


Г л а в а 2



Местное самоуправление в Эстонии

Сулев Мэлтсемеес

Децентрализация: Эксперименты и реформы

Местное самоуправление в Эстонии

Содержание

1.	Обзор реформ местного самоуправления	73
2.	Правовая и конституционная основа	76
2.1	Правовая основа муниципалитетов	76
2.2	Правовая основа округов	78
2.3	Статус столицы	80
2.4	Правовая основа районных муниципалитетов	80
3.	Местные стратегии, представительные органы	82
3.1	Система местных выборов	82
3.2	Формы прямого волеизъявления народа	85
3.3	Внутренняя структура принятия решений местными органами власти	85
3.4	Участие общественности в принятии решений	89
3.5	Этнические вопросы. Многонациональные органы власти	90
3.6	Ассоциации местных органов власти и международные контакты	90
4.	Местная администрация, предоставление услуг	92
5.	Местное финансирование, экономическое развитие	96
6.	Следующие этапы переходного процесса	110
	Последние публикации о местных органах власти в Эстонии	114
	Список организаций, где можно получить информацию о местных органах власти в Эстонии	115

Приложение 2.1:	Основные показатели	116
Приложение 2.2:	Население, населенные пункты и административные единицы	118
Приложение 2.3:	Основные законы о государственном управлении и местном самоуправлении	120
Приложение 2.4:	Полномочия муниципальных советов	121
Приложение 2.5:	Предметы ведения административных звеньев	123
Приложение 2.6:	Детали предметов ведения местных органов власти	126

Местное самоуправление в Эстонии

Сулев Мэелтсемеес

1. Обзор реформ местного самоуправления

Основной закон о местном самоуправлении, принятый 10 ноября 1989 г., восстановил основу для системы местного самоуправления в Эстонии. Месяц спустя, 10 декабря 1989 г., состоялись первые после войны почти демократические выборы. «Почти демократическими» они были, поскольку ко времени проведения выборов еще не было определено положение о гражданстве и в них принимали участие представители оккупационной армии. Вышеназванные события были первыми шагами на пути демократизации эстонского общества; позднее за ними последовали другие значительные политические изменения и были приняты основные законы, которые привели к провозглашению независимости Эстонии в 1991 г. и переходу к рыночной экономике.

Наиболее важным изменением в местном самоуправлении за последние 10 лет явилась замена двухуровневой системы на одноуровневую. В начале, с 1989 г. по 1993 г., первый уровень местного самоуправления в Эстонии состоял из сельских муниципальных образований, поселков и городов; второй уровень – из округов. Закон от 1989 г. доказал явное преимущество одноуровневой системы.

В декабре 1990 г. парламент определил принципы реформирования местного самоуправления. Для проведения реформы была выбрана стратегия с учетом тех проблем, с которыми могли столкнуться существующие органы власти низового уровня при одновременном преобразовании в органы местного самоуправления и наследовании некоторых полномочий, ранее принадлежащих центральным органам власти. Местные органы власти предложили программы и проекты законов по социально-экономическому развитию. Экспертный комитет по административной реформе при Верховном Совете Эстонской республики, в состав которого вошли около двадцати пяти специалистов под председательством автора данной статьи, внимательно изучил и проанализировал эти документы. Основываясь на выводах комитета, Президиум Верховного Совета предоставил сельским муниципальным образованиям, поселкам и городам автономный статус; первыми такой статус получили сельское муниципальное образование Муху и город Курессаре в сентябре 1990 г. После принятия Конституции в июне 1992 г. девяносто процентов из 249 эстонских сельских муниципальных образований и городов получили автономный статус. Существуют различные мнения, была ли такая стратегия целесо-

образной, но факты показывают, что значительно повысилось понимание важности местного самоуправления и поддержка дальнейшего развития со стороны местных органов власти низового уровня.

