

УДК (477)352.07:342.553(043.3)

**П.Б. ЧОРНОПИСЬКИЙ,**

Харківський національний університет  
внутрішніх справ

## **КОНСТИТУЦІЙНІ РЕФОРМИ В ЛИТВІ І ГРУЗІЇ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ЯК ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* конституція, реформа, конституційна реформа, децентралізація, місцеве самоврядування

Євроінтеграційні процеси в Україні вимагають від нашої держави проведення цілого ряду реформ, які матимуть наслідком приведення національного законодавства до міжнародних стандартів, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проте в основі цих модернізацій має бути конституційна реформа, яка визначить основні засади подальшого розвитку суспільства і держави, стане правовим інструментом майбутніх змін у різноманітних сферах державного і суспільного життя України. У зв'язку з цим актуальним є питання вивчення зарубіжної практики, де такі реформи здійснювалися і, що дуже важливо, отримали позитивний результат. Особливо цікавим є для нас досвід країн, де успішно пройшли конституційні реформи у сфері децентралізації влади, що сьогодні є вельми актуальним для України. В цілому цю проблематику досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці як Н.В. Агафонова, М.О. Баймуратов, Ю.О. Волошин, А.М. Колодій, А.Р. Крусян, О.В. Марцеляк, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін. В той же час поза їхньою увагою залишився досвід проведення конституційних муніципальних реформ в Литві та Грузії. Тому метою дослідження є аналіз муніципальних реформ у цих країнах, по-перше, це дасть змогу сформулювати уявлення про тенденції та закономірності конституційних ре-

форм у сфері децентралізації державної влади, управління на місцевому рівні, характерні для цих країн. По-друге, ґрунтовний та осмислений аналіз такого зарубіжного досвіду повинен застерегти також від беззастережного, сліпого його копіювання, оскільки, як засвідчує світова практика, кожна країна проходить свій шлях у впровадженні національної моделі місцевого самоврядування, який не буває позбавлений певних помилок. І ми повинні враховувати і цей фактор. По-третє, думаємо, для вітчизняної практики державотворення буде цікавий досвід конституційно-правового регулювання реформ місцевого самоврядування в Литві та Грузії, оскільки ці країни мають схоже минуле з Україною: вони відносилися до так званого соціалістичного табору і до початку процесу демократичних перетворень, здійснюваних у 80–90 роках ХХ ст., мали тривалий досвід панування адміністративно-командної системи, та характеризувалися одержавленням системи органів місцевого самоврядування. Також становлення місцевого самоврядування, процес децентралізації влади в цих державах, відбувався не лише і не стільки під впливом внутрішніх чинників (процесу демократизації і розбудови громадянського суспільства), скільки під «тиском» таких європейських міждержавних об'єднань як ОБСЄ, Рада Європи і особливо – Європейського Союзу, умовою членства в якому є приведення національного законодавства країн-кандидатів у відповідність до правових стандартів законодавства ЄС в тому числі і у частині проведення регіональної політики.

Конституційні реформи – явище досить поширене в сучасній світовій історії. І важко сьогодні знайти державу, яка протягом останнього століття не змінювала би свою конституцію, вносила до неї зміни та доповнення. Здійснення конституційної реформи залежить від багатьох чинників – таких, наприклад, як політична, економічна та соціальна ситуація в країні, розстановка політичних сил в суспільстві, демократичні зміни в країні, революції, конкретні історичні умови, існуючі процедури, порядок, форми зміни конституції і т. ін.

Загалом світовий досвід конституціоналізму характеризує конституційні реформи як об'єктивне та еволюційне явище, цивілізаційний феномен політико-правового життя сучасних держав. При цьому є немало прикладів коли так звані «гнучкі» конституції були прикладом тривалого політичного «життя» і навіть в умовах багатопартійної системи, за яких комбінації розстановки політичних сил змінювалися доволі часто продовжували діяти без змін, і, навпаки, жорсткі конституції, які повинні би показувати приклад довготривалості чинності часто змінювалися перманентно. Так, у літературі звертається увага, що Конституція Мексики, яка набула чинності 01.05.1917 р., є єдиною у своєму роді, оскільки відповідно до її ж положень вона є «вічною» конституцією, прийнятою «на всі часи» та не може бути скасована «навіть у результаті революцій». Конституція передбачає доволі складну процедуру внесення до неї змін і доповнень: для цього, як ми уже зазначали, необхідне схвалення цих змін і доповнень федеральним конгресом 2/3 голосів присутніх депутатів і затвердження їх законодавчими органами більшості штатів країни. Однак незважаючи на такі жорсткі умови тільки з 1921 до 1984 рр. в конституцію було внесено 369 змін, які торкнулися 55 % її статей, причому деякі з них реформувалися по декілька разів. Всього за час існування цієї конституції до неї було внесено... понад 400 змін і доповнень» [1]. Причина таких частих змін основного закону цієї країни полягає в тому, що протягом доволі тривалого часу домінуюче положення при владі займала одна і та сама політична сила, яка мала більшість голосів як у загальнонаціональному парламенті, так у федеральних штатних законодавчих органах [2, с.156].

