

УДК 332.2

DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-47-1-267-279>

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В РЕСПУБЛІЦІ ЄСТОНІЯ – ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Руденко М.В.

PARTICULARITIES OF DECENTRALISATION IN THE REPUBLIC OF ESTONIA - EXPERIENCE FOR UKRAINE

Rudenko M.V.

У роботі здійснено порівняльний аналіз окремих аспектів реформи децентралізації Республіки Естонія та в Україні, зокрема досліджені особливості реформування адміністративно-територіального устрою Естонії; компетенція самоврядувань щодо надання електронних послуг населенню, у тому числі соціальних послуг; історія і принципи впровадження електронного Уряду та цифровізації в Естонії; формування і удосконалення в умовах децентралізації функцій та завдань органів місцевого самоврядування; специфіку переговорного процесу між Асоціацією муніципалітетів та центральною владою Естонії; акцентовано увагу на деяких аспектах фінансової децентралізації та питань управління муніципальними фінансами; проведені паралелі та порівняння етапів реформ в Естонії та в Україні.

Ключові слова: децентралізація, органи місцевого самоврядування, електронний уряд, електронні послуги, соціальні послуги, муніципалітети, міждержавне співробітництво

Постановка проблеми. Децентралізація повноважень між органами центрального управління держави та органами місцевого самоврядування базується на сформованій системі адміністративно-територіального устрою, прозорій, сталій політиці фінансування та визначеному інституційному статусі та компетенції органів місцевого самоврядування. Важливою складовою децентралізації є здатність територіальних громад приймати рішення з питань місцевого значення та здійснювати контроль за їх виконанням. Успішна децентралізація передбачає ефективну спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати повноваження щодо надання низки публічних послуг, зокрема в сфері соціального забезпечення та захисту, які завжди є гостро

актуальними для мешканців громади. Значення та результативність децентралізації яскраво проявилися під час збройного вторгнення РФ на територію України – як визначив Посол Європейського Союзу в Україні **Матті Маасікас** «...муніципалітети відіграли ключову роль у збереженні стійкості країни – їм вдалося мобілізувати підтримку населення, переналаштувати базові соціальні послуги, допомогти організувати добровільну територіальну оборону та прийняти велику кількість внутрішньо переміщених осіб» [1].

Ефективна децентралізація допоможе Україні, як країні-кандидату на вступ до ЄС, відповідати Копенгагенським критеріям, які є частиною оцінки Комісії в рамках щорічних звітів про розширення ЄС. Тому дослідження



досвіду інших країн ЄС процесів децентралізації влади, компетенції органів місцевого самоврядування, побудови взаємодій між централізованими та децентралізованими суб'єктами є важливим для України.

Мета дослідження - формування наукового обґрунтування напрямів реформи місцевого самоврядування в Україні відповідно до європейських принципів і стандартів на основі зіставлення позицій з цього питання представників влади, науковців та інститутів громадянського суспільства з урахуванням досвіду окремих країн ЄС.

Методи дослідження. Використання методів аналізу, порівняння, функціонального та структурного методів дало змогу визначити специфіку, етапи, причини та особливості запровадження реформ децентралізації в Естонії та Україні. В статті враховані особисті спостереження автора під час перебування в Естонії у 2023 році, зокрема у повітах Харьюмаа, Іда-Вірумаа, Відьяндимаа та Тартумаа

Стан дослідження. Серед науковців, які займалися вивченням проблем децентралізації влади, можна назвати В. Андрущенко, М. Баймуратова, Л. Василенко, І. Грицяка, М. Гриценко, А. Колодія, В. Котової, Н. Нижника, В. Погорілка, Л. Сус, О. Роговенко, М. Руденко, Г. Татаренко, А. Чиркіна, А. Янчук) та інших. Науковці приділяли увагу визначенню поняття «децентралізація», історії розвитку та формам децентралізації (М. Баймуратов, С. Глизнер, Т. Кулішенко, Г. Татаренко, І. Панов та ін.); особливостям правотворчості органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації (О. Роговенко, А. Янчук); впливу децентралізації на окремі сфери управління – освіту, здоров'я, культуру (О. Дем'янчук, С. Слухай, А. Янчук та ін.). Проте варто відзначити, що не так багато

науковців приділяли увагу порівняльному дослідженню процесів децентралізації в країнах Європейського Союзу (А. Чиркін, І. Панов, Г. Татаренко), хоча такі дослідження є особливо актуальними з урахуванням євроінтеграційного руху України. Саме це й зумовило вибір теми даної статті.

Вступ. Перш ніж переходити до безпосереднього дослідження досвіду Естонії щодо проведення реформи децентралізації, вважаємо доцільним зупинитися на огляді стратегічних правових документів, які закладають основи міжнародного та регіонального співробітництва місцевого самоврядування та є невід'ємною складовою процесу євроінтеграції.

