



SPECIALIEJI VIETOS SAVIVALDOS PRINCIPAI LIETUVOS RESPUBLIKOJE

Gintaras Žilinskas
Vilniaus universitetas

Anotacija

Straipsnyje analizuojama 2008 m. *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme* nustatyti specialieji vietos savivaldos principai, jų sistema, pavadinimų formuluotės ir turinys. Specialieji vietos savivaldos principai apibrėžiami kaip įstatyme nustatyti administracinės teisės principai, kurie apibūdina vietos savivaldos, kaip vienos iš viešosios valdžios sistemų, organizavimo ir veiklos pagrindus, taisykles, šaltinius. Dvylika specialiųjų principų yra nurodyti atskirame įstatymo straipsnyje. Penki iš jų sutampa su konstituciniais vietos savivaldos principais. Įstatyme trumpai apibūdinamas principų turinys (išskyrus tris konstitucinius). Dauguma jų pavadinimų yra sukonkretinti vietos savivaldos institutui. Vietos savivaldos principų analizė leidžia teigti, kad trūksta nuoseklumo juos formuluojant ir išdėstant. Įstatyme neatskleidžiamas visų principų turinys, skiriasi įstatyme ir Konstitucinio Teismo nutarimuose nurodomas dviejų specialiųjų principų, sutampančių su konstituciniais, turinys, skirtingai formuluojami principų pavadinimai. Straipsnyje nurodomos specialiųjų vietos savivaldos principų ir jų sistemos galimos tobulinimo kryptys. Viena jų – atsakyti į įstatymą įtraukti konstitucinius vietos savivaldos principus. Juos įstatyme turėtų sukonkretinti specialieji. Mažiau radikali alternatyva – įstatymo straipsnio atskirose dalyse nurodyti konstitucinius ir juos konkretizuojančius specialiuosius vietos savivaldos principus. Taip pertvarkant jų išdėstymą galėtų būti išryškinti ekonominio savarankiškumo, kontrolės ir priežiūros bei kiti principai. Jie sukonkretintų konstitucinius vietos savivaldos principus. Visų specialiųjų vietos savivaldos principų turinys įstatyme turėtų būti apibūdintas. Kita galima principų tobulinimo kryptis – jų pavadinimų formuluočių suvienodinimas. Reikėtų atsakyti pavadinimų formulavimo, kai jie tiesiogiai susiejami su vietos savivaldos institutu. Vietos savivaldos specialiuosius principus reikėtų formuluoti kaip bendrus teisės, konstitucinės ar administracinės teisės principus (pvz., atskaitingumo, teisėtumo) ir apibrėžimuose juos sukonkretinti vietos savivaldos sistemai. Teigiama, kad koreguojant vietos savivaldos principus būtina atsižvelgti į kitų glaudžiai susijusių institutų (viešojo administravimo, valstybės tarnybos) principus.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: vietos savivaldos principai, vietos savivalda.

Ivadas

Šiuolaikiniame Lietuvos Respublikos (toliau – LR) vietos savivaldos raidos etape aktyviai diskutuojama, kaip įgyvendinti vietos savivaldos institucijų pertvarkymą ir iš esmės modifikuoti jos mechanizmą. Visai vietos savivaldos sistemai įtaką daro jos principai. Jie kreipia vietos savivaldos turinį. Taigi principų išmanymas leidžia pažinti ir vertinti vietos savivaldą.

Vietos savivaldos principai reikalauja, kad jų įstatyminė interpretacija ir konkretizacija nesukeltų prieštaravimų tarp įstatymų leidėjo formuluojamų naujų nuostatų vietos savivaldos srityje ir šių principų esmės bei prasmės. Tačiau labai svarbu garantuoti visapusiškesnę šių principų turinio išraišką pozityvioje teisėje, jų suderinimą su nacionaliniais interesais, valstybės ir visuomenės raidos tikslais. Vadinasi, pasirinktos vietos savivaldos reformų kryptys gali sąlygoti vietos savivaldos principų performulavimą, naujų atsiradimą, kitų atsisakymą. Todėl aktualu gilintis į vietos savivaldos principus, jų sistemą ir turinį. Tuo labiau, kad mokslinėje literatūroje dažniausiai apsiribojama tik principų išvardijimu, ir tik retais atvejais jie analizuojami (Andruškevičius 2004a).

Šiame straipsnyje tiriami 2008 m. *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme* (Valstybės žinios 2008 Nr. 113-4290) nustatyti specialieji vietos savivaldos principai, jų sistema, pavadinimų formuluotės ir turinys. Straipsnyje analizuojama problema: ar įstatyme nustatyti vietos

savivaldos principai visapusiškai apibūdina kokybinę šio instituto esmę.

Tyrimo objektas: specialieji vietos savivaldos principai.

Straipsnio tikslas: nustatyti specialiųjų vietos savivaldos principų sistemos ir jų pavadinimų formulavimo tobulinimo kryptis.

Straipsnio uždaviniai: 1) atskleisti specialiųjų vietos savivaldos principų sąvokos esmę; 2) apibūdinti specialiuosius vietos savivaldos principus pagal jų skirstymą į grupes; 3) išanalizuoti specialiųjų vietos savivaldos principų pavadinimus ir turinį.

Tyrimo metodai: teisės aktų ir dokumentų analizė, lyginamoji ir loginė analizė, indukcija, apibendrinimas.

Specialiųjų vietos savivaldos principų samprata

Sąvoka *vietos savivaldos principai* nurodo vietos savivaldos pamatinius požymius, esmines charakteristikas, svarbiausius jos turinio elementus ir atskleidžia šio instituto struktūros pagrindus. Pažymėtina, kad ši sąvoka Lietuvos teisės aktuose neatskleidžiama. Galima suformuluoti tokių vietos savivaldos principų apibrėžimą: vietos savivaldos principai – tai pagrindas, taisyklės, šaltiniai, kurie apibūdina vietos savivaldos, kaip vienos iš viešosios valdžios sistemų, organizavimą ir funkcionavimą.

Vietos savivaldos principų reikšmė pasireiškia šiais aspektais:

1. Vietos savivaldos principai privalo objektyviai apibūdinti šio instituto esmę, jo svarbiausius

požymius. Jie atskleidžia bendrą vietos savivaldos institucijų ir jų tarnautojų veiklos pobūdį.

