

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.1.20>

ВІДНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЛИТОВСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА ЇХ ВИРІШЕННЯ

Кляцький В. В.,
*аспірант кафедри конституційного і
муніципального права юридичного факультету
Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна
ORCID: 0009-0007-5761-3499*

Кляцький В. В. Відновлення місцевого самоврядування в Литовській Республіці: основні проблеми та їх вирішення.

У дослідженні розкрито ключові проблеми відновлення місцевого самоврядування Литовської Республіки у перші два періоди муніципальної реформи (1990-2005 рр.). У статті враховано позиції вітчизняних та литовських вчених щодо муніципальної реформи Литви. Автор представляє критичний підхід до розуміння змісту та швидкості реформ пострадянських держав. У статті представлено аргументацію щодо успішності євроінтеграції Литви. На основі чинного муніципального законодавства Литви представлено конкретні поточні результати реформ, які вдалося досягти попри пострадянське минуле та тривалу відсутність панування демократії на території Литовської Республіки. Дослідження окреслили ключові питання, які сьогодні постають перед Україною та поставали раніше перед Литвою. Автор наголошує, що представлене дослідження не ґрунтується на порівнянні успіхів Литви та невдач України у сфері муніципальної реформи. Литва стала членом ЄС у 2004 році чому сприяли сукупність факторів, які співпали у певний час у певному місці: було розпочато муніципальну реформу; територіальна наближеність до інших держав-членів ЄС; політична воля ЄС щодо членства Литви та прагнення Литвою інтеграції до ЄС. Також ми жодним чином не применшуємо досягнень Литовської держави, а прагнемо приверну увагу до проблем та шляхів їх вирішення.

У підсумку наведено, наступні ключові проблеми з якими стикалася Литовська Республіка під час відновлення місцевого самоврядування: наслідки пострадянського минулого у вигляді централізованого управління та тривалою відсутності демократії на території Литви; неготовність політиків проводити реформи та розподіляти (децентралізувати) повноваження; непослідовність та затягування реформ; недотримання положень Конституції Литви при визначенні структурно-функціональної організації місцевого самоврядування; надмірність делегованих повноважень та недостатність фінансового забезпечення муніципалітетів; відсутність реальної децентралізації у перші два періоди реформ. Вирішення деяких із перелічених проблем досі є актуальними для Литви (перерозподіл делегованих повноважень та фінансова спроможність муніципалітетів та ін). Проте, препони, що пов'язані із пострадянським минулим було вирішено невідворотністю реформ, залученням підтримки міжнародних організацій та членством в ЄС та розвитком партисипативної демократії.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна реформа, демократизація, децентралізація.

Klyatskyi V. V. Restoration of local self-government in the Republic of Lithuania: main problems and their solutions.

The study reveals the key problems of restoring local self-government in the Republic of Lithuania in the first two periods of municipal reform (1990-2005). The article considers the positions of domestic and Lithuanian scholars on the municipal reform of Lithuania. The author presents a critical approach to understanding the content and speed of reforms in post-Soviet states. The article presents an argumentation on the success of Lithuania's European integration. Based on the current municipal legislation of Lithuania, specific current results of reforms that have been achieved despite the post-Soviet past and the long absence of the rule of democracy in the territory of the Republic of Lithuania are presented. The study outlined the key issues that

Ukraine faces today and that Lithuania faced before. The author emphasizes that the presented study is not based on a comparison of Lithuania's successes and Ukraine's failures in the field of municipal reform. Lithuania became a member of the EU in 2004, which was facilitated by a combination of factors that coincided at a certain time and place: the municipal reform was launched; territorial proximity to other EU member states; the political will of the EU regarding Lithuania's membership and Lithuania's desire for integration into the EU. We also do not in any way belittle the achievements of the Lithuanian state but seek to draw attention to the problems and ways to solve them.

In conclusion, the following key problems that the Republic of Lithuania faced during the restoration of local self-government are listed: the consequences of the post-Soviet past in the form of centralized management and the long-term absence of democracy in the territory of Lithuania; the unwillingness of politicians to carry out reforms and distribute (decentralize) powers; inconsistency and delay in reforms; failure to comply with the provisions of the Constitution of Lithuania when determining the structural and functional organization of local self-government; excessive delegated powers and insufficient financial support for municipalities; lack of real decentralization in the first two reform periods. Solving some of the listed problems is still relevant for Lithuania (redistribution of delegated powers and financial capacity of municipalities, etc.). However, the obstacles associated with the post-Soviet past were resolved by the inevitability of reforms, the involvement of support from international organizations and membership in the EU, and the development of participatory democracy.

Key words: local self-government, municipal reform, democratization, decentralization.

