



## УКРАЇНА І СВІТ

УДК 342.25(474.5+477)

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1723>

**О. Петришин,**

кандидат юридичних наук,  
учений секретар

Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України

### РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЛИТОВСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ В ПОСТОКУПАЦІЙНИЙ ПЕРІОД: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Значна кількість юридично-наукових досліджень державотворчих процесів та пошук шляхів щодо їх удосконалення зосереджені довкола вивчення та адаптації досвіду зарубіжних держав. Водночас спектр досліджуваних країн, їх географічне положення, «вік», історія, традиції, належність до певних правових систем та політичних об'єднань у контексті подібних досліджень зумовлені суміжним об'єктом та специфічним предметом конкретного дослідження (характерно для порівняльно-правових досліджень).

Фокусуючись у цій роботі саме на дослідженні досвіду Литовської Республіки щодо побудови ефективної та спроможної системи місцевого самоврядування, зазначаємо, що, незважаючи на наявність переможних вихідних характеристик, історичну наближеність держав Міжмор'я (*Intermarium*), нетривалий досвід сучасної незалежної державності України та Литви (попри достойний історичний доробок), спостерігається значний нормативний та системний розрив між державами в контексті існуючих систем місцевого самоврядування та їх взаємодії з державними органами влади.

Методологічну основу дослідження становить система філософсько-світо-

глядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, філософських підходів і принципів наукового пізнання, які забезпечили комплексний та всебічний аналіз обраного предмета дослідження.

Серед загальнонаукових методів дослідження використано системний метод, що надав можливість охарактеризувати місцеве самоврядування Литовської Республіки як динамічну, функціональну систему, котра охоплює різноманітні прояви взаємодії її органів у горизонтальних (міжмуніципальних) та вертикальних (державних) відносинах. Функціональний метод застосовано для встановлення мети й завдань місцевого самоврядування, його функціонального призначення; соціологічний метод використано для узагальнення емпіричних даних про практичну реалізацію та роботу органів місцевого самоврядування; історичний метод забезпечив дослідження процесу еволюції та розвитку самої системи місцевого самоврядування та її наукового супроводу. Порівняльно-правовий метод дозволив виокремити особливості розвитку та еволюції місцевого самоврядування в Литовській Республіці та в Україні.

Емпіричну базу дослідження становлять літературні джерела, монографії,





наукові статті за авторством європейських, литовських та вітчизняних науковців, серед яких – праці Л. Баккена, Ф. Трабукко [1], А. Астраускаса [2], І. Гечікової, П. Свяневіча, А. Курніевич, Д. Худолей [3], С. Серьогіної, О. Батанова, М. Баймуратова та інших. Окрім цього, в межах підготовки поданого матеріалу були проведені розгорнуті інтерв'ю з литовськими юристами-практиками із зазначеної тематики – Т. Бірмонтъене та А. Новіковасом.

Процес реформування місцевого самоврядування в Литві можна умовно поділити на 4 етапи:

– перший етап – 1990–1997 роки – впровадження адміністративно-територіальної реформи (створення децентралізованої системи та поступове її спрощення, перерозподіл повноважень);

– другий етап – 1997–2005 роки – ініціювання дискусії щодо розвитку регіональної політики та вирішення питань щодо адміністративного нагляду за діяльністю ОМС (створення спеціальних робочих груп та прийняття за результатами їх роботи законів «Про регіональний розвиток» та «Про адміністративний нагляд за муніципалітетами»);

– третій етап – 2005–2010 роки – забезпечення підготовчого процесу щодо введення в дію вищевказаних законів (на цьому етапі розробка регіональної політики проводилась окружними державними адміністраціями);

– четвертий етап розпочався у 2010 році;

– ліквідація окружних адміністрацій та створення рад регіонального розвитку (ключовий етап економічно орієнтованого соціального розвитку регіонів) [4].

Утім, перед проведенням детального аналізу кожного етапу для кращого розуміння контексту варто представити вихідні дані та умови, в яких знаходились Литва на момент здобуття (відновлення) незалежності.

### **1. Відновлення державності**

Після проголошення незалежності країни Балтії сформували нові уряди,

й до осені 1992 року кожна з держав регіону прийняла нові конституції (або відновила дію). Після встановлення конституційних рамок країни Балтії звернули увагу на створення структур місцевого самоврядування, які б належно функціонували, надавали громадянам основні послуги, можливості щодо участі в демократичних локальних виборах, а також передбачали створення всенародно обраних місцевих рад. Ключові питання, такі, як освіта, охорона здоров'я, безпека, розвиток інфраструктури та економіки, суспільний добробут громадян, у різних обсягах передавались до компетенції місцевого самоврядування.

