

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ:

ЛАТВІЯ

Звіт



Шведсько-український проект
«Підтримка децентралізації в Україні»



Swedish Association
of Local Authorities
and Regions



Швеція
Sverige

Рада Європи надає усебічну підтримку з тематики правосуб'єктності на місцевому рівні в Україні на запит Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Цей звіт підготовлено у рамках шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» на запрошення Ради Європи. Документ підготовлено за матеріалами пані Яутріте Бріде, судді Верховного Суду Латвійської Республіки, AD НОС судді Європейського суду з прав людини. Документ структуровано відповідно до опитувальника згаданого Комітету Верховної Ради України.

ЛАТВІЯ

1	Населення	1,91 млн
2	Територія	62 180 км ²
3	Національне свято	18 листопада
4	Форма правління	Унітарна парламентська конституційна республіка
5	Адміністративно-територіальна система, кількість муніципалітетів	42 одиниці місцевого самоврядування, включно з 35 муніципалітетами та 7 містами республіканського значення
6	Парламент, чисельність парламентарів, тривалість каденції	Однопалатний парламент – Сейм; 100 парламентарів обираються на 4 роки
7	ВВП (USD)	33 553 млн
8	Індекс людського розвитку	0,866

ВСТУПНІ КОМЕНТАРІ

Місцева громада є юридичною особою, але, як і будь-яка інша юридична особа, вона діє через свої органи (орган у Латвії означає основні інституції чи посадових осіб) та установи.

Основним органом місцевої громади є рада (латиською – dome), яка складається з представників, обраних народом. Вона має право безпосередньо виражати волю відповідної громади та приймати рішення з найважливіших питань. Голова ради представляє місцеве самоврядування у відносинах з державою, іншими одиницями місцевого самоврядування та судом, видає довіреності від імені ради.

З метою забезпечення доступності послуг, що надаються місцевим самоврядуванням, у сільській місцевості та у містах, де відсутній центр надання адміністративних послуг місцевого самоврядування, рада може створити сільську або міську адміністрацію.

Як орган, рада має право створювати та ліквідовувати муніципальні установи, які діють від імені муніципалітету. Для порівняння, приватна компанія також має орган управління і може мати підрозділи, які діють від її імені, але не мають статусу юридичної особи.

Закон може зобов'язати місцеве самоврядування створити структуру для виконання функцій місцевого самоврядування. Якщо інше не передбачено законом, юридична особа публічного

права з метою ефективного виконання своїх функцій може створити господарське товариство або придбати корпоративні права вже створеного господарського товариства за умови дотримання однієї з таких умов:

- 1) (така дія має на меті – прим. перекладача) запобігання недоліків функціонування ринкових механізмів – ситуацій, коли ринок не здатний задовольняти публічні інтереси у відповідній галузі;
- 2) діяльність господарського товариства, заснованого юридичною особою публічного права, або господарського товариства, що контролюється юридичною особою публічного права, призводить до створення товарів або послуг, які мають стратегічне значення для розвитку адміністративної території держави або місцевого самоврядування чи національної безпеки;
- 3) (така дія має на меті – прим. перекладача) управління майном, яке має стратегічне значення для розвитку адміністративної території держави, місцевого самоврядування чи національної безпеки.

1. ***За ким закріплено правосуб'єктність у Вашій країні на місцевому рівні: за територіальною громадою (або адміністративно-територіальною одиницею) або органом влади (радою, виконавчим комітетом)?***

У Латвії лише громада має правосуб'єктність на місцевому рівні. Орган влади (рада, голова, виконавчий комітет та інші муніципальні органи) не володіє правосуб'єктністю. Базовою юридичною особою (латиською – *juridiska persona*, дослівно перекладається як «юридична особа»), діяльність якої регулюється публічним правом, є держава.

Юридична особа публічного права, так само як і юридична особа приватного права, діє через свої органи. Різниця полягає в тому, що фізичні особи керуються нормами комерційного права, цивільного законодавства та іншими нормами приватного права, водночас держава та місцеві громади керуються Законом про структуру державного управління, Законом про місцеве самоврядування, Законом про бюджети місцевого самоврядування та іншими законами щодо державного устрою.