Постановка проблеми. Незавершеність муніципальної реформи спричинена не тільки повномасштабним вторгненням Російської Федерації до України. Слід відзначити, що пострадянська спадщина складно поєднуються з прискоренням євроінтеграції, яка здійснюється з метою забезпечення сталості розвитку та гарантування миру, безпеки та демократії. Перехід Литви від пострадянської держави до держави-члена Європейського Союзу (далі – ЄС) відбувався, в тому числі, через реформи у сфері місцевого самоврядування. Попри усі труднощі, Литва змогла переформатуватися та здійснити подвійний перехід, що включав звільнення від радянської спадщини державного управління та одночасного виконання умов для набуття членства в ЄС.

Історія місцевого самоврядування в Литві перехрещується з правлінням Російської імперії та Радянського Союзу, як і історія України. Це означає, що ця країна долала подібні перепони під час реформи місцевого самоврядування. У Російській імперії, до складу якої входила і частина українських земель, ліберальні ідеї децентралізації місцевого самоврядування не віталися. Знаючи цінність демократії та децентралізації, які впроваджують більшість сучасних держав, тогочасні цінності та принципи самодержавної влади на місцях були абсолютно протилежними, особливо на українських землях [1, с. 18]. Будучи першою республікою, яка заявила про відновлення незалежності, Литва в часі випередила Україну не лише у відновленні конституційного правопорядку, але й прийняттям 7 липня 1994 року Закону «Про місцеве самоврядування» [2], а також у питаннях правового регулювання місцевого самоврядування та деталізації положень Конституції [3, с. 197]. На момент прийняття Конституції України у Литві вже тривав другий етап муніципальної реформи.

Досвід держав ЄС загалом та Литви зокрема свідчить, що територіальні реформи завершуються укрупненням (об'єднанням) територіальних громад [4, с. 175]. Необхідними елементами постсоціалістичних трансформацій у напрямку демократизації для держав Центральної та Східної Європи є децентралізація та формування місцевого самоврядування, які розглядають в якості мінімальних передумов для становлення локальних демократичних режимів [5, с. 94].

Незалежна Литва, яка відновила свою незалежність 11 березня 1990 року, не могла довго експериментувати та вивчати, які моделі державного управління будуть для неї найбільш підходящими. Країна обрала європейські демократичні цінності. Потрібно було швидко та без серйозних потрясінь запозичити західний досвід державного управління. Помилки були неминучими під час адаптації моделей управління, запозичених з континентальної Європи та англосаксонських країн [6, с. 887].

Проблеми з якими стикалася Литва у 1990 році існували і в Україні. Проте, є два важливі аспекти, які слід врахувати, щоб правильно оцінити успішність муніципальної реформи в Литві у порівнянні з Україною. Перший – це те, що станом на 1995 рік Литва вже розпочала адміністративну реформу, тоді як Україна у цей період перебувала у політичній кризі і працювала над розробкою тексту конституції.

І другий це географічна складова, оскільки ЄС розширювався поступово і не Україна територіально була на черзі щодо наближення. Отже, тут важливо врахувати етап реформ на той час і територіальну близькість до держав-членів ЄС. Отже, з'ясуємо через що саме пройшла Литва під час реформи місцевого самоврядування.

Метою дослідження є розкриття змісту реформ, що спрямовані на відновлення місцевого самоврядування у Литовській Республіці з акцентом на основних проблемах та шляхах їх вирішення.

Стан опрацювання проблематики. Питання реформування місцевого самоврядування Литовської Республіки досліджували С. Серьогін, Л. Прокопенко [7], З. Сірик [8], О. Петришин [3], О. Чернеженко, В. Федоренко [1] та ін. Вченими представлено узагальнення процесів реформування місцевого самоврядування переважно з акцентом на позитивних результатах, що не дозволяє побачити повноти цих процесів.

