

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

**КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**



**МАТЕРІАЛИ  
ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ  
КОНФЕРЕНЦІЇ**

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

*6 листопада 2020 р.*



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

### **ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ КОМІТЕТ:**

**Ківалов С.В.** – д.ю.н., професор, Президент Національного університету «Одеська юридична академія», академік НАПрН України, академік НАПН України, Заслужений юрист України;

**Крусян А.Р.** – д.ю.н., професор, завідувач кафедри загальнотеоретичної юриспруденції, конституційного та адміністративного права Київського інституту Національного університету «Одеська юридична академія»;

**Латковська Т.А.** – д.ю.н., професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»;

**Мішина Н.В.** – д.ю.н., професор, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія».

**Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід** : Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 6 листопада 2020 р. – Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. – 116 с.

ISBN 978-966-992-284-7

У збірнику представлено стислий виклад доповідей і повідомлень, поданих на всеукраїнську науково-практичну конференцію «Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід», яка відбулася на базі Національного університету «Одеська юридична академія» 6 листопада 2020 р.

УДК 342.25(477+4)(063)

публічної влади та інститутам громадянського суспільства. Нинішні масштаби «народності» у реалізації самоврядної влади не в змозі запобігти перетворенню децентралізації у черговий бажаний ідеал.

### **Список використаних джерел:**

1. Децентралізація. *Офіс реформ*. URL: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizatsiya> (Дата звернення: 01.11.2020).
2. Лукеря І., Ткачук А. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади. *Реанімаційний пакет реформ*. URL: <https://tpr.org.ua/groups-grp/04detsentralizatsiya/> (Дата звернення: 01.11.2020).
3. Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi> (Дата звернення: 01.11.2020).
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Дата звернення: 01.11.2020).
5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Дата звернення: 01.11.2020).

### **Стогова О.В.**

*кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри фундаментальної юриспруденції  
та конституційного права  
Сумський державний університет*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЛИТВИ**

Здійснення децентралізації публічної влади, що відбувається в Україні потребує вивчення досвіду інших країн, насамперед, пострадянських, які вже подолали шлях децентралізації. Цікавим є досвід країн Балтії, адже маючи характеристики пострадянських політичних систем, ці країни раніше за Україну розпочали демократизацію політичної системи та децентралізацію публічної влади.

Процес децентралізації публічної влади у Литві розпочався у 1990 році із впровадження нової структури місцевого самоврядування. Так, було прийнято закон «Про створення місцевих органів самоуправ-

ління». Законом встановлювалися два рівні влади: нижній, до якого відносилися районні центри, селища міського типу, поселення та вищий рівень, представлений областями та крупними містами. Принципи адміністративно-територіального поділу не розглядалися у зазначеному законі, тому одразу після його впровадження почалися дискусії щодо адміністративно-територіальної реформи. У результаті тривалої роботи була підготовлена концепція створення 10 округів і 55 місцевих органів влади (з 2000 року 60). На підставі цієї концепції 1995 року був прийнятий закон, яким впроваджувалася система двох рівнів влади і двох категорій адміністративних одиниць. Управління адміністративними одиницями вищого рівня здійснюється державними органами влади, а першого рівня – органами самоуправління [1, с. 67]. Характерно, що у Литві зберігається суб-муніципальний рівень, так звані повіти. Крім того, орган самоуправління нижчого рівня має право розподілу своєї території на райони, визначення їхніх кордонів. Голови місцевого самоврядування мають право призначати та звільняти директорів районів, а також затверджувати статuti відповідно до яких вони діють. На практиці райони не мають достатньо ресурсів для виконання своїх функцій.

На відміну від столиці України, столиця Литви – місто Вільнюс – не має спеціального столичного статусу, користується такими ж правами і обов'язками як і всі інші адміністративно-територіальні одиниці. Але останнім часом розглядається питання надання столиці спеціального статусу [2, с. 32].

З 2007 року у Литві запроваджено Концепцію внутрішньої децентралізації місцевих муніципалітетів. Метою децентралізації є забезпечення самостійності староств та їхніх голів та реалізація принципу субсидіарності на місцевому рівні.

На вищому, окружному рівні уряд призначає своїх представників для нагляду за дотриманням конституції та законів, а в окремих випадках, Сейм може запроваджувати пряме управління територією. Після його введення, муніципальна рада та її виконавчі органи втрачають свої повноваження. На омбудсмена Сейму покладаються повноваження щодо розслідування скарг громадян. Державне управління контролю, що підлягає Сейму, слідкує за законністю використання державного майна, дотриманням фінансової дисципліни, дотриманням бюджету.

У президента Литви є старший радник, який спеціально займається місцевим самоуправлінням. Місцеві органи влади не підлягають центральному, але з ряду питань мають співробітничати, це: розвиток у галузі освіти, культури, охорони здоров'я та соціального захисту. Проекти законодавчих актів, що стосуються діяльності місцевих

органів влади, мають координуватися Асоціацією місцевих органів влади Литви.

Правовий статус округу визначається спеціальним Законом «Про управління округом», де прямо зазначається, що управління здійснюється державою через губернатора округу, міністерства та інші урядові заклади. Губернатор округу призначається та звільняється урядом на підставі пропозиції прем'єр-міністра. Джерелом прибутку бюджету округу є державний бюджет. Законом також визначено, що адміністрація округу є частиною державної адміністрації і що кордони округів затверджуються та змінюються Сеймом за пропозицією уряду. Таким чином, можна зробити висновки, що адміністрація округів є територіальними підрозділами уряду. Відповідно губернатор є відповідальним за проведення державної політики в окрузі та узгодження діяльності відділів міністерств та інших державних закладів та території округу, а також виконавчих органів місцевих органів влади.

