

УДК 328:352(474.2)

О. Г. Черкас,
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВПЛИВУ ПАРЛАМЕНТУ НА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РЕСПУБЛІКА ЕСТОНІЯ

O. G. Cherkas,
postgraduate student of the department of the parliamentarism and of the political management
of the National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kiev

Foreign experience of parliament's influence on the formation and development of representative authorities: Republic of Estonia

У статті аналізуються процеси реформування представницьких органів влади та зміни у галузі державного управління регіонами Естонської Республіки в пострадянський період. Автор розглядає особливості процесів становлення та організації органів місцевого самоврядування Естонії, визначає вплив парламенту на становлення та розвиток представницьких органів влади Естонської Республіки.

This article analyzes reform processes of representative government and changes in public administration regions of Estonia in the post soviet union period. The author discusses process of formation and organizational structure of local government in Estonia, determines the influence of parliament on the formation and development of representative bodies of power of Estonia.

Ключові слова: парламент Естонії, органи місцевого самоврядування, представницькі органи місцевого самоврядування, територіальна громада.

Keywords: Estonian Parliament, local authorities, representative bodies of local government, local community.

Постановка проблеми. Спільний історичний та політико-правовий простір, який об'єднував у недавньому минулому радянські республіки, на сучасному етапі розвитку держав СНД і Балтії трансформував загальну радянську модель управління в різні форми організації публічної влади [7].

У зв'язку з чим особливий інтерес представляє вивчення і аналіз досягнень і прорахунків процесу трансформації органів публічної влади країн пострадянського табору. Досвід формування та реалізації регіональної політики в країнах Балтії заслуговує особливої уваги, оскільки він має загальні риси, характерні для країн Центральної та Східної Європи, і в той же час пов'язаний з наполегливим відходом від системи державної влади і управління радянського типу. Актуальність дослідження процесів впливу парламенту на становлення і розвиток представницьких органів влади пов'язана перш за все з його визначальною роллю у формуванні правового поля діяльності всіх складових державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз стану наукової розробки проблематики зарубіжного досвіду реформування органів державної влади та місцевого самоврядування показав, що вітчизняні науковці приділяють значну увагу дослідженням діяльності як органів державної влади, так і місцевого самоврядування. Не залишилися поза увагою науковців зарубіжний досвід формування та функціонування системи державного управління та дослідження можливості його використання в Україні. Процеси трансформації та розвитку систем місцевого самоврядування у посткомуністичних країнах вивчали П. Ворона, В. Мельниченко, О. Мороз, О. Соскін, А. Ткачук, С. Трохимчук та інші.

Визначення невіршених раніше частин загальної проблеми. Водночас, потребує додаткового дослідження зарубіжний досвід взаємовідносин парламенту з місцевими органами влади.

Формулювання мети статті: розглянути досвід реформування представницьких органів влади та змін у галузі державного управління регіонами Естонської Республіки в пострадянський період, проаналізувати процес становлення та організаційну структуру органів місцевого самоврядування Естонії, визначити вплив парламенту на становлення та розвиток представницьких органів влади Естонської Республіки.

Висвітлення основного матеріалу дослідження. У порівнянні з іншими республіками колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) Латвія, Литва та Естонія інтегрувалися у світові та європейські структури значно швидше і повніше. До складу СРСР республіки Прибалтики були включені одними з останніх, але першими вийшли з Союзу із взяття курсу на європейську інтеграцію.

Прибалтійські країни мають багато зспільного: пройдений історичний шлях, здійснювані економічні реформи, демократичні перетворення, державне будівництво, муніципальний досвід і т. д. [4].

До моменту відновлення державної незалежності в Естонії вже був накопичений певний самостійний досвід законотворчості у сфері реформування представницьких органів влади та змін у галузі державного управління регіонами. Зокрема, основу для відновлення системи місцевого самоврядування в Естонії створив закон "О местном самоуправлении", прийнятий 10 листопада 1989 р. Пізніше парламентом Естонії (Riigikogu) були визначені принципи реформування місцевого самоврядування (грудень 1990 р.) та прийняті інші важливі закони [5, с. 73].

