


Г л а в а 4



Местное
самоуправление
в Литве

Арунас Бекста
и
Алгирдас Петкевичус

Местное самоуправление в Литве

Содержание

1.	Обзор реформы местного самоуправления	195
2.	Законодательная и конституционная основа	197
2.1	Законодательная основа местного самоуправления	198
2.2	Статус районов	199
2.3	Статус столицы	200
2.4	Законодательная основа самоуправления округа	201
2.5	Отношения между государственной администрацией и местным самоуправлением	202
3.	Местная политика и принятие решений	204
3.1	Система местных выборов	204
3.2	Формы прямой демократии	206
3.3	Распределение полномочий между органами власти разных уровней	207
3.4	Внутренняя структура процесса принятия решений местным органом власти	208
3.5	Участие общественности в принятии решений	215
3.6	Этнические вопросы, многонациональные органы власти	216
3.7	Ассоциации местных органов власти и международные связи	217
4.	Органы местного управления, предоставление услуг	219
4.1	Структура и деятельность органов местного управления	219
4.2	Контроль, аудит и надзор за местными органами власти	221
4.3	Оказание услуг на местах	223
5.	Местное финансирование, экономическое развитие	225
5.1	Доходы местных органов власти	225
5.2	Расходы местных органов власти	227

5.3	Местные налоги	230
5.4	Муниципальные займы	231
5.5	Местное экономическое развитие	231
6.	Последующие этапы переходного процесса	232
	Последние публикации о местных органах власти в Литве	234
	Список организаций, где можно получить информацию о местных органах власти в Литве	235
	Примечания	236
	Приложение 4.1: Основные показатели	238
	Приложение 4.2: Население, поселки и административные единицы	240
	Приложение 4.3: Основные законы о государственном управлении и местных органах власти	242
	Приложение 4.4: Обязанности управления	244

Местное самоуправление в Литве

Арунас Бекста и Алгирдас Петкевичус¹

1. Обзор реформы местного самоуправления

Процесс формирования местных органов власти и усовершенствования территориально-административной организации начался в Литве накануне восстановления независимости. 12 февраля 1990 года² Верховный Совет Литовской Советской Социалистической Республики принял закон «О создании местных органов самоуправления», в соответствии с которым прежняя модель была изменена, и вместо нее была предложена новая структура местного самоуправления.

Закон определял местное самоуправление как «независимую деятельность жителей территориально-административных единиц и подотчетных им институтов местного самоуправления, направленную на принятие и выполнение решений по внутренним вопросам». При этом определялись следующие принципы местного самоуправления: (1) прямое участие граждан в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений по вопросам местного самоуправления; (2) верховенство представительных органов над другими местными органами власти; (3) отчетность местных органов власти и официальных представителей перед населением; (4) экономическая независимость; (5) открытость и реагирование на мнение общественности; (6) социальная справедливость; (7) гарантия законности; и (8) в работе местных органов власти предпочтение отдается контрактным отношениям.

Были установлены два уровня власти: подразделения нижнего уровня (районные центры, поселки городского типа, поселения), а также подразделения верхнего уровня (области и крупные города). Такая система с самого начала подвергалась критике, поскольку основывалась на принципах территориального деления, существовавших еще в советское время. Этот и другие законы были разработаны и приняты центральным правительством, поэтому трудно было избежать субъективного подхода, особенно ввиду недостаточного опыта и отсутствия демократических традиций в стране. Стасис Кропас, эксперт по вопросам местного самоуправления, указал на следующие недостатки этого периода: (1) отсутствие согласованной системы региональных и местных органов власти; (2) нечеткое определение функций центральных и местных органов власти; (3) отсутствие реальной экономическо-финансовой базы для деятельности местных органов власти; (4) несовершенная система внутреннего администрирования в местных органах власти; (5) недостаточная четкость стратегии развития местных органов власти; и (6) отсутствие определения круга прав и обязанностей служащих местных органов власти.³

В первую очередь, в законе была определена внутренняя структура и направление деятельности местного органа власти, но принципы административно-территориального деления не были упомянуты. При крайней формальности содержания закона, два уровня местных органов власти существовали еще до его появления; таким образом, законом вводились лишь мелкие и незначительные поправки. Вследствие этого, с начала 1991 года шли дискуссии о возможности пересмотра административно-территориального деления страны и о необходимости реформы местного самоуправления. Одной из самых влиятельных групп, занимавшихся разработкой стратегии реформы и разработкой соответствующего законодательства, была группа профессора Вайтниекунаса, работавшая с 1991 года, и официально утвержденная правительством в 1993 году. Первоочередные задачи, определенные этой группой, включали: (1) четкое разграничение полномочий центральной исполнительной власти и местных органов власти; (2) создание территориальных административных единиц, работающих с населением; (3) создание иерархической системы территориальных административных единиц, способствующих эффективному управлению страной и оптимизации социальных расходов; (4) создание благоприятных условий для регионального государственного управления и совершенствование национального управления; и (5) объединение всех территорий, городов, сел, национальных парков, заповедников и курортов в единую эффективно функционирующую систему.⁴

Рассмотрев множество предложений, в ноябре 1993 года Комитет *Сейма* (парламента) по вопросам реформы государственного управления и местных органов власти предложил проект закона о территориальных административных единицах и их границах, в котором было предложено создать десять округов и пятьдесят местных органов власти. 20 декабря 1993 года литовское правительство одобрило и подало на рассмотрение Сейма проект, содержащий концепцию создания десяти округов и пятидесяти пяти местных органов власти.⁵ Закон был принят в 1995 году, заменив старую систему двух уровней и пяти категорий 581 административной единицы на систему двух уровней и двух категорий 66 административных единиц. Таким образом, структура, ныне действующая в Литве, (см. диаграмму 4.1) включает:

- административные единицы высшего уровня, или округа (*apskritis*), деятельность которых регламентируется и контролируется центральным правительством;
- административные единицы низшего уровня; в зависимости от типа населенного пункта единица считается сельской (их сорок четыре) или городской (двенадцать), хотя между их полномочиями нет существенных различий;
- около пятисот районов, которые не имеют статуса территориальных административных единиц (до реформы эти общины имели права местных органов власти).

Фактически, был создан прецедент поверхностного, постепенного подхода к проведению территориально-административной реформы; единственной инициативой, которая была реализована до конца, была отмена первого уровня государственной власти (райцентры, поселки городского типа и местечки). Такой подход объяснялся множеством обстоятельств. Во-первых, правительство, вероятно, не очень хотело разрушать существующую

административную структуру, или просто не имело достаточно денег или четкой стратегии. Во-вторых, правящая партия – Литовская демократическая рабочая партия – имела в то время большинство парламентских голосов, и не желала разрушать успешно функционировавшую территориальную структуру партийных комитетов. Не смотря ни на что, этот шаг рассматривался не как конечная цель, а скорее как первый шаг на пути к реформе. О следующих мероприятиях в рамках реформирования речь пойдет в разделе 6.

Рисунок 4.1
Административная система Литвы

Уровень государства	Правительство	
Уровень 2: Административные единицы высшего уровня (подчиняются государственной администрации)	10 округов	
Уровень 1: Административные единицы самоуправления	44 сельских местных органов власти	12 городских местных органов власти
Суб-муниципальный уровень: Территориальные единицы (подчиняются органам самоуправления)	Районы	

2. Законодательная и конституционная основа

В настоящее время деятельность местных и окружных органов власти регулируется законами, самым важным из которых является закон «О местном самоуправлении» (принят 7 июля 1994 года и с тех пор претерпел 11 изменений), закон «О статусе члена совета местного органа власти» (принят 7 февраля 1995 года), закон «О территориальных административных единицах и их границах» (принят 19 июля 1995 года, в него дважды вносились поправки), закон «Об управлении округом» (принят 15 декабря 1994 года, поправки вносились восемь раз), закон «О временном прямом управлении в городских и сельских органах власти» (принят 28 марта 1995 года, поправки внесены два раза).

2.1 Законодательная основа местного самоуправления

Развитие и деятельность местных органов власти законодательно регулируются Конституцией Республики Литва и законом «О местном самоуправлении». Статья 10 Конституции посвящена деятельности местных органов власти. Она предоставляет административным единицам право прямого и независимого управления в рамках их компетенции, осуществляемое через советы местных органов власти. Члены советов местных органов власти избираются на трехлетний срок на основе всеобщего, равного, прямого волеизъявления путем тайного голосования жителей соответствующих административных единиц, являющихся гражданами Республики Литва. Закон устанавливает процедуру организации и деятельности институтов самоуправления, а советы местных органов управления имеют право формировать исполнительные органы для прямого осуществления законов и постановлений правительства и совета местных органов власти.

Конституция дает местным органам власти право разрабатывать и одобрять проекты собственных бюджетов, устанавливать размеры местных сборов, а также взимать налоги и сборы. Местные органы власти должны также иметь стабильную финансовую базу. В соответствии с законом «О методологии определения бюджетных доходов местных органов власти» (принятом 2 июля 1997 года, поправка внесена 2 декабря 1997 года), налоги на доходы физических лиц направляются в бюджеты местных органов власти после обязательного отчисления на социальное страхование в соответствии с законом «О социальном страховании» (подробнее вопросы местных бюджетах обсуждаются в Разделе 5).

Закон «О местном самоуправлении» регулирует принципы и функции местных органов власти в Литве. Местное самоуправление определяется как права и полномочия институтов, избранных жителями административных единиц территории Республики Литва, свободно и независимо регулировать и решать вопросы, связанные с общественной деятельностью, и обеспечивать потребности местного населения в соответствии с нормами конституции и закона.

В соответствии с законом, принципами самоуправления являются:

- координация интересов муниципалитета и государства;
- прямое участие граждан в проведении выборов в муниципальные советы, опросов, открытых собраний и подаче петиций;
- отчетность институтов самоуправления и их сотрудников перед жителями;
- открытость и внимание к мнению общественности;
- законность и социальная справедливость;
- экономическая независимость.

Согласно закону, компетенция органов самоуправления является автономной и делегируется государством. Органы самоуправления имеют право свободы действий, инициатив и принятия решений. Вопросы, которые не входят в компетенцию государственных

органов, и имеют влияние на население административной единицы, решаются местными органами власти. Функции государства делегируются местным органам власти согласно этому и другим законам; государственные органы власти осуществляют надзор и контроль за органами самоуправления, которые выполняют функции, делегируемые государством только в случаях, предусмотренных законом.

Закон содержит перечень независимых полномочий совета и самого местного органа власти. Полномочия, делегированные государством, включают: регистрацию граждан; регистрацию муниципальных, государственных и частных предприятий и общественных организаций; управление государственными парками (национальными и региональными); создание муниципальной полиции, организацию охраны порядка и предупреждения пожаров; а также выполнение других функций согласно закону.

В соответствии с законом о местном самоуправлении, отношения между советами местных органов власти, исполнительными органами местного самоуправления и государственными органами регулируется Конституцией и законодательством. Решения совета или правления местного органа власти а также распоряжения мэра являются обязательными для всех предприятий, агентств, организаций, официальных лиц и жителей под юрисдикцией местного органа власти.

2.2 Статус районов

В соответствии с законом «О местном самоуправлении», совет местного органа власти имеет полномочия относительно раздела территории на районы и определения их границ. Кроме того, этот закон вменяет в обязанность мэру назначение и увольнение исполнительных директоров районов, а также утверждение устава, в соответствии с которым они осуществляют свою деятельность. Исполнительные директора занимаются: выдачей жителям сертификатов относительно их социального статуса, содержанием кладбищ, организацией сбора местных платежей, обнародованием решений совета местного органа власти и мэра в данном районе и контролем за их выполнением, регистрацией рождений и смертей в сельской местности, выдачей разрешений на проведение похорон и выполнением нотариальных функций. На практике, администрации районов также предоставляют жителям консультации, выдают лицензии и другие важные документы, поддерживают чистоту улиц и контролируют состояние окружающей среды. Так как обязанности исполнительного директора утверждаются местным мэром, в разных районах его функции могут варьироваться.

Администрации районов подчас сталкиваются со значительными трудностями, даже пытаясь решить проблемы с предоставлением самых простых услуг. Часто у них просто нет необходимых ресурсов или полномочий, чтобы решить социальные проблемы. Иногда главный исполнительный директор района вынужден направлять обратившегося

к нему жителя в офис местного органа власти. Основной причиной такого положения вещей является недостаточность административной власти для предоставления более широкого круга услуг. Сейчас администрации большинства районов состоят из 4–6 административных сотрудников. Кроме того, полномочия главного исполнительного директора крайне ограничены, и жителям приходится выезжать в представительства местных властей для получения необходимых услуг.

Необходимо отметить, что центры некоторых районов значительно крупнее, чем местные органы власти, как по количеству жителей, так и по экономическому потенциалу. Это касается, например, района Электренаи, население которого составляет 18 тысяч жителей (17 тыс. в центре), превышающего по размеру город Тракай, центр местного муниципалитета. Другим примером является город Виевис, население которого составляет 11 тысяч (6 тысяч – в центре района); количество жителей в муниципальном центре Тракай почти сравнимо с населением одного только центра Виевиса.