Відмежувавшись від Радянського Союзу, Литва оголосила про відновлення незалежної Литовської держави, яку було створено в 1918 році. Конституція Литви 1992 року містить сильні формулювання, що проголошують 3 основних принципи: незалежність від зовнішнього управління, суверенітет нації й демократичну форму правління [5]. Ці принципи були занесені в першу письмову Конституцію Литви 1922 року, а також у недовговічну Конституцію 1938 року.

Сучасна Конституція Литви, на відміну від латвійської моделі, приділяє значну увагу місцевому самоврядуванню та його внутрішньому та зовнішньому адмініструванню. Конституція передбачає обрання представників ОМС (та визначає, хто має право голосувати у процесі таємного голосування), створення виконавчих органів, підзвітних державі та її народу, й наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями діяти вільно й незалежно в межах Конституції й законодавства з метою виконання законів і впровадження рішень уряду Литовської держави.

Органам місцевого самоврядування Конституцією надані повноваження складати й затверджувати власні бюджети, а також установлювати систему доходів та зборів, податків і мит для фінансування своїх бюджетів.



Відповідно до основного закону Литви самоврядні одиниці можуть звертатись у литовські суди, якщо їх права порушуються, й навпаки, громадяни та організації, права яких порушені органами місцевого самоврядування, можуть звернутись до суду з вимогою про відшкодування збитків та відновлення права, що було порушено органами або посадовими особами місцевого самоврядування.

Бувши першою республікою, котра заявила про відновлення незалежності, Литва фактично випередила Україну не лише у відновленні конституційного правопорядку, але, прийнявши Закон «Про місцеве самоврядування» 7 липня 1994 року [6], – й у питаннях правового регулювання місцевого самоврядування та деталізації положень Конституції (лише через 5 років ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування).

На жаль, у нашій державі в цей період лише загострювалась конституційна криза відносин між Верховною Радою та Президентом, результатом якої стало спершу прийняття Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 року, і лише в 1996 році – прийняття Конституції незалежної України.

Розуміючи дискусійність поданої тези та ні в якому разі не применшуючи досягнення українських державних діячів за роки незалежності, на нашу думку, реальне відновлення української державності відбулось лише у 2014 році з установленням принципово проєвропейського загальнодержавного курсу (котрий забезпечив країнам Балтії вступ до Європейського Союзу ще у 2004 році).

Для кращого розуміння причин «відставання» нашої держави в межах проведення реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою варто навести низку характерних особливостей.

По-перше, у 80-ті роки ХХ ст. Литва та інші країни Балтії активно підтриму-

вали Горбачова в його зусиллях щодо проведення соціальних і політичних реформ. До кінця 1988 року і протягом наступних двох років у кожній із трьох країн були засновані реформістські рухи, учасники яких зосередили свої зусилля на національному праві, демократично обраних урядах, вільних ринках, європейських конституціях і незалежності. В Україні, більш тісно пов'язаній з СРСР, національні рухи історично зазнавали втрат унаслідок жорсткої відповіді центральної влади та низки політик (русифікації, знищення українських шкіл тощо). З огляду на це українська нація та українська державність були більш слабкими за литовські.

По-друге, Литва історично мала більш тісні культурні та релігійні зв'язки із західноєвропейськими державами. Значна кількість литовського населення (77% станом на 2011 рік) [7] сповідує католицизм, що значною мірою є результатом історичного впливу польсько-католицької церкви. Окрім цього, латвійська та литовська є єдиними прикладами індоєвропейських мов балтійської групи, які використовуються в сучасній Європі, тобто мовно Литва також була віддалена від Радянського Союзу. І хоча наведені в цьому абзаці фактори прямо не пов'язані з державотворчими процесами в незалежній Литовській Республіці, їх неможливо ігнорувати, адже реформування державних систем та інститутів неможливе без підтримки громадянського суспільства, котре базується на культурних, релігійних та політичних поглядах конкретного часового періоду та регіону.

## **2. Реформа адміністративно-територіального устрою та системи ОМС**

Після відновлення Литвою незалежності 19 березня 1994 року був прийнятий Закон «Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі» від 19 липня 1994 року (набрав чинності 6 серпня 1994 року). Відповідно до нього було проведено реорганізацію: територія Литви була поділена



на 10 повітів (*apskričių*), до складу яких входять 60 муніципалітетів (*savivaldybių*). На території повітів знаходяться 548 дрібних утворень – *seniūnijas* – та 3 187 ще дрібніших – *seniūnaitijas* (станом на 2020 рік) [8].

