

ЗМІНА СТАТУСУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ЕЛІТИ СУЧАСНОЇ ЛИТВИ ВНАСЛІДОК РЕФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Охарактеризовано зміни у статусі регіональних лідерів сучасної Литви, що стали наслідком реформування місцевого самоврядування. Зменшення залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду посилює позиції регіональних політичних акторів на місцях. Особливу роль у визначенні моделі взаємодії між регіональними лідерами відіграє обов'язкова партійна приналежність представників органів місцевого самоврядування.

Після здобуття незалежності у 1991 р. Литва змогла швидко впровадити соціально-економічні та суспільно-політичні реформи, що сприяло її демократизації. З огляду на це литовські реформи, в тому числі й зміни в системі місцевого самоврядування, стали предметом дослідження низки науковців. Це дало змогу виокремити передумо-

ви цих реформ, особливості їх перебігу, здобутки та недоліки впровадження. Водночас поза увагою лишилося таке важливе питання, як неоднорідність наслідків таких загальнонаціональних реформ для окремих районів і міст країни. Вчені-регіоналісти розробили методологічний інструментарій для пояснення відмінностей трансфор-

мацій політичних режимів регіонів у межах однієї держави на пострадянському просторі [77]. У своїй попередній роботі автором цієї статті обґрунтовано тезу про визначальний вплив владних суб'єктів на становлення моделі трансформації політичних режимів [4]. Як продовження дослідження у вищезазначеному напрямку, в цій роботі аналізується процес реформування місцевого самоврядування в сучасній Литві та його наслідки для статусу і повноважень регіональних політичних акторів.

Місцеве самоврядування перебуває у фокусі уваги вчених-регіоналістів, які виокремлюють політичні режими на національних (державних), регіональних та локальних рівнях. В. Гельман, С. Риженков та М. Брі у спільній монографії [77] проаналізували трансформації політичних режимів регіонів Росії і звернули увагу на відчутні відмінності у їх перебігу в межах однієї країни. Такий самий висновок дає можливість зробити і дослідження литовських регіонів, проведене професором університету Саппоро (Японія) К. Мацузато [14].

У Литві, як і в деяких інших пострадянських державах, зустрічаються різні моделі трансформацій політичних режимів на регіональному рівні [9:40-43]. Зокрема для міста Калварія характерна модель «боротьба за правилами». Результатом втілення цієї моделі стало формування поліцентричного режиму з перевагою формальних правил і норм політичної діяльності та використання компромісних стратегій. У місті Паланга сформовано модель «переможець отримує все». Політична історія цього міста демонструє випадки обмеження функціонування (формальних) демократичних інститутів у процесі трансформації. Крім того, у країні, зокрема в районі Вількавіскіс, зустрічається змішана модель трансформації політичних режимів, коли моноцентричний політичний режим спирається на компромісні стратегії, але переважно на формальні норми та правила політичної діяльності інститутів.

Відкритим лишається питання чинників, що визначають зазначені відмінності трансформацій політичних режимів на регіональному рівні в межах однієї держави. Наприклад, значну роль може відігравати правова система. Згідно з точкою зору автора цієї статті, формування різних сценаріїв трансформації регіональних політичних режимів обумовлено вагомністю політичних акторів, конфігурації яких визначають характер перебігу трансформаційних процесів. Саме політичні актори здатні визначати вибір компромісних або силових сценаріїв трансформацій. Як стверджують В. Гельман, С. Риженков і М. Брі,

науковці часто вживають поняття «актор» як синонім поняття «суб'єкт» [77: 20]. В умовах трансформації не завжди очевидно, хто із суб'єктів виявляється вагомим агентом політичного процесу. Скажімо, «не всі організації, що називають себе «партіями», і не кожен політик, що називає себе «президентом», є власне такими» [70: 143], тому не кожен суб'єкт політичного життя може бути кваліфікований як актор. Дж. Коулмен використовує визначення акторів як суб'єктів соціальної дії, що володіють цілями, ресурсами та стратегіями для досягнення цілей [73: 278]. Таке визначення береться як робоче у цій статті. У випадку сучасної Литви до основних регіональних політичних акторів можна віднести мерів, лідерів органів місцевого самоврядування та керівників місцевих адміністрацій.

Отже, метою статті є дослідження змін у статусі регіональної політичної еліти сучасної Литви внаслідок реформування місцевого самоврядування. Результати роботи дадуть можливість знайти відповідь на питання про причини виникнення різних моделей трансформацій політичних режимів на регіональному рівні в межах однієї держави.

