

3. О. Сірик

кандидат технічних наук, доцент кафедри прикладної механіки
Львівської філії Дніпропетровського національного університету
залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ: ДОСВІД
ПОСТРАДЯНСЬКИХ РЕСПУБЛІК (ЛИТВА, ЛАТВІЯ, ЕСТОНІЯ)**

Проведено аналіз основних напрямів реформування системи місцевого самоврядування в країнах Балтійського регіону, що перебували в складі Радянського Союзу. Виокремлено основні сильні сторони проведених реформ та здійснено пошук шляхів запровадження цього досвіду в Україні. Визначено основні недоліки побудови адміністративно-територіального устрою в країнах Балтійського регіону.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, реформа місцевого самоврядування, представницькі органи, виконавчі органи.

Постановка проблеми. Сучасний стан реформування системи місцевого самоврядування в Україні не відповідає тому темпу демократичних перетворень, який проголошено урядом і Президентом України, та тим прагненням, які висуває суспільство, самі територіальні громади до представницьких і виконавчих органів місцевої влади. Розвиток громадянського суспільства, формування ідеологічного складника потужних підвалин становлення української нації та остаточний розрив із пострадянським минулим – усе це вимагає оновлення владних структур. Громади готові до активізації власної суспільної ролі в процесі розвитку територій та активної участі в управлінні регіонами. Безумовно важливим аспектом при цьому є створення такого правового поля, у межах якого відбуватимуться перетворення системи органів місцевого самоврядування та розробка оптимальної моделі функціонування всіх рівнів самоврядування. У цьому контексті актуалізується вивчення закордонного досвіду реформування системи органів місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою країн. Оскільки Україна понад 70 років була під гнітом тоталітарного режиму з повною деформацією не лише суспільно-політичного, а й соціально-економічного життя, то в таких умовах створення ефективних органів місцевого самоврядування вимагає вивчення досвіду країн зі схожими вихідними історичними та суспільними умовами. Мова йде, зокрема, про країни Балтії (Латвію, Литву, Естонію), які не лише ефективно позбулись радянського минулого, а й стали за досить

короткий час членами Європейського Союзу (далі – ЄС).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика вивчення досвіду реформування органів місцевого самоврядування в країнах Балтійського регіону вивчалась у роботах таких учених, як О.М. Петришин, С.М. Серьогін, Л.Л. Прокопенко, А.Ф. Ткачук та інші.

Мета статті. Метою публікації є аналіз досвіду реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Балтії крізь призму можливостей його екстраполяції на вітчизняні реалії публічно-політичної сфери.

Виклад основного матеріалу. Досвід країн Балтії у сфері територіальної організації влади є важливим із позиції наочної демонстрації для України ролі й місця ЄС, зокрема його фінансової допомоги, на реалізацію подібних програм, а також з огляду на ефективність/неефективність тих чи інших механізмів подолання наслідків окупації території України радянським тоталітарним режимом.

Найбільш показовим є досвід *Литви*, яка провела досить швидко й потужно реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в два етапи.

Перший етап розпочався ще до відновлення незалежності з прийняттям 12 лютого 1990 р. Закону Литовської Республіки «Про створення місцевих органів самоврядування», який запровадив нову структуру місцевого самоврядування. Закон визначав місцеве самоврядування як «незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм

інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на ухвалення й виконання рішень із внутрішніх питань». Він встановлював два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (44 самоврядування районів та 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (530 апілінків), які входили до складу самоврядувань вищого рівня й були фінансово залежними від них. Ця система мала низку недоліків: по-перше, вона базувалась на попередньому адміністративно-територіальному поділі; по-друге, нечітко розмежовувались функції центральних і місцевих органів влади; по-третє, не створювалась реальна економічно-фінансова база для діяльності місцевих органів влади [3].

Усе це зумовило перехід до другого етапу реформ. Було здійснено реформу адміністративно-територіального поділу країни, у результаті чого створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується й контролюється центральним урядом, та 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільські та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сянюній (seniunija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування (див. табл. 1). Для правового забезпечення діяльності місцевих органів влади було прийнято такі закони Литовської Республіки: «Про місцеве самоврядування» та «Про вибори рад самоврядувань» (7 червня 1994 р.), «Про управління повітом» (15 грудня 1994 р.), «Про статус члена ради місцевого органу влади» (7 лютого 1995 р.), «Про тимчасове пряме управління в міських і сільських органах влади»

(28 березня 1995 р.), «Про основні норми Асоціації місцевих органів влади Литви» (28 березня 1995 р.), «Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі» (19 липня 1995 р.), «Про методологію визначення бюджетних доходів місцевих органів влади» (2 липня 1997 р.), «Про адміністративний нагляд за місцевими органами влади» (14 травня 1998 р.) тощо [3].