2. Vietos savivaldos principai apibūdina svarbiausius vietos savivaldos sistemos organizavimo ir funkcionavimo dėsningumus, t. y. jie atspindi objektyvius santykius, ryšius, kurie susiklosto vietos savivaldos sistemos viduje ir tarp vietos savivaldos ir valstybės valdymo sistemų.

Kiekvienas vietos savivaldos principas atlieka savarankišką reikšmę, tačiau tarp jų yra glaudus ryšys ir sąveika. Jų visuma sudaro vieningą principų sistemą, kuri yra vietos savivaldos pagrindas. Vietos savivaldos principų skaičius, reikšmė, tarpusavio ryšiai ir sąveika priklauso nuo valstybės konstitucinės santvarkos ir pasirinkto vietos savivaldos modelio ypatybių.

Vietos savivaldos principai yra įtvirtinami konstitucijose ir įstatymuose. Toks jų įtvirtinimas sąlygoja vietos savivaldos institucijų organizavimą ir veiklą, vietos savivaldos instituto reguliavimo stabilumą, leidžia pagrįsti įstatymų leidybos raidos vietos savivaldos srityje tendencijas.

Mokslinės literatūros, Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – LRK), vietos savivaldos įstatymų ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – LRKT) nutarimų analizės ir jos rezultatų pagrindu, vietos savivaldos principus galima skirstyti į konstitucinius ir specialiuosius. Konstitucinius principus sąlygoja konstitucijos nuostatos, kurias konkretizuoja įstatymai ir kiti teisės aktai.

Specialieji principai atskleidžia vietos savivaldos sistemos organizavimą ir funkcionavimą. Jie nurodomi Lietuvos vietos savivaldos įstatymuose. Pavyzdžiui, A. Andruškevičius (2004b) administracinės teisės principų sistemoje išskiria šios teisės institutuose įtvirtintus specialiuosius (dar juos vadina viešosios administracinės veiklos) principus, kurie yra orientuoti į viešojo valdymo (institucijų ir pareigūnų) veiklos kokybę. Administracinės teisės institutų (specialiųjų) principų A. Andruškevičius netapatina „su pačios teisės „vidiniais“ (t. y. teisės kūrimo, derinimo ir taikymo) principais: pastarieji koreliuoja su teisės kokybe, o viešosios administracinės veiklos principai determinuoja ir nukreipia viešosios administracijos subjektų elgesį, idant nesusidarytų (ar būtų sumažinta) privačiųjų, visuomenės ir valstybės interesų akivaizdžios priešpriešos galimybė“ (Andruškevičius 2004b).

Specialiųjų principų įtvirtinimas administracinės teisės institutuose (vietos savivalda – vienas iš jų) reiškia jų teisinę apsaugą, yra tam tikra teisinė jų įgyvendinimo prielaida. A. Andruškevičiaus (2004b) nuomone, šie principai tik labai sąlygiškai galėtų būti vadinami „teisės principais“, nes juos įprasta kaitalioji pagal politinius įstatymų leidėjo prioritetus. Specialieji principai savo esme yra aktyvūs ir dinamiški, nes sąlygoja vietos savivaldos modelį, kurį nustato įstatymų leidėjas. Iš kitos pusės principų poreikis kyla iš žmonių lūkesčių ir interesų, todėl įstatymų leidėjo jie neturėtų būti ignoruojami ir kaitaliojami (Andruškevičiaus 2004a). Kaip įstatymų leidėjas formuluoja ir nustato specialiuosius vietos savivaldos principus, priklauso nuo pasirinkto vietos savivaldos modelio, visuomeninių

santykių vidinių dėsningumų supratimo ir teisinio reguliavimo.

Apibendrinant galima teigti, kad specialieji vietos savivaldos principai yra įstatyme nustatyti administracinės teisės principai. Jie apibūdina vietos savivaldos organizavimo ir veiklos pagrindus, taisykles, šaltinius.

Specialieji vietos savivaldos principai

Dvylika specialiųjų vietos savivaldos principų yra išvardyti 2008 m. *Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo* (Valstybės žinios 2008) atskirame, 4-ame, straipsnyje (1 lentelė). Tai didžiausias šių principų skaičius nuo 1990 m., kai buvo priimtas pirmasis vietos savivaldos įstatymas.

Principų skaičių galima padidinti dar dviem, kadangi formuluotėse yra sujungta po du atskirus principus. Tai padaryta savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją bei viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę principuose.

Dalis įstatyme nurodytų specialiųjų principų sutampa su konstituciniais vietos savivaldos principais. Tokių principų yra penki. Tai didžiausias sutampančių principų skaičius nuo 1990 m. Septyni iš jų, minimi įstatyme, nesutampa su konstituciniais vietos savivaldos principais.

Pažymėtina, kad 2008 m. įstatyme ne tik nurodomi principai, bet ir trumpai apibūdinamas jų turinys. Tačiau trys iš jų – atstovaujamosios demokratijos, savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus – yra išimtis, nes įstatyme nurodyti tik jų pavadinimai. Jų turinys neapibūdinamas. Pažymėtina ir tai, kad šie trys įstatyme nurodyti principai sutampa su konstituciniais.

Principų analizė rodo, kad daugumos principų pavadinimų formuluotės juos vienaip ar kitaip susieja su vietos savivalda. Tai daroma principų pavadinimų formuluotėje, įrašant žodį *savivaldybė*. Pavyzdžiui, savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai, atsakingumo savivaldybės bendruomenei ir kiti principai. Tačiau atstovaujamosios demokratijos, veiklos skaidrumo, viešumo ir žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo principai formuluojami kaip bendrieji konstitucinės ar administracinės teisės principai, kurie taikomi ir vietos savivaldos institutui. Jų pavadinimai nėra konkretizuojami vietos savivaldai.

Vietos savivaldos principų sąrašė galima išskirti grupę, kurie labiau siejasi su vietos savivaldos institucijų sistemos organizavimu (atstovaujamosios demokratijos, savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas, savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai, savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus). Kita grupė principų labiau susijusi su savivaldybės veiklos organizavimu (savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, atsakingumo savivaldybės bendruomenei, savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų

teisėtumo, savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo, veiklos skaidrumo, viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo).