Нові адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня (повіти) були сформовані з метою здійснення положення п. 1 ст. 123 Конституції Литовської Республіки, відповідно до положень якого: «На вищому рівні адміністративно-територіального устрою управління організовується центральним урядом у порядку, встановленому законом».

Таке управління має здійснюватися державними службовцями, які призначаються центральним урядом строком на 4 роки й несуть персональну відповідальність, тобто губернаторами повітів і підвідомчими їм державними бюджетними установами (адміністраціями губернатора повіту). Зазначені державні службовці були призначені, а установи були створені навесні 1995 року й діяли до 1 липня 2010 року.

Окрім цього, парламент Литви в 1994 році прийняв Закон «Про місцеве самоврядування», котрий установлював функції і внутрішню структуру самоврядних одиниць, а також визначав принципи реалізації самоврядування. Закон отримав значну кількість динамічних правок щодо перерозподілу повноважень, питань участі у формуванні регіональної політики тощо (останні правки датуються травнем 2014 року). Крім того, було прийнято низку інших законів, які регламентували більш конкретні відносини, які виникали у процесі оптимізації адміністративно-територіального устрою та встановлення системи регіонального розвитку [9].

Обговорюючи системно-структурний аспект, варто зазначити, що з 1990 до 2015 року в Литовській Республіці працювали 4 моделі муніципальної організаційної структури:

1) дуалістична модель (муніципальна рада та 2 виконавчі органи, 1990–1995 роки);

2) моністична модель (муніципальна рада та 2 виконавчі органи, до складу яких уходять виключно члени муніципальної ради (1995–2003 роки);

3) дуалістична модель (муніципальна рада та одноосібний орган виконавчої влади (керівника адміністрації) (2003–2014 роки)

4) дуалістична модель (муніципальна рада, мер й одноосібний виконавчий орган) (із 2015 року й до сьогодні) [10].

Окремо варто зосередитись на регіонах – територіальних одиницях, у яких здійснюється регіональна політика Литви. На повітовому рівні планувалось не лише виконання функцій державного управління, а й реалізація загальнонаціональної регіональної політики (із 2000 року). Це охоплювало цілеспрямовану діяльність державних та інших компетентних органів із метою скорочення, шляхом застосування диференційованих заходів, територіальних соціально-економічних відмінностей між регіонами і всередині регіонів.

Закон «Про регіональний розвиток», прийнятий 20 липня 2000 року (зі змінами у зв'язку з реформою повітів у 2010 році), визначає, що рада з регіонального розвитку має вести свою діяльність на повітовому рівні. До складу ради з регіонального розвитку входять мери муніципалітетів регіону, депутати муніципальних рад та особа, призначена центральним урядом або вповноваженою ним установою. Рада з регіонального розвитку не має статусу юридичної особи, тобто для здійснення її діяльності виділяється окреме фінансування та підвідомча їй адміністрація. Регіональним радам із розвитку надають допомогу у виконанні своїх функцій, установлених Законом про регіональний розвиток, 10 територіальних відділень Департаменту регіонального розвитку при Міністерстві внутрішніх справ, у кожному з яких працюють по 3–5 співробітників, і їх діяльність фінансується за кошт асигнувань із держбюджету.



Важливо зазначити, що схожі реформи проводились у цей часовий проміжок і в Латвії. Адресувались схожі питання, приймалися текстуально подібні закони й системи, котрі створювались та змінювались, використовували досвід держави-сусіда.

Наведені реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою були проведені для «наведення порядку» та створення дієвої системи спроможного місцевого самоврядування. З огляду на це було вирішено такі першочергові питання: дублювання повноважень, забезпечення нагляду та контролю, повсюдності місцевого самоврядування (та імплементації інших принципів Європейської хартії місцевого самоврядування й додаткового протоколу), адресовано питання власності та забезпечення надання публічних послуг як основної функції місцевого самоврядування.

Вітчизняна реформа децентралізації (завершальним етапом якої є реформа адміністративно-територіального устрою) була започаткована Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року [11]. Незважаючи на значну кількість утраченого часу, зовнішні чинники (анексія АРК Російською Федерацією та підтримувана нею окупація низки територій) та внутрішню політичну нестабільність, котра супроводжувала процес унесення змін до Конституції України в частині децентралізації, не дозволили вчасно та швидко їх утілити.