О. Петришин звертає увагу на окремі проблеми та виокремлює етапи муніципальної реформи. Зокрема, зазначається, що у Литві на початку 2000-х також, вирішувалася проблема розмежування власних та делегованих повноважень й забезпечення відповідного фінансування. Як і в Україні сьогодні, майже половина функцій муніципалітетів Литви належали до делегованих повноважень [3, с. 199]. Проте, проблема фінансування делегованих повноважень є актуальною для кожної сучасної демократичної держави і Литва не є винятком. Поза увагою вітчизняних вчених залишається практика Конституційного Суду Литви щодо місцевого самоврядування. Так, через 12 років з моменту відновлення місцевого самоврядування та початку реформ у полі уваги КС Литви перебували і питання щодо коштів на виконання державних функцій, які передані муніципалітетам (КС Литви, Рішення 24.12.2002 р.). Незалежність діяльності муніципалітетів, встановлена в Конституції відповідно до компетенції, визначеної Конституцією та законами, означає, що якщо державні функції передаються муніципалітетам законами, а також якщо для них законами чи іншими правовими актами встановлюються обов'язки, то кошти, необхідні для виконання цих функцій (обов'язків), повинні бути забезпечені. Якщо ж до кінця бюджетного року муніципалітетам передаються додаткові державні функції, то на це також мають бути виділені кошти [9]. Обов'язок виконання делегованих повноважень впливає із принципу законності, який поширюється і на муніципалітети. Проте, без належного фінансування муніципалітети не зможуть виконувати ці повноваження. Кошти на реалізацію відповідних функцій, переданих муніципалітетам державою, мають бути передбачені законом про державний бюджет. Самостійність діяльності муніципалітетів відповідно до компетенції, визначеної Конституцією та законами, та державна підтримка муніципалітетів, а також узгодження муніципальних та державних інтересів означають, що державний бюджет повинен передбачати кошти (муніципальні доходи та їх джерела), необхідні для забезпечення повноцінного функціонування муніципалітетів та реалізації їхніх функцій [10, с. 921]. Саме такі позиції висловлює Конституційний Суд Литви щодо фінансової спроможності муніципалітетів виконувати делеговані та власні повноваження. Проте, у рішеннях Конституційного Суду Литви багато політико-правових проблем не було озвучено, тому слід враховувати політико-правову практику реалізації муніципальної реформи.

В. Федоренко та О. Чернеженко відзначають, що одним із важливих уроків щодо зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації стало усвідомлення, що на сьогодні у жодній державі світу не створено ідеальної моделі місцевого самоврядування чи універсального рецепту її реформування. Не можна беззастережно запроваджувати зарубіжний досвід, проте досвід муніципальної реформи окремо взятої держави, заслуговує на повагу та врахування [1, с. 11-12].

Литовський вчений А. Астраускас (A. Astrauskas) у своїх статтях описує розвиток найважливіших елементів системи місцевого самоврядування Литви за період з 1990 року до 2013 року. Вчений звертає увагу на наступні складові: територіальну основу організації місцевого самоврядування; правове положення місцевого самоврядування; зміни сутності муніципалітету та місцевого самоврядування; зміни принципів моделей організаційної структури місцевих муніципалітетів та систем виборів до муніципальних рад [11;12]. В. Смальскіс (V. Smalskys) дослідив розвиток реформ державного управління після відновлення незалежності Литви [6].

Отже, на основі доктринальних джерел, політико-правової практики та муніципального законодавства Литви можна представити основні проблеми та те, як ця пострадянська держава їх вирішувала та продовжує вирішувати.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування було передбачено в Конституції Литовської Республіки 1922, 1928 та 1938 років [13, с. 278-279]. У чинній Конституції Литви місцевому самоврядуванню присвячений розділ X «Місцеве самоврядування та управління» [14]. Проте, у 1940 році, коли Литва була окупована та включена до складу Радянського Союзу, конституційний інститут місцевого самоврядування було скасовано. Інститути місцевого самоврядування стали не частиною громадянського самоврядування, а частиною центральної системи управління, тобто установами, які виконували рішення вищого центрального органу влади та директиви єдиної легально діючої комуністичної партії.

Після того, як Литва відновила свою незалежність та змінила свою соціально-економічну систему, виникла необхідність реформувати адміністративний поділ території та створити нові територіальні інституції самоврядування. Як і інші посткомуністичні країни, Литва розпочала реформи. Однак тривала політична та економічна залежність від Радянського Союзу призвела до складного шляху цих реформ. Попри те, що система управління, успадкована від радянських часів, сприймалася як перешкода для успішної адаптації країни до нових політичних, економічних та соціальних умов, тривалий час не було поспіху зі зміною адміністративного поділу території та децентралізацією управління країною. У Литві станом на 2006 рік ще не була завершена реформа територіальної інституційної системи, яка б ґрунтувалася на самоврядуванні як одному з принципів демократії. Литовські вчені дотримуються гіпотези, що втрата традицій самоврядування була зумовлена геополітичним становищем Литви: територіальними інституціями та територіально-адміністративною мережею, нав'язаною Росією та Радянським Союзом [15, с. 62].

