



## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

УДК 352.075

**Ю. Бальцій,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### **КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА В КРАЇНАХ БАЛТІЇ**

Країни Балтії (Естонія, Латвія та Литва) порівняно з іншими країнами пострадянського простору найуспішніше здійснюють суспільні реформи й інтеграцію в євроатлантичні структури. Вони є членами НАТО та ЄС.

Побудова демократичної правової держави передбачає створення ефективно децентралізованої системи публічної влади, яка ґрунтувалася б на верховенстві волі народу та пріоритеті людини як найвищої соціальної цінності. Зазначені завдання неможливо реалізувати без розбудови повноцінної системи місцевого самоврядування. Актуальність проблеми також посилюється зовнішньополітичним пріоритетом державної політики України: взятий нею курс на вступ до Європейського Союзу зумовив необхідність приведення національного законодавства до рівня європейських та світових правових стандартів, та й тому що саме тепер особливо гостро постало питання, в якому саме напрямі буде розвиватися місцеве самоврядування в пострадянських державах, зокрема й в Україні, чи зможе цей інститут вирішити задачі, які на нього покладаються і які проблеми необхідно вирішити для сприятливого розвитку органів місцевого самоврядування в нашій демократичній правовій державі. При цьому досвід

країн Балтії сприятиме розвитку дієвого місцевого самоврядування в Україні.

Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування визначила нові принципи організації та функціонування органів місцевого самоврядування, а також напрями їх реформування. Однак, незважаючи на значний обсяг нормативно-правових документів, що регламентують процеси становлення та розвитку місцевого самоврядування, дослідження сучасного стану місцевої демократії показують низький рівень ефективності діючої в Україні системи місцевих органів влади. Питання вдосконалення системи місцевого самоврядування пов'язане із внесенням змін до чинної Конституції України та в чинне законодавство України про місцеве самоврядування.

Після проголошення незалежності України й становлення в національній юридичній науці школи муніципального права почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема на становлення та розвиток місцевого самоврядування. Ця проблематика знайшла своє місце в працях: М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Ф.Г. Бурчака, І.П. Бутка, В.М. Кампо, М.І. Козюбри, А.Р. Крусян, О.Л. Копиленка, Н.В. Мішина,





М.П. Орзіх, Б.А. Пережняка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Фрицького, Л.П. Юзькова та багатьох інших.

Відповідно до ст. 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [1]. Гарантованість прав місцевого самоврядування є необхідною передумовою організації, функціонування та розвитку в будь-якій демократичній державі.

Конституція України 1996 р. закріплює, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні й обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» (ч. 3 ст. 143). Таким чином, законодавець на конституційному рівні закріпив коло основних суб'єктів місцевого самоврядування, що функціонують у межах територіальної самоорганізації жителів на локальному рівні соціуму. Цей перелік знайшов своє розширювальне тлумачення і подальшу конкретизацію, що визначає правовий статус цих суб'єктів, у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [2]. Уявляється, що закріплення в Конституції України (ст. 140) правового положення територіальної громади відповідає міжнародній практиці, що склалася. Проте потреба в докладнішій її характеристиці, яка мала міститися у профільному законодавстві про місцеве самоврядування, на практиці реалізована не була.

На відміну від Конституції України Конституція Республіки Естонія 1992 року у спеціально присвяченому розділі XIV визначає, що всі місцеві

питання вирішуються та регулюються органами місцевої влади, які функціонують незалежно згідно із законодавством, що такі органи наділяються повноваженнями лише у відповідності із законодавством або за їхньою згодою. Також зазначається, що органи місцевої влади мають незалежні бюджети та право стягувати і збирати податки й збори, що видатки, пов'язані із виконанням повноважень, які визначаються для органів місцевої влади законом, фінансуються з державного бюджету [3]. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Естонії закріплюється профільним Законом «Про організацію місцевого самоврядування» від 1993 р., відповідно до ст. 4 органи самоврядування в державі поділяються на представницькі та виконавчі [4]. Представницьким колегіальним органом місцевого самоврядування в Естонії є рада муніципалітету (*volikogu*), яка обирається шляхом прямих виборів на термін чотири роки її мешканцями, які наділені відповідно до закону виборчим правом. Рада муніципалітету обирає голову (*volikogu esimees*) і може створювати постійні та спеціальні комітети відповідно до власного статуту. Рада призначає мера (*linnapea* у містах, *valla-vanem* у сільських муніципалітетах) і затверджує створення мером місцевого виконавчого комітету або уряду (*valitsus*). Таким чином, мер є посадовою особою, яка виступає головою муніципальної адміністрації, хоча часто цю посаду обіймають професійні політики. Якщо член ради призначається мером або членом місцевого уряду чи на оплачувану посаду в адміністрації, його повноваження як члена ради припиняються.