Досвід зарубіжних країн чітко демонструє, що довготривалість реформ є фактором, який знижує їх ефективність та унеможливує їх своєчасність, необхідно постійно продовжувати пошук дієвих систем та моделей. Сьогодні глобальна пандемія та її економічні наслідки загрожують фіналізації реформи децентралізації в Україні, котра, на нашу думку, мала бути проведена та завершена щонайменше 10 років тому, особливо взявши до уваги активний конституційний процес

2004–2010 років, який повністю оминув указану проблему.

### **3. Власні та делеговані повноваження ОМС**

Як і в інших європейських державах, у Литві на початку 2000-х постало питання щодо розмежування власних та делегованих повноважень місцевого самоврядування й забезпечення відповідного фінансування (ст. 6 та 7 Закону «Про місцеве самоврядування»). Як і в Україні сьогодні, майже половина функцій органів місцевого самоврядування Литви належали до реалізації делегованих повноважень.

До самостійних Законом віднесено насамперед такі: питання формування й затвердження бюджету самоврядування; встановлення місцевих зборів; володіння, користування й розпорядження землею та іншим майном, котре належить самоврядуванню за правом власності; створення бюджетних та публічних установ; повноваження у сфері освіти, культури, фізичної культури і спорту, організації відпочинку; надання соціальних послуг населенню тощо.

Делеговані повноваження охоплюють реєстрацію актів цивільного стану та ведення реєстрів; цивільну безпеку та протипожежну охорону, розрахунок і виплату компенсацій населенню; організацію дошкільного розвитку та інших програм загальної освіти, професійного навчання і профорієнтування; розрахунок та здійснення соціальних виплат; володіння, користування й розпорядження державною землею, котра віднесена до самоврядування за правом довіри; участь у підготовці та здійсненні заходів із реалізації політики ринку праці, програм зайнятості населення тощо.

Незважаючи на те, що в Законі детально перераховано 43 самостійних та 36 делегованих повноважень місцевого самоврядування, у практиці здійснення ними діяльності частими є випадки конфлікту юрисдикцій, перекладення відповідальності, недостатнього фінансування та інших негатив-



них прикладів недосконалості правової регламентації цих питань.

Тривалий діалог між центральною владою та представниками Асоціації органів місцевого самоврядування Литви (Association of Local Authorities in Lithuania) не привів до остаточного вирішення зазначеного питання, а зміни до Закону в частині деталізації статей 6 та 7, котрі набули чинності з 1 січня 2015 року, не були достатніми.

Це створювало і продовжує створювати загрозу для ефективного функціонування місцевого самоврядування в Литовській Республіці й сьогодні. Адже коли відповідальність за надання суттєвої частини послуг населенню лежить на місцевому рівні, тоді центральний уряд може певною мірою уникнути відповідальності, оскільки передові виконавчі підрозділи з надання (або ненадання) цих послуг є муніципалітетами. Подібні проблеми є скоріше наслідками надмірної децентралізації та відсторонення держави від низки місцевих питань, із якими місцеве самоврядування не може впоратись самотужки (наприклад, питання утримання об'єктів комунальної власності та забезпечення безперервного надання послуг населенню).

В Україні це питання не втрачає актуальності в контексті публічних консультацій змін до Конституції в частині децентралізації [12]. Незважаючи на значний науковий доробок щодо названої тематики провідних українських юристів-науковців, є реальна загроза повторення литовського сценарію в Україні, адже низка сучасних викликів, із якими стикаються органи місцевого самоврядування (особливо в контексті реалізації заходів щодо боротьби з пандемією COVID-19), демонструє поширення практики делегування повноважень від центральних органів влади місцевому самоврядуванню без матеріального та фінансового їх забезпечення (та чіткого юридичного супроводу). До того ж невиконання таких повноважень не лише створює нові

ризики для місцевого самоврядування, а часто сприймається центральними органами влади як підризна діяльність та призводить до конфронтації цих одиниць, унаслідок чого потерпають жителі громад.

#### **4. Фінансова автономія**

Ст. 121 Конституції Литви закріплює, що «муніципалітети становлять і затверджують свій бюджет». Муніципальні ради мають право в межах і в порядку, передбаченими законом, установлювати місцеві збори; надавати податкові та інші пільги зі свого бюджету». На законодавчому рівні Закон «Про місцеве самоврядування» та Закон «Про структуру бюджету» встановлюють бюджетні повноваження муніципалітетів.

Доходи муніципальних бюджетів складаються з такого:

1) податкових надходжень, котрі складаються з податків, закріплених за місцевими самоврядуванням, і частини загальних податків, установлених законом (прибутковий податок із фізичних осіб, земельний податок, податок на майно);

2) неподаткових надходжень, отриманих із місцевого майна, місцевих зборів, штрафів та інших неподаткових джерел;

3) субсидій і дотацій із державного бюджету (на здійснення державних та делегованих повноважень). Наведені джерела наповнення бюджетів не характеризуються складними розрахунковими механізмами (як, наприклад, у Латвії) та загалом відображають положення ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування).