Можна згадати і цілий ряд країн африканського континенту, конституції яких в перші десятиліття незалежності цих держав характеризувалися надзвичайною нестабільністю, багаточисельними змінами і доповненнями і жодні формальні процедури не могли слугувати перепонами цим процесам, оскільки конституційні реформи відбувалися в умовах

однопартійної системи і режиму одноособової влади глав цих держави. Як зазначалося в тогочасній зарубіжній літературі: «Африканські конституції, незважаючи на їх зверх жорсткість, обумовлену положеннями про їх зміни, в дійсності були гнучкими, оскільки змінювалися за бажанням глави держави, воля якого визначала здійснення установчої влади» [3, с.134].

Не можна залишити поза увагою й інші країни. Так, сьома за рахунком конституція Бразилії, прийнята у 1988 р., вже зазнала 64 зміни; конституція Венесуели, що набула чинності 30.12.1999 р., стала 26-ю конституцією країни; Конституція Грузії 1995 р. змінювалася вже 19 разів. До конституції ФРН, що набула чинності 24.05.1949 р., було внесено більш ніж 50 змін. Серед них зміни, що стосувалися вступу до НАТО (1956 р.), стану оборони (1968 р.), наслідків об'єднання Німеччини (1994 р.). Конституція Франції від 1958 р. діє зі змінами та доповненнями від 1962, 1992, 1993, 1996, 2000, 2008 років. До неї, в період з 1791 до 1946 р., у Франції було прийнято 13 конституцій. З моменту заміни абсолютної монархії конституційною у 1932 р. в Таїланді змінилося вже 19 конституцій, останню з яких було схвалено на національному референдумі в 2016 р. До прийнятої у 2011 р. Конституції Угорщини (набула чинності 01.01.2012 р.), яка змінила Конституцію 1949 р., вже у 2013 р. було внесено низку поправок. У вересні 2016 р. набула чинності нова редакція Конституції Туркменістану [4, с.39–40].

Такий стрімкий конституційний процес в зарубіжних країнах, часті зміни конституцій, внесення до них поправок, доповнень пояснюються подальшою демократизацією суспільних відносин в розвинутих країнах, глобалізацією сучасного світу, євроінтеграцією, науково-технічним прогресом, виробленням світовою спільнотою нових більш ефективних стандартів у сфері конституціоналізму, самим розвитком науки конституційного права тощо.

В цьому контексті слід відзначити і конституційні зміни в ряді країн пов'язані з реформуванням місцевого самоврядування та

децентралізацією влади. Сучасне світове суспільство прекрасно розуміє, що розвиток місцевої демократії, децентралізація влади, розбудова та удосконалення місцевого самоврядування – це запорука створення сильної держави, сила якої полягає не в централізованих, особливо репресивних силових структурах, а в стійкій системі демократичних інститутів і громадянському суспільстві. При цьому, на сьогоднішній день, навіть в умовах глобалізації, євроінтеграції кожна з країн намагається зберегти власні традиції у проведенні реформ щодо децентралізації влади, удосконалення функціонування місцевого самоврядування та формуванні регіональної політики. І здійснюючи децентралізацію державної влади, реформуючи існуючу національну модель місцевого самоврядування, ми повинні вивчати і використовувати досвід інших держав, що дасть нам змогу сформулювати уявлення про тенденції та закономірності конституційних реформ у сфері децентралізації державної влади, управління на місцевому рівні, характерні для цих країн світу.

Реформування місцевого самоврядування в Литві ропочалося з прийняття цілого ряду законів у цій сфері, зокрема, «Про місцеве самоврядування» та «Про вибори рад самоврядувань» (07.06.1994 р.), «Про управління повітом» (15.12.1994 р.), «Про статус члена ради місцевого органа влади» (07.02.1995 р.), «Про тимчасове пряме управління в міських і сільських органах влади» (28.03.1995 р.), «Про основні норми Асоціації місцевих органів влади Литви» (28.03.1995 р.), «Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі» (19.07.1995 р.), «Про методологію визначення бюджетних доходів місцевих органів влади» (02.07.1997 р.), «Про адміністративний нагляд за місцевими органами влади» (14.05.1998 р.) тощо [5, с.196–197]. Надалі зазначені закони удосконалювалися, приймалися в новій редакції, однак визначені в них основні засади місцевого самоврядування залишалися незмінними.

Чинне законодавство Литви визначає місцеве самоврядування як самоорганізацію та ініціативність громади постійних жителів

установленої законом державної адміністративно-територіальної одиниці, що володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, у межах компетенції, визначеної Конституцією та законами, а самоврядування – як установлену законом адміністративно-територіальну одиницю, спільність населення якої володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, здійснюваним через обрану постійними жителями цієї державної адміністративно-територіальної одиниці раду самоврядування та утворені нею, підзвітні їй виконавчий та інші органи й установи самоврядування. Самоврядування є публічною юридичною особою.