Розглядаючи конституційні засади місцевого самоврядування Республіки Латвія, необхідно зазначити, що в конституції держави окремого розділу, присвяченого місцевому самоврядуванню, немає. Хоча це згадується в контексті прав громадян і Парламенту (наприклад, право запитувати інформацію в органах місцевого самоврядування).



Конституція у ст. 101 також визначає, що ради обираються громадянами Латвії та громадянами ЄС, які постійно проживають у Латвії [5]. Водночас Конституційний суд посилається на Європейську хартію місцевого самоврядування [6] як на інструмент прямого застосування, на базі якого можуть інтерпретуватися принципи місцевого самоврядування. Зокрема, органи місцевої влади можуть посилатися на Хартію у разі оспорювання національного законодавства, що не відповідає цьому документу.

Профільним нормативним документом, який регулює місцеве самоврядування в Латвії, є прийнятий у 1994 році Закон «Про місцеву владу», у ст. 3 якого визначено, що місцевим самоврядуванням є місцеве управління. Представницьким органом у Латвії виступає рада (dome), яка є органом прийняття рішень у кожній одиниці місцевого самоврядування, який обирається шляхом прямих виборів на 4 роки. Рада обирає серед членів ради голову (priekšsēdētājs), до повноважень якого входить керівництво роботою ради, представлення органу місцевого самоврядування у відносинах з державою або іншими органами влади та в суді, підписання договорів та видання обов'язкових до виконання розпоряджень працівникам органу місцевого самоврядування. У міжнародному контексті голову ради часто називають мером. За рекомендацією голови рада призначає виконавчого директора (izpilddirektors), який не обов'язково має бути членом ради, для управління роботою установ та підприємств місцевого самоврядування. Закон про місцеві уряди вимагає, щоб у раді функціонувало хоча б два постійні комітети – з питань фінансів та з питань освіти, соціального забезпечення і культури. Більшість має щонайменше три або чотири комітети і кожний член ради має входити до складу хоча б одного комітету. Крім того, закон певною мірою визначає повноваження та власні функції органів місцевого са-

моврядування і дає змогу впроваджувати добровільні ініціативи в інтересах мешканців (якщо це не відноситься до компетенції інших органів та не заборонено законодавством). Закон також встановлює загальні правила щодо організації роботи, виборів голів і комітетів, функції голів і виконавчих директорів, аудиту, майна, міжмуниципального співробітництва тощо. Окремі акти регулюють місцеві вибори, статус членів рад, місцеві бюджети та фінансове вирівнювання. Закон також вимагає, щоб Кабінет координував свою діяльність з органами місцевого самоврядування з усіх питань, що зачіпають їх інтереси, включаючи законопроекти та фінансові розпорядження. Це здійснюється у формі річних перемовин між міністерствами та Латвійською асоціацією місцевих і регіональних влад, результатом яких є меморандум про взаєморозуміння, який Міністерство фінансів подає до Парламенту. Щодо контролю та нагляду, Закон зазначає, що під час виконання делегованих функцій місцева влада представляє Республіку та підпорядковується Кабінету. Крім цього, Міністерству навколишнього середовища та регіонального розвитку доручено здійснювати моніторинг діяльності місцевої влади. За деякими винятками міністр може призупинити незаконне рішення місцевої ради, яка має внести зміни, відкликати рішення або подати апеляцію до суду. Міністр також може призупинити повноваження голови (що також може бути оскаржено), який не дотримується законодавства. За певних обставин Парламент може розпустити раду у цілому, замінивши її тимчасовою адміністрацією на період до проведення нових місцевих виборів. Хоча це трапляється рідко, такі випадки були: в одному випадку таке рішення було прийнято після того, як більше половини членів не з'явилися на три засідання поспіль, а в іншому це сталося через неодноразові порушення, пов'язані із дозволами на будівництво та зведення незаконних споруд. Близько 12–15% скарг до Омбудсмена пов'язані з ор-