Следуя курсом административной реформы, даже самое слабое сельское муниципальное образование достигает такого качественного уровня развития, что принимая во внимание размеры государства, по-видимому, практически удалось создать одноуровневую систему местного самоуправления. В конституции дается принципиальное толкование этого; однако, это также дает возможность обеспечить восстановление второго уровня местного самоуправления: «Единицами местного самоуправления являются сельские и городские муниципальные образования. Другие единицы местного самоуправления могут быть сформированы на основании и в соответствии с процедурами, предусмотренными законом». В мае 1993г. Государственная Ассамблея одобрила создание одноуровневой системы местного самоуправления, а 2 июня 1993 г. приняла закон об организации местного самоуправления. Этот закон до сих пор в силе, хотя в него были внесены многочисленные поправки.

28 сентября 1994 г. Государственная Ассамблея в полном объеме ратифицировала Европейскую хартию по вопросам самоуправления. Ее выполнение неоднократно обсуждалось. Тем не менее, с того момента эстонское законодательство отражает некоторые принципы хартии.

В 1989 г. в Законе «О создании органов местного самоуправления» было введено понятие о муниципальном имуществе, за этим последовало создание условий для муниципальных предприятий как новой, отдельно регламентируемой формы собственности. К 1 сентября 1996 г. муниципальные предприятия были ликвидированы законным путем и реорганизованы в компании с ограниченной ответственностью или акционерные общества. Это привело к некоторой путанице в отношении того, в какой степени муниципальные советы или органы власти могут принимать участие в их управлении, даже если они принадлежат сельскому муниципальному образованию или городу, и была ли такая приватизация действительно целесообразна.

Можно выделить три этапа эстонской административной реформы в 90-х гг.

1. В начале 90-х, незадолго до и вскоре после восстановления независимости, процесс восстановления системы местного самоуправления стал приоритетным, а термин «административная реформа» стал синонимом реформы местного самоуправления.
2. В середине 90-х, после принятия конституции, начался процесс развития государственных учреждений.
3. В конце 90-х радикальные изменения на различных уровнях государственного управления – т.е. на центральном, региональном и местном уровне, а также в различных сферах государственного управления, таких как коммунальное

обслуживание, финансирование государственного сектора и т.п. – привели к несколько диспропорциональному развитию. С тех пор как Эстония вступила в относительно стабильную фазу развития и начала переговоры о членстве с Европейским Союзом, основное внимание уделяется всестороннему развитию и стабилизации государственного управления.

В июне 1997 г. правительство сформировало комитет из двадцати трех человек (представителей Государственной Ассамблеи, министров, губернаторов округов и представителей местных органов власти) для обсуждения основных положений для предстоящей административной реформы. В начале 1998 г. комитет представил на рассмотрение правительства документ «Принципы развития государственного управления», который был утвержден 16 февраля 1999 г. Предполагалось, что Государственная Ассамблея также обсудит и, возможно, утвердит этот документ.

Основные принципы административной реформы, намеченные в этом проекте, включают в себя децентрализацию принятия решений, полномочий и финансовых ресурсов; делегирование некоторых государственных задач частному и «третьему» секторам; развитие информационных систем; формирование гибкой кадровой политики, пригодной для маленькой страны с ограниченными ресурсами и т.п. В документе подчеркнуты следующие сферы, которым следует уделять основное внимание при проведении реформы местного самоуправления: территориально-административное деление, модернизация муниципального управления и корректировка принципов составления муниципального бюджета с целью создания прямой связи между доходами и местным экономическим развитием.

В своей «Повестке дня – 2000» Европейский Союз подчеркнул необходимость усиления эстонской административной структуры; таким образом, это стало приоритетным направлением, ведущим в свою очередь к улучшению коммунального обслуживания. Эстония делится на округа (*maakond*), сельские муниципальные образования (*vald*) и города (*linn*). Исполнительную власть в каждом из пятнадцати округов осуществляет губернатор округа (*maavanem*), который подчиняется центральному правительству. 207 сельских муниципальных образований и 46 городов являются автономными единицами местного самоуправления; таким образом, с 1 января 1999 г. в Эстонии существует 253 муниципалитета.