2.3 Статус столицы

Говоря о местных органах власти, правовой статус столицы можно выделить как отдельный вопрос. Сейчас Вильнюс имеет те же права и обязанности, что и все другие местные органы власти. Тем не менее, звучат предложения о введении специального правового статуса столицы. Сейчас существуют два проекта соответствующих нормативных актов. В одном предлагается предоставить городскому совету исключительное право принимать решения об изменении границ административной территории под юрисдикцией местного органа власти; сейчас такое право есть только у Сейма. Проект закона дает местному органу власти столицы право собственности на землю в пределах его территории, включая все ресурсы, связь, парки, водоемы, культурные памятники, и т.д. В соответствии с законом, все расходы, связанные со столичным статусом Вильнюса, покрываются за счет бюджетных средств. Во втором законопроекте Сейму предлагается выделить дополнительную годовую субсидию на расходы местных органов власти Вильнюса, размер которой не должен быть меньше 5% бюджета местного органа власти. Кроме того, проект предусматривает дополнительную сумму субсидий размером не менее 2% от основного бюджета местного органа власти, которая каждый год должна направляться на финансирование государственных программ и мероприятий, проводимых в столице, на основе договоров с муниципальными властями Вильнюса.

Будущее обоих проектов кажется довольно сомнительным. Во-первых, если один муниципалитет получит такой исключительный статус, другие также будут предъявлять требования о предоставлении подобных льгот: например, Клайпеда, портовый город, тоже может попросить о введении для нее специальных условий. Конечно же, такие соображения необходимо принимать во внимание, ведь обязанности и ответственность муниципальных органов Вильнюса больше, чем у других муниципалитетов. Во-вторых, с целью гармонизи-

зации законодательства, после принятия закона о статусе столицы, возникнет необходимость внесения изменений в более, чем десяток других законов. Оппоненты законопроектов утверждают, что муниципалитет Вильнюса может добиться своих целей, порекомендовав внести изменения в другие законы вместо написания отдельного закона о столице.

Аргументы «за» отдельный закон о столице основываются на том факте, что министерства и округа Литвы (учреждения государственного уровня) осуществляют надзор за выполнением муниципальных функций, что, как правило, осуществляется многими общинами и местными органами власти; например, местным органам власти Вильнюса не принадлежат ни земля, ни здания. Существующая бюджетная система также неудовлетворительна; она финансирует множество мероприятий, деньги на которые должно выделять государство. Кроме того, в условиях уравнительной системы, при которой доходы распределяются между муниципалитетами, Вильнюс получает меньшую часть налогов, собираемых городом. Закон о столице может помочь в создании налоговой основы для финансирования городского бюджета.

Посредством данного закона город Вильнюс стремится достигнуть пяти важных целей:

- прямые выборы мэра столицы;
- получение местным органом власти права собственности на имущество города;
- передача местному органу власти столицы права собственности на государственное имущество, за исключением зданий, используемых государственной администрацией;
- создание системы фиксированного налогообложения (хотя бы частично) с целью пополнения бюджета города;
- подчинение городской полиции местным органам власти.⁶

Существует мнение о том, что местные органы власти Вильнюса должны выполнять функции и местного органа власти и администрации округа. Впрочем, сейчас еще непонятно, будет ли принят отдельный закон о столице.

2.4 Законодательная основа самоуправления округа

В отношении второго, окружного, уровня Конституцией установлено, что правительство организует верхний уровень административных единиц в соответствии с процедурами закона. Кроме того, представители назначаются правительством с целью контроля за соблюдением конституции и закона, а также, в отдельных случаях, Сейм может вводить прямое управление на территории местного органа власти.

Правовой статус администрации округа определяется в законе «Об управлении округом». В соответствии с этим законом, «округ является высшим административным звеном территории в Республике Литва, в котором управление осуществляется государством через губернатора округа, министерства и другие правительственные учреждения.»

Губернатор округа назначается и увольняется правительством на основе предложений со стороны премьер-министра. Государственный бюджет является первичным источником дохода округа. Кроме того, в законе четко указывается, что администрация округа является частью государственной администрации, и что границы округов утверждаются или изменяются Сеймом на основе предложений со стороны правительства. Таким образом, можно отметить, что администрации округов являются территориальными представителями литовского правительства.

В соответствии с законом, губернатор округа отвечает за: (1) проведение государственной политики в сферах социального обслуживания, образования, культуры, общественного здравоохранения, территориального планирования, содержания памятников, использования земли, сельского хозяйства и защиты окружающей среды; (2) согласование деятельности отделов министерств и других государственных учреждений на территории данного округа, а также исполнительных учреждений местных органов власти в ходе проведения региональных программ; (3) определение приоритетов и разработку программ развития округа.

2.5 Отношения между государственной администрацией и местным самоуправлением

Часто интересы центральных, региональных и местных властей расходятся. Большинство конфликтов возникает из-за распределения полномочий и доходов. Многие зависят от того, какая политическая партия занимает лидирующие позиции на центральном и местном уровнях. С 1992 по 1996 гг. Демократическая рабочая партия Литвы была ведущей политической силой в Сейме, в то время, как оппозиция держала под контролем большинство советов в местных органах власти. В результате, местные органы власти возражали против передачи функций администрациям округов. Впрочем, позже такие конфликты были исчерпаны, когда одни и те же политические партии начали контролировать центральный и местный уровни. Эта же проблема существует и в отношении передачи администрациям округов функций центральных правительственных министерств. Кроме того, в некоторых землячествах и административный персонал и жители стремятся получить большую независимость от администрации местных органов власти.

Необходимо также определиться с правовыми аспектами отношений между местными органами власти и различными ветвями государственной администрации: парламентом, президентом, правительством и администрацией округа.

Сеймом был создан Комитет по вопросам реформы государственного управления и местных органов власти в целях: (1) подготовки и обсуждения законопроектов и других нормативных актов, регулирующих реформу государственного управления, территориальное административное деление, а также организацию работы в местных органах власти; (2) подготовки предложений относительно территориальной административной

реформы; (3) подача предложений относительно увольнения и избрания членов советов местных органов власти; (4) разрешение проблем, связанных с экономической, социальной и организационной деятельностью; (5) статистическая поддержка местных органов власти; а также (6) осуществление парламентского контроля за структурами местных органов власти.

Другие государственные парламентские структуры также принимают участие в деятельности местных органов власти. Одним из них является Бюджетно-финансовый комитет, в котором обсуждаются предложения о структуре бюджетов местных органов власти. По решению Сейма возможно временное введение прямого управления на территории местного органа власти до окончания текущего срока полномочий местного органа. После введения прямого правления, муниципальный совет и его исполнительные учреждения теряют свои полномочия. На омбудсмана Сейма возлагаются полномочия по расследованию жалоб граждан относительно злоупотреблений служебным положением чиновниками местных органов власти или излишней бюрократизации. Государственное управление контроля, также подчиняющееся Сейму, следит за законностью и правильностью использования государственного имущества, соблюдением рамок бюджета, а также финансовой дисциплиной государственных структур. В отношении местных органов власти, Государственное управление контроля осуществляет надзор за надлежащим и эффективным использованием средств госбюджета, а также анализирует общее исполнение муниципального бюджета.

У президента есть старший советник, специально занимающийся вопросами местного органа власти. Он (она) может организовывать встречи с официальными представителями местных органов власти, во время которых они обмениваются мнениями относительно решения важных проблем. Президент также утверждает гербы местных органов власти.

Несмотря на то, что местные органы не подчиняются центральным органам власти, существует ряд вопросов, сотрудничество по которым является необходимостью. Например, вместе с местными органами власти, правительство определяет направления развития в сфере образования, культуры, здравоохранения и социальной защиты. Правительство поддерживает рабочие связи с местными органами власти по вопросам территориального планирования.

В соответствии с Положениями о правительственной деятельности от 29 декабря 1997 года, мэры или их заместители могут подавать отдельные вопросы на рассмотрение правительства. В правительственном указе, в котором содержатся поправки к этим положениям, определено, что проекты законодательных актов, связанных с деятельностью местных органов власти, должны координироваться Ассоциацией местных органов власти Литвы. Мэры или – после утверждения премьер-министром – заместители мэров должны присутствовать во время правительственных заседаний при обсуждении вопросов, связанных с их деятельностью.

Министерство по реформе государственного управления и местным органам власти Литвы, созданное в 1994 году, отвечает за государственную политику в отношении местных органов власти. Министерство сотрудничает с местными органами власти по разработке предложений относительно проектов законов и указов, относящихся к компетенции местных органов власти.

3. Местная политика и принятие решений

3.1 Система местных выборов

Поскольку округ является территориальной единицей государственного управления, выборы на этом уровне не проводятся. Автономные полномочия, права самоуправления и право формировать выборные органы есть только у муниципального органа власти. Как было указано выше, в соответствии с Конституцией Республики Литва члены совета местного органа власти избираются «на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления путем тайного голосования жителями соответствующей административной единицы, являющимися гражданами Республики Литва». Процедуры выборов подробно описаны в законе «О выборах в советы местных органов власти». Закон предусматривает проведение выборов на основе системы представительства.

С конца 1996 года выборы в местные органы власти проводятся каждые три года; до этого срок пребывания в должности советников составлял два года. Эта поправка была внесена по двум причинам. Во-первых, из-за столь короткого срока полномочий страдала эффективность работы советов и администраций местных органов власти. Во-вторых, система пропорционального представительства противоречила смешанной системе парламента, при которой семьдесят один депутат избирается на основе территориального, а семьдесят – на основе пропорционального представительства. Звучат доводы в пользу того, что на местном уровне отдельные лица лучше знакомы избирателям, чем на национальном уровне. Таким образом, преобладание мажоритарной системы было бы более последовательным для местных выборов.

Оба эти вопроса тесно связаны с политическими соображениями. В то время, когда вводился двухгодичный срок полномочий, правящая партия была заинтересована в ограничении возможностей советников местных органов власти (в которых преобладала оппозиция) чтобы осуществлять эффективное управление. Пропорциональная система совпадает с интересами крупных политических партий, которые могут использовать эту систему для нейтрализации своих конкурентов. В условиях существующей системы избиратели не голосуют за отдельных кандидатов; наоборот, выбор основан на предпочтении той или иной политической партии. Такая система имеет некоторые преимущества;

например, состав советов местных органов власти является более стабильным в условиях пропорциональной системы представительства.

Таблица 4.1

Мандаты, полученные партиями во время местных выборов в Литве в 1997 году

Партия	Количество мандатов
Отечественный союз (Консервативная партия Литвы)	493
Демократическая рабочая партия Литвы	212
Литовская христианско-демократическая партия	180
Литовская социально-демократическая партия	136
Литовский центральный союз	135
Литовская крестьянская партия	84
Избирательная акция литовских поляков	56
Литовский либеральный союз	44
Союз литовских националистов	23
Литовский гражданский альянс	20
Литовский союз бывших политических узников и депортированных лиц	20
Партия литовских женщин	14
Литовская национальная партия «Молодая Литва»	9
Демократическая партия Литвы	7
Литовский русский союз	7
Союз литовской свободы	6
Христианско-демократический союз	5
Литовская экономическая партия	5
Партия «Национальный прогресс»	3

Согласно закону, регулиющему организацию выборов, избирательные округа формируются на территории местного управления, и все граждане Литвы, имеющие право голосования и постоянно проживающие на территории местного органа власти, могут принимать участие в выборах. Закон устанавливает следующее соотношение количества членов советов, избранных в каждом электоральном округе, количеству населения:

- более 500 000 человек – 51 член совета;
- от 300 000 до 500 000 человек – 41 член совета;
- от 100 000 до 300 000 человек – 31 член совета;

- от 50 000 до 100 000 человек – 27 членов совета;
- от 20 000 до 50 000 человек – 25 членов совета;
- менее 20 000 человек – 21 член совета.

Кроме того, согласно закону, лица, достигшие 18 лет, получают право голосовать, а лица, достигшие 21 года – быть выдвинутыми в качестве кандидатов. Объявление о проведении выборов делается Сеймом не позже, чем за пять месяцев до окончания срока полномочий членов местного совета, а сами выборы должны проводиться не раньше, чем два месяца до, и не позже, чем один месяц после окончания полномочий данного органа власти. Для проведения выборов и контроля за их ходом формируются Верховная избирательная комиссия, районные избирательные комиссии и местные избирательные комиссии.

Кандидат может быть зарегистрирован только той политической организацией, которая в свою очередь зарегистрирована в соответствии с законом «О политических партиях и политических организациях». Список кандидатов в порядке предпочтения должен быть подан не позже, чем за 65 дней до проведения выборов. В него должны входить не меньше пяти кандидатов и не больше общего количества мест в совете плюс пять. Избирательный порог составляет 4% для политических партий и 6% для партийных коалиций.

3.2 Формы прямой демократии

Конституция и законы не регулируют проведения местных и региональных референдумов. Местные органы власти могут организовывать проведение опросов относительно решений, принимаемых местными органами власти, слияния местных органов власти и других вопросов. Выводы, сделанные на основе таких опросов, имеют только консультативный характер.