У частині реалізації заходів щодо забезпечення фінансової децентралізації органам місцевого самоврядування Литви ще в середині 2000-х років було забезпечено впровадження європейських практик щодо встановлення обсягів місцевих податків та відкриття нових джерел фінансування (більшою мірою – запозичень).

Важливу роль у цьому процесі зіграла світова економічна криза



2008 року, яка привела до збільшення лімітів на запозичення, встановлених для муніципальних бюджетів (у межах заходів щодо боротьби з економічною кризою), хоча й до сьогодні вони все ще залишаються досить обмеженими [13]. Як і в сусідній Латвії, питання місцевих запозичень знаходяться під пильним наглядом державних фінансових установ для забезпечення фінансової стабільності та прогнозованості розвитку локальних утворень.

Однак подібні обмеження, навіть якщо вони можуть бути виправдані як засіб скорочення заборгованості місцевих бюджетів (оскільки у практиці західноєвропейських держав є багато негативних прикладів зловживання запозиченнями з боку органів місцевого самоврядування), звужують можливості муніципалітетів стимулювати розвиток економіки й локальних бізнесів.

Закон передбачає право муніципалітетів вільно використовувати більше 60% фінансових коштів, накопичених у муніципальних бюджетах, для здійснення самостійних функцій, покладених на них законом. До 40% фінансових коштів становлять спеціальні цільові субсидії, котрі виділяються або на виконання державних функцій, або на муніципальні інвестиційні проекти, які фінансуються з державних інвестицій.

Статистичні дані свідчать про успіхи українських практик фінансової децентралізації. Так, протягом 2018 року надходження власних доходів до загального фонду місцевих бюджетів України (доходи без урахування міжбюджетних трансфертів) становили 234,1 млрд грн., що на 41,4 млрд грн. або на 21,5% більше порівняно із 2017 роком [14]. Аналізуючи статистичні дані за 2014–2018 роки, загалом можна побачити збільшення дохідної частини місцевих бюджетів майже у 2,4 рази. Однак поглиблений аналіз зазначеного періоду також дозволяє встановити, що в доларовому еквіваленті доходи місцевих бюджетів знизились на 30%.

Зважаючи на залежність вітчизняної економіки від стабільності курсу іноземних валют, таку динаміку неможна назвати позитивною.

Окрім цього, після набуття 2 квітня 2020 року чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)» (№ 540-IX) [15] створюється реальна загроза значного недоотримання коштів місцевими бюджетами, про що неодноразово наголошувалось представниками органів місцевого самоврядування.

Зазначена проблема, хоча і є прямим наслідком адекватного реагування на глобальну пандемію, в поєднанні із проблемою фінансування реалізації делегованих державою повноважень створює значні ризики у сфері реалізації органами місцевого самоврядування не лише делегованих, але і власних повноважень. Станом на травень 2020 року в Україні ще повною мірою не спрогнозовано можливі економічні наслідки пандемії, хоча останні політичні рішення щодо цього питання задають негативну тенденцію саме для органів місцевого самоврядування та місцевих бюджетів.

### 5. Адміністративний нагляд

Основна мета адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням полягає в забезпеченні дотримання принципу верховенства права й конституційних принципів. Установи місцевого самоврядування повинні слідувати Конституції й підзаконним актам у своїй повсякденній роботі, що є фундаментальним елементом концепції місцевого самоврядування.

У Європейській хартії місцевого самоврядування під місцевим самоврядуванням розуміються органи місцевого самоврядування, які в межах закону мають право і спроможність регулювати й керувати суттєвою часткою суспільних справ під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Концепція місцевого само-



врядування, яка діє в Литві, ідентична тій, котра наведена в Хартії.

Правову основу адміністративного нагляду за діяльністю самоврядувань у Литві становлять Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 8) та Конституція Литовської Республіки. Положення щодо адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням також регулюються Законом Литовської Республіки «Про адміністративний нагляд за муніципалітетами» від 14 травня 1998 року [16]. Цей закон реалізує положення Конституції й визначає повноваження посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю самоврядувань.

