

Тетяна СЕРЬОГІНА

*Національна академія державного управління
при Президентові України**Дніпропетровський регіональний інститут державного управління***ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ
ВЛАДИ В ЕСТОНСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ**

Розглядаються історичний та організаційний аспекти територіальної організації влади в Естонській Республіці. Визначається зміст та напрями проведення адміністративної реформи.

Ключові слова: територіальна організація влади, структура територіальної організації влади, місцеве самоврядування, адміністративна реформа.

Татьяна Серегина. Формирование современной территориальной организации власти в Эстонской Республике

Рассматриваются исторический и организационный аспекты территориальной организации власти в Эстонской Республике. Определяются содержание и направления проведения административной реформы.

Ключевые слова: территориальная организация власти, структура территориальной организации власти, местное самоуправление, административная реформа.

Tetyana Seryogina. Formation of modern territorial organization of the power in the Republic of Estonia

The historical and organizational aspects of territorial organization of power are examined in Estonian Republic. Maintenance and directions of realization of administrative reform are determined.

Key words: territorial organization of power, structure of territorial organization of power, local self-government, administrative reform.

Ефективна реалізація функцій органів державної влади й органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від територіальної організації влади в країні. А те, наскільки правильно ця влада представлена, буде залежати від статусу, що надано органам державної влади й органам місцевого самоврядування законодавством, від того, як відбувається між ними розподіл повноважень, та яким чином буде здійснюватися контроль за їх діяльністю. Варто зазначити й те, що саме від структури територіальної організації влади залежать життя й добробут кожного громадянина, а відповідно й держави загалом.

Важливість вивчення зарубіжного досвіду формування територіальної організації влади, спрямованого на забезпечення ефективного державного управління, пояснюється, насамперед, складнощами щодо забезпечення його ефективності в Україні. Адже саме аналіз зарубіжного досвіду може зробити значний внесок у розуміння необхідності подальшої оптимізації структури територіальної організації влади.

Суттєвий внесок у розуміння необхідності оптимізації системи адміністративно-територіальної організації влади в сучасній Україні зробили праці В. Бакуменка, І. Грицяка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Ребкала, С. Сergyogina та ін. Майже всі науковці вказують у своїх працях на необхідність пошуку ефективної системи державної влади, яка б забезпечувала належну якість та результативність державного управління.

Мета статті полягає у визначенні загальних засад процесу формування системи територіальної організації влади в Естонській Республіці. На цій основі актуалізується завдання дослідження проблемних питань подальшого розвитку місцевого самоврядування та принципів розмежування повноважень в Україні.

Загальновідомо, що великі європейські міста історично мають демократичні традиції. Зокрема, з XII ст. багатьом із них надавалися права та привілеї «вільного міста» (Магдебурзьке право, Любецьке право). І хоча залежність від місцевої державної адміністрації різною мірою залишалася, ці права надавали можливість створювати органи місцевого самоврядування, наділяти досить широкими адміністративно-судовими й господарчими правами.

Початком формування територіальних громад на території Естонії можна вважати XIII ст., коли у 1248 р. Любецьке право надало Таллінну особливий статус, дещо пізніше – Нарві та Ракверу. Деякі міста в південній і центральній Естонії, наприклад: Тарту, Пярну, Хаапсалу, Пайде, Вільянді були наділені правами відповідно до так званого Гамбурзького права, також відомого як Ризьке право.

Означені права гарантували таке самоврядування, де управління міських справами здійснювалося в межах муніципальних рад і було зосереджено в руках певних соціальних верств (торговці, домовласники). Однак говорити про ефективну реалізацію завдань і функцій місцевого самоврядування було зарано хоча б через те, що склад адміністрації в значній мірі залежав від того, під владою якої держави була Естонія: Німеччини, Данії, Польщі, Швеції або Росії.

