

УДК 342.84

Олена Чернеженко,*канд. юрид. наук,
науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи
Національної академії внутрішніх справ*

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЛИТОВСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

У статті висвітлюються проблеми й особливості процесу децентралізації в Литовській Республіці. Вивчаються особливості реформ органів місцевого самоврядування в Литві. Досліджується організаційна структура органів місцевого самоврядування. Освітлюються моделі муніципальної організаційної структури. Досліджується Концепція внутрішньої децентралізації місцевих муніципалітетів.

Ключові слова: децентралізація, місцеві органи, реформи, компетенція, муніципалітети, модель, місцеві ради.

Постановка проблеми. Поточна реформа децентралізації є одним із ключових політичних кроків України, що може закласти фундамент для більш демократичної, процвітаючої країни з потужними муніципалітетами, здатними забезпечити своїх громадян якісними публічними послугами та сприяти місцевому економічному розвитку, водночас розширюючи можливості для громадської участі.

Сьогодні не створено ідеальної моделі місцевого самоврядування чи універсального рецепту її реформування в жодній державі світу, але досвід кожної окремо взятої держави в цій сфері, зокрема Литовської Республіки, заслуговує на повагу й урахування.

Незважаючи на те що у вітчизняній правовій науці цією проблематикою займалися такі вчені та практики, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ю.І. Гануцак, П.Ф. Гураль, О.О. Колодяжний, О.В. Люта, М.О. Петришина, С.Г. Серьогіна, А.Ф. Ткачук, В.Л. Федоренко та інші, ціла низка актуальних питань стосовно вдосконалення вітчизняного механізму реформування моделі місцевого самоврядування залишається поза увагою.

Метою статті є аналіз наявної моделі місцевого самоврядування Литовської Республіки й визначення основних напрямів її реформування в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. У Литві місцеве самоврядування трактується як базис, на який спирається розвиток демократичної держави. Основними законодавчими актами, що визначають порядок здійснення місцевого самоврядування, є Конституція Литовської Республіки (чинна з 2 листопада 1992 р.), Закон «Про місцеве самоврядування» (від 7 липня 1994 р. № I-533, остан-

ні зміни й доповнення від 26 червня 2014 р. № XII-967), інші спеціальні закони і вторинне законодавство, а також рішення Конституційного суду Литовської Республіки. Рішення Конституційного закону визначають конституційну доктрину щодо місцевого самоврядування. Національну базу системи місцевого самоврядування узгоджено з нормативно-правовими актами Європейського Союзу. У 1996 р. підписано Європейську хартію місцевого самоврядування; у 1999 р. її беззастережно ратифікував Парламент Литовської Республіки. У 2009 р. Литва однією з перших підписала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [1].

Спочатку було прийнято Закон «Про основи місцевого самоврядування» (від 12 лютого 1990 р. № XI-3676), але в 1994 р. його замінили Законом «Про місцеве самоврядування». Закон «Про місцеве самоврядування» постійно вдосконалюється; нині є чинним третій переглянутий варіант згаданого Закону. З часу прийняття до нього внесено 89 поправок (тобто зміни вносилися чотири-п'ять разів на рік). Закон «Про місцеве самоврядування» визначає принципи місцевого самоврядування; муніципальні установи, їхні повноваження; функції та статус члена міської ради; фінансові правила й правила провадження діяльності для муніципалітетів.

Конституція гарантує право на самоврядування муніципалітетам як адміністративним одиницям території держави; зазначене право реалізується муніципальними радами. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування», муніципальна громада має інституційно гарантоване право на самоврядування, що здійснюється через місцеві органи

влади (законодавчі й адміністративні установи). Децентралізація як невід'ємна частина процесу демократизації реалізується через право людей обирати власні органи влади (їхніх представників), визначати державну політику та державні послуги. Зміни, внесені до Закону «Про місцеве самоврядування» у 2003 р., забезпечили законодавчу основу для участі громадян у вирішенні питань місцевого життя. Самоврядування здійснюється шляхом забезпечення безпосередньої участі громадян, що проживають у відповідному муніципалітеті, у виборах до міської ради, опитуваннях, зустрічах мешканців і створенні петицій, а також через гарантування відповідальності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб перед місцевими жителями. Проте участь громадян і їхній інтерес до місцевих справ досить низькі, особливо в староствах.