У січні 2024 р Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування рекомендував Верховній Раді України ухвалити в другому читанні та в цілому Законопроект № 9450 «Про міжнародне співробітництво місцевого самоврядування». Законопроект спрямований на реалізацію стратегії євроінтеграції та посилення співпраці між інституціями місцевого самоврядування України та країн-членів ЄС. Пропонується виділити три види співробітництва: міжтериторіальне (між регіонами і громадами України та їх закордонними партнерами), транскордонне (є державний кордон між країнами), транснаціональне (макрорегіони, або інші «глобальні» співробітництва, де державний кордон - не обов'язковий). Проект Закону розроблено для створення умов ефективного вирішення завдань місцевого та регіонального розвитку суб'єктів міжтериторіального і транскордонного співробітництва, якими є територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади

сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про міжтериторіальне або транскордонне співробітництво та учасників транскордонного співробітництва, якими є юридичні та фізичні особи, фізичні особи - підприємці, асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, громадські об'єднання, громадські організації та інші особи, що беруть участь у міжтериторіальному і транскордонному співробітництві в межах своїх інтересів та прав, визначених Законом [2].

В подальшому передбачається запровадження «Державної програми розвитку міжнародного територіального співробітництва» - стратегічного документу, яким визначатиметься комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів довгострокового характеру, спрямованих на розвиток територіального співробітництва.

В листопаді 2023 р. відбулося 18-ге пленарне засідання Європейського комітету з питань демократії та урядування Ради Європи (CDDG), на якому Україна презентувала план реалізації реформи з децентралізації влади до 2027 року. Представники українського уряду підкреслили, що, в незважаючи на умови воєнного стану, держава продовжує реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Серед заходів за допомогою яких планується досягти цілей реформи наступні: заходи з законодавчого забезпечення реформи; перетворення місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу; відновлення діяльності ОМС та органів виконавчої влади на деокупованих територіях; розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності; посилення фінансової спроможності ОМС шляхом надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування з адміністрування місцевих

податків і зборів; формування професійної конкурентної служби в ОМС; розвиток форм прямої демократії шляхом лобіювання прийняття Закону України «Про місцевий референдум»; посилення значення та інституційної спроможності асоціацій ОМС; внесення змін до Конституції України з метою врегулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою які в свою чергу передбачають створення інституту префектів та прийняття Муніципального кодексу [3]. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України представило «Операційний План реалізації проєкту Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024 - 2027 роки» та «Дорожню карту децентралізації» в якій територіальна громада європейського рівня характеризується як спроможна, багата, інклюзивна, прозора та інтегрована [4].

З метою актуалізації чинної Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695, відповідно Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» від 09 липня 2022 року № 2389-ІХ, з врахуванням актуальних викликів пов'язаних з триваючою збройною агресією проти України, її впливу на регіони і територій що постраждали від такої збройної агресії Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України було внесено Проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки», яким пропонується затвердити Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки в новій редакції. Проєкт Постанови приведено у відповідність до

вимог Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04 серпня 2023 року № 817 [5].

Документальна рамка Державної стратегії регіонального розвитку, зокрема регіональні та місцеві стратегії, вже з 2024 року має бути представлена в новій системі — GiS моніторингу та оцінки регіонального розвитку.

Вищезазначені документи, поміж іншого, мають спільну мету – розбудову ефективних механізмів взаємодії центральної влади та органів місцевого самоврядування, які б відповідали європейським принципам децентралізації та належного врядування. Допомогу на цьому шляху Україні надає Європейський комітет з питань демократії та врядування. Серед основних завдань діяльності Європейського комітету з питань демократії та врядування - сприяння обміну досвідом і передовими практиками для розроблення спільних політичних заходів і стандартів. В контексті реалізації цього завдання у співпраці з Україною розроблено плани надання всебічної допомоги Україні у відновленні та відбудові демократичних інститутів і врядування, обміну досвідом, спільної роботи для зміцнення демократичних інституцій на усіх рівнях публічного управління. Важливими актами прийнятими CDDG, якими Україна буде користуватися при реалізації реформи місцевого самоврядування, зокрема при виконанні завдань Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади до 2027 р. є Рекомендації CM/Rec(2023)5 Комітету міністрів державам-членам щодо принципів належного демократичного

врядування з пояснювальним меморандумом, Рекомендації CM/Rec(2023)6 Комітету міністрів державам-членам щодо дорадчої демократії; Рекомендацію CM/Rec(2018)4 щодо участі громадян у місцевому суспільному житті та Керівні принципи 2017 року щодо участі громадян у прийнятті рішень, Рекомендації CM/Rec (2017)5 щодо стандартів електронного голосування. Положення зазначених рекомендації мають апробацію при проведенні реформ з децентралізації країнами ЄС, досвід яких буде корисним для України. У грудні 2022 року Міністерство у партнерстві з Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» розробили **Методичні рекомендації щодо міжнародного муніципального партнерства**, що базуються на методології Ради Європи City to City Cooperation.

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, не зважаючи на виклики збройного конфлікту, активно реалізують проекти міжнародної співпраці, зокрема, за даними Міністерства інфраструктури України станом на II квартал 2023 року, 356 територіальних громад уклали майже півтори тисячі договорів міжнародного партнерства з муніципалітетами із 62 країн світу. Найактивніше міжнародне партнерство розвивають громади Закарпатської та Львівської областей - територіальні громади цих областей уклали 257 та 226 договорів про побратимські відносини станом на липень 2023 р. [6].