ганами місцевого самоврядування. Результат розгляду скарги Омбудсменом не носить обов'язкового характеру, але його офіс може представляти скаржників у цивільному чи адміністративному суді, подавати звіти до органів влади або подавати заяву про розгляд справи в Конституційному суді. Органи місцевого самоврядування зобов'язані залучати аудиторів і можуть створювати ревізійні комісії. Державна аудиторська служба здійснює нагляд за їх діями стосовно фінансових коштів і майна, а Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку може вимагати проведення позачергового фінансового аудиту органу місцевого самоврядування.

Позитивним напрацюванням можна також відзначити, що в Латвії система місцевого самоврядування побудована таким чином, щоб уникнути «нефінансованих повноважень» принаймні на папері. Закон про місцеві уряди стверджує, що «органи державної влади не мають права доручати органам місцевого самоврядування виконання тих функцій і завдань, для яких не виділяється фінансування».

Крім того, треба зазначити, що після здобуття членства в ЄС позитивні очікування органів місцевої влади виправдалися лише частково, як про це говорять представники Латвійської асоціації місцевих і регіональних влад, вказуючи на те, що тому є деякі причини, а саме централізація охорони здоров'я, більш суворе регулювання інших функцій місцевого самоврядування, обмежена децентралізація на регіональному рівні, труднощі в доступі до структурних фондів та їх співфінансуванні і конкуренція за ресурси з центральними органами влади. Але сама Латвійська асоціація місцевих і регіональних влад є активною в європейських об'єднаннях, зокрема в Раді європейських муніципалітетів і регіонів, та виконує роль секретаріату для Латвійської делегації в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE), делегація якої складається з семи членів та семи за-

ступників, кожен з яких є членом міської чи муніципальної ради.

Конституційні засади місцевого самоврядування Литовської республіки визначені у Конституції Литви 1992 року, яка має окремий розділ X «Місьцеве самоврядування та управління», який присвячений органам місцевого самоврядування та гарантує «право на самоврядування <...>, яке реалізовується через <...> ради муніципалітетів». Конституція також надає муніципалітетам право встановлювати місцеві податки та звертатися до суду за порушення їхніх прав. З іншого боку, основний закон зобов'язує муніципалітети здійснювати делеговані повноваження, встановлює нагляд за муніципалітетами з боку представників уряду та надає право парламенту вводити тимчасове пряме правління за певних обставин. Більш детально діяльність органів місцевого самоврядування визначається в Законі «Про місцеве самоврядування» від 1994 року. Відповідно до профільного закону до органів самоврядування належать представницький та виконавчий органи самоврядування [7]. Ради муніципалітетів обираються шляхом прямих виборів на чотири роки. Рада (*taaryba*) – представницький орган самоврядування, який є головним органом прийняття рішень. До 2015 року члени ради обирали мера (*meras*) зі складу ради для виконання обов'язків керівника муніципалітету. З 2015 року мери обираються шляхом прямих виборів, хоча вони залишаються членами ради і мають подібні повноваження. До обов'язків мера входить складання порядку денного для засідань ради і представлення муніципалітету в суді, в раді регіонального розвитку та у відносинах з іншими установами. Рада зобов'язана призначити комітет з контролю (внутрішнього аудиту), а кожний член ради має входити до складу хоча б одного іншого комітету. Ради зобов'язані створити щонайменше дві комісії – комісію з адміністративних питань і комісію з етики. Ці комісії очолюють члени ради, але до їх складу можуть входити



державні службовці та представники громади (останні мають складати не менше однієї третини складу комісії з етики), а також члени ради.

Виконавчий орган самоврядування – директор адміністрації муніципалітету (*administracijos direktorius*) призначається радою за рекомендацією мера. Директор особисто відповідає за виконання законів і рішень національного уряду, а також ради муніципалітету, в межах території муніципалітету. Також треба відзначити, що на відміну від України, де виконавчий орган не може бути одноосібним, а складається з певного штату, в Литві директор адміністрації самоврядування виступає одноосібним органом та є її керівником.