Хотя в целом жители не проявляют большого интереса к муниципальным делам, иногда местные опросы привлекают существенное внимание. Это в особенности касается предстоящей территориально-административной реформы. Хотя значимость этих опросов и не стоит преувеличивать, они являются важным фактором для поддержки тесного сотрудничества между местными органами власти и жителями.

В отдельных случаях закон требует обязательного проведения консультаций с жителями. Например, закон «О территориально-административных единицах и их границах» указывает на то, что названия местностей могут быть изменены правительством по предложению совета местного органа самоуправления на основе мнения жителей. Такое требование содержится также в законе «О территориальном планировании», который указывает на то, что общественность должна проводить обсуждения документов, относящихся к территориальному планированию. В таких случаях организаторам подобных проектов поручается созыв открытых собраний с целью обсуждения предложений.

3.3 Распределение полномочий между органами власти разных уровней

Существуют два типа структур системы управления Литвы: центральный и местный. Центральными институтами являются министерства, департаменты и инспекции, подчиняющиеся правительству. Некоторые имеют органы, которые им подчиняются, некоторые – региональные подразделения (Министерство труда и социального обеспечения, Министерство обороны, Министерство окружающей среды, Управление защиты культурного наследия), хотя они часто не совпадают с географическими границами, и некоторые имеют местные подразделения (например, Государственная налоговая инспекция).

В 1995 году законом «О территориальных административных единицах Республики Литва и их границах», а также законом «Об управлении округом» устанавливаются высшие административные единицы – округа, надзор за деятельностью которых производит центральное правительство. Округа не имеют прямого влияния на решения муниципалитетов; их главное предназначение – нести в массы информацию о решениях правительства. Сначала говорилось о намерении передать округам некоторые функции министерств, но на практике передача большинства функций муниципалитетов округам привела к ухудшению отношений между первым и вторым уровнями управления.

Соответствующие законы подробно описывают функции, которые должны выполняться каждым из уровней власти. Перечень функций местных органов власти содержится в законе «О местном самоуправлении», а функций окружных администраций – в законе «Об управлении округом». Во многих других законах указываются конкретные задания, делегированные каждому уровню власти.

В реальности, распределение власти не совпадает полностью с правовыми нормами. Например, сейчас администрации округов контролируют сельское хозяйство, здравоохранение, уход за детьми и престарелыми, региональные подразделения охраны гражданского порядка, инспекции по образованию и управлению чрезвычайными ситуациями; но другие сферы ответственности, например, культурное наследие, транспорт и общеобразовательные учебные заведения, еще не делегированы. Правительственные министерства открыто демонстрируют свое нежелание уступать свои полномочия в этих областях. Это создает серьезную проблему для администраций округов, так как в большинстве случаев они уже имеют структуры, приспособленные для выполнения этих функций.

Предметами самых острых разногласий между местными органами власти и администрациями округов являются образование и здравоохранение. Местные органы власти заявляют также о том, что они должны контролировать строительные инспекции и земельные управления. Таким образом, возникают ситуации, когда решения принимаются на том уровне местных властей, который не имеет для этого законных полномочий.

Такие ситуации разрешаются нелегко потому, что орган власти, который реально (но не по закону) контролирует определенную сферу деятельности, часто обладает достаточным влиянием для отсрочки передачи функций. Закон «Об управлении округом» и закон «О применении норм закона об управлении округом» претерпел изменения несколько раз для того, чтобы изменить либо спектр функций администраций округов либо график передачи этих функций администрациям округов другими уровнями власти.

Поскольку выборы в местный совет основаны на пропорциональной системе представительства, управляющие органы политических партий имеют огромное влияние. Это привело к противоречивым результатам: с одной стороны, местные политики, являющиеся членами правящих партий Сейма, имеют лучший доступ к правительству, хотя их независимость в принятии решений часто ограничивается; с другой – местные политики, которые не являются членами правящих партий в парламенте, не имеют доступа к рычагам власти, от чего страдают местные органы власти, которые их представляют, хотя они имеют возможность принимать решения более независимо. Это не означает, что их политические партии не имеют на них влияния; в данном случае оно проявляется не так сильно.

3.4 Внутренняя структура процесса принятия решений местным органом власти

На местном уровне власти главным совещательным органом является совет. Советы координируют деятельность других подразделений местных органов власти; предоставляют консультации по экономическим и культурным вопросам; контролируют рациональное использование природных ресурсов; гарантируют соблюдение законов и выполнение решений правительства; поддерживают гражданский порядок и защищают права и законные интересы граждан. Функции совета состоят в том, чтобы:

- утверждать уставы совета;
- избирать и увольнять мэра и его заместителя;
- формировать комитеты, правление, административные и иные комиссии; вносить изменения в их состав; утверждать кандидатуры председателей комитетов и комиссий, предложенные мэром; утверждать положения относительно полномочий мэра, правления и других официальных лиц;
- определять структуры, назначать должностные лица и персонал, а также размер заработной платы администрации;
- аннулировать полномочия членов совета до истечения срока их полномочий в случаях и в соответствии с процедурами закона о статусе членов совета местных органов управления;
- утверждать муниципальный бюджет, распоряжаться им и отчитываться о его выполнении;
- одобрять процедуры приобретения и использования внебюджетных фондов и ресурсов и отчитываться относительно их использования;

- определять размеры выплат, цен и тарифов за услуги, предоставляемые жителям муниципальными коммунальными службами;
- утверждать бюджетные ассигнования учреждениям и организациям, финансируемым из муниципальных бюджетов, использовать банковские кредиты, брать и давать займы в соответствии с процедурами, предусмотренными законом, определять условия использования банковских кредитов исполнительными учреждениями местных органов власти, а также получения или предоставления займов;
- принимать решения относительно установления, реорганизации и ликвидации институтов, служб и организаций, деятельность которых поддерживается из муниципальных бюджетов;
- устанавливать размер платы, взимаемой за продажу земли или использования оборудования муниципалитета, аппаратуры и природных ресурсов;
- утверждать генеральный план развития территории и вносить в него поправки, а также генеральные схемы развития и строительства городов и поселков;
- утверждать правила охраны природных запасов, поддержания порядка и соблюдения санитарных условий в городах и поселках, а также правила торговли в местах торговли;
- разрабатывать процедуру утверждения контрактов между местными органами власти и предприятиями, институтами, и организациями, а также между местными органами власти и зарубежными предприятиями;
- принимать решения о вступлении в советы местных органов власти и международные организации самоуправления;
- рассматривать вопросы, поднятые мэром, правлением, другими органами, созданными советом, советниками, должностными лицами администрации, начальниками муниципальных предприятий и организаций, а также принимать решения по этим вопросам;
- по собственной инициативе или по предложению или требованию представителей правительства, или других учреждений, аннулировать или отводить решения и распоряжения совета, мэра, правления, других структур самоуправления, которые противоречат закону или решениям правительства или совета;
- одобрять гербы муниципалитета, подавать предложения относительно утверждения герба местного органа власти;
- принимать решения относительно разделения территорий на районы и устанавливать их границы, а также подавать предложения по изменению территориальных границ местного органа власти.

Совет работает в соответствии с рабочим планом, который подается мэром после сбора предложений от комитетов, комиссий, политических фракций, правлений и членов совета. Рабочий план содержит расписание заседаний совета, вопросов к обсуждению, встреч с жителями и так далее.

В соответствии с законом о самоуправлении, совет может формировать комитеты, комиссии и другие органы. Совет осуществляет свои полномочия, обсуждая и решая

разные вопросы во время своих заседаний, а также заседаний, проводящихся сформированными им структурами.

В разных органах местного управления количество комитетов и комиссий меняется и определяется советом, но, как правило, в них существует от трех до семи комитетов. Например, в местном городском совете Вильнюса существуют семь комитетов; в Каунасе – семь; в Таураге – четыре; в Алитусе – четыре; в Силюте – три.

Общей структуры комитетов совета не существует; каждый комитет устанавливает собственную структуру. Например, совет Юрбаркаса состоит из 25 членов, которые образуют четыре комитета: экономики и финансов; сельского хозяйства и бизнеса; экологии, здоровья и социального обеспечения; а также образования, культуры и спорта. Совет Вильнюса, состоящий из 51 члена, образует 7 комитетов (см. диаграмму 4.2)

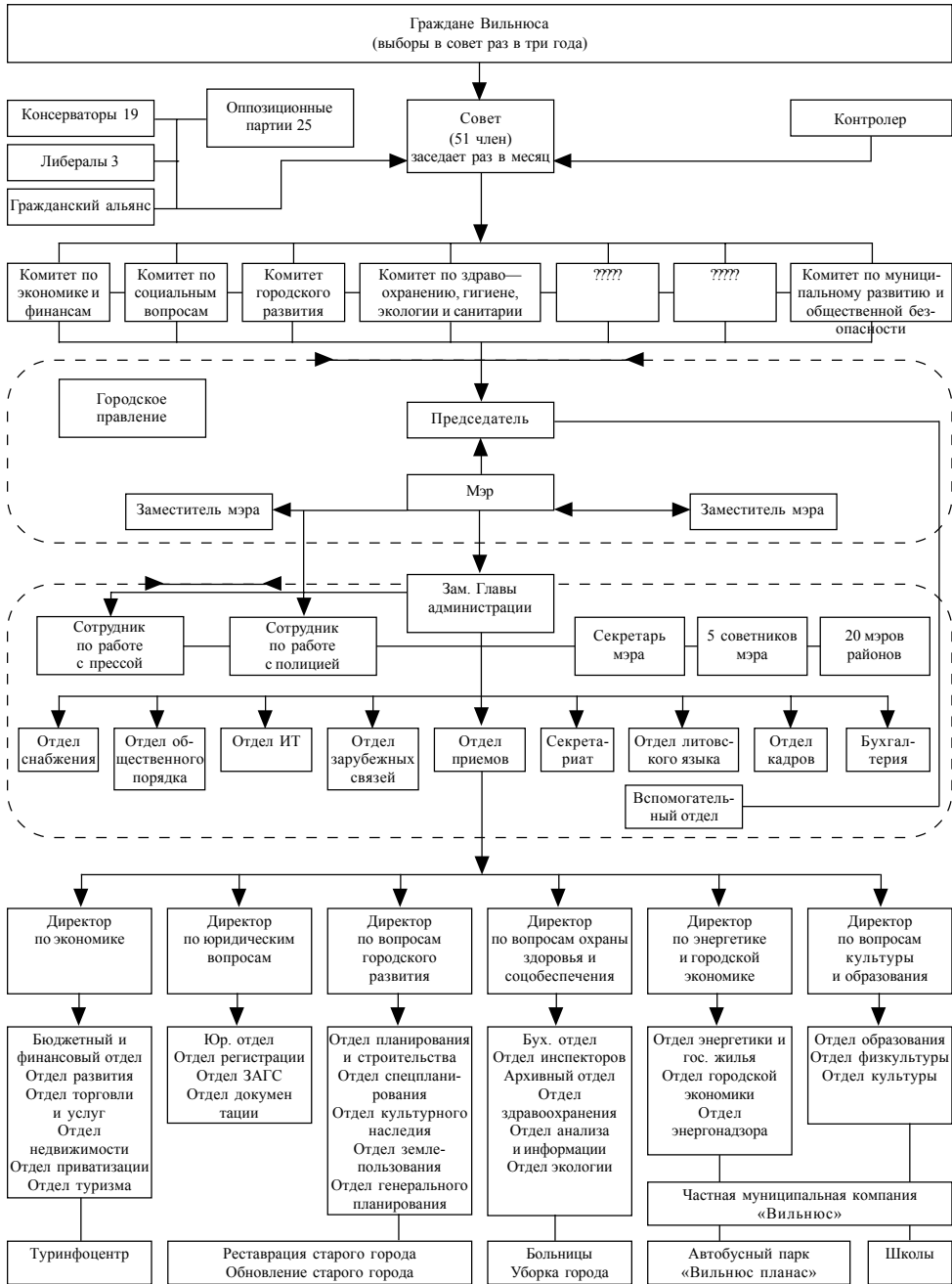
Комитеты производят предварительный анализ вопросов, готовят и подают предложения совету, мэру или правлению, а также следят за выполнением законов и решений, принятых советами, мэром и правлением. Они разрабатывают проекты решений заседаний совета, обсуждают и подают предложения, рассматривают кандидатуры, предложенные на исполнительные посты структур, сформированных советом, осуждают проекты бюджетов местных органов власти, а также рассматривают предложения и жалобы жителей и общественных организаций. Комитеты могут подавать рекомендации административным единицам и местным правительственным агентствам и службам после предварительных консультаций с мэром или правлением. Главы местных государственных администраций и служб должны посещать заседания комитетов, на которые их приглашают.

Практически, комитеты обсуждают все вопросы, которые рассматриваются советом. После утверждения проекта решения соответствующим комитетом, этот вопрос рассматривается другими комитетами, после чего их решение в письменном виде обсуждается советом в полном составе. По наблюдениям авторов этого обзора, члены комитетов часто выступают не как представители своих политических партий, а скорее как специалисты, имеющие опыт в определенных сферах, что демонстрирует недостаточную политическую сознательность. Политические партии вступают в игру только в случае возникновения крупных разногласий относительно решений комитета.

