3.8. Стельмах В.О. Пострадянський розвиток країн Балтії: досвід реформування

Успішний досвід пострадянської трансформації і подальше функціонування у якості членів Європейського Союзу та НАТО країн Балтії може становити інтерес для органів державної влади України.

Реформування державних систем Латвії, Литви та Естонії після відновлення у 1990–1991 рр. незалежності відбувалося одразу у кількох напрямах. З одного боку необхідно було змінити внутрішні наративи, трансформувати внутрішньополітичні та соціально-економічні системи, а з іншого – визначити зовнішньополітичні орієнтації та способи включення до глобалізаційного дискурсу. І попри те, що ці процеси не є спільно направленими і не завжди відбуваються одночасно, у випадку країн Балтії вони виявилися взаємообумовленими. Реформи відбувалися одразу в усіх важливих сферах життя суспільства – політико-правовій, економіко-соціальній, інтеграційній. Вступ до ЄС та НАТО став ключовим пріоритетом, який підпорядковував собі дії Латвії, Литви та Естонії на міжнародні арені, але також багато у чому визначав внутрішній політичний процес. Найголовнішим виявився сформований до моменту відновлення незалежності Литви, Латвії та Естонії консенсус серед політичних еліт щодо пріоритетів у зовнішній політиці цих країн – незалежно від того, які політичні сили приходили до влади в ході чергових (а іноді і позачергових) виборів, курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію залишався незмінним.

Реформування політичної системи насамперед передбачало вибір форми правління та оптимальної моделі виборчої системи, а також формування на її основі представницької влади з цінностями західної демократії.

Першочергово країни визначилися із формою правління: Латвія та Естонія стали парламентськими республіками, а Литва – президентсько-парламентською республікою. Надалі визначилися із складом парламентів: Латвійський парламент – Сейм (100

членів), Естонський парламент – Рійгікогу (101 член) і Литовський парламент – Сейм (141 член). Усі однопалатні.

Наступним кроком став перехід до пропорційної (Латвія, Естонія) або змішаної виборчої системи (Литва) із дотриманням відповідних міжнародних виборчих стандартів, що свідчило про перехід до багатопартійної системи і становлення демократичного режиму.

Однак у кожній країні були свої особливості. Аналізуючи трансформаційні зміни у Латвії підкреслимо, що тут використовується пропорційна система виборів із багатомандатними округами. Вибори, які відбулися 5-6 червня 1993 р., привели до скликання 5-ого Сейму (а не 1-го), продовживши таким чином історичний зв'язок з парламентськими органами довоєнної Латвії. Особливі вимоги латвійське законодавство висуває до пасивного виборчого права. Кандидати в депутати повинні відмежуватися від радянського минулого. Якщо вони раніше співпрацювали зі службами безпеки, розвідки або контррозвідки СРСР, Латвійської РСР або іноземної країни; після 13 січня 1991 р. були активними членами КПРС (КП Латвії), міжнародного фронту робітників Латвійської РСР, Об'єднаної ради робітничих організацій, Організацій ветеранів війни та праці, Вселатвійського комітету порятунку або його регіональних організацій, то відповідно статті 5 Закону про вибори до Сейму вони не можуть бути внесені до списків кандидатів. Окрім цього, до них висуваються підвищені вимоги щодо психічного здоров'я. Особливо відзначимо вимогу володіння національною мовою на III (найвищому) рівні. Окрема спеціальна глава Закону найдетальніше з регламентує участь у виборах громадян Латвії, які проживають в іншій країні на час виборів.

Обравши парламентську форму правління, Естонія також надала перевагу пропорційній системі виборів до парламенту з багатомандатними округами. Кандидати в депутати висуваються виключно партіями або виборцями, а компенсаційні мандати розподіляються між партіями. Однак із часом відбулися певні зміни у виборчому законодавстві Естонії. Спочатку це були кроки у бік розширення обсягів виборчих прав (до 1999 р. в Естонії можна було агітувати навіть у день виборів, нині це заборонено), а потім – у зворотному напрямі: з 1998 р. були позбавлені права голосу засуджені, із 2001 р. відбулося підвищення вікового цензу для активного виборчого права до 21 року. Створення в Естонії національного реєстру виборців та запровадження карток виборців зменшили ймовірність порушень під час виборів. Вирішивши до

кінця 90-х років XX ст. проблему громадянства, Естонія не ставить володіння мовою перепоною для набуття активного виборчого права. І, безумовно, слід вказати на вирішальну новацію естонського виборчого законодавства – віддалене Інтернет-голосування на виборах до Рійгікогу у 2007 р. стало першим у світі випадком використання мережі Інтернет у загальнодержавному масштабі в якості способу голосування на парламентських виборах. Однак слід додати, що Інтернет-голосування є додатковим, а не обов'язковим способом голосування, хоча ним скористалась значна кількість виборців.