Організаційна структура органів місцевого самоврядування в Литві зазнавала змін у результаті пошуків оптимальної моделі, яка забезпечує найкращу реалізацію компетенцій місцевого самоврядування: ідеться про застосування й моністичної, і дуалістичної моделей компетенцій. Згідно з моністичною моделлю, усі владні повноваження місцевого самоврядування зосереджуються у виборній раді, яка, отже, є органом, що приймає рішення, а також виконує функції виконавчої влади, скеровуючи та контролюючи діяльність місцевих адміністративних підрозділів і їхніх працівників [6, с. 280]. Ця модель характеризується системою секторальних комітетів, кожен із яких відповідає як за прийняття рішень, так і за процес їх реалізації (скеровуючи та контролюючи місцеву адміністрацію у відповідній сфері). У рамках дуалістичної моделі влада теж зосереджується в руках виборної місцевої ради, але виконавчий орган є інституціоналізованим. Він несе відповідальність за виконання завдань місцевого самоврядування шляхом здійснення керівництва й контролю над місцевою адміністрацією. Місцевий орган виконавчої влади може бути представленим індивідом (мер) або колегіальним органом [4, с. 165–215].

У період з 1990 по 2015 рр. в Литві використовувалися чотири моделі муніципальної організаційної структури [2].

Дуалістична модель, що включає муніципальну раду та два виконавчі органи, до складу яких не мають права входити члени муніципальної ради (1990–1995 рр.). У такій системі «двовладдя» виникають конфлікти через боротьбу за владу між муніципальною радою та її головою, з одного боку, і виконавчими органами й підрозділами муніципаль-

ної адміністрації, що підкоряються цим органам, з іншого боку.

Моністична модель, що включає муніципальну раду та два виконавчі органи, до складу яких входять виключно члени муніципальної ради (1995–2003 рр.). У 1995–2000 рр. муніципальним радам було дозволено обирати одну з двох таких моделей: з одноосібним виконавчим органом або з одноосібним і колегіальними органами виконавчої влади, до складу яких входили тільки члени муніципальної ради. У рамках останньої моделі мер муніципалітету наділявся подвійною чи навіть потрійною роллю: голови міської ради, голови одноосібного органу виконавчої влади, голови колегіального органу виконавчої влади (правління).

Дуалістична модель, що включає муніципальну раду та одноосібний орган виконавчої влади (керівника адміністрації) (2003–2014 рр., модель удосконалено у 2008 р.). Відповідно до рішення Конституційного суду від 24 грудня 2002 р., організацію органів місцевого самоврядування змінено у 2003 р. Відносини між муніципальною радою та органом виконавчої влади засновано на принципах верховенства муніципальної ради над органом виконавчої влади та підзвітності останнього такій раді. До компетенції муніципальної ради входило прийняття рішень; підпорядкований і підзвітний їй одноосібний виконавчий орган відповідав за реалізацію прийнятих радою рішень і/або безпосередньо законів і законодавчих актів, прийнятих на підставі законів, за умови, що такі дії не мають підпорядковуватися рішенням муніципальної ради.

Дуалістична модель, що включає муніципальну раду, мера й одноосібний виконавчий орган (з 2015 р.). Основна відмінність від попередньої моделі – в розширених повноваженнях мера.

Отже, з 2003 р. Закон «Про місцеве самоврядування» утверджує верховенство обраних місцевими жителями представницьких органів влади над органами виконавчої влади. Отже, права й обов'язки органів влади реалізуються муніципальними радами та мерами (з 2015 р.), права й обов'язки державного адміністрування – муніципальними радами та мерами, виконавчими органами й муніципальною адміністрацією, а державні послуги забезпечуються муніципальними бюджетними установами та підконтрольними суб'єктами [6, с. 311–314]. Муніципальна адміністрація, а також інші установи й заклади муніципалітету формуються муніципальною радою та є підзвітними їй.

