

УДК 342.25 (474.3+477)

ПЕТРИШИН О.О., кандидат юридичних наук,
учений секретар НДІ ДБ та МС НАПрН України.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6099-8832>.

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ЛАТВІЇ

Анотація. Робота присвячена дослідженню досвіду реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Латвії після відновлення незалежності. В статті систематично та поелементно досліджуються складові частини та напрями реформи: організаційно-структурний аспект; функціональні перетворення; перебудова фреймворку взаємодії з центральною владою; проблеми фінансування повноважень та формування місцевих бюджетів; реформа адміністративно-територіального устрою; проблеми регіонального розвитку; підзвітність та адміністративний нагляд. Підготовлено ряд висновків щодо можливості та доцільності використання досвіду реформ місцевого самоврядування Латвії в контексті завершення реформи децентралізації в Україні та продовження реформ у цьому секторі.

Ключові слова: міське самоврядування, локальна демократія, залучення населення, реформа адміністративно-територіального поділу, регіональний розвиток, Україна, Латвія.

Summary. The paper deals with the experience of reforms of local self-government and administrative and territorial structure in Latvia after its independence was restored. The following components and directions of reform are systematically and elementally studied: organizational and structural aspect; functional transformations; restructuring of the framework of interaction with the central government; problems of financing of powers and formation of local budgets; administrative and territorial division reform; regional development programs; accountability and state supervision. Conclusions have been drawn regarding the feasibility and expediency of using the experience of Latvian local self-government reforms in the context of finalization of the decentralization reform in Ukraine and further reforms in this sector.

Keywords: local government, local democracy, public involvement, reform of administrative and territorial division, regional development, Ukraine, Latvia.

Аннотация. В работе исследован опыт реформ местного самоуправления и административно-территориального устройства в Латвии после восстановления независимости. Систематически и поэлементно исследуются составные части и направления реформы: организационно-структурный аспект; функциональные преобразования; перестройка фреймворка взаимодействия с центральной властью; проблемы финансирования полномочий и формирования местных бюджетов; реформа административно-территориального деления; программы регионального развития; подотчётность и административный надзор. Сделаны выводы касательно возможности и целесообразности использования опыта реформ местного самоуправления Латвии в контексте завершения реформы децентрализации в Украине и продолжения реформ в этом секторе.

Ключевые слова: местное самоуправление, локальная демократия, вовлечение населения, реформа административно-территориального деления, региональное развитие, Украина, Латвия.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації, прообраз якої був закладений Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року [1], у 2020 році входить до фінального етапу реалізації: внесення змін до Основного Закону в частині адміністративно-територіального устрою; забезпечення механізму державного нагляду за дотриманням відповідності Конституції

та законодавству актів місцевого самоврядування; вирішення питань регламентації та забезпечення власних і делегованих повноважень; побудови ефективних систем регіонального розвитку; ефективізації процесів добровільного об'єднання та укрупнення громад та інших питань.

Досвід реформ країн Балтії в цілому, і зокрема Латвії є важливим та цікавим для України з ряду причин: 1) Латвія та ряд інших країн регіону були одними з перших, що відновили незалежність та дистанціювалися від Радянського Союзу, заявивши про встановлення євроінтеграційного та євроатлантичного курсу; 2) Латвія та Україна мають низку подібних державницьких характеристик (унітарну форму державного устрою, демократичний політичний режим, республіканську, хоча і дещо відмінну, форму правління, схожі моделі адміністративно-територіального поділу тощо); 3) Латвійська Республіка ще у 90-ті роки ХХ століття пройшла через знайомі нам сьогодні дискурси, наприклад, “Латвія (сьогодні Україна) як міст між Сходом і Заходом”, дискусії щодо нейтралітету держави та інші; 4) До 2004 року в Латвії вже було впроваджено найбільш критичні та ключові реформи місцевого самоврядування, що були продовжені після вступу держави до Європейського Союзу; 5) Після анексії Криму Російською Федерацією в березні 2014 року Україна стала пріоритетним партнером для Латвії щодо забезпечення безпеки в регіоні, що поглибило співробітництво між країнами.

І найголовніше – в Латвії за останні 30 років було проведено низку успішних реформ місцевого самоврядування: розроблено нові закони про місцеве самоврядування та про місцеві вибори; здійснено адміністративно-територіальну реорганізацію; вдосконалено механізми наповнення місцевих бюджетів та місцеві інформаційні (статистичні) системи; створено систему закладів з підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування та підвищення їх кваліфікації; переосмислено способи взаємодії між місцевим самоврядуванням та центральними органами виконавчої влади та багато іншого.

Однак, при дослідженні елементів реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального поділу і їх ефективності слід брати до уваги ряд структурних, масштабних (територія, кількість населення), етнічних, релігійно-культурних та ментальних відмінностей між державами та націями, адже історично Латвія, як і Литовська Республіка, були ідеологічно наближені до держав Західної Європи.