Ранее в Эстонии существовали следующие типы поселений: города (*linn*), поселки (*alev*), села (*alevik*) и деревни (*kula*). К деревням относились поселения с небольшим количеством жителей – менее 300 человек. Поселки и села – это поселения с высокой плотностью населения и с количеством жителей более 300 человек. Тринадцать из сорока шести эстонских городов получили свой статус в 90-х годах, до того они имели статус небольших городов; остальные были официально признаны городами в ходе истории. До последнего времени все эстонские города являлись автономными муници-

пальными единицами, но согласно Закону об административном делении территории Эстонии (1995 г.) города были объединены с соседними сельскими муниципальными образованиями, образуя новые муниципальные органы власти. Первое такое объединение произошло осенью 1998 г. Ожидается, что в ближайшие несколько лет еще десять городов объединятся с соседними муниципальными образованиями вследствие их мало-численного населения и наличия связей с близлежащими районами. До 1993 г. поселки являлись муниципальными единицами, но по новому законодательству они обязаны подать заявление о получении статуса сельского муниципального образования или города. В 1993 г. одиннадцать поселков получили статус города, а в 1996 г. в их число вошел еще один новый город; десять поселков подали заявление и им был присвоен статус сельских муниципальных образований. Согласно постановлению правительства от 18 декабря 1997 г. в Эстонии было 9 поселков, 165 сел и 4317 деревень. В середине 70-х насчитывалось 7100 поселений, но в ходе кампании, начатой в 1976 г. некоторые из ранее существовавших поселений были покинуты, и их число уменьшилось до 3500. В 90-е гг. произошло постепенное восстановление досоветской сети поселений, отсюда разница между количеством поселений в упомянутом выше правительственном постановлении и в таблице, представленной в приложении 2.2, которая была составлена по данным на 1 января 1998 г. Рассматриваемые изменения касаются только сел и деревень, но не городов и поселков.

В следующих главах этой статьи будут рассмотрены некоторые важные проблемы, касающиеся развития и реформирования местных органов управления: муниципальный менеджмент, бюджетное планирование, налогообложение, ассоциации местных органов управления и законы о местном самоуправлении.

2. Правовая и конституционная основа

2.1 Правовая основа муниципалитетов

В начале 90-х централизованную систему заменило местное самоуправление; демократические институты – муниципальные советы, выбранные населением на прямых, всеобщих и единых выборах – пришли на смену прежним сельским советам, в штат которых входили несколько служащих, распоряжающихся маленьким бюджетом, достаточным только для покрытия затрат на их зарплату и некоторые другие незначительные расходы. Муниципальные советы в свою очередь формируют исполнительные органы (муниципальные правительства). В сельских районах и маленьких городках, коллективные и государственные хозяйства, промышленные предприятия и в строительные организации несли

ответственность за большинство объектов социальной сферы – детские сады, дома отдыха, культурно-развлекательные учреждения, спортивные сооружения, жилищное строительство и т.п. В ходе административной реформы ответственность за выполнение этих задач была передана органам местного самоуправления. Кроме того, некоторые полномочия, ранее принадлежавшие центральному правительству, например, в сфере образования и социального обеспечения были также делегированы органам местного самоуправления, которые одновременно получили право формировать свои собственные бюджеты. На сегодняшний день за некоторые из этих задач несет ответственность частный сектор.

Главный принцип, регламентирующий местное самоуправление закреплен в Конституции Республики Эстонии: «Все вопросы местного значения решаются и регулируются органами местного самоуправления, которые действуют независимо в соответствии с законом.» Этот принцип взят из Европейской хартии местного самоуправления; несмотря на то, что хартия до сих пор не ратифицирована, ее текст использовался при составлении проекта конституции. Конституцию дополняет закон «О создании органов местного самоуправления»: «Местное самоуправление воплощает право, полномочия и обязанности демократически созданных органов местного самоуправления, предусмотренные в конституции, для самостоятельной организации и управления вопросами местного значения в соответствии с законом, на основе законных прав и интересов жителей сельских муниципальных образований или городов с учетом специфики развития сельских муниципалитетов или городов». Таким образом, местные органы власти в Эстонии:

- основываются на территориальном делении страны на административные единицы;
- управляются демократически созданными законодательными и исполнительными учреждениями и, с учетом местных потребностей, путем проведения опросов общественного мнения, референдумов и осуществления гражданских инициатив.