Місцеві громади – це так звані похідні юридичні особи (*legal personas*), діяльність яких регулюється публічним правом. Адміністративно-територіальні одиниці та їхні адміністративні центри визначаються Сеймом (парламентом) у додатку до Закону про адміністративно-територіальні одиниці та населені пункти (доступно англійською мовою за посиланням <https://likumi.lv/ta/en/en/id/315654-law-on-administrative-territories-and-populated-areas>).

Конституційний суд Латвії визнав, що адміністративно-територіальні одиниці Латвії, їхній статус, повноваження та структура визначаються центральним урядом. Обов'язок законодавчого органу як демократично узаконеної влади полягає у прийнятті незалежних рішень щодо всіх важливих аспектів національного та суспільного життя. Адміністративно-територіальний устрій Латвійської Республіки має фундаментальне значення та відіграє важливу роль для управління державою та задоволення потреб її населення (див. https://www.satv.tiesa.gov.lv/web/viewer.html?file=https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2020/07/2020-37-0106_Spriedums_EN.pdf#search=).

Місцеві громади мають власний бюджет та право володіти майном. Як похідні юридичні особи публічного права місцеві громади можуть утворювати власні структури, які не мають статусу окремої юридичної особи. Наприклад, вони можуть створити муніципальну поліцію, будівельне управління, школи, служби соціального забезпечення, але ці комунальні установи діють лише від імені муніципалітету.

Якщо інше не передбачено законом, юридична особа публічного права з метою ефективного виконання своїх функцій може створити господарське товариство або придбати корпоративні права вже створеного господарського товариства, якщо дотримана принаймні одна з умов, передбачених законом (ст. 88 Закону про структуру державного управління; доступний англійською мовою за посиланням <https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545-state-administration-structure-law>).

2. ***Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, то чи має аналогічний/подібний статус Ваша держава?***

Так, Латвійська Республіка є первинною юридичною особою (legal persona), діяльність якої регулюється публічним правом.

3. ***Якщо у Вашій країні територіальна громада має статус юридичної особи, якими є обсяги правосуб'єктності інших рівнів місцевого самоврядування (чи є регіон або субрегіон як адміністративно-територіальна одиниця окремою юридичною особою)?***

У Латвії існує лише один рівень місцевого самоврядування. Однак у Латвії існують також регіони планування. Регіон планування – це похідна юридична особа (legal persona), діяльність якої регулюється публічним правом. У Латвії налічується п'ять регіонів планування. Кабінет Міністрів визначає території регіонів планування за пропозиціями місцевого самоврядування.

4. ***Якщо відповідь на попереднє запитання «ні», то вкажіть, будь ласка, який орган та від імені кого здійснює місцеве самоврядування на регіональному чи субрегіональному рівні)?***

У Латвії не існує проміжного рівня місцевого самоврядування.

5. ***На якому рівні у Вашій країні закріплено правосуб'єктність держави та територіальної громади – конституційний акт чи закон? Якщо це регламентується законом, вкажіть, будь ласка, його назву та, за наявності, надайте на нього посилання.***

Відповідно до статті 101 Конституції органи місцевого самоврядування обираються громадянами Латвії та громадянами Європейського Союзу, які постійно проживають у Латвії. Відповідно до тієї ж норми Конституції кожному громадянину Латвії надається право бути обраним до органів місцевого самоврядування у порядку, передбаченому законом.

Конституційний Суд конкретизував принцип самоврядування в контексті застосування статті 101 Конституції. Принцип самоврядування включає наявність місцевого самоврядування та демократичну легітимізацію. З функціональної точки зору місцеве самоврядування – це територіальне самоврядування, тобто воно здійснює свої функції на певній території. Межі адміністративних територій можуть визначатися законодавчим органом або Кабінетом Міністрів, якщо законодавчий орган надав Кабінету Міністрів такі

повноваження. Конституційний Суд дійшов висновку, що принцип самоврядування як такий не порушується, якщо менші громади об'єднуються і формують більшу громаду. З цього випливає, що принцип самоврядування не гарантує існування конкретного органу місцевого самоврядування (Конституція не перешкоджає законодавчому органу здійснювати адміністративно-територіальну реформу в публічних інтересах за умови, що це відповідає законодавству, тобто законодавчий орган не діє свавільно (див. пункт 21.1 https://www.satv.tiesa.gov.lv/web/viewer.html?file=https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2020/07/2020-37-0106_Spriedums_EN.pdf#search=)).