Самоврядність на рівні всієї держави скоріш за все почала з'являтися лише починаючи з XIX ст., що, як стверджують деякі науковці [4], було одним із результатів демократизації Європи, коли абсолютизм став замінюватися республіканською формою правління (після Великої французької революції). Поза сумнівом, що ефективність безпосередньо залежить від його повсюдності на території держави, натомість в Естонії та Латвії населення сільських районів могло почати здійснювати самоврядування лише після прийняття аграрних законів під час реформи в 1816 і 1819 рр. Згодом громада започаткувала вибори до місцевих рад, місцевих виконавчих рад і вибори мера. Лише від того часу ми можемо говорити про місцеве самоврядування в Естонії, засноване на сучасних принципах. У 1877 р. Любецькі права втратили чинність на території Естонії і відповідно до закону були обрані думи – попередники міських рад (ест. – linnavolikogu).

У деяких науковців загальноприйнята думка, що естонці здобули незалежність в 1918 р. багато в чому завдяки давнім традиціям самоврядування. Антон Уессон, який був довгий час мером Таллінна і головою правління Асоціації міст Естонії, писав у 1938 р.: «... сильні місцеві органи влади є основною умовою для створення держави. І, як з'ясувалося пізніше, місцеві органи влади мали ключове значення в справі мобілізації людей в перші дні створення Естонської держави. Місцеві органи влади, до речі, відіграли першорядну роль, коли Естонія відновила свою незалежність» [4] (тут і далі переклад наш. – Т. С.).

Імовірно, саме завдяки такій високій оцінці ролі місцевого самоврядування велика увага приділялася його вдосконаленню, зокрема у ході адміністративної реформи. Вона розпочалася в 1989 р., коли був прийнятий закон «Про місцеве самоврядування». До 1993 р. місцеве самоврядування здійснювалося на двох рівнях: перший – селища, села й міста, другий – повіти. Найсуттєвішою зміною, що відбулася під час реформи, можна вважати зміну дворівневої системи місцевого самоврядування на однорівневу.

І якщо до реформи на рівні повітів система територіальної організації влади була представлена земськими соборами та повітовими управами, які обиралися прямим голосуванням і мали досить сильний авторитет і владу, то після реформи цей рівень місцевого самоврядування був ліквідований, натомість повітові управи почали виконувати державні функції на місцях, а повітовий старійшина – став представником держави в повіті.

Крім того, у ході реформи селища були трансформовані в села або міста, і вже саме вони отримали автономний статус. При цьому, як відзначають науковці, надалі підвищилося розуміння важливості місцевого самоврядування й підтримка подальшого розвитку з боку місцевих органів влади низового рівня.

Не другорядну роль при цьому відіграє і те, що міста й села здійснюють свої повноваження на однакових правових засадах. Зокрема, на сьогоднішній день система територіальної організації влади в Естонській Республіці визначається Конституцією 1992 р., де вказано, що «одинацями місцевого самоврядування є сільські й міські муніципальні утворення» [2], та законом «Про організацію місцевого самоврядування» [3] від 1993 р. Цей закон визначає, що волості й міста мають однаковий правовий статус, вони незалежні у своїй діяльності й адміністративно не залежать від центральної влади, за винятком випадків, коли їх діяльність суперечить чинним законам.

Крім того, правовою основою місцевого самоврядування й гарантією формування самодостатніх громад є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована парламентом Естонської Республіки у 1994 р. У ній зазначається, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей в межах закону, здійснювати регулювання і управління часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [1].

Закон «Про організацію місцевого самоврядування» встановлює, що органи місцевого самоврядування мають право, здатність й обов'язок самостійно організовувати місцеве життя й управляти ним на основі законів, беручи до уваги обґрунтовані потреби й інтереси мешканців, а також враховуючи специфіку розвитку волості й міста. Держава може накладати на органи місцевого самоврядування обов'язки лише на основі закону або за домовленістю з органами місцевого самоврядування.

Таким чином, цілі й сутність місцевого самоврядування Естонії – самостійне вирішення питань місцевого рівня громадою, а також інші законодавчо встановлені важливі положення, що стосуються місцевого самоврядування. Зокрема, ради й управи в межах відповідної територіальної одиниці забезпечують:

- організацію дошкільної й загальної освіти, соціальної допомоги й опіки над людьми похилого віку, культури й дозвілля, комунальних послуг, благоустрою, переробки відходів;

- загальне і детальне планування та утримання в порядку громадського транспорту і доріг;

- утримання закладів, які є власністю міста або волості, наприклад, шкіл, бібліотек, спортивних центрів.