Після відновлення незалежності в 1990 році Литва зіткнулася зі складним викликом відокремлення від авторитарної системи, побудованої на плановій економіці, та переходу до членства в ЄС. Цей перехід вимагав масштабних одночасних реформ у політичних, економічних та адміністративних структурах, процес, відомий як «подвійний перехід». Встановлення вільноринкової економіки та демократичного управління, закріплені Конституцією 1992 року, були ключовими для стабілізації соціально-політичного ландшафту Литви. Через брак досвіду в такому переході, процес значною мірою базувався на навчанні, спробах і помилках, зарубіжній підтримці та істотно залежав від внутрішньої політики. Економічна блокада, запроваджена Радянським Союзом, справляла тиск в перші роки реформ [16, с. 7].

Отже, після відновлення незалежності у 1990 році адміністративно-територіальна система залишилася такою ж, як і за радянського режиму. Проте, вибори до органів місцевого самоврядування стали демократичними. Законом «Про основи місцевого самоврядування» 12 лютого 1990 року було спочатку створено дворівневу систему місцевого самоврядування (два рівні муніципалітетів – вищий та нижчий), яка функціонувала до 1995 року. Закон «Про основи місцевого самоврядування», прийнятий 12 лютого 1990 року, набув чинності після виборів до міської ради, що відбулися 24 березня 1990 року [18; 13, с. 279]. У 1994 році був прийнятий Закон «Про адміністративно-територіальні одиниці Литовської республіки та їх межі», відповідно до цього Закону було проведено реорганізацію території: з'явилося 10 повітів (округів) (*apskričiai*), до складу яких входять 60 муніципалітетів (*savivaldybių*). На території повітів знаходяться 548 дрібних утворень – сенюніяс (*seniūnijas*) – та 3 187 ще дрібніших – сенунайтіяс (*seniūnaitijas*) (станом на 2020 рік) [3, с. 197-198].

Найскладніше питання щодо якого вчені подають суперечливу інформацію це факультативні суб'єкти муніципалітетів Литви. По суті йдеться про утворення у муніципалітетах староств як районів управління спочатку як відділень адміністрації муніципалітету на чолі із старостою, а потім додається форма староств, що затверджується радою муніципалітету теж на чолі із старостою. Сенунайтіяс (*seniūnaitijas*) це житлові громади (або їх частини), що утворюються після призначення старост в межах відповідного староства (не більше 500 жителів). Ці жителі обирають представників громади місця проживання на 4 роки у порядку встановленому Законом «Про місцеве самоврядування» та відповідною муніципальною радою (ст. 38) [20].

Повертаючись до початку реформ, слід зазначити, що політичний перехід, був визначений новою Конституцією Литви, прийнятою на референдумі в 1992 році. Важливо, що один з головних політичних консенсусів був встановлений у цій Конституції – західна орієнтація державної політики та заборона вступу до будь-яких пострадянських союзів. Проте, початковому управлінню бракувало інституційної узгодженості, а партіям – політичного консенсусу в багатьох інших сферах, що вимагало

довгострокового бачення. Вибори 1992 року ознаменувалися поверненням нової Литовської демократичної робітничої партії, яка здебільшого складалася з колишніх членів комуністичної партії. Політичній системі перешкоджав високий рівень корупції та низька довіра громадськості [16, с. 7].

На відміну від інших країн Центральної Європи, литовський уряд надавав пріоритет регіональній реформі, а не створенню місцевих територіальних одиниць. Хоча створення повітів (округів) також було пов'язане з децентралізацією управління. Проте, регіональна реформа не забезпечила повернення децентралізованого управління, оскільки уряд ніколи не передавав важливіших функцій повітам (округам) і не створював регіональних інституцій самоврядування. Регіональна реформа обмежилася лише створенням регіональної адміністративної мережі [15, с. 70].

Отже, демократизація відбувалася поступово і важливу роль відіграв Конституційний Суд Литви щодо захисту прав місцевого самоврядування. Так, Сейм, відповідно до статті 123 Конституції та статті 28 Закону Литовської Республіки «Про основи місцевого самоврядування» та Закону «Про безпосереднє управління адміністративно-територіальними одиницями» ухвалив Постанову «Про розпуск Вільнюської міської ради та деякі заходи щодо покращення порядку в муніципалітетах». У результаті було запроваджено пряме управління на території міста до формування нової Вільнюської міської ради. Цим рішенням також зупинено дію Закону «Про основи місцевого самоврядування» на території міста Вільнюс на період прямого управління. Конституційний суд встановив, що Постанова Сейму від 15 квітня 1993 року «Про розпуск Вільнюської міської ради та деякі заходи щодо покращення порядку в муніципалітетах» суперечить статті 123 Конституції. Рішення Суд аргументував тим, що Сейм не обґрунтував свою Постанову про розпуск Вільнюської міської ради правовими підставами. Тобто не вказав у Постанові, які рішення та розпорядження Вільнюської міської ради та муніципалітету суперечать Конституції, а також, які з них грубо порушують закони Литовської Республіки та конституційні права громадян [21].