Муніципальна рада обирається постійними жителями муніципалітету шляхом

демократичних виборів. Вибори проводяться раз на чотири роки. Залежно від кількості мешканців, до складу муніципальної ради входить від 15 до 51 члена муніципальної ради. З 2011 р. право висувати кандидатури на виборах до муніципальної ради мають не лише політичні партії, а й постійні жителі муніципалітету. До 2014 р. мерів обирали муніципальні ради. Дебати та дискусії щодо прямих виборів мера велися в Литві з 1998 р. У червні 2014 р. прийнято поправки до Закону «Про місцеве самоврядування», після чого в 2015 р. пройшли перші прямі вибори на згадану посаду [3, с. 9, 21, 27].

Досвід країн із високим рівнем децентралізації показує, що система місцевого самоврядування є ефективною тоді, коли на найнижчому рівні державної адміністрації відповідним органам надано широкі права. Чіткий і стабільний розподіл функцій між різними рівнями влади має дуже важливе значення для системної взаємодії між рівнями влади й ефективного надання державних послуг. Функції органів місцевого самоврядування визначають його внутрішню організацію. Рада муніципалітету відповідає за створення муніципального виконавчого органу та муніципальної адміністрації, створення муніципальних установ і підприємств. Муніципальні ради затверджують максимальну допустиму кількість посад в установах місцевого самоврядування. Кількість членів муніципальної ради переглядається відповідно до закону та оголошується Центральною виборчою комісією Литовської Республіки перед кожними муніципальними виборами. Централізовану державну службу регулює Міністерство внутрішніх справ, тож органи місцевого самоврядування мають обмежені повноваження щодо визначення посад, обсягу виплат, компенсацій і доплат для державних службовців.

Муніципальна рада призначає голову староства (кар'єрний працівник державної служби). Уносилися пропозиції стосовно того, щоб не лише мери, а й голови староств обиралися на прямих виборах. Однак це суперечило б конституційній нормі про розділення представницьких і виконавчих органів і розподіл повноважень між муніципальними органами влади. Отже, йдеться про підпорядкування голови староства – професійного політика – муніципальній посадовій особі на державній службі – керівнику адміністрації. Уряд прагне підвищити ефективність діяльності голів староств: покращити розроблення програм організаційної ефективності, процедури щорічного планування; посилити аспект відповідальності й звітності перед громадою; зробити державні послуги

більш доступними. Такі кроки не є нововведенням: з 2007 р. впроваджується Концепція внутрішньої децентралізації місцевих муніципалітетів. Мета Концепції – підвищити самостійність староств і їхніх голів, забезпечуючи тим самим тісніший зв'язок між місцевою владою та місцевими жителями й реалізацію принципу субсидіарності в місцевому самоврядуванні [2; 5, с. 318–360].

За своєю природою причини децентралізації в Литві були й залишаються як політичними, так й економічними. Передусім децентралізація почалася в результаті переходу Литви від соціалістичної системи до ринкової економіки та демократії. Зміни відбулися внаслідок відсутності альтернативних структур управління. Децентралізацію стимулювали процеси підготовки до вступу до міжнародних організацій, зокрема організацій Європейського Союзу. На сучасному етапі децентралізацію зумовлено змінами в соціально-економічному середовищі: в суспільстві існує запит на більш якісне державне управління, розширення й покращення державних послуг.