З метою підвищення ефективності деяких публічних послуг органи місцевого самоврядування на основі договору можуть делегувати їх як приватним підприємствам, так і некомерційним організаціям.

Суверенну владу в місті чи волості має рада, яка отримує мандат від місцевих жителів у результаті виборів до ради і обирається строком на чотири роки. Кількість членів ради залежить від кількості мешканців територіальної одиниці, проте в раді не може бути менше ніж сім членів. Брати участь у виборах до ради і бути обраним має право будь-який житель Естонії або Європейського Союзу віком не молодше ніж 18 років, що постійно проживає у відповідній волості або місті. Інші іноземці, які постійно проживають у відповідній волості або місті, можуть брати участь у голосуванні, проте не можуть обиратися до ради.

В естонських радах переважна більшість уповноважених є членами партії або місцевого виборчого союзу, внаслідок чого вони діють, в основному, відповідно до принципів програми партії. Діяльність ради концентрується переважно на обговоренні стратегічних питань і винесенні рішень. Такий поділ влади дозволяє раді частково передавати право приймати рішення міській чи волосній управі, яка затверджується радою.

У певних сферах закон надає виняткову компетенцію раді. Так, до виняткової компетенції ради входить бюджет волості або міста і місцеві податки, прийняття та введення місцевих правових актів, які організують роботу управи і ради, вираз недовіри місцевій управі тощо. При підготовці проектів правових актів рада багато в чому спирається на попередню роботу, виконану його комісіями і управою.

Також за допомогою різних каналів (у тому числі фракцій ради) рада

здійснює нагляд за діяльністю міських чи волосних управ. Рада може формувати постійні і тимчасові комісії. Єдиною обов'язковою постійною комісією є ревізійна комісія, основне завдання якої – контроль над діяльністю управи. Голови і віце-голови комісії обираються з членів ради, проте членами комісій ради можуть бути і місцеві жителі, які не входять до ради або експерти, лише в разі ревізійної комісії всі її члени повинні входити до ради.

Рада призначає на посаду волосного старійшину або мера міста: як правило, це керівна фігура партії або виборчого союзу, що набрала на виборах до ради більшість голосів, проте призначення може відбуватися і на підставі відкритого конкурсу. За пропозицією мера призначають на посаду члени волосної чи міської управи, якими можуть бути як чиновники, так і не чиновники члени управи (наприклад, місцеві приватні підприємці).

Волосна або міська управа – це колегіальний виконавчий орган, яким керує волосний старійшина або мер міста, підзвітний раді. Через те що члени управи підзвітні раді, вони не можуть одночасно бути членами ради. Однак територіальна організація влади в Естонії передбачає, що членами управ часто є вищі чиновники самоврядування.

Головне завдання управи – підготовка питань та рішень, що приймаються, які підлягають обговоренню в раді, а також організація місцевого життя та обслуговування жителів. Управа вирішує всі питання, що не належать до компетенції ради або делеговані управі радою. Крім того, управа відповідає за здійснення програми розвитку та інших стратегій, прийнятих радою. Оскільки розподіл роботи між радою і управою багато в чому є питанням внутрішньої організації самоврядування, в різних територіальних одиницях завдання розподілені по-різному.

Місцеву виконавчу владу згідно з рішеннями ради та управи здійснює волосна або міська управа – установа, в складі якої як структурні одиниці можуть перебувати канцелярія та відділи і якій підпорядковуються самостійні відомства і служби. При цьому для більш ефективного виконання своїх функцій волості й міста можуть утворювати так звані підволості та міські райони і їх адміністративні ради та управи.

Установи, якими керують органи місцевого самоврядування, надають, перш за все, різні публічні послуги (наприклад, пропонують загальну освіту та бібліотечні послуги). Щоб надавати послуги, волость або місто може стати пайовиком або акціонером важливої з точки зору розвитку волості або міста комерційної організації, а також створити фонд або стати членом некомерційної організації.