Метою статті є поелементний розгляд та порівняння наступних напрямів реформування місцевого самоврядування в Латвії за період з 1990 по 2020 роки (в контексті завершення реформи децентралізації та АТУ в Україні):

- організаційна структура органів місцевого самоврядування;
- функції та повноваження місцевого самоврядування;
- взаємодія місцевого самоврядування з центральною владою;
- місцеві фінанси;
- адміністративно-територіальна реформа;
- проблеми регіонального розвитку;
- підзвітність та адміністративний нагляд.

Виклад основного матеріалу.

1. Становлення місцевого самоврядування незалежної Латвії.

На початку 2000-х років заслужений латвійський юрист Едвінс Ванагс запропонував наступну періодизацію етапів структурного розвитку місцевого самоврядування незалежної Латвії: 1) перехідний період (1989 – 1992 рр.); 2) прийняття закону “Про місцеві вибори” (січень – травень 1994 р.); 3) місцеве самоврядування за

законом “Про місцеві самоврядування” (з травня 1994 року) [2]. У 2020 році її можна доповнити додатковим періодом (2009 – 2021 рр.), адже реформа адміністративно-територіального устрою, завершена у 2009 році, скоро буде продовжена новою реформою АТУ, що вже закріплена відповідним законом в 2019 році.

Конституція Латвії (*Latvijas Republikas Satversme*) 1922 року, дія якої була в повному обсязі відновлена у 1993 році, надала народу Латвії суверенну владу і передбачила створення Парламенту (*Saeima*), Офісу Президента, Кабінету Міністрів і судів. На відміну від основних законів інших країн регіону (Литви, Естонії) в ній були відсутні будь-які положення щодо місцевого самоврядування, місцевих виборів, комунального майна, локального управління, фінансів тощо.

У 1992 році Парламентом Латвійської Республіки було прийнято резолюцію про підтримку Європейської хартії місцевого самоврядування [3] (частково ратифікована у 1996 році, набула чинності у 1997 р.), а вже у січні 1994 року новостворений Сейм прийняв заснований на положеннях Хартії закон “Про місцеві вибори”. Цим законом закріплювалися принципи таємного голосування, регулярних виборів, обмеження числа представників в окремих місцевих утвореннях, а також правила відбору кандидатів і роль політичних організацій у виборчому процесі [4].

За період з 1991 по 1995 роки було втілено ряд кроків, спрямованих на створення системи, що відповідає потребам різних громад, гарантує цілісність демократичного процесу, а також зміцнює і покращує відносини між державою і місцевим самоврядуванням.

У вересні 1993 року Кабінет Міністрів прийняв Концепцію реформи місцевого самоврядування [5], що створила фундамент для внесення змін до принципів організації і функціонування місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування. Цією Концепцією було встановлено принцип, згідно з яким врядування на місцях є незалежним а адміністративні одиниці повинні перебувати під наглядом народно обраних представників.

На основі положень, закріплених в цьому документі, в подальшому було прийнято понад 20 законів, серед яких такі закони: “Про місцеві вибори” від 13 січня 1994 р. [6], “Про місцеві самоврядування” від 19 травня 1994 р. [7], “Про місцеві бюджети” від 29 березня 1995 р. [8], “Про вирівнювання фінансування місцевого самоврядування” від 29 березня 1995 р. [9], “Про адміністративно-територіальну реформу” від 21 жовтня 1998 р. [10]

2. Організаційна структура органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальною реформою 2009 року було змінено дворівневу систему поділу муніципалітетів (до реформи округи були муніципалітетами першого рівня, в той час як міста (селища), сільські території та повіти були муніципалітетами другого рівня) на однорівневу. Округи були скасовані, а міста (*pilsētas*), приміські території (*pilsētu lauku teritorijas*), і повіти (*pagasti*) були об’єднані в 110 країв (*novadi*), в той час як 9 великих міст отримали республіканський статус (*republikas pilsētas*).

Відповідно до Закону “Про місцеві самоврядування” (ст. 18 та далі по тексту) внутрішня структура та організація місцевих утворень є однаковою для країв (*novadi*) та міст (*pilsētas*).

Представницьким органом є рада (міська або муніципальна), що складається з депутатів або “радників”. Рада є органом проведення дебатів і прийняття рішень, а її члени обираються громадянами шляхом таємного, загального і прямого голосування, що регламентується вищеназваним Законом “Про місцеві вибори” від 13 січня 1994 року зі змінами та доповненнями. Цей закон також встановлює число депутатів (радників) в

місцевих радах пропорційно до кількості населення, хоча для муніципалітетів і міст застосовуються різні правила.

До компетенції місцевих рад відноситься прийняття найважливіших політичних рішень: місцевого бюджету, внутрішніх підзаконних актів, локального генерального плану та планів економічного розвитку (детальніше у п. 7 роботи), регламентних аспектів та ін. Законом встановлено 27 функцій (або компетенцій) ради, а також будь-які інші компетенції, які можуть бути передбачені галузевим законодавством (ст. 21). Засідання ради є відкритими. Міська рада затверджує свої внутрішні підзаконні акти та регламент. Засідання ради повинні проводитися не рідше одного разу на місяць.