Местное самоуправление основано на следующих принципах:

- самостоятельное обязательное решение вопросов местного значения и выполнение этих решений;
- защита законных прав и свобод личности в сельском муниципальном образовании или в городе;
- соблюдение законов при осуществлении полномочий и выполнении задач;
- право лиц, постоянно проживающих в сельском муниципальном образовании или в городе, принимать участие в местном самоуправлении;
- подотчетность при осуществлении полномочий;
- прозрачность работы;
- предоставление коммунальных услуг на наиболее благоприятных условиях.

2.2 Правовая основа округов

На региональном уровне центральное правительство представлено округами, которые финансируются из государственного бюджета. Губернатор округа является главой окружного управления и отвечает перед центральным правительством. Окружные управления выполняют наблюдательную и консультативную функции в отношении органов местного самоуправления. К учреждениям центрального правительства относятся также налоговые ведомства, департаменты по вопросам иммиграции и гражданства, статистические бюро, отделы лесного хозяйства и т.п. К учреждениям центрального правительства на местном уровне относятся отделения полиции и аварийные службы.

В соответствии с законом «О правительстве республики» окружной губернатор назначается центральным правительством по предложению премьер-министра, его кандидатура должна быть согласована с региональным объединением органов местного самоуправления. Ответственность за созыв собрания регионального объединения для утверждения кандидатуры губернатора возложена на министра внутренних дел; в число представителей регионального объединения входят по одному члену совета и мэр каждого муниципалитета данного округа. Кандидатура считается утвержденной, если ее поддержало более половины представителей. Если кандидатура не утверждается, то на следующем заседании предлагается новый кандидат. Если и вторая кандидатура не будет одобрена, то центральное правительство имеет право назначить на должность лицо по своему усмотрению. Срок полномочий губернатора составляет пять лет, он может быть прерван правительством досрочно в следующих случаях:

- по предложению премьер-министра;
- в случае подачи им или ею прошения об отставке;
- в случае возбуждения судебного дела;
- из-за длительной нетрудоспособности.

Перед тем, как центральное правительство официально назначит нового губернатора, его кандидатуру должен одобрить окружной совет. Однако освобождение губернатора от занимаемой должности является исключительно компетенцией центрального правительства. Казалось бы, обе процедуры должны быть аналогичными, но поскольку окружные губернаторы являются государственными служащими, подотчетными центральному правительству, предоставление местным органам власти права освобождать их от должности могло бы создать конфликт интересов. В новых предложениях о назначении на должность окружного губернатора кандидаты более не нуждаются в одобрении со стороны органов местного самоуправления этого округа. В интересах эффективного взаимодействия очень важно, чтобы органы местного самоуправления оказывали доверие лицам, назначаемым центральным правительством.

Окружной губернатор не может занимать какую-либо другую государственную должность, входить в руководящий или наблюдательный орган коммерческого предприятия

или получать доход, работая в любой другой области, кроме научно-исследовательской и преподавательской деятельности. Окружной губернатор не может быть членом муниципального совета.

Окружной губернатор несет ответственность за 1) представление интересов государства и обеспечение всестороннего и планомерного развития округа, 2) поддержание связи между правительством и местными органами власти по вопросам региональной политики и другим значимым вопросам, 3) заключение контрактов относительно делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления; 4) координирование взаимодействия между региональными отделами министерств и другими государственными учреждениями и органами самоуправления в округе.

По закону окружной губернатор осуществляет контроль за законностью решений, принимаемых органами местного самоуправления и за законностью и целесообразностью использования государственных средств, которые находятся в их распоряжении. Губернатор имеет право проверять вошедшие в силу решения, принятые органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обязаны представлять такие решения на рассмотрение губернатору не позже чем через семь дней после получения запроса. Если губернатор считает, что решения, принимаемые органом местного самоуправления противоречат конституции или какому-либо закону, он или она может в письменном виде внести предложение о том, чтобы принятое решение было приведено в соответствие с законом в течение пятнадцати дней. Если орган местного самоуправления не выполняет этого в течение пятнадцати дней после получения предложения, губернатор подает протест в административный суд. Когда губернатор подает министру юстиции петицию с просьбой проанализировать соответствие принятого решения конституции или другим законам, в этот же день он или она направляет копию петиции местному органу власти, который принял этот правовой документ. В последние годы реформа собственности, в особенности земельная реформа, была исключительно конфликтной областью, вмешательство в которую со стороны губернаторов было необходимым. Иногда окружные губернаторы вмешивались по просьбе выборных или назначенных должностных лиц местного самоуправления в случаях необоснованного отстранения этих лиц от должности путем объявления им вотума недоверия.