Виклад основного матеріалу. У нашому дослідженні ми зупинимося на досвіді проведення реформи децентралізації Естонії – держави, яка надає Україні всебічну підтримку – гуманітарну, військову, фінансову тощо. Зокрема урядом Естонії на початку січня 2024 р. було схвалено довгострокову стратегію у сфері

співробітництва з метою розвитку, а також принципів та плану дій щодо відновлення України. Згідно стратегії щорічно Естонія виділятиме Україні 14 млн євро з метою розвитку в рамках співпраці, з цієї суми 12,8 млн євро буде виділено Естонському центру співпраці з метою розвитку (ESTDEV), 1 млн євро – на гуманітарну допомогу Україні та 200 000 євро – на підтримку співпраці з Україною естонського бізнесу, окремо - 0,25% свого внутрішнього валового продукту Естонія призначила на надання військової допомоги Україні. Планується, що довгостроковий внесок від Естонії на допомогу Україні до 2027 року буде становити 1,2 млрд євро [7].

Досвід Естонії є корисним з огляду на початок переговорів щодо вступу України в ЄС, отримання та використання субсидій із фондів ЄС, стратегування та формування принципів місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації в Україні відноситься до числа найбільш успішних та доцільних реформ і роль ЄС та держав-членів Союзу у процесі її втілення важко переоцінити. Ще у 2016 році ЄС започаткував і профінансував проєкт EGOV4UKRAINE під егідою програми «U-LEAD з Європою», згодом в межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС було запущено проєкт-продовження - «Підтримка цифрової політики в Україні» (2021-2024 рр.) / EU4DigitalUA (2020-2024 рр.) з загальною вартістю проєкту EGOV4UKRAINE - 5,7 млн євро. До Проєкту долучилася і Естонія - 26 листопада 2019 р. Міністерство цифрової трансформації України та Міністерство економіки та зв'язку Естонської Республіки, в межах загального проєкту EGOV4UKRAINE, підписали Меморандум про співпрацю у сфері цифрових трансформацій. Меморандум спрямований на покращення процесу надання

адміністративних послуг у місцевих громадах через інструменти е-урядування.

У 2016-2023 р.р. було реалізовано Програму «U-LEAD з Європою» у створення багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби громадян України, з бюджетом 152,3 мільйона євро, Програма відбулася за підтримки Європейського Союзу та його країн-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. У 2019 р. відбувся великий форум «Досвід Естонії для сходу України: Е-управління, децентралізація, бізнес», організованому за підтримки Програми ООН із відновлення та розбудови миру та фінансування Європейського Союзу 2019 р. Наприклад, серед заходів співпраці можна навести вебінар для представників органів місцевого самоврядування та представників міжнародних організацій «Демократія в цифровому суспільстві» на Луганщині, що відбувся у липні 2020 року спільно з Академією електронного управління (eGA), Естонська Республіка метою заходу було вивчення позитивного досвіду Естонської Республіки у сфері електронного урядування, визначення електронних інструментів, що є найважливішими та найбільше відповідають інтересам мешканців Луганської області, а також обговорення подальших дій та спільних зусиль щодо цифровізації регіону. В рамках Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні (ПРООН) з Відновлення та розбудови миру за проєктом «Вивчення досвіду і процесів реформування влади і місцевого самоврядування, управління фінансами та економічним розвитком території, знайомство з сучасними рішеннями питань е-управління і е-демократії на прикладі Естонії» у 2019 року відбувалися взаємні візити представників Естонської республіки до Донецької та Луганської областей та навпаки, в ході яких учасники

здійснили обмін досвідом щодо розбудови об'єднаних громад, системи децентралізованого фінансування та надання соціальних послуг мешканцям громади. Наразі, на початок 2024 р., 17 громад в Україні мають партнерські відносини з містами-партнерами в Естонії [8].

Кожна держава стаючи на шлях реформи місцевого самоврядування має власні мотиви для проведення реформ – політичні або економічні. Мотивація до проведення реформи децентралізації в Естонії мала переважно демократичний/політичний характер. Конституція Естонської республіки містить Розділ XIV «Місцеве самоврядування» у статті 154-160 якого визначені засади місцевого самоврядування, його структурні одиниці - волості та міста, засади фінансування та підстави діяльності. Законодавче підґрунтя системи місцевого самоврядування в Естонії складають: Європейська хартія про місцеве самоврядування; Акт про організацію місцевого самоврядування (1993); Закон про волосний та міський бюджет (1993); Закон «Про сприяння співпраці муніципалітетів» (1994), в якому необхідність зміцнення потенціалу місцевого самоврядування на основі співробітництва та об'єднання визначалася як нагальна; Закон про адміністративно-територіальний устрій Естонії (1995); Закон про вибори до зборів місцевих самоврядувань; Закон про об'єднання територіальних громад (волостей) (2004). Реформа децентралізації тісно пов'язана з адміністративною реформою в Естонії, яка розпочалася у 2016 році з прийняттям Акту про адміністративну реформу в результаті якої територія Естонії була поділена на 15 повітів (мааконд), які є державними адміністративними одиницями без окремо обраних представницьких органів або будь-якої іншої значної автономії [9].