Голова ради вищою виконавчою посадовою особою муніципалітету, його посада є еквівалентною посаді “мера”, хоча в законі такий термін не згадується. Голова обирається членами ради, керує і організовує її роботу (скликає збори, формує порядок денний, вносить пропозиції, організує процес дебатів та ін.). Він також є представником ради у зовнішніх зносинах, особою, що відповідальна за виконання судових рішень та має низку інших повноважень (ст. 62 Закону).

Окрім цього, Законом передбачається створення інших органів, таких як постійні комітети або комісії, наприклад, Постійної комісії з питань фінансів, яка може надавати висновки щодо проектів бюджетів та рекомендації щодо управління місцевим майном.

Практична реалізація рішень і впровадження місцевої політики покладається на посадових осіб, обраних або призначених радою та органами місцевого самоврядування (в рамках забезпечення принципу автономності). Наприклад, у муніципалітетах з кількістю населення більше п’яти тисяч обов’язково призначається виконавчий директор (у разі його відсутності його обов’язки виконує голова). Виконавчий директор здійснює ряд виконавчих функцій, наприклад, він має право укладати договори незначної вартості (ст. 69 Закону).

3. Функції та повноваження місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування та його функції в часи радянської окупації Латвії не є предметом цього дослідження. Разом з тим, необхідно підкреслити формальний характер місцевого самоврядування в цей період. Органи місцевого самоврядування фактично не мали повноважень, а всі важливі рішення до їх впровадження затверджувалися через інститути місцевих комуністичних партій (що відображали політику центральної партії), а інколи через такі інститути на більш високих рівнях. Відтак, навіть якщо формальними виконавцями функцій і були муніципалітети, вони не мали реальних можливостей щодо прийняття рішень. Закріплення функцій та ліквідація фактичного управління з боку держави настало лише після прийняття Закону “Про місцеві самоврядування” у 1994 році та проведення реформи адміністративно-територіального устрою до 2009 року (що включала передачу компетенцій та функцій з округів до найнижчого рівня).

Вищевказаний Закон містить ряд положень, направлених на реалізацію реформи децентралізації, а саме передачі деяких компетенцій та відповідного функціонального навантаження держави на місцевий рівень.

Ст. 6 Закону виділяє: 1) автономні функції, передбачені цим законом; 2) автономні функції, передбачені галузевими правовими актами; 3) делеговані державні адміністративні функції; 4) функції, виконання яких передано органам самоврядування; 5) завдання, покладені на самоврядування державною адміністрацією; 6) автономні функції, які впроваджуються в рамках “добровільних ініціатив”.

На практиці, наведені складні формулювання повноважень можна розділити на дві великі групи – власні та делеговані. Можна також поділити їх на “обов’язкові автономні

функції”, передбачені законами, автономні функції, виконувані в якості добровільних ініціатив, і делеговані функції від імені держави.

До автономних функцій, серед інших, Законом віднесено: соціальне забезпечення; транспорт; місцеві дороги; культуру; утримання громадських служб; дошкільну, початкову та середню освіту; охорону навколишнього середовища та водопостачання; утилізацію відходів; управління комунальними службами та інші (всього 22 пункти). Окрім цього, ст. 17 Закону встановлено перелік додаткових обов’язкових функцій міста-столиці Риги в рамках підтримки діяльності центрального уряду, серед яких: 1) розташування національних урядових установ; 2) прийом іноземних дипломатів; 3) розташування іноземних дипломатичних місій; 4) допомога міжнародним організаціям; 5) підтримка і розвиток інфраструктури державного значення.

4. Взаємодія місцевого самоврядування з центральною владою.

Взаємодія між центральним урядом і органами місцевого самоврядування в Латвії відбувається в межах таких контактних точок: 1) при розробці проектів нормативно-правових актів, що регламентують діяльність місцевого самоврядування; 2) при виділенні щорічних загальних і специфічних грантів (в тому числі щодо реалізації планів регіонального розвитку); 3) при встановленні джерел фінансування для виконання делегованих повноважень; 4) при опрацюванні інших питань, що зачіпають місцеві інтереси [11].

В процесі пошуку оптимальних способів взаємодії протягом 1992-93 років велися тривалі переговори щодо кількості рівнів, необхідних для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування. Проміжним результатом переговорів стало продовження дворівневої системи з більш жорстким визначенням ролей для кожного рівня і зменшенням повноважень округів по відношенню до муніципалітетів [12]. Ці принципи знайшли своє відображення в Законі “Про місцеві самоврядування” від 19 травня 1994 року.