Vietos savivaldos principus dar galima skirstyti į principus, nustatančius šio instituto santykius su:

- a) gyventojais, jų bendruomene (atstovaujamosios demokratijos, atsakingumo savivaldybės bendruomenei, savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo, veiklos skaidrumo, viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo);
- b) valstybės valdžia (savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo, savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus).

Trečią grupę sudarytų tarpinstitucinius santykius savivaldybėje nustatantys principai (savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas, savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai).

Tarp vietos savivaldos principų didelę grupę sudaro principai, susiję su žmogaus teisėmis (pvz., atstovaujamosios demokratijos, atsakingumo savivaldybės bendruomenei, savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo, veiklos skaidrumo, viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo). Kita grupė labiau susijusi su administravimo kokybe (pvz., savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas, savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai, savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus).

A. Andruškevičius (2004a) skiria administracinės veiklos ir veiklos pasekmes nustatančius principus. Prie pirmos grupės principų galima priskirti savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus, savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo, veiklos skaidrumo principus. Antrąją grupę sudarytų savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas, savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai, atsakingumo savivaldybės bendruomenei, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo principai.

1 lentelė. Konstituciniai ir specialieji vietos savivaldos principai Lietuvos Respublikoje

1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucija	2008 m. rugsėjo 15 d. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas
1. Vietos savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos įstatyminio reguliavimo. 2. Atstovaujamosios demokratijos. 3. Vykdomųjų institucijų atskaitingumo atstovybei. 4. Savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo pagal įstatymo apibrėžtas ribas. 5. Savivaldybės ir valstybės interesų derinimo. 6. Savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu.	1. Atstovaujamosios demokratijos. 2. Savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją. 3. Savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas. 4. Savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai. 5. Atsakingumo savivaldybės bendruomenei. 6. Savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo. 7. Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus. 8. Bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo. 9. Savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus. 10. Veiklos skaidrumo. 11. Viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę. 12. Žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo.

Pažymėtina, kad tokoskyra tarp nurodytų vietos savivaldos principų grupių nėra labai griežta. Tai pakankamai sąlygiškas principų suskirstymas. Štai savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principą galima priskirti ir prie principų, susijusių su žmogaus teisėmis, ir prie principų, susijusių su administravimo kokybe. Teisėtumo principas reiškia užtikrinimą, kad visos savivaldybės institucijos ir

jų tarnautojai savo veikloje ir priimamais sprendimais griežtai vykdys teisės aktų reikalavimus. Taip pat šis principas reiškia reikalavimą nepažeisti žmonių teisių ir laisvių. Kitu pavyzdžiu galėtų būti savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo bei viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę principai, kuriuos galima priskirti arba prie administracinės veiklos, arba prie administracinės veiklos

pasekmių principų. Teisėta ir skaidri turi būti ne tik savivaldybių institucijų veikla, bet ir priimti sprendimai bei jų pasekmės.

Specialieji, sutampantys su konstituciniais, vietos savivaldos principai ir jų turinys

Atstovaujamosios demokratijos principas yra vienas iš trijų principų, kurio turinys įstatyme neatskleidžiamas. Kita jo ypatybė yra ta, kad jis formuluojamas kaip bendras konstitucinis principas, kuris taikomas ir vietos savivaldai.

Atstovaujamosios demokratijos principas yra vienas iš svarbiausių demokratinės valstybės konstitucinių principų, kurio pagrindu yra formuojamos valstybės valdymo ir vietos savivaldos institucijos. Jis numato, kad valdžia, bent jau įstatymų leidžiamoji, yra renkama tautos, t. y. išreiškia ir formuoja jos valią (Lietuvos konstitucinė teisė 2002). Savivaldos teisės įgyvendinimas taip pat neįmanomas be demokratinio atstovavimo. Savivaldybėse valdžia yra patikima sprendimų galią turinčioms atstovaujamosioms institucijoms, kurias tiesiogiai renka jos gyventojai.

Šis principas „išvedamas“ iš LRK 119 str. nuostatų (Valstybės žinios 1992). LRKT yra nurodęs, kad savivaldybių tarybos, kaip savivaldos institucijos, yra atstovaujamosios institucijos, kurių narius renka administracinio vieneto nuolatiniai gyventojai. Savivaldybių tarybos – tai institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė, o savivaldybės tarybos nariai yra atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovai. Jie turi šios teritorinės bendruomenės mandatą. LRK yra įtvirtintas esminis skirtumas tarp savivaldybių tarybų, kaip atstovaujamųjų institucijų, per kurias įgyvendinama

savivaldos teisė, ir jų sudaromų bei joms atskaitingų vykdomųjų organų (Valstybės žinios 2003). Vadinasi, pagal LRK, teritorinių bendruomenių savivaldos teisė yra įgyvendinama per atstovaujamąsias institucijas, t. y. savivaldybių tarybas.

Savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principas įstatyme nedetalizuojamas. Jis laikytinas vienu iš esminių vietos savivaldos principų, atskleidžiantis vietos savivaldos, kaip vienos iš demokratinėje valstybėje funkcionuojančių viešosios valdžios sistemų, sampratą prieštarinčią: iš vienos pusės vietos savivaldumas, savarankiškumas, o iš kitos pusės – teisinė, institucinė ar ekonominė priklausomybė nuo centrinės valstybės valdžios. Šie du prieštaringi teiginiai sutinkami visuose darbuose apie vietos savivaldą: valstybės kūrinys ar vietos savivaldumas (Žilinskas 2000).

LRKT, aiškindamas savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principą, nurodė:

Pagal LRK, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiama galimybė savivaldybėms realizuoti jų kompetenciją, tiesiogiai įtvirtintą LRK.

1. Jeigu LRK ar įstatymuose tam tikros funkcijos yra priskirtos savivaldybėms, tai savivaldybės ir

vykdo šias funkcijas ta apimtimi, kuria šios yra joms priskirtos.

2. Valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos (savivaldybių pajamos ir jų šaltiniai), kurių reikia, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos (Valstybės žinios 2003).

Pabrėžtina, kad ir tos funkcijos, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms (ne tik valstybės perduotos funkcijos), yra reglamentuojamos įstatymais. Nė viena iš šių funkcijų nereiškia, kad savivaldybės atitinkamoje srityje yra absoliučiai savarankiškos (Valstybės žinios 2003).

