

УДК 352.075.1 (477)

**Марина Петришина,**

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри державного будівництва Національного університету

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## НОРМОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ПРИБАЛТИКИ

*Стаття присвячена актуальним питанням, пов'язаним із особливостями організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в країнах Прибалтики. Наводяться приклади організації цього процесу в таких державах, як Литва, Естонія та Латвія з урахуванням особливостей організації та діяльності місцевих властей.*

*Ключові слова: муніципальна нормотворчість, нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування, особливості організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в країнах Прибалтики.*

Докорінна зміна ідеологічних уявлень та державної політики в галузі публічного управління, глибокі структурні, економічні та політичні перетворення в суспільстві, інтенсивні процеси трансформації державної і правової системи, розвиток самоврядних інститутів неодмінно призводять до критичного переосмислення ролі і значення місцевого самоврядування в процесі нормативного оформлення муніципальної демократії, вироблення й практичної реалізації принципово нових підходів до організації та функціонування публічної влади на місцевому рівні.

Одним із найважливіших показників рівня демократичної організації громадянського суспільства виступає нормотворчість у сфері місцевого самоврядування як особлива форма правової діяльності, обумовлена ступенем цивілізованості розвитку та інституціоналізації муніципальної влади, прогресом доктрини локальної демократії й розширенням інструментарію державно-правового регулювання муніципальних відносин, станом правової культури і громадської консолідації.

Так, для здійснення своїх функцій і повноважень органи місцевого самоврядування у країнах парламентської демократії наділені правом приймати правові акти (нормативні й індивідуальні), а також здійснювати контроль за діяльністю фізичних і юридичних осіб у межах своїх повноважень [1; 2; 3; 4; 5]. Більшу частину підзаконних актів, що видаються органами місцевого самоврядування у зару-

біжних державах, становлять: статuti громад (комун тощо), регламенти органів місцевого самоврядування, типові правила забудови територій, плани та програми соціально-економічного розвитку, рішення про ухвалення бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць та ін.

Серед пострадянських держав, які можуть слугувати прикладом позитивного досвіду організації нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування, навіть незважаючи на те, що процес реформування системи місцевого самоврядування в них триває й досі, можна відзначити Латвію, Литву та Естонію.

Місьцеве самоврядування опинилося в центрі уваги під час активізації руху за незалежність у цих трьох державах, навіть до того моменту, як повалення Радянського Союзу призвело до відновлення їх повної незалежності. Так, демократія на місцевому рівні навіть випередила демократію на національному рівні, коли в 1989 р. були проведені перші демократичні місцеві вибори (на яких місця були розподілені на змагальних засадах). Втім, названі країни здобули незалежність, успадкувавши органи місцевого управління з Радянського Союзу [6].

У трансформаційний період було прийнято велику кількість законів, які визначили систему органів місцевого самоврядування і функції останніх. У цей час відбулися досить суттєві перетворення всієї системи влади в Литві та Естонії,

зокрема значну частину повноважень було передано на нижчі рівні управління. Цікаво, що центральний уряд Естонії був надзвичайно зацікавлений у переданні якомога більшої частини повноважень та відповідальності муніципалітетам.

На відміну від Латвії, Естонія та Литва перейшли від дворівневої структури виборних органів місцевого самоврядування до однорівневої. В 1990-х роках всі три держави ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування: Естонія — у 1994 р., Латвія — у 1996 р., а Литва — у 1999 р.

Варто відзначити той факт, що лише кілька статей Конституції Латвії говорять про самоврядування, однак у них не йдеться про визнання його принципів. Згідно із Законом Латвії «Про самоврядування» від 19.05.1994 р. місцевий орган влади є адміністративним органом, який через обраних представників — рада (dome) — гарантує виконання функцій, делегованих йому законодавством, Кабінетом Міністрів, або прийнятих за власною ініціативою, з урахуванням інтересів держави і населення, яке проживає на адміністративній території [7].

Сьогодні Латвія має два рівні місцевого самоврядування. Перший рівень представлений муніципалітетами республіканських міст (republikas pilseta), міськими муніципалітетами (pilseta), сільськими муніципалітетами (pagasts), а також об'єднаними муніципалітетами, які, зазвичай, формуються в результаті об'єднання декількох невеликих сільських та міських муніципалітетів (novads) [8].

Управління муніципалітетами здійснюють виборні ради (dome), депутати яких у великих містах обираються за партійними списками. Хоча в деяких муніципалітетах, особливо в невеликих, групи кандидатів формують власні списки (без партійного впливу або підтримки). Новообрані депутати обирають голову ради (мера) більшістю депутатів шляхом таємного голосування. Відповідно до чинного законодавства Латвії, за пропозицією мера рада також призначає виконавчого директора. При цьому в сільських муніципалітетах із кількістю жителів менше 5 тис. чоловік голова ради може одночасно виконувати функції виконавчого директора.