Парламентські вибори у Литві проводяться за змішаною виборчою системою: 71 член парламенту обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості з голосуванням у 71 одномандатному виборчому окрузі; 70 членів парламенту обирається у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за пропорційною системою з голосуванням за закриті списки. У 2000-му р. були внесені зміни до Закону про вибори до Сейму, що наблизило виборче законодавство Литви до міжнародних стандартів. Серед основних доповнень – вимога щодо забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній, були встановлені перепони використанню адміністративного ресурсу шляхом заборони передвиборної агітації із використанням службового становища, підвищився статус спостерігачів, заборонено використовувати компромат на учасників виборчих перегонів. Було внесено доповнення щодо проведення агітації по литовському радіо та на телебаченні виключно у формі дискусії, що примусило партії вести дебати або із суперниками по виборчих перегонах, або з ведучими. Закон забороняв Національному радіо та телебаченню проводити передвиборчу агітацію, окрім передач, спеціально визначених спільно із Головною виборчою комісією для ведення виборчої агітації, протягом однієї години на радіо і однієї години на телебаченні. Зміни також стосувались осіб, які проходять дійсну військову або альтернативну службу в органах національної безпеки, оборони, поліції й внутрішніх служб та ін., які за 65 днів до виборів не вийшли в запас – вони не мають права ставати парламентарями.

Загалом, можна стверджувати, що модернізація виборчих систем держав Балтії відбулася успішно, про що свідчать їх високі результати у рейтингу Freedom in the World.

Оцінка рівня свободи за останні 10 років

Країна/ рік	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Оцінка/статус									
Латвія	2,1/F	2,1/F	2,2/F	2,2/F	2,2/F	2,2/F	2,2/F	1,2/F	1,1/F	1,1/F
Литва	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F
Естонія	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F	1,1/F

(Примітка: Рейтинг формується на основі шкали від 1 до 7, де 1 – найвищий рівень свободи на основі сукупної оцінки політичних прав і громадянської свободи громадян; F – free.)

Розвиток політичних систем держав Балтії в першу чергу пов'язаний із оформленням їх конституційних засад. Прийняття у цих країнах новітніх, європейських за змістом конституцій (окрім Латвії, в якій поетапно модернізувались окремі положення Конституції 1922 р.), стало передумовою швидкої та ефективної перебудови політичних систем.

Після проголошення незалежності республіки у 1990 р. в Латвії поновлено дію Конституції 1922 р., яка нормативно формалізувала принципи парламентського республіканського правління, визначила соціальну направленість державної внутрішньої політики та встановила орієнтири розвитку політичної системи незалежної Латвійської республіки.

Конституція Естонської республіки була прийнята на референдумі 28 червня 1992 р. Частиною конституції є закон про особливості її застосування, прийнятий одночасно з самою Конституцією, а також Закон про доповнення до Конституції Естонської республіки, прийнятий на референдумі у 2003 р. Згідно з положеннями останнього, у разі якщо будь-які окремі приписи Основного Закону суперечать імперативним нормам Європейського Союзу, застосовується право ЄС. Тобто ще до вступу в Євросоюз Естонія задекларувала домінування європейських цінностей та принципів європейського права відносно основних засад національної правової системи. Конституція закріпила парламентську республіку як форму державного правління, нормативно визначила ознаки правової держави.

У Литві Конституція була прийнята на референдумі 25 жовтня 1992 р. За формою Конституція є некодифікованою, оскільки Основний Закон містить також Конституційний закон про Литовську державу від 11 лютого 1991 р. та Конституційний акт «Про неприєднання Литовської республіки до пострадянських східних союзів» від 8 липня 1992 р. У преамбулі Конституції зазначено, що правовий фундамент Литовської держави базується на Литовських Статутах (1529, 1566, 1588 рр.), кодексах феодального права Великого князівства Литовського,що зіграли особливу роль в історії європейського права.

Литва, Естонія Латвія (частково) здійснили значні перетворення у сфері місцевого самоврядування, орієнтуючись на досвід муніципальних реформ скандинавських країн та Німеччини. Успішне вирішення задач, що випливали із Європейської Хартії, дозволило країнам Балтії вже до середини 1990-х рр. створити демократичні системи місцевого самоврядування, які мали певні відмінності.