Šio principo formuluotė įstatyme atitinka LRKT formuluotę: „savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją“ (Valstybės žinios 2003). Pažymėtina, kad pagal LRKT, tai du principai. LRK 120 str. 2 d. nustatyta, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai (Valstybės žinios 1992). Vadinasi, įstatyme esanti principo formuluotė skiriasi nuo konstitucinės nuostatos: savarankiškumas ir laisvė sukeisti vietomis. Analizuojant šio principo formuluotės antrą dalį, galima nurodyti, kad įstatymo formuluotė atitinka ir LRK 120 str. 2 d. ir LRKT formuluotę: pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

Savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas principas yra specifinis vietos savivaldos, bet ne valstybės valdžios organizavimo ir veiklos principas.

Įstatyme principo turinio paaiškinimas nurodo, kad savivaldybės taryba turi įgaliojimus kontroliuoti jos sudarytas ir jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas. Vadinasi, viršenybė pasireiškia kontrole.

Šį principą LRKT „išvedė“ iš LRK 119 str. 4 d. nuostatos, kad savivaldybių tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus (Valstybės žinios 1992). Jis, pagal LRKT nutarimą, reiškia, kad:

- a) savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti savo sudaromus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus;
- b) sprendimus dėl klausimų LRK *expressis verbis* priskirtų savivaldybės kompetencijai, turi priimti savivaldybių tarybos, o ne jų sudaryti ir joms atskaitingi vykdomieji organai;
- c) savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių (Valstybės žinios 2003).

Palyginus šio principo turinį įstatyme ir LRKT nutarime, galima daryti išvadą, kad įstatyme jis aiškinamas siauriau negu LRKT nutarime. Įstatyme nurodomas tik vienas – kontrolės – aspektas.

Savivaldybių institucijų santykiai taip pat yra grindžiami **savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai principu**. Tai yra konstitucinio vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principo detalizavimas vietos savivaldos lygmenyje. Vadinasi, konstitucinis vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principas taikomas ir valstybės valdyme, ir vietos savivaldos lygmeniu.

Įstatyme savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai principas siejamas su

tuo, kad savivaldybės vykdomųjų institucijų sprendimai turi būti grindžiami įstatymais, Vyriausybės ir (arba) tarybos sprendimais. Tačiau tokį paaiškinimą sudėtinga susieti su atskaitingumu, kuris „išvedamas“ iš žodžio *atskaitingas* ir reiškiančio *turintį atsiskaityti* (Dabartinės lietuvių kalbos žodynas 2000). Pagal B. Guy Peters (2000), paprasčiausia atskaitomybės forma reiškia reikalavimą, kad viešojo organizacija pateiktų ataskaitą kokiai nors kitai organizacijai ir paaiškintų savo veiksmus (savivaldybės vykdomosios institucijos – tarybai). Nuostata, aiškinanti šį principą, labiau sietina su teisėtumo ar įstatymų viršenybės principais.

Savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai principas yra įtvirtintas LRK 119 str. 4 d. (Valstybės žinios 1992). Apibendrinant LRKT nutarimo nuostatas, galima nurodyti, kad šis principas suponuoja:

- a) savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti jų sudaromus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus;
- b) savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių;
- c) savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai turi būti sudaromi savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui (Valstybės žinios).

Iš to galima spręsti, kad įstatyme ir LRKT nutarime skirtingai atskleidžiamas savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai principo turinys.

Pažymėtina ir tai, kad savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas ir savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai principai yra glaudžiai susiję. Pavyzdžiui, abu jie suponuoja, kad savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti jų sudaromus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti formuojami iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių.

Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus principo turinys įstatyme neatskleidžiamas. LRKT yra nurodęs, kad demokratinėje valstybėje funkcionuoja dvi viešosios valdžios sistemos – valstybės valdymas ir vietos savivalda. Šios valdžios sistemos nėra tapatinamos, tačiau nereikia, kad tarp jų nėra sąveikos. Kiekviena jų įgyvendina joms būdingas funkcijas (Valstybės žinios 2003 Nr. 53-2361), todėl ypač svarbus yra savivaldybių ir valstybės interesų derinimas. Šis principas reiškiasi:

- a) valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes;
- b) koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama reikšmingų socialinių tikslų;
- c) valstybei įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą (Valstybės žinios 1998).

Įstatyme principo formuluotė, skirtingai nuo LRKT nutarimo, išplėsta nurodant interesų derinimo sritį. Tai viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymas.

Specialieji, nesutampantys su konstituciniais, vietos savivaldos principai ir jų turinys

Atsakingumo savivaldybės bendruomenei principo pavadinime vartojama atsakingumo sąvoka, kuri reiškia veikimą atsižvelgiant į veiksmų pasekmes. Atsakingumo terminas reiškia piliečių galimybę dalyvauti sprendžiant valdžios institucijų funkcionavimo ir biudžeto naudojimo klausimus (Vanagas 2006). Principo apibūdinime greta atsakingumo nurodomas ir atskaitingumas. Pažymėtina, kad atsakingumas ir atskaitingumas atsakomybės viešojo administravimo kontekste yra skirtingi aspektai.

Principo pavadinime yra nurodytas vienas iš atsakingumo santykių subjektų: kam atsakingi. Nustatytas atskaitingumas savivaldybės bendruomenei, t. y. atitinkamoje teritorijoje – savivaldybėje – gyvenantiems žmonėms, kurie yra susieti bendrais viešaisiais poreikiais ir interesais. Taip atsakingumo principas susiejamas su vietos savivalda.

Pažymėtina, kad principo paaiškinime greta savivaldybės bendruomenės nurodomi ir rinkėjai. Vadinas, nurodomi du subjektai: rinkėjai ir visa savivaldybės bendruomenė. Toks rinkėjų ir visos bendruomenės išskyrimas principo apibūdinime yra abejotinas, nes rinkėjai kartu yra ir savivaldybės bendruomenės nariai.

Kitas atsakingumo santykių subjektas – kas atsakingi – nurodytas principo paaiškinime. Jame atsakingumas ir atskaitingumas siejamas tik su savivaldybės tarybos nariais. Vadinas, šis principas netaikomas savivaldybės tarybai kaip institucijai, kitoms savivaldybės institucijoms, savivaldybės tarnautojams, nes nurodyti tik tarybos nariai.