Решения советов принимаются большинством голосов всех членов, которые принимают участие в заседании. В случае равенства голосов, исход голосования определяется голосом мэра.

Совет может формировать комиссии с целью разрешения важных вопросов и разработки рекомендаций. Совет определяет цель, продолжительность, задания, а также количество членов таких комиссий. Некоторые комиссии являются обязательными (например, административная комиссия), а другие могут быть организованы советом только в случае необходимости.

Рисунок 4.2
Структура местных органов управления Вильнюса



Политическим главой местного органа власти является мэр. В соответствии с законом «О местном самоуправлении» совет избирает мэра, а также, по рекомендации мэра, заместителя мэра, на срок полномочий самого совета. Мэр и его заместитель избираются путем тайного голосования членами совета простым большинством общего количества членов.

Мэр и заместители мэра отвечают за осуществление полномочий, делегированных им государством. Мэр определяет повестку дня заседаний совета, а также проводит их в качестве председателя; координирует деятельность комитетов и комиссий совета; подписывает решения совета и протокол его собраний. Мэр контролирует выполнение решений совета.

Уставы, одобренные советом, регулируют работу мэра. Осуществляя свои полномочия, мэр:

- представляет или уполномочивает других лиц на представление совета и правления в суде, в отношениях с другими местными органами власти, а также в государственных, иностранных организациях, а также институтах самоуправления;
- предлагает кандидатуры на посты заместителя мэра, председателя комитетов и комиссий, а также других председателей органов, сформированных советом;
- назначает и увольняет администратора и главного исполнительного директора, а также утверждает положения, которые регулируют деятельность главного исполнительного директора;
- разрабатывает и представляет для утверждения советом контракты и договоры с предприятиями, учреждениями и организациями, которые функционируют на территории местного органа власти, с зарубежными предприятиями, а также другими местными органами власти;
- организует общее образование и обучение детей и молодежи; осуществляет надзор за пропагандой общей и этнической культуры; организует предоставление первой медицинской помощи, профилактику заболеваний и уход за больными, инвалидами и престарелыми; обеспечивает соблюдение норм гигиены и защиты окружающей среды; а также разрабатывает планы отдыха и туризма для жителей;
- занимается устройством благотворительных мероприятий и распределением денег и пожертвований в соответствии с процедурой, установленной советом.

Осуществляя эти и иные полномочия, мэр может издавать предписания.

Роль мэра в самом деле является значительной. Кроме своих обязанностей в совете, мэр выполняет функции председателя правления. В тех случаях, когда совет не формирует правление, его функции выполняются мэром. Таким образом, мэр является как законодательным, так и исполнительным главой местного органа власти.

Закон «О местном самоуправлении» гласит, что в случае, если мэр или его заместитель не смогут выполнять или не выполняют надлежащим образом обязанности, делегированные ему государством, представитель правительства информирует об этом совет,

предупреждает этих должностных лиц и устанавливает срок исправления недостатков. Если на протяжении установленного периода недостатки не исправлены, представитель правительства подает совету директиву с просьбой освободить это лицо от занимаемой должности. Просьба представителя должна быть рассмотрена на заседании совета на протяжении двух недель. Если совет не освобождает должностное лицо, то представитель может обратиться в Сейм с просьбой ввести прямое правление. Полномочия мэра или его заместителя могут также быть прекращены:

- если остается в силе распоряжение суда о преступлениях, ими совершенных;
- в случае отказа подать в отставку с другой занимаемой ими работы или должности;
- в случае временного введения режима прямого управления на территории местного органа власти .

В соответствии с законом «О местном самоуправлении», совет может принять решение о формировании объединенной исполнительной структуры – правления – из числа членов совета. В случае формирования правления, мэр и его заместитель входят в число его членов *ex officio*; мэр предлагает кандидатуры членов правления, которые утверждаются советом.

Мэр разрабатывает проект повестки дня заседания правления. Она может быть заменена или исправлена решением совета по рекомендации членов правления, контролеров или представителей правительства. Решения правления относительно автономных полномочий совета должны быть завизированы мэром. Мэр имеет право игнорировать решения правления, касающиеся функций, делегированных государством, если эти решения противоречат закону. Если мэр игнорирует решение правления, одновременно нарушая права граждан или организаций, вопрос может быть обжалован в суде.

Уставы, утвержденные советом, регулируют сферу компетенции правления. Если правление не создается, мэр осуществляет полномочия правления. В соответствии с законом о местном самоуправлении, если совет формирует правление, последнее осуществляет следующие виды деятельности:

- устанавливает цены и тарифы на коммунальные услуги муниципалитетов на основе рекомендаций совета;
- распределяет дополнительные муниципальные бюджетные фонды и другие ресурсы на основе рекомендаций совета;
- организует анализ развития соответствующей территории, готовит проекты, а также внедряет долгосрочные социальные, культурные, экономические, инвестиционные, демографические и экологические программы;
- организует разработку генерального плана развития своей территории;
- контролирует строительство и ремонт сооружений, а также охрану ландшафта, архитектурных и культурных памятников;
- разрабатывает для совета рекомендации относительно создания, реорганизации и ликвидации институтов, предприятий и организаций, финансируемых из фондов муниципальных бюджетов;

- управляет муниципальным имуществом, использует и защищает его;
- составляет проекты бюджетов и отчетов для последующей подачи их совету для одобрения; формирует внебюджетные фонды в соответствии с положениями, утвержденными советом; проводит мониторинг эффективного и законного использования фондов местного органа власти;
- следит за выполнением правил, установленных советом, и устанавливает штрафы за нарушение этих правил;
- организует строительство и использование жилых зданий, составляет списки на получение государственной помощи и следит за ее использованием, сдает в аренду и продает жилые здания, принадлежащие муниципальному фонду;
- изучает и анализирует миграционные процессы; организует (вместе с территориальными биржами труда) рациональное использование труда жителей и повышение их профессиональной квалификации;
- разрабатывает и воплощает (вместе с другими государственными структурами) меры по предупреждению и первой помощи в случае бедствий, природных катастроф или эпидемий;
- созывает ежегодные собрания жителей с целью уведомить их о деятельности местного органа власти и отчитаться о деятельности совета.

В соответствии с законом «О местном самоуправлении», администрацию местного органа власти возглавляет глава, который:

- отчитывается перед мэром и выполняет директивы и распоряжения мэра;
- организует заседания совета и правления, а также исполняет необходимые документы;
- отвечает за внутренние рабочие процедуры администрации;
- издает указы в рамках своей компетенции.

Главу назначает и увольняет мэр. В случае существования правления, оно назначает и увольняет глав администрации по рекомендациям мэра.

В 1997 году были введены должности советников мэра и секретаря местного органа власти. Из-за неконкретности формулировок нормативных актов полномочия главы администрации часто пересекаются с полномочиями членов совета и секретаря, что приводит к возникновению конфликтов. Тем не менее, секретарь местного органа самоуправления считается главным советником мэра, а глава администрации принимает участие в основном в административном управлении, имея более высокий статус, так как эта должность дает исполнительные полномочия и имеет более стратегическое значение.

В настоящее время на должность главного исполнительного директора мэр назначает должностных лиц районного органа власти; увольнение с этой должности также осуществляет мэр. Член местного совета также может назначаться на должность главного исполнительного директора. Функции исполнительного директора описываются в законе «О

местном самоуправлении». В соответствии с текущей правительственной программой, эти функции будут расширены, хотя отдельные проекты еще не уточнялись. Более подробно роль исполнительного директора описывается в главе 2.2 закона «О статусе районов».

3.5 Участие общественности в принятии решений

Единственным законом, который регулирует обязательное участие общественности в принятии решений, является закон «О территориальном планировании», принятый 12 декабря 1995 года, который, вместе с подзаконными актами, которыми закон вводится в действие, разбивает процесс планирования и рассмотрения на три стадии, как это делается в западных странах.

Рисунок 4.3

Процесс территориального планирования в Литве

Этап	Процесс планирования	Процесс рассмотрения
I	Решение по разработке проекта	Информация о начале процесса планирования
II	Разработка проекта	Публичные слушания
III	Проект разработан	Рассмотрение готового проекта. Замечания и жалобы со стороны общественности.

На протяжении трех лет существования закона возникло несколько проблем. Местные органы власти положительно относятся к открытости планирования, и на практике производят все действия, необходимые для информирования общественности. Общественность, имея право на получение такой информации, и сейчас остается достаточно пассивной. Участники общественных слушаний в большинстве случаев являются заинтересованными лицами (инвесторы или специалисты); общественное мнение представлено неполно. Негосударственные организации, которые стремятся выразить интересы местного населения в Литве, все еще пребывают на ранней стадии развития. Вот некоторые из основных выявленных проблем:

- процедуры для привлечения общественности к процессу принятия решений формально были введены, но участники только начинают осознавать свою роль в новом демократическом процессе планирования;
- государственное планирование относительно использования земли еще не выведено детально в связи с появлением частной собственности на землю;
- общественность может приостановить проект, находящийся на стадии завершения, когда в этот проект вложены значительные средства; при этом механизм компенсации не определен;

- все еще существуют остатки закрытой бюрократической системы принятия решений;
- не существует норм проведения переговоров между фракциями оппозиции для того, чтобы разрешать конфликты; разногласия разрешаются подобно гражданским конфликтам или жалобам, по которым проводится официальное расследование на уровне округа и в суде.

Несмотря на эти недостатки, участие общественности в процессе принятия решений имеет важнейшее значение.

В соответствии с поправками к закону «О местном самоуправлении», вступившему в силу в декабре 1997 года, заседания совета являются открытыми для общественности. Контролер местного органа власти, глава администрации местного органа власти и члены Сейма имеют право принимать участие и, по согласию совета, выступать во время заседаний такого рода. Уставы совета устанавливают процедуры участия в проведении заседаний представителей государственных структур, предприятий, служб и организаций, а также жителей. Эксперты и представители общественности могут принимать участие в работе комитетов и комиссий в соответствии с процедурами, установленными советом.

Масштабы участия общественности в заседаниях совета и степень ее влияния проанализировать довольно трудно из-за непродолжительного срока проведения самого эксперимента.

3.6 Этнические вопросы, многонациональные органы власти

Территориальное административное разделение Литвы не вызвало значительных этнических проблем. Тем не менее, необходимо отметить, что в отдельных муниципалитетах Литвы (например, сельском местном органе власти Вильнюса а также сельском местном органе власти Салкининкай) преобладает польское национальное меньшинство. Иногда возникают проблемы относительно вопросов, по которым у местных органов власти есть автономные права, например, начальное и общее образование, а также требования свободного владения литовским языком всеми сотрудниками администраций государственных и местных властей. Хотя в республике Литва есть школы, в которых преподавание предметов ведется на других языках (в основном на русском и польском), в целом ряде случаев местные администрации предпринимали попытки закрыть действующие школы с литовским языком преподавания, ограничивая таким образом доступ литовского населения к образованию. Иногда игнорируются законы и нормативные акты, регулирующие использование литовского языка. Тем не менее, значение этих конфликтов нельзя переоценивать; как правило, взаимопонимание всегда достигается. Хотя иногда эти местные органы самоуправления ратуют за большую независимость по этническим соображениям, такие мнения высказываются, как правило, экстремистскими политическими группировками соответствующих меньшинств.

На практике, единственным вопросом, по которому существуют недоразумения, является план слияния городского муниципалитета Вильнюса с отдельными сферами компетенции его сельского местного органа власти, в котором доминирует польское меньшинство. Поскольку в городе большинство жителей – литовцы, существуют опасения, что полякам из сельских муниципалитетов придется поступиться некоторыми из своих прав. Тем не менее в целом этнические вопросы не играют критической роли в контексте территориальной административной реформы.

3.7 Ассоциации местных органов власти и международные связи

Институциональное сотрудничество между местными органами власти нашло свое выражение в Ассоциации местных органов власти Литвы (АМОВЛ), существование которой было закреплено Законом «Об основных нормах Ассоциации местных органов власти Литвы» от 28 марта 1995 года. В обязанности ассоциации входит представление общих интересов ее членов – местных органов власти – во всех государственных и правительственных структурах. В соответствии с законом, деятельность ассоциации основана на принципах добровольности ее членов а также на том, что совет каждого местного органа власти может стать членом ассоциации.

Представительство АМОВЛ основывается на следующих нормах: количество мест в конгрессе ассоциации определяется соотношением «один представитель на десять членов совета». Кроме того, местные органы власти, в которых количество жителей превышает 100000 человек, избирают одного представителя на каждую сотню тысяч жителей. Местные органы власти избирают своих представителей в конгрессе пропорционально количеству мест, полученных каждой политической партией во время выборов в местные советы.

Органами, принимающими решения в ассоциации, является конгресс, совет (состоящий из мэра и президента ассоциации), правление (состоит из президента, двух вице-президентов, мэров местных органов власти, совпадающих с центрами округов), ревизионной комиссии и администрации, возглавляемой административным директором. Правление следит за работой комитетов, организованных с целью работы по конкретным вопросам, таким, как экономика; бюджет и финансы; образование, культура, спорт; и т.д.