Посадові особи, призначені урядом, здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю самоврядувань, стежать за тим, щоб самоврядування діяли відповідно до Конституції та законів Литовської Республіки та реалізовували рішення уряду на місцях. Аналіз названих правових актів дозволяє констатувати, що адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням у Литовській Республіці здійснює безпосередньо уряд через призначених ним представників. Відповідно до Закону мета урядових представників – контролювати законність діяльності муніципальних утворень і посадових осіб, і для досягнення цієї мети вони мають право реагувати в межах закону, якщо прийняття рішень у самоврядуванні є незаконним або якщо закони й рішення уряду не виконуються.

За загальним правилом (та подібно до латвійського механізму), державний наглядач у разі прийняття органом або суб'єктом місцевого самоврядування акта, який суперечить Конституції або законам Литовської Республіки, має право надати відповідні рекомендації щодо виправлення ситуації та (за їх невиконання) звернутись до суду. Варто зазначити, що діяльність державного наглядача є відкритою та прозорою, що забезпечується його звітуванням, зокрема, й перед Асоціацією органів місцевого самоврядування

Литви, роль якої значно підвищилась за останні роки.

Питання «нагляду» та/або «контролю» за відповідністю Конституції та законам України актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування є сьогодні одним із найбільш дискусійних в колах не лише юристів-науковців [17], але і практиків та представників асоціацій органів місцевого самоврядування. Проевропейська концепція “good governance” вимагає забезпечення балансу між свободою діяльності муніципалітетів і підзвітністю перед державою й суспільством під час делегування (або передачі) функцій і прав муніципалітетам, установлення відповідальності муніципальних утворень за належне виконання цих функцій, а також покращення механізмів нагляду за діяльністю муніципалітетів.

І хоча досягнення консенсусу є можливим, наразі все ще немає однозначної позиції щодо цього питання в Україні, оскільки навіть техніко-юридично та термінологічно є багато протилежних позицій. З одного боку, представники місцевого самоврядування з насторогою ставляться до посилення впливу держави, а з іншого – є необхідність забезпечення територіальної цілісності (та негативний досвід щодо ролі та діяльності органів місцевого самоврядування в цьому контексті).

У будь-якій ситуації досвід Литви та Латвії чітко демонструє, що найпростіші системи зазвичай є найбільш дієвими, а створення заплутаних дублюючих механізмів із «розмитими» повноваженнями негативно вплине не лише на автономність місцевого самоврядування, а й на реальні можливості країни реалізовувати державну політику на місцях.

Зважаючи на наявні сьогодні концепції та реальні законопроекти (а також відкликаний Президентом Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598) [18], можна констатувати відсутність єдиного підходу до реалізації та розуміння важливості





досліджуваного питання тоді, коли наближення місцевих виборів дозволяє констатувати, що зміни до Конституції в частині децентралізації не будуть здійснені у 2020 році.

Підсумовуючи, варто сказати, що більшість питань, котрі сьогодні стоять на порядку денному в контексті завершення реформи децентралізації в Україні, в тому чи іншому обсязі вже були адресовані Литовській Республіці, починаючи із прийняття демократичної Конституції в 1992 році, а саме такі питання: децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою (перерозподілу повноважень), розподілення (частково) та фінансування делегованих державою повноважень, забезпечення нових джерел фінансування (фінансова автономія), адміністративного нагляду (закріплення механізму та підзвітності наглядача). Окрім цього, було збільшено роль асоціації органів місцевого самоврядування в контексті її залучення до формування загальнодержавної реформістської повістки щодо місцевого самоврядування.

Не ігноруючи важливість розумного використання литовського досвіду у вирішенні системних питань, які постали перед багатьма «молодими» державами, й зокрема Україною, внаслідок набуття незалежності через розвал Радянського Союзу, як висновки до поданої роботи зазначаємо таке:

1. З огляду на значний обсяг утраченого часу сьогодні неможливо відтворити в повному обсязі реформи, які потрібно було втілювати 15 років тому. Глобальні та локальні чинники (агресія Російської Федерації, економічна криза, глобальна пандемія та інші), котрі наразі формують політичний порядок денний в Україні, найближчим часом будуть лише сповільнювати процес реформ місцевого самоврядування, що різко негативно відіб'ється на їх ефективності. З огляду на це, розуміючи перспективу перенесення реформи на 2021 рік, усе ж уважаємо за необхідне в розумні строки завершити її, адже місцеве самоврядування вже зараз сти-

кається із принципово новими викликами, а проведення виборів у нових ОТГ за старими правилами без упровадження інституту префекта лише створить додаткові проблеми в цьому секторі. Необхідно вже сьогодні оцінити можливі ризики процесу та створити щонайменше концептуальне підґрунтя для нього.