Інституційно місцеве самоврядування Литви охоплює, по-перше, виборний представницький орган – раду самоврядування, яка володіє правами та обов'язками місцевої влади та публічного адміністрування; по-друге, виконавчий орган (директор адміністрації самоврядування, його заступники, які володіють правами й обов'язками у сфері публічного адміністрування); по-третє, орган контролю – контролер самоврядування, який здійснює нагляд за правомірністю, ефективністю, економічністю і результативністю управління та користування майном самоврядування, а також довірчого управління державним майном, за виконанням бюджету самоврядування та використанням інших грошових ресурсів.

Провідне місце серед цих інституцій відводиться раді самоврядування, яка складається з демократично обраних відповідно до виборчого законодавства представників громади самоврядування – членів ради самоврядування, а також мера, який обирається радою на строк її повноважень з членів ради самоврядування і за його пропозицією рада призначає одного або декілька заступників мера.

Рада самоврядування здійснює свої повноваження колегіально на своїх засіданнях, які відбуваються в разі потреби, але не рідше ніж кожні три місяці. Засідання ради є відкритими. Питання до порядку денного засідань ради готуються комітетами ради, а також комісіями на їх засіданнях, фракціями і групами

членів ради на нарадах, членами ради, контролером самоврядування, мером та директором адміністрації самоврядування.

Компетенція ради самоврядування класифікується на виключну і звичайну. Виключна компетенція ради охоплює питання: 1) затвердження регламенту; 2) вибори мера та його дострокове звільнення з посади, установлення розміру заробітної плати мера; 3) призначення за поданням мера і дострокове звільнення з посади заступника (заступників) мера; 4) ухвалення рішення про утворення колегії ради самоврядування, формування комітетів, комісій, інших структур ради і затвердження положень про них; 5) призначення голови комітету з контролю і його заступника, затвердження програми діяльності комітету з контролю; 6) ухвалення рішень про прийом на посаду та звільнення з посади контролера самоврядування; 7) прийом на посаду та звільнення з посади директора адміністрації самоврядування; 8) затвердження за пропозицією директора адміністрації самоврядування структури, положення про адміністрацію самоврядування і фонду заробітної плати; 9) ухвалення рішень про створення посад державних службовців політичної (особистої) довіри мера, установлення їх чисельності, утворення секретаріату ради за пропозицією мера; 10) ухвалення рішень про заснування, скасування сянюній та встановлення їх числа, присвоєння сянюніям найменувань та їх зміну, віднесення територій до сянюній, установлення та зміни меж обслуговування сянюніями територій після вивчення думки населення; 11) ухвалення рішень про надання податкових пільг; 12) заснування, реорганізація та ліквідація бюджетних та публічних установ самоврядування (власником яких є самоврядування), підприємств самоврядування, акціонерних товариств, закритих акціонерних товариств, участь у заснуванні, реорганізації і ліквідації публічних та приватних юридичних осіб; 13) установлення (затвердження) в установленому законодавством порядку цін і тарифів за надані контрольованими самоврядуванням підприємствами, бюджетними та

публічними установами самоврядування (власником яких є самоврядування) платні послуги, а також перевезення пасажирів місцевими маршрутами, цін на тепло, холодну і гарячу воду, що централізовано постачається, установлення місцевих зборів і податкових тарифів; 14) затвердження соціальних, економічних програм, програм розвитку села та інших програм самоврядування тощо.

Натомість до звичайної компетенції ради самоврядування належать питання: 1) призначення на посаду та звільнення з посади керівників бюджетних і публічних установ самоврядування; 2) затвердження збірників фінансових звітів бюджетних і публічних установ самоврядування; 3) утворення колегіальних органів публічних установ самоврядування (власником яких є самоврядування), якщо це передбачено статутом публічного установи; 4) ухвалення рішень про розподіл цільових коштів державних соціальних та економічних програм, коштів інших державних фондів і матеріального майна між бюджетними установами самоврядування; 5) затвердження спеціальних і детальних планів на рівні самоврядування; ухвалення рішень про зміну основного призначення землекористування і т. ін.

Що ж стосується директора адміністрації самоврядування, то він за статусом підвладний і підзвітний раді самоврядування та меру. Директор адміністрації самоврядування призначається радою за поданням мера на строк її повноважень на підставі політичної (особистої) довіри. Він організовує роботу адміністрації самоврядування, затверджує положення про діяльність її структурних підрозділів і сянюній, несе відповідальність за внутрішнє адміністрування в адміністрації самоврядування; у встановленому радою порядку адмініструє асигнування бюджету самоврядування та інші грошові ресурси, організовує виконання бюджету самоврядування і несе відповідальність за її господарсько-фінансову діяльність, адмініструє майно самоврядування; призначає на посаду та звільняє з посади державних службовців і працівників адмініс-

трації самоврядування, виконує інші функції управління персоналом; координує та контролює роботу установ, що надають публічні послуги; організовує навчання членів ради самоврядування, державних службовців і працівників, які працюють за трудовими договорами та ін.