Реформа в Естонії відбувалася у чотири етапи, які є подібними до етапів адміністративної реформи в Україні: на першому етапі відбулася реорганізація моделі місцевого самоврядування у результаті об'єднання органів місцевого самоврядування; на другому етапі сталися зміни структури адміністрації регіонального рівня; на третьому етапі відбулися функціональні зміни в компетенції органів місцевого самоврядування; на четвертому етапі відбулася фіскальна децентралізація - зміни у фінансуванні органів місцевого самоврядування.

Після проведення адміністративної реформи в Естонії сформовано 79 громад, з них 15 міських (ест. linn) і 64 сільських громад - муніципалітетів (волості (ест. vald)). [10]. Територія місцевих самоврядувань, чи адміністративних одиниць, поділяється на поселення: міста, селища міського типу, селища сільського типу та села. Крім міст зі статусом місцевого самоврядування, в Естонії є ще 37 міст, які окремо не утворюють адміністративних одиниць. Загалом в Естонії нараховується 47 міст як одиниць поселення.

Відповідно до «Акту про організацію місцевого самоврядування», наявність місцевого самоврядування передбачає право та обов'язок демократичним чином сформованих місцевих органів влади самостійно здійснювати в рамках закону керівництво місцевим життям, виходячи з обґрунтованих інтересів та очікувань місцевих жителів та з урахуванням особливостей розвитку конкретного самоврядування [11].

Незалежно від розміру, громади повинні виконувати аналогічні завдання, надавати однакові послуги населенню по всій країні. і пропонувати населенню одні й самі послуги. У відповідності до параграфу 3 «Акту про організацію місцевого самоврядування» до принципів на яких ґрунтується система

місцевого самоврядування в Естонії належать: самостійного і остаточного вирішення та організації питань місцевого життя; обов'язкове забезпечення законних прав і свобод кожного в муніципалітеті і місті; дотримання законності при виконанні своїх обов'язків; право жителів селища і міста на участь у місцевому самоврядуванні; відповідальність за виконання своїх обов'язків; гласність діяльності; надання державних послуг на найвигідніших умовах.

Серед зазначених принципів перше місце недаремно посідає принцип самостійного і остаточного вирішення та організації питань місцевого життя – принцип автономії. Згідно з принципом автономії для місцевих самоврядувань має бути забезпечене достатнє фінансування для виконання своїх функцій, а також можливість членів місцевих зборів приймати рішення самостійно, незалежно від центральної державної влади, ставлячи на перше місце насамперед інтереси місцевої громади (за необхідності, навіть входячи у суперечність із органами державної влади). Законодавство Естонії встановлює механізм захисту автономії місцевих самоврядувань — у разі, якщо, на думку муніципалітету, будь-який закон чи постанова міністра чи уряду порушують конституційні гарантії місцевого самоврядування, то цей муніципалітет має право звернутися безпосередньо до Державного суду з клопотанням про визнання такого акту неконституційним. Також конституція забороняє змінювати межі муніципалітетів, не заслухавши попередньо думки відповідного муніципалітету.

Представницьким органом самоврядування в Естонії визначені муніципальна рада (ест. *volikogu*). Представники до муніципальної ради обираються постійними жителями самоврядування на чотирирічний термін в результаті вільних, прямих, загальних та

однакових виборів під час таємного голосування. Характерною особливістю місцевих виборів у Естонії, є те, що право голосу не ставиться у залежність від наявності громадянства Естонії, вирішуючи фактом для отримання права на голосування є факт постійного проживання на території муніципалітету. Участь у голосуванні мають право всі постійні жителі які досягли 16 років (включаючи осіб без громадянства та громадян інших держав). Проте виставляти свої кандидатури до обрання в муніципальну раду можуть лише громадяни Естонії або громадяни будь-якої іншої країни, що входить до Європейського Союзу.

У зв'язку зі збройною агресією РФ щодо України Міністерство юстиції Естонії підготувало проєкт закону, за яким громадянам країни-агресора буде тимчасово заборонено голосувати на місцевих виборах. У проєкті закону аргументують, що за нинішніх умов таке право росіян в Естонії створює загрози для внутрішнього спокою та національної безпеки, тому що Естонія не може гарантувати, що місцеві росіяни "вільні від впливу країни свого громадянства". Поправки пропонують тимчасово заборонити участь у голосуванні на місцевих виборах іноземцям – громадянам країн, яких Естонія або Європарламент визнали агресорами.

Кількість членів муніципальних рад коливається в залежності від кількості мешканців. Мінімальною кількістю членів муніципальної ради є 7 осіб. Керівництво роботою муніципальної ради здійснює голова, якого обирають члени ради (ест. *volikogu esimees*).

Поряд із муніципальними радами, у кожному місцевому самоврядуванні є виконавчий орган влади – муніципалітет (управа (ест. *valitsus*)). Очолює муніципалітет мер (ест. *linnapea*) - у містах, або волосний старійшина (ест. *vallavanem*) - у волостях, які призначаються муніципальною радою на

строк до чотирьох років. Глава муніципалітету представляє зборам муніципалітету на затвердження кандидатів на посади членів муніципалітету, організовує роботу муніципалітету, готує і проводить її засідання, видає накази в організацію роботи муніципалітету і підвідомчих їй органів прокуратури та установ, підписує розпорядження і постанови муніципалітету, і навіть виконує представницькі функції. Мери та волосні старійшини не можуть одночасно займати будь-яку іншу державну або муніципальну посаду або входити до ради комерційної компанії з муніципальною участю.