В Естонії та Литві статус місцевого самоврядування був одразу закріплений на конституційному рівні. Починаючи з 2002 р, в Естонії та Литві правом голосувати на муніципальних виборах володіють всі особи, які постійно проживають на території муніципального утворення. У Латвії таким правом наділені лише громадяни республіки, що призводить до дискримінації національних меншин. Вагомими для перебудови місцевого самоврядування у всіх трьох країнах стали адміністративно-територіальні реформи, викликані неефективністю колишньої системи адміністративно-територіального поділу. Особливо гостро така неефективність відчувалася в Естонії і Латвії. З кінця 1990-х рр. уряди цих країн почали розробляти плани територіальних реформ, які передбачали аналіз потенціалу муніципалітетів і реалізацію проектів по їх збільшенню. Багато в чому вони ґрунтувалися на досвіді Литви, що здійснила подібну реформу в період з 1991 по 1993 рр., але при цьому враховувались недоліки останньої: слабкий зворотний зв'язок з населенням, дуже короткі терміни реалізації (менше трьох років), невиправдано великі розміри нових муніципалітетів. Не в останню чергу завдяки реформі децентралізації уже у 1995 р. Литва, а слідом за нею Латвія й Естонія підвищили рівень демократизації за версією Freedom House і країни Балтії перетнули рубіж у 3.00, який використовується для позначення «консолідованих демократій».

Попри занепокоєння багатьох єврокритиків і євроскептиків, Балтійські країни на сьогоднішній день зберігають розпочатий

на початку 1990-х рр. курс на максимальну євроінтеграцію у якості головного вектора своєї політики. І тут можна виділити кілька рівнів. По-перше, Латвія, Литва та Естонія розпочали із найпростішого – вузькорегіонального співробітництва. Із моменту набуття суверенітету вони створили ряд форматів регіонального співробітництва. Першим була Балтійська рада, потім – Балтійська асамблея, а з 1994 р. працює Балтійська рада міністрів. У 1993 р. країни домовилися про створення Балтійської зони вільної торгівлі (втратила чинність у 2004 р., з дня вступу країн до ЄС).

Наступний, більш високий рівень регіональної інтеграції пов'язаний із участю балтійських республік у міжнародних організаціях. У 1992 р. за ініціативи Німеччини та Данії було створено Раду країн Балтійського моря (РКБМ). У контексті загальноєвропейських інтеграційних процесів вагомим досягненням діяльності РКБМ стало прийняття Європейською Комісією Балтійської ініціативи від 10 квітня 1996 р. «Орієнтири для зближення ЄЄ із Балтійським регіоном». Також було досягнуто згоди про співпрацю Балтійської Асамблеї із Північною радою і Північною радою міністрів.

На сучасному етапі різноманіття інститутів і форматів співпраці дозволяє країнам Балтії шукати власну зовнішньополітичну нішу у регіональній співпраці. Неформальні регіональні об'єднання Балтійських держав і Північних країн – формат North Baltic (NB6); таке ж об'єднання, але за участю Польщі та Німеччини – NB6 + 2; Рада держав Балтійського моря; країни Балтії і Німеччина – так званий формат «3 + 1», країни Балтії і Німеччина, Данія, Швеція, Польща, Фінляндія – так званий формат «3 + 5» та ін.) систематично проводять консультації, які стали одним з інструментів європейської інтеграції. Вони дозволяють Латвії, Литві та Естонії узгоджувати свої інтереси на рівні регіональної політики ЄС.

Економічна складова європейської та євроатлантичної інтеграції країн Балтії полягала у ліквідації однобічної залежності економік Латвії, Литви та Естонії від Росії та переорієнтацію їх експорту на Європу, обмеження російського капіталу в національних економіках і продаж членам ЄС стратегічних об'єктів.

Окреме питання, яке гостро стояло на порядку денному, – енергетична безпека. Це було складне і комплексне завдання, адже значна енергетична і сировинна залежність країн Балтії від поставок із Росії дозволяли уряду РФ проводити ефективну політику економічного тиску. Радянська індустріалізація та створений нею виробничий комплекс включили країни Балтії до єдиної замкненої енергосистеми. Питання відмови від російських енергоносіїв

не було вирішене до вступу країн до ЄС. Нова стратегія енергетичної безпеки ЄС була опублікована 28 травня 2014 р. Мова ішла про план створення європейського енергетичного союзу, у який входили країни Балтії. Значним проривом у питанні енергобезпеки наприкінці 2014 р. став перший етап реалізації проекту по встановленню у порту м. Клайпеди (Литва) плавучого сховища газу – терміналу «Незалежність» (Independence). Перша партія скрапленого газу зі США до завершеного ЛПГ-терміналу надійшла у серпні 2017 р. І лише на початку 2019 р. почалася технічна фаза програми об'єднання електроенергетичних систем Литви, Латвії та Естонії з європейською системою, що відбувається через Польщу.

