

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: УРОКИ КРАЇН БАЛТІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

В сучасних умовах реформування органів місцевого самоврядування на основі децентралізаційних процесів, доречним стане досвід країн Балтії, оскільки дані країни також мають радянський досвід формування системи місцевого самоврядування і досить активно намагаються перейти на європейські традиції діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних громад. Надання органам місцевого самоврядування широких прав в політичній та економічній сферах створить можливість мобільно в короткі терміни вирішувати питання місцевого значення, але така формула буде діяти за умов зацікавленості самої територіальної громади в розвитку свого регіону, а саме за допомогою контролю відповідних представницьких органів зокрема у сфері видатків і прибутків, щоб уникнути високого рівня корупції на місцях.

Ключові слова: децентралізація; місцеве самоврядування; територіальна громада; адміністративна реформа; адміністративна одиниця; Європейський Союз.

Постановка проблеми. Здійснюючи зовнішню євроінтеграційну політику, прагнучі до членства в Європейському Союзі, Україна бере на себе відповідальність впроваджувати основні цінності та принципи діяльності європейського суспільства. Євроінтеграційний вектор передбачає розбудову інституту громадянського суспільства, наявність ефективних органів публічної влади, зацікавленість територіальних громад у розвитку свого регіону та держави в цілому. Як показує досвід європейських країн, переформатування системи місцевого самоврядування, створення дієвих територіальних громад, неможливе без проведення децентралізації. Цікавим в даному аспекті є досвід країн Балтії, які мали спільне з Україною радянське минуле і відповідно схожу систему місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема децентралізації в Україні від самого старту реформи викликала жваві дискусії серед наукової спільноти. Так, питання децентралізації через призму міжнародного досвіду досліджують Н. Пігуль, О. Люта [4], досвід проведення реформи децентралізації в країнах Балтії відображений статтях О. Сас [7] та Д. Янга [13], проблеми децентралізації в Естонії через призму реформи місцевого самоврядування висвітлює у своїх працях М. Сулев [1], через адміністративно-територіальну реформу Т. Серьогіна [8], здобутки та недоліки децентралізації в Литві досліджує О. Петришин [3]. Проте, незважаючи на значку кількість публікацій з децентралізаційних проблематики, слід зазначити, що серед науковців не існує єдиного підходу до формування алгоритму проведення децентралізації в Україні, тому доречною стає необхідність систематизації накопиченого матеріалу.

Формулювання цілей статті. Метою даного дослідження є вивчення досвіду децентралізації в країнах Балтії та виокремлення позитивних аспектів для України.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні питання децентралізації приділяється значна увага як з боку наукової спільноти, так і з боку політичних діячів. Але у всіх дискусійних процесах щодо даного питання вирізняється спільна риса – відсутність чіткого розуміння поняття «децентралізація». В науковому середовищі можна виділити два основні підходи до дефініції даного поняття – системний та функціональний. Відповідно до першого підходу, децентралізація – управлінська політична система, що покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади [5, с. 152]. Другий, функціональний підхід, пропонує розглядати децентралізацію як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних та місцевих інтересів [6, с. 162].

Обидва підходи передбачають надання територіальним громадам широких прав та повноважень в політичній та економічній сферах, але постає питання, чи зможуть самі територіальні громади ефективно та відповідально виконувати покладені на них зобов'язання? Досить цікавий досвід можна перейняти, аналізуючи процес реформ країн Балтії. По-перше, зазначені країни також мають радянське минуле, для

якого характерним є наявність слабких органів місцевого самоврядування, роздрібнення адміністративно-територіальних одиниць. По-друге, прагнення країн Балтії до членства в ЄС, стає прикладом для України в проведенні демократизації політичної системи та модернізації системи публічного управління.

