А. С. МАТВІЄНКО

РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В ЛАТВІЇ

Розглянуто особливості реалізації адміністративно-територіальної реформи, спрямовану на подолання фрагментації органів місцевого самоврядування, формування дієздатних органів районного рівня, що мало місце у Латвії.

Ключові слова: *адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, регіональне самоврядування, фрагментація.*

Рассмотрены особенности реализации административно-территориальной реформы, нацеленной на преодоление фрагментации органов местного самоуправления, формирование дееспособных органов районного уровня, осуществленной в Латвии.

Ключевые слова: *административно-территориальная реформа, местное самоуправление, региональное самоуправление, фрагментация.*

The essence of administrative and territorial reform aimed at defragmentation of local government units, the formation of competent units of district level, which takes place in Latvia, is considered.

Key words: *administrative and territorial reform, local government, regional government, fragmentation.*

Одне з основних питань, яке необхідно вирішувати в ході розробки адміністративно-територіальної реформи, полягає у визначенні рівня, на який буде зроблено основний акцент: чи це буде базовий чи районний рівень органів місцевого самоврядування. Відповідь на це питання визначає і подальшу логіку реформування системи місцевого самоврядування, об'єм повноважень, який буде надано кожному рівні. Як правило, перевага надається базовому рівню, що часто супроводжується процесами фрагментації органів місцевого самоврядування. Литва пішла іншим шляхом: зробивши акцент на районному рівні вона укрупнила низку муніципалітетів, в результаті чого стала єдиною із балтійських держав, яка зберегла двохрівневу систему місцевого самоврядування. У Литві колишній перший рівень місцевого самоврядування був заборонений, а колишній другий рівень – районні ради – стали єдиним рівнем системи місцевого самоврядування. Відповідно литовські місцеві органи є одними з найбільших у Європі. Аналіз даної моделі, механізмів її реалізації може бути корисним для України, яка ще досі не визначилася з основними напрямами удосконалення свого адміністративно-територіального устрою.

Територія Латвії поділена на 26 районів, до складу яких входять 77 міст (pilsetas), 10 об'єднаних муніципалітетів (novads), 24 сільських територій (lauku teritorija) та 475 сільських муніципалітетів (pagasts). Сім міст (lielpilsetas) мають окремий статус, крім того, країна поділена на 5 планових регіонів, які на основі угод про співробітництво розробляють та реалізують плани та стратегії регіонального розвитку.

Найважливішими правовими актами, що регулюють діяльність місцевого та регіонального самоврядування у Латвії, є закон «Про самоврядування» (від 19 травня 1994 р.) з поправками, який заклав основи для їх діяльності, закони «Про вибори до міської ради та сільської муніципальної ради» (13 січня 1994 р.),

«Про бюджети самоврядування» (29 березня 1995 р.), «Про вирівнювання фінансів самоврядування» (1998 р.), «Про адміністративно-територіальну реформу» (21 жовтня 1998 р)[1]. Кілька статей Конституції Латвії стосуються самоврядування, але це не означає визнання принципу самоврядування. Уже близько 20 років у Латвії тривають дискусії щодо включення принципу самоврядування чи окремого розділу, присвяченого самоврядуванню, в Основний закон країни. Перші три закони про місцеве самоврядування були прийняті 15 лютого 1990 р., коли Верховний суд Латвійської РСР прийняв три окремих закони про райони, міста та сільські ради. Ці закони ґрунтувалися на прийнятих в часи першої Республіки Латвія про сільські муніципалітети (1922 р.) та міські ради (1930 р.). Нове законодавство передбачало створення самоврядних рад, які могли незалежно вирішувати будь-яке питання, що перебувало в їх компетенції. Рада обирала свого голову, який представляв раду, керував її роботою, головував на сесіях та підписував прийняті рішення. Обговорення власне адміністративно-територіальної реформи в Латвії почалося на початку 1990-х років. Планувалося, що реформа буде реалізована в 1993 р. шляхом прийняття Концепції реформи місцевого самоврядування. Концепція була схвалена урядом 28 вересня 1993 р. При цьому реформа місцевого самоврядування розглядалася як складова ширшої реформи державного управління. Принципи її здійснення відповідали таким вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування: демократизація і децентралізація управління; незалежність місцевого самоврядування від центрального уряду; незалежна діяльність у межах, визначених законом; розвиток муніципальної і приватної власності; створення незалежних місцевих бюджетів; використання ринкових, а не командних методів управління.