У 1996 році центральний уряд підготував пропозицію про скасування районних управлінь і створення територіальних державних адміністрацій. Результатом експерименту стала низка змін до Закону “Про місцеві вибори”, на основі яких в березні 1997 року були обрані тільки ради самоврядувань першого рівня, а не обласні ради. В подальшому ця тенденція не знайшла підтримки, і в листопаді того ж року в Законі “Про місцеві самоврядування” були внесені поправки, що уможливили створення районних рад у складі голів муніципальних рад. Цим радам було доручено виконувати регіональні та функції, делеговані муніципалітетами, а також надавати допомогу в координації надання послуг в сфері освіти, охорони здоров’я, соціального забезпечення і культури [13].

Результати цього експерименту продемонстрували, що таке непряме представництво на обласному рівні не може забезпечити його неупереджене функціонування; кожен представник в першу чергу відстоює інтереси свого муніципалітету, а не району. Окрім цього, відповідно до Закону “Про місцеві самоврядування” в кожному районі і республіканському місті були створені консультативні ради для координації діяльності органів місцевого самоврядування та держави. До складу консультативних рад входили представники муніципальних та обласних органів влади і державних установ. Їх діяльність була неефективною в основному з двох причин: рішення вимагали одноголосної згоди всіх представників і, в кінцевому підсумку, були скоріше рекомендаціями, ніж директивами. Такі ради функціонували з 1994 по 1997 роки, а остаточний кінець подібним експериментам поклала реформа адміністративно-територіального устрою, що завершилася у 2009 повною ліквідацією окружного рівня.

Сьогодні в переговорах з державою інтереси місцевого самоврядування представляє Латвійська асоціація місцевих та регіональних самоврядувань (*Latvijas Pašvaldību savienība*, далі – Асоціація) [14]. За результатами щорічних переговорів між робочими групами, сформованими з представників Асоціації та всіх міністерств (останнім часом – і Парламенту) складаються відповідні документи (протоколи). Зазвичай найбільш гостро при проведенні подібних переговорів постає питання розподілу бюджетних асигнувань.

В рамках Асоціації процес прийняття рішень організовано на кількох рівнях. Вищим органом, який приймає рішення, є Загальні збори членів, що скликаються не рідше одного разу на рік. Зазвичай Загальні збори скликаються спільно з вищим керівним органом Асоціації – Конгресом. У проміжках між засіданнями Конгресу Асоціація управляється Радою, в той час як Панель керує Асоціацією в проміжках між сесіями Ради [15].

Вирішальну роль в розробці політик і підготовці висновків органів місцевого самоврядування відіграють постійні комітети. Наприклад, Комітет з фінансів та економіки, Комітет з освіти та культури, Комітет з соціальних питань і питань охорони здоров'я, Комітет з регіонального розвитку і співпраці та Комітет з народного господарства. Комітети збираються щомісяця для обговорення широкого кола питань. Асоціація відкрита для співпраці і бере участь у вирішенні практично всіх питань, важливих для органів місцевого самоврядування.

Окрім супроводження переговорів, Асоціація є одним із засновників недержавної організації “Латвійський муніципальний навчальний центр” [16], що проводить заходи з підготовки місцевих кадрів та підвищення кваліфікації. Також Асоціація пропонує ряд послуг органам місцевого самоврядування, наприклад: фінансові консультації, розробку моделі фінансування інвестиційних проектів; формування проектів для структурних фондів (та фінансування з боку Європейського Союзу); підготовку техніко-економічних обґрунтувань і бізнес-планів; підготовку документації для отримання кредитів тощо.

5. Місцеві фінанси.

Окрім Закону “Про місцеві самоврядування”, основними правовими актами, що регулюють питання фінансування та наповнення місцевих бюджетів є закони “Про бюджети і фінансовий менеджмент” 1994 року [17], “Про бюджети місцевих самоврядувань” 1995 року, “Про вирівнювання фінансів самоврядувань” 2015 року та “Про податки і збори” 1995 року [18].

Основні джерела місцевих доходів формуються за рахунок податкових надходжень, нефіскальних доходів і трансфертів. Механізм встановлення місцевих податків в латвійській моделі замінено на пропорційний розподіл при зборі деяких державних податків. Місцеві органи отримують відсоток (частку) від певних державних податків. Кожна самоврядна одиниця отримує відсоток від загального обсягу зібраних податків на своїй території, до яких належать: прибутковий податок з фізичних осіб (80 %), податок на нерухомість (100 %), податки на лотереї та азартні ігри (25 %), податок на природні ресурси (30 – 100 %).

Крім наведених вище надходжень, муніципалітети та міста можуть збирати інші доходи фіскального характеру, ставку яких вони визначають самостійно, наприклад: послуги, що надаються місцевою адміністрацією; видача офіційних документів і сертифікатів; ведення торгівлі в громадських місцях; розміщення реклами тощо.

Структура доходів місцевого самоврядування за даними 2017 року виглядає наступним чином: 63,5 % формує розподіл податків; 29,4 % бюджетні трансферти; 5,2 % власні доходи; 1,8 % неподаткові доходи; 0,1 % пожертви та 0,1 % фінансова допомога

міжнародних партнерів. За даними Асоціації, тільки 40 % з цих 63,5 % поступає безпосередньо до муніципалітетів, жителі яких створюють ці податки, залишок розподіляється через систему вирівнювання за наведеною вище схемою [19].

