
І. ГАРАЩУК

*старший науковий співробітник НДІ
державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України*



О. ПЕТРИШИН

кандидат юридичних наук



УДК 342.1(474):352

Реформи організації та функціонування місцевого самоврядування в країнах Балтії

Стаття висвітлює процеси реформування та розкриває сучасний стан місцевого самоврядування країн Балтії. Досліджено як нагальні проблеми, перспективи та шляхи розвитку місцевого самоврядування, так і ключові нормативні документи, що регулюють його діяльність. Подано існуючу систему органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано своєчасність та підкреслено необхідність проведення комплексних реформ та побудови нової системи місцевого самоврядування з використанням позитивного та негативного зарубіжного досвіду.

Ключові слова: реформа місцевого самоврядування в Україні, муніципальна реформа, місцеве самоврядування, Литва, Латвія, Естонія.

Сьогодні між Європейським Союзом та Україною на постійній основі проводяться заходи щодо посилення і розширення політичної та економічної взаємопов'язаності. Подібні процеси

дають можливість нашій державі та ЄС розвивати якомога тісніші відносини, поступово виходячи за рамки простого міжнародного співробітництва. Існуючий рівень діалогу між нашою держа-

вою та європейською спільнотою є наслідком тривалої послідовної обопільної співпраці.

Подібні тенденції передовсім підкріплені встановленням євроінтеграційного курсу нашої держави, що передбачає проведення широкого кола заходів та реформування усіх сфер суспільного і політичного життя в Україні в цілому та системи місцевого самоврядування зокрема. З метою забезпечення дієвої співпраці та паритетних взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та управління система цих органів піддається перманентному перетворенню.

Слід зазначити, що держави – члени Євросоюзу, незалежно від їх історичного розвитку та традицій місцевого самоврядування, йшли тим же шляхом, що й наша держава. Поступова імплементація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, інших міжнародних документів та рекомендацій, співробітництво з Радою Європи та іншими організаціями переважно дали позитивні результати. Отже, очевидним є той факт, що питання реформування місцевого самоврядування було і залишається важливим для всіх дійсних членів ЄС та країн – претендентів на членство.

Наразі наша держава стала на складний шлях перетворень. Одночасно заплановано проведення реформ правоохоронної сфери, сфери соціального захисту населення, фінансів тощо. Окрім цього, на фоні подій 2014 р. особливого значення набуває саме реформа місцевого самоврядування. Стан сучасного місцевого самоврядування в нашій країні не є критичним, але його в цілому можна охарактеризувати як незадовільний.

Адже окрім проблем, що є типовими для світових систем місцевого самоврядування (проблеми правового регулювання, фінансові, матеріальні, інфраструктурні тощо), існують такі, що характерні суто для нашої держави. Серед них: низький рівень правосвідомості та правової культури громадян, що, в свою чергу, гальмує процеси розвитку й роботи громадянського суспільства як соціального та політичного інституту, і як наслідок – значний рівень бюрократизації та корупції; відсутність комплексного стратегічного підходу до проведення подібних реформ та деякі інші.

Указані факти лише підтверджують необхідність проведення комплексної ініційованої й підтримуваної державою реформи місцевого самоврядування та можливо адміністративно-територіального устрою, хоча необхідність проведення останньої може бути переглянута. Незважаючи на те, що протягом останніх двох років було досягнуто значних успіхів щодо розробки концептуального рівня вказаних реформ – затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, сьогодні несприятлива економічна та політична ситуація у країні призвели до відхилення від встановленого документом плану та створили потребу в неодноразовому перегляді положень цього документа. Це, у свою чергу, свідчить про недостатній рівень уваги громадськості та центральних органів державної влади до цієї проблеми. Вважаємо за потрібне розглянути процес проведення наведених реформ та провести аналіз їх результатів і сучасного стану місцевого

самоврядування у країнах Балтії, як приклад молодих держав – членів ЄС.