Другий рівень місцевого самоврядування становлять райони, а також республіканські міста (останні, таким чином, представлені одночасно на двох рівнях).

До речі, до 1997 р., районні ради обиралися за допомогою прямих виборів, а тому мали іншу політичну приналежність, відмінну від муніципалітетів (за виключенням республіканських міст). Відтоді управління районами здійснюється радами, які складаються з мерів муніципалітетів відповідних територій. Сьогодні райони відіграють координаційну роль і виконують декілька незначних власних функцій.

Необхідно звернути увагу на те, що діяльність муніципалітетів перебуває під контролем Міністерства регіонального розвитку і місцевого самоврядування. Органи державної влади та їх посадові особи, які відповідно до закону контролюють діяльність муніципалітетів, зобов'язані інформувати Міністерство регіонального розвитку і місцевого самоврядування про факти перевищення або неналежного виконання своїх повноважень, порушення Конституції, законів, актів Кабінету Міністрів з боку рад муніципалітетів, їх голів, депутатів, інших інституцій.

Рада як представницький орган уповноважена розглядати будь-яке питання, а також має виключні повноваження з таких питань, як:

- 1) затвердження статутів;
- 2) затвердження місцевого бюджету і поправок до нього, а також звіту про бюджетні витрати;
- 3) затвердження планів і програм соціального і економічного розвитку;
- 4) затвердження територіального поділу муніципалітету і його адміністративних центрів;
- 5) визначення структури місцевого оподаткування відповідно до законодавства;
- 6) скасування неправомочних та недоречних розпоряджень і рішень, що прийняті головою ради і керівниками муніципальних підприємств і організацій, та ін. [9].

Так, статuti органів місцевого самоврядування, сформульовані згідно із законом, і примірні статuti, затвержені Кабінетом Міністрів, визначають організацію роботи ради під час її засідань (основна форма роботи ради), а також роботи її постійних комітетів.

Засідання ради проводяться не рідше одного разу на місяць і є відкритими для громадськості. Рішення ради приймаються не менше ніж половиною депутатів і затверджуються простою більшістю, якщо законом не передбачено інший порядок. Цікаво, що на районному рівні рішення,

як правило, приймається без проведення голосування (крім випадків, коли з цього приводу є заперечення у депутатів). Інформація про рішення, прийняте радою, повинна бути доведена до відома кожного жителя відповідно до встановленої статутом процедури.

Гласність та відкритість у діяльності рад (у тому числі, нормотворчої діяльності), на нашу думку, також гарантується можливістю населення адміністративних територій бути присутніми на їх засіданнях, що і відображено в профільному законі. Засідання ради повинні проводитися в місцях, зручних для жителів, представників ЗМІ, а також представників інших інституцій [10]. Громадськість у Латвії має право вільного доступу до інформації щодо будь-яких рішень, які приймаються радою, розпоряджень голови, а також протоколів відкритих засідань ради. Жителі адміністративної території беруть участь у діяльності органів самоврядування шляхом проведення відкритих обговорень («круглі столи» тощо), соціологічних опитувань, обговорень інформації в друкованих й інших ЗМІ, а також шляхом участі у консультаційних радах та ін.

Відповідно до Закону Республіки Литви «Про місцеве самоврядування» останнє визначається як право та реальна здатність інституцій місцевого врядування, що обираються населенням територіально-адміністративних утворень Республіки Литва, самостійно та під власну відповідальність врегульовувати та вирішувати публічні справи й задовольняти потреби місцевого населення відповідно до Конституції та законів.

До інституцій місцевого самоврядування відповідний Закон відносить:

- 1) виборний представницький орган — муніципальну раду;
- 2) виконавчі органи — мера або мера та муніципальний виконавчий комітет (формується за рішенням ради);
- 3) контролюючий орган — місцевого контролера.

Як і у Латвії, повноваження та форми роботи ради у Литві визначаються законом та актами (статутом), що приймаються радою для організації діяльності та виконання функцій і повноважень.

Основною організаційною формою роботи ради, як і в інших країнах світу, є засідання (чергові, що проводяться раз на квартал, та позачергові), що скликаються мером або його заступником, за пропози-

цією відповідного комітету або на вимогу 1/3 членів ради.

Питання, що виносяться на розгляд ради, доводяться до відома комітетів, комісій, членів ради, мера. Порядок денний ради, що попередньо затверджується мером, приймається рішенням ради за пропозицією комітету, комісії, контролера, депутатських груп, фракцій або представника уряду.