Варто окремо відзначити таке джерело фінансування як цільові трансферти з державного бюджету, які надаються для реалізації конкретних функцій (п. 3 роботи). Зазвичай це дотації на оплату праці вчителів, шкільний транспорт, утримання і будівництво доріг і співфінансування проєктів з використанням коштів Європейського Союзу. Органи місцевого самоврядування також мають доступ до фондів ЄС, створених для фінансування проєктів у сферах міського і селищного розвитку, та інших сферах, пов'язаних з муніципальним життям. Але подібні фонди є нестабільними та зазвичай агенції та органи ЄС, такі як Європейський інвестиційний банк, в якості обов'язкових умов вказують співфінансування проєктів, забезпечити яке муніципалітети не мають можливості [20].

Повертаючись до ролі Асоціації у переговорному процесі між місцевим самоврядуванням та центральними органами влади, підкреслюємо, що Кабінет Міністрів за сприяння Асоціації узгоджує з муніципалітетами питання розміру субсидій і цільових дотацій, порядку вирівнювання муніципальних фінансових ресурсів, якщо це не передбачено законом, та джерел фінансування нових автономних функцій, закріплених галузевими законами за місцевим самоврядуванням.

Як і в Литовській Республіці, внаслідок світової економічної кризи 2008 року, латвійські самоврядування сьогодні мають обмежені можливості щодо доступу до ринку запозичень. Вони можуть отримувати довгострокові запозичення тільки для фінансування інвестиційних інфраструктурних проєктів, а не для покриття операційних витрат, а також подавати заявки на отримання короткострокової позики, яка повинна бути повернута до кінця фінансового року. Ситуація загострюється тим, що Латвія не ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування в повному обсязі та вона не взяла на себе обов'язків щодо імплементації п. 8 ст. 9 цього документу, в якому вказано, що "для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону" [21].

Не допомагає в цій ситуації і досить непростий та бюрократизований механізм отримання таких коштів. Запозичення повинні затверджуватися спеціальною комісією, створеною при Міністерстві фінансів, і проходити через державне казначейство. Відтак, місцевому самоврядуванню не забезпечено доступ до вільних приватних фінансових ринків. Вони можуть подавати документи на отримання кредитів до внутрішніх банків тільки в тому випадку, якщо умови кредитування більш сприятливі, ніж ті, що пропонуються державним казначейством. В цьому випадку для укладення договору також потрібен дозвіл міністра фінансів. Такі запозичення зазвичай не можуть перевищувати 20 % доходів поточного бюджету місцевого самоврядування. Щорічно Законом "Про державний бюджет" встановлюються ліміти для запозичень місцевими органами самоврядування, а також цілі, на які місцеві суб'єкти можуть їх отримувати (що узгоджуються шляхом вже наведеного переговорного процесу між Асоціацією та міністром фінансів).

6. Адміністративно-територіальна реформа.

Адміністративно-територіальна реформа, завершена у 2009 році, основними каталізаторами якої були саме євроінтеграційні прагнення Латвії, була розпочата у 1994 році з прийняття Закону "Про місцеві самоврядування" та здійснювалася в трьох аспектах:

- 1) безпосередньо адміністративно-територіальному (Закон “Про адміністративні території та поселення” 2008 року);
- 2) фіскальному (Закони “Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправлiнь” та “Про бюджети самоуправлiнь” 1995 року.
- 3) юридично-правовому (Закон “Про місцеві самоврядування” 1994 року).

Метою та основними цілями реформи визначалися формування спроможних територій, забезпечення доступу населення до якісних послуг та створення умов для кадрового зростання в самоврядуваннях.

Як і в Україні, реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії була більше політичним рішенням, що просувалося від держави до громадян, і мало на меті реформування застарілої радянської системи на основі частково ратифікованої Європейської хартії місцевого самоврядування та підготовку країни до вступу до Європейського Союзу. Процес укрупнення та об'єднання невеликих утворень (повітів) проходив дуже повільно (в тому числі внаслідок відсутності закріплення часових рамок завершення процесу амальгамації), оскільки жителі, з одного боку розуміючи перспективи щодо розвитку, все ж висловлювали побоювання щодо можливої втрати впливу на процес прийняття локальних рішень [22].

Результатом реформи стало створення нових адміністративно-територіальних одиниць – муніципалітетів або країв (*novadi*) з повноцінним місцевим самоуправлінням, а більш дрібні повіти (*pagasti*), що були звичною одиницею для населення до реформи, формально залишились, але втратили власні органи самоврядування.