В законе указывается, что Ассоциация местных властей Литвы представляет местные органы власти в Сейме в отношениях с президентом и правительством, а также в международных организациях. В соответствии с последними поправками к закону «О местном самоуправлении» (от 23 января 1997 года), все проекты и законы, а также другие законодательные акты, регулирующие деятельность местных органов власти, должны координироваться АМОВЛ. Тем не менее, поднимается вопрос о достаточности административных полномочий ассоциации для того, чтобы справляться с этими вопросами и эффективно

защищать интересы местных органов власти. Помощник президента Альгирдас Астраускас отметил в своей последней публикации недостаточность профессионализма ассоциации, а также то, что ее влияние на правительство менее ощутимо, чем влияние других групп.

Существует возможность создания других ассоциаций и организаций, представляющих местные органы власти и округа, но их деятельность не предусматривается законодательством.

Местные органы власти часто объединяют усилия для решения следующих вопросов:

- строительство и инфраструктура;
- градостроительство и планирование соседних территорий;
- развития сферы обслуживания населения.

Законодательство не регулирует вопросы сотрудничества между местными органами Литвы и их партнерами в других странах, но муниципалитеты придают международному сотрудничеству огромное значение. Департаменты по международным отношениям существуют во всех крупных городах и многих районных муниципалитетах. АМОВЛ представляет интересы своих членов в общении с зарубежными органами власти и международными организациями и помогает местным властям устанавливать отношения сотрудничества с зарубежными партнерами. Целью ассоциации является выполнение норм Европейской Хартии местного самоуправления. Она работает во взаимодействии с подобными организациями в Дании и Швеции, получая финансовую поддержку от зарубежных партнеров и разнообразных международных программ, среди которых – программа для городов-побратимов ЕС, программы ECOS/Ouverture и PHARE.

Некоторые из существующих партнерских отношений были установлены еще во времена коммунистической эры, когда поощрялось сотрудничество со странами Восточной Европы и советскими республиками (16 литовских муниципалитетов подписали договоры с польскими городами). Сейчас приоритетные цели таких партнерств поменялись, главное внимание уделяется совместным проектам по социальному обеспечению, очищению воды и туризму. Международное сотрудничество между соседствующими территориями Литвы, Польши, России, Латвии и Беларуси – новое явление. Кроме того, создан еврорегион «Немунас», с последующим созданием Совета по международному сотрудничеству, объединяющего соседствующие территории Литвы, Латвии и Беларуси. Главной целью этого совета является развитие общей стратегии защиты окружающей среды и социальных услуг.

Многие литовские муниципалитеты заключают двухсторонние договоры, особенно с Польшей и Германией. Возрастает сотрудничество со странами Скандинавии. В качестве одного из примеров успешного международного сотрудничества в Литве можно привести совместный проект муниципалитетов Утены и Линдсхоппинга (Швеция) по уходу за престарелыми и инвалидами. Пасвалис был первым городом в Литве, принявшим

участие в проекте Центра по уходу за престарелыми, инициатива которого принадлежит партнерам из Дании, Швеции и Норвегии. Каунасский регион принимает участие в проекте Forest for Mercia с целью развития международной сети поддержки эффективного использования лесных ресурсов. Регион также принимает участие в проектах по туризму, например East-West Know-How вместе с Papst Erlebniswelt, Австрия; туризм в больших городах и столицах, осуществляемый в сотрудничестве с городом Потсдам-Миттельмарк, районом Дакорум и Ригой. Регион Кретинга недавно открыл центр развития бизнеса вместе с округом Борнхольм, Дания.

Были установлены новые отношения с «нетрадиционными» странами, такими, как США, Франция, Италия, Тайвань, Греция и Япония. Например, муниципалитет Зарасай подписал договор с Ди Амазен, Италия, относительно совместных программ по развитию туризма, программ обучения для сотрудников муниципалитетов а также образования и здравоохранения.

Зарубежные партнеры отбираются по принципу сходных размеров и общности интересов. Огромное внимание уделяется обмену информацией и опытом, обучению муниципальных служащих, образовательным и культурным проектам. В новых договорах, подписанных муниципалитетами Литвы и иностранными партнерами, особое внимание уделяется реформе местных органов власти, сотрудничеству в сферах финансовой политики, процессов принятия решений и государственного управления.

4. Органы местного управления, предоставление услуг

4.1 Структура и деятельность органов местного управления

Органы местного управления делятся на различные структурные подразделения, такие как департаменты, отделы, комиссии, подотделы. Кроме того, существует ряд отделов, находящихся в подчинении главы местного органа власти, включая секретариат, языковой отдел, бухгалтерию, отдел кадров, отделы информационных технологий, экономики, общественного порядка, иностранных дел и гражданской обороны. Например, в местной городской администрации Вильнюса есть шесть департаментов, которые в свою очередь делятся на отделы и подотделы. Это департаменты по экономике, энергетике и городскому хозяйству, культуре и образованию, городскому развитию, здравоохранению и социальному обеспечению и юридический департамент. Экономический департамент, например, состоит из шести отделов: приватизации, бюджета и финансов, недвижимости, экономического развития, услуг и туризма. Большинство из них делятся на подотделы. Структура подразделений в Вильнюсе подробно показана на диаграмме 4.2. В небольших муниципалитетах, таких как сельский муниципалитет Таураге, деление на департаменты отсутствует.

Среди сотрудников органов местного самоуправления есть выборные должностные лица (такие как мэр, заместитель мэра, члены комитетов и комиссий), должностные лица уровня «А» (такие как инспекторы местного самоуправления и их заместители, председатели районных органов власти и другие, в чьи обязанности входит помогать политикам в осуществлении их функций) и должностные лица уровня «Б» (по сути, большинство сотрудников местных органов власти). Кроме политиков и должностных лиц, к числу государственных служащих относятся также школьные учителя, медицинские сестры и сотрудники различных компаний, предоставляющих услуги для местных жителей.

Чиновники уровня «А» назначаются выборными должностными лицами на срок, равный сроку полномочий последних; таким образом, когда срок полномочий выборных должностных лиц прекращается, тогда же заканчивается и пребывание в должности назначенных ими чиновников. Окончание срока полномочий чиновников уровня «Б», согласно закону, происходит по-другому. Они могут быть освобождены от должности из-за недостаточного профессионализма, из-за реструктуризации соответствующего отдела или если они открыто выступают против государственной политики в средствах массовой информации или во время политических или общественных событий. На увольнение чиновника уровня «Б» могут также повлиять политические соображения. В таких случаях чиновники часто соглашаются оставить свою должность на основании взаимного соглашения с органом местного самоуправления.

В окружных администрациях выборные должностные лица отсутствуют. Окружной губернатор и заместитель окружного губернатора назначаются правительством и таким образом, являются чиновниками уровня «А». К этой категории также относятся советники губернатора и другие чиновники, назначенные окружным губернатором.

Окружной губернатор обычно освобождается от обязанностей после парламентских выборов, если меняется состав правительства. Окружные чиновники уровня «Б» могут быть освобождены от обязанностей по тем же причинам, что и чиновники местных органов власти. Фактически, после последних парламентских выборов было заменено около пятидесяти процентов чиновников уровня «Б».

Система государственной службы в настоящее время реорганизуется. Согласно проекту закона, госслужащие будут делиться на категории (профессиональные чиновники, чиновники, назначение которых основано на политическом или личном доверии, губернаторы и исполняющие обязанности госслужащих), три уровня, в зависимости от минимального уровня образования, необходимого для данной должности, и тридцать разрядов.

В административной структуре местных органов власти совет, правление и мэр имеют законодательные права. Должностные лица местных органов власти также могут принимать обязательные для выполнения решения; по закону они имеют право по согласованию с мэром назначать и отстранять от должности начальников отделов местных органов власти, их заместителей и служащих.

Главной задачей местного органа власти является реализация решений совета, мэра и правления, а также их техническое обслуживание. Структура и порядок работы подразделений местных органов власти утверждаются советом, а количество сотрудников и уровень их зарплаты утверждаются мэром или правлением. Совет, мэр и правление обязаны соблюдать законы и выполнять указы правительства.

Правление осуществляет контроль за деятельностью структурных подразделений с помощью мэра или главы администрации, а за деятельностью муниципальных предприятий и учреждений – с помощью глав соответствующих административных единиц, которые отвечают за надзор над такими предприятиями и учреждениями.

Функции подразделений местных органов власти различаются в зависимости от структуры, выбранной советом. Соответственные отделы осуществляют надзор за компаниями и учреждениями (акционерными компаниями, школами, учреждениями культуры и т.п.), которые находятся в ведении местных органов власти. Например, в городском органе самоуправления Вильнюса отдел энергетики и государственного жилья отвечает за целый ряд компаний, обеспечивающих отопление и водоснабжение; отдел городской экономики контролирует компании, предоставляющих услуги общественного транспорта и освещения улиц; отдел образования осуществляет контроль за детскими садами, начальными и средними школами, и молодежными клубами; отдел культуры руководит библиотеками, музеями, кинотеатрами и другими учреждениями культуры; отдел физкультуры и спорта отвечает за работу спортивных академий, клубов и других учреждений, занятых в этой сфере; отдел здравоохранения руководит больницами и клиниками.

Закон «О государственных и муниципальных предприятиях» регламентирует работу учреждений местных органов власти. В соответствии с этим законом, муниципальные предприятия имеют статус юридических лиц. Их ответственность ограничивается управлением их собственностью; они не отвечают по обязательствам местных органов власти. Местные органы власти по решению местного совета могут назначать этим предприятиям обязательные, конкретные задачи, фиксированные цены и тарифы, формировать их управленческие структуры и нанимать сотрудников.

4.2 Контроль, аудит и надзор за местными органами власти

В соответствии с законом «О местном самоуправлении», совет путем тайного голосования выбирает контролера на срок действия полномочий совета. Контролер должен быть гражданином Республики Литва и иметь высшее образование. Контролер осуществляет надзор за использованием бюджетных средств муниципалитета и за законностью, целесообразностью и эффективностью использования муниципальной собственности и государственной собственности, переданной в доверительное управление муниципалитету.

Для контролера основной проблемой в связи с его деятельностью является недостаток независимости от муниципального совета. Совет может уволить контролера путем голосования большинством голосов по предложению как минимум одной трети членов совета. Хотя контролер подотчетен совету, а не исполнительному директору, как правило, эта должность не считается независимой. Проведение внутреннего и внешнего аудита местных органов власти обычно поручается независимым аудиторским компаниям.

Сейму подчиняются два контрольных учреждения: омбудсмены и государственный контролер, чья деятельность регламентируется законом «Об омбудсмене Сейма» от 1 ноября 1994 года и законом «О государственном контроле» от 30 мая 1995 года. Омбудсмены рассматривают жалобы граждан относительно злоупотребления властью или засилья бюрократии, допущенных следующими должностными лицами: сотрудники центральных правительственных и административных учреждений, сотрудники советов местных органов власти и их отделов, а также лица, чья выполнение обязанностей которых может повлиять на качество работы организационных, губернаторских или административных структур. Омбудсмены могут обратиться в местные органы власти с требованием отменить, приостановить или изменить решения, противоречащие законам и нормативным актам. Они также могут потребовать применения дисциплинарного наказания должностных лиц местных органов власти, или подать в суд заявление об отмене спорного решения.

Управление государственного контроля осуществляет надзор за законностью и эффективностью использования государственной собственности, за выполнением государственного бюджета и соблюдением финансовой дисциплины государственными учреждениями. В ходе выполнения своих полномочий относительно органов местного самоуправления, Управление государственного контроля определяет, насколько целесообразно и эффективно местные органы власти используют государственные фонды, и, при необходимости, оценивает правильность исполнения муниципального бюджета, экономическую и финансовую деятельность муниципальных учреждений и предприятий.

Изначально осуществление надзора за законностью деятельности местных органов власти было возложено на представителя правительства, в соответствии с законом «О представителях правительства» от 1 июля 1993 года. Однако впоследствии эта должность была отменена. В соответствии с законом «Об изменениях и дополнениях к закону «Об управлении округом» и об отмене закона «О представителях правительства» (от 25 февраля 1997 года), эти функции были переданы управлению губернатора округа. В то же время, конституционные положения о представителях правительства не были отозваны. В результате, 14 мая 1998 года Сейм утвердил закон «Об административном надзоре за местными органами власти», который восстановил институт представителей правительства.

В соответствии с требованиями текущего законодательства, представители правительства, назначенные правительством, выполняют административный надзор за местными органами

власти. Надзорные полномочия включают в себя проверку соблюдения положений конституции и законов местными органами власти, а также выполнения ими правительственных указов. В каждый округ назначается один представитель правительства, который уполномочен осуществлять надзор за местными органами власти на территории этого округа.

Если представитель правительства приходит к выводу о том, что решение совета местного органа власти, правления или контролера, главы администрации или исполнительного органа района противоречит требованиям закона или правительственного указа, то этот представитель может потребовать от главы соответственного местного учреждения приостановить действие такого решения и провести обсуждение о его изменении или отмене. Представитель правительства может также потребовать, чтобы совет местного органа власти, правление или мэр выполнили положения закона или правительственного указа. Решения представителя правительства могут быть аннулированы судом.

