/index.php?id=52>>.
- „Latvijas Republikas reģionālās attīstības likums“ ar grozījumiem, kas izsludināti līdz 2008. gada 2. decembrim [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2011-02-24]. <<http://www.raplm.gov.lv/PUB/index.php?id=52>>.
- Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 87-3661.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl savivaldybių veiklos administracinės priežiūros subjektų“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 18-435.
- Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 146-5870.
- Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 60-1183.
- Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2009 m. gegužės 20 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-30-14-10 „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“ [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-03-15]. <http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v&metai=2009>.

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 43-772.
- Pehe, J. Consolidating Free Government in the New EU. *Journal of Democracy*. 2004, 15(1): 40.
- The Constitutional Act adopted by the Czech Republic Parliament of 3 December 1997 on the Creation of Higher Territorial Self-Governing Units (347/1997 Sb.) [interaktyvus]. 1997 [žiūrėta 2011-02-14]. <http://www.concourt.cz/clanek/regions_act>.
- The Constitutional Act Amending Articles 121, 140, and 143 of the Constitution of the Republic of Slovenia, which was adopted on 20 June 2006 and entered into force on 27 June 2006 [interaktyvus]. Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 68/06 [žiūrėta 2011-02-22]. <<http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1#13>>.
- The Constitution of Romania of 1991, as amended by the Law No. 429/2003 [interaktyvus]. 2003 [žiūrėta 2011-02-23]. <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>.
- The Constitution of the Czech Republic of 1992, as amended to Act No. 319/2009 [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-02-14]. <http://www.concourt.cz/view/czech_constitution>.
- The Constitution of the Republic of Bulgaria of 1991, amend. SG 85/26 SEP 2003, SG 18/25 FEB 2005, SG 27/31 MAR 2006, SG 78/26 SEP 2006 [interaktyvus]. 2006 [žiūrėta 2011-02-23]. <<http://www.parliament.bg/en/const>>.
- The Constitution of the Republic of Estonia of 1992 [interaktyvus]. 1992 [žiūrėta 2011-02-23]. <<http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>>.
- The Constitution of the Republic of Hungary (*Act XX of 1949 as revised and restated by Act XXXI of 1989*), as of 2 January 2011 [interaktyvus]. 2011 [žiūrėta 2011-02-18]. <<http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>>.
- The Constitution of the Republic of Latvia of 1992, as amended in 8 April 2009 [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011-02-23]. <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>.
- The Constitution of the Republic of Slovenia of 1991 [interaktyvus]. 1991 [žiūrėta 2011-02-22]. <<http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1#13>>.
- The Constitution of the Slovak Republic of 1992, as amended to Act No. 210/2006 [interaktyvus]. 1997 [žiūrėta 2011-02-15]. <<http://www.slovak-republic.org/constitution/#4>>.
- Žilinskas, G. Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, 27.
- Žilinskas, G. Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2010, 33.

CONSTITUTIONAL FRAMEWORKS FOR REGIONAL
SELFGOVERNMENT IN LITHUANIA AND CENTRAL AND
EASTERN EUROPE: DO THE REFORMS OF THE REGIONS
DETERMINE THE NEED OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS?

Kristina Grigienė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *Many countries have consolidated local governments into larger units since the 1970s. This is done in the name of efficiency and economy. Within the context of European integration, the appearance of new self-governing regions as political actors is characterized by*

both Western and Central and Eastern European countries. Also Lithuania implements the development of territorial governance. However, the European Union does not regulate the constitutional status of regions in its member states, as member states consider the form, role, and powers of their regions to be an integral part of their national sovereignty.

The Reference Framework for Regional Democracy of the Council of Europe writes: "Regional authorities are territorial authorities between the central government and local authorities. Where regional authorities exist, the principle of regional self-government shall be recognized in domestic legislation and/or by the constitution, as appropriate."

The article examines whether the reform of regions determines the amendments of the constitution? What is the experience of the Central and Eastern European countries consolidating the regional self-government?

The states, the constitution guarantee self-government to the lowest territorial administrative units; in order to strengthen the regional self-government must take the constitutional amendments, except those countries (for example Latvia), the constitution of which are *res silētur* (is on silence). If the state's constitution has no rules of de-concentrated state governing, lawmakers have broad discretion in regulating state management with ordinary level legislation. Lithuanian local government as an independent constitutional institution, shall be organized by a separate law, which systematically and explicitly sets out the purpose and powers of the central state administration bodies (ministries, government agencies and institutions under the Ministry) and the territorial bodies of state administration (territorial units of the central executive authorities). In Lithuania, a two-stage (regional and municipal) local self-government is possible only after changing the constitution, i.e., the constitution strengthening of the territorial administrative units, to which grants self-government, *expressis verbis*. Contrary to the ambition of the government to abolish the counties, if no higher administrative units will be established, in which under the Constitution the local governance must be implemented. Otherwise, the constitutional amendment is necessary, abolishing the imperative to organize the governance in the higher administrative units.

Keywords: county, region, higher administrative territorial unit, management reform, amendment of the Constitution.

Kristina Grigienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: konstitucinė teisė, parlamentinė teisė, savivaldos teisė.

Kristina Grigienė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Constitutional Law, Lecturer. Research interests: Constitutional Law, Parliamentary Law, Selfgovernment Law.