Такий підхід дозволив уникнути зайвих стресів серед населення, особливо в питаннях укрупнення та злиття невеликих самоврядних одиниць, що є важливим в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи та створення ОТГ в Україні. Основною мотивацією до амальгамації невеликих утворень стала значна фінансова підтримка державою подібних ініціатив, окрім додаткової дотації в розмірі 5 % до загального бюджету об'єднаних повітів, кожне об'єднання отримувало 285 тисяч євро в якості разової допомоги, але лише в разі закінчення усіх необхідних процедур до 2009 року (що було регламентовано відповідними поправками до закону).

Таким чином, витративши майже 160 млн. євро на цей проект (та примусово об'єднавши понад 35 одиниць без нарахування дотацій), Латвія змогла в короткі строки провести реформу та покращити матеріальне та інфраструктурне становище нових об'єднань, не зважаючи на те, що в першій версії Закону “Про адміністративно-територіальну реформу” 1998 року не встановлювалися граничні рамки завершення процесу амальгамації.

Результатом реформи стало те, що сьогодні крупні самоуправління та міста республіканського значення мають реальні можливості виконувати більшість повноважень місцевого самоврядування, зазначені в Законі, але все ще існують невеликі самоврядні одиниці (до 1000 населення), що досі не можуть ефективно виконувати свої функції. Для таких випадків передбачалось створення регіонального самоуправління, яке фактично так і було введено.

Як результат, наприкінці 2019 року, не зважаючи на заперечення Асоціації, уряд прийняв концептуальну доповідь Міністерства охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку Латвії щодо адміністративно-територіальний поділу, яка передбачає укрупнення існуючих 110 муніципалітетів або країв (*novadi*) до 36. Міністерство буде відповідати за реалізацію реформи [23].

З наукової точки зору такий підхід виглядає обґрунтованим, особливо беручи до уваги співвідношення розміру територій держави – майже 65 тис. кілометрів та кількості

населення – приблизно 2 мільйони. Подальше укрупнення повинно сприяти підвищенню рівня розвитку регіонів (в тому числі за рахунок вирівнювання) та забезпеченню надання послуг населенню відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

7. Проблеми регіонального розвитку.

Після відновлення незалежності перед Латвією серед інших постала проблема значної непропорційності потенціалів та розвитку регіонів. Формальне існування місцевого самоврядування та класична для радянського союзу жорстка модель централізації призвела до того, що станом на 2002 рік, 68 % загального обсягу валового внутрішнього продукту вироблялося в столичному регіоні, з яких 58 % – в самому місті Рига.

Перші кроки щодо виправлення ситуації вводилися ще з 1996 року, після прийняття Кабінетом Міністрів проекту концепції “Про стимулювання економіки регіонального розвитку” [24] та розробки єдиної системи калькуляції показників ефективності. На підставі цього проекту у 1998 році парламентом було прийнято Закон “Про розвиток територіального планування”.

До завершення адміністративно-територіальної реформи 2009 року в Латвії політики та плани розвитку регіонів розроблялися на найнижчому (525 повітів), окружному (26 округів) та регіональному (5 планових регіонів) рівнях, перші два з яких є елементами адміністративно-територіального поділу. Лише у 2010 році було розроблено першу загальнонаціональну програму регіонального розвитку “Латвія 2030” [25].

Положення програми були деталізовані в новому законі 2011 року “Про розвиток територіального планування” [26] та ряді актів Кабінету Міністрів щодо планування, будівництва та розвитку земельної інфраструктури. Відповідно до закону було інтегровано механізм довгострокових перспектив для всієї території, встановлені пріоритети, цілі розвитку та більш гнучкі умови планування: 1) можливість розробки плану для всього муніципалітету, а також для окремих його частин (в сільській частині); 2) необов’язковість деталізації планів, що знімає необхідність внесення правок та коректив.

У 2014 році було прийнято Закон “Про землекористування”, що заклав старт земельної реформи, а у 2015 – запущено нову систему територіального планування (Spatial Planning System) [27]. Система передбачала три рівні територіального планування: 1) національний (стратегія Латвія 2030, розвиток об’єктів та територій національного значення, план розвитку приморських територій); 2) регіональний (стратегія та програма розвитку); 3) муніципальний (програми та стратегії сталого розвитку, територіальні плани).

Окрім цього, з 2015 року функціонує інформаційна система територіального планування (Spatial Development Planning Information System). Система забезпечує: 1) супровід процесів розробки документів планування територіального розвитку; 2) розробку, публікацію і ведення даних текстової та графічної частин документів планування територіального розвитку всіх рівнів планування; 3) обмін даними з іншими державними інформаційними системами; 4) механізм долучення до громадських консультацій; 5) отримання електронних послуг [28].

За 5 років функціонування система продемонструвала свою ефективність. Більше того, повне і вчасне інформування місцевого населення та забезпечення можливості прийняття участі в дискусії щодо розвитку регіону проживання створює додатковий механізм залучення громадян до процесів прийняття локальних рішень.

8. Підзвітність та адміністративний нагляд.

В Латвії контроль і нагляд за діяльністю самоврядувань з боку держави здійснюють різні органи і установи. Контроль державних міністерств і відомств за діяльністю

самоврядувань обмежений і строго регламентований законом. Галузевим Міністерством, що відповідає за нагляд і контроль над місцевими самоврядуваннями, є Міністерство охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку, що являє собою продукт злиття двох відповідних назві міністерств (далі – Міністерство).