Principo paaiškinime nurodytas atsakingumo ir atskaitingumo santykių turinys: tarybos narių veikla, t. y. tarybos nariai atsakingi ir atskaitingi už savo veiklą.

Savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principas konkretizuoja bendrą konstitucinį teisėtumo principą vietos savivaldos lygmenyje. Teisėtumo principas siejamas su reikalavimu, kad visi teisės subjektai (valstybės institucijos, visuomeninės organizacijos, pareigūnai, piliečiai) savo veikloje tiksliai ir besąlygiškai įgyvendintų teisės normų paliepiamus, kad, kurdami norminius teisės aktus, nevirsytų savo kompetencijos, laikytųsi kiekvienai norminių teisės aktų rūšių nustatytos tų aktų priėmimo ir išleidimo tvarkos (procedūrų) ir subordinacijos pagal juridinę galią (Vaišvila 2000).

Teisėtumo principo formuluotė detalizuojama nurodant: a) subjektus, kurie privalo garantuoti principo laikymąsi savo veikloje; b) sritis, kuriose principas privalo būti taikomas.

Principo pavadinime yra nurodyti du subjektai: savivaldybė ir savivaldybės institucijos. Principo paaiškinime nurodyta ir trečia subjektų grupė: kiti savivaldybės viešojo administravimo subjektai, veikiantys kaip savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų pareigūnai ar valstybės tarnautojai (Valstybės žinios 2006 Nr. 77-2975). Tačiau paaiškinime neminima savivaldybė. Galima teigti, kad principo pavadinime sąvoka *savivaldybė* yra vartojama ne administracinio vieneto teritorinės bendruomenės, bet savivaldos institucijų ir/arba joms atskaitingų institucijų prasme. Vadinas,

sąvokos *savivaldybė* ir *savivaldybės institucijos* dubliuoja viena kitą. Todėl tikslinga palikti principo pavadinime sąvoką *savivaldybės institucijos*.

Veikla ir priimami sprendimai – tai dvi principo pavadinime nurodytos sritys, kuriose turi būti garantuotas teisėtumo principo įgyvendinimas. Veikla siejama su savivaldybe, o sprendimų priėmimas – su savivaldybės institucijomis.

Principo turinys atskleidžiamas jo paaiškinime. Veikla ir priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.

Dar vienas principas, susijęs su interesų derinimu, yra **bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimas**. Jis skirtas interesų savivaldybės viduje derinimui. Principo turinys atskleidžiamas įstatyme: savivaldybės institucijų priimti sprendimai, vadovaujantis bendruomenės interesais, neturi pažeisti įstatymais garantuotų atskirų gyventojų teisių. Galima pastebėti, kad šis principas glaudžiai susijęs su kitu vietos savivaldos principu: žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo. Jis savo turiniu artimas taip pat ir kitiems vietos savivaldos principams: atsakingumo savivaldybės bendruomenei, savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo, savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę. Dėl tos priežasties pagrįstai galima abejoti bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo kaip vieno iš vietos savivaldos principo tikslingumu. Jį galima vertinti kaip perteklinį.

Savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus principas konkretizuoja bendrą dalyvavimo principą. Demokratinio pilietiškumo požiūriu, individas kur kas aktyviau dalyvauja savivaldoje (Denhardt 2001). K. Hansen (2001) teigia, kad vietos savivaldybės tarybos nariai privalo rūpintis visais viešaisiais savivaldybės reikalais, garantuodami, kad gyventojai turės galimybę išreikšti nuomones ir interesus, ir nė vienas nebus išmestas iš decentralizuoto sprendimų priėmimo proceso. Pripažįstama, kad tinkamiausias dalyvavimo idėjų įgyvendinimo lygmuo – vietos savivaldybių, kur gyventojai yra lengviausiai pasiekiami ir geriausiai žino, išmano rūpimus, probleminius klausimus (Petukienė, Tijūnaitienė, Raipa 2007).

Gyventojų dalyvavimą valdyme apibūdina dalyvavimo subjektas, turinys, sritis ir formos. Dalyvavimo subjektas nurodomas principo pavadinime: savivaldybės gyventojai. Vadinasi, asmenų ratas, kuriems suteikiama teisė dalyvauti tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, apima ne tik piliečius, bet ir kitus nuolatinius jos gyventojus. Dalyvavimo turinys taip pat nurodomas pavadinime. Jis apima reikalų tvarkymą. Sritis, kurioje gyventojai turėjo teisę dalyvauti tvarkant reikalus, – tai viešieji savivaldybės reikalai. Ji irgi nurodyta principo pavadinime.

Principo pavadinime kalbama apie gyventojų dalyvavimą, t. y. neišskiriamas nei tiesioginis, nei netiesioginis dalyvavimas. Tuo tarpu jo apibūdinime yra akcentuojamas tiesioginis gyventojų dalyvavimas ir nurodomos tiesioginio dalyvavimo formos: sprendimų projektų rengimas ir svarstymas, apklausos, susirinkimai, sueigos, viešų peticijų nagrinėjimas. Šis sąrašas nėra

baigtinis. Savivaldybės institucijos turi skatinti ir kitas pilietinės iniciatyvos formas. Šioms institucijoms numatyta pareiga sudaryti sąlygas gyventojams tiesiogiai dalyvauti viešųjų savivaldybės reikalų tvarkyme.

Veiklos skaidrumo principas – tai antras principas, kuris formuluojamas kaip bendras viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas. Jo pavadinimas nekonkretizuoja vietos savivaldos instituto atžvilgiu. Todėl šio principo pavadinimas išsiskiria iš kitų.

Visuotinai pripažįstama, kad skaidrumas suponuoja informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą ir viešumą (tiek, kiek tai nekenkia kitoms teisės saugomoms vertybėms), atskaitingumą atitinkamai bendruomenei ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus, taip pat tai, kad priimami sprendimai turi būti pagrįsti, aiškūs, kad juos, iškilus reikalui, būtų galima racionaliai motyvuoti; kiti asmenys turi turėti galimybę tuos sprendimus nustatytą tvarką ginčyti. Skaidrumas sietinas su dalyvaujamąja demokratija, informacijos laisve, galimybe piliečiams ir kitiems asmenims kritikuoti valdžios įstaigų veiklą. Skaidrumas yra būtina prielaida neįsigalėti korupcijai, protekcionizmui, vienų asmenų diskriminavimui ir privilegijų teikimui kitiems, užkirsti kelią piktnaudžiavimams valdžia (Valstybės žinios 2008). Skaidrumas turi apimti tokias savybes: prieinamumą, išsamumą, tinkamumą, kokybiškumą ir patikimumą (Heald 2003). Skaidrumas yra priešingybė privatumui ir konfidencialumui (Raipa, Backūnaitė 2004).