Співпраця між державою та органами місцевого самоврядування відбувається як встановленими в правових актах способами, так і згідно з неформально сформованими традиціями. Наприклад, згідно із законом, волосна або міська рада і союз одиниць місцевого самоврядування має право робити уряду Республіки пропозиції щодо прийняття або зміни правових актів; консультиватися з місцевими органами влади в плануванні і вирішенні всіх питань, що безпосередньо стосуються їх, у тому числі

щодо виділення коштів, які перерозподіляються територіальним одиницям. Також автор проекту, що зачіпає спільні інтереси територіальних одиниць, перед наданням проекту уряду зобов'язаний погодити його із загальнодержавними спілками органів місцевого самоврядування. Під час розробки правових актів, що стосуються територіальних одиниць, спілки органів місцевого самоврядування залучаються до процесу на можливо більш ранній стадії розробки проекту.

За здійснення політики у сфері місцевого самоврядування, що охоплює формування як загальних структур і функцій місцевого самоврядування, так і всієї системи місцевого самоврядування та правових основ, відповідає міністерство внутрішніх справ під керівництвом регіонального міністра. За формування кошторису й принципів бюджету органів місцевого самоврядування відповідає міністерство фінансів.

Згідно з принципом автономії місцевого самоврядування, закріпленим у конституції, держава здійснює нагляд за місцевим самоврядуванням тільки у встановленому законом порядку. Державний нагляд за діяльністю місцевого самоврядування здійснюють:

- повітові старійшини, які мають право контролювати поодинокі акти місцевого самоврядування;
- канцлер права, який слідкує за відповідністю правотворчих актів місцевого самоврядування конституції та іншим законам;
- державний контроль, який у рамках своєї компетенції здійснює економічний контроль над одиницями місцевого самоврядування.

Крім того, у певних сферах згідно з установленими законом випадках нагляд здійснюють різні департаменти та інспекції (наприклад, Департамент захисту пам'яток старовини і Департамент здоров'я). Здебільшого функцією держави є контроль над тим, чи правомірні адміністративні дії органів місцевого самоврядування.

На місцевому рівні можливості участі населення у прийнятті рішень в Естонії ширше, ніж на арені формування загальнодержавної політики. Мешканці мають право і можливість брати участь у здійсненні влади місцевого самоврядування не тільки шляхом виборів до місцевих представницьких органів та за допомогою референдумів, але й шляхом порушення або зміни проектів правових актів. Мінімум в одного відсотка жителів волості або міста, що володіють правом голосу, але не менш ніж у п'яти жителів є право спільно ініціювати прийом, зміну або визнання недійсними правових актів ради або управи. Кожен має право клопотати до ради або управи про зміну або скасування прийнятих правових актів, якщо ці правові акти утискають його права. Також мешканці можуть брати участь у роботі місцевого самоврядування, а саме в громадських обговореннях (складанні програми розвитку, оприлюдненні планування тощо), організованих органами місцевого самоврядування.

Місцеві самоврядування має незалежний затверджений волосними або міськими зборами бюджет. Для поповнення волосного чи міського

бюджету кожне самоврядування має право встановлювати і збирати місцеві податки. Незалежність місцевого бюджету не виключає виділення коштів з держбюджету одиницям місцевого самоврядування. Згідно із законом про держбюджет, державна підтримка місцевого самоврядування – це зрівняльний фонд та субсидії на певні потреби. Обсяг коштів, які виділяються зі зрівняльного фонду і держбюджету відрахувань починаючи з 1994 р., обговорюється на щорічних переговорах уповноважених представників спілок одиниць місцевого самоврядування (рада із співпраці спілок органів місцевого самоврядування) і представників уряду (урядова комісія).