Після здобуття незалежності балтійських країн (Естонії, Литви та Латвії) гостро постало питання проведення реформи місцевого самоврядування, як основи для переходу від планово керованої економіки до ринкової. Першим кроком до реформи стали демократичні вибори до міських рад, проведені у Естонії, Латвії та Литві у 1989 р. Основною спільною рисою проведення таких перетворень у цих країнах була заміна відомчої системи територіального управління, зокрема дворівневої системи місцевого управління, успадкованої від СРСР. Реформування адміністративно-територіального устрою при цьому здійснювалось приблизно одночасно. Так, створення нової системи місцевого управління базувалось на принципах Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої Латвія, Естонія і Литва приєднались відповідно у 1996, 1994 та 1999 рр. [2, с. 35]. Основним завданням реформи місцевого самоврядування визначалося демократизація та децентралізація державної влади, залучення населення до місцевого управління. Під децентралізацією розумілося демократичне обрання органів публічної влади надання можливості територіальним громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення із повноваженнями в політичній та економічній сферах. Дотримання принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування та проведення реформи поставило перед країнами Балтії проблему зміни адміністративно-територіального устрою. Адже досить малі адміністративно-територіальні одиниці виявилися неспроможними фінансово себе утримувати. Проте, незважаючи на подібність процесів реформування, кожна з балтійських країн сформувала власну систему територіального управління, яка значно відрізнялась від інших. Так, у Латвії залишилась дворівнева система місцевого управління. В Естонії та Литві було ліквідовано один рівень, проте в Естонії місцеве самоврядування було сформоване на рівні територіальної громади (муніципалітету), а в Литві – на рівні району [2, с. 35].

В Естонії з прийняттям закону «Про місцеве самоврядування» у 1989 р. як одного з найсуттєвіших компонентів децентралізації розпочалась адміністративна реформа. До 1993 рр. місцеве самоврядування здійснювалося на двох рівнях: перший – селища, села й міста, другий – повіти. Найсуттєвішою зміною, що відбулася під час реформи, можна вважати зміну дворівневої системи місцевого самоврядування на однорівневу [8, с. 38]. Дана реформа надавала містам та сільським територіям статус самоврядних одиниць, за умови розроблення та впровадження програми соціально-економічного розвитку, перевіряючи таким чином готовність територіальної громади до децентралізованого управління. Після проведення адміністративно-територіальної реформи, в Естонії сформувалось однорівневе місцеве самоврядування, що включає міста та волості. В свою чергу система управління

складається із місцевого і проміжного рівнів урядування.

Місцевий рівень складається з 215 місцевих самоуправлень, об'єднуючи 185 волостей і 30 міст. Керівника волості обирають її мешканці (слід враховувати специфіку даної країни: частина населення позбавлена права голосу на національних виборах (так звані негромадяни), висувати свою кандидатуру і голосувати на виборах органів місцевого самоврядування можуть усі, хто постійно проживає у волості чи місті, це призводить до того, що волостю може керувати людина, яка не має права голосу). Для керівників волостей, які втратили посаду, надається право на 6 місяців отримувати зарплату, та 4 роки вони мають право бути керівниками структурних підрозділів нових місцевих самоуправлень [9].

Проміжний рівень включає 15 повітів (районів). Для даного рівня є характерним наявність державних органів управління та добровільних союзів самоуправлень, але власні органи самоврядування на рівні повіту відсутні. Хоча за період реформи загальна кількість муніципалітетів в Естонії скоротилася від 254 у 1995 році до 213 станом на початок 2016 року, певна кількість найменших сільських муніципалітетів залишилася, однак при наданні послуг вони зазвичай співпрацюють зі своїми більшими сусідами [13, с. 10].