Складний процес переходу також відбувся в управлінні державою. Він був значно обтяжений браком досвіду та успадкованою культурою управління. Інституції були обмежені пострадянською культурою централізованого правління та зосереджувалися на дотриманні формальних вимог, а не на досягненні найкращих можливих результатів. Закон «Про державну (публічну) службу» був прийнятий у 1995 році за сприяння та консультування експертами багатьох міжнародних організацій, насамперед ЄС. Напрацьовувалася деполітизована та професійна державна та муніципальна служба, заснована на ієрархічній структурі, розподілі праці та ін.

Через брак чіткого бачення серед литовських політичних діячів, керівні принципи ЄС, що сприяють прозорості, підзвітності та незалежності державної служби, стали основною ідеєю щодо того, як має бути побудоване управління. Це призвело до формування високих стандартів, але також означало, що метою була адаптація законів, що відповідають вимогам ЄС, а не хороша та повноцінно функціонуюча адміністративна система. Тим не менш, проблеми залишалися, оскільки Литва отримала низькі бали за індексами корупції, а бюрократію деякі розглядали як псевдобюрократію за її формальні дії відповідно до закону, але не за на користь ефективності [16, с. 8].

Вітчизняні вчені стверджують, що реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації було проведено у Литві з 1992–1995 рр. Її результати дали змогу активізувати владоспроможність територіальних громад, посилити їх матеріально-фінансову самостійність [1, с. 14].

Литовський законодавець у Законі «Про місцеве самоврядування» 1994 року сформував принципи місцевого самоврядування. Принципи функціонування системи місцевого самоврядування в Литві, збігаються з цінностями місцевого самоврядування та мають визнаватися критеріями, на основі яких можна обґрунтовано визначити (оцінити) досягнутий рівень та зрілість місцевого самоврядування. Оцінивши, рівень впровадження принципів місцевого самоврядування можна визначити реальність місцевого самоврядування [23]. Було неодноразово переглянуто та змінено принципи місцевого самоврядування. Наприклад, у 12 жовтня 2000 року було внесено зміни до Закону «Про місцеве самоврядування». Метою Закону було визначено сприяти розвитку місцевого самоврядування як основи розвитку демократичної держави (ст. 1). Дана стаття залишається чинною станом на 2026 рік. Перелік принципів місцевого самоврядування було розширено до дев'яти. Наприклад, принцип підзвітності органів самоврядування було доповнено відповідальністю перед виборцями; принцип самостійності було розширено до незалежності та свободи муніципальних установ у виконанні законів та інших правових актів, а також відповідальності перед громадою. Було додано два нові принципи: прозорість

діяльності та врахування інтересів громади та окремої особи. Такі зміни пов'язують із ратифікацією та впровадженням Європейської хартії місцевого самоврядування, яка сприяла розвитку моделі партисипативної демократії, що визнає основні принципи самоврядування, зокрема децентралізацію та субсидіарність [13, с. 284-285].

Поточна редакція Закону Литви «Про місцеве самоврядування» вже налічує 13 принципів, серед яких принцип планування розвитку та діяльності, представницька демократія, принцип автономії та свободи діяльності муніципалітетів відповідно до компетенції, визначеної Конституцією та законами, а також підзвітності мера муніципалітету перед муніципальною радою, законності, субсидіарності та ін. (ст. 4) [20].

Істотні проблеми були при визначенні системи суб'єктів місцевого самоврядування, особливо щодо інституту мера. Ідея прямого обрання мера найактивніше просувалася в Сеймі 1996-2000 років, після виборів до Сейму 1996 року та муніципальних виборів 1997 року на яких здобули перемогу праві, всюди домінували «Союз Батьківщини» (консерватори) та «ЛКДП» (християнські демократи). На думку Л. Мажиліса, опозиція (правоцентристські сили) того часу вважала за доцільне підкреслити бажання народу бачити особистості в місцевому самоврядуванні. Опозиція не вважала за доцільне, щоб домінували мери з «неправильних» партій. У пізніших скликаннях Сейму ця ідея отримала подальший розвиток, особливо враховуючи, що мешканці також підтримували виборність мера. Однак, щоб прийняти таку модель, довелося змінити Конституцію. Це намагалися зробити кілька разів (у 2005, 2007 та 2010 роках), але не вистачало політичної волі. Дискусії в Сеймі щодо прямих виборів мера тривали протягом двох десятиліть. Ліберально-центристський союз навіть розробив ідею проведення референдуму з цього питання. Ініціативи, пов'язані із законодавством про прямі вибори мера, виходили від різних партій, які визнавали підтримку громадянами ідеї прямого обрання мера [13, с. 281]. У результаті виборність мера було закріплено на рівні закону і перші вибори відбулися у 2015 році. Проте, у 2021 році Конституційний Суд Литви визнав, що законодавчо закріплений статус мера, в тому числі щодо виборності, не відповідає Конституції Литви. У результаті виборність мера була закріплена на конституційному рівні аж у 2022 році.