Міністерство здійснює обмежений контроль над органами місцевого самоврядування, адже, відповідно до закону, вони є автономними. Акти індивідуального характеру, прийняті місцевими самоврядуваннями, не можуть бути скасовані або припинені Міністерством. Лише безпосередньо фізична або юридична особа, інтереси якої регламентуються таким рішенням, може подати до адміністративного суду на місцевий орган.

За процедурою, перед затвердженням обов'язкового локального акту органом місцевого самоврядування, разом з пояснювальною запискою він направляється до Міністерства для отримання висновку. Проект аналізується з юридичної точки зору (на предмет компетенції, відповідності його Конституції та законодавству, тощо) протягом 30 днів. Якщо протягом закінчення встановленого строку Міністерство не надає негативного висновку, рішення вважається прийнятим і публікується в офіційному журналі (*Latvijas Vēstnesis*). Якщо Міністерство направляє негативний висновок до відповідної ради, після внесення змін з урахуванням рекомендацій висновку постанова може бути офіційно опублікована. У разі відмови місцевої ради вносити рекомендовані правки, міністр може призупинити дію постанови обґрунтованим розпорядженням, що підлягає публікації в офіційному віснику.

У цьому випадку голова місцевої ради повинен скликати позачергове засідання ради для аналізу та обговорення ситуації, про що міністр повинен бути проінформований. Якщо місцева рада приймає рішення не відкликати або змінювати акт відповідно до рекомендацій міністра, вона зобов'язується подати заяву до Конституційного Суду про скасування дії наказу міністра. У цьому випадку наказ залишається в силі до проголошення рішення суду.

Держава закріплює за собою право відсторонення від посади голови ради муніципалітету у разі регулярного невиконання ним своїх обов'язків або “непослідовності” в його поведінці. Рішення про звільнення голови приймається Міністерством відповідно до процедури зазначеної у розділі XII Закону “Про місцеві самоврядування”. Звільнена особа має право оскаржити таке рішення до компетентного суду.

Окрім цього, держава може розпустити місцеві ради за поданням Міністерства шляхом прийняття відповідного акту Парламентом. Подібні заходи впроваджуються лише у екстрених випадках в разі суворої невідповідності діяльності місцевої ради Конституції та законодавству Латвії, за 25 років з моменту закріплення процедури в Законі “Про місцеві самоврядування” було лише 2 випадки реалізації цієї статті (ст. 92).

Як зазначалося у п.5 цього дослідження, певний обсяг повноважень щодо державного контролю та нагляду лежить на Міністерстві фінансів. Цей орган в установленому порядку стежить за процесом виконання зобов'язань самоврядування, пов'язаних із запозиченнями, і регулярно аналізує фінансове становище самоврядувань, ґрунтуючись на щомісячних звітах. Метою щомісячного фінансового моніторингу з боку Міністерства фінансів є уникнення ризиків щодо фінансової нестабільності місцевих бюджетів.

На тлі світової фінансової кризи 2008 року (та прогнозованої економічної кризи, спричиненої епідемією COVID-19) у Латвії функціонує запобіжний механізм стабілізації місцевих бюджетів, закріплений Законом “Про стабілізацію фінансів місцевих самоврядувань та моніторинг фінансової діяльності місцевих самоврядувань”. Метою

цього закону є регулювання процедур, за допомогою яких здійснюється стабілізація фінансів самоврядувань для безперервного виконання передбачених законом їх функцій у випадках виникнення надзвичайних фінансових труднощів.

Крім державних міністерств, нагляд та контроль за органами місцевого самоврядування здійснюються Бюро державного аудиту (незалежним зовнішнім органом, що в рамках своєї компетенції здійснює нагляд за місцевим самоврядуванням через фінансовий та майновий аудит), Бюро із запобігання корупції та боротьби з нею (антикорупційною державною установою в системі Кабінету Міністрів) і Антимонопольним відомством [29].

Висновки.

Підсумовуючи, зазначаємо, що ряд наведених у роботі проблем, шляхів вирішення, теоретичних концепцій та дійових механізмів можуть і мають бути використані, а також вже в різному обсязі впроваджуються при проведенні реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою в Україні.