2. Відповідно, необхідно забезпечити пошук консенсусу між органами та посадовими особами місцевого самоврядування і органами і представниками державної влади, адже, як свідчать наведені у статті дані, саме протиставлення місцевого самоврядування та держави часто стає каталізатором нових проблем (не лише в контексті реформи децентралізації). На жаль, сучасні тенденції розвитку політичної системи України свідчать про наявність зворотних процесів. Адже у процесі публічних обговорень змін до Конституції сьогодні сформувалась тенденція щодо ігнорування думок окремих представників місцевого самоврядування, про що неодноразово було сказано [19].

3. Установлений у Конституції незворотний європейський та євроатлантичний курс України має бути підкріплений не лише прийняттям нормативно-правових актів, а й упровадженням реальних заходів щодо впровадження базових цінностей демократичного суспільства: забезпечення добробуту населення, національної безпеки, відданості загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи, послідовного утвердження демократичних засад розвитку суспільства, побудови правової держави, становлення громадянського суспільства. Державна влада та місцеве самоврядування в однаковому обсязі несуть відповідальність і мають взаємодіяти в межах їх досягнення.

4. Незважаючи на те, що сьогодні ще повною мірою неможливо оцінити економічні та політичні наслідки глобальної пандемії та її можливого повторення, вже сьогодні необхідно, завершивши реформу децентралізації,



розпочати обговорення та напрацювання пакету заходів щодо реагування на можливі подібні ситуації в майбутньому. Як свідчить практика, сьогодні в Україні місцеве самоврядування відіграє ключову роль у реалізації антиепідеміологічних заходів на місцях. З огляду на це в майбутньому це приведе не лише до збільшення навантаження на систему ОМС та місцеві бюджети, але й до дистанціювання від держави та підвищення ролі місцевого самоврядування в політичному житті українського суспільства.

*Стаття присвячена дослідженню процесу розвитку місцевого самоврядування в Литовській Республіці: його каталізаторам, позитивним та негативним; зовнішнім та внутрішнім факторам; ключовим подіям та періодам; фундаментальним концепціям. Для кращої репрезентативності в роботі сконцентровано увагу саме на проблемних аспектах, які є актуальними для України сьогодні в контексті реформи децентралізації: 1) реформа адміністративно-територіального устрою (проаналізовано ключові акти, чинні моделі адміністративно-територіального устрою та системи організації органів місцевого самоврядування Литовської Республіки); 2) проблема балансу та фінансування власних і делегованих повноважень (опрацьовано відповідне законодавство, розкрито роль Асоціації органів місцевого самоврядування Литви у процесі переговорів із державою в частині делегування та фінансування); 3) фінансова автономія (досліджено литовські практики, фактори ризику та вплив глобальних кризових явищ, а також представлено реальну статистику щодо результатів фінансової децентралізації в Україні); 4) адміністративний нагляд із боку держави (сконцентровано увагу на механізмах взаємодії посадових осіб держави, котрі здійснюють нагляд, з органами та асоціаціями місцевого*

*самоврядування та наголошено на глибокій кризі та відсутності діалогу між державою й місцевим самоврядуванням щодо врегулювання релевантних питань в Україні).*

*Результатом проведеного дослідження стала низка висновків щодо реформістського потенціалу української системи місцевого самоврядування та рекомендацій щодо першочергових змін у зазначеному секторі: 1) наголошено на необхідності завершення фінального етапу реформи децентралізації та внесення необхідних змін до Конституції України не пізніше 2021 року; 2) встановлено важливість розробки щонайменше концептуальних положень щодо адаптації механізмів проведення місцевих виборів наприкінці 2020 року, адже незавершена реформа стане каталізатором проблем у цьому процесі; 3) обґрунтовано низку загроз, які несуть у собі потуги щодо дотримання євроінтеграційного курсу України в умовах глобальної пандемії, внутрішньої та світової економічної кризи у процесі завершення реформи децентралізації, що проводиться без забезпечення діалогу між стейкхолдерами та будується на суто політичних рішеннях.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, реформа децентралізації, Литовська Республіка, Україна.

**Petryshyn O. The development of local self-government in the Republic of Lithuania in the post-occupation period: experiences for modern Ukraine**

*The article is aimed at studying the process of local self-government development in Republic of Lithuania: its catalysts, both positive and negative; external and internal factors; key events and periods; fundamental concepts. In order to be more representative, the paper focuses on the problematic aspects that are relevant for today's Ukraine in the*



context of decentralization reform: 1) administrative and territorial structure reform (the analysis of key acts, existing models of administrative and territorial structure and system of organization of local self-government bodies of Republic of Lithuania); 2) the problem of balance and funding of own and delegated powers (the relevant legislation has been reviewed, the role of the Association of Lithuanian Local Self-Government Bodies in the process of negotiations with the state in terms of delegation and funding has been disclosed); 3) financial autonomy (Lithuanian practices, risk factors and impact of global crisis phenomena were investigated and real statistics on the results of Ukraine's financial decentralization were presented); 4) state administrative supervision (attention was focused on the mechanisms of interaction of state officials involved in supervision with local self-government bodies, representatives and associations demonstrating a deep crisis and lack of dialogue between the state and local self-government in Ukraine's today).