Principo paaiškinime nurodoma, kad veiklos skaidrumą savo veikloje turi garantuoti savivaldybės institucijos ir kiti savivaldybės viešojo administravimo subjektai. Skaidrumas siejamas su veiklos aiškumu, suprantamumu ir sudarytomis sąlygomis gauti paaiškinimus. Pažymėtina, kad principo paaiškinime yra vartojama sąvoka *savivaldybės gyventojų, kurie tuo domisi*. Turima omenyje, kad domisi savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla. Vadinasi, galima teigti, kad veiklos skaidrumo principo įgyvendinimas siejamas su aktyviais gyventojų veiksmais. Jie turi domėtis veikla. O domėtis galima tik aktyviai veikiant. Tačiau svarbu prisiminti, kad principai sudaro vieningą sistemą, todėl savivaldybės institucijos, įgyvendindamos vietos savivaldos principus, turi nepažeisti teisių, teisėtų interesų ir tų gyventojų, kurie nesidomi savivaldybių institucijų veikla.

Viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę principą sudaro du skirtingi sujungti principai. Viešumo principas formuluojamas kaip bendras administracinės teisės principas, taikomas ir vietos savivaldoje. Šis principas apima pareigą skelbti priimtus įstatymus ir poįstatyminius valdymo aktus, taip pat jų projektus bei informuoti visuomenę ir teikti informaciją apie administracinius sprendimus (Andruškevičius 2004a). Tiesiogiai viešumo principą išreiškia informavimo funkcija. Kad veiklą teisė pirmiausia turi būti vieša – prieinama piliečiams (Vaišvila 2000). Todėl savivaldybės institucijų ir tarnautojų priimtų sprendimų paskelbimas, sprendimų projektų viešumas bei jų prieinamumas savivaldybės gyventojams, savivaldybės gyventojų informavimas ir informacijos teikimas sudaro viešumo principo vietos savivaldos sistemoje turinį.

Reagavimas siejamas su jautrumu. Visos institucijos privalo jautriai reaguoti į gyventojų poreikius ir keliamus reikalavimus.

Viešumo principo pavadinimas formuluojamas vienu žodžiu. Reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę principo pavadinime nurodytas subjektas, į kurio nuomonę reaguojama, – tai savivaldybės gyventojai. Pažymėtina, kad, pagal principo paaiškinimą, teisę į viešumą ir reagavimą turi ne tik savivaldybės gyventojai, bet ir jų atstovai.

Abiejų principų turinys atkleidžiamas kartu. Tačiau viešumą galima susieti su teise susipažinti su savivaldybės institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, o reagavimą į savivaldybės gyventojų nuomonę – su teise gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad viešumas siejamas tik su savivaldybės institucijomis, o reagavimas – dar ir su kitais savivaldybės viešojo administravimo subjektais, valstybės tarnautojais.

Žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo (apimančio *inter alia* žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimą (Valstybės žinios 2000)) principas suformuluotas kaip bendro pobūdžio konstitucinis principas. LRK įtvirtintas teisinės valstybės principas suponuoja, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės. Prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių įtvirtinimas LRK suponuoja įstatymų leidėjo, kitų teisėkūros subjektų pareigą, leidžiant asmens ir valstybės santykius reguliuojančius teisės aktus, vadovautis žmogaus teisių ir laisvių prioritetu, nustatyti pakankamas žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ir gynimo priemones, jokių būdu šių teisių ir laisvių nepažeisti ir neleisti, kad jas pažeistų kiti (Valstybės žinios 2005). Vadinasi, ir savivaldybės institucijos, jų tarnautojai, kaip nurodyta principo paaiškinime, priimdami sprendimus turi nepažeisti žmogaus orumo, jo teisių ir laisvių, lygių galimybių. Akcentuotina, kad jie įpareigojami ne tik gerbti, bet ir aktyviais veiksmais užtikrinti žmogaus teises ir laisves.

Specialiųjų vietos savivaldos principų sistemos ir pavadinimų formulavimo tobulinimo kryptys

Vietos savivaldos principų pavadinimų ir turinio analizės rezultatų pagrindu galima teigti, kad trūksta nuoseklumo juos formuluojant ir išdėstant. Atkreiptinas dėmesys į tris aspektus:

1. Ne visų principų turinys įstatyme apibūdinamas. Išsiskiria trys specialieji, sutampantys su konstituciniais, principai, kurių turinys neatskleidžiamas.
2. Skiriasi įstatyme ir LRKT nutarimuose nurodomi dviejų specialiųjų principų, sutampančių su konstituciniais, turinio apibūdinimai.
3. Skiriasi principų pavadinimų formulavimas. Išsiskiria keturi principai, kurie suformuluoti kaip bendrieji teisės principai. Jie nekonkretizuojami vietos savivaldos institutui.

Minėti principų formulavimo nenuoseklumo aspektai gali sąlygoti jų formulavimo tobulinimo kryptis. Pirmiausiai kyla klausimas, ar reikia į įstatymą įtraukti konstitucinius vietos savivaldos principus?

Vienareikšmiškai į šį klausimą atsakyti sudėtinga. Kai kurios statutinės teisės šakų normos yra pakylėtos į konstitucinį lygmenį ir sudaro jų, kaip teisės šakų, branduolį. Konstituciniai principai lemia ši šakinių teisinį reguliavimą (Kūris 2002). Vietos savivaldos konstituciniai principai lemia vietos savivaldos instituto teisinį reguliavimą. Jie yra sukonkretinami teisės normose, kurios reguliuoja vietos savivaldos institutą. Todėl galima siūlyti atsakyti į vietos savivaldos įstatymą įtraukti konstitucinius vietos savivaldos principus. Įstatyme konstituciniai vietos savivaldos principai turėtų būti sukonkretinami specialiųjų. Taip įstatyme galėtų būti įtraukti tokie specialieji vietos savivaldos principai kaip ekonominis savarankiškumas ar kontrolė ir priežiūra, kurie sukonkretintų konstitucinius principus. Negalima sakyti, kad ir dabar įstatyme nėra įtvirtinti minėti du principai. Pagal LRKT nutarimus, vietos savivaldybių finansinis ekonominis savarankiškumas yra sudėtinė savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principo dalis (Valstybės žinios 2003), o valstybės vykdoma savivaldybių kontrolė ir priežiūra siejama su kitu savivaldybės ir valstybės interesų derinimo principu (Valstybės žinios 1998).