Ще одним інструментом тиску РФ на країни Балтії була кампанія за права «співвітчизників», тобто російськомовних громадян, а у випадку із Латвією – «негромадян». Починаючи із 1994 р., коли були підписані двосторонні угоди про асоціацію з ЄС, балтійсько-російські відносини розвивались під впливом цієї проблеми і мали періоди загострення політичного тиску. Беручи до уваги негативні наслідки цієї ситуації, а також зауваження Верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин, латвійський Сейм ще до вступу країни до ЄС з третьої спроби вніс зміни до Закону про громадянство, який скасував обмеження (так зване «вікно натуралізації») на громадянство, а також було скасовано ряд обмежень на використання російської мови.

Питання національної безпеки і оборони розпочало своє вирішення країнами регіону ще у середині 1990-х рр. Змусивши Росію під міжнародним тиском вивести свої війська з території нових незалежних балтійських держав, вони почали співпрацю у військовій царині. Створення Baltbat, тринаціонального миротворчого підрозділу, розпочалося наприкінці 1994 р. Об'єднаний Балтійський військово-морський ескадрон (Baltron) було створено в 1997 р. для розширення можливостей Балтійських військово-морських сил та координації виконання різних морських завдань. Штаб-квартира Baltron знаходиться в Естонії. Балтійська мережа повітряного нагляду (Baltnet) була створена у 1996 р. для збору та координації інформації про нагляд за повітряним простором. Балтійський коледж оборони (Baltdefcol) був заснований у 1998 р. для підготовки військових кадрів та цивільних осіб. Коледж знаходиться в м. Тарту, Естонія. Усі ці підрозділи із самого початку формувалися за відповідними стандартами НАТО і повсякчас підкреслювали прагнення членства, що і відбулося 2004 р.

Членство в НАТО для балтійських держав – це не тільки питання забезпечення безпеки, воно надає можливість ефективно

брати участь у міжнародному військовому співробітництві, що було і залишається довгостроковим стратегічним пріоритетом національної оборонної політики країн Балтії. Зокрема, у Таллінні розташовується Центр компетенції кіберзахисту НАТО, який на сьогоднішній день об'єднує 8 країн. На початку 2012 р. у Литві відбулася установча конференція Центру енергетичної безпеки НАТО.

Висновки та рекомендації.

З огляду на досвід пострадянського реформування країн Балтії, в Україні відсутні ряд чинників, які покращили б якість реформ. В першу чергу це відсутність тривалий час консолідації політичних еліт щодо європейської інтеграції попри те, що Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами була підписана ще у 1994 р., Указ Президента України Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС – у 1998 р. Про вступ до НАТО тривалий час взагалі не було мови, хоча Україна, як і країни Балтії, 1994 р. приєдналася до програми «Партнерство заради миру». Лише російська агресія 2014 р. суттєво змінила суспільні настрої, однак і зараз у країні відсутній остаточний консенсус із цього стратегічного питання. Це вимагає від органів державної влади України необхідності проведення широкомасштабної роз'яснювальної кампанії.

На відміну від розглянутих країн, Україна не наполягала на повному виведенні російських військ із своєї території, що сприяло анексії Криму, яку забезпечили сили та інфраструктура російських військ у Криму.

Україні не вдалося утворити дієве регіональне об'єднання на зразок Балтійської асамблеї або Вишеградської групи, яке посилило б співробітництво у регіоні задля досягнення спільної мети. Подібна спроба у вигляді Організації ГУАМ (ГУУАМ, ОДЕР-ГУАМ) виявилася малоефективною. На нашу думку, доцільно розглянути можливість переформатування ГУАМ з метою просування спільних з партнерами інтересів перед ЄС, або розглянути інший стратегічний формат співробітництва.

Досвід країн Балтії показує, що перехід на стандарти ЄС у всіх сферах життя є потужним чинником модернізації країни. Україна на сьогодні суттєво відстає у цій роботі. Тому державні інституції мають зосередити увагу на змінах українського законодавства, приводячи його у відповідність до ключових стандартів ЄС.