Если окружному прокурору становится известно, что орган местного самоуправления незаконно или ненадлежащим образом владел, использовал или распоряжался государственным имуществом, он или она сообщает об этом в Государственную Аудиторскую палату или в следственные или другие компетентные органы с предоставлением всей имеющейся у него по этому вопросу документации. Если центральное правительство дает такое право, то окружные губернаторы или должностные лица могут контролировать выполнение местными органами власти функций, предоставленных ими законом или контрактом.

Окружное управление состоит из офиса и департаментов, которые могут включать в себя отделы. Главой офиса является окружной секретарь. Этот пост может занимать только лицо с высшим юридическим образованием. Центральное правительство может передать образование, культуру, социальное обеспечение и другие службы в ведение окружных органов власти.

2.3 Статус столицы

В период с 1989 по 1993 гг., когда местное самоуправление в Эстонии осуществлялось на двух уровнях, в шести крупнейших городах (Таллинн, Тарту, Нарва, Кохтла-Ярве, Пярну и Силламяэ) существовал второй уровень местного самоуправления, т.е. окружной уровень. После перехода к одноуровневой системе возникли проблемы, особенно в столице Таллинне, где городской совет создал районные органы власти для децентрализации городского управления. Одновременно был изменен статус Таллинна (города с населением около пятисот тысяч жителей); он перешел в подчинение округа Харью, население которого в пять раз меньше населения Таллинна. А губернатор округа Харью получил право контролировать законность решений, принимаемых Таллиннским городским советом и городским управлением. В 1994 году и еще раз весной 1997 года городской совет Таллинна обращался в центральное правительство с предложением пересмотреть статус столицы, основной идеей этого предложения было передать министерствам контроль над городским советом и городским управлением. В августе 1998 года правительство назначило комитет по разработке принципов, регламентирующих статус Таллинна. Общий вывод состоял в том, что для принятия рекомендованных изменений нет необходимости в отдельном парламентском законе, достаточно будет внести изменения в закон «О создании местных органов власти» с учетом того, что столичные власти могут выполнять задачи, включая и обеспечение аварийных служб, лучше, чем другие органы, работающие на уровне центрального правительства. Таллиннский городской совет и городское управление также заключило отдельные договоры с министерствами и окружным губернатором о делегировании полномочий в сфере охраны окружающей среды.

2.4 Правовая основа районных муниципалитетов

В законе «О создании органов местного самоуправления» также предусмотрено создание сельских муниципальных образований и городских районов – единиц, функционирующих на территории в соответствии с уставом района, утвержденным муниципальным советом. Сельское муниципальное образование или городской район могут быть созданы по инициативе: 1) одной четверти членов муниципального совета, 2) не менее одного процента жителей местного муниципального образования с правом голоса и не менее

пяти жителей с правом голоса или 3) муниципального правительства. Совет принимает решение о создании сельского муниципального образования или городского района на основании заявления и при необходимости может организовать опрос общественного мнения по данному вопросу. В предлагаемых уставах должно содержаться 1) описание границ сельского муниципального образования или городского района, 2) процедура создания районного исполнительного органа, 3) порядок назначения на должность главы района, срок полномочий которого не может превышать срок полномочий муниципального совета, 4) полномочия районного исполнительного органа и главы района и бюджетные средства, распределенные органом местного самоуправления, для выполнения полномочий, делегированных району и 5) принципы и процедура контроля над деятельностью районного исполнительного органа и главы района и принципы и процедура ликвидации района. В действующем законодательстве офис главы района, подобно офису окружного губернатора, называется окружным управлением. Главы районов могут в рамках своих полномочий издавать распоряжения и директивы по организации внутренней деятельности районного исполнительного органа. Контроль над распоряжениями, изданными главами районов, осуществляет мэр в соответствии с процедурой, определенной в уставе муниципального образования. Полномочия районных исполнительных органов и глав районов не могут быть ограничены, а выделенные им бюджетные средства не могут быть уменьшены в течение муниципального финансового года.