Напрями реформи місцевого самоврядування включали: новий закон про вибори до місцевих рад; новий закон про органи місцевого самоврядування, однаковий для сільських, міських та регіональних (районних) рад; адміністративно-територіальна реформа; створення територіальних інформаційних систем; створення підготовчих інститутів для депутатів рад та працівників місцевих урядів; організація системи переговорів між Кабінетом міністрів та місцевим самоврядуванням.

У 1996 р. уряд підготував проект, що передбачав ліквідацію районних урядів та створення територіальних державних представництв. В результаті були прийняті поправки до Закону «Про вибори до міської, районної та сільської муніципальної ради», і лише місцеві, а не регіональні ради були обрані у березні 1997 р. Однак Союз місцевих і регіональних рад виступив проти ліквідації регіонального рівня і через лобіювання у парламенті домігся його відродження. У листопаді 1997 р. до Закону «Про самоврядування» була внесена поправка, що передбачала створення районних рад, які складалися з голів місцевих рад. На них покладалося виконання функцій регіональних рад, функцій, делегованих муніципалітетами, надання допомоги в координації надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури. Даний експеримент підтвердив, що таке непряме представництво на регіональному рівні не може забезпечити об'єктивного виконання функцій цього органу: кожен депутат насамперед відстоює інтереси рідного муніципалітету, а не інтереси району в цілому.

В цей же ж період було проведено низку досліджень, за допомогою яких сформувався перелік основних індикаторів, які свідчили про наявність проблем у діяльності муніципалітетів, як і про необхідність змін на рівні місцевого

управління. Цими показниками є: рух населення за межі адміністративної території муніципалітетів для отримання різноманітних послуг, що надаються іншими муніципалітетами; недостатність фінансових ресурсів для підтримання і розвитку технічної та соціальної інфраструктур муніципалітетів; змішування функцій виконавчої та законодавчої влади; висока вартість адміністративних послуг у перерахунку на душу населення; низька адміністративна здатність (включаючи брак спеціалістів, недостатнє технічне забезпечення); недостатній обсяг та якість муніципальних послуг.

Сільські муніципалітети з незначною кількістю мешканців, як правило, не спроможні забезпечити виконання усіх місцевих функцій, відповідно їх члени користуються послугами, що надаються сусідніми містами і містечками. Рівень соціально-економічного розвитку у великих муніципалітетах вищий, ніж у малих.

Перші пропозиції щодо об'єднання малих та середніх муніципалітетів розглядалася у 1992 і 1993 рр., але рішення так і не було прийняте через низку причин: часті зміни урядів, відсутність політичної волі, ігнорування думки місцевих жителів, необхідність примусового укрупнення. Після тривалих дискусій 21 жовтня 1998 р. Сейм Латвії прийняв Закон «Про адміністративно-територіальну реформу» в компромісному варіанті. Це була перша комплексна законодавча спроба вирішити проблему адміністративно-територіальної реформи. Згідно із Законом метою адміністративно-територіальної реформи було створення адміністративних територій з органами місцевого і регіонального управління, які були б спроможні забезпечувати надання якісних послуг мешканцям та економічний розвиток. Основним інструментом реформи мало стати об'єднання дрібних муніципалітетів, а основними цілями визначені: конкурентна освіта, більше можливостей для культурного розвитку, для соціальних послуг, розвитку економіки та сучасної інфраструктури. Закон визначив у загальних термінах: графік реформи; процес реформи; фінансову підтримку для реалізації реформи; координацію зусиль у проведенні реформи. Планувалося, що АТР проводитиметься у два етапи: за ініціативою місцевих органів до 31 грудня 2003 р.; згідно з проектом, розробленим відповідним державним інститутом, з 1 січня 2004 до 30 листопада 2004 р.[2]

В рамках реалізації АТР планувалися такі заходи: аналіз адміністративних територій; підготовка об'єднувальних проектів для місцевих органів; реалізація об'єднувальних проектів для місцевих органів. Для координації реформи при Кабінеті міністрів було створено Раду з адміністративно-територіальної реформи (РАТР), яка складалася з однакової кількості представників від Союзу місцевих і регіональних рад Латвії та державних інститутів. Вона, в свою чергу, оцінювала результати аналізу адміністративних територій та об'єднувальних проектів; розробляла проекти нормативно-правових актів про АТР; давала згоду на застосування певної методології дослідження адміністративних територій та моделей об'єднувальних проектів; готувала пропозиції для вивчення адміністративних територій та об'єднувальних проектів.