Контролер самоврядування підзвітний раді самоврядування і призначається нею на посаду за конкурсом (при цьому кандидат на посаду зобов'язаний мати вищу університетську освіту і не менш ніж трирічний стаж роботи у фінансовій, економічній сфері, у сфері юриспруденції, аудиту, контролю або публічного адміністрування). Контролер самоврядування (чи служба контролю та аудиту самоврядування, яка утворюється радою за поданням контролера у разі, якщо кількість жителів самоврядування не менше 30 тис.) виконує зовнішній фінансовий аудит та аудит діяльності в адміністрації самоврядування, у суб'єктів адміністрування самоврядування, а також на контрольованих самоврядуванням підприємствах; щороку розробляє і подає до ради самоврядування висновок у зв'язку зі звітом про належне самоврядування на праві власності майно та кероване на праві довіри державне майно, а також висновок про представлення на затвердження збірника звітів про виконання бюджету; розробляє та подає до ради висновки, потрібні для винесення рішень, що стосуються користування самоврядуванням банківськими кредитами, отримання та надання позик, надання гарантій і поручительств перед кредиторами за позиками, що отримуються контрольованими самоврядуванням підприємствами тощо.

Філією адміністрації самоврядування є сянюнія, яка діє на певній частині території самоврядування. Кількість сянюній, їх найменування, межі території і передані сянюнії функції юридичної особи (адміністрації самоврядування) своїм рішенням установлює рада. Главою сянюнії є староста, який є державним службовцем, що призначається на посаду і звільняється з посади директором адміністрації на конкурсних засадах. До його повно-

важень відноситься внутрішнє адміністрування сянюнії. Зокрема він адмініструє виділені їй асигнування; розробляє програми діяльності сянюнії, вносить їх для обговорення на сході старійшин; укладає договори, забезпечує їх здійснення; видає жителям встановлені законом про декларування місця проживання документи, а також документи про склад сім'ї тощо; у разі відсутності установи запису актів громадянського стану проводить реєстрацію смерті; видає дозволи на поховання; у встановленому законом про нотаріат порядку безоплатно здійснює нотаріальні дії жителям та в установленому Цивільним кодексом порядку безоплатно засвідчує заповіти; у рамках компетенції складає протоколи про адміністративні правопорушення, розглядає справи про адміністративні правопорушення; контролює дотримання при наданні публічних послуг установлених правовими актами і договорами вимог щодо їх надання; здійснює нагляд за торгівлею в публічних місцях; подає директору адміністрації пропозиції щодо удосконалення діяльності державних службовців інших структурних підрозділів адміністрації самоврядування та керівників установ самоврядування на віднесеній до сянюнії території, благоустрою доріг, вулиць, тротуарів і площ населених пунктів, організації місцевого транспортного сполучення, ремонту будівель і будов, що належать самоврядуванню, догляду за пам'ятниками, кладовищами, організації надання публічних послуг; консультує жителів і надає їм інформацію про діяльність органів самоврядування, адміністрації самоврядування та державних органів на території самоврядування тощо.

Також законодавство Литви передбачає, що з населених пунктів території, що обслуговується сянюнією, або їх частин можуть утворюватися сянюнайтії. Проект рішення про таке утворення розробляє староста сянюнії та подає директору адміністрації, який представляє його на затвердження ради. За умови формування сянюнайтій їх жителі обирають представників громади населеного пункту – старійшин. При цьому у сянюнайтіях,

у яких проживає не більше 500 жителів, старійшини, як правило, обираються шляхом відкритого голосування на зборах мешканців, що організуються старостою. Обраним вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів жителів, що брали участь у зборах. У сянюнайтіях, у яких проживає понад 500 жителів, старійшини, як правило, обираються шляхом опитування жителів. Обраним старійшиною вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів під час опитування. Кандидатів у старійшини можуть пропонувати жителі, неурядові організації, асоціації, колективи установ і організацій, що діють у сянюнайтії. Самі вибори та опитування організуються і рішення ухвалюються комісією, створеною директором адміністрації.

Старійшина обирається на 2 роки. Він працює на громадських засадах і: представляє інтереси жителів сянюнайтії в сянюній, органах самоврядування і державних установах, що діють на території самоврядування; закликає жителів сянюнайтії здійснювати догляд за територією населеного пункту (дорогами, вулицями, площами, кладовищами та іншими об'єктами інфраструктури), розвивати й організувати культурне і спортивне життя села (міста, містечка); у разі потреби бере участь в організації опитувань населення і зустрічей жителів з членами ради, старостою, директором адміністрації або його уповноваженим представником, іншими представниками органів самоврядування і державних органів; має право отримувати від старости інформацію про функції та час роботи органів самоврядування, адміністрації самоврядування та її структурних підрозділів, інших суб'єктів публічного адміністрування самоврядування, представника Уряду; має право отримувати розроблені органами самоврядування проекти правових актів і прийняті правові акти, брати участь у засіданнях комітетів ради самоврядування і самої ради при розгляді питань, пов'язаних з жителями сянюнайтії, і заявляти думку мешканців сянюнайтії про потреби та інтереси з цих питань, пропонува-

ти варіанти вирішення проблем; надає інформацію жителям сянюнайтії про функції, час і порядок роботи органів самоврядування, адміністрації самоврядування та її підрозділів, інших суб'єктів публічного адміністрування самоврядування, представника Уряду.