Історія Литви показує, що лише у 20 столітті моделі територіального управління та самоврядування в Литві змінювалися багато разів. Переважало централізоване управління, самоврядування було обмеженим. Це перешкоджало розвитку традицій територіального самоврядування та громади, солідарність населення зменшувалася, а байдужість до державних справ зростала. Не випадково, що через брак політичної волі процес впровадження нового територіального управління та самоврядування затягнувся та став дуже складним. На початку 2000-них спостерігаються коливання між централізованим управлінням та ширшим самоврядуванням. Литовський уряд з самого початку надавав пріоритет реформі регіонального управління, а місцеве самоврядування майже не обговорювалося. Відсутність як місцевого, так і регіонального самоврядування зробила Литву унікальною державою досить радикального унітарного типу з трансформованим радянським адміністративним поділом території. Тому проблема реорганізації та децентралізації територіального управління в Литві залишалася особливо актуальною. Цю проблему можна було вирішити двома способами – або розбити мережу існуючих муніципалітетів (як планував уряд), або легалізувати самоврядування на базовому рівні [15, с. 74].

Попри те, що модель місцевого самоврядування в Литві базується на багатовіковій європейській традиції культури місцевого самоврядування, яка згодом була доповнена інститутом адміністративного нагляду, проблем пострадянської держави уникнути не вдалося [10, с. 917]. До прикладу, у працях литовських вчених відзначаються ряд проблем, з якими стикалася Литва в межах другого етапу муніципальної реформи (1995-2005 рр.). Зокрема, попри проведені реформи на першому етапі, що розпочався у 1990 році, у 2000-них місцеве самоврядування Литви стикається з кількома очевидними проблемами серед яких доречно виокремити наступні: місцеве самоврядування (з точки зору наданих послуг) фізично віддалене від населення; інституції місцевого самоврядування не мають достатніх повноважень; інституціям місцевого самоврядування бракує компетентності; відсутній ефективний нагляд за формуванням місцевої політики та її реалізацією, що створює можливість неналежного виконання функцій та зловживання повноваженнями; недостатнє представництво інтересів населення (муніципальні ради формуються лише за партійними списками, а громади малоефективні як з точки зору повноважень, так і інституційно) [15, с. 84-85].

Станом на 2006 рік вчені наголошують, що був низький рівень самоврядування, про що свідчить невеликий спектр автономних функцій самоврядування. Більшість муніципальних бюджетів (від 40 до 69 відсотків) спрямовується на виконання функцій, делегованих державою. Принцип субсидіарності, згідно з яким рішення мають прийматися на рівні, що є найбільш ефективним, ще не було повністю впроваджено. Виконуючи функції, делеговані державою, муніципалітети не мали достатньої автономії та не могли адаптувати виконання цих функцій до місцевих потреб та особливостей. Регулювання роботи муніципалітетів «зверху» не дозволяє їм швидко та ефективно реагувати на потреби місцевого суспільства та керувати державними справами, беручи на себе повну відповідальність [15, с. 93-94].

Найбільші поворотні моменти в розвитку розподілу повноважень між щаблями влади відбулися в 1994 р. (запровадження повітів), 1998 та 2001 рр. (розподіл функцій), 2003 р. (деконцентрація й децентралізація деяких функцій, що виконувалися централізованими інституціями) та 2010 р. (скасування посади призначеного урядом керівника повіту) [24, с. 154]. Таким чином, Литва прагнула знайти шляхи вдосконалення системи самоврядування: змінювався адміністративний поділ, а також статус мера та старости; система виборів до муніципальної ради вдосконалювалася кілька разів. Це робилося з метою вдосконалення системи самоврядування, проте така правова нестабільність не сприяла стабільному функціонуванню самоврядування [13, с. 282].

Попри усі труднощі, реформа надала муніципалітетам політичну легітимність, покращила місцеву автономію та партисипативне врядування, а також надала місцевим радам відповідальність у сферах державних послуг, місцевої інфраструктури та соціального забезпечення. Реформи також були посилені ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування, що призвело до допомоги іноземних експертів та встановлення принципів автономії та підзвітності місцевих органів влади. Асоціація муніципалітетів, що складається з представників 60 територіальних одиниць, забезпечує участь місцевих органів влади в процесі прийняття рішень на національному рівні. Закони гарантують врахування муніципальних поглядів, вимагаючи від уряду інформувати місцеві органи влади про рішення, що впливають на них, та враховувати їхні рекомендації та позиції [16, с. 9].