The study resulted in a number of conclusions regarding the existing reform potential of the Ukrainian local self-government system and recommendations on the first-priority measures to be taken in this sector: 1) the necessity of completing the final stage of decentralization reform and introduction of the necessary amendments to the Constitution of Ukraine no later than 2021 was highlighted; 2) The importance of developing a minimum of conceptual provisions for the adaptation of mechanisms for conducting local elections at the end of 2020 has been established, as the unfinished reform will catalyze problems in this process; 3) several threats to Ukraine's adherence to the Euro-integration course in the conditions of the global pandemic, domestic and global economic crisis in the process of completing decentralization reform,

which is carried out without ensuring a dialogue between the stakeholders and constructed based on merely political decisions, are justified.

**Key words:** local self-government, decentralization reform, Republic of Lithuania, Ukraine.

#### Література

1. Trabucco F.R. *Local Self-Government Development in Lithuania*. The Netherlands : Kluwer Law International BV, 2017. 268 с.
2. Similarities and Differences in Local Self-Government in Lithuania and Slovakia / A. Astrauskas, I. Gecikova. *American International Journal of Social Science*. 2014. № 3. С. 153–182.
3. Khudoley K. M., Khudoley D. M. "The Constitutional Principles of the Organisation of Local Government in Countries of the CIS and Baltic", *Russian Juridical Journal Electronic Supplement* 2013, № 3. P. 5–12.
4. Петришин О.О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні. *Вісник національної академії правових наук України*. 2013. № 3. С. 266.
5. *Constitution of Lithuania*. Електронний ресурс. 1992. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/lt/lt045en.pdf>.
6. *Law on Local Government in Lithuania*. Електронний ресурс. 1994. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/ru/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/KOvWuQDrjs>.
7. *Religious representation in Lithuania*. Електронний ресурс. 2011. URL: <https://www.indexmundi.com/lithuania/religions.html>.
8. Prof. Marija Burinskienė. *The development of regional planning in Lithuania*. Vilnius Gedeminas Technical University (Territorial planning research institute). URL: [http://www.rha.is/static/files/Espon\\_norba\\_project/marija-burinskiene.pdf](http://www.rha.is/static/files/Espon_norba_project/marija-burinskiene.pdf).
9. Evelina Vainoriene. *Regional Development-Lithuanian experience*. Kaunas Regional Development Agency. URL: <http://www.tem.fi/files/29802/Vainoriene.pdf>. P. 5.
10. *Law On The Territorial Administrative Units and their Boundaries* Електронний ресурс. 1994. URL: <https://e-seimasx.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.374897?jfwid=e3voixatul>.



11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Електронний ресурс. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
12. У ХАРКОВІ ПРЕДСТАВНИКИ ТРЬОХ ОБЛАСТЕЙ ОБГОВОРИЛИ ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ В ЧАСТИНІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ. Електронний ресурс. 2020. URL: <https://www.facebook.com/decentralizationUkraine/posts/111763027095723>.
13. Astrauskas A. Lietuvos vietos savivaldos sistemas raida nuo 1990 metų iki šių dienų. PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION. 2015. № 4. С. 604–616.
14. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ РЕГІОНІВ І ФОРМУВАННЯ САМОДОСТАТНІХ ГРОМАД. Електронний ресурс. 2018. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/1184477cfe14b1a0b3d7485c43c363d0.pdf>.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19). Електронний ресурс. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>.
16. Law On Administrative Supervision of Municipalities. Електронний ресурс. 1998. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.372525?jfwid=18117lisri>.
17. Serohina S. H., Bodrova I. I., Novak A., Delegation of State Powers to Local Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities. Baltic Journal of European Studies. Tallinn University of Technology (ISSN 2228-0588), Vol. 9. № 3(28), 2019, P. 262–285.
18. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону. Електронний ресурс. 2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644).
19. Відкрите звернення УАРОР до керівництва держави щодо грубого порушення принципів впровадження реформи децентралізації Електронний ресурс. 2020. URL: <http://uaror.org.ua/?p=21009>.