В контексті завершального етапу реформи слід відзначити наступні положення та рекомендації: 1) реформа системи органів місцевого самоврядування може бути ефективно проведена без додаткових стресів для населення шляхом зміни статусу окремих утворень без їх ліквідації; 2) чітке та зрозуміле закріплення функцій і компетенцій місцевого самоврядування підсилене забезпеченням автономності та свободи внутрішньої організації може спростити та покращити горизонтальні (міжсамоврядні) та вертикальні (самоврядування – держава) відносини; 3) об'єднання зусиль та підсилення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування в забезпеченні діалогу з державою забезпечить дотримання інтересів громадян; 4) перенаправлення державних надходжень на локальний рівень може вирішити проблему недофінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування лише в комплексі з введенням систем вирівнювання потенціалу та розвитку регіонів; 5) спрощення системи АТУ, об'єднання та укрупнення адміністративно-територіальних одиниць має забезпечуватися мірами заохочення (дотаціями та виплатами) та примусу (встановлення строків та примусовою амальгамацією); 6) система планування та розвитку регіонів має бути представлена на усіх рівнях, від національного до муніципального, а її забезпечення пакетом сучасних цифрових інструментів має сприяти залученню громадян до процесів прийняття локальних рішень; 7) самоврядність не означає свавілля та безкарність, органи місцевого самоврядування повинні бути підзвітні не лише жителям, але й державі при гарантіях його автономності, відповідності та дотримання принципів *good/collaborative governance*.

Використана література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Vanags, Edvins Development of Local Government Reforms in Latvia. *Viešoji Politika ir Administravimas*. 2005. № 13. P. 15-24.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Bakken, Larry Baltic Experiences in Local Government: The Historical Development of Local Authority and Local Governance in Lithuania, Latvia, and Estonia. *Hamline Law Review*. Vol. 20. 1997. P. 641-666.
5. Par Pašvaldību reformu koncepciju. URL: <https://likumi.lv/ta/id/234647-par-pasvaldibu-reformu-koncepciju>

6. The City Council and Municipality Council Election Law. URL: https://www.Legislativeonline.org/download/id/7704/file/Latvia_Law_City_Council_Municipality_Council_Election_Law_1994_am2013_en.pdf
7. Par pašvaldībām. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57255-par-pasvaldibam>
8. Par pašvaldību budžetiem. URL: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/34703-par-pasvaldibu-budzetiem>
9. Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/274742-pasvaldibu-finansu-izlidzinanas-likums>
10. Administratīvi teritoriālās reformas likums. URL: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/51528-administrativi-teritorialas-reformas-likums>
11. Gelazis, Nida. The European Union and the Statelessness Problem in the Baltic States // *European Journal of Migration and Law*. No.6. 2005. P. 225-242.
12. Vagans, Edvins, Dr. Howard R. Balanoff & John F. Lauletta Jr. (1999) After the fall of the soviet union: the changing status of local governments in the republic of Latvia. *International Journal of Public Administration*, 22:1, 135-169, DOI: 10.1080/01900699908525378.
13. Серьогін С.М., Прокопенко Л.Л., Реформування місцевого самоврядування в Литві: досвід для України. *Public Administration Aspects*. ISSN 2311-6420. № 4 (18). 2015. С. 14-21.
14. Latvijas Pašvaldību savienībā. URL: <https://www.lps.lv/en>
15. Par LPS. URL: <https://www.lps.lv/lv/par-lps/biedriba>
16. Latvijas pašvaldības mācību centrs. URL: <https://lpmc.lv/par-mums/darbibas-jomas.html>
17. Likums par budžetu un finanšu vadību. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=58057>
18. Par nodokļiem un nodevām. URL: <https://likumi.lv/ta/id/33946-par-nodokliem-un-nodevam>
19. Horvath, Tamas. Decentralization: Experiments and Reforms. URL: http://pdc.ceu.hu/archive/00006917/01/LGI_Decentralization-Experiments-and-Reforms_2000.pdf
20. Diaz-Fuentes, Daniel. The European Investment Bank: Development, Integration, Investment. URL: https://www.academia.edu/36227333/The_European_Investment_Bank_Development_Integration_Investment
21. Local and Regional Democracy in Latvia. URL: <https://rm.coe.int/090000168079c2e8>
22. Administrative territorial structure and reforms in Latvia. URL: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Administrative%20territorial%20structure%20and%20reforms%20in%20Latvia%20by%20Aivars%20Draudins%2C%20Latvia.pdf>
23. Government approves continuing territorial reform. URL: <https://eng.lsm.lv/article/politics/politics/government-approves-continuing-territorial-reform.a332295>
24. Latvijas reģionālā attīstība: stāvoklis, jēdzieni, darbības virzieni. URL: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/36743>
25. Raugze, Ilona. Regional development challenges in Latvia towards 2020. URL: <https://nkutvikling.custompublish.com/getfile.php/1802993.1169.xuavpfascc/Regional+development+challenges+in+Latvia+-+Ilona+Raugze.pdf>
26. Teritorijas attīstības plānošanas likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/238807-teritorijas-attistibas-planosanas-likums>
27. Spatial Planning in Latvia 1994 – 2018. URL: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Inguna%20Urtane%20-%20ESPON%20Latvia.pdf>
28. Teritorijas attīstības plānošanas informācijas sistēma. URL: <https://tapis.gov.lv>
29. The Latvian competition authority imposes interim measures suspending concession agreements concluded between a municipality and two waste management companies. URL: <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/september-2019/the-latvian-competition-authority-imposes-interim-measures-suspending>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~