Більшість питань, що поставали перед Литвою є актуальними для України, а саме: децентралізація та реформа адміністративно-територіального устрою; перерозподіл повноважень; розподілення (частково) та фінансування делегованих державою повноважень; забезпечення нових джерел фінансування (фінансова автономія); адміністративного нагляду (закріплення механізму та підзвітності) [3, с. 203]. Щодо делегування районними та обласними радами повноважень місцевим державним адміністраціям, С. Сєрьогіна робить слушне зауваження. Орган публічної влади може делегувати іншому органу тільки ті повноваження, які має сам, а повноважень виконавчо-розпорядчого характеру представницькі органи здебільшого не мають. Крім того, відсутність власних виконавчих органів не витримує критики про невідповідність Європейській хартії місцевого самоврядування, яка містить імперативну вимогу щодо наявності власних виконавчих органів на кожному рівні місцевого самоврядування [25, с. 213].

Оновлення конституційної моделі територіальної організації влади з прийняттям Конституції України залишило низку невирішених проблем, суперечностей та протиріч. Украй важко належним чином впровадити те, що є малозрозумілим та малодослідженим. Розвиток науки конституційного права не має замикатися сам у собі, а повинен напрацьовувати практичні рекомендації для формування власної успішної моделі місцевого самоврядування в Україні. З огляду на досвід Литовської Республіки слід відзначити складність у впровадженні децентралізації та демократизації на базі пострадянського минулого. Попри все, Литва впоралася із завданням, хоч це і не гарантувало значного процвітання державі, навіть після вступу до ЄС.

Проте, як відзначають О. Федоренко та О. Чернеженоко, за роки незалежності Україна випробувала різні моделі місцевого самоврядування: пристосовувала до сучасних реалій пострадянську модель «рад всіх рівнів», яка призвела до підписання Конституційного договору 1995 р.; запроваджувала прогресивні моделі місцевого самоврядування, що ґрунтувалися на засадах децентралізації та субсидіарності [1, с. 10]. Можна погодитися із тим, що розбудова самостійних та спроможних територіальних громад і реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації залишається важливими цілями сучасної муніципальної реформи.

Висновки. Отже, представлене дослідження не ґрунтується на порівнянні успіхів Литви та невдач України у сфері муніципальної реформи. Литва стала членом ЄС у 2004 році чому сприяли сукуп-

ність факторів, які співпали у певний час у певному місці: було розпочато муніципальну реформу; територіальна наближеність до інших держав-членів ЄС; політична воля ЄС щодо членства Литви та прагнення Литвою інтеграції до ЄС. Також ми жодним чином не применшуємо досягнень Литовської держави, а прагнемо приверну увагу до проблем та шляхів їх вирішення.