Кожен муніципалітет та кожне місто повинні мати план розвитку та бюджетну стратегію, зокрема план розвитку повинен містити такі позиції: довгострокові тенденції та потреби у розвитку економічного, соціального, культурного та навколишнього середовища; аналіз поточного стану проблем та можливостей за напрямками діяльності; стратегічні цілі для різних сфер разом із бажаним впливом до кінця періоду плану розвитку; заходи, необхідні досягнення стратегічних цілей остаточно періоду плану розвитку.

Естонія, як і Україна, стикнулася з певним спротивом, у тому числі пасивного характеру, при здійсненні об'єднання громад. З метою стимулювання добровільного об'єднання громадам було запропоновано «бонуси» – дотація із розрахунку 50 євро на одного мешканця, одноразова виплата від 150 до 400 тис. євро, та переваги при фінансуванні проектів ЄС. Для того щоб очільники волостей не чинили опір об'єднанню, їм надавали компенсації, після втрати посади вони ще 6 місяців отримували зарплату та могли 4 роки обіймати посади керівників структурних підрозділів у новостворених органах місцевої влади. Після спливу визначеного законом терміну на добровільне

об'єднання (до 1 січня 2017 р.) розпочався процес примусового об'єднання, при якому враховувалися такі чинники як наявність достатньої кількості кваліфікованих кадрів, рівень доступності до послуг, можливостей отримати власне фінансування до місцевих бюджетів. Процес об'єднання контролювався урядом Естонії і більшість об'єднань відбувалося навколо «центрів тяжіння», де люди працюють чи куди звертаються за послугами. Було визначено (Закон про адміністративну реформу від 01.07.2016) що дорога до цього центру автомобілем не може займати більше 30 хвилин, на території мають проживати щонайменше 1000 осіб, а об'єднуватися – щонайменше 5000 осіб. Критерій щодо мінімальної кількості мешканців був запропонований виходячи з таких важливих моментів: можливості наймати/обирати компетентних менеджерів; інвестиційної спроможності; складності функціонування представницької демократії з достатньою конкуренцією у малих місцевих самоврядуваннях.

Місцеві самоврядування Естонії мають право утворювати асоціації та спільні організації. Асоціація місцевого самоврядування може представляти місцеві самоврядування як єдину організацію у відносинах з державними органами, іншими особами та міжнародними організаціями. 27 лютого 2018 р. на основі об'єднання Спілки міст та Спілки волосних самоврядувань Естонії було утворено асоціацію загальнодержавного масштабу - *Асоціацію міст та муніципалітетів Естонії* - ELVL. Мета ELVL - представляти і захищати інтереси своїх членів як всередині країни, так і в усьому світі. Сфера її діяльності охоплює всю організацію місцевого самоврядування - від бюджетів до зовнішніх зв'язків. Виконання завдань Асоціації фінансується за рахунок членських внесків і, у випадках, передбачених законом, за рахунок коштів

державного бюджету. Умови створення та діяльності Асоціації легалізовані Законом про асоціації місцевого самоврядування (KOLS), на підставі якого статут Асоціації передбачає органи Асоціації та повноваження цих органів. До складу *Асоціації міст та муніципалітетів Естонії* складу входять 77 муніципальних утворень, у яких проживає 99,8% населення. *Асоціація міст та муніципалітетів Естонії* складається з Загальних зборів, Ради, Правління та Канцелярії. Вищим органом управління *Асоціації міст та муніципалітетів Естонії* є Загальні збори (230 членів). Рада *Асоціації міст та муніципалітетів Естонії* складається з 115 радників. Правління Асоціації є керівним органом (13 членів), адміністративну роботу виконує канцелярія, яка складається з 20 працівників та керівника.

У складі *Асоціації міст та муніципалітетів Естонії* діють шість комісій та п'ять експертних груп за такими напрямками: фінансова та податкова політика; освіта та робота з молоддю; соціальний захист, охорона здоров'я, зайнятість; транспорт та інфраструктура; культура та спорт; земельні ресурси та навколишнє середовище; експертна група з інформаційно-телекомунікаційних технологій; експертна група з інтеграції; робоча група з модернізації житлово-комунального господарства; робоча група щодо виконання стратегії ЄС-2021-2027; робоча група з навколишнього середовища Environment тощо.

Основним завданнями *Асоціації міст та муніципалітетів Естонії* є сприяння співпраці між представленими місцевими самоврядуваннями, захист та вираження спільних інтересів та прав; сприяння розвитку та зміцненню системи місцевих самоврядувань відповідно до принципів демократії та децентралізації влади, відповідно до виправданих очікувань та

інтересів населення та особливостей розвитку місцевих самоврядувань; співробітництво з повітовими асоціаціями місцевих самоврядувань; представлення членів Асоціації як єдиної організації у відносинах з органами державної влади, іншими установами та міжнародними організаціями; співробітництво з іншими спілками місцевих органів влади; тощо.