Сейм, в соответствии с конституцией и законом «О временном прямом управлении городскими и сельскими муниципалитетами» может ввести временное прямое правление на территории местного органа власти. Прямое правление может вводиться в шести случаях: 1) когда действия учреждений местных органов власти могут подорвать целостность конституционного порядка; 2) когда суд приходит к выводу о том, что местные органы власти не соблюдают конституцию или нарушают закон; 3) когда совет местного органа власти не может назначить мэра, заместителя мэра и учреждения местных органов власти в обусловленный срок; 4) когда совет местного органа власти не проводит заседаний или собраний три раза подряд, в нарушение закона «Об органах местного самоуправления»¹¹; 5) когда мэр и совет местного органа власти не соблюдают требований статьи 3.9. закона «О местном самоуправлении»¹²; 6) когда результаты повторных выборов в советы местных органов власти признаются недействительными. В таком случае Сейм может ввести временное прямое правление по рекомендации правительства. Срок прямого правления продолжается только до проведения очередных выборов в советы местных органов власти.¹³

4.3 Оказание услуг на местах

Местные органы власти обязаны предоставлять услуги в области образования, социального обеспечения, здравоохранения, культуры и отдыха, и коммунальной экономики.

В области образования местные органы власти создают, реорганизуют и закрывают начальные и средние школы, а также назначают и увольняют, по согласованию с Министерством образования и губернатором округа, руководителей этих учреждений. Они также утверждают правила работы образовательных учреждений, обеспечивают их деятельность и содержание, занимаются регистрацией детей в возрасте до шестнадцати лет и организуют работу школьного транспорта для детей, проживающих в удаленных районах.

Работа местных органов власти относительно социального обеспечения сосредоточена на предоставлении социальных услуг и обеспечении льгот. Кроме того, местные органы власти могут заниматься социальным обслуживанием при наличии адекватных материальных ресурсов. Как правило, местные органы власти создают, реорганизуют или закрывают местные учреждения, отвечающие за социальное обеспечение, и регламентируют работу организаций, предоставляющих социальные услуги. Местные органы власти собирают и анализируют информацию о лицах, нуждающихся в социальной поддержке, руководят их регистрацией и устанавливают формы и методы помощи.

Что касается первичной медицинской помощи, местные органы власти обеспечивают работу медицинских центров, клиник и амбулаторий, центров психологического здоровья и целого ряда других медицинских учреждений. Кроме того, местные органы власти отвечают за организацию медицинского контроля.

В области культуры и отдыха местные органы власти руководят работой библиотек, музеев, кинотеатров, театров и других учреждений культуры. Поскольку эти учреждения могут подчиняться различным центральным, региональным и муниципальным органам, местные органы власти отвечают только за те организации, которые они сами создали. Однако, они не могут реорганизовать или закрыть эти учреждения без разрешения Министерства культуры.

В сфере экономики местные органы власти предоставляют следующие коммунальные услуги: водоснабжение, газ, электроэнергия, отопление; сбор и переработка отходов; обеспечение инженерных сетей. Эти услуги могут предоставляться государственными и муниципальными предприятиями, акционерными компаниями, частными и неприбыльными компаниями, и т.п. Местные органы власти также занимаются общественным транспортом, строительством и содержанием общественных дорог и различных строительных проектов.

Специальные отделы администрации местных органов власти рассматривают заявления граждан и отслеживают определенные услуги. Например, в городском муниципалитете Вильнюса заявления о компенсации за незаконную депортацию и заявки на получение финансовых льгот рассматриваются в отделе по бюджету и финансам; лицензии о регистрации жилья и коммерческой деятельности рассматриваются в отделе экономического развития; вопросы, связанные с водоснабжением и отоплением рассматриваются в отделе энергетики и городской экономики; лицензии на розничную продажу алкогольных напитков выдаются в отделе торговли и услуг; социальная помощь пенсионерам, инвалидам и многодетным семьям предоставляется отделом здравоохранения и социального обеспечения.

Администрации округов также вовлечены в предоставление услуг, хотя и в меньшей степени. Как правило, они решают вопросы предоставления услуг на региональном

уровне, например, вопросы руководства определенными учебными или культурными учреждениями, содержания региональных дорог, и т.п. Единственными предметами ведения окружных администраций являются сельскохозяйственные вопросы и строительная инспекция; для этого создаются специальные окружные структуры.

Как уже указывалось выше, некоторые виды услуг могут предоставлять частные предприятия. В настоящее время рассматривается процесс приватизации некоторых предприятий отопления, но, скорее всего, его масштабы будут ограничены, и процесс затронет только небольшие предприятия. Некоторые сектора общественного транспорта уже приватизированы, но большинство транспортных услуг все еще предоставляется местными органами власти. Иными словами, приватизацию местных услуг необходимо проводить крайне взвешенно, стараясь избежать создания монополий.

Приватизация сферы местных услуг законодательно никак не ограничена, но местные органы власти руководят значительным числом компаний, которые предоставляют подобные услуги, и не смогли бы существовать без поддержки со стороны местных органов власти. Местные органы власти имеют право приватизировать до тридцати процентов акций в этих компаниях.

5. Местное финансирование, экономическое развитие

5.1 Доходы местных органов власти

Как правило, структура доходов местных органов власти состоит из доходов от налогов, доходов, не связанных с налогами и грантов. Первый вид дохода включает:

- подоходный налог физических лиц после вычитания платы за обязательное медицинское страхование;
- земельный налог, налог на аренду государственных земель и использование государственных водохранилищ для коммерческой или любительской рыбной ловли;
- налог на недвижимость предприятий и организаций;
- акцизные сборы;
- налог на использование рыночного места;
- налог на наследство и пожертвования;
- другие мелкие налоги, установленные государством.

Доходы, не связанные с налогами, включают:

- доходы от муниципального имущества;
- пеня и доходы от конфискации имущества;

- местные гербовые сборы;
- доходы от услуг, предоставляемых бюджетными структурами местных органов власти;
- проценты от сумм, содержащихся на текущих счетах;
- прибыль от несельскохозяйственных земельных угодий государства, арендуемых или продаваемых в соответствии с действующими процедурами;
- другие доходы, не связанные с налогами, которые установлены государством.

Гранты бывают общей или целевой направленности. Первая категория включает гранты, направляемые на создание резервов для покрытия непредвиденных расходов в бюджетном году, на сбалансирование доходов, связанных с прибылью и выравнивание структурных различий между расходами, вызванными объективными факторами, которые не зависят от деятельности местных органов власти. Займы, полученные местными органами власти, также являются частью структуры бюджетных доходов местных органов власти.

Наиболее важным источником муниципальных доходов в 1996 году был подоходный налог физических лиц (см. Таблицу 4.2). При распределении доходы от этого вида налогов составляли 57% от общих доходов (учитывая отчисления) или 75% (без учета отчислений). Деньги, перечисленные от центральных органов власти, составляли почти одну пятую часть от общего муниципального дохода за 1996 год. Подоходный налог предприятий был вторым по степени важности источником доходов, составляя 8% от общей суммы, затем следовали налоги на имущество (земля, активы предприятия, аренда земли), составляющие 7%. Часть остальных источников поступлений доходов была довольно незначительной. В 1997 году самыми важными изменениями в структуре доходов было уменьшение относительной важности подоходного налога физических лиц, который снизился на 48%, а также повышение относительной важности поступлений от центральных органов власти, составивших до одной третьей части общего муниципального дохода.

За последние пять лет структура доходов местных органов власти претерпела существенные изменения, отражающие реформу распределения доходов. В особенности важность распределяемых доходов от выплаты подоходных налогов возросла после 1995 года, после того, как муниципалитеты перестали получать свои доли от налога на добавленную стоимость. Подоходный налог предприятий наоборот перестал быть источником дохода для муниципалитетов; в 1998 году он целиком был передан центральному органу власти.

Таблица 4.2
Муниципальный доход в Литве [%]

Тип дохода	1995	1996	1997	1998
1. Доход от налогов	69,7	69,3	66,5	73,6
1.1 Подоходный налог физических лиц и предприятий и налог на прирост капитала	60,6	60,0	56,5	65,1
Подоходный налог физических лиц	49,7	52,5	51,7	65,1
Подоходный налог предприятий	10,9	7,5	4,8	0,0077
1.2 Налог на недвижимое имущество (земля, аренда земли, недвижимое имущество)	6,2	6,2	7,3	6,3
1.3 Другие налоги	2,9	3,1	2,7	2,2
Акцизные марки	2,7	3,0	2,5	2,0
Рыночное место	0,2	0,2	0,2	0,2
2. Доходы, не связанные с налогами	3,2	4,2	4,7	5,3
2.1 Доход от государственного имущества	0,0	0,0	0,0	—
2.2 Штрафы и неустойки	1,3	1,1	1,2	—
2.3 Ссуды, предоставляемые субъектами хозяйственной деятельности	—	—	1,5	—
2.4 Продажа основных средств	0,0	0,0	0,0	—
2.5 Другие	1,9	3,1	2,0	—
3. Государственные бюджетные ссуды	0,4	0,1	—	—
4. Государственные бюджетные гранты	19,7	19,1	16,3	—
5. Другие бюджетные поступления	7,1	3,4	12,5	—
6. Ссуды мирового банка	—	3,9	—	—
7. Другие	2,9	—	—	—
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0

5.2 Расходы местных органов власти

Нужно отметить, что в 1996 году муниципальные расходы Литвы превысили все расходы центральных органов власти на экономику и социальное развитие. За последние шесть

лет коэффициент сектора местных органов власти несколько понизился (примерно на 9%) относительно национального и общегосударственного консолидированных бюджетов (см. Таблицу 4.3). Тенденция к снижению коэффициента муниципальных бюджетов была отмечена в 1995 году и значительно усилилась в 1996 году. Расходы муниципальных властей составляют приблизительно 6% от валового внутреннего продукта (ВВП) – половина уровня расходов первых лет независимости. Фактически, расходы и центральных и местных властей снизились на протяжении первых лет переходного периода, но в то время, как за последние годы реальные расходы центрального органа власти снизились незначительно, или даже повысились, реальные расходы муниципалитетов продолжали падать. Довольно сложно сейчас дать простую и однозначную интерпретацию этих тенденций. Определенным образом, снижение доли местного органа власти в национальном бюджете отражает изменение приоритетов направления национальных расходов; Сейм урезал местные расходы больше, чем расходы центральных органов власти. Тем не менее, за этот период произошли комплексные изменения роли правительства, а также распределения обязанностей уровней управления, которые повлияли на эти тенденции.

Таблица 4.3

Муниципальные бюджетные расходы в процентах от общенационального бюджетного расхода Литвы

Год	Муниципальные бюджеты/ВВП [%]	Муниципальные бюджеты/Общие расходы всех органов власти [%]
1994	11,2	32,7
1995	11,1	31,8
1996	9,0	28,7
1997	7,6	22,9

По сложившейся традиции, самой важной статьёй расходов местных органов власти является социальный сектор, состоящий из образования, культуры и отдыха, здоровья и социальной помощи (см. Таблицу 4.4). В 1996 году расходы социального сектора составляли четыре пятых от общего объема муниципальных расходов; половина от общей суммы приходилась на образование, а чуть больше четверти – на здравоохранение. Другие крупные компоненты муниципальных бюджетов в 1996 году составляли жилищное строительство и муниципальная экономика, представляющая 13% от общей суммы расходов. За 1997 год (до 1 июля) более половины всех муниципальных расходов приходились только на образование. Другими важнейшими категориями были социальное обеспечение и строительство жилья, представляющие каждый приблизительно одну десятую часть всех расходов. Данные за 1997 год отображают передачу местными органами власти обязанностей, связанных с услугами в сфере здравоохранения, фонду страхования здоровья.

Таблица 4.4
Муниципальные расходы по секторам в Литве [%]

Сектор	1995	1996	1997	1998
Образование	36,3	39,2	48,5	51,1
Здравоохранение и услуги	23,1	22,6	5,3	1,2
Социальная защита и социальное обеспечение	8,9	9,6	11,0	11,85
Отдых, культура и религия	3,4	3,5	4,3	5,26
Общие коммунальные услуги	2,9	3,0	4,1	—
Общественный порядок и безопасность	0,7	0,5	0,8	—
Расходы на развитие экономики	17,7	17,0	18,5	18,9
Другие расходы	7,0	4,6	7,5	—
Всего	100,0	100,0	100,0	89,4

Коэффициент расходов на социальные услуги повысился на протяжении переходного процесса. Это отражает перемену приоритетов в сторону образования и здравоохранения. В то время, как реальные бюджетные ресурсы постепенно уменьшались, сфера социальных услуг не пострадала от сокращения финансирования. Тем не менее, необходимо отметить сокращение реального ВВП за время переходного периода; соответственно, объем реальных ресурсов, направленных на социальный сектор, также снизился. Таким образом, реальные расходы за 1996 год были меньше, чем за 1992 год.

