
О. ПЕТРИШИН,

науковий співробітник

Науково-дослідного інституту

державного будівництва та місцевого

самоврядування НАПрН України



УДК 340.12:352(477)+(474.5)

Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні

Статтю присвячено розгляду історичного розвитку та сучасного стану місцевого самоврядування в Литві. Досліджено як нагальні проблеми місцевого самоврядування, перспективи та шляхи його розвитку, так і ключові нормативні документи, що регулюють його діяльність. Представлено існуючу систему органів місцевого самоврядування та вказано державні органи, що контролюють її функціонування. Обґрунтовано своєчасність та підкреслено вигідне становище нашої країни для побудови нової системи місцевого самоврядування з використанням зарубіжного досвіду.

Ключові слова: система місцевого самоврядування в Литовській Республіці, муніципальна реформа, концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

За роки незалежності в Україні відбулися істотні зміни в системі місцевого самоврядування. Це сприяло підвищенню наукового інтересу до питань становлення та розвитку цього політико-правового інституту в демократичних державах світу. Численні монографічні дослідження були присвячені вивченню зарубіжного досвіду в сфері формування законодавчих основ організації і діяльності місцевого самоврядування.

Подібні тенденції передусім підкріплені встановленням євроінтеграційного курсу нашої держави, що передбачає проведення широкого кола заходів відносно 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.

Очевидно, що питання реформування місцевого самоврядування було і залишається важливим для всіх дійсних членів ЄС та країн – претендентів на членство. Одним із кроків України на цьому шляху є ініційована навесні 2013 р. главою держави дискусія щодо напрацьованого проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Існуюча Концепція [1] вказує на основні недоліки та проблеми і визначає вектори комплексного реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

Наступним кроком на шляху євроінтеграції України має стати підписання міжнародної угоди на саміті Східного партнерства восени 2013 р. у Литві. Незважаючи на те, що Литовська Республіка, як і наша держава, значний час перебувала у складі СРСП, у 2004 р. вона вже набула статусу члена Європейського Союзу [2]. Отже, використання позитивного та негативного литовського досвіду євроінтеграції дає змогу підвищити ефективність та пришвидшити відповідний процес в Україні. Вважаємо за необхідне зосередитися саме на реформуванні системи місцевого самоврядування та управління в Литві та її сучасному становищі.

Від часу набуття Литвою незалежності провідні науковці та державні діячі зосередилися на поверненні країни до унікальної історичної системи місцевого самоврядування та її подальшому реформуванні і приведенні у відпо-

відність до сучасних завдань та викликів. Незважаючи на те, що в Литві історично існували сильні традиції організації місцевого самоврядування, перебування у складі СРСП перешкоджало їх подальшому розвитку [3]. Загалом процес реформування місцевого самоврядування в Литві можна умовно поділити на 4 етапи:

– перший етап – 1990–1997 рр. – введення 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 окружними державними адміністраціями) [4];

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

На першому етапі в Литві була проведена адміністративно-територіальна реформа, що стало поштовхом до подальших реформ місцевого самоврядування. Відповідно до Закону про основи місцевого самоврядування 1990 р. (The Law on Fundamentals of Local Government) [5] були створені два рівні муніципальних утворень: вищий та нижчий. Вищий рівень включав у себе регіони

та великі міста, що знаходилися 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 [6].

Відповідно до Закону про адміністративно-територіальні одиниці 1994 р. (The Law on Administrative Territorial Units) [7], 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 поділу регіональний рівень державної влади був відсутній.

Важливим параметром під час проведення реформ було те, що формування нових органів місцевого самоврядування було більшою мірою прив'язано до міст та територій, що їх оточують. Це дозволило уникнути проблем непропорційного розвитку місцевого самоврядування та його фінансових можливостей. У цей же період була прийнята низка законів, якими передбачалися ключові питання організації та діяльності місцевого самоврядування, зокрема, Закон про місцеве самоврядування 1994 р. (The Law on Local Self-Government) [8], Закон про вибори до міських рад 1994 р. (The Law on Elections to Local Government Councils) [9] та ін.

Згодом були вирішені питання щодо ефективної співпраці різних рівнів міс-

цевого самоврядування, частково проведена децентралізація шляхом підвищення кількості муніципій (утворень) на нижчому рівні. Незважаючи на перелічені позитивні моменти, деякі проблеми все ж не були вирішені. Так, окремі міністерства та відомства не передали частину своїх повноважень місцевим органам влади.