Серед ключових проблем, з якими стикалася Литовська Республіка під час відновлення місцевого самоврядування, слід виокремити наступні: наслідки пострадянського минулого у вигляді централізованого управління та тривалою відсутності демократії на території Литви; неготовність політиків проводити реформи та розподіляти (децентралізувати) повноваження; непослідовність та затягування реформ; недотримання положень Конституції Литви при визначенні структурно-функціональної організації місцевого самоврядування; надмірність делегованих повноважень та недостатність фінансового забезпечення муніципалітетів; відсутність реальної децентралізації у перші два періоди реформ. Вирішення деяких із перелічених проблем досі є актуальними для Литви (перерозподіл делегованих повноважень та фінансова спроможність муніципалітетів та ін). Проте перепони, що пов'язані із пострадянським минулим, було вирішено невідворотністю реформ, залученням підтримки міжнародних організацій та членством в ЄС та розвитком партисипативної демократії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монограф.; за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Видавництво «Ліра», 2017. 288.
2. Law on Local Government in Lithuania. Електронний ресурс. 1994. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/ru/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/KOvWuQDrjs>
3. Петришин О. В. Розвиток місцевого самоврядування в Литовській республіці в посткоупаційний період: досвід для України. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 195-206. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1723> URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d38c054f-27f9-4061-86d4-35688275645b/content>
4. Бурдяк, В. Правове регулювання політики: законодавство держав Європи та України про територіальне самоврядування. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2024. № 49, 174–185. URL: <https://doi.org/10.31861/mhpi2024.49.174-185>
5. Прокопенко Л.Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 3 (4), С. 93-101. URL: <https://doi.org/10.15421/151538>
6. Smalskys V. Viešojo administravimo reformų raida atkūrus Lietuvos nepriklausomybę. *Mykolo Romerio universitetas*. 2010. P. 887-904. URL: <https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/18146>
7. Сербогін С. М. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого самоврядування в Литві. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_27
8. Сірик З.О. Адміністративно-територіальний устрій: досвід пострадянських республік (Литва, Латвія, Естонія). *Держава і регіони*. Серія: Державне управління. 2016. № 3 (65). С. 14-152. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2016/26.pdf
9. On the indicators of state and municipal budgets: Ruling The Constitutional Court of The Republic Of Lithuania 14 January 2002. URL: <https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1194/content>
10. Valstybės valdymas ir vietos savivalda – dvi viešosios valdžios sistemos. URL: <https://lrkt.lt/data/public/uploads/2020/11/10.-vietos-savivalda-ir-valdymas.pdf>
11. Astrauskas A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar. *Viešoji politika ir administravimas public policy and administration*. 2013. T. 12, Nr. 2. P. 260–271. URL: <https://files01.core.ac.uk/download/pdf/197248441.pdf>
12. Astrauskas A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Public policy and administration*. 2011. T. 10, Nr. 2. P. 283–298. URL: <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/f19d7ccb-1b0e-4a8b-be2e-b8d6cb2c0ee6/content>
13. Local Self-Government in Lithuania / Local Self-Government in Europe / Saparniene, Diana & Lazauskienė, Aistė & Mejere, Oksana & Juknevičienė, Vita. 2021. P. 277-324. URL: <https://doi.org/10.4335/978-961-7124-00-2>

14. Lietuvos Respublikos Konstitucija: Priėmimo data: 1992-10-25. Galiojanti suvestinė redakcija 2022-05-22. URL: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/asr#part_bb39234c53d3424f9db3d40a60067623.
15. Lietuvos kelias savivaldos link istorinis palikimas ir šių dienų problemų ištakos / Remtasi moksliniu straipsniu: Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. Vidmantas Daugirdas, Jurgita Mačiulytė. *Politologija*. 2006, tomas 3 (43). P. 91-110. URL: <https://www.civitas.lt/wp-content/uploads/2015/07/Lietuvos-savivalda-II.pdf>.
16. Preparation of Ukraine for its accession to the EU in the area of Cohesion Policy Case study on Lithuania. The Vienna Institute for International Economic Studies. 24 p. URL: <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/2d739dbe101165f18bc8954e4fd5589a.pdf>
17. Vietos savivaldos pagrindų: Įstatymas Lietuvos Respublikos 1990 m. vasario 12 d. Nr. XI-3676 (Įsigalioja 1990-03-24 Negalioja nuo 1995-03-26). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.18859>.
18. Panevėžio miesto taryba. Pagrindiniai duomenys. URL: <https://eais.archyvai.lt/repo-ext/view/261169>.
19. Saparniene, Diana & Lazauskienė, Aistė & Mejere, Oksana & Juknevičienė, Vita. Local Self-Government in Lithuania / Local Self-Government in Europe. 2021. P. 277-324. URL: <https://doi.org/10.4335/978-961-7124-00-2>.
20. Vietos Savivaldos: Įstatymas Lietuvos Respublikos, 1994 m. liepos 7 d. Nr. I-533. (Suvestinė redakcija nuo 2025-08-01). <https://e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/asr>.
21. Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 M. BALANDŽIO 15 D. NUTARIMO „Dėl vilniaus miesto tarybos paleidimo ir kai kurių priemonių tvarkai savivaldybėse pagerinti“ Atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai: Nutarimas Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1993 m. rugsėjo 17 d. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.10166?jfwid=-i9h8f0zdw>
22. Preparation of Ukraine for its accession to the EU in the area of Cohesion Policy Case study on Lithuania. The Vienna Institute for International Economic Studies. 24 p. URL: <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/2d739dbe101165f18bc8954e4fd5589a.pdf>.
23. Kurpuveso Vytauto Vietos savivaldos principų įgyvendinimas lietuvoje. *Pranešimas Tarptautinėje konferencijoje „Europos vietos savivaldos chartija ir Lietuva“* (2011 m. gegužės 6 d., Vilnius). URL: <https://www.lrs.lt/docs2/LPMDLBBN.DOC>.
24. Чернеженко О. Органи місцевого самоврядування в Литовській Республіці. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. «№ 2. С. 151-155. URL: <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/2/30.pdf>
25. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2008. 576 с.

Дата першого надходження рукопису до видання: 01.04.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026

Дата публікації: 10.05.2026

© Кляцький В.В., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0