Досить цікавими для українського досвіду є нововведення в системі місцевого самоврядування:

- виконавчу владу повіту здійснює староста, який призначається урядом терміном на 5 років. При призначенні старости, міністр представляє його повітовому союзу місцевого самоврядування, який може висловити свою думку щодо кандидатури. Однак це не є правом вето на призначення;

- будь-які правові акти місцевого самоврядування повинні публікуватись в Інтернеті. Якщо ж документ не з'явився в мережі, акт не чинний. Акти місцевого самоврядування перевіряє повітовий староста або за власною ініціативою, або за скаргою людини. Після цього, якщо є підстави, староста вносить подання щодо незаконності акту і пропонує органу місцевого самоврядування внести у документ зміни. Таке подання зупиняє дію акта. А, щоби його поновити, коли місцевий орган самоврядування не згодний з рішенням, громада має звернутись в суд [9].

У грудні 2015 року уряд Естонії оприлюднив законопроект щодо нової, більш комплексної реформи. Дана реформа передбачає два етапи і має вступити в силу на момент проведення наступних місцевих виборів у жовтні 2017 року [13, с. 12].

Особливості нової реформи:

- встановлення мінімального критерію до чисельності населення на рівні п'яти тисяч мешканців, що має гарантувати надання високоякісних публічних послуг;

- перший етап реформи є добровільним і передбачає фінансові стимули в формі державних грантів для тих, хто обрав шлях об'єднання;

- головам рад і мерам, чий повноваження припиняються в результаті об'єднання пропонується певна компенсація;

- для муніципалітетів з кількістю мешканців менше п'яти тисяч осіб (і, можливо, іншою), які не по-

годжуються на добровільне об'єднання, уряд планує ініціювати злиття на початку 2017 року без фінансових компенсацій [13, с. 12].

Такий підхід має стимулювати формування дієвих територіальних громад знизу, що має стати поштовхом до укрупнення малих адміністративно-територіальних одиниць шляхом добровільного об'єднання, коли громадяни самі усвідомлюють необхідність реформи. Для України зазначений аспект є чи не найбільш актуальним, оскільки дуже часто укрупнення територіальних одиниць викликає супротив і нерозуміння громадян, що веде до несприймання всього спектру реформ. Постає проблема нав'язування «зверху» територіальним громадам правил співжиття, але в такому випадку реформа просто не діє або затягується на десятки років.

Досвід Естонії є цікавим і з позиції що не вдалося зробити. Так, зважаючи, що більше половини волостей не досягають 2000 мешканців (у найменшій волості проживає взагалі трохи більше сотні людей), такі волості неспроможні надавати населенню усі, визначені законом, послуги, через слабку кваліфікацію працівників, що призводить до впливу населення у міста і знелюднення сільських територій. Це розриває економіку, а місцеве самоврядування волостей фактично паразитує на міській інфраструктурі, не розвиваючи свою. Це призводить до того, що держава мусить централізувати частину послуг, наприклад – школи, громадський транспорт і т. п. [9]. Тобто, враховуючи той факт, що за розмірами та населенням Естонія відповідає таким невеликим українським областям, як Хмельниччина чи Житомирщина [9], для України проблема з внутрішньою міграцією може виявитися досить гострою.

Розглядаючи процеси децентралізації Латвії, слід зазначити спільні характеристики з Україною:

- нерівномірний розвиток територій;
- зростання міграції з окремих регіонів та подальшої асиметрії розвитку [12].

Хоча Латвія розпочала процес реформування місцевого самоврядування на основі децентралізації влади відразу після відновлення незалежності, постало питання роздрібненості адміністративно-територіальних одиниць, що гальмувало передачу повноважень від центру на місця.

Саме тому, уже в 1993 році було ухвалено концепцію реформи самоуправління, яка визначила три головні реформи сфер, дотичних до комплексної реформи місцевого самоврядування: юридична реформа, фінансова реформа, адміністративно-територіальна реформа [12]. Інтенсивності впровадження в Латвії зазначених реформ сприяв євроінтеграційний вектор, що увінчався успіхом у 2004 році, коли Латвія здобула членство в ЄС.