Головним завданням зрівняльного фонду є зрівняння можливостей виконання завдань органів місцевого самоврядування за рахунок вирівнювання доходів і витрат, щоб забезпечити можливість виконання громадських послуг самоврядування з невеликими прибутковими базами. На практиці роль цього механізму девальвована, так як на сьогоднішній день субсидії з фонду отримують і великі самоврядування з дохідною базою (наприклад, Пярну, Нарва, Тарту, Вільянді тощо). Цілеспрямовані відрахування нараховуються органам місцевого самоврядування для компенсації конкретних поточних витрат, наприклад для компенсації витрат на навчальні посібники та шкільні обіди, а також для інвестицій в культурне середовище.

Бюджет органів місцевого самоврядування поповнюється за рахунок податків (прибутковий податок, земельний податок тощо); податку з послуг і продажів (включаючи мита); прибутку від продажу майна; дотацій і зовнішньої допомоги (із зрівняльного фонду, цілеспрямованих відрахувань, інвестиційних дотацій, субсидій з фондів), а також інших доходів (податок на ресурси, штрафи).

В Естонії доходи бюджетів органів місцевого самоврядування становлять приблизно 20 % від загального доходу урядового сектору. На відміну від інших країн, своєрідність Естонії полягає в тому, що в Естонії місцеві самоврядування не займаються питаннями забезпечення громадського порядку та безпеки, а також профосвіти та трудової зайнятості. Поліція і служба порятунку фінансуються з держбюджету, питаннями фінансування охорони здоров'я займається центральний уряд.

Велику частину витрат органів місцевого самоврядування становлять витрати на освіту, оскільки вони ведуть господарську діяльність освітніх установ (дитсадків, загальноосвітніх шкіл, гімназій і шкіл), а також виплачують зарплати працівникам сфери освіти, таким чином займаючись великою кількістю справ у сфері освіти, за які відповідає публічний сектор.

Значною є питома вага господарських, житлових та комунальних витрат, які включають обслуговування доріг, підтримання в порядку водних і каналізаційних трас, землевпорядкування та багато іншого. Приблизно одну десяту бюджету органів місцевого самоврядування

становлять загальні послуги урядового сектору, які включають витрати на управління органів місцевого самоврядування (зарплати чиновників і політиків, курси підвищення кваліфікації тощо). Оскільки такі завдання, як надання соціальної допомоги, а також питання культури та проведення дозвілля є муніципальними, то і витрати на них становлять більшу частину бюджету органів місцевого самоврядування.

Сучасна структура територіальної організації влади сформувалася і утвердилася в Україні на підставі багатовікової практики державного будівництва. Проте це не позбавляє її цілого ряду проблемних питань, зокрема недосконалості законодавчої бази, невирішеності питань розмежування владних повноважень, недосконалості у становленні фінансово-економічної автономності.

Система територіальної організації влади в Естонській Республіці зазнала в процесі становлення значних змін, забезпечуючи при цьому адекватне та ефективне управління на різних етапах розвитку суспільства. Важливо, що при цьому місцеве населення з великою увагою ставилося до ролі місцевого самоврядування і саме це в даному разі відіграло вирішальну роль у забезпеченні динамічної рівноваги у всій складній системі управління.

Характер і спрямованість розвитку системи територіальної організації влади в Естонській Республіці останніх десятиліть, у тому числі й адміністративної реформи, що відбувалася у 1990-ті рр., були зумовлені об'єктивними чинниками, зокрема тими демократичними перетвореннями суспільного життя, що відбувалися під час набуття членства в Європейському Союзі.

Ефективним реформування системи територіальної організації влади в Естонії стало завдяки реалізації процесу децентралізації прийняття рішень, повноважень і фінансів, а також делегування частини державних функцій органам місцевого самоврядування й «третьому» сектору.

Список використаних джерел

1. **Європейська** хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua.
2. **Конституція** Эстонской Республики // Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 3. – М. : Норма, 2001. – 792 с.
3. **О местном** самоуправлении : Закон Эстонской Республики от 2 июня 1993 г. – Режим доступу : www.estonia.news-city.info.
4. **Maeltsees S.** Local Self-government in Estonia prior to Independence / Sulev Maeltsees. – Access mode : www.estonica.org/en/State/Local_Self-government.

Надійшла до редколегії 02.01.13