Правосуб'єктність/статус держави та місцевих громад регулюється загальним та спеціальним законом.

Загальний закон – Закон про структуру державного управління [https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545-state-administration-structure-law, which includes the definitions, relations and other essential provisions of the overall public administration architecture of the country](https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545-state-administration-structure-law,_which_includes_the_definitions,_relations_and_other_essential_provisions_of_the_overall_public_administration_architecture_of_the_country).

Спеціальний закон – Закон про місцеве самоврядування <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57255-on-local-governments>.

Для забезпечення виконання своїх функцій органи місцевого самоврядування у випадках, передбачених законом, видають обов'язкові для виконання нормативно-правові акти. Такі нормативно-правові акти не можуть суперечити Конституції та законам.

6. ***Якщо у Вашій країні у законодавстві визначено термін «муніципалітет» або його аналог, то чи використовується цей термін для означення територіального формування (громади), чи під цим поняттям розуміється тільки/також орган місцевого самоврядування (далі – ОМС)?***

Термін «муніципалітет» (міське самоврядування – *pašvaldība*) закріплений законодавством. Він застосовується до громади певної адміністративно-територіальної одиниці; усі адміністративно-територіальні одиниці визначені парламентом у Законі про регіональний розвиток. Він також застосовується до органу місцевого самоврядування, але лише коли той діє від імені муніципалітету.

7. ***Чи може бути у Вашій країні застосована процедура банкрутства до територіальної громади? (так або ні)***

Ні.

8. ***Якщо відповідь на питання № 7 «так», то дайте відповідь на наступне питання: Чи поширюється у Вашій країні на територіальні громади загальна процедура банкрутства, передбачена для інших юридичних осіб? Якщо є особливості процедури чи взагалі спеціальна процедура, вкажіть, будь ласка, ключові критерії банкрутства територіальної громади та 3–4 особливості, які відрізняють процедури банкрутства територіальної громади від процедур банкрутства інших юридичних осіб.***

Відповідь на питання № 7 була «ні», але варто згадати, що Закон про стабілізацію фінансового стану та контроль за фінансовою діяльністю місцевого самоврядування регулює процедуру, за допомогою якої здійснюється стабілізація фінансового стану місцевого самоврядування з метою забезпечення виконання автономних функцій місцевого самоврядування за умов надзвичайних фінансових труднощів.

Закон доступний англійською мовою за посиланням <https://likumi.lv/ta/en/en/id/48456-on-the-stabilisation-of-local-government-finances-and-the-monitoring-of-the-financial-activities-of-local-governments>.

9. **Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки відсторонення ОМС територіальної громади (депутатський корпус або виконавчий орган) від управління справами територіальної громади із запровадженням зовнішнього управління? (так або ні)**

Закон про місцеве самоврядування передбачає відсторонення голови місцевої ради, а також розпуск місцевої ради, але не з причин, пов'язаних з дефіцитом бюджету, як пояснюється нижче.

Відповідно до статті 93 Закону про місцеве самоврядування, якщо голова ради не виконує обов'язки, встановлені законом, Міністр охорони довкілля та регіонального розвитку може своїм розпорядженням відсторонити голову від виконання обов'язків. Голова ради має право протягом 30 днів після оприлюднення розпорядження міністра звернутися до суду з заявою про скасування розпорядження. Якщо він не скористається цим правом, після спливу двотижневого терміну голова ради вважається відстороненим від посади. Якщо суд відмовляє у задоволенні звернення голови ради, голова ради вважається відстороненим від посади з дня набрання рішенням суду законної сили. У разі скасування судом розпорядження міністра голові ради виплачується заробітна плата за період, протягом якого він був відсторонений від виконання своїх посадових обов'язків. Стаття 94 передбачає, що голова ради, усунутий з посади відповідно до порядку, передбаченого розділом 93 цього закону, не може бути переобраний головою протягом поточного терміну повноважень ради.