Как муниципальные так и центральные органы власти расходуют приблизительно одну десятую часть своих бюджетов на инвестиции в основные средства, а остальные – на текущие расходы (см. Таблицу 4.5). Зафиксированная доля капиталовложений за 1996 год была выше, чем за годы переходного периода.

Инвестиции в социальную сферу в процентном отношении к ВВП были незначительными и недостаточными ввиду отсроченного инвестирования в инфраструктуру на протяжении пяти лет. Основной статьёй текущих расходов была заработная плата рабочих и служащих (включая выплаты по социальному страхованию) а также субсидии и отчисления. Заработная плата рабочих и служащих составляет одну треть часть от общих муниципальных расходов в 1996 году, а также четверть от расходов центрального правительства. Разница объясняется большей занятостью муниципалитетов в трудоемкой сфере социальных услуг.

Большая часть субсидий направлялась на энергетическую и топливную отрасли, за которыми следовали отрасли транспорта и коммуникаций.

Таблица 4.5
Классификация расходов муниципальных органов власти Литвы [%]

Тип расхода	1995	1996	1997	1998
Текущие расходы	84,9	89,6	87,9	86,2
Заработная плата рабочих и служащих, затраты на социальное обеспечение	41,7	46,3	47,1	—
Субсидии и другие отчисления	12,1	13,5	15,1	—
Отчисления на нужды хозяйств	7,4	8,4	10,6	—
Инвестиции в основные средства (капиталовложения)	14,5	9,3	9,2	11,0
Займы (без учета выплаты задолженности)	0,0	0,1	0,1	—
Займы выплаченные под гарантию государства	—	—	2,8	—
Отчисления в государственный бюджет	—	1,0	—	—
Займы выплаченные в государственный бюджет	0,6	—	—	—
Всего	100,0	100,0	100,0	97,2

5.3 Местные налоги

Все вопросы, связанные с налогообложением, регулируются законодательным путем; муниципалитеты не имеют права вводить собственные виды налогов. В соответствии с законом «О местном саморегулировании», совет устанавливает размер местных сборов в соответствии с процедурой закона «О местных сборах» (от 6 июня 1996 года). На территории муниципалитета местные органы власти могут устанавливать местные налоги только на:

- раскопки и ограждение общественных мест и ограничение движения транспорта;
- торговлю и предоставление услуг в общественных местах;
- коммерческие объявления внутри и снаружи объектов муниципальной собственности;

- места парковки и входы в зоны, находящиеся под охраной.

Местные сборы составляют муниципальный доход, не связанный с налогообложением.

5.4 Муниципальные займы

Согласно закону «О местном самоуправлении» местные органы власти имеют право использовать банковские кредиты, а также получать ссуды и предоставлять займы. Четких ограничений по размерам ссуд не установлено; тем не менее, не существует и положений относительно заявления о банкротстве и дефолтах, норм, регулирующих использование залладных или активов муниципалитета как гарантию выплаты полученной ссуды.

Закон от 2 июля 1997 года «О процедуре определения бюджетных доходов местных органов власти» устанавливает, что центральный орган власти может проводить выпуски займов с целью покрытия временных недостатков муниципального бюджета. Эта практика нашла распространение: центральные органы власти предоставляют муниципалитетам беспроцентные кредиты для финансирования строительства мостов. За исключением таких краткосрочных займов, муниципалитеты редко прибегают к использованию заемных средств; коммерческие банковские займы используются мало.

В 1998 году были установлены ограничения на кредитование муниципалитетов. Годовая кредиторская задолженность не должна превышать 10% годового бюджета, а общая задолженность – 20%. Одновременно с политикой «выравнивания» такие ограничения мешают внедрению независимой политики капиталовложений.

5.5 Местное экономическое развитие

Все муниципалитеты отвечают за экономическое развитие своего региона, но только некоторые из них воплощают эти планы на деле. Одним их основных сдерживающих факторов является ненадежность источников прибыли.

И сами муниципалитеты, и международные эксперты признают, что экономическую эффективность и политическую подотчетность на местном уровне власти в Литве можно значительно стимулировать, позволив местным органам власти распоряжаться доходами по своему усмотрению. Сейчас у муниципалитетов есть право освобождать предприятия от платы за аренду местных земель, а также от налогов на землю и недвижимость, но они не имеют право повышения размеров налогов.

Тенденции в планировании экономического развития можно проследить на примере столицы Литвы – Вильнюса. На порядке дня стоит задача отделения муниципальной собственности от государственной. Только после того, как это произойдет, появится воз-

возможность поддерживать надлежащую материально-техническую базу и гарантировать эффективность управления. Это имущество может гарантировать поступление существенных муниципальных доходов. Кроме того, город стремится к улучшению экономической ситуации и расширению экономической деятельности, используя традиционные методы, такие, как: создание условий, благоприятствующих деловой активности, путем разработки четких процедур получения одобрения проекта, выдачи разрешения и приобретения недвижимости; популяризация экономических возможностей; а также развитие социальной, технической и рекреационной инфраструктур. Кроме того, город планирует продажу коммерческих и обслуживающих компаний, включенных в национальный список приватизируемых единиц собственности.

Все муниципальные предприятия, предоставляющие коммунальные услуги, зарегистрированы как акционерные общества с ограниченной ответственностью. Некоторые из них классифицируются как специальные предприятия, которые могут до 2001 года приватизировать до 30% собственных акций. Муниципальные предприятия не являются единственными институтами, которые могут предоставлять коммунальные услуги; финансирование специальных видов работ распределяется через открытые тендеры, выиграть которые может любая компания – и муниципальная и частная. Процесс приватизации можно завершить осторожно и последовательно, принимая во внимание следующее:

- избежание монополий;
- гарантия использования услуг социальной поддержки граждан;
- разработка политики ценообразования, которое регулируется муниципальными советами еще до приватизации;
- финансовая стабильность и отчетности приватизируемых предприятий.

6. Последующие этапы переходного процесса

Второй этап территориально-административной реформы предусматривает создание новых местных органов власти, после чего их количество увеличится от 66 до 93. Этот этап состоит из двух стадий. Первая завершается до проведения выборов в местный совет в 2000 году. За время первой стадии будут упразднены шесть местных органов власти, и созданы семнадцать новых. В результате возникнет 67 местных органов власти. Вторая стадия будет завершена до выборов 2003 года; за это время будут созданы остальные местные органы власти.

Ключевыми факторами, которые способствуют реформированию, являются: (1) возрастающее участие жителей в управлении местными делами; и (2) возрастающее участие жителей в деятельности структур управления местных органов власти. Что касается последнего, необходимо отметить, что в соответствии со статистическими данными 1996 года, в Литве было только девять местных органов управления, количество населения на территориях которых не превышало 30 тысяч. В 24 местных органах власти это коли-

чество колебалось от тридцати до пятидесяти тысяч; в 13 – между 50 и 70 тысяч; в 5 муниципалитетах – между семидесяти и сотней тысяч; и в пяти количество населения превышало сто тысяч. Размер муниципальных территорий варьируется между 9 км² городского местного органа власти Висагинас и 2 412 км² сельского местного органа власти Варена. Впрочем, территории только четырех (из сорока четырех) сельских местных органов власти, площадь территорий которых составляет меньше одной тысячи квадратных километров.

Таким образом, вполне оправданным является намерение местных органов власти увеличить количество местных органов власти, уменьшив тем самым размер их территорий. По сравнению с другими европейскими странами, местные органы власти Литвы охватывают самые большие территории. Для того, чтобы получить необходимые документы или консультацию, жители терпят неудобства, связанные с далекими поездками в административные центры местных органов власти. Альтернативным решением проблемы может быть расширение компетенции землячеств. Сейчас ведутся споры относительно того, поможет ли изменение настоящей институциональной структуры достижению намеченных целей.

В конце 1997 и в 1998 году был предпринят ряд шагов: утверждена типовая управленческая структура администрации губернатора округа; разработана программа передачи территориальных функций министерств, департаментов, и других центральных структур управления округам и местным органам власти; кроме того, были разработаны поправки к закону об управлении округом. Предполагается, что поправки к закону «О местном самоуправлении» будут приняты до конца первого квартала 2000 года, которые помогут уточнить функции структур местных органов власти и передать больше экономических функций исполнительным властям. Рассматривается также целесообразность введения прямых выборов мэра населением а также планы разработки законопроекта, регулирующего контроль бюджетов местных органов власти.

В сфере общего государственного управления вполне возможным является принятие нового закона «О гражданской службе», которые вводит повторную классификацию должностных лиц. Новый закон «О государственном управлении» определит объем государственного управления и установит основополагающие принципы отношений между населением и структурами государственного управления.

В процессе обсуждения административных реформ были разработаны конкретные принципы. Правительство должно расширить права муниципалитетов, а решения правительства относительно местных вопросов должны обсуждаться вместе с Ассоциацией местных органов власти Литвы, кроме того, необходимо принимать во внимание наличие финансирования. Таким образом увеличится участие муниципалитетов в принятии решений. Во время работы по принятию последнего бюджета, АМВЛ продемонстрировала эффективность своей работы над вопросами по самоуправлению. Очень желательными также являются прозрачность муниципальной деятельности, возросшее участие жителей, неправительственных организаций и других заинтересованных групп в принятии решений.

Последние публикации о местных органах власти в Литве

Astrauskas, A. *The System of Local Self-government in Lithuania in 1990–1997*. Copenhagen: 1997.

Browning, E. K. and J. M. Browning. *Public Finance and the Price System*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1994.

«Conference of European Ministers Responsible for Local Government: Local Finance in Europe» (Basic report). Strasbourg: Council of Europe, 1996.

«Conference of European Ministers Responsible for Local Government: Follow-Up to Previous Conferences.» Strasbourg: Council of Europe, 1996.

«Conference of European Ministers Responsible for Local Government: Local Finance in Europe (Report Prepared by the Congress of Local and Regional Authorities in Europe).» Strasbourg: Council of Europe, 1996.

Department of Statistics, Government of the Republic of Lithuania. *Government Finance of the Republic of Lithuania*. Vilnius: 1995; 1996; 1997.

Kozlovas, Kostas. «Activities of the New Economics Department.» *Vizija* (Newsletter of the Canadian Urban Institute, Program Lithuania) 8 (1997): 4.

Lapinskas, K. «Local Government and Public Administration in Lithuania: First Results of Reform.» *Politologija* 1 (1995): 124-134.

National Seminar on Fiscal Decentralization Initiative: Proceedings of the Lithuanian Needs Assessment Seminar. Vilnius: 1996.

Puteikis, A., A. Astrauskas, A. Brazas, and A. Gylys. «Report on the System of Local Self-government in Lithuania.» Paper presented at an international seminar in Druskininkai by the Ministry of Public Administration Reforms and Local Authorities, Vilnius, 1996.

World Bank. *Lithuania: An Opportunity for Economic Success*. Washington, D.C.: 1998.

Список организаций, где можно получить информацию о местных органах власти в Литве

Министерство реформы государственного управления и местных органов власти

Адрес: Гедимино Авеню 11, 2039 Вильнюс, Литва

Телефон: (370-2)62-85-18

Факс: (370-2)22-73-51

Ассоциация местных органов власти Литвы

Адрес: Гедимино Авеню 24, Вильнюс, Литва

Тел /Факс: (370-2)61-60-63

Примечания

- ¹ Авторы этого труда выражают благодарность следующим специалистам за неоценимую помощь и советы: Далии Бардаускини и Юрате Раугалиени, Канадскому Институту Города (разделы «Форма прямой демократии» и «Участие населения в процессе принятия решений»); Ванде Лаикониене, муниципалитет Вильнюса, Vilnius municipality (раздел «Местные финансы, экономическое развитие»); Гедиминасу Райнису, муниципалитет Вильнюса (разделы «Предоставление муниципальных коммунальных услуг» и «Местные финансы, экономическое развитие»); Роландасу Кветкаузасу, общество открытого типа Fund-Lithuania (работа с различными организациями и сбор данных, обработка данных по основным общим показателям). Выражаем особую благодарность Министерству образования и науки, социального обеспечения и здравоохранения.
- ² 11 марта 1990 независимость восстановлена.
- ³ С. Кропас, «Vietos savivaldos bruozai Lietuvoje atkurus Nepriklausomybe» (Аспекты местного самоуправления в Литве после восстановления государственной независимости), *Savivaldybe* 1–2 (1993): 16.
- ⁴ С. Вайтииекунас, «Busimasis Lietuvos administracinis-teritorinis padalinimas: butinybe ar uzgaida» (Будущее территориально-административного устоя в Литве: необходимая прихоть), *Savivaldybe* 1–2 (1993): 36–39.
- ⁵ Позже возник еще один местный орган власти (местное городское управление Висагунас).
- ⁶ Эта информация была предоставлена Гедиминасом Райнисом, директор управления экономики городского муниципалитета Вильнюса.
- ⁷ Подробная информация о государственных представителях приводится в разделе 4.2.
- ⁸ Закон «О местных органах самоуправления» гласит, что «Мэр и его заместитель не имеет права занимать другую должность, на которую он был избран или назначен, работать на другом государственном или частном предприятии или получать дополнительную зарплату за исключением оплаты деятельности, связанной с творчеством.»
- ⁹ Эта проблема рассматривается в книге А. Астраускаса «Система местного самоуправления в Литве в 1990–1997 годах» (Копенгаген: 1990)
- ¹⁰ Астраускас, *Система местных органов власти в Литве*, 15.
- ¹¹ В законе «О местном самоуправлении» предусматривается, что совет местных органов власти должен провести заседание в течение двух недель после обнародования результатов выборов.