Процес реформування місцевого самоврядування Естонії був і залишається послідовним та довготривалим. Після реформ 1993 р., що ввели дворівневу систему місцевого самоврядування, вона до цих пір залишається фрагментованою. Наразі до її складу входять 213 суб'єктів місцевого самоврядування, значну частину яких становлять малонаселені регіони (2–3 тисячі мешканців) [1]. Протягом 1996–1997 рр. питання модернізації місцевого самоврядування мало лише прикладний характер, та більшою мірою розглядалося як засіб зниження державних витрат шляхом зменшення кількості суб'єктів та їх злиття. Отже, пріоритетним напрямом реформування стало забезпечення фінансової та матеріальної спроможності місцевого самоврядування [2].

Надалі увага держави була сфокусована на функціях, обов'язках та питаннях субординації центральній владі, які на той час були сформовані на базі радянських міністерств. Уперше було порушено питання принципової відмінності у можливостях різних регіонів щодо відправлення місцевого самоврядування. Було розпочато діалог щодо проведення подальших реформ з його представниками, залучено громадські організації тощо.

Деякі естонські вчені наголошують, що причиною успішних реформ місцевого самоврядування в Естонії 1996–2001 рр. стало насамперед розумне використання грантів Євросоюзу, що надавалися саме на проведення подібних реформ [3]. Заручившись фінансовою та інформаційною підтримкою, влада

Естонії взяла на себе ряд обов'язків перед ЄС, що також відіграло позитивну роль у цьому процесі. Окрім цього, було розроблено ряд документів та державних програм, що різною мірою встановлювали та змінювали напрями вказаних реформ, такі як: IFDPA [4], SPARP [5], ARP [6], SDRLG [7]. Варто відзначити, що заплановані реформи були, швидше за все, вдалим для Естонії, хоча деякі тези, що закладалися на концептуальному рівні, так і не були реалізовані в повному обсязі: наприклад, зміцнення централізації та підвищення контролю над органами місцевого самоврядування.

Після реформ 2001 р., основним завданням яких залишалося масове злиття незначних утворень задля створення більш стійких та спроможних, все ще зберігається тенденція до добровільного злиття дрібних населених пунктів [8] відповідно до Акта про сприяння добровільному злиттю суб'єктів місцевого самоврядування (Promotion of Local Government Merger Act) [9]. Але цього разу заклики до злиття були аргументовані перш за все прагненням підвищити спроможність місцевого самоврядування в деяких малонаселених регіонах та забезпечити принцип його повсюдності.

Наразі система місцевого самоврядування Естонії все ще перебуває у залежності від центрального фінансування і не має достатніх можливостей щодо оподаткування та самостійного поповнення місцевих бюджетів. Нагального вирішення потребують деякі проблеми, що стоять перед органами місцевого врядування Естонії, зокрема: надання спеціального статусу столиці Естонії – місту Таллінн; чітке законодавче закрі-

плення обов'язкових функцій місцевого самоврядування, розширення можливостей місцевого самоврядування щодо стягнення податків; уведення єдиних стандартів надання публічних послуг населенню; створення державних фондів фінансової підтримки (відповідно до рекомендацій Конгресу регіональних влад); забезпечення відкритості та інформативності місцевого самоврядування як на локальному, так і на міжнародному рівні [10].

Цікавим для нашої держави також можна назвати досвід реформування місцевого самоврядування Латвії. Після здобуття незалежності, на початку перехідного періоду в Латвії на основі існуючої місцевої та регіональної було створено дворівневу систему місцевого самоврядування (450 сільських і 57 міських утворень на «першому» рівні та 26 регіональних адміністрацій – на «другому»). Упродовж 1993–1996 рр. було прийнято ряд законів, що закріплювали основні принципи місцевого самоврядування, такі як Закон «Про місцеве самоврядування» (Law on Local Governments) [11], «Про вибори до органів місцевого самоврядування» (Local Government Council Election Act) [12] та «Про фінансові та управлінські принципи місцевого самоврядування» (Law on Budget and Financial Management) [13]. Метою прийняття вказаних актів було перш за все створення законодавчої бази, що відповідає б принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, розділ державної та комунальної власності, введення нових способів фінансування місцевого самоврядування та проведення територіальної реформи.