У 2009 році в Латвії відбувається велика реформа місцевого самоврядування на основі децентралізації управління. Відповідно до даної реформи, місцеве самоврядування врядування мало функціонувати в один рівень, який складається з 110 муніципалітетів і 9 міст. Було скасовано 26 районів і створено п'ять «планових регіонів». Регіони функціонують під наглядом міністерства, відповідального за регіональний розвиток, і не є власне адміністративно-територіаль-

ними одиницями, але їхні ради, уповноважені приймати рішення, складаються з членів обраних представників муніципалітетів. У 2015 році, зважаючи на те, що залишилася ще велика кількість малих муніципалітетів, Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку запропонувало подальшу територіальну реформу на 2021 рік з двома можливими моделями: одна модель передбачає 49 муніципалітетів та 9 великих міст, а друга модель – лише 29 місцевих органів влади [13, с. 22–24].

Серед основних здобутків децентралізації в Латвії слід відмітити:

- створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства;
- отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах;
- більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальної громади;
- створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства;
- сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню;
- забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів;
- підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності [4, с. 687].

Серед негативних наслідків та перспектив децентралізації виокремлено:

- ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні;
- зниження скоординованості виконання делегованих повноважень;
- намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань;
- неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання [4, с. 687].

Процес децентралізації в Литві також визначається своєю тривалістю. Виокремлюють чотири етапи реформування місцевого самоврядування на основі процесу децентралізації:

- перший етап – 1990–1997 рр. – уведення адміністративно-територіальної реформи (створення децентралізованої системи та поступове її спрощення);
- 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);
- третій етап – 2005–2010 рр. – забезпечення підготовчого процесу щодо введення в дію вищевказаного закону (на цьому етапі розробка регіональної політики проводилася окремими державними адміністраціями);
- четвертий етап розпочався у 2010 р. – ліквідація окремих адміністрацій та створення рад регіона-

льного розвитку (ключовий етап економічно орієнтованого соціального розвитку регіонів) [3, с. 266].

Система місцевого самоврядування в Литві мала два рівні: вищий (регіони та великі міста, які знаходилися під юрисдикцією центральної влади) та нижчий (малі місцеві утворення). В результаті реформ було досягнуто таких успіхів:

– формування нових органів місцевого самоврядування було більшою мірою прив'язано до міст та територій, що їх оточують [3, с. 267].

– удосконалення законодавчої бази щодо діяльності органів місцевого самоврядування;

– ліквідація окружних адміністрацій.

Серед негативних аспектів даної реформи слід відмітити, що окремі міністерства та відомства не передали частину своїх повноважень місцевим органам влади, зосередження уваги на реформуванні органів

місцевого самоврядування на регіональному рівні, локальний рівень при цьому не обговорювався.

Висновки. Отже, досвід країн Балтії є досить корисним для України. По-перше, в умовах адміністративно-територіальної реформи (укрупнення адміністративних одиниць) необхідно прагнути до добровільного об'єднання територіальних громад, тільки в такому випадку можна буде говорити про їх ефективність. По-друге, виникає необхідність створення умов для прозорості прийняття рішень органами місцевого самоврядування. По-третє, необгрунтоване копіювання іноземного досвіду для України може призвести до адаптаційних проблем, що суттєво затягнуть реформу і можуть в такому разі виникнути проблеми з її ефективністю. Тому питання децентралізації в Україні, незважаючи на впровадження реформи, все ще залишається відкритим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мзельтсемеев Сулев. Местное самоуправление в Эстонии / Мзельтсемеев Сулев // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт : OSI/LGI, 2000. – С. 69–132.
2. Нехайчук Д. В. Кризь призму зарубіжного досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи: новітні виклики вітчизняного сьогодення / Д. В. Нехайчук // Держава та регіони. – 2014. – № 3. – С. 34–39.
3. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні / О. Петришин // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 3. – С. 265–271.
4. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н. Г. Пігуль, О. В. Люта // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – Вип. 9. – С. 684–688.
5. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко ; [За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
6. Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / За наук. ред. д-ра політ. н. Н. М. Хоми [В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін.]. – Львів : «Новий Світ – 2000», 2014. – 779 с.
7. Сас О. Децентралізація у країнах Балтії та Скандинавії. Частина 1. [Електронний ресурс] / Олена Сас // Децентралізація влади. – 7 липня 2016. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2760>.
8. Сьєогіна Т. В. Адміністративно-територіальна реформа як складова децентралізації влади в Естонській Республіці / Т. В. Сьєогіна // Public administration aspects. – 2015. – № 4. – С. 36–44.
9. Стежар Т. Децентралізація: Уроки Естонії для України. [Електронний ресурс] / Т. Стежар // УНІАН. – 31 січня 2015 р. – Режим доступу : <http://decentralization.unian.ua/1038703-detsentralizatsiya-uroki-estoniiji-dlya-ukrajini.html>.
10. Ткачук А. Ф. Естонія. Робочі записки. Частина 3. [Електронний ресурс] / А. Ф. Ткачук // Інститут громадянського суспільства. – 19.09.2014. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/estoniya-robotchi-zapysky-chastyna-3/>.
11. Черкас О. Г. Зарубіжний досвід впливу парламенту на становлення та розвиток представницьких органів влади: республіка Естонія. [Електронний ресурс] / О. Г. Черкас // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=554>.
12. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – 29 травня 2015 року. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/129>.
13. Янг Д. Місцево самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. [Електронний ресурс] / Д. Янг. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Misceve-samovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyi-ta-Baltiyyi.pdf>.