Самоврядування в Литві пройшло кілька етапів свого розвитку. Перші литовські міста отримали права самоврядування, або Магдебурзьке право, у XIII ст. Виконавча влада таких міст була зосереджена у магістраті, що виконував функції міського суду, поліції, керував діяльністю ремісників і торговців тощо. До складу магістрату входили бургомістри та радники. У таких великих містах, як Вільнюс, було по дванадцять бургомістрів і по двадцять чотири радники. У менших містах - по чотири бургомістри і по дванадцять радників. Діяльність магістрату контролювалася присяжною колегією, обраною мешканцями міста. Посади бургомістрів і радників були довічними [7: 76].

У 1795 р. Литва увійшла до складу Російської імперії. Тільки великі міста спромоглися отримати статус самоврядних міст, але бургомістри до 1905 р. призначалися згори. З 1905 по 1918 рр. бургомістри знову обиралися мешканцями міст [5: 213].

Новий етап розвитку самоврядування розпочався у 1918-1940 рр. Значну частину сучасних законів Литви про місцеве самоврядування взято саме з того періоду.

Перший закон про місцеве самоврядування в незалежній Литві було прийнято 10 жовтня 1919 р. на засіданні Державної Ради Литви. Закон сформував основи місцевого самоврядування, регламентував його функції та напрями діяль-

ності. Його одинадцять розділів відображають структуру територіального самоврядування, порядок обрання представницької і виконавчої влади, їхні права, відносини з вищими інстанціями. Також було встановлено такі рівні самоврядування, як волость, повіт, місто.

Міста, де мешкало понад 3 тис. населення, відносили до волостей; міста з населенням близько 10 тис. наділялися правами повіту; великі міста - міськими правами місцевого самоврядування. Волость поділялася на кілька старо-статів, у кожному з яких мешкало близько 100 осіб. Старостат підлягав волості і фактично став частиною системи місцевого самоврядування.

У 1921 р. було прийнято новий закон про вибори до органів місцевого самоврядування. Він розширив віковий ценз виборців. Право брати участь у виборах отримали громадяни Литви, які досягай двадцятилітнього віку на момент виборів (до цього у виборах могли брати участь громадяни, яким виповнився двадцять один рік).

Закон про органи місцевого самоврядування регламентував напрями діяльності самоврядування й обсяг повноважень, а також процедурні питання. Органи місцевого самоврядування займалися збором податків, господарською діяльністю, будівництвом (будинків, мостів), меліорацією земель тощо. Проте не всі питання місцевого значення вирішувалися органами місцевого самоврядування. Серед своїх членів рада обирала правління - орган виконавчої влади.

До ради могли обиратися не лише мешканці конкретного міста або району, а й усі громадяни Литовської республіки, не молодші двадцяти чотирьох років. Тобто одні й ті самі особи могли бути депутатами ради або входити до складу правління на певній території чи навіть на декількох територіях. Закону не суперечила, наприклад, ситуація, коли одну людину було обрано депутатом ради в Каунасі та депутатом повітової ради.

Про партійну дисципліну регіональних лідерів свідчить їх обов'язок як кандидатів у депутати від політичних партій виконувати рішення своєї партійної фракції в раді, що підкріплювався письмовою заявою [8: 25].

З 1940 по 1941 і з 1944 по 1990 рр. в Литві діяла радянська влада, отож відповідні владні інститути практично були аналогічними в усіх радянських республіках [12: 267].

Основні положення про місцеве самоврядування сучасної Литви викладено в Конституції, прийнятій на референдумі 25 жовтня 1992 р. (насамперед у главі 10). Адміністративні одиниці, визначені законом, мають повноваження місце-

вого самоврядування, що здійснюються через ради місцевого самоврядування (ст. 119). Зазначені повноваження розкриваються повніше у Законі про принципи місцевого самоврядування від 1992 р., що встановлює два рівні органів місцевого самоврядування:

- 1) вищий (представлений муніципалітетами);
- 2) нижчий (представлений нижчими муніципалітетами).

Муніципалітети були створено в 11 містах і 44 районах Литви. Нижчих муніципалітетів нараховувалося 527 - це 80 невеликих міст, 20 населених пунктів і 427 сільських муніципалітетів. Усі муніципалітети мали свої вибрані ради.

У багатьох випадках районам надавався вищий статус стосовно «нижчих муніципалітетів». Районні ради могли призначати і знімати керівників «нижчих муніципалітетів» (мерів). «Нижчі» бюджети формувалися відповідно до норм, установлених «вищими» радами. Перший рівень місцевого самоврядування мав право призупиняти рішення другого рівня, якщо вони суперечили закону [1].

Закон про місцеве самоврядування передбачав, що повноваження і функції місцевих органів влади можуть установлюватися лише законом. Разом з тим органам місцевого самоврядування не заборонялося брати на себе певні функції, якщо вони не були покладені на інші органи влади.