Розгляд питань, що становлять інтерес для громад населених пунктів, і ухвалення рішень здійснюються старійшинами на сході старійшин, що проводиться ними з власної ініціативи або на запрошення старости. Схід старійшин є повноважним за участі в ньому більше половини старійшин. На сході головує голова, обраний його учасниками. Рішення ухвалюються шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів і вносяться до протоколу сходу. При розподілі голосів порівну вирішальним є голос голови сходу. Якщо старійшини збираються на сход самі, до участі запрошується і староста. На сході старійшини обговорюють й ухвалюють рішення щодо програм діяльності сянюній, оцінки річного звіту про діяльність старости і розглядають інші важливі для них питання. Рішення сходу старійшин мають рекомендаційний характер.

Варто відзначити, що Закон Литви «Про місцеве самоврядування» класифікує повноваження місцевого самоврядування, по-перше, залежно від свободи ухвалення рішень, які, у свою чергу, поділяються на самостійні та державні. Самостійні повноваження (функції) органи місцевого самоврядування виконують у рамках наданої їм конституцією і законами компетенції, відповідно до зобов'язань перед громадою і в її інтересах. При виконанні цих повноважень вони мають установлену конституцією і законами свободу ініціативи, прийняття та виконання рішень і несуть відповідальність за виконання самостійних повноважень. Під час їх виконання діяльність місцевого самоврядування пов'язана з установленними законами вимогами і порядком. Державні повноваження – це повноваження, делеговані державою органам місцевого самоврядування з урахуванням інтересів жителів. Діяльність самоврядувань при здійсненні цих повноважень обмежується рішеннями

державних органів і (або) посадових осіб. В окремих випадках їх здійснення може бути делеговане органам самоврядування на підставі договорів. Самоврядування може укласти такий договір лише в разі отримання схвалення ради самоврядування. Ці повноваження, як правило, відзначаються короткостроковим або сезонним характером. Профільний закон детально перераховує 43 самостійні та 36 делегованих повноважень місцевого самоврядування. До самостійних віднесено насамперед формування і затвердження бюджету самоврядування; установа місцевих зборів; володіння, користування і розпорядження землею та іншим майном, що належить самоврядуванню на праві власності; створення та утримання бюджетних установ самоврядування, створення публічних установ, підприємств та інших юридичних осіб самоврядування; повноваження у сфері освіти (забезпечення навчання дітей у віці до 16 років за програмами обов'язкової освіти, організація безоплатної доставки учнів загальноосвітніх шкіл, які проживають у сільських населених пунктах, організація послуг харчування в освітніх установах, організація дошкільного розвитку, неформальної освіти дітей і дорослих, організація і координація надання освітньої допомоги учневі, учителю, сім'ї, школі тощо), культури (розвиток загальної культури населення та збереження етнокультури, догляд за ландшафтом, нерухомими цінностями культури та ін.), фізичної культури і спорту, організації відпочинку населення, надання соціальних послуг населенню, організації зайнятості дітей та молоді, розроблення та реалізація муніципальних програм здоров'я тощо.

Серед делегованих державою повноважень слід відзначити реєстрацію актів цивільного стану; ведення встановлених законодавством реєстрів; цивільну безпеку та протипожежну охорону; участь в управлінні державними парками; розрахунок і виплату компенсацій населенню; організацію дошкільного розвитку, загальної освіти, професійного навчання і професійного орієнтування, забезпечення навчання дітей у віці до 16 років за програмами

обов'язкової освіти, утримання шкіл (класів), що здійснюють загальноосвітні програми і призначені для учнів, які мають виняткові здібності або спеціальні потреби; адміністрування безкоштовного харчування учнів у заснованих самоврядуванням школах і в заснованих на території самоврядування недержавних школах, а також адміністрування забезпечення шкільним приладдям учнів з сімей з низьким рівнем доходів; розрахунок та здійснення соціальних виплат; володіння, користування і розпорядження віднесеної до самоврядування державною землею та іншим державним майном на праві довіри; контроль за використанням і правильністю державної мови; ведення архівної документації, віднесеної відповідно до правових актів до самоврядування; участь у підготовці та здійсненні заходів політики ринку праці, а також програм зайнятості населення тощо.

По-друге, залежно від характеру діяльності повноваження місцевого самоврядування поділяються на функції місцевої влади, публічного адміністрування та надання публічних послуг. Повноваження місцевої влади в установленому законодавством порядку виконує рада самоврядування. Повноваження публічного адміністрування в установленому законодавством порядку виконують рада самоврядування, виконавчий орган (виконавчі органи) самоврядування, інші керівники установ і служб самоврядування, державні службовці, яким правовими актами чи рішеннями ради самоврядування надано права публічного адміністрування на території самоврядування. Публічні послуги надаються заснованими самоуправліннями постачальниками послуг або відповідно до укладених договорів – іншими фізичними та юридичними особами, підбір яких здійснюється публічно [6].