- ¹² В законе «О местном самоуправлении» сказано: «Мэр и заместитель мэра непосредственно отвечают за выполнение полномочий, делегированных государством. Если мэр или заместитель мэра не выполняют, или неудовлетворительно выполняют полномочия, делегированные государством, правительство должно проинформировать совет об этом, предупредить указанных должностных лиц и назначить срок для устранения недостатков. Если недостатки не устранены в указанный срок, правительство должно направить в совет директиву об увольнении мэра или его заместителя. Эта правительственная директива должна быть рассмотрена советом в течение двух недель. Если совет не увольняет мэра или его заместителя, правительство может обратиться в Сейм с просьбой о введении прямого правления».
- ¹³ Центральные органы власти объявляли введение прямого правления уже несколько раз. В большинстве случаев это было связано с недостаточным участием в местных выборах. Было два случая, когда местные органы власти распускались, и прямое правление вводилось по другим причинам. 12 сентября 1991 года парламент принял декрет о введении прямого правления в местных органах власти в Вильнюсе и Салкиникае на шесть месяцев и в населенном пункте Сниекус на один год. Этот декрет основывался на законе «О введении временного прямого правления в административно-территориальных единицах» от 17 декабря 1990 года. Введение прямого правления было связано с антиконституционной деятельностью соответственных местных органов власти в ходе переходного периода, начиная с марта 1990 года (когда была провозглашена независимость) до сентября 1991 года (когда она была официально признана), и с «деятельностью сотрудников советов г. Салкиникай и г. Сниекус, которые поддерживали организаторов переворота в бывшем Советском Союзе и Литве 19–21 августа 1991 года».
- ¹⁴ Мировой Банк, *Литва: Возможность экономического успеха*, т. 2, *Аналитическая предпосылка*.
- ¹⁵ Костас Козловас, «Деятельность нового департамента экономики,» *Vizija* (Бюллетень канадского института города, Программа Литва) 8 (1997): 4.

Приложение 4.1

Основные показатели

Общая площадь	6 530 100 км ²
Население	3 707 200
Пенсионеры	879 800
Дети школьного возраста (до 18-ти лет)	959 000
Плотность населения	56,8 на км ²
Основные этнические группы (1997)	
Литовцы	81,6 процента
Русские	8,2 percent
Поляки	6,9 percent
Белорусы	1,5 percent
Украинцы	1,0 percent
Евреи	0,1 percent
Другие	0,7 percent
ВВП на душу населения	
По текущим ценам	2 127,50 дол. США
По установленным ценам (1993)	762,50 дол. США
Национальный долг	1 203,65 млн. дол. США (в иностранной валюте) 624,775 млн. (в национальной валюте)
Уровень безработицы	6,2 процента рабочей силы (124 500)
Ставка инфляции	13,1 процент

Таблица 4А.1

Общие государственные финансы Литвы, 1997 [в тысячах долларов США]^а

	Общегосударственные	Государственный бюджет	Бюджет государственного фонда социального обеспечения	Бюджет фонда обязательного страхования здоровья	Внебюджетные фонды
Доход	3 108 730	2 059 369	857 810	327 340	282 503
Расход	3 153 564	2 153 107	865 259	300 631	252 858
Профицит/ Дефицит	-44 834	-93 738	-7 449	26 709	29 644

- а. Сумма консолидированных общегосударственных доходов и расходов рассчитывается без учета внутригосударственных операций между национальным бюджетом, государственным фондом социального обеспечения, фондом обязательного страхования здоровья, внебюджетными фондами (полученными и переведенными) а также государственным денежным балансом предыдущих лет.

Приложение 4.2

Население, поселки и административные единицы

Таблица 4А.2

Размер округов по количеству населения республики Литва, 1996 год

Население	Количество округов	% от общего количества
0–200 000	3	30
200 000–500 000	5	50
500 000+	2	20
Всего	10	100

Самый маленький округ – Таураге, 130 100 жителей

Самый большой округ – Вильнюс, 897 900 жителей

Среднее количество жителей округа – 371 200

Источник: *Департамент статистики Литвы*

Таблица 4А.3

Размер муниципалитетов по количеству населения республики Литва, 1996 год

Население	Количество муниципалитетов	% от общего количества
0–30 000	9	16
30 000–50 000	24	43
50 000–70 000	13	23
70 000–100 000	5	9
100 000+	5	9
Всего	56	100

Самый маленький муниципалитет—город Неринга, 2 600 жителей

Самый большой муниципалитет —город Вильнюс, 573 200 жителей

Среднее количество жителей муниципалитета — 66 300

Источник: *Департамент статистики Литвы*

Таблица 4А.4
Административный штат органов власти в Литве, 1998 г.

Тип структуры	Количество административных должностей
Канцелярии Сейма, Президент и правительство	743
Структуры, подчиненные Парламенту и правительству (департаменты, комитеты, правления, инспекции, отделы)	1 694
Министерства	2 209
Структуры, подчиненные министерствам (исследовательские центры, департаменты, правления, отделы, инспекции)	2 596
Государственная налоговая инспекция и ее территориальные подразделения	3 492
Таможенный департамент и его территориальные подразделения	2 907
Администрации губернаторов округов	3 704
Местные органы власти (местные власти)	7 648

Рисунок 4А.1
Административная карта Литвы



Приложение 4.3

Основные законы о государственном управлении и местных органах власти

Государственное управление и работа местных органов власти регулируются следующими основными законами (представленными в порядке принятия; в скобках указаны даты принятия законов и поправок к законам):

- Закон «О структуре бюджета» (принят 30 июля 1990 года, поправки вносились 24 сентября 1992 года, 19 ноября 1992 года, 12 октября 1993 года, 14 февраля 1995 года, 23 мая 1995 года, 31 октября 1995 года, 14 мая 1996 года, 6 июня 1996 года, 5 июня 1997 года, 2 июля 1997 года, 2 декабря 1997 года)
- Закон «О временном прямом управлении в административно-территориальных единицах», I-891 (принят 17 декабря 1990 года)
- Указ Верховного Совета «О прямом управлении в сельских местных органах власти Вильнюса и Сальсининкай а также в поселке Снекус Игналинского района» (принят 12 сентября 1991 года)
- Конституция республики Литва (принято 25 октября 1992 года, поправки вносились 20 июня 1996 года и 12 декабря 1996 года)
- Указ Сейма «О роспуске Совета Вильнюса и о мерах улучшения порядка в местных органах власти» I-127 (принят 15 апреля 1993 года)
- Указ Сейма «О приостановлении действия Указа Сейма от 15 апреля 1993 года «О роспуске Совета Вильнюса и о мерах улучшения порядка в местных органах власти» I-143 (принят 19 апреля 1993 года)
- Указ Сейма «О роспуске Совета Вильнюса и о мерах улучшения порядка в местных органах власти» I-127 (принят 28 ноября 1993 года)
- Закон «О местном самоуправлении» (принят 7 июля 1994 года, поправки вносились 4 апреля 1995 года, 5 июля 1995 года, 14 сентября 1995 года, 14 марта 1996 года, 28 марта 1996 года, 7 мая 1996 года, 23 января 1997 года, 25 февраля 1997 года, 3 июня 1997 года, 24 июня 1997 года, 6 ноября 1997 года, 14 мая 1998 года, 17 ноября 1998 года)
- Закон «О выборах в советы местных органов власти» (принят 7 июля 1994 года, поправки вносились семь раз)
- Закон «Об управлении округом» (принят 15 декабря 1994 года, поправки вносились 4 апреля 1996 года, 30 мая 1996 года, 12 декабря 1996 года, 25 февраля 1997 года, 24 июня 1997 года, 16 октября 1997 года, 21 октября 1997 года, 15 октября 1998 года)
- Закон «О государственных и муниципальных предприятиях» (принят 21 декабря 1994 года, поправки вносились 27 апреля 1995 года, 25 июня 1996 года, 2 июля 1997 года, 9 декабря 1997 года)
- Закон «Об административно-территориальных единицах и их границах» (принят 19 июля 1994 года, поправки вносились 14 сентября 1995 года, 26 июня 1997 года)

- Закон «О статусе советника местного органа власти» (принят 27 февраля 1995 года)
- Закон «О временном прямом управлении в городских и сельских местных органах власти» (принят 28 марта 1995 года, поправки вносились 13 марта 1997 года, 29 мая 1997 года)
- Закон «Об основных положениях Ассоциации местных органов власти республики Литва» (принят 28 марта 1995 года)
- Закон «О должностных лицах» (принят 4 апреля 1995 года, поправки вносились 30 мая 1996 года, 20 августа 1996 года, 16 января 1997 года)
- Закон «Об административно-территориальных единицах и их границах» (принят 19 июля 1995 года и с тех пор претерпел две поправки)
- Закон «О территориальном планировании» (принят 12 декабря 1995 года, поправки вносились 26 июня 1997 года, 7 октября 1997 года)
- Закон «О местных сборах» (принят 6 июня 1996 года, поправки вносились 7 апреля 1998 года)
- Закон «О процедуре определения бюджетной прибыли местных органов власти» (принят 2 июля 1997 года, поправки от 2 декабря 1997 года)
- Закон «Об административном надзоре за деятельностью местных органов власти» (принят 14 мая 1998 года)

Приложение 4.4

Обязанности уровней управления

Таблица 4А.5
Функции местных органов власти Литвы

Функции	Все муниципалитеты	Окружные органы власти	Центральные или государственные территориальные администрации	Другие органы власти	Комментарии
I. ОБРАЗОВАНИЕ					
1. Дошкольное	X	X	X		Образовательные учреждения могут создавать все правительственные структуры (муниципалитеты, округа, Министерство образования и науки)
2. Начальное	X	X	X		Муниципалитет отвечает за дошкольные учреждения, начальные и средние школы
3. Среднее	X	X	X		
4. Техническое	X	X	X		
5. Другое	X	X	X		
II. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ					
1. Ясли	X		X		
2. Детские сады	X		X		
3. Благотворительные учреждения	X	X X			Могут быть частными или пребывать в составе религиозной организации
4. Обслуживание престарелых и инвалидов	X				

Таблица 4А.5
Функции местных органов власти Литвы

Функции	Все муниципалитеты	Окружные органы власти	Центральные или государственные территориальные администрации	Другие органы власти	Комментарии
5. Специальное обслуживание (услуги бездомным, семьям, переживающим кризисный период, и т. д.)	X				
6. Социальное строительство	X				
7. Другие					
III. УСЛУГИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ					
1. Первая медицинская помощь	X				
2. здравоохранение	X				
3. Больницы	X	X	X		Могут быть частными
4. Здоровье населения			X		
5. Другие					
IV. КУЛЬТУРА, ДОСУГ, СПОРТ					
1. Театры	X	X	X		
2. Музеи	X	X	X		
3. Библиотеки	X	X	X		
4. Парки	X	X	X		
5. Спорт и досуг	X	X	X		
6. Культурные центры	X	X	X		
7. Другие					

Таблица 4А.5
Функции местных органов власти Литвы

Функции	Все муниципалитеты	Окружные органы власти	Центральные или государственные территориальные администрации	Другие органы власти	Комментарии
V. КОММУНАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ					
1. Водоснабжение	X				
2. Канализация	X				
3. Электроэнергия				X	Государственными предприятиями
4. Газ				X	Государственными предприятиями
5. Центральное отопление	X				Происходит децентрализация
6. Другие					
VI. ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА, ПОДДЕРЖКА ЧИСТОТЫ					
1. Сбор отходов	X				
2. Переработка отходов	X				
3. Уборка улиц	X				За состояние магистралей отвечает министерство транспорта и связи
4. Кладбища	X				
5. Защита окружающей среды	X	X	X		
6. Другие					

Таблица 4А.5
Функции местных органов власти Литвы

Функции	Все муниципалитеты	Окружные органы власти	Центральные или государственные территориальные администрации	Другие органы власти	Комментарии
VII. ДВИЖЕНИЕ, ТРАНСПОРТ					
1. Дороги	X		X		
2. Освещение общественных мест	X				
3. Общественный транспорт	X				
4. Другие					
VIII. ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО					
1. Городское планирование	X				
2. Региональное/ Местное планирование	X	X			
3. Местное экономическое развитие	X	X			
4. Туризм	X	X	X		
5. Другие					

Таблица 4А.5
Функции местных органов власти Литвы

Функции	Все муниципалитеты	Окружные органы власти	Центральные или государственные территориальные администрации	Другие органы власти	Комментарии
IX. ОБЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ					
1. Функции управления (лицензии, и т.д.)	X		X		
2. Другие вопросы государственного управления (электоральный реестр и т.д.)	X				
3. Местная полиция	X		X		
4. Бригады пожарников			X		
5. Защита порядка			X		
6. Защита потребителей			X		Рассматривается новый законопроект