Аналіз адміністративних територій відповідно до методології, схваленої РАТР, включав: звіт про соціально-економічну ситуацію у відповідних адміністративних територіях; ставлення мешканців до АТР; критерії формування меж території; завдання для об'єднувальних проектів для органів місцевого самоврядування.

Місцеві органи, які проводили реформу відповідно до Закону, отримали над-

звичайний, одноразовий грант із державного бюджету в розмірі 1-5% загальної суми свого щорічного бюджету.

Оскільки зміна меж територій адміністративних одиниць не користувалася підтримкою населення, то Закон про АТР містив механізми для пом'якшення негативних наслідків: 1) часова адаптація. На реалізацію реформи давалося п'ять років (до 30 листопада 2004 р.), чотири з яких відводилися на реформи за ініціативою місцевих органів (добровільна реформа) (до 31 грудня 2003 р.); 2) поступовість (в якості першого кроку планувалося вивчення адміністративних територій); 3) проведення соціологічних опитувань в рамках вивчення територій; 4) встановлення критеріїв для створення нових територій без зазначення кількісних і якісних характеристик, дозволяючи застосовувати індивідуальний підхід до кожного регіону Латвії; 5) можливість вибору результату реформи: об'єднання муніципалітетів або налагодження співробітництва між ними. Ці елементи, з одного боку, відігравали позитивну роль, пом'якшуючи можливі негативні наслідки реформи, а з іншого – в окремих випадках гальмували процес реформування.

Закон включав загальні критерії, які використовувалися для формування нової адміністративної одиниці: забезпечення довгострокового та збалансованого розвитку території; фінансову і податкову основу; розмір території; наявність інфраструктури для виконання функцій органу місцевого самоврядування; кількість, щільність постійного населення; економічну, географічну та історичну єдність органів місцевого самоврядування; доступність послуг, що надаються муніципалітетом; врахування інтересів сусідніх муніципалітетів; інші умови, запропоновані регіональними радами.

Як уже зазначалося, критерії були визначені, але не конкретизовані, що давало широкий простір для їх реалізації на практиці. З 1998 до 2000 р. дослідники вивчили всі 26 округів Латвії, включаючи 545 органів місцевого самоврядування. Оскільки вивчення територій проводився різними інститутами – приватними компаніями, муніципальними організаціями, експертними групами – та із застосуванням індивідуального підходу, то в результаті було запропоновано понад 120 різноманітних критеріїв для визначення можливості об'єднання рад та створення кооперацийних проектів. Після їх обговорення було запропоновано створити 154 муніципалітети замість 545. З огляду на різноманітність критеріїв, що використовувалися, розмір пропонованих нових муніципалітетів також дуже відрізнявся. У ході дискусій також з'ясувалося, що значна частина муніципалітетів підтримає територіальну реформу за двох умов: 1) об'єднання буде добровільним до кінця реформи; 2) реформа буде підтримана суттєвими інвестиціями у розвиток місцевої інфраструктури з боку держави.

Наприкінці 2000 – на початку 2001 р. був розроблений Проект адміністративного поділу місцевого самоврядування, що грунтувався на вивченні адміністративних територій, досвіді процесу реформування та рекомендаціях зарубіжних експертів. Проект включав спільні національні критерії формування нових територій та пропозиції щодо адміністративного поділу державної території на 102 органи місцевого самоврядування, для чого використовувалися наступні критерії: кількість населення в новостворених адміністративних одиницях повинна бути більша, ніж 5 000; повинен існувати розвинений центр з кількістю населення в 2 000 – 25 000 осіб; система доріг (транспортна мережа) повинна бути спрямована від окремих частин до адміністративного центру; відстань між центром і

межами одиниці не повинна перевищувати 30 км.

У ході вивчення також пропонувалися не лише варіант об'єднання, а й можливість налагодження співпраці між місцевими органами. Причому останній викликав найбільше дискусій, оскільки термінологія закону щодо «об'єднання» є найменш зрозумілим аспектом. З одного боку, співробітництво рівнозначне об'єднанню, з іншого – це чинник, що виключає злиття кількох рад. Одноразовий грант з державного бюджету для процесу об'єднання становив 5% загальної суми бюджету одиниць, що об'єднуються, а для співробітництва – лише 1%.