Надалі, у 1998 р. прийняттям ключового Закону «Про адміністративно-територіальну реформу» (Administrative-Territorial Reform Law) [14] було розпочато наступний етап реформування місцевого самоврядування, що включав у себе зниження кількості утворень до 118 (109 муніципій та 9 міст) та скасування «другого» рівня системи місцевого самоврядування, розподіливши повноваження між новоствореними суб'єктами та закріпивши поняття «планувального регіону» як допоміжного регіонального суб'єкта. Реалізація цього акта була розподілена на декілька стадій: 1) вивчення можливостей адміністративних територій; 2) створення проектів адміністративно-територіального поділу та їх обговорення; 3) забезпечення фінансування добровільного злиття самоврядних утворень, їх подальшої кооперації; 4) розробка планів зміцнення інфраструктури новостворених суб'єктів. До цього акта було внесено значну кількість поправок у 2005, 2007 та 2009 рр., що свідчить про постійну увагу і контроль щодо його реалізації, що, до речі, має стати основоположною характеристикою при проведенні будь-яких реформ і в нашій державі.

У цілому, місцеве самоврядування Латвії схоже з естонським за своєю структурою та проблемами, хоча його стан дещо покращився після адміністративно-територіальної реформи 2009 р. [15], проведення якої було значно ускладнене насамперед через світову фінансову кризу. Поліпшення значною мірою забезпечувалося злиттям дрібних адміністративно-територіальних одиниць та створенням відповід-

них органів місцевого самоврядування, які представляють переважну більшість населення території, що, у свою чергу, покращило їх фінансові можливості. Проте місцеве самоврядування в Латвії все ще має ряд невирішених проблем, серед яких: нерівномірний розвиток місцевого самоврядування в цілому в державі; неможливість брати участь у місцевому самоврядуванні особами, що не є громадянами держави (наприклад, відсутність можливості голосувати на виборах місцевих рад); та необхідність чіткого визначення плану розвитку п'яти регіонів, який був нещодавно представлений.

Із моменту набуття Литвою незалежності провідні науковці та державні діячі зосередилися на поверненні країни до унікальної історичної системи місцевого самоврядування та її подальшому реформуванні й приведенні у відповідність до викликів сучасності. Незважаючи на те, що в Литві історично існували міцні традиції організації місцевого самоврядування, перебування у складі СРСР загальмувало розвиток цієї сфери [16]. Загалом, процес реформування місцевого самоврядування у Литві можна умовно розподілити на чотири етапи:

1. Перший етап – 1990–1997 рр. – введення адміністративно-територіальної реформи (створення децентралізованої системи та поступове її спрощення).

2. Другий етап – 1997–2005 рр. – ініціювання дискусії щодо розвитку регіональної політики (створення спеціальної робочої групи та прийняття за результатами її роботи Закону «Про регіональний розвиток»).

3. Третій етап – 2005–2010 рр. – забезпечення підготовчого процесу щодо введення в дію вищевказаного Закону (на цьому етапі розробка регіональної політики проводилася окремими державними адміністраціями) [17].

4. Четвертий етап – розпочався у 2010 р. – ліквідація окремих адміністрацій та створення рад регіонального розвитку (ключовий етап економічно орієнтованого соціального розвитку регіонів).