Дослідники виокремлюють три теоретично можливі варіанти реформування для країн пострадянського простору:

- 1) покроковий перехід від авторитарної до демократичної системи управління на базі ринкових реформ в економіці;
- 2) швидкі, не цілком продумані політичні та економічні трансформації при нерішучій і в ряді випадків непослідовній політиці центральної влади;
- 3) так звана “шокова терапія”, коли рішення приймаються настільки швидко, що не залишається часу на їх широке обговорення [4].

З метою уникнення проблем, з якими могли зіткнутися існуючі на той час органи влади місцевого рівня в Естонії, був створений Експертний комітет з адміністративної реформи при Верховній Раді Естонської Республіки. Розроблена ним стратегія реформ передбачала уникнення конфліктів та дублювання компетенції при одночасному перетворенні в органи місцевого самоврядування й успадкуванні ними окремих повноважень, що раніш належали центральним органам влади. На підставі висновків Експертного комітету, який проаналізував програми і проекти законів запропонованих місцевими органами влади, Президія Верховної Ради надала окремим сільським муніципальним утворенням, селищам і містам автономний статус [5, с. 73]. Готовність місцевої громади до самоврядування перевірялася на підставі розробки програми соціально-економічного розвитку [2, с. 16].

Отже, парламент Естонії за активної безпосередньої участі місцевих органів влади ще до проголошення незалежності в 1991 році створив підґрунтя для розвитку місцевого самоврядування та представницьких органів влади у країні.

У Конституції Естонії, прийнятій на референдумі у червні 1992 року, визначено Рійгікогу (парламент) представницькою палатою народу Естонії. Згідно зі ст. 59 Конституції Естонської Республіки Рійгікогу належить законодавча влада. Але, крім законотворчості, Рійгікогу має й інші обов’язки – наприклад, затвердження державного бюджету та перевірка його виконання, нагляд за діяльністю уряду, призначення на посаду вищих державних чиновників, представляє Естонію в міжнародних організаціях та вирішує питання місцевого самоврядування, які не віднесені до повноважень інших органів влади [1].

Слід зазначити, що на відміну від більшості країн пострадянського простору місцеве самоврядування Естонської Республіки є встановлені Конституцією та законом *право, здатність і обов’язок* демократично утворених органів влади на підставі законів самостійно влаштовувати місцеве життя і керувати, виходячи з виправданих потреб та інтересів населення волості або міста та з урахуванням особливостей розвитку останніх [1, 10].

Науковці виокремлюють як позитивний, так і негативний досвід швидкого та рішучого проведення адміністративно-територіальних реформ та реформ місцевого самоврядування. До досягнень можна віднести сформоване вже із середини 90-х років дієве місцеве самоврядування. Але муніципальні утворення були занадто дрібними і не завжди могли задовольнити потреби своїх мешканців через брак ресурсів та інфраструктури [3, с. 491].

Оскільки самоврядування засноване на адміністративному розподілі державної території, то держава територіально пов’язана з місцевим самоврядуванням. Основи зміни адміністративного поділу території Естонії встановлені Законом “Об административно-территориальном устройстве Эстонии”, прийнятим в 1995 році. Відповідно до цього закону територія Естонської республіки розділена на повіти, волості й міста [9]. Але тільки волості та міста визначаються Конституцією одиницями самоврядування. [1].

Цікавим для використання в Україні може стати досвід реалізації адміністративної реформи. На виконання Закону “Об административно-территориальном устройстве Эстонии” з метою обговорення основних засад майбутньої реформи в липні 1997 року уряд сформував комітет із представників парламенту, міністрів, губернаторів повітів та представників місцевих органів влади. Підготовлені комітетом на початку 1998 р. і затверджені урядом 16 лютого 1999 р. “Принципи розвитку державного управління” передбачали: децентралізацію прийняття рішень, повноважень і фінансових ресурсів; делегування деяких державних завдань приватному та “третьому” секторам; розвиток інформаційних систем; формування гнучкої кадрової політики, придатної для маленької країни з обмеженими ресурсами і т.п. У документі виокремлено наступні сфери, яким слід приділяти основну увагу при проведенні реформи місцевого самоврядування: територіально-адміністративний поділ, модернізація муніципального управління і коректування принципів складання муніципального бюджету з метою створення прямого зв’язку між доходами і місцевим економічним розвитком [5, с. 75].