Співробітництво між органами місцевого самоврядування згадується в законах про місцеве самоврядування та про АТР і розуміється як розширення їх можливостей. Закон «Про місцеве самоврядування» експліцитно стверджує, що органи місцевого самоврядування мають право співробітничати для вирішення завдань, що мають стосуватися інтересів кількох самоврядних органів. У Латвії існують дві основні форми співробітництва між органами місцевого самоврядування: «асоціація» місцевих органів (створення публічних організацій, співробітництво переважно з питань публічної влади); «функціональне співробітництво» органів місцевого самоврядування (спільні дії двох і більше муніципалітетів для кращого виконання муніципальних функцій)[3]. Основні сфери для співробітництва між муніципалітетами стосуються розвитку освітньої структури, закладів охорони здоров'я, організації соціального забезпечення, підтримання доріг, організації робіт з надання муніципальних послуг (водопостачання, утилізація відходів), організації культурного життя, догляду за кладовищами, сприяння підприємницькій діяльності, просторове планування.

Якщо кілька муніципалітетів об'єднуються й утворюють новаду, то це дає можливість розділити законодавчу та виконавчу владу, процес прийняття рішень та їх реалізації. Згідно з законом про місцеве самоврядування, місцева рада, на території якої проживають понад 5 000 осіб має право призначати виконавчого директора. В такому випадку голова ради не може виконувати функцій виконавчого директора. Ця вимога посилила відділення на місцевому рівні виконавчої влади від законодавчої. Інститут виконавчого директора забезпечує: відмежування управлінських завдань від політичних; відмежування стратегічного управління від оперативного; залучення професійних управлінців для управління життям місцевої громади; забезпечує стабільність місцевої влади за умов змін на політичному рівні.

Створення новад збільшило можливості для концентрації місцевих фінансових ресурсів. Більші за розмірами органи місцевого самоврядування мають більше можливостей для залучення інвестицій, спільного фінансування, можуть розраховувати на кращі умови надання кредитів. Концентрування бюджетних ресурсів у великих органах самоврядування сприяє залученню висококваліфікованих кадрів та розвитку фахових навичок службовців. Укрупнені органи мають більший вибір засобів впливу на розвиток підприємницької діяльності (надання знижок в оподаткуванні нерухомості, інформаційні послуги тощо), а також більше можливостей щодо укладання договорів про партнерство з іншими самоврядними органами в зарубіжних країнах. Якщо спроможність місцевої влади зростає, вона може використовувати стратегічне управління та планування як інструменти підвищення ефективності.

Кабінет міністрів прийняв постанову №738 «Про модель для створення новад» 1 грудня 2003 р., яка запроваджувала модель з 102 новад як основу для

реалізації АТР. Міністерству регіонального розвитку та органам місцевого самоврядування було доручено допрацювати проект після проведення переговорів з представниками місцевої влади. У запропонованій моделі найбільшим районом став Ризький, а найменшим – Мазсалацький. Після Риги найбільшими районами стали Даугавпільський, Лієпайський, Вентспілський та Баускський. Незважаючи на нагальну необхідність проведення реформи, її реалізація була дуже повільною, вийшовши за передбачені часові рамки. На початок 2004 р. було створено лише 23 нових об'єднаних муніципалітети, 19 із них були новадами (18 з яких були створені після прийняття закону про АТР). Голови та представники муніципалітетів зазначали низку чинників, що ускладнювали її: брак обізнаності з очікуваними результатами реформи, оскільки цілі не були визначені; недостатні бюджетні ресурси; нечіткі функції та джерела забезпечення діяльності нових муніципалітетів; низька якість доріг, недостатнє транспортне забезпечення та низька якість інфраструктури комунікацій; інерція та негативне ставлення місцевого населення до будь-яких реформ; неспівпадіння між найбільш заселеними місцями та об'єктами бізнес-інвестицій; труднощі подолання старих звичок; брак інформації про сусідні території та перспективи їх розвитку; урядова нестабільність та брак чіткої політики; нестача процвітаючих сусідніх муніципалітетів та містечок; відсутність як національного, так і місцевих планів розвитку; нечітке розуміння щодо великих регіонів та регіональних центрів.