Під час аналізу децентралізації в Литві варто враховувати як її процес, так і досягнуті результати. Визнаючи цінність децентралізації, її важливість та переваги, політики й бюрократи країни мають різні погляди на шляхи її впровадження. Політики висували ідеї щодо децентралізації (прямі вибори мерів, надання муніципалітетам більшої фінансової автономії) перед кожними місцевими виборами (прямі вибори муніципальних голів обговорювалися протягом десятиліття з 1998 р.), але тільки невелика частина цих ідей отримала широку підтримку, а ще менша – була втілена. Попри публічні декларації на користь децентралізації, відсутність політичної волі до здійснення конкретних кроків вилилася в систематичну й незмінну нестачу реформ. Більше того, до 2008 р. політики – члени парламенту – не брали активної участі в розробленні та проведенні реформи у сфері взаємодії між різними рівнями влади, оскільки це входило до компетенції уряду. Парламент більше цікавило створення загальної законодавчої бази державного управління через прийняття нових законів або внесення змін до чинних. Крім того, коли стратегії децентралізації було, зрештою, окреслено, їх реалізацію блокували міністерства (зазвичай шляхом затягування підготовки процедурних документів), оскільки центральні органи державної влади не хотіли, щоб їхні повноваження зазнали деконцентрації та децентралізації. Брак політичної волі та слабкий контроль з боку парламенту, опір міністерств, які не бажали передавати

свої функції в інші руки, – ось основні чинники, що заважають систематичному впровадженню реформи й розвитку зв'язків між різними щаблями влади в Литві [2; 4].

Загалом дебати щодо територіально-адміністративної реформи в Литві продовжуються понад десять років, хоча винесення питання про зміни у відносинах різних рівнів влади на публічний розгляд не призвело до конкретних дій. Тобто можна стверджувати, що такі цілі, як оптимізація функцій різних рівнів державної влади, вдосконалення державного управління та розвиток системи місцевого самоврядування, підтверджені прийнятими у 2002 та 2004 рр. стратегічними документами, проте реалізація відповідних змін до кінця 2008 р. залишалася непослідовною і фрагментарною. Найбільші поворотні моменти в розвитку розподілу повноважень між щаблями влади відбулися в 1994 р. (запровадження повітів), 1998 та 2001 рр. (розподіл функцій), 2003 р. (деконцентрація й децентралізація деяких функцій, що виконувалися централізованими інституціями) та 2010 р. (скасування посади призначеного урядом керівника повіту) [3]. Ліквідація посади призначеного урядом адміністратора повіту мала два наслідки для системи державного управління. По-перше, йдеться про перехід від багатофункціональної територіально-орієнтованої системи до зосередженого на виконанні однієї функції централізованого контролю над територіально-орієнтованою системою надання державних послуг; по-друге, про посилення централізації та фрагментарності в координації реалізації державної політики. Децентралізація залишається пріоритетом для країни, як можна судити з відповідних стратегічних документів Литви.

Метою скасування посади призначеного урядом керівника повіту було підвищення ефективності діяльності громадських організацій і надання державних послуг, досягнення економії державних коштів, зменшення бюрократії й уникнення дублювання функцій у діяльності різних органів державного управління. Результати цього кроку, попри його значний успіх, усе ще далекі від досягнення цілей децентралізації. У 2010 р. почалася втрата повітами адміністративних функцій, які переходили до центральних або місцевих органів влади, що означає віддалення від системи, яка включає регіональне врядування, замість наближення до такої моделі структури, котра могла б компенсувати втрати, яких зазнало місцеве самоврядування, не створено (Рада Європи, 2012 р.). Основними віхами зазначеного періоду є скорочення повноважень місцевого самоврядування в

певних аспектах, наприклад, територіального планування та володіння землею; скасування посади призначеного урядом керівника повіту без упровадження належної заміни їй; низька участь громадян у вирішенні питань місцевого життя. За 25 років, що минули (1990–2015 рр.), централізація в Литві посилювалася. Установлення та подальше скасування посади призначеного урядом керівника повіту призвело до того, що багато функцій перейшли від муніципалітетів до міністерств і підпорядкованих їм органів.

Через велику кількість і масштаб делегованих функцій роль органів місцевого самоврядування полягає не в прийнятті політичних рішень стосовно справ на ввіреній їм території, а в реалізації на території муніципалітету низки визначених процедур. Адміністрації місцевого самоврядування значною мірою інтегрувалися з державними адміністраціями через збільшення кількості делегованих державою функцій.