Статті 91-92 Закону про місцеве самоврядування встановлюють, що Сейм (парламент) може розпустити раду, якщо та:

- 1) неодноразово не дотримується або порушує Конституцію, закони та постанови Кабінету Міністрів, або не виконує рішення суду;
- 2) неодноразово приймає рішення та здійснює діяльність з питань, що належать до компетенції Сейму, Кабінету Міністрів, міністерств, інших органів державного управління чи судів;
- 3) не обрала голову, заступника голови чи постійні комісії ради протягом двох місяців після першого засідання або після вивільнення відповідних посадових осіб чи органів;
- 4) не здатна приймати рішення через те, що на трьох поспіль засіданнях більш ніж половина депутатів від складу відповідної ради не взяла в них участь.

Рада розпускається на підставі закону, проект якого Кабінет Міністрів подає Сейму. Законопроект про розпуск ради подається Кабінетом Міністрів за його власною ініціативою або за пропозицією генерального прокурора.

Сейм, разом з прийняттям закону про розпуск ради, призначає за пропозицією Кабінету Міністрів тимчасову адміністрацію на відповідній адміністративній території та встановлює строк, протягом якого мають відбутися нові вибори до ради. Строк повноважень тимчасової адміністрації та новообраної ради визначається Законом про вибори до ради міста республіканського підпорядкування та муніципальної ради.

Тимчасова адміністрація виконує функції ради, визначені законами, і діє до дня першого засідання новообраної ради. Наприклад, 13 лютого 2020 року Сейм прийняв Закон про розпуск міської ради Риги та призначив тимчасову адміністрацію.

10. **Якщо відповідь на питання № 9 «так», то вкажіть, будь ласка, які умови запровадження зовнішнього управління, який орган держави його здійснює та на який період вводиться така процедура?**

Закон про місцеве самоврядування (ст. 91) передбачає три випадки, коли Сейм (парламент) може розпустити місцеву раду. Якщо Сейм ухвалює закон про розпуск місцевої ради, він за пропозицією Кабінету Міністрів призначає тимчасову адміністрацію на відповідній адміністративній території та встановлює строк, протягом якого мають відбутися нові вибори до місцевої ради (ст. 92).

11. **Чи по усіх категоріях справ, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, фізичні та юридичні особи-скаржники звертають свої вимоги до територіальної громади? Чи у законодавстві Вашої країни передбачено випадки, коли особа може звернутися з позовом до суду безпосередньо до ОМС чи посадової особи ОМС, а не до територіальної громади?**

Позивачі – як юридичні, так і фізичні особи – подають свої позови проти місцевої громади. Закон не дозволяє особі подавати позов до суду безпосередньо проти органу місцевої влади або його посадової особи окремо від місцевої громади. Навіть якщо в позові зазначено, що він поданий проти посадової особи чи органу місцевої влади, відповідачем у суді вважається місцева громада як така. Працівник певного органу місцевої влади може бути уповноважений представляти муніципалітет у суді.

12. **Чи передбачена у Вашій країні дисциплінарна або матеріальна (цивільна) відповідальність посадових осіб ОМС за прийняття неефективних чи незаконних рішень (якщо таке рішення стало наслідком політичної позиції, помилки чи некомпетентності, та не містить ознак кримінального правопорушення)? Якщо так, то чи може бути звернено стягнення на майно винної посадової особи, а не на майно територіальної громади (наприклад, солідарна відповідальність громади та посадової особи чи стягнення з посадової особи у порядку регресу)?**

Збитки покриваються з муніципального бюджету. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування (ст. 77), якщо під час виконання службових обов'язків посадова особа органу місцевого самоврядування умисно або через грубу недбалість завдала збитків органу місцевого самоврядування, він або вона зобов'язані відшкодувати завдану шкоду. Міністерство охорони довкілля та регіонального розвитку також може звернутися до суду з позовом про відшкодування завданої шкоди. У такому разі отримані кошти зараховуються до бюджету відповідного місцевого самоврядування.

У Латвії муніципальні службовці не є державними службовцями (попри те, що це критикується у правовій доктрині), тому на них поширюється законодавство про працю.

Закон про працю встановлює, що якщо працівник не виконує роботу без поважних причин або виконує її неналежним чином, або внаслідок інших незаконних чи злочинних дій завдав збитків роботодавцю, працівник зобов'язаний відшкодувати збитки, завдані роботодавцю. Працівник повністю або частково звільняється від цивільно-правової відповідальності за завдані роботодавцю збитки, якщо сам роботодавець – за його

розпорядженнями або через незабезпечення належних умов праці – також винен у завданні таких збитків. Обсяг цивільно-правової відповідальності працівника визначається залежно від обставин справи, особливо з урахуванням частки вини у діях працівника чи роботодавця. Закон про працю передбачає, що працівник може бути звільнений, якщо він не має належної професійної компетентності для виконання роботи за контрактом.