Про залежність органів місцевого самоврядування від центру свідчить ст. 119 Конституції Литви, якою вимагалось від виконавчих органів місцевого самоврядування виконувати рішення центрального уряду.

Існували два різновиди функцій муніципальних рад. Частина функцій визначалася Законом про принципи місцевого самоврядування і була винятково компетенцією органу місцевого самоврядування. Зокрема, обрання виконавчих органів, утвердження бюджету тощо. Переважна частина функцій органів місцевого самоврядування визначалася спеціальними законами: про освіту, про соціальне забезпечення тощо. Такі функції делегувалися державою органам місцевого самоврядування.

Основними функціями муніципалітетів були: місцевий розвиток; планування землекористування; місцевий громадський транспорт тощо. «Нижчі» муніципалітети займалися соціальними та комунальними питаннями, а також розподілом землі.

Надходження муніципалітетів склалися з місцевих податків, частини загальних податків, державних дотацій та інших джерел. Місцеві

податки, своєю чергою, склалися із земельного податку, державного податку на оренду землі, цільового податку і державних зборів.

Держава мала такі форми контролю за муніципальним бюджетом:

1) підготовка проекту загальнонаціонального бюджету (включно із державним і муніципальним бюджетом) Міністерством фінансів за погодженням з урядом та затвердженням Сеймом. Хоча муніципалітети мали право створювати власні бюджети, на практиці це було дуже ускладнено. Муніципалітети не могли запроваджувати або встановлювати ставки місцевих податків, тому місцеві надходження, утверджені парламентом, як правило, не покривали необхідних витрат;

2) контроль з боку податкової поліції, підлеглої Міністерству фінансів;

3) контроль з боку Управління державного контролю. Муніципалітети також мали свою контрольну службу. Керівник цієї служби мав затверджуватися директором Управління державного контролю.

Отже, можна зробити висновок, що до 1994 р. існувала залежність органів місцевого самоврядування від центрального уряду. Законодавство щодо функціонування органів місцевого самоврядування давало можливість регіональним політичним акторам поєднувати повноваження голови ради та мера. За таких умов мер міг бути політичним і виконавчим лідером муніципалітету одночасно.

Після прийняття і впровадження основних правових актів про органи місцевого самоврядування в Литві (закони «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р., «Про адміністративно-територіальні одиниці Литовської Республіки і їх кордони» від 19 липня 1994 р., «Про вибори в ради самоуправління», нова редакція від 10 лютого 1997 р.) [2] сталися такі події:

- відмінено «нижчі» муніципалітети;
- створено десять повітів;
- запроваджено пропорційну виборчу систему замість мажоритарної;
- об'єднано посади голови ради та мера;
- розширено повноваження ради та мера;
- обмежено повноваження правління.

Запровадження пропорційної системи означало посилення політичних партій. Це, в свою чергу, означало завершення часів політиків як одноосібних політичних гравців. Політичні діячі представляли організації - політичні партії, що регламентували діяльність політиків та обмежували можливості їхніх альтернативних рішень.

Результатом об'єднання посад голови ради та

мера стало посилення одного виборного лідера - представника місцевого самоврядування. Це давало змогу цілісніше представляти позиції місцевого самоврядування під час діалогу з місцевими адміністраціями. Зворотним боком таких дій стали більша підконтрольність ради й посилення політичної фігури мера.

Розширення повноважень ради й мера поряд з обмеженням повноважень правління (або адміністрації) стало відчутним кроком до посилення органів місцевого самоврядування.

Тобто після 1997 р. повноваження органів місцевого самоврядування було розширено. Напрямку обраний мер ставав домінуючим лідером місцевого самоврядування. Лідери місцевого самоврядування втрачали можливість виступати одноосібно, оскільки мусили представляти політичні партії та керуватися їхніми уставами і програмними засадами.

Як видно, реформування місцевого самоврядування в Литві відбувалося у стислі терміни. Одна з основних проблем для органів місцевого самоврядування цього періоду - відсутність муніципальної власності. Навіть місцевий бюджет і об'єкти, створені за рахунок використання бюджету, не були власністю муніципалітету. Також не було чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Уряд чи його структури могли впливати на рішення муніципалітетів через систему державної власності, бюджетну систему, а також через персональні кадрові призначення.

За даними соціологічних опитувань, муніципалітети мали один з найнижчих рейтингів популярності порівняно з іншими суспільними й урядовими інститутами. Лише 25 % громадян довіряли муніципалітетам, у той час як рейтинг церкви становив близько 80 %, засобів масової інформації - близько 70 %, рейтинг президента - близько 40 %. Така непопулярність мала два можливих пояснення. По-перше, муніципалітети виявилися не готовими до реалізації радикальних реформ, приміром, великомасштабної і швидкої приватизації, передачі власності, земельної реформи тощо. По-друге, всі уряди пояснювали труднощі проходження реформ низьким рівнем роботи органів місцевого самоврядування [7: 87].