Рішення ради (в тому числі нормативного характеру) приймаються більшістю голосів членів ради, присутніх на засіданні. В разі якщо голоси розподілилися порівну, голос мера є вирішальним. Мер не має права голосувати з питання, що стосується його персони або в якому він має особистий інтерес. Рішення ради, в тому числі нормативні, набувають чинності наступного після промульгації дня, якщо інший термін не передбачений в самому акті. Рішення, затверджені радою, підписуються мером [11].

Законодавчо встановлюється право органів місцевого самоврядування Литви на прийняття актів з питань, що належать до власної компетенції і не суперечать чинному законодавству, а також на прийняття актів нормативного та іншого характеру щодо вирішення питань, які не були предметом врегулювання на загальнодержавному рівні [12]. Контроль за актами місцевого самоврядування здійснюється представником уряду (який за певних підстав, встановлених законом, має право розпустити раду або застосувати інші заходи).

Ще одна країна, яка характеризується давніми традиціями місцевого самоврядування, — Естонія. На відміну від Основного Закону Латвії, Конституція Республіки Естонія надзвичайно детально врегулює питання місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування згадується в 25 статтях, а розділ 14 та статті 154—160 присвячені безпосередньо регламентації цього політико-правового інституту [13]. Привертає увагу той факт, що в Основному Законі держави термін «місцеве самоврядування» («kohalik omavalitsus») застосовується у різних значеннях:

- 1) як адміністративно-територіальне утворення;
  - 2) як орган місцевого самоврядування.
- З моменту прийняття законодавчого акта про організацію місцевого самоврядування (the Local Government Organization Act, 1993), в Естонії були запроваджені два органи місцевого самоврядування —

представницький орган (рада) та виконавчий орган (адміністрація);

3) як форма організації життя спільноти (ст. 160 Конституції Естонії) [14; 15].

В Естонії існує дворівнева система місцевого самоврядування: перший рівень — регіональний; другий — місцевий. Представницьким органом місцевого самоврядування є рада (*volikogu*), основною організаційною формою роботи якої є сесія, що скликаються за пропозицією місцевої адміністрації або на вимогу не менше, ніж 1/4 членів ради. Головою адміністрації є мер. Він обирається радою, строк повноважень становить 3 роки (при цьому мер не може одночасно обіймати посаду голови ради).

Відповідно до положень Закону «Про організацію місцевого самоврядування» рада зобов'язана приймати два особливо важливі акти: статут та план розвитку. План розвитку розробляється протягом щонайменше 2-х років. Рада забезпечує доведення до відома населення проекту плану розвитку та приймає його після врахування всіх пропозицій і зауважень, що надійшли. Розробкою актів відає адміністрація. Мер, в свою чергу, має право порушувати питання про перегляд раніше прийнятих радою актів [16].

Цікаво, що нормотворча ініціатива щодо прийняття муніципального акта в Естонії може виходити безпосередньо від громадян, які проживають у межах певного населеного пункту. Вони (не менше 5 жителів, що мають право голосу) можуть порушувати питання щодо прийняття, внесення змін та перегляду чинного акта, який стосується питань місцевого значення. Така пропозиція підлягає обговоренню протягом трьох місяців і зазвичай надається у вигляді проекту із зазначенням ініціаторів. У разі якщо питання, що пропонується врегулювати, належить до компетенції місцевої ради, адміністрація протягом місяця вносить проект на розгляд до представницького органу разом із зазначенням своєї позиції.

Представник ініціаторів проекту відповідного нормативного правового акта має право бути присутнім під час його розгляду в раді та брати участь в обговоренні. Будь-яка особа, права якої можуть бути порушені прийняттям акта, може звернутися з відповідною заявою до ради або адміністрації з пропозицією про пере-

гляд або внесення змін до нього. В разі якщо такій особі було відмовлено в задоволенні заяви, вона має право оскаржити цей акт у судовому порядку.

Очевидно, що країни Прибалтики виявили надзвичайну рішучість і швидкість при проведенні адміністративної та самоврядної реформ. Однак на межі XX—XXI ст. перед ними постали не лише виклики нового тисячоліття, як і перед багатьма іншими демократичними державами світу, а й необхідність виправляти прорахунки поспішних реформ.

Так, наприклад, у Латвії останнім часом ведеться дискусія щодо необхідності внесення суттєвих поправок до Конституції і законодавства в сфері місцевого самоврядування (наприклад щодо участі «негромадян» у місцевому самоврядуванні тощо). В Естонії та Литві відбулося укрупнення муніципалітетів, що з точки зору їх фінансової спроможності може розглядатися як позитивне явище, і, водночас, викликає питання щодо врахування інтересів кожного жителя при прийнятті органами місцевого самоврядування рішень тощо.