Районы были созданы в Таллинне и некоторых других муниципальных образованиях. В 1993г. в Таллинне были созданы восемь городских районов с целью децентрализации городского управления. Ранее существовало четыре произвольно сформированных района; одним из основных принципов этого деления было число жителей (в каждом районе население насчитывало как минимум сто тысяч человек) без учета исторических районов. Однако большинство районных учреждений располагались в старом центре города. Основными критериями для создания новых районов были сходный образ жизни и сходные социально-экономические проблемы; в результате, население самого крупного района составляет более ста десяти тысяч человек, в то время как население самого маленького – менее десяти тысяч. В каждом районе есть свой политический орган, называемый административным советом, который учреждается городским советом на основании результатов выборов в городской совет. Административные советы городских районов состоят из членов городского совета, представляющих данный район, и кандидатов в городской совет, проигравших выборы. Городской совет регулирует распределение мест в районном административном совете между членами городского совета и другими представителями; только восемь из двадцати семи мест в центральном районном административном совете резервируется для членов городского совета. В небольших районах это число составляет соответственно от пяти до семи человек, в более крупных – пятнадцать. Кандидаты от партий, коалиционных списков и независимые кандидаты не должны набирать пять или более процентов голосов на муниципальных выборах, чтобы быть избранными на оставшиеся места в районном совете. Городской

совет определяет предметы ведения районного совета, к которым могут относиться образование, культура, содержание общественных мест и другие дела районного значения. Районные советы в Кохтла-Ярве работают подобным образом, придерживаясь таллиннской схемы.

Количество районов в сельских муниципальных образованиях остается довольно низким, но в свете изменений в административно-территориальном делении и ожидаемого слияния сельских муниципальных образований важность создания районов должна возрасти. С точки зрения местной демократии важно подчеркнуть историческое значение института сельских или деревенских старост. Действующее законодательство признает этот институт, чтобы обеспечить лучший обмен информацией между жителями и местными органами власти внутри малонаселенных сельских муниципальных образований. Согласно соответствующему закону, староста может быть выбран на общем собрании села или деревни. Исполнение старостой муниципальных задач предусматривается контрактом; срок полномочий старосты не ограничивается сроком полномочий совета.

3. Местные стратегии, представительные органы

3.1 Система местных выборов

В послевоенный период, после перерыва в пятьдесят лет муниципальные выборы в Эстонии проводились три раза. Первые полудемократические выборы состоялись 10 декабря 1989 г., почти за два года до возвращения стране независимости. Выборы не были полностью демократическими, поскольку еще не было определено гражданство и в них принимали участие оккупационные войска, хотя по сравнению с прежними временами их участие было довольно ограниченным, так как независимо от числа военнослужащих, размещенных в каждом выборном округе, они могли избрать только по одному представителю в каждый муниципальный совет, включая Таллиннский городской совет. Для Таллиннского городского совета предусматривалось восемьдесят мест, но было избрано только шестьдесят девять депутатов; из-за деятельности просоветских сил в трех избирательных округах столицы выборы не дали никакого результата. При подведении итогов выборов применялся метод одномандатных округов. Следующие муниципальные выборы состоялись 17 октября 1993 г., когда конституция была вынесена на референдум; при подсчете голосов применялся метод д'Хондта. Этот же метод использовался во время следующих муниципальных выборов, которые состоялись 20 октября 1996 г.

Местные органы власти с 1989 по 1993 гг. включали в себя:

1. Совет округа и сельского муниципального образования, поселения городского типа или города;
2. Управление округа и сельского муниципального образования, поселения городского типа или города;
3. Окружной губернатор и мэр сельского муниципального образования, поселения городского типа или города;
4. Аудиторский комитет (*revisjonikomisjon*) совета округа и сельского муниципального образования, поселения городского типа или города.