У Литві муніципалітет є одиницею адміністративного поділу території держави. Громада мешканців муніципалітету має право на самоврядування, гарантоване державою та здійснюване обраною постійними мешканцями муніципальною радою, а також виконавчими й іншими муніципальними організаціями та установами, створеними муніципальною радою й підзвітними їй. Під час оцінювання місцевого самоврядування в Литві варто спиратися на взаємопов'язані моделі компетенцій органів місцевого самоврядування, завдань і взаємодії різних рівнів влади. Моністична модель компетенції та модель уніфікації завдань призводять до моделі відокремлення, тоді як дуалістична модель компетенцій і модель подвійних завдань тяжіє до інтеграційної моделі. У Литві переважає остання, хоча можна помітити й риси інших моделей [3].

Сильний мер може зменшити фрагментацію, спричинену традиційною системою комітетів у раді, що призводить до секторалізації в діяльності органів місцевого самоврядування та відсутності системної координації дій на місцевому рівні. У минулому мер, оскільки формально його обирала рада радою, перебував у формальній залежності від неї. Згідно з новою моделлю, у питанні прийняття рішень прерогатива належить муніципальній раді; роль обраного мера, хоча він і розпоряджається наданою йому владою, може полягати в здійсненні політичного й адміністративного керівництва. Роль мера як політичного лідера закріплено інституційно, оскільки він водночас є головою ради. Отже, мер має можливість визначати питання, що розглядаються радою та її комітетами. Здій-

снюване мером політичне керівництво доповнюється адміністративними обов'язками: функціями керівництва муніципальною адміністрацією та контролю над нею. Варто зазначити, що в стосунках між радою й мером може існувати напруження, якщо політична партія, котру представляє мер, не отримує більшість місць у раді.

Висновки

У цій моделі існує ризик виникнення асиметрії та диспропорції в балансі влади виборних місцевих рад і мерів. Мер може сконцентрувати у своїх руках політичне й адміністративне керівництво, а місцева рада, отже, опинитися в другорядній ролі, якщо взагалі збереже частину колишнього впливу на фоні змагання політичних гравців і їхніх опонентів за вплив на мера. Місцеве самоврядування потрібно розвинути систематично. Важливим фактором, що визначає належну реалізацію інтересів громади, є оптимальний розподіл повноважень у сфері державного управління, прав та обов'язків між муніципальними представницькими й виконавчими органами, а також іншими муніципальними структурами. За загальним чітким розподілом функцій між різними рівнями влади бракує недовизначеного закріплення компетенцій за інституціями місцевого самоврядування. Відповідно, немає точної вказівки на те, що за делеговані завдання відповідальність несе виключно адміністрація муніципалітету,

оскільки місцевий орган виконавчої влади та рада муніципалітету не мають впливу на них і контролю над ними. Перед будь-якими подальшими суттєвими змінами доцільно було б ініціювати пілотний проект на зразок тих, які організуються лабораторіями інновацій (аналогічно до того, як це зроблено під час передачі функцій).

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38.
2. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування у державах Балтії. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Випуск 3. Том 1. С. 65–70.
3. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. 56 с.
4. Beksta A., Petkevicius A. Local government in Lithuania. In: Horvath T.M. (Ed.): *Decentralization: Experiments and reforms. Local governments in Central and Eastern Europe*. Vol. 1. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. 424 p.
5. Ruano J.M., Profiroiu N. (Eds.): *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p.
6. Vanags E., Vilka I. Local government reform in the Baltic countries. In: Kersting N., Vetter A. (Eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich, 2003. – 349 p.

В статтє освещаются проблемы и особенности процесса децентрализации в Литовской Республике. Изучаются особенности реформ органов местного самоуправления в Литве. Исследуется организационная структура органов местного самоуправления. Освещаются модели муниципальной организационной структуры. Исследуется Концепция внутренней децентрализации местных муниципалитетов.

Ключевые слова: децентрализация, местные органы, реформы, компетенция, муниципалитеты, модель, местные советы.

The article deals with the problems and peculiarities of the process of decentralization in the Republic of Lithuania. It investigates the features of local government reforms in Lithuania. It explores the organizational structure of local government. It analyses the models of the municipal organizational structure. The article goes on to examine the Concept of internal decentralization of local municipalities.

Key words: decentralization, local authorities, reforms, competence, municipalities, model, local councils.