Асоціація міст та муніципалітетів Естонії відіграє важливу роль при здійсненні перемовин між Урядом республіки щодо державного бюджету. Згідно з параграфом 154 Конституції Естонії «Обов'язки на місцеве самоврядування можуть бути покладені лише на підставі закону або за згодою з місцевим самоврядуванням. Витрати, пов'язані із виконанням державних обов'язків, покладених законом на місцеве самоврядування, покриваються за рахунок державного бюджету». Параграф 157 Конституції встановлює, що «Місцеве самоврядування згідно із законом має право встановлювати та збирати податки, а також накладати повинності. Місцеве самоврядування має самостійний бюджет, основи та порядок формування якого встановлюються законом». Муніципалітети в Естонії мають власний бюджет і право встановлювати деякі місцеві податки та збори (податок на рекламу, на закриття вулиць та доріг, на домашніх тварин, на розважальні заклади та заходи, стягувати плату за паркування тощо). *Асоціація міст та муніципалітетів Естонії* при формуванні бюджетної політики на бюджетний рік представляє та захищає інтереси місцевих самоврядувань на державному рівні і веде перемовини щодо розмірів та принципів виплати коштів, які виділяються з державного бюджету місцевим самоврядуванням (прибутковий податок фізичних осіб, стабілізаційний фонд, податок на землю, плата за забруднення довкілля);

визначення умови та порядку відшкодування витрат на виконання обов'язків держави, покладених на одиницю місцевого самоврядування законом.

Процес бюджетних перемовин відбувається шляхом нарад Урядової комісії та діяльності секторальних робочих груп: робоча група з фінансової та податкової політики; робоча група у справах молоді та освіти; робоча група з питань зайнятості, соціальної сфери та охорони здоров'я; робоча група з питань транспорту та доріг; робоча група у справах культури та спорту; робоча група з питань довілля та земельних ресурсів; робоча група з питань інформаційно-телекомунікаційних технологій; робоча група у справах інтеграції. Результати перемовин подаються Парламенту разом із проектом державного бюджету та пояснювальною запискою.

В демократичному суспільстві місцеве самоврядування виконує функції самоорганізація, розвиток громади й демократії та надання публічних послуг, забезпечення господарської діяльності громади та її ефективності.

Наразі Естонія активно розвиває інституції е-демократії та електронного врядування (e-governance), зокрема щодо вирішення соціальних проблем (онлайн-рішення питань). У 2007 р. в Естонії було прийнято Закон «Про доступ до публічної інформації», яким на усі державні відомства було покладено обов'язок створити цифрові сервіси. Безумовно, що створення таких сервісів не означає припинення оффлайн роботи муніципалітетів, до яких отримувач послуги може завітати та подати документи, отримати допомогу у заповненні електронної заявки тощо.

Система електронного врядування базується на принципі децентралізації відомостей – немає центральної бази даних, і кожна зацікавлена сторона, чи то державний

департамент, міністерство, самоврядування чи бізнес, обирає свою власну систему. Іншими принципами електронного врядування є взаємопов'язаність – всі елементи системи надійно обмінюються даними та працюють разом; цілісність; правова визначеність та стабільність; одноразовість збору даних – дані збираються лише один раз установою, в Естонії діє Централізована урядова система, що отримала назву X-Road, дозволяє отримати всю необхідну інформацію про людину, але при цьому відповідний урядовий підрозділ займається наданням прав доступу до інформації з урахуванням компетенції отримувача інформації; прозорість – громадяни мають право бачити свою особисту інформацію та перевірити, як вона використовується урядом через лог-файл. Про ефективність системи електронного врядування та інститутів електронної демократії свідчить наступна статистика: 99% виборців мають право дистанційно використовувати електронне голосування на виборах без відвідування виборчих дільниць; 46,7% естонських виборців зі 109 країн використали i-Voting на останніх виборах до Європейського парламенту; 99% банківських операцій проводяться он-лайн; 95% податкового адміністрування проводяться в он-лайн; 99% пацієнтів мають доступні цифрові записи по всій країні; 99% рецептів є цифровими; 2,3 мільйона електронних запитів від лікарів та 1,8 мільйона електронних запитів від пацієнтів надходять щомісяця; 99% державних послуг надається онлайн з доступом 24/7, що включає 2500 державних послуг; система електронної поліції, доступна на поліцейських машинах, об'єднує понад 15 баз даних, у тому числі бази Шенгену та Інтерполу.

Наразі Естонія надає 6000 електронних послуг, наприклад ІТ-компанія Andmevara створила декілька електронних рішень на

місцевому рівні: навчання та консультування громадянського сектора, чиновників та зацікавлених груп в сфері використання інформаційних та комунікаційних технологій, з метою поширення ефективного і прозорого державного управління та удосконалення демократичних процесів. Естонія є найбільш цифровізованою європейською країною, на другому місці після якої стоїть Україна, яка ретельно вивчала досвід Естонії.