Таким образом, из-за двухуровневой системы существовало восемь органов местной власти – т.е., по четыре органа на каждом уровне. Законодательство определяло полномочия местных органов власти в общих чертах, без точного установления уровня, что вызывало путаницу в отношении того, какие полномочия имеет какой-либо орган. Эта проблема существует до сих пор, несмотря на то, что в 1993 году прошли выборы в одноуровневую систему местных органов власти и два органа местного самоуправления (совет сельского муниципального образования или города и сельский или городской муниципалитет), поскольку закон часто определяет полномочия местных органов власти как таковых. Городской совет Таллинна решил эту проблему, передав ответственность городскому муниципалитету по всем вопросам, кроме тех решение которых совет берет на себя.

На муниципальных выборах 1996 года электорат составлял 878962 избирателя, 461653 из которых (52,5%) приняли участие в выборах. В Таллинне электорат составлял 234243 избирателя. В городской совет Таллинна были избраны представители следующих шести партий:

- Эстонская партия реформ – 14 мест;
- Эстонская центральная партия – 12 мест;
- Избирательная коалиция «Таллинн» (в основном состоящая из членов Эстонской коалиционной партии) – 11 мест;
- Эстонская объединенная народная партия – 11 мест;
- Правые и умеренные – 10 мест;
- Русская партия Эстонии – 5 мест.

Две партии, представлявшие русскоязычное население получили четверть мест в городском совете Таллинна (16 мест). Через месяц после муниципальных выборов Эстонская центральная партия, Избирательная коалиция «Таллинн» и Эстонская объединенная народная партия сформировали коалицию и составили большинство в совете.

Таблица 2.1

Партии, принимавшие участие в муниципальных выборах в Эстонии, 1996 г.

Партия	Кандидаты, избранные по партийному списку	Кандидаты, избранные по коалиционному списку	Итого
Эстонская демократическая партия труда (<i>Eesti Demokraatlik Tööpartei</i>)	4	5	9
Эстонская центральная партия (<i>Eesti Keskerakond</i>)	7	3	10
Эстонская коалиционная партия (<i>Eesti Koonderakond</i>)	3	—	3
Эстонский сельский союз (<i>Eesti Maaliit</i>)	17	—	17
Эстонская партия сельских жителей (<i>Eesti Maarahva Erakond</i>)	8	18	26
Лига пенсионеров и семей Эстонии (<i>Eesti Pensionäride ja Perede Liit</i>)	17	19	36
Эстонская национальная партия (<i>Eesti Rahvuslik Erakond</i>)	10	—	10
Эстонская партия реформ (<i>Eesti Reformierakond</i>)	22	3	25
Эстонские «зеленые» (<i>Eesti Rohelised</i>)	—	1	1
Эстонская «синяя» партия (<i>Eesti Sinine Erakond</i>)	—	12	12
Эстонская партия фермеров (<i>Eesti Talurahva Erakond</i>)	—	3	3
Эстонская объединенная народная партия (<i>Eestimaa Uhendatud Rahvapartei</i>)	7	1	8
Партия «Эстонский дом» (<i>Erakond Eesti Kodu</i>)	—	1	1
Умеренная партия (<i>Erakond Mxxdukad</i>)	19	8	27
Союз «За Родину» (<i>Isamaaliit</i>)	12	6	18
Фермерский союз (<i>Pxllumeeste Kogu</i>)	8	—	8
Республиканская и консервативная народная партия (<i>Vabariiklaste ja Konservatiivide Rahvaerakond</i>)	—	2	2
Русская партия Эстонии (<i>Vene Erakond Eestis</i>)	6	—	6
Партия правового баланса (<i>Xigusliku Tasakaalu Erakond</i>)	—	1	1

3.2 Формы прямого волеизъявления народа

Формы прямого волеизъявления народа, закрепленные в Законе о создании местных органов самоуправления, включают в себя собрания и референдумы. Однако, эти возможности недостаточно широко используются, хотя недавно и были организованы несколько местных референдумов по вопросам административно-территориального деления. Участие в референдумах было крайне низким – в голосовании приняли участие всего два процента местного электората. В небольших районах Таллинна были организованы митинги общественности, чтобы обсудить строительство новых дорог, вопросы, связанные с реформой собственности на землю, и т.д.

Около десяти мелких сельских муниципальных образований в Эстонии сохраняют свои размеры после осуществления радикальных изменений административно-территориального деления в связи со своим уникальным расположением (они находятся на небольших островах) и другими географическими обстоятельствами. Авторы принципов административной реформы предлагают использовать в таких муниципальных образованиях формы прямого волеизъявления, а не представительные демократические органы.