Однією з основних перешкод на шляху впровадження реформи стало негативне ставлення населення. Значний відсоток негативних і нейтральних відповідей експерти були схильні пояснювати браком інформації та пояснень з боку державних органів про суть реформи та її наслідки. Іншою вагомою перешкодою була невизначеність у перебігу процесу. Місцева влада, визнаючи відсутність сильної політичної волі щодо проведення реформи, вважала за краще затягувати реформування, сподіваючись, що з часом вималюється якась тенденція. Невизначеності та непевності у майбутньому додавала і спроба одночасно запровадити регіональний рівень управління. Це справило особливо негативний вплив на ті місцеві органи, в яких два різних райони утворювали новаду. Центральний уряд був більше зацікавлений у примусовому об'єднанні, ніж у заохоченні співробітництва між місцевими органами, оскільки це скоротило б кількість управлінських одиниць. Хоча центральний уряд підтримував об'єднання муніципалітетів адміністративними методами, місцеві лідери віддавали перевагу добровільному об'єднанню. На кінець 2007 р. близько 70 самоврядних одиниць висловили незадоволення існуючою моделлю, в результаті чого на основі звернення 20 органів місцевого самоврядування. було створено ще 7 об'єднаних муніципалітетів[4]. Однак навіть таке рішення не змогло задовольнити всіх учасників, в результаті чого близько 8% органів місцевого самоврядування критикували запропоновану схему, а 32 звернулися до Конституційного суду. За підрахунками експертів, для розвитку інфраструктури новостворених об'єднаних муніципалітетів необхідно 200 тис. латів (приблизно 280 тис. євро), більша частина з яких була витрачена до 2009 р.: 2005-2006 – 4,35 млн., 2007 р. – 32,9 млн., 2008 – 55 млн. латів, у 2009 – 3,15 млн. латів.

АТР, окрім реформування території органів місцевого самоврядування, включала реформу регіональних урядів. Необхідність регіональної реформи зумовлена низкою чинників, серед яких: з 1997 р. не проводилося прямих виборів до регіональних урядів; з 1996 р. райони не мають постійної податкової бази, фінансування їх функції проводиться за допомогою грантів; з 1994 р. багато функцій,

характерних для регіонального рівня, делеговані місцевим органам; лінійні міністерства створили різні системи для управління своїми секторами у регіонах; зросла роль регіонів у підтримці доріг та регулюванні громадського транспорту; місцеві органи повинні виконувати та реалізувати вимоги законодавства Євросоюзу з огляду на поглиблення інтеграції у ЄС.

Згідно із новою концепцією регіональної АТР муніципалітетами були створені 5 планових регіонів. При цьому реалізація планування розвитку та управління інвестиціями для регіональної політики розвитку забезпечується регіональними агентствами розвитку. Щодо самої реформи, то основні позиції виглядали наступним чином: 1) регіональний рівень управління не потрібен взагалі; 2) регіональний уряд повинен призначатися державою; 3) регіональний уряд повинен обиратися шляхом прямих виборів.

Компромісним вирішенням стало запровадження п'яти планових регіонів для кращого планування соціально-економічного розвитку територій, що не вимагало змін адміністративно-територіального устрою країни. 4 вересня 2007 р. уряд Латвії прийняв рішення, згідно з яким до муніципальних виборів 2009 р. у Латвії замість 553 самоврядних одиниць має бути створено 96 новад та 9 міст республіканського значення, що і було реалізовано.

Отже, Латвія є яскравим прикладом ефективної відповіді державної влади на надмірну подрібненість базових органів самоврядування, які виявляються неспроможними виконувати свої функції. Крім того, заслуговує на увагу її досвід поєднання як добровільних, так і примусових методів об'єднання муніципалітетів.

1. *Local* and regional governments in Latvia. – Riga, The Union of Local and Regional Governments of Latvia, 2004. – P. 8. **2.** *Vilka I.* Local government reforms and regional deveopment in Latvia. – Riga, University of Latvia, 2004. – P. 14. **3.** *Vanags E.* Development of Local Government Reforms in Latvia // Viesoji politika ir administravimas. – 2005. – № 13. – P. 19. **4.** *History* and progress of administrative-territorial reform in Latvia. – Riga, Ministry of Regional Development and Local Government of the Republic of Latvia, 2009. – P. 21.