На першому етапі в Литві була проведена адміністративно-територіальна реформа, що дало поштовх до подальших реформ місцевого самоврядування. Відповідно до Закону «Про основи місцевого самоврядування» 1990 р. (Law on Fundamentals of Local Government) [18] були створені два рівні муніципальних утворень: вищий та нижчий. Вищий рівень включав у себе регіони та великі міста, що перебували під юрисдикцією центральної влади. Нижчий рівень включав у себе усі інші дрібні місцеві утворення. Законом закріплювалися нові засади організації й діяльності місцевого самоврядування, відмінні від існуючих у країні протягом 50 років [19].

Відповідно до Закону «Про адміністративно-територіальні одиниці» 1994 р. (Law on Administrative-Territorial Units) [20], територія країни була поділена на два основних субнаціональних адміністративно-територіальних рівні: 10 округів – що являли собою вищі адміністративні одиниці, підконтрольні державі, та 60 муніципалітетів – нижчих адміністративних одиниць, суб'єктів місцевого самоврядування. При цьому відповідно до такого розпо-

ділу регіональний рівень державної влади був відсутній.

Слід відзначити, що в Литві, як і в нашій державі, саме структура адміністративно-територіального поділу є фундаментом системи місцевого самоврядування. Зазначена теза знайшла своє відображення у проектах подальших реформ. На основі обговорень були визначені чотири критерії, які впливають на створення муніципій регіонального рівня [21]:

- 1) загальна кількість жителів, що проживають на території муніципії;
- 2) кількість населення її найбільших міст;
- 3) територіальні відмінності між існуючими на той час муніципіями та їх новими кордонами;
- 4) фінансові можливості кожної території.

На другому етапі основним напрямом розвитку місцевого самоврядування стала розробка регіональних програм, що приймалися урядом ще з 1997 р. Основна мета заходів полягала у зменшенні соціально-економічних відмінностей між регіонами. Однак засоби для досягнення цієї мети не були чітко визначені.

На третьому етапі уряд і парламент представили кілька нових документів щодо перспектив територіального розвитку до 2013 р. Усі ці документи також визначали перспективним напрямом регіональної політики саме її соціально-економічне орієнтування [22].

На останньому етапі у 2010 р. державні адміністрації округів були розформовані, а округи, у свою чергу, залишилися лише інструментом територіального поділу. Натомість були створені 10 рад регіонального розвитку

відповідно до раніше існуючої схеми побудови окружних адміністрацій. До складу таких рад входили мери муніципальних утворень, що входять до відповідного регіону, представники муніципальних рад та спеціально обраний представник держави. Водночас ради регіонального розвитку є підконтрольними Національній раді регіонального розвитку, що забезпечує державний нагляд та контроль за їх діяльністю [23].

Зазначена реформа мала на меті зменшення витрат бюджетних коштів, рівня бюрократизації в цій системі, а також подальшу децентралізацію влади. При цьому потрібно зазначити, що ліквідація окружних адміністрацій та надання можливості мерам і іншим представникам місцевого самоврядування брати участь у роботі над планами розвитку регіонів, як засіб забезпечення децентралізації влади, на практиці дали зворотний результат. Регіональна політика у Литві впроваджується не через регіони як елементи адміністративно-територіального поділу, а безпосередньо через муніципалітети, що входять до їх складу, тобто через місцеве самоврядування. У цьому контексті деякі литовські вчені зазначають, що система місцевого самоврядування і управління, яка діяла до реформ 2010 р., характеризувалася меншою централізацією, незважаючи на те, що плани розвитку регіонів розроблялися губернаторами та державними адміністраціями, що все ж надавало більших можливостей щодо участі місцевого самоврядування у цьому процесі [24].

Незважаючи на це, використання досвіду країн Балтії з одночасним урахуванням умов та особливостей розвитку

вітчизняної системи публічного управління може стати поштовхом для пошуку ефективного балансу централізації та децентралізації влади в Україні, встановлення необхідного обсягу та діапазону повноважень органів місцевого самоврядування з урахуванням ресурсного та іншого потенціалу територій, забезпечення достатнього рівня фінансування та можливостей для поповнення місцевих бюджетів в обсязі, необхідному для задоволення потреб та надання широкого спектру публічних послуг місцевому населенню.