Таким чином, завдяки консолідації позицій всіх рівнів влади Естонії вдалося безконфліктно пройти болісний і складний процес адміністративно-територіальної реформи.

В Естонії 15 повітів і 226 місцевих самоуправлїннь (33 міста і 193 волості) [8] (рис.1). Слід зазначити, що стаття 115 Конституції Естонії передбачає як можливість повернення до дворівневої системи місцевого самоврядування, так і утворення інших одиниць місцевого самоврядування відповідно до закону [1].



Рис. 1. Адміністративно-територіальний поділ Республіки Естонія

Місцеве самоврядування Естонії засноване на наступних принципах:

- самостійне обов’язкове вирішення питань місцевого значення та виконання цих рішень;
- захист законних прав і свобод особи у волості або в місті;
- дотримання законів при здійсненні повноважень і виконанні завдань;
- право осіб, які постійно проживають в сільському муніципальному утворенні або в місті, брати участь у місцевому самоврядуванні;
- підзвітність при здійсненні повноважень;
- прозорість роботи;
- надання комунальних послуг на найбільш сприятливих умовах [5, с. 77].

Створення місцевих органів влади в Естонії відбувається демократичним шляхом і базується на: 1) територіальному розподілі країни на адміністративні одиниці; 2) демократично створених законодавчих та виконавчих органах та, з урахуванням місцевих потреб, шляхом проведення опитувань громадської думки, референдумів і здійснення громадських ініціатив [5, с. 77].

У законі про місцеве самоврядування Естонії також передбачено створення сільських муніципальних утворень і міських районів [10]. Як приклад, з метою децентралізації міського управління у 1993 р. в Таллінні були створені вісім міських районів. У кожному з цих районів є свій політичний орган, що називається адміністративною радою, яка засновується міською радою на підставі результатів виборів до міської ради. Адміністративні ради міських районів складаються з

членів міської ради, що представляють даний район, і кандидатів до міської ради, які програли вибори. Міська рада регулює розподіл місць у районній адміністративній раді між членами міської ради та іншими представниками. Тільки 8 із 27 місць у центральній районній адміністративній раді резервується для членів міської ради. У невеликих районах це число складає відповідно від 5 до 7 осіб, у більших – 15. Кандидати від партій, коаліційних списків і незалежні кандидати не повинні набирати п'ять або більше відсотків голосів на муніципальних виборах, щоб бути обраними на місця, що залишилися в районній раді. Крім того, міська рада визначає предмети ведення районної ради, до яких можуть відноситися освіта, культура, утримання громадських місць та інші справи районного значення. Районні ради в інших містах, зокрема, Кохтла-Ярве працюють подібним чином, дотримуючись таллінської схеми [5, с. 81–82].

З точки зору місцевої демократії важливо наголосити на історичному значенні інституту сільських старост. Чинне законодавство визнає цей інститут, щоб забезпечити кращий обмін інформацією між жителями та місцевими органами влади всередині малонаселених сільських муніципальних утворень. Відповідно до законодавства староста може бути обраний на загальних зборах села. Виконання ним муніципальних завдань передбачається контрактом. Термін повноважень старости не обмежується терміном повноважень ради [5, с. 82].

Відповідно до Закону “О местном самоуправлении” збори та управи є складовими організаційної структури місцевого самоврядування Естонії.

Збори (собрание, *Volikogu*) – представницький орган одиниці місцевого самоврядування, що обираються на загальних, рівних і прямих виборах таємним голосуванням строком на чотири роки. Період повноважень зборів може бути обмежено законом у зв'язку з об'єднанням або роз'єднанням, або непрацездатністю зборів. Збори мають право вирішувати в рамках закону і в інтересах місцевих жителів всі питання, що входять до компетенції місцевого самоврядування. Місцеві самоуправління мають свій бюджет і право встановлювати і збирати податки та накладати повинності. Не дозволяється змінювати кордони одиниць місцевого самоврядування, не заслухавши думки відповідних місцевих самоуправлінь [10]. Починаючи з 2002 року, в Естонії правом голосувати на муніципальних виборах володіють всі особи, які постійно проживають на території даного муніципального утворення [4].