Т. В. Лушагіна, А. С. Солов'єва,
ЧНУ ім. Петра Могили, г. Николаев, Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: УРОКИ СТРАН БАЛТІИ ДЛЯ УКРАЇНИ

В современных условиях реформирования органов местного самоуправления на основе децентрализационных процессов, кстати станет опыт стран Балтии, поскольку данные страны также имеют советский

опыт формирования системы местного самоуправления и достаточно активно пытаются перейти на европейские традиции деятельности органов местного самоуправления и территориальных общин. Предоставление органам местного самоуправления широких прав в политической и экономической сферах создаст возможность мобильно в короткие сроки решать вопросы местного значения, но такая формула будет действовать в условиях заинтересованности самой территориальной общины в развитии своего региона, а именно с помощью контроля соответствующих представительных органов в частности в сфере расходов и доходов, чтобы избежать высокого уровня коррупции на местах.

Ключевые слова: децентрализация; местное самоуправление; территориальная община; административная реформа; административная единица; Европейский Союз.

T. Lushagina, A. Solovyova,

Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

DECENTRALIZATION: THE LESSONS OF BALTIC COUNTRIES FOR UKRAINE

In modern conditions the process of local government's reforming and decentralization is happening. So the experience of Baltic countries will be relevant for Ukraine, because these countries also have the Soviet experience of formation system of local government. Also they are actively trying now to use the European traditions of local government's and local communities' practice. The purpose of this paper is to study the experience of the Baltic countries in processes of decentralization as the basis of the effective functioning of local government. When processing materials on the mentioned theme the following methods were used: analysis and synthesis, systematic, historical and comparative. As a result of research we can conclude that the provision to local governments more rights in political and economic spheres will allow more flexibly and quickly resolve issues of local importance. But this formula will work only under the conditions of the territorial community's motivation to development of their region. So it could be done through the control of corresponding representative bodies especially in the spheres of expenditures and incomes to avoid corruption on local level. In addition, considering the external vector, we can conclude that the reform of decentralization and local government should be provided in a short terms because reforms that are carried out for decades cease to be effective and become destructive by nature.

Key words: decentralization; local government; local community; administrative reform; administrative unit; the European Union.

Рецензенти: Наумкіна С. М., д-р політ. наук, професор, ПНПУ ім. К. Д. Ушинського, м. Одеса;
Семенченко Ф. Г., д-р політ. наук, професор, ХНТУ, м. Херсон.

© Лушагіна Т. В., Соловійова А. С., 2016

Дата надходження статті до редколегії 29.10.2016