Слід відзначити, що саме структура адміністративно-територіального поділу є фундаментом литовської системи місцевого самоврядування. Зазначена теза знайшла своє відображення у проєктах подальших реформ. На основі обговорень були визначені 4 критерії, які впливають на створення муніципій регіонального рівня [10]:

- 1) загальна кількість населення, що проживає 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. Важливим кроком щодо підтримки політики регіонального розвитку стало прийняття у 2000 р. Закону про регіональний розвиток (The Law on Regional Development) [11]. Згодом у 2002 р. парламентом було прийнято Генеральний план територіального розвитку (The General Plan of Territorial Development) [12]. Значна увага названих документів була зосереджена на розгляді регіонів

та регіональної політики виключно в економічному ключі – 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 [13].

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 належать 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 [14].

Зазначена реформа мала на меті зменшення витрат бюджетних коштів, рівня бюрократизації в цій системі, а також подальшу децентралізацію влади. При цьому слід відзначити, 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 зво-

ротний 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 можливість участі місцевого самоврядування у цьому процесі [15].

Система місцевого самоврядування Литви є досить простою та гнучкою, оскільки країна не має значної за масштабом території, характеризується досить однорідним складом та порівняно невеликою кількістю населення.

Місцева рада (*savivaldybės taryba*) є представницьким органом муніципалітету і складається з членів, що обираються прямим загальним голосуванням строком на чотири роки. Вона формує власний бюджет, приймає акти місцевого значення і має право приймати рішення про адміністративний поділ усередині територіального утворення. Місцева рада також обирає мера і заступників мерів. Директор з адміністративних питань (*administracijos direktorius*) відповідає за всі виконавчі функції та призначається місцевою радою строком на чотири роки. Він несе персональну відповідальність за впровадження національного та місцевого законодавства у муніципалітеті, може бути усунений від виконання обов'язків

за пропозицією мера та складає свої повноваження на першому засіданні новообраної ради. Мер (Meras) обирається місцевою радою серед її членів строком на чотири роки. Він є головою муніципального утворення і головує на засіданнях місцевої ради. Мер може бути усунений з посади за рішенням ради та складає свої повноваження разом із радою [16].

За рішенням місцевої ради кожне муніципальне утворення може бути адміністративно поділене на дрібніші територіальні одиниці. Зазвичай ці одиниці створюються для покращення якості надання муніципальних послуг місцевим жителям. Територіальні одиниці очолюються спеціальним державним службовцем (*seniūnas*), який призначається муніципальною радою. Спеціальні утворення мають власні органи управління – консультативні ради, які формуються безпосередньо з числа місцевого населення. Таким чином, забезпечується можливість висловлення населенням пропозицій щодо покращення якості надання муніципальних послуг та його вплив на вироблення муніципальної політики.

Сьогодні основною проблемою місцевого самоврядування в Литві можна назвати те, що від самого початку його реформування державою був встановлений курс на розвиток регіонального рівня місцевого самоврядування, утім, локальний рівень майже не розглядався під час дискусій. Говорячи про напрями розвитку місцевого самоврядування, важливо зазначити, що оскільки реформа місцевого самоврядування проводиться вже понад 10 років, гро-

мадяни втрачають до неї інтерес та не вбачають можливості створення дієвого місцевого самоврядування. Про це свідчить низька явка громадян на місцевих виборах у 2007 р. Фактори, що стримують реформу місцевого врядування в Литві, є насамперед політичними, соціальними та історичними [17]. Необхідність прийняття важливих політичних рішень та їх впровадження у життя також є одним із ключових питань для розвитку будь-якої держави в цілому і місцевого самоврядування зокрема.

Розглянувши досвід Литви, можна зробити висновки, що незважаючи на досить позитивні результати реформи, все ж існує чимало прорахунків. Так, до основних негативних проявів реформи можна віднести:

- 1) невизначеність пріоритетів регіональної політики та її вироблення без фактичної участі базових елементів системи місцевого самоврядування;
- 2) проведення децентралізації, яка мала наслідком посилення тенденцій до централізації влади;
- 3) «затягування» процесу реформування та, як наслідок, втрата публічного інтересу до нього.