У результаті реформ система місцевого самоврядування Литви стала досить простою й гнучкою, оскільки країна не має значної за масштабом території, характеризується досить однорідним складом і порівняно невеликою кількістю населення [2].

Найголовнішою ланкою в системі місцевого самоврядування Литви є муніципалітети, які об'єднуються в повіти, проте на рівні повіту місцеве самоврядування в компетенційному та організаційному планах суттєво поступається органам державного управління. Кожен повіт очолює начальник повіту, який призначається урядом Литовської Республіки. Його основне завдання – гарантувати дотримання на території повіту Конституції Литовської Республіки та законів. Незважаючи на те, що на рівні повіту також існує представницький орган, виконавчі функції й функції з розвитку повіту виконують переважно представництва центральних органів виконавчої влади. Фактично це аналог організації системи управління регіонами в Україні. Натомість на муніципальному рівні місцеве самоврядування здійснюється у своєму класичному вигляді через представницькі та сформовані для виконання їхніх рішень виконавчі органи, що фінансуються з місцевого бюджету.

Важливою для подальшого аналізу та можливої імплементації в практику адміністратив-

Таблиця 1

Становлення системи адміністративно-територіального устрою в Литві

Аналоги адміністративно-територіальних одиниць в Україні	Період					
	1914–1950 рр.	1950–1963 рр.	1963–1985 рр.	кінець 1980-х рр.	1990–2000 рр.	після 2000 р.
область	21 повіт	4 області			10 повітів	10 повітів
район	239 волостей	87 районів	41 район	44 райони та 11 міст республіканського підпорядкування	56 са-моуправств	60 са-моуправств
грумада	1 224 околиці	653 околиці	89 міст та 25 смт	22 смт та 81 місто районного підпорядкування	560 староств	546 староств
староство						сянюнії

но-територіального поділу в Україні постає реалізація в Литві так званого дивізіонального управління територіями. Воно здійснюється через так звані філії муніципальної адміністрації – сянюнії. Вони діють на певній частині території самоврядування. Їх кількість, найменування, межі території, яка обслуговується ними, і передані сянюнії функції юридичної особи (адміністрації самоврядування) своїм рішенням встановлює рада. Главою сянюнії є староста, який є державним службовцем та призначається на посаду й звільняється з посади директором адміністрації в конкурсному порядку. Староста здійснює внутрішнє адміністрування сянюнії, адмініструє виділені їй асигнування, розробляє програми діяльності сянюнії, вносить їх для обговорення на сході старійшин, укладає договори, забезпечує їх здійснення тощо [3].

Подібні посади старост, проте як посадовців місцевого самоврядування, запроваджуватимуться також в Україні згідно з реформою системи місцевого самоврядування.

Звертаючись до досвіду *Латвії*, варто вказати на велику кількість самоврядних адміністративно-територіальних одиниць: 9 міст і 110 країв. Тобто рівень диверсифікації суб'єктів місцевого самоврядування навіть більший, ніж у Литві, що робить процес управління територіальним розвитком із боку громад більш доступним. Водночас головну увагу з позиції імплементації латвійського досвіду у вітчизняній реальності необхідно зосередити на іншому – на самому процесі реформування (див. табл. 2).

Адміністративно-територіальний устрій Лат-

вії є класичним із позиції унітарної держави, однак неоднозначним за структурою самоврядних одиниць. Так, цілком логічна наявність відмінностей між краями та містами республіканського підпорядкування, які за своїм статусом не однакові з краями, проте за кількістю населення можуть навіть переважати їх. Тому перед латвійським законодавцем було поставлене досить складне завдання – сформулювати й збалансувати надзвичайно розрізнену за соціально-економічним потенціалом територію країни, створивши керовані регіони та самоврядні структури для їх розвитку.