Відштовхуючись від наведеного вище, можна дійти висновку, що корінь ефективності реформи місцевого самоврядування має включати: достатній рівень правового, фінансового та мате-

ріального забезпечення; залучення громадянськості та формування публічного інтересу; адаптацію міжнародного досвіду до українських правових реалій; відкритість, послідовність та терпимість у процесі втілення та пошук балансу між довготривалими комплексними і короткостроковими направленими реформами. Адже формування та функціонування спроможного місцевого самоврядування в Україні пов'язане з необхідністю розумної децентралізації влади і врахуванням принципу субсидіарності, оскільки надання громадянам права самостійно вирішувати власні проблеми безпосередньо впливає на дієвість та ефективність процесу реалізації публічної влади на території всієї держави.

Список використаних джерел

1. Linnas R. Attempts at Local Government Reform in Estonia / Raivo Linnas – Kunnallistieteellinen aikakauskirja 33 (2005) : 2, 11. artikkeli.
2. Меелтсемеес С. Местное самоуправление в Эстонии / С. Меелтсемеес // Децентрализация: эксперименты и реформы. Т. 1: Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. – Budapest : Local government and public service reform initiative, 2000. – 484 с.
3. Jushkin K. Democratic Dimensions of Administrative – Territorial Reform. The Case of Estonia from the Perspective of Local Democracy [Електронний ресурс] / К. Jushkin. – Режим доступу: <http://goo.gl/NDAS2w> (дата звернення 24.05.2015).
4. Initial Foundations of the Development of Public Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.riigikogu.ee> (дата звернення 24.05.2015 р.).
5. Starting Points of the Government Administrative Reform Program [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/gHWyKr> (дата звернення 24.05.2015 р.).
6. Government Administrative Reform Program [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/hBhByg> (дата звернення 24.05.2015 р.).
7. Strategy for the Administrative Reform in the Spheres of Local Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/gHWyKr> (дата звернення 24.05.2015 р.).
8. Constitutions and institutional design in the Baltic States Part II [Електронний ресурс] // Institute of Political Science and Public Administration. – Режим доступу: http://www.tlu.ee/opmat/ri/rit6006/institutionaldesign/5_2slaid.pdf (дата звернення 24.05.2015 р.).
9. Promotion of Local Government Merger Act. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513112013014/consolide> (дата звернення 24.05.2015 р.).
10. Local democracy in Estonia, Draft Recommendation. The Congress of Local and Regional Authorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/J07cXa> (дата звернення 24.05.2015 р.).
11. Law on Local Governments [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/On_Local_Governments.doc (дата звернення 24.05.2014 р.).