13. ***Який правовий статус мають органи місцевого самоврядування, якщо територіальна громада є юридичною особою? Яким чином визначаються обсяги правосуб'єктності ОМС у такому випадку?***

Органи місцевого самоврядування діють від імені муніципалітету. Їхній правовий статус закріплений у нормативно-правових актах, затверджених муніципалітетом. Рада призначає на посади та звільняє з посад керівників органів влади та інших посадових осіб у випадках, передбачених законом та нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування. Зазвичай такий нормативно-правовий акт наділяє відповідний орган та його керівника відносно великим обсягом повноважень та компетенцій. Органи місцевого самоврядування фінансуються, а їхнє матеріально-технічне забезпечення забезпечується з міського бюджету. Їхнє майно є власністю муніципалітету, управління якою здійснюють органи влади.

14. ***Хто та на яких підставах може виступати від імені територіальної громади безпосередньо у суді? Чи передбачені законодавством Вашої країни випадки, коли територіальну громаду у зовнішніх відносинах (у тому числі у суді) представляє держава або орган держави?***

Рішення органів місцевого самоврядування мають відповідати Конституції, Закону про місцеве самоврядування та іншим законам, а також постановам Кабінету Міністрів. Стаття 49 Закону про місцеве самоврядування передбачає, що дія незаконного нормативно-правового акта чи іншого регуляторного акта, або окремих положень таких актів, прийнятих радою (за виключенням рішень індивідуальної дії – адміністративних актів), може бути призупинена за обґрунтованим розпорядженням міністра охорони довкілля та регіонального розвитку. У розпорядженні зазначаються пункти відповідних нормативно-правових актів або інших регуляторних актів, які підлягають скасуванню як незаконні, або вказується, що нормативно-правові акти або інші регуляторні акти підлягають скасуванню повністю. Протягом двох тижнів після отримання розпорядження міністра голова ради скликає позачергове засідання ради для розгляду питання про скасування відповідних нормативно-правових актів або інших регуляторних актів, або їх окремих пунктів.

Якщо рада не приймає рішення про скасування відповідних нормативно-правових актів або інших регуляторних актів, або їх окремих пунктів, вона протягом трьох місяців подає до Конституційного Суду клопотання про скасування розпорядження міністра. У такому разі розпорядження міністра про призупинення дії прийнятих радою нормативно-правових актів або нормативно-правових актів, або їх окремих пунктів залишається в силі до оприлюднення рішення Конституційного Суду.

Якщо рада чи її голова не виконують згадані положення, то незаконні нормативно-правові акти або інші регуляторні акти, або їх окремі пункти вважаються скасованими. Міністр розміщує відповідне повідомлення в офіційному віснику.

15. **Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбулася протягом останніх 30-ти років, вкажіть, будь ласка, скільки часу зайняв процес трансформації та які були ключові етапи змін?**

Розуміння статусу держави та місцевого самоврядування змінилося після відновлення незалежності Латвії у 1990-х роках. На початку радянський підхід полягав у тому, що кожна установа/орган мала правосуб'єктність.

У 1994 році був прийнятий Закон про місцеве самоврядування, стаття 4 якого встановлювала, що під час здійснення місцевого врядування у визначених законом межах муніципалітети є суб'єктами публічного права, а у сфері приватного права муніципалітети мають права юридичної особи.

Розуміння того, що органи/установи не є юридичними особами, а діють лише від імені держави та місцевого муніципалітету, було посилено також у Законі про адміністративну процедуру (2001) та Законі про структуру державного управління (2002).

16. **Якщо зміна правосуб'єктності держави або територіальної громади у Вашій країні відбувалася в умовах зовнішніх або внутрішніх збройних конфліктів, вкажіть, чи не вбачались ризики територіальної цілісності або національної безпеки унаслідок цих змін? Якщо так, то які запобіжні заходи приймалися для уникнення цих ризиків?**

Не стосується Латвії.

Цей макет виготовлено в рамках Програми Ради Європи
«Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»