Досить цікавим є і досвід Грузії у сфері децентралізації влади. Остання реформа місцевого самоврядування в цій країні розпочалася весною 2014 року, коли було прийнято новий закон – Кодекс місцевого самоврядування Грузії. Цей нормативний акт розроблявся Міністерством регіонального розвитку та

інфраструктури і до цього процесу було додано близько 60 неурядових організацій та експертів. Обговорення законопроекту проходились у всіх регіонах країни. Було проведено більше тисячі зустрічей з населенням. Після палких дискусій та внесення змін до підготовленого проекту, новий Кодекс місцевого самоврядування був затверджений парламентом Грузії 05.02.2014 року.

На відміну від попереднього законодавства, Кодекс чітко розподілив повноваження між центральною і місцевою владою, а також передав ряд повноважень місцевому самоврядуванню, такі як:

- забезпечення населення водопостачанням та каналізацією,
- розвиток місцевих меліоративних систем (що з 2009 року було централізовано колишньою владою),
- встановлення правил утримання домашніх тварин та вирішення питань бездоглядних тварин,
- розвиток інфраструктури, відповідної потребам дітей, пенсіонерів та інвалідів, в т. ч. адаптація громадських місць та муніципального транспорту (столиця – м. Тбілісі додатково має повноваження забезпечення населення невідкладною медичною допомогою).

Також, згідно з Кодексом місцевого самоврядування, частина державного майна, в т.ч. сільськогосподарські та інші землі передані у володіння муніципалітетів. Із 2016 розпочато процес фінансової децентралізації, розширено базу власних доходів місцевого самоврядування, зокрема, частина прибуткового податку йде у місцеві бюджети (раніше з податкової частини доходів лише податок на майно йшов до місцевого бюджету, що було недостатньо для фінансової самостійності самоврядування).

Крім того, в результаті реформи місцевого самоврядування Рада муніципалітету отримала право затверджувати розміри ставок місцевих службовців, крім голів муніципальних органів, граничні межі зарплати яким визначає Уряд. Для максимальної об'єктивності процесу поліпшення якості місцевої бюрок-

ратії введений тестовий іспит при атестації службовців і в рамках конкурсу при прийомі на роботу. З 2015 року діє програма безперервної освіти службовців місцевого самоврядування.

Варто також відзначити, що в рамках реформи місцевого самоврядування Міністерство регіонального розвитку та інфраструктури підготувало проект закону «Про додаткові форми участі населення в місцевому самоврядуванні», де передбачалися поліпшення процедур обов'язкового інформування громадськості про проекти рішень органів муніципалітету, участі громадян у засіданнях колегіальних органів, подачі цивільних петицій. У липні 2015 року ця законодавча ініціатива була реалізована шляхом внесення змін і доповнень в Кодекс місцевого самоврядування Грузії. Цими змінами передбачено, що нормативні акти – постанови ради публікуються на сайті «Законодавчого вісника Грузії». Крім того, Кодекс місцевого самоврядування містить перелік документів і проектів, які муніципалітети зобов'язані публікувати у встановлені законом терміни, а також передбачає, що засідання колегіальних органів муніципалітетів (ради, її комісії і робочих груп, уряду Тбілісі) відкриті, кожен може бути присутнім на них без попереднього на те дозволу. Для бажаючих в залі засідань повинні бути виділені місця, якщо ж місць на усіх не вистачає, апарат зобов'язаний технічними засобами забезпечити, щоб засідання чули всі бажаючі. З дозволу голови засідання присутні можуть звертатися з питаннями до виступаючих, робити оголошення, давати роз'яснення та надавати інформацію. Для участі в роботі комісій та тимчасових робочих груп ради можуть бути запрошені представники громадськості, експерти.

Вибрані особи – члени рад і управителі/мери муніципалітетів – зобов'язані не менше одного разу на рік надавати своїм виборцям звіти про виконану роботу на публічній зустрічі, відповідати на поставлені ними запитання. Виборці мають право без будь-яких обмежень брати участь в таких зустрічах, ре-



шта ж можуть ознайомитися зі звітом, опублікованими протягом 10 днів з дня зустрічі.

Потрібно відзначити і такий цікавий момент реформування як те, що з 2011 року в деяких муніципалітетах Грузії почали бути створюватися муніципальні громадські ради. Цю практику узаконили з липня 2015 року: в якості дорадчих органів управителів/мерів всіх муніципалітетів, а також управителів районами Тбілісі почали створювати Ради цивільних радників, куди входять представники неурядових організацій, підприємців і населення. Цікаво, що закон встановлює гендерну квоту: у такій раді кількість представників однієї статі повинна бути не менше 1/3. Управитель/мер зобов'язаний заздалегідь надати на обговорення Ради цивільних радників проекти бюджету та документів з планування просторового розвитку, узгодити з ним інфраструктурні та соціальні проекти, питання найменування географічних об'єктів та інші важливі рішення, що стосуються середовища проживання населення.