12. Local Government Council Election Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vota.te.gob.mx/content/estonia-%E2%80%93-local-government-council-election-act-1> (дата звернення 24.05.2014 р.).
13. Law on Budget and Financial Management [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Budget_and_Financial_Management.doc (дата звернення 24.05.2015 р.).
14. Administrative-Territorial Reform Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Administrative-Territorial_Reform_Law.doc (дата звернення 24.05.2015 р.).
15. History and progress of territorial reform in Latvia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/WSvho5> (дата звернення 24.05.2015 р.).
16. Vanags E. Local government reform in the Baltic countries / E. Vanags, I. Vilka // Reforming Local Government in Europe. Urban and Research International. – 2003. – Vol. 4. – P. 309–332.
17. Burbulyte-Tsiskarishvili G. Local governments as the main actors of regional development in Lithuania [Електронний ресурс] / Gabriele Burbulyte-Tsiskarishvili // Paper presentation for the 21-st NISPAcee conference «Regionalization and Inter-regional Cooperation», 2013. – Режим доступу: <http://goo.gl/b8RoAQ> (дата звернення 24.05.2015 р.).
18. The Law on Fundamentals of Local Government (1990) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.litlex.lt/Litlex/eng/Frames/Laws/Documents/213.HTM (дата звернення 24.05.2015 р.).
19. Constitutions and institutional design in the Baltic States Part II [Електронний ресурс] // Institute of Political Science and Public Administration. – Режим доступу: http://www.tlu.ee/opmat/ri/rit6006/institutionaldesign/5_2slaid.pdf (дата звернення 24.05.2015 р.).
20. LR Seimas (1994), LR Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, 1994 m. liepos 19 d. Nr. I-558. Valstybės žinios, 1994, Nr. 60-1183. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/4rwR5j> (дата звернення 24.05.2015 р.).
21. Prof. Marija Burinskienė. The development of regional planning in Lithuania [Електронний ресурс] / Prof. Marija Burinskienė. – Vilnius Gedeminas Technical University (Territorial planning research institute). – Режим доступу: http://www.rha.is/static/files/Espon_norba_project/marija-burinskiene.pdf (дата звернення 24.05.2015 р.).
22. Vainoriene E. Regional Development-Lithuanian experience. Kaunas Regional Development Agency [Електронний ресурс] / Vainoriene Evelina. – Режим доступу: <http://www.tem.fi/files/29802/Vainoriene.pdf> (дата звернення 24.05.2015 р.).
23. Willem Karel M. Brauers, Romualdas Ginevičius & Valentinas Podvezko [Електронний ресурс]. Regional development in Lithuania considering multiple objectives. – Режим доступу: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3846/tede.2010.38%Uijylca-3vY> (дата звернення 24.05.2015 р.).
24. The Administrative-Territorial Reform in Lithuania: History and Today [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/0EYVj3> (дата звернення 24.05.2015 р.).

Стаття надійшла до редакції 25.05.2015.

Гарашук И., Петришин О. Реформы организации и функционирования местного самоуправления в странах Балтии

В данной статье исследованы процессы реформирования и текущее состояние местного самоуправления в странах Балтии. Обозначены насущные проблемы, перспективы и пути развития местного самоуправления, а также проработаны ключевые нормативные документы, регулирующие его деятельность. Представлена существующая система органов местного самоуправления Литвы, Латвии и Эстонии. Обоснована своевременность и подчеркнута необходимость проведения комплексных реформ и построения новой системы местного самоуправления в Украине с использованием положительного и отрицательного зарубежного опыта в целом и стран Балтии в частности.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления в Украине, муниципальная реформа, местное самоуправление, Литва, Латвия, Эстония.

Garashchuk I., Petryshyn O. Organizational and Functional Local Self-government Reforms in the Baltic Countries

The article highlights undergoing municipal and administrative reforms as well as reveals the current state of local self-government in the Baltic countries. The paper uncovers its problems, showcases the development process of local self-government, its legal regulation, system's current active state etc. Key challenges, which were faced by Lithuanian, Latvian and Estonian local governments during the reform process, are almost identical with those that exist in Ukraine today, stating a strong argument for the implementation of the Baltic experience towards the creation of effective and sustainable, as well as a national oriented local self-government in Ukraine.

The local self-government improvement process, undergoing in Ukraine, should be based on democratic principles stated in the European charter of local self-government. Thus, the improvement of local self-government system plays a key role in the conduction of the public administration reform in general, which provides the main task of municipal reform – eliminating contradictions and shortcomings that significantly affect the implementation of democratic local self-government.

A set of recommendations and directions is produced as an outcome of this paper. A list of specific Ukrainian challenges is also being taken into consideration, such as: overwhelming level of corruption and bureaucratization present in all areas of state regulation, as well as an extremely underdeveloped civil society. This, in turn, is what distinguishes our system of local self-government from others, adding new challenges. Thus, a decent level of governmental and civic cooperation and initiative is crucial for further development and improvement of local self-government in Ukraine.

Keywords: local government reform in Ukraine, municipal reform, local government, Lithuania, Latvia, Estonia.