Galima ir kita, mažiau radikali alternatyva. Vienoje įstatymo straipsnio dalyje nurodyti konstitucinius vietos savivaldos principus, o kitoje juos konkretizuojančius specialiuosius. Jeigu įstatyme vardinami konstituciniai vietos savivaldos principai, tai reikėtų išvardyti visus, t. y. būtina įtraukti ir vietos savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos įstatyminio reguliavimo principą.

Svarbu suvienodinti principų pavadinimų formuluotes. Dabar naudojami du principų pavadinimų formulavimo variantai. Netikslinga formuluoti pavadinimą vartojant žodį *savivaldybė*, konkrečiai susiejantį jį su vietos savivaldos institutu. Turime tokią seką: *Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas* → 4 straipsnis. Vietos savivaldos principai → Pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra → atsakingumo savivaldybės bendruomenei. Ši seka dar pratęsiama principo apibūdinime. Nurodžius įstatymo pavadinime, kad tai vietos savivaldos įstatymas, o straipsnio pavadinime, kad tai vietos savivaldos principai, ir taip akivaizdu, jog bus vardinami vietos savivaldos, o ne policijos ar valstybės tarnybos principai. Pažymėtina ir tai, kad įstatyme principų turinys yra apibūdinamas sukonkretinant juos vietos savivaldos institutui. Todėl principų pavadinimus reikėtų formuluoti taip, kaip dabar suformuluoti atstovaujamosios demokratijos ar viešumo principai. Kitus reikėtų formuluoti taip: atskaitingumo teisėtumo, gyventojų dalyvavimo principai.

Laikantis nuoseklumo, įstatyme visų be išimčių specialiųjų vietos savivaldos principų turinys turėtų būti apibūdintas. Jeigu atskirai būtų išskirti konstituciniai principai, tai jų turinio nereikėtų apibūdinti, nes jį atskleistų šiuos principus sukonkretinantys specialieji ir jų apibūdinimai.

Kadangi vietos savivaldos institutas yra vienas iš administracinės teisės institutų, savivaldybės institucijos ir jų tarnautojai yra viešojo administravimo subjektai, jam taikomi bendrieji administracinės teisės ir specialieji viešojo administravimo principai. Savivaldybės

tarnautojų veiklai taikomi ir specialieji valstybės tarnybos principai. Antai, tarp vietos savivaldos principų yra įtrauktas viešumo principas, kuris yra bendras Lietuvos administracinės teisės principas. Kitų bendrųjų principų (pvz., teisingumo, protingumo) tarp vietos savivaldos principų nėra. Vietos savivaldos principų nustatymas, atsižvelgiant į kitų glaudžiai susijusių institutų principus, yra viena iš tobulinimo krypčių. Tačiau tam reikia atlikti išsamią atskirų administracinės teisės institutų specialiųjų principų lyginamąją analizę. Tai turėtų būti tolesnių tyrimų uždavinys.

Išvados

Specialieji vietos savivaldos principai yra viena iš vietos savivaldos principų rūšių. Kita – konstituciniai principai. Specialieji vietos savivaldos principai apibrėžiami kaip įstatyme nustatyti administracinės teisės principai, kurie apibūdina vietos savivaldos kaip vienos iš viešosios valdžios sistemų organizavimo ir veiklos pagrindus, taisykles, šaltinius.

2008 m. *Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo* atskirame straipsnyje yra išvardyta dvylika specialiųjų vietos savivaldos principų. Penki iš jų sutampa su konstituciniais vietos savivaldos principais. Įstatyme ne tik nurodomi principai, bet ir trumpai apibūdinamas jų turinys (išskyrus tris konstitucinius). Dauguma principų yra konkretizuoti vietos savivaldos institutui, pavadinimuose įrašant žodį *savivaldybė*.

Vietos savivaldos principų analizė leidžia teigti, kad trūksta nuoseklumo juos formuluojant ir išdėstant. Įstatyme neatskleidžiamas visų principų turinys, skiriasi įstatyme ir LRKT nutarimuose nurodomi dviejų specialiųjų principų, sutampančių su konstituciniais, turinio apibūdinimai, skirtingai formuluojami jų pavadinimai.

Specialiųjų vietos savivaldos principų sistema gali būti tobulinama atsisakant į įstatymą įtraukti konstitucinius vietos savivaldos principus. Įstatyme specialieji principai turėtų sukonkretinti konstitucinius vietos savivaldos principus. Mažiau radikali alternatyva – įstatymo straipsnio atskirose dalyje nurodyti konstitucinius ir juos konkretizuojančius specialiuosius vietos savivaldos principus. Jeigu įstatyme vardinami konstituciniai vietos savivaldos principai, tai turėtų būti įtrauktas ir konstitucinis vietos savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos įstatyminio reguliavimo principas. Taip pertvarkant specialiųjų principų išdėstymą, galėtų būti išryškinti ekonominio savarankiškumo, kontrolės ir priežiūros bei kiti principai. Jie sukonkretintų konstitucinius vietos savivaldos principus, o visų specialiųjų vietos savivaldos principų turinys įstatyme turėtų būti apibūdintas.

Kita galima principų tobulinimo kryptis – jų pavadinimų formuluočių suvienodinimas. Reikėtų atsisakyti pavadinimų formulavimo, kai jie tiesiogiai susiejami su vietos savivaldos institutu. Vietos savivaldos specialiuosius principus reikėtų formuluoti kaip bendrus teisės, konstitucinės ar administracinės teisės principus (pvz., atstovaujamosios demokratijos, viešumo) ir apibrėžimuose sukonkretinti juos vietos savivaldos sistemai.

Koreguojant vietos savivaldos principus, būtina atsižvelgti į kitų glaudžiai susijusių institutų (pvz., viešojo administravimo, valstybės tarnybos) principus. Tam reikėtų atlikti išsamią atskirų administracinės teisės institutų specialiųjų principų lyginamąją analizę.