Проведений у статті аналіз дає змогу зробити висновок, що в процесі реформування місцевого самоврядування регіональні політичні актори отримали можливість концентрації владних ресурсів. Литовські органи місцевого самоврядування представляли місцеві інтереси, що розрізнялися залежно від конкретної території (ска-

жімо, сільськогосподарські та промислові райони). Разом з тим вони виступали в ролі місцевого виконавця рішень, що приймалися центральним урядом і могли суперечити місцевим інтересам конкретного регіону. Ця суперечність, що полягає в основі конфлікту між центром та регіоном, була типовою для всієї держави. Проте різні литовські міста та райони демонстрували різні сценарії трансформації регіональних політичних режимів [9: 40-43]. При цьому найчастіше ключову роль у визначенні напрямку та характеру трансформації регіональних політичних режимів відігравали політичні актори.

Таким чином, реформи місцевого самоврядування в сучасній Литві призвели до низки змін у статусі регіональних політичних акторів. З 1992 по 1994 рр. органи місцевого самоврядування суттєвою мірою залежали від центрального уряду.

Водночас законодавство дозволяло регіональним політичним акторам концентрувати повноваження на місцях. Зокрема одна особа могла суміщувати посади голови ради та мера, виступаючи в ролі політичного і виконавчого лідера муніципалітету. Запровадження пропорційної виборчої системи у 1997 р. послабило можливості регіональних політичних акторів формувати самостійну політику на місцях. Тепер вони ставали більш залежними від позицій політичних партій. За цих умов посилення лідерів місцевого самоврядування через об'єднання посад голови ради та мера не давало їм можливості приймати рішення винятково на свій розсуд. Обов'язкова партійна приналежність домінантних лідерів органів місцевого самоврядування сприяла виробленню послідовної позиції під час діалогу з місцевими адміністраціями.

1. Закон Литви «Про принципи місцевого самоврядування» від 1992 р. // Teises portalas.- <http://www.litlex.lt>
2. Закон Литви «Про вибори в ради самоуправління» (нова редакція від 10 лютого 1997 р.) // Teises portalas.- <http://www.litlex.lt>
3. Конституція Литви від 25 жовтня 1992 р. // Teises portalas.- <http://www.litlex.lt>
4. Костирина В. Особливості функціонування регіональної влади в Україні: Матеріали III Всесвітнього форуму українців, 18-20 серпня 2001 р. / Редкол.: М. Дробноход (голова) та ін.- К., 2001.- С. 285-286.
5. Кравцевич А. Возникновение Великого княжества Литовского.- Речев, 2000.- 276 с.
6. Курочкин А.В., Курочкина Е.О. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы // Полис- 2003,- № 3,- С. 17-18.
7. Местное самоуправление в Санкт-Петербурге и Литве - два пути / Под редакцией М.Б. Горного. Приложение к журналу «Северная Пальмира»,- СПб., 1999.- С. 71-90.
8. Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: Зарубежный опыт // Сибирский юридический вестник.- 2002,- № 1.- С. 24-27.
9. Романова В. Порівняльний аналіз політичних режимів на субрегіональному рівні в сучасних Україні і Литві // Наукові записки НаУКМА. Політичні науки.- 2005.- С. 39-43.
10. Состояние отечественной политологии (дискуссия участников круглого стола «Проблемы преподавания политических наук») // Полис- 1997.- № 6,- С. 129-146.
11. Россия регионов: трансформация политических режимов / Общ. ред.: В. Гельман, С. Рыженков, М. Бри.- М.: Весь мир, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2000.- 376 с.
12. Lithuania // The New Encyclopedia Britannica. London, 1975.- Vol. 14.- P. 267-268.
13. Coleman J. Foundations of Social Theory. Cambridge, MA, and Londa: Harvard Univeristy Press, 1990.- 1014 p.
14. Matsuzato K. The Last Bastion of Unitarism? Local Institutions, Party Politics, and Ramifications of EU Accession in Lithuania.- Eurasian Geography and Economics, 2002,- Vol. 43.- No. 5.- Pp. 383-410.

V. Romanova

THE CHANGE OF STATUS OF REGIONAL POLITICAL ELITE OF CONTEMPORARY LITHUANIA AS A RESULT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMS

The article states that local self-government reforms in contemporary Lithuania have influenced a range of changes in the status of regional political actors. This has resulted in different approaches towards cooperation between regional and central political actors.