Незважаючи на це, використання литовського досвіду 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 тери-

торій, забезпечення достатнього рівня фінансування та можливостей для поповнення місцевих бюджетів в обсязі, необхідному для задоволення потреб та надання широкого спектру публічних послуг місцевому населенню. Адже формування та функціонування спроможного місцевого самоврядування

в Україні пов'язане з необхідністю розумної децентралізації влади і врахування 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 використаної літератури

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://goo.gl/aUyO4y> (дата звернення 07.09.2013)
2. Lietuva įsiliejo į Šengeno erdvę. Vidaus reikalų ministerija. 21 December 2007. URL: <http://goo.gl/ALCuFC> (accessed 07.09.2013, archived 22 December 2007)
3. Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective. URL: <http://eu.vlex.com/vid/local-government-in-lithuania-394138950> (accessed 07.09.2013)
4. Burbulyte-Tsiskarishvili Gabriele. Local governments as the main actors of regional development in Lithuania // Paper presentation for the 21st NISPAcee conference “Regionalization and Inter-regional Cooperation”, 2013. URL: <http://goo.gl/b8RoAQ> (accessed 07.09.2013)
5. The Law on Fundamentals of Local Government (1990). URL: <http://www.litlex.lt/Litlex/eng/Frames/Laws/Documents/213.HTM> (accessed: 07.09.2013)
6. Constitutions and institutional design in the Baltic States Part II // Institute of Political Science and Public Administration. URL: http://www.tlu.ee/opmat/ri/rit6006/institutionaldesign/5_2slaid.pdf (accessed 07.09.2013)
7. 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. URL: <http://goo.gl/4rwR5j> (accessed 07.09.2013)
8. The Law on Local Self-Government 1994. URL: <http://www.litlex.lt/litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/167.HTM> (accessed 07.09.2013)
9. The Law on Elections to Local Government Councils 1994. URL: <http://www.litlex.lt/Litlex/eng/Frames/Laws/Documents/168.HTM> (accessed 07.09.2013)
10. Prof. Marija Burinskienė / The development of regional planning in Lithuania. Vilnius Gedeminas Technical University (Territorial planning research institute). URL: http://www.rha.is/static/files/Espou_norba_project/marija-burinskiene.pdf (accessed 07.09.2013)
11. LR Regioninės plėtros įstatymas, 2000 m. liepos 20 d. Nr. VIII-1889. URL: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=298580 (accessed 07.09.2013)
12. LR Teritorijos Bendrasis Planas, 2002 m. spalio 29 d. Nr. IX-1154. URL: <http://www.am.lt/LSP/files/Aplinkapilnas.pdf> (accessed 07.09.2013)
13. Evelina Vainoriene., Regional Development-Lithuanian experience. Kaunas Regional Development Agency. URL: <http://www.tem.fi/files/29802/Vainoriene.pdf>, p. 5. (accessed 07.09.2013)
14. Willem Karel M. Brauers, Romualdas Ginevičius & Valentinas Podvezko. Regional development in Lithuania considering multiple objectives. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3846/tede.2010.38#.Uiyj1ca-3vY> (accessed 07.09.2013)
15. The Administrative-Territorial Reform in Lithuania: History and Today. URL: <http://goo.gl/0EYVj3> (accessed 07.09.2013)
16. Council of European Municipalities and Regions. Local authorities in Lithuania. URL: <http://www.ccre.org/en/membres/Lituanie.htm> (accessed 07.09.2013)
17. Lithuania: National Reform Programme 2013. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_lithuania_en.pdf (accessed 07.09.2013)

Стаття надійшла до редколегії 14.08.2013.

Петришин О. Система местного самоуправления в Литве: перспективы использования опыта в контексте муниципальной реформы в Украине

В данной статье исследован процесс исторического развития местного самоуправления в Литве и его современное состояние. Раскрыты как насущные проблемы местного самоуправления, перспективы и пути его развития, так и ключевые нормативные документы, которые регламентируют его деятельность. Поэтапно проанализированы проводившиеся реформы, а также рассмотрена существующая система органов местного самоуправления. Обоснована своевременность и аргументировано выгодное положение нашей страны для построения новой системы местного самоуправления с использованием зарубежного опыта.

Ключевые слова: система местного самоуправления в Литовской Республике, муниципальная реформа, концепция реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине.

Petryshyn O. Improving local self-government in Ukraine through municipal reform: Lithuanian experience

In this issue main features and ways of development of local self-government in Lithuania are presented. Its key concepts are analyzed, such as structural and geographical organization of local authorities (self-government tiers), reformation timeline, legal basis, impact of the governmental policy and many others. Both positive and negative Lithuanian experience is used to form a set of propositions for this institution improvement in Ukraine in the context of upcoming governmental and municipal reforms. It is proved that our country is in timely and reasonably favorable position to build a new system of local self-government with the use of foreign experience based on the draft Concept of reformation of local self-government and territorial organization Ukraine.

Keywords: local self-government in the Republic of Lithuania, municipal reform, concept of the reform of local self-government and territorial organization in Ukraine.