Як зауважує А.Ф. Ткачук, повноцінна європейська інтеграція Латвії великою мірою залежала від ефективності публічного управління, тому стояло питання реалізації прийнятого ще в 1998 р. Закону Латвійської Республіки «Про адміністративно-територіальну реформу», основною метою якого було створення адміністративних територій із місцевими та регіональними самоврядуваннями, які можуть економічно розвиватись і забезпечити надання якісних послуг населенню. Велику реформу, яка змінила всю систему публічного управління в Латвії, варто умовно розділити на юридичну, фінансову та адміністративно-територіальну, проте кожна із цих реформ неможлива одна без іншої [5].

Так, юридична (юрисдикційна) реформа розпочалась ще в 1994 р., коли було ухвалено Закон Латвійської Республіки «Про місцеве самоврядування», єдиний для всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Зараз, однак, мова йде про необхідність прийняття спеціального

Таблиця 2

Становлення системи адміністративно-територіального устрою в Латвії

Аналоги адміністративно-територіальних одиниць в Україні	Період			
	1950–1990 рр.	1990–2000 рр.	з 2009 р.	
область			4 історичні регіони	
район	26 районів	26 районів та 7 республіканських міст	110 країв	9 міст республіканського підпорядкування
група	56 міст та 35 смт		494 волості	

Таблиця 3

Становлення системи адміністративно-територіального устрою в Естонії

Аналоги адміністративно-територіальних одиниць в Україні	Період		
	1950–1990 рр.	1990–2000 рр.	з 2009 р.
область			
район	15 районів	15 повітів	15 повітів
група	33 міста та 26 смт	30 міських та понад 100 сільських волостей	30 міських та 185 сільських волостей

закону про Ригу. Адже в Ризі понад 600 тисяч населення, це місто – найбільший донор фонду вирівнювання місцевих бюджетів.

Фінансова реформа відбувалась упродовж 1995–1998 рр., коли були прийняті Закон Латвійської Республіки «Про бюджети самоуправління» та Закон Латвійської Республіки «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління».

У свою чергу адміністративно-територіальна реформа фактично проводилась протягом 1998–2009 рр.

Однак, незважаючи на розведення трьох реформ у часі та за функціональними площинами, ефект від цього був незначний, оскільки сама ініціатива громад була досить низькою. Інакше кажучи, ситуація в Латвії нагадує вітчизняну, коли стара номенклатура на місцях через своє корупційне походження не має бажання об'єднуватись з іншими суб'єктами місцевого самоврядування. Уряд і Президент Латвії, розуміючи подібні проблеми, за допомогою фінансування з ЄС вирішили їх шляхом мотивації самого населення в громаді.

Натомість держава змогла каталізувати проведення адміністративної реформи, дотуючи кожне новоутворене об'єднання волостей у краї, що відбувалось до встановленого кінцевого терміну, тобто до 2010 р., на суму в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. Кожне об'єднання, яке створювалось за проектом, отримувало 285 тисяч євро разової дотації, що використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру. Фактично держава надавала значні кошти в підтримку об'єднання, проте в межах затвердженої карти об'єд-

нання. Загальний обсяг дотацій склав майже 108 млн євро: у 2005–2006 рр. – 4,35 млн євро; у 2007 р. – 32,9 млн євро; у 2008 р. – 55,55 млн євро; у 2009 р. – 3,15 млн євро; у 2010 р. – 1,58 млн євро [5].

Таким чином, для України досвід Латвії цікавий із двох причин:

– відпрацьований механізм прямого фінансового стимулювання об'єднання громад, що суттєво пришвидшує сам процес реформування. Виділення коштів, причому переважно на інфраструктурні проекти, стало потужним мотиваційним фактором не для органів місцевого самоврядування, а насамперед для громад, які знайшли на рівні громадянського суспільства точки перетину інтересів і пішли шляхом добровільного об'єднання;

– широке застосування в Латвії та відповідне законодавче закріплення отримала міжмуніципальна співпраця. Відповідно до латвійського законодавства можливі дві форми кооперації: обов'язкова (коли органи самоврядування об'єднуються для виконання певних покладених на них законом функцій, не маючи власної відповідної інфраструктури) та добровільна (для реалізації завдань спільного розвитку, підготовки й упровадження проектів тощо). При цьому для отримання інвестицій і кредитів найчастіше створюються спільні підприємства у сфері водопостачання та каналізації. Крім того, латвійські муніципалітети беруть активну участь у європейських програмах та отримують фінансування зі структурних фондів ЄС [6].