Серед системи послуг які надаються на рівні місцевого самоврядування значний масив займають соціальні послуги. На підставі Закону про соціальне забезпечення муніципалітети в Естонії мають надавати 13 соціальних послуг, на додаток до яких можуть бути організовані й інші соціальні послуги [12]. Органи місцевого самоврядування встановлюють порядок надання допомоги у межах соціального забезпечення, який має містити як мінімум опис соціальних послуг та допомог, їх фінансування, а також умови та порядок клопотання про дані послуги та допомог. Органи місцевого самоврядування можуть організовувати соціальні послуги та сплачувати додаткову соціальну допомогу з місцевого бюджету.

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування Естонії надають широку підтримку громадянами України, що перебувають на території Естонії у наслідок збройного вторгнення РФ до України. Зокрема, на початок 2024 р 31 муніципалітет уклали з Департаментом соціального страхування Естонії адміністративний договір [13]. Згідно з договором, ці органи самоврядування зможуть приймати заяви про відшкодування витрат на укладення разового договору найму житла для українських біженців, які отримали тимчасовий захист. Компенсація виплачується або біженцю, або власнику житла, що орендується, що поніс витрати на його прибирання або меблювання. Компенсація покриття витрат на укладення

договору оренди житла біженцями виплачується одноразово. Максимально вона становить шість прожиткових мінімумів - 900 євро. Якщо з 1 червня прожитковий мінімум підвищиться до 200 євро, гранична сума відшкодування витратів на житло також збільшиться до 1200 євро. Мета компенсації полягає у тому, щоб підтримати початкову адаптацію одержувачів міжнародного захисту.

Удосконалення статусу та функціоналу органів місцевого самоврядування носить динамічний характер. У 2021 року було прийнято довгострокову стратегію розвитку держави «Естонія 2035». Стратегією «Естонія 2035» визначені стратегічні цілі для Естонської держави та народу на наступні п'ятнадцять років та окреслені зміни, необхідні для їх досягнення. Стратегія визначила п'ять стратегічних цілей [14]:

1. Людина - мисляча, діяльна, дбати про здоров'я жителі Естонії.
2. Суспільство - небайдуже, орієнтоване співробітництво, відкрите суспільство.
3. Економіка – сильна, відповідальна, новаторська економіка.
4. Життєве середовище - мисляче, діяльне, дбає про здоров'я жителі Естонії.
5. Державне управління - Естонська держава - новаторське, що заслуговує на довіру, орієнтоване на людину.

Реалізація стратегії «Естонія 2035» вестиметься через секторальні плани розвитку та програми. Використовувати програми як відправні точки для стратегічного планування можуть також місцеві самоврядування та організації державного, відкритого та приватного секторів економіки.

Висновки. Підсумовуючи можемо визначити, що досвід естонської муніципальної політики для українського місцевого самоврядування корисний щодо більш чіткого нормативно-правового

регулювання, закріплення прозорих та імперативних принципів децентралізації, функціонування електронного уряду, цифрових послуг. Реалізація реформ децентралізації в Естонії та в Україні має багато спільних особливостей: формування нової законодавчої бази для діяльності органів місцевого самоврядування; проведення адміністративно-територіальних змін, та закріплення їх на конституційному рівні; поєднання імперативного централізованого та добровільного методів при об'єднанні територіальних громад; широка цифровізація системи надання публічних послуг на місцевому рівні тощо. На нашу думку, на сьогоднішній день головною перешкодою для розвитку місцевого самоврядування в Україні виступає невідповідність повноважень органів місцевого самоврядування та фінансових можливостей для їх виконання. Тому виконання державою зобов'язань щодо забезпечення належних умов життя населення держави, підвищення добробуту тісно пов'язано з забезпеченням розвитку та підтримки місцевого самоврядування.

Література:

1. Конференція «Місьцеве самоврядування - основа європейської інтеграції та відновлення України» зібрала понад 500 учасників з України та світу [URL: https://auc.org.ua/novyna/konferenciya-misceve-samovryaduvannya-osnova-yevropeyskoyi-integraciyi-ta-vidnovlennya](https://auc.org.ua/novyna/konferenciya-misceve-samovryaduvannya-osnova-yevropeyskoyi-integraciyi-ta-vidnovlennya)

2. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві [URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42219](https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42219).

3. План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024 - 2027 роки [URL: http://surl.li/nbwks](http://surl.li/nbwks)

4. Дорожня карта децентралізації [URL:https://mtu.gov.ua/content/reforma-decentralizacii-dorozhnya-karta.html](https://mtu.gov.ua/content/reforma-decentralizacii-dorozhnya-karta.html)

5. Порядок розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 серпня 2023 року № 817. [URL:https://mtu.gov.ua/news/35001.html](https://mtu.gov.ua/news/35001.html)

6. Міжнародне і міжмуніципальне співробітництво громад [URL:https://decentralization.ua/news/16923](https://decentralization.ua/news/16923).

7. Естонія виділятиме Україні щороку по €14 млн на розвиток [URL:https://suspilne.media/664924-estonia-vidilatiime-ukraini-soroku-po-14-mln-na-rozvitok/](https://suspilne.media/664924-estonia-vidilatiime-ukraini-soroku-po-14-mln-na-rozvitok/)

8. Естонія. Громади партнери [URL:https://decentralization.ua/countries/61](https://decentralization.ua/countries/61)

9. Закон про адміністративну реформу [URL:https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514072016004/consolide](https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514072016004/consolide).