3.3 Внутренняя структура принятия решений местными органами власти

Представительным органом местного самоуправления является совет (*volikogu*). Выборы в муниципальные советы регулируются законом «О выборах в советы местного самоуправления». Совет избирается путем общих, единых и прямых выборов, при тайном голосовании, на трехлетний срок. Все жители, достигшие восемнадцатилетнего возраста и постоянно проживающие на территории данного местного органа власти, имеют право принимать участие в муниципальных выборах. В 1993 году было принято дополнение к закону «О выборах в советы местного самоуправления», которым предусматривалось, что граждане Эстонии имеют право избирать и быть избранными, а граждане иностранных государств и лица без гражданства имеют право голоса только при условии проживания на территории данного местного органа власти в течение как минимум пяти лет.

В состав муниципального совета должно входить минимум семь человек. Количество мест определяется предыдущим муниципальным советом и пропорционально общему числу населения данной местности; местный совет при населении более двух тысяч жителей должен состоять из 13 человек; с населением пять тысяч человек – из 17 членов; более 10 тысяч жителей – из 21 члена и более пятидесяти тысяч жителей – из 31 члена минимум.

Выборы проходят по многомандатным избирательным округам. В Таллинне границы этих округов совпадают с границами городских районов. Половина мандатов распределяется равномерно между всеми городскими районами Таллинна (каждый городской район получает четыре мандата), а оставшиеся распределяются пропорционально числу избирателей в каждом районе.

Процедура муниципальных выборов оказала отрицательное воздействие при осуществлении административно-территориального деления. Раньше закон предусматривал только регулярные муниципальные выборы. Перед муниципальными выборами 1996 года некоторые муниципальные образования слились, что потребовало проведения внеочередных выборов. Однако, эти выборы не были регламентированы до февраля 1998 года и поэтому не проводились в период между регулярными муниципальными выборами. Это дополнение позволило проводить внеочередные выборы, которые начали проходить с осени 1998 года. Но до сих пор непонятно, должны ли полномочия советов, избранных на внеочередных выборах, действовать до следующих очередных выборов, или продолжаться в течение трех лет после выборов. В конституции определено, что срок полномочий муниципальных советов составляет три года, но неясно, можно ли это рассматривать как гарантию деятельности советов или как право электората избирать новые советы на регулярной основе. Если выбрать первое, это может привести к нарушению графика проведения выборов.

Член совета не связан своими полномочиями. Председатель и заместитель председателя совета получают зарплату, определенную решением совета. Рядовые члены совета могут получать возмещение расходов, понесенных в ходе выполнения назначенных им задач, или зарплаты на прежнем месте работы в соответствии со ставками и процедурами, установленными советом. Полномочия членов совета прекращаются в следующих случаях: (1) при назначении министром в правительстве, генеральным аудитором, министром юстиции или губернатором округа; или при выборах на пост мэра или подтверждении его назначения в муниципальные органы власти; (2) поступлении на действительную военную службу; (3) по истечении испытательного срока.

По предложению авторов концепции административной реформы, полномочия членов совета должны прекращаться в случае их избрания в Государственную Ассамблею. После выборов 1996 года четвертая часть членов городского совета Таллинна стала членами Государственной Ассамблеи. С одной стороны, члены Государственной Ассамблеи должны понимать основные проблемы местных органов власти. С другой стороны, выполнение обязанностей в двух избранных органах (или даже в трех, если учитывать районные советы) может оказаться трудным с точки зрения времени и необходимости избежать конфликта интересов. Это становится еще более сложной задачей, если политик является членом городского совета и в то же время представляет электорат другого округа в Государственной Ассамблее.

В случае досрочного прекращения полномочий члена совета, его заменяет альтернативный кандидат. В этой роли выступает первый неизбранный кандидат от той же политической партии или объединения, который баллотировался по тому же избирательному округу на ту же должность, что и член совета, которого необходимо заменить.

Вопросы, находящиеся в непосредственной компетенции совета, решаются путем голосования. Другие вопросы решаются путем голосования по просьбе минимум одного члена совета. Голосование