Отже, Латвія демонструє дієвість мотиваційного аспекту з боку держави в процесі ре-

Таблиця 4

Проблеми та шляхи їх вирішення в процесі реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Балтії

Проблеми	Литва	Латвія	Естонія
Велика кількість одиниць місцевого самоврядування	укрупнення й ліквідація найменш спроможних		добровільне об'єднання до 2016 р.
Фінансова неспроможність місцевого самоврядування	державні дотації	державні дотації, програми міжмуніципальної співпраці	державні дотації, прямі дотації з ЄС
Диспропорційність територіального розвитку	створення нових адміністративно-територіальних одиниць шляхом перерозподілу територій		дивізіонування з максимальним дотриманням пропорції населення
Соціоетнічні та культурно-ментальні проблеми	надання змоги громадам самовизначатись у процесі об'єднання з можливими партнерами		
Підвищення рівня ефективності управління територіями	диверсифікація представницьких органів, запровадження сянюнайтій	створення ефективної системи виконавчої влади органів місцевого самоврядування	уповільнення процесу реформування
Швидкість проведення реформ	достатньо швидко через високий рівень ініціативності	фінансове стимулювання громад із боку держави	
Фінансування реформ	бюджетне фінансування, прямі дотації з ЄС		

формування адміністративно-територіального устрою й системи місцевого самоврядування через одноразове дотування громад для їх подальшого розвитку. Крім того, важливим є закріплення обов'язкового об'єднання фінансових ресурсів декількох громад для вирішення спільних інфраструктурних проблем. Подібний механізм стимулювання проведення реформи місцевого самоврядування спостерігається також в Естонії.

Загалом досвід **Естонії** в питанні реформування адміністративно-територіального устрою є показовим для України саме з позицій несистемності проведення реформ і наслідків такої несистемності.

Естонія має два рівні адміністративно-територіального устрою: базовий (міста й волості) та регіональний (фактично це колишні радянські райони, перекладаються як «уезд» чи «повіт») (див. табл. 3). Місцеве самоврядування належить до базового рівня. На проміжному рівні є державні органи управління та добровільні союзи самоуправління. Власних органів місцевого самоврядування на рівні повіту немає. Виконавчу владу повіту здійснює староста, який призначається урядом.

В Естонії багато дискусій ведеться щодо необхідності радикальної реформи місцевого самоврядування, проте радикальні кроки не здійснюються. Для впровадження реформи, яка мала б м'який, добровільний характер, у 2004 р. було прийнято Закон Естонської Республіки «Про підтримку об'єднання суб'єктів місцевого самоврядування», який був пролонгований аж до 2016 р. Цей закон передбачає надання об'єднанню волостей певних бонусів. Новоствореній волості надається дотація на об'єднання з державного бюджету з розрахунку 50 євро на одного жителя. Водночас нове самоврядне утворення отримує одноразову виплату від 150 до 400 тис. євро. Крім того, об'єднані суб'єкти місцевого самоврядування отримують перевагу під час фінансування з проектів ЄС. До цього додається ще один бонус: якщо загальна дотація від держбюджету для об'єданого суб'єкта місцевого самоврядування менша за суму тих, що об'єдналися, виплати попередніх дотацій залишаються впродовж ще 4 років [4].

Основна проблема реформування адміністративно-територіального устрою в Естонії – відсутність кінцевого бачення системи механізмів взаємодії центральної влади та місцевого самоврядування. Ця проблема тотожна для

України, проте в Естонії, на відміну від України, досі не визначились із напрямками реформування виконавчої влади на рівні повітів. Однак загалом саме протікання процесу реформування в Естонії є чи не найефективнішим із позиції використання ресурсів серед усіх країн Балтії.

Річ у тому, що в Естонії є чіткі правила фінансування адміністративно-територіального розвитку, а розмір фінансування зіставний (а можливо, і більший) з розміром фінансування в Україні. Що стосується глибини реформування місцевого самоврядування, то Естонія в цьому питанні не просунулась надто далеко. Членство Естонії в ЄС дає їй змогу більш ефективно розвивати свої регіони завдяки як європейським коштам, так і європейським методикам планування регіонального розвитку та співробітництва. Естонське законодавство у сфері територіального устрою й об'єднання волостей є досить чітким і може бути корисним для України, зокрема як приклад неможливості провести об'єднання громад на винятково добровільній основі [4].