Управа (муниципалітет, *Valitsus*) – виконавчий орган, що утворюється зборами. Главою муниципалітету є мер, якого рада обирає строком на чотири роки. Глава муниципалітету не може бути головою зборів. Однак, з 1989 до 1993 року в принципах адміністративної реформи визначалося, що голова зборів міг одночасно бути мером сільського муніципального утворення, селища чи міста. Мер формує муниципалітет, детальні положення роботи якого визначені в муниципальному статуті. Для винесення вотуму недовіри голові зборів, меру, члену муниципалітету чи голові комітету на зборах необхідна підтримка як мінімум однієї чверті членів ради. Винесення вотуму недовіри голові зборів або комітету означає звільнення з посади. У разі винесення вотуму недовіри голові зборів, його повноваження й обов'язки переходять до його заступника або найстаршому члену зборів. Вотум недовіри меру або члену муниципалітету є підставою для звільнення його із займаної посади [10].

Розвитку волостей і міст сприяють діяльність асоціацій місцевих органів влади [11]. Крім того, органи місцевого самоврядування можуть ставати членами міжнародних організацій місцевих органів влади і співпрацювати з ними. У відносинах із міжнародними організаціями місцеві органи влади представлені зборами або делегатами, призначеними зборами [8]. Така співпраця дозволяє більш ефективно представляти і захищати спільні інтереси територіальних громад на різних рівнях влади.

У законодавчій регламентації місцевого самоврядування Естонії є ряд особливостей щодо нормативно-правового забезпечення його діяльності. Наприклад: у законодавстві чітко зазначаються причини зупинення повноважень членів зборів та випадки дострокового позбавлення повноважень членів зібрання. У разі призупинення або дострокового припинення повноважень члена зборів його замінює альтернативний кандидат. У цій ролі виступає перший необраний кандидат від тієї ж політичної партії або об'єднання, який балотувався по тому ж виборчому округу на ту ж посаду, що і член зборів, якого необхідно замінити.

Крім того, законодавство Естонії чітко регламентує випадки щодо уникнення непрацездатності зборів. До причин дострокового припинення повноважень членів зборів відносять: не прийняття муниципального бюджету у визначений законом термін, не обрання голови або мера протягом місяця від дня першого засідання зборів, не затвердження членів муниципального органу влади протягом двох місяців від дня вибору мера [10].

На регіональному рівні центральний уряд представлено повітами (уездами, *maakond*), які фінансуються з державного бюджету. Губернатор округу (повітовий старійшина) є главою окружного управління і відповідає перед центральним урядом. Окружні управління виконують наглядову і консультативну функції щодо органів місцевого самоврядування. До установ центрального уряду відносяться також податкові відомства, департаменти з питань імміграції та громадянства, статистичні бюро, відділи лісового господарства і т.д. До установ центрального уряду на місцевому рівні відносяться відділення поліції і аварійні служби.

Відповідно до закону “О правительстве республики” окружний губернатор призначається центральним урядом на п'ять років за пропозицією прем'єр-міністра. Його кандидатура повинна бути узгоджена з регіональним об'єднанням органів місцевого самоуправління.

Окружний губернатор несе відповідальність за 1) представлення інтересів держави та забезпечення всебічного і планомірного розвитку округу, 2) підтримка зв'язку між урядом і місцевими органами влади з питань регіональної політики та іншими значущими питаннями, 3) укладання контрактів щодо делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування, 4) координація взаємодії між регіональними відділами міністерств і іншими державними установами та органами самоврядування в окрузі.

За законом окружний губернатор здійснює контроль за законністю рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування та за законністю і доцільністю використання державних коштів, які є в їх розпорядженні [5, с. 78–79].

Відносини між місцевими і центральними органами влади регулюються законодавством і спеціальними договорами. Законом визначено, що місцеві органи влади не можуть делегувати свої завдання або фонди. Муніципальні ради мають право подавати пропозиції в уряд для затвердження або внесення доповнень до законів та нормативних актів [5, с. 95].