10. Як адміністративна реформа в Естонії підсилює місцеве самоврядування [URL:https://decentralization.ua/news/13820](https://decentralization.ua/news/13820)

11. Акт про організацію місцевого самоврядування [URL: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide](https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide).

12. Закон про соціальне забезпечення від 09.12.2015 RT I, 30.12.2015 [URL: http://surl.li/qghzn](http://surl.li/qghzn)

13. Sotsiaalkindlustusamet [URL: https://kriis.ee/ru/novosti/31-samoupravlenie-uzhezaklyuchilo-administrativnyy-dogovor-o-pokrytii-raskhodov-na-arendu](https://kriis.ee/ru/novosti/31-samoupravlenie-uzhezaklyuchilo-administrativnyy-dogovor-o-pokrytii-raskhodov-na-arendu)

14. Стратегія «Естонія 2035» [URL: https://valitsus.ee/media/4144/download](https://valitsus.ee/media/4144/download)

References:

1. Konferentsiia «Mistseve samovriaduvannya - osnova yevropeiskoi intehratsii ta vidnovlennia Ukrainy» zibrala ponad 500 uchasykyv z Ukrainy ta svitu [URL: https://auc.org.ua/novyna/konferenciya-misceve-samovryaduvannya-osnova-yevropeyskoyi-integraciyi-ta-vidnovlennya](https://auc.org.ua/novyna/konferenciya-misceve-samovryaduvannya-osnova-yevropeyskoyi-integraciyi-ta-vidnovlennya)

2. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shhodo vdoskonalennia uchasti mistsevoho samovriaduvannya u mizhterytorialnomu ta transkordonnomu

spivrobotnytstvi URL:
<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42219>.

3. Plan zakhodiv z reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini na 2024 - 2027 roky URL: <http://surl.li/nbws>

4. Dorozhnia karta detsentralizatsii URL:<https://mtu.gov.ua/content/reforma-decentralizacii-dorozhnya-karta.html>

5. Poriadok rozroblennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku Ukrainy i planu zakhodiv z yii realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu realizatsii zaznachenykh Stratehii i planu zakhodiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04 serpnia 2023 roku № 817. URL:<https://mtu.gov.ua/news/35001.html>

6. Mizhnarodne i mizhmunitsypalne spivrobotnytstvo hromad URL:<https://decentralization.ua/news/16923>.

7. Estoniia vydiliatyme Ukraini shchoroku po €14 mln na rozvytok URL:<https://suspilne.media/664924-estonia-vidilatiime-ukraini-soroku-po-14-mln-na-rozvitok/>

8. Estoniia. Hromady partnery URL:<https://decentralization.ua/countries/61>

9. Zakon pro administratyvnu reformu URL:<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514072016004/consolide>.

10. Yak administratyvna reforma v Estonii pidsyliuie mistseve samovriaduvannia URL:<https://decentralization.ua/news/13820>

11. Akt pro orhanizatsiiu mistsevoho samovriaduvannia URL:
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide>.

12. Zakon pro sotsialne zabezpechennia vid 09.12.2015 RT I, 30.12.2015 URL: <http://surl.li/qghzn>

13. Sotsiaalkindlustusamet URL:
<https://kriis.ee/ru/novosti/31-samoupravlenie-uzhezaklyuchilo-administrativnyy-dogovor-o-pokrytii-raskhodov-na-arendu>

14. Stratehiia «Estoniia 2035» URL:
<https://valitsus.ee/media/4144/download>

Rudenko M.V. Particularities of decentralisation in the republic of Estonia - experience for Ukraine – Article.

The paper presents a comparative analysis of certain aspects of the decentralization reform in the

Republic of Estonia and in Ukraine, in particular, the peculiarities of reforming the administrative-territorial structure of Estonia; the competence of self-governments to provide electronic services to the population, including social services; the history and principles of e-Government and digitalization in Estonia; the formation and improvement of the functions and tasks of local self-government bodies in the context of decentralization; the specifics of the negotiation process between the Association of Municipalities and the Association of Ukrainian Municipalities. Decentralisation of functions between the central government and local governments is based on an established system of administrative and territorial structure, transparent and sustainable financing policy, and a defined institutional status and competence of local governments. An important component of decentralisation is the ability of territorial communities to make decisions on local issues and monitor their implementation. Successful decentralisation implies the effective ability of local governments to exercise their powers to provide a range of public services, including social welfare and protection, which are always of great relevance to community residents. The study of the experience of other EU countries in decentralising power, the competence of local governments, and building interactions between centralised and decentralised actors is important for Ukraine. The purpose of the study is to formulate a scientific basis for the directions of the local self-government reform in Ukraine in accordance with European principles and standards by comparing the positions of government officials, academics and civil society institutions on this issue, taking into account the experience of individual EU countries. .

Keywords: decentralisation, local self-government, e-government, e-services, social services, municipalities, intergovernmental cooperation

Авторська довідка:

Руденко Микола Васильович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права СНУ ім. В. Даля. <https://orcid.org/0000-0002-8461-7627>

Стаття надійшла до редакції 20 березня 2024р.