З точки зору удосконалення місцевого самоврядування в Грузії варто наголосити, що згідно ч.2 ст.5 Конституції Грузії, «Народ здійснює свою владу за допомогою референдуму, інших форм безпосередньої демократії і через своїх представників» [7, с.177]. Проте побоюючись використання механізму референдуму або плебісциту сепаратистами, грузинське законодавство не передбачає його проведення на місцевому рівні, в той же час Кодекс місцевого самоврядування дає можливість громадянам право участі іншими формами прямої демократії, такими як загальні збори жителів, петиція, ініціатива відставки управителя/мера.

Практика скликання загальних зборів з метою проведення консультації з населенням про пріоритетність проектів для розвитку населеного пункту пов'язана з початком дії державної «Програми підтримки села» у 2009 році. У липні 2015 року Кодекс місцевого самоврядування був доповнений статтями, в яких розписані процедури та повноваження скликання загальних зборів жителів поселен-

ня, а також виборів Рчеулі (виборного). На загальних зборах обговорюються соціальні та економічні питання, важливі для населення, інфраструктурні проекти, які муніципалітет має намір здійснити на території відповідного населеного пункту, виробляються пропозиції і зауваження до них. Також на них населення самоорганізовується для прибирання території населеного пункту, проведення благодійних акцій, участі в ремонті інфраструктури тощо.

Що ж стосується петиції, то муніципальній раді вона може бути подана загальними зборами жителів поселення і населенням муніципалітету. В останньому випадку під петицією повинні поставити підпис не менше 1% виборців, зареєстрованих на його території. У великих містах і муніципалітетах збір великої кількості підписів може стати перешкодою, тому ради мають право знизити цей поріг.

Слід наголосити, що якщо у 2010–2015 роках громадяни могли використовувати петицію тільки для надання проекту нормативного акту, і на практиці це право ними не використовувалося, то з липня 2015 року населення може звернутися в муніципалітет практично з будь-якого злободенного питання і петицією представити:

- проект адміністративно-правового нормативного акту, який буде розглянуто в порядку для прийняття постанов, передбаченим регламентом муніципальної ради;
- основні принципи або конкретні пропозиції для підготовки адміністративно-правового нормативного акту, на основі яких комісія муніципальної ради підготує проект постанови або направить петицію управителю/меру, який зобов'язаний її розглянути у місячний термін. Рада може зажадати, щоб управитель/мер особисто доповів на засіданні про результати вирішення питання, поставленого петицією;
- вимогу вивчення, обговорення та вирішення загальної для муніципалітету або населеного пункту, що входить до його складу, проблеми.

Кодекс місцевого самоврядування Грузії передбачає конкретні процедури і терміни

організації збору підписів і реагування муніципальними органами на надану їм петицію.

Внаслідок розвитку інтернету і зростання числа його користувачів, з'явилася технічна можливість створення електронної петиції і збору підписів під нею, що потребує менше часу і ресурсів, і особливо зручно в географічно розчленованих муніципалітетах. Тому Кодекс місцевого самоврядування дає право муніципальній раді своєю постановою затвердити правила надання петиції в електронному вигляді. Він же передбачає, що шляхом збору підписів населення муніципалітету може зажадати скликання позачергового засідання муніципальної ради з конкретного питання (старим законом (2005) ця вимога мала надходити від 3 % виборців, з 2014 року для цього достатньо волі 1 % виборців, які проживають на території муніципалітету).

Муніципальною реформою Грузії передбачено, як ми уже згадували, і ініціативу зміщення з посади управителя/мера, яку має ініціювати 20 % виборців або половина членів ради. Це нововведення з'явилося в законі разом із введенням прямих виборів керівників муніципалітетів в 2014 році. Процедура збору підписів за місячний термін детально розписані в Кодексі місцевого самоврядування. І якщо ініціативу підтримають 2/3 членів ради, то управитель/мер йде у відставку і призначаються нові вибори на його посаду, а до цього часу його заміщує перший заступник. Правда, треба сказати, що частина експертів вважає такий механізм не достатньо справедливим, адже за обрання керівника муніципалітету голосують тисячі виборців, тим більше, що для перемоги в першому турі визначений 50 % бар'єр, а змістити його можуть лише 10–30 депутатів без обґрунтування причин, чисто з політичних чи інших мотивів. До того ж, рада може піти проти вимоги частини виборців і заблокувати вимоги населення про відставку управителя/мера. Імовірна й така ситуація, коли партія, яка має більшість в раді, відправить у відставку мера свого політичного опонента, якому довіряє населення. На ду-

мку експертів, більш демократичним була б апробована в багатьох країнах процедура переобрання (відкликання) – призначення нових виборів безпосередньо на вимогу 1/4 виборців, незадоволених роботою глави муніципалітету, а право його зміщення радою повинно балансуватися одночасними достроковими виборами ради і мера при їхньому конфлікті [8].