*Таким чином, вивчення досвіду організації і діяльності, зокрема нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі країн Прибалтики дає підстави зробити висновки, які, на нашу думку, варто враховувати і при реформуванні вітчизняної системи місцевого самоврядування, зокрема:*

— *по-перше, коло повноважень органів місцевого самоврядування в сфері правотворчості в суспільстві, що перебуває в стані трансформації, повинно мати чіткі риси та межі, а також достатньо жорсткі противаги з боку центральної влади і у відносинах між гілками влади;*

— *по-друге, розподіл правотворчої компетенції між органами місцевого самоврядування та управління повинен бути чітким і визначеним, незважаючи на нестійкість співвідношення їх повноважень в умовах реформування системи місцевих органів влади;*

— *по-третє, нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування та управління і її результати повинні перебувати під постійним контролем з боку органів конституційної юстиції і піддаватися систематичному контролю з боку інших гілок судової влади.*

## ПРИМІТКИ

1. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. — М. : Спарк, 2001. — 251 с.
2. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования : учеб. пособ. / Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права ; под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. — М. : ИГПАН, 1998. — 216 с.
3. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления : учеб. для студ. вузов, обуч. по спец. «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р. Т. Мухаев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — 687 с.
4. Наконечний В. Велике місто як об'єкт управління і самоврядування: світовий досвід і Україна / В. Наконечний // Людина і політика. — 2003. — № 1. — С. 84—93.
5. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособ. / С. В. Пронкин. — М. : Аспект Пресс, 2001. — 416 с.
6. Vanags Edvins. Local government in Latvia / Edvins Vanags, Inga Vilka // Local Governments in Central and Eastern Europe. — 2005. — P. 4.
7. Employment, economic development and local government in Latvia: the governance of employment and economic development in Baltic states : Preliminary background report / Alf Vanags. — Riga, Latvia, 18 January 2005. — P. 5—6.
8. Vanags Edvins. Development of local government reforms in Latvia / Edvins Vanags // Viesolji politika ir administravimas. — 2005. — № 13. — P. 2—3.
9. Law «On Self-Governments» (adopted 19.05.1994), link to text in English [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [www.ttc.lv/index.php?&id=10&tid=59&l=LV&seid=down&itid=13757](http://www.ttc.lv/index.php?&id=10&tid=59&l=LV&seid=down&itid=13757).
10. Vilka Inga. Local government reforms and regional development in Latvia: Summary for the promotion paper / Inga Vilka // University of Latvia Faculty of Economics and Management. — Riga, 2004. — P. 18.
11. Materials of the Winter Seminar «Legal issues for city-to-city co-operation: a framework for local government international action» held in Seville, Spain in January, 2007. — 230 p.
12. Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. док. — М. : Манускрипт ; Юрайт, 1998. — Вып. 2. — С. 212—213.
13. Sulev Maeltseemes. Local government in Estonia, Local Governments in Central and Eastern Europe / Maeltseemes Sulev. — 2005. — P. 3—4.
14. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. — К. : Укр. Правн. Фондація ; Право, 1996. — С. 36—37.
15. Local self-government, local public entrepreneurship and judicial intervention. The aftermath of global competition among local governments? / Christian Iaione, Emile Noel Fellow ; Jean Monnet Center ; NYU School of Law ; New York University // Public Law and Legal Theory Working Papers ; NELLCO, 2007. — 33 p.
16. Sulev Maeltseemes. Зазнач. праця. — P. 22, 27.

**Петришина Марина. Нормотворческий процесс в органах местного самоуправления в странах Прибалтики.**

Статья посвящена актуальным вопросам, связанным с особенностями организации нормотворческого процесса в органах местного самоуправления в странах Прибалтики. Приводятся примеры организации данного процесса в таких государствах, как Литва, Эстония и Латвия, с учетом особенностей организации и деятельности местных властей.

**Ключевые слова:** муниципальное нормотворчество, нормотворческий процесс в органах местного самоуправления, особенности организации нормотворческого процесса в органах местного самоуправления стран Прибалтики.

**Petryshyna Maryna. Local self-government decision-making process in Baltic countries.**  
The article is devoted to relevant questions related to peculiarities of local self-government lawmaking process organization in Baltic countries. With regard to peculiarities of local-self government organization and activity the examples of local decision-making process in such states as Lithuania, Estonia and Latvia are conducted.

**Key words:** municipal lawmaking, local self-government decision-making process, peculiarities of local lawmaking process organization in Baltic countries.