Таким чином, ми бачимо, що існує низка спільних проблем у країнах Балтії щодо реформування адміністративно-територіального устрою (див. табл. 4), вирішення яких, проте, дещо відрізняється залежно від країни.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, варто навести певні узагальнення.

По-перше, стимулювання державою проведення реформи місцевого самоврядування через механізм надання дотацій розвитку тим адміністративно-територіальним утворенням, які сформувалися шляхом швидкого й добровільного об'єднання громад, є надзвичайно ефективним і дієвим інструментом. Єдиною проблемою для України в цьому аспекті є затратність реформи, проте це можна вирішити шляхом більш активного залучення ЄС та фінансових структур ЄС до процесу реформи в Україні.

По-друге, важливим є пошук оптимального рівня місцевого самоврядування, на якому економічно доцільно створювати самоврядні структури, тобто виконавчі структури представницьких органів місцевого самоврядування. На сьогодні таким рівнем новостворення законодавчо закріплюється громада, а також район, бюджет якого передбачає витрати на утримання виконавчих органів районної ради поряд із представництвами державних структур системи центральних органів виконавчої влади.

По-третє, досвід Литви демонструє можливість постійного дроблення адміністративно-територіальних одиниць задля розширення можливостей громади щодо долучення до процесу управління розвитку території. Подібними інститутами є староства, які також запроваджуватимуться в Україні, а тому досвід їх функціонування в Литві потребує більш ґрунтовного аналізу, зокрема й щодо фінансового складника їх діяльності, матеріального забезпечення та функціонального навантаження.

По-четверте, досвід усіх країн Балтійського регіону демонструє важливість нормативно-правового закріплення параметрів міжмуніципальної співпраці, яка суттєво підвищить рівень фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, а отже, дасть можливість більш ефективно виконувати завдання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, досвід країн пострадянського простору демонструє неоднорідність у підходах до запровадження реформи адміністративно-територіального устрою та реформи системи місцевого самоврядування, однак його вивчення є надзвичайно важливим, оскільки в різних країнах він ґрунтується на різних моделях територіальної організації влади.

Список використаної літератури:

1. Досвід впровадження адміністративно-територіальної реформи в Литві / Міністерство внутрішніх справ республіки Литва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/ЛИТВА_Раса-Даля-ЛИУТКВИСИЧНЕ_25_09_14_УКР.pdf.
2. Петришин О.М. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні / О.М. Петришин // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 3(74). – С. 265–271.
3. Серьогін С.М. Реформування місцевого самоврядування в Литві: досвід для України / С.М. Серьогін, Л.Л. Прокопенко // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4(18). – С. 195–201
4. Ткачук А.Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки / А.Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 48 с.
5. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформи: робочі записки / А.Ф. Ткачук. – К. : Легальний статус ; К.І.С., 2015. – 54 с.
6. Філіпенко С.С. Місцеве самоврядування в Латвії (за матеріалами Латвійської Асоціації місцевого і регіонального самоврядування) / С.С. Філіпенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tergromada.blogspot.com/2015/03/blog-post_30.html.

Сирьк З. О. Административно-территориальное устройство: опыт постсоветских республик (Литва, Латвия, Эстония)

Проведен анализ основных направлений реформирования системы местного самоуправления в странах Балтийского региона, которые находились в составе Советского Союза. Выделены основные сильные стороны проводимых реформ и осуществлен поиск путей внедрения этого опыта в Украине. Определены основные недостатки построения административно-территориального устройства в странах Балтийского региона.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, местное самоуправление, реформа местного самоуправления, представительные органы, исполнительные органы.

Siryk Z. O. Administrative division: the experience of the former soviet republics (Lithuania, Latvia, Estonia)

The analysis of the basic directions of the system of local government reforming in the countries of Baltic region, which were part of the Soviet Union was made. The basic strengths of the reforms for ways to introduce this experience in Ukraine were carried out. The article reveals and analyzes of the problems and their solutions in the way of reforming the administrative division in the Baltic countries.

Key words: administrative division, local self-government, reform of local self-government representative bodies, executive bodies.