У реальному житті інтереси центральної, регіональної та місцевої влади можуть різнитися. Як правило, конфлікти виникають навколо розподілу повноважень і прибутків. Менш конфліктними взаємовідносинами стають за умови, якщо наявне домінування однієї політичної партії на центральному і місцевому рівні. Але загальною тенденцією є бажання населення та місцевих адміністрацій отримати більшу автономію і незалежність.

Конституція і закони Литви не передбачають проведення місцевих і регіональних референдумів, але місцеві органи влади можуть проводити опитування консультативного характеру щодо місцевих питань. У певних випадках закон прямо вимагає проведення консультацій із громадськістю.

Адміністрація округів не має права прямого втручання у справи муніципалітетів. Функції окружних адміністрацій прописані у законі «Про управління округом», а місцевих органів влади – у законі «Про місцеве самоврядування». Адміністрації округів у своїй структурі мають певні підрозділи, свого часу створені для виконання функцій, які діючими законам віднесені до функцій місцевих органів влади, але окружні адміністрації і зараз демонструють небажання передавати ці функції місцевим органам. Освіта та охорона здоров'я найчастіше є предметом таких суперечностей. Крім того, місцеві органи влади претендують на контроль над будівельними та земельними справами на своїх територіях.

На місцевому рівні головним органом влади є рада, яка формує комітети, комісії та інші органи. Структура комітетів законодавчо не регулюється, а визначається самою радою після її формування. Крім того, рада обирає мера та його заступників на термін повноважень

самої ради. Мер є головою ради та виконавчим головою місцевої влади одночасно. Закон «Про місцеве самоуправління» передбачає право ради сформувати об'єднану виконавчу структуру – правління – із членів ради [3, с. 332].

Структура органів місцевого самоврядування та їхні функції зазнавали змін протягом періоду незалежності. Так, О. Чернеженко у своєму дослідженні органів місцевого самоврядування Литовської республіки виділяє 4 моделі муніципальної організаційної структури. З 2015 року діє дуалістична модель, що включає раду, мера і керівника адміністрації. З 2003 року протистояння між органами виконавчої влади та представницькими місцевими органами влади вирішилося на користь представницьких органів, тобто рад. Муніципальні адміністрації формуються відповідними радами та підзвітні їм. З 2015 року мері обираються прямими виборами. Муніципальна рада призначає голову староства, який є державним службовцем. Незважаючи на пропозиції обирати старост прямими виборами, ця посада залишається призначуваною. Метою збереження даної норми є реалізація конституційного принципу розподілу повноважень між державними та муніципальними органами влади. Голова староства підзвітний керівнику адміністрації муніципалітету. Уряд прагне підвищити ефективність діяльності голів староств [4, с. 153].

Функції держави можуть делегуватися місцевим органам влади відповідно до законодавства Литви, у цьому випадку державні органи влади здійснюють нагляд та контроль над органами самоуправління, що виконують функції делеговані державою. При формуванні органів місцевої влади у країні діє принцип, що функції органів місцевого самоврядування мають визначати їхню структуру. Організаційна структура органів місцевого самоврядування в Литві зазнавала змін у результаті пошуків оптимальної моделі, яка б мала забезпечити максимальну реалізацію компетенцій місцевого самоврядування.

Аналіз процесу децентралізації у Литовській республіці дозволяє зробити висновок, що розподіл функцій між різними рівнями влади залишається однією із найгостріших проблем, що перешкоджають системній взаємодії між рівнями влади й ефективному наданню державних послуг населенню.

Початок децентралізації влади у Литовській республіці стимулювалася підготовкою до вступу до міжнародних організацій, насамперед Європейського Союзу. На сучасному етапі децентралізація зумовлена змінами в соціально-економічній ситуації та запитом суспільства на отримання якісних послуг адекватної вартості на місцях.

Здійснюючи аналіз децентралізації в Литві слід розглядати не лише процес, а й досягнуті результати. Визнаючи необхідність децентраліза-

ції, її переваги, маємо визнати, що політики й державні службовці країни мають різні погляди на шляхи та результати її впровадження. Перед місцевими виборами політики традиційно пропонували такі складові децентралізації як прямі вибори голів місцевих органів влади, надання муніципалітетам більшої фінансової автономії, але лише незначна частина цих пропозицій була втілена. Фактичне небажання державних службовців окружних адміністрацій передавати свої функції на рівень місцевого самоврядування, збереження проміжного субмуніципального рівня у вигляді повітів, відсутність політичної волі для провадження непопулярних реформ стоять на заваді подальшої децентралізації.

### **Список використаних джерел:**

1. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування у державах Балтії. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2018. Випуск 3. Том 1. С. 65–70.
2. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. 56 с.
3. Ruano J.M., Profiroiu N. (Eds.): The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p.
4. Чернеженко О. Органи місцевого самоврядування у Литовській республіці. Підприємство, господарство і право. 2019. № 2. С. 151-155.

### **Сухонос В.В.**

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри фундаментальної юриспруденції  
та конституційного права  
Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМ ФОРМУВАННЯ «МІНІМАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ»**

Як уявляється, процеси глобалізації, а також істотне збільшення важелів впливу на державу з боку громадянського суспільства викликає необхідність запровадження в Україні окремих елементів «мінімальної держави» – того «прогресивного ідеалу», що виникає в межах історичного критерію юридичного підходу до типології держави [5, с. 20] і