Таким чином, підводячи підсумок зарубіжного досвіду конституційно-правових реформ у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади в країнах Європи, в цілому можна виокремити наступні риси проведення таких реформ:

1) реформи, як правило, здійснювалися на основі внесення змін до конституції і прийняття відповідних законодавчих актів чи на підставі окремого закону, які/який мав системний, багаторівневий різногалузевий характер, зачіпаючи питання функціонування майже усіх органів публічної влади різних територіальних рівнів та перегляд сфер їх предметної підвідомчості;

2) реформи мали наслідком усунування архаїзмів в організації місцевого управління, звільнення місцевого самоврядування від зайвої опіки з боку державної влади і гарантування йому відносної автономії існування, передусім у фінансовому та господарському плані, що сприяло самостійному розвитку місцевого самоврядування, покращанню якості життя її громадян і дало можливість органам місцевого самоврядування виступати рівноправними партнерами в суспільному житті;

3) децентралізація здійснювалася на основі принципу субсидіарності, коли стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування розроблялися центральними органами влади, а їх деталізація та впровадження покладалася чи делегувалися муніципальним органам публічної влади;

4) метою муніципального реформування і децентралізації влади є запровадження стандартів ЄС щодо надання адміністративних та громадських послуг населенню через удосконалення структур і повноважень органів

місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади, коли в основі їх функціонування мають місце інтереси територіальної громади та орієнтація на ринкові відносини, що полягає в перебудові діяльності органів публічної влади на підвищення ефективності діяльності, з запровадженням системи стимулювання залежно від результатів роботи;

5) чіткий розподіл повноважень між центральними органами влади і місцевою владою, поділ сфери ухвалення рішень і надання послуг, що запобігає виникненню конфліктів як на вертикальному, так і горизонтальному рівнях влади, унеможливорює пряме протистояння між органами місцевого самоврядування та державної влади, дозволяє більш ефективно контролювати процес реалізації муніципальної реформи та децентралізації влади;

6) оптимізація системи місцевого управління на засадах досягнення оптимального балансу між елементами централізації і децентралізації, який відповідає умовам тієї чи іншої країни, запровадження проміжного або регіонального рівня управління, на який передані деякі функції центрального управління;

7) оновлення інституційних структур як відповідальних за проведення муніципальних реформ, децентралізації державної влади, так і самих органів системи місцевого самоврядування – мається на увазі запровадження нових інституцій, модернізація повноважень, функцій раніш функціонуючих органів публічної влади, принципів їх взаємодії з іншими центральними і місцевими органами влади, визначення по-новому місця цих структур в механізмі публічної влади, наділення їх реальними владними повноваженнями і фінансовими ресурсами для формування і проведення регіональної політики;

8) формування органів місцевого самоврядування на демократичних засадах і забезпечення реальної участі громадян у муніципальному житті;

9) передбачення ефективного державного і громадського контролю за діяльністю органів

місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади;

10) вдосконалення територіального устрою у напрямку оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць. При цьому, як свідчить досвід територіального реформування зарубіжних країн, домінуючим напрямком виступає укрупнення муніципальних утворень, а також утворення міських метропольних зон у головних міських конгломератах.

Думається, що для успішного проведення конституційної реформи в Україні в частині децентралізації влади саме ці аспекти зарубіжного досвіду конституційно-правових реформ у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади повинні бути враховані вітчизняними законотворцями.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник М., Різник С. Конституція майбутнього чи констатація минулого // Дзеркало тижня. Україна. 22.06.2012. № 23.
2. Сравнительное конституционное право. М. : Издательская фирма «Манускрипт», 1996. 441 с.
3. Dejero F. La revision des constitutions dans les etats africains francophones. Esguise de bilan | Revue de droit public et de la science politique en France et a l'etranger. T. 108. P., 1992. 193 p.
4. Агафонова Н. В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. К., 2017. 406 с.
5. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата в 2 т. Будапешт : Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. Т. 1. 484 с.
6. О местном самоуправлении : Закон Литовской Республики от 07.07.1994. URL: [www3.lrs.lt](http://www3.lrs.lt).
7. Конституция Грузии // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. М. : Манускрипт, Юрайт, 1998. С. 175–209.

8. Форми участі громадян у місцевому самоврядуванні Грузії. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/reform/item/id/148>.

*Чорнописький П. Б. Конституційні реформи в Литві і Грузії у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади як приклад для України // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 282–293. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_46.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_46.pdf)*

На прикладі Литви та Грузії висвітлюються конституційно-правове забезпечення муніципальних реформ, процеси модернізації публічної влади у цих країнах, сучасні форми здійснення місцевого самоврядування та форми участі громадян у місцевому самоврядуванні у Литві та Грузії.

\*\*\*

*Чернопиский П.Б. Конституционные реформы в Литве и Грузии в сфере местного самоуправления и децентрализации власти как пример для Украины*

На примере Литвы и Грузии освещаются вопросы конституционно-правового обеспечения муниципальных реформ, процессы модернизации публичной власти в этих странах, современные формы осуществления местного самоуправления и формы участия граждан в местном самоуправлении в Литве и Грузии.

\*\*\*

*Chernopysky P.B. Constitutional Reforms in Lithuania and Georgia in the Sphere of Local Self-Government and Decentralization of Power as an Example for Ukraine*

On the example of Lithuania and Georgia issues of constitutional legal procuring municipal reforms processes of modernization of public authority in these countries modern reforms in the implementation of local self-government and forms of citizen participation in local self-government in Lithuania and Georgia.

Форум права Форум