Як і вищезазначені республіки, Литва приєдналася до Європейського союзу в 2004 році і є одним з основних реципієнтів європейських структурних та інвестиційних фондів ЄС. У другій половині 2013 року Президент Литви (колишній Комісар ЄС) зазначила: «Саме місцеве самоврядування безпосередньо впроваджує більш ніж три чверті *acquis communautaire* – і це означає, що місцеве самоврядування є ключовим гравцем у досягненні спільних європейських цілей». Енергозбереження, одна з флагманських ініціатив програми ЄС–2020, наводиться як приклад галузі, де місцеве самоврядування відіграє важливу роль у досягненні спільних цілей ЄС щодо росту та створення робочих місць. Асоціація місцевого самоврядування Литви відкрила свій офіс у Брюсселі в 2007 році. Він виконує роль секретаріату Литовської делегації в Комітеті Регіонів, яка складається з семи членів і семи заступників, кожен з яких є членом муніципальної ради. Асоціація також є членом Ради європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR) і координує діяльність Литовської делегації у Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE).

Виходячи з вищевказаного, треба зазначити, що конституційні основи місцевого самоврядування та законодавчі акти стосовно місцевого самовряду-

вання в Україні та Республіках Балтії (Естонії, Латвії та Литви) постійно вдосконалюється. Також треба відзначити, що більшість повноважень зосереджена саме у представницьких органах місцевого самоврядування, які мають пріоритетне значення, оскільки їх утворення є проявом демократії.

Крім того, багато питань, що стосуються ефективності системи місцевого державного управління та самоврядування, залишаються невирішеними. Сподіваємося, що внесення поправок у чинне законодавство дасть змогу вирішити багато проблем не тільки місцевого державного управління, але й місцевого самоврядування в цих країнах пострадянського простору.

Отже, незалежно від рамки європейської інтеграції «фактори успіху» реформ місцевого самоврядування країн Балтії включили в себе підготовку та втілення реформи в життя спільними зусиллями центральних та місцевих еліт; автономію самоврядування від центрального уряду; а також надання місцевим громадам інструментів для консолідації своїх зусиль задля вирішення питань місцевого розвитку власними силами. Думається, що позитивний вплив країн Балтії стосовно місцевого самоврядування позитивно сприятиме побудові дієвого місцевого самоврядування в Україні, що ще більше наблизить Україну до Європейського Союзу.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, місцеве управління, виконавчий орган, представницький орган, мер, директор.

*У статті розглянуті конституційні засади місцевого самоврядування в Україні та в країнах Балтії (Естонія, Латвія та Литва). Не зважаючи на те, що в державах присутні різні форми правління, які по-різному впливають на місцеве самоврядування, в них є як спільні риси, так і відмінності. Проаналізовано характерні особливості функці-*





онування органів державного управління та місцевого самоврядування в Україні та в країнах Балтії.

В статье рассмотрены конституционные основы местного самоуправления в Украине и в странах Балтии (Эстония, Латвия и Литва). Несмотря на то, что в государствах присутствуют различные формы правления, которые по-разному влияют на местное самоуправление, у них есть как общие черты, так и различия. Проанализированы характерные особенности функционирования органов государственного управления и местного самоуправления в Украине и странах Балтии.

The article examines the constitutional principles of local self-government in Ukraine and in the Baltic countries (Estonia, Latvia and Lithuania). In spite of the fact, that there are various forms of government in the states, that influence local government in different ways, they have both common features and differences. The characteristic features of functioning of public administration and local

self-government in Ukraine and in the Baltic countries are analyzed.

**Література**

1. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. / Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

3. Конституція Эстонской Республики. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/estonia/estoni-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/estonia/estoni-r.htm).

4. Закон Естонської Республіки «Про місцеве самоврядування» URL: [rabkrin.org.ua/.../index.php?...Закон\\_Естонської\\_місцеве\\_...](http://rabkrin.org.ua/.../index.php?...Закон_Естонської_місцеве_...)

5. Конституція Литовської Республіки. URL: [http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit\\_konst1.htm](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm).

6. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування. 1997. № 1-2. С. 90-94.

7. О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 - URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=18117lj01s&documentId=40b54e21d87311e49a8e8a8aa8141086&category=TAD>.