Literatūra

- Andruškevičius, A. (2004). *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. VĮ Teisinės informacijos centras, Vilnius.
- Andruškevičius, A. (2004). Administracinės teisės principai: konglomeratas ir katalogas. *Teisė*, 53, 1-10.
- Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. (2000). Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, Vilnius.
- Denhardt, R. B. (2001). *Viešųjų organizacijų teorija*. Algarvė, Vilnius.
- Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, 81, 4, 723-759.
- Hansen, K. (2001). Local Councillors: between Local "Government" and Local "Governance". *Public administration*, 79(1), 105-123.
- Kūris, E. (2002). Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (2). *Jurisprudencija*, 27(19), 59-74.
- Lietuvos konstitucinė teisė*. (2002). Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, Vilnius.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija. (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos "A" lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai". (1998). *Valstybės žinios*, 18-435.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija), 4 straipsnio (2001 m. birželio 26 d., 2003 m. balandžio 3 d. redakcijos), 6 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies ir 8 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai". (2005). *Valstybės žinios*, 1-7.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas "Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 881 straipsniu įstatymo 4 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarimo Nr. 457 „Dėl Vilniaus apskrities viršininko atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 9 straipsnio 1 daliai". (2003). *Valstybės žinios*, 53-2361.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugšėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio

pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. (2003). *Valstybės žinios*, 19-828.

- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimu Nr. 966 „Dėl priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas tvarkos patvirtinimo“ (2002 m. birželio 24 d., 2002 m. rugpjūčio 29 d., 2003 m. birželio 3 d., 2003 m. lapkričio 25 d., 2005 m. spalio 28 d. redakcijos) patvirtintos priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas tvarkos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnio (2002 m. balandžio 23 d. redakcija) 1 daliai, dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimu Nr. 966 „Dėl konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (2006 m. birželio 28 d. redakcija) patvirtinto konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnio (2002 m. balandžio 23 d., 2007 m. birželio 7 d. redakcijos) 1 daliai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimu Nr. 966 „Dėl konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (2007 m. rugsėjo 26 d., 2007 m. gruodžio 12 d. redakcijos) patvirtinto konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnio (2007 m. birželio 7. redakcija) 1 daliai“. (2008). *Valstybės žinios*, 10-350.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr. 36 „Dėl 1998 metu pavyzdžio banderolių tabako gaminiam ir alkoholiniam gėrimams ženklinti įvedimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai“. (2000). *Valstybės žinios*, 17-419.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas. (2006). *Valstybės žinios*, 77-2975.
- Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. (2008). *Valstybės žinios*, 113-4290.
- Peters Guy, B. (2002). *Biurokratijos politika*. Pradai, Vilnius.
- Petukienė, E., Tijūnaitienė, R., Raipa, A. (2007). Visuomenės dalyvavimas: socialinio kapitalo, demokratijos ir racionalaus pasirinkimo teorijų apžvalga. *Viešojo politika ir administravimas*, 21, 87-95.
- Raipa, A., Backūnaitė, E. (2004). Fiskalinis skaidrumas ir atskaitomybė viešojo valdymo metodologijoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 8, 48-57.
- Vanagas, R. (2006). Naujosios viešosios vadybos taikymo galimybės šalies vietos savivaldos sistemoje esant dabartinei teisei bazei. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2(7), 160-169.
- Vaišvila, A. (2000). *Teisės teorija*. Justitia, Vilnius.
- Žilinskas, G. (2000). Vietos savivaldybės sampratos problematiškumas Lietuvos Respublikoje. *Vagos*, (48)1, 62-68.

SPECIAL PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Summary

This article analyses system, formulation of titles and content of special principles of local self-government defined in the Law on Amendments to the Law on Local Self-government of the Republic of Lithuania of 2008. The article deals with the problem if the principles of local self-government stated in the Law fully describe the qualitative essence of this institute. The aim of the article is to determine directions for improvement of local self-government principles' system and formulation of titles.

Special principles of local self-government belong to one type of local self-government principles; another type is constitution principles. Special local self-government principles are defined as principles of administrative law stated in the legislation, which characterize basis, rules and sources of organization and functioning of the local self-government, as one of the public government systems. In the Law on Amendments to the Law on Local Self-government of 2008, a separate article specifies twelve special principles of local self-government. Five of them are identical to the constitutional local-self government principles. The law not only states the principles, but also briefly describes their content (except from the constitutional principles). Most of the principles are specified for the institute of local self-government using the word „municipality“ in the titles.

Analysis of local self-government principles allows to state that there is a lack of consistency in their formulation and writing out. The law does not disclose the content of all the principles; the characteristic of content of two special principles specified in resolutions of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, which conform with constitutional principles, are different, formulation of titles of the principles differs as well.

The system of special local self-government principles can be improved by refusing to include in the Law the constitutional local self-government principles. The special principles mentioned in Law should specify the constitutional local self-government principles. A less radical alternative is to refer to constitutional and special local self-government principles in a separate article of the Law. If the Law lists constitutional local self-government principles, the constitutional principle of organization of local self-government institutions and principle of legislative regulation of their activity should be included as well. Such reorganization of the writing out of constitutional local self-government principles would emphasize the principles of economic independency, control and supervision, and others. They would help to specify constitutional local self-government principles. Content of all special local self-government principles should be described in the Law.

Another possible direction for improvement of the principles is to unify the formulations of the titles. It is necessary to refuse the formulation of the principle's title if it is directly related with the institute of local self-government. Formulation of titles of special principles of local self-government should be similar to formulation of general principles of law, constitutional and administrative law (i.e. representative democracy, publicity) and to make them specific for the system of local self-government.

When amendments to the local self-government principles are being made, it is important to respect principles of other closely related institutes (i.e. public administration, public service). This should be done after an extensive comparative analysis of special principles of individual institutes of administrative law.

KEYWORDS: local self-government, principles of local self-government.

Gintaras Žilinskas. Mokslinis laipsnis – socialinių mokslų daktaras. Darbovietė – Vilniaus universiteto Kauno humanitarinio fakulteto Filosofijos ir kultūros studijų katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: vietos savivalda, regiono valdymas, viešasis administravimas, viešoji politika, konstitucinė teisė, administracinė teisė. Adresas: Muitinės g. 8, Kaunas LT-44280. tel. 8 37 202 627. El. paštas gintaras.zilinskas@vukhf.lt.