Формою участі територіальної громади у прийнятті рішень є право населення сільських муніципальних утворень або міст проявляти законодавчі ініціативи. Не менше одного відсотка жителів місцевої одиниці, які мають право голосу, можуть висунути ініціативу щодо прийняття, доповнення або скасування постанов місцевих органів влади, що регламентують рішення місцевих питань. Такі ініціативи повинні пройти обговорення протягом трьох місяців після прийняття зазначених постанов. Ці питання подаються на розгляд муниципалітету у формі проекту, до якого додається лист з підписами ініціаторів. Якщо вирішення питання входить у компетенцію ради, то протягом місяця муниципалітет повинен подати це питання на розгляд зборів разом зі своєю думкою. Представник ініціаторів має право брати участь у дискусіях з цього питання, які будуть відбуватися в раді чи муниципалітеті. Будь-яка особа має право звернутися до зборів або муниципалітету із пропозицією про доповнення або скасування постанови, яка неправомерно обмежує права заявника. Якщо збори або муниципалітет відмовляються доповнити або скасувати таку постанову, то заявник може вимагати права регресу через суд для вирішення цього питання [5, с. 89].

Розглядаючи стосовно держав Естонії процес загальноєвропейської конвергенції адміністративних і муніципальних систем, дослідники виокремлюють, щонайменше, дві проблеми: 1) унікальність європейського адміністративного простору та 2) сполучуваність принципів традиційної “політики управління” і нового публічного менеджменту [4]. При цьому слід зауважити, що муніципальні органи володіють високим ступенем автономії від державної влади.

Формулювання висновків. Реформування представницьких органів влади та зміна моделі взаємовідносин між державною владою Естонської Республіки у галузі державного управління регіонами відбулася через адміністративні та політичні реформи. Парламент Естонії за активної співпраці з представницькими та виконавчими органами державної влади та місцевого самоврядування створив нормативно-правове забезпечення для успішного проходження складного процесу адміністративно-територіальної реформи. Досвід консолідації пропозицій, пошуку компромісів та уникнення конфліктів при проведенні адміністративно-територіальної реформи може бути використаний в Україні.

Вивчення зарубіжного досвіду організаційної структури та діяльності представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування Естонії дає

можливість виокремити найбільш дієві складові взаємовідносин представницьких інститутів. Зокрема, компромісне врахування парламентом пропозицій місцевих громад при розробці загальнодержавних рішень, підходів щодо визначення парламентом готовності територіальних громад до самоврядування, децентралізації прийняття рішень, повноважень і фінансових ресурсів, делегування деяких державних завдань приватному та “третьому” секторам, розвиток інформаційних систем, формування гнучкої кадрової політики.

Література:

1. Конституция Эстонской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html>
2. Міжнародний досвід структурних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://penta.org.ua/research/1443/>
3. Мороз О. Ю. Особливості становлення місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах // Ефективність державного управління. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14/15. – С. 490 – 496.
4. Муниципалитеты стран Балтии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dem.az/content/view/196/2/>
5. Мэлтсемеев С. Местное самоуправление в Эстонии // децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000/ – С. 70 – 131.
6. Страны Балтии после распада СССР // СССР после распада / под общ. ред. О. Л. Маргания. – СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007. – С. 121 – 196.
7. Турищев С. В. Особенности формирования органов местного самоуправления в странах СНГ и Балтии // Журн. заруб. законодательства и сравнит. правоведения. – 2012. – № 3 (34). – С. 150 – 154.
8. Эстонская Республика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.eesti.ee/rus/temy/riik/eesti_vabariik_2/uldandmed
9. Эстонская Республика Закон об административно-территориальном устройстве Эстонии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20adm-ter%20ustroistve%20Estonii.htm
10. Эстонская Республика. Закон о местном самоуправлении [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.siseministeerium.ee/29969/>
11. Эстонская Республика. Закон о содействии объединению единиц местного самоуправления [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.siseministeerium.ee/29969>
12. Яунслейнис А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nala.ge/uploads/files/4de8ae9461ffd.pdf>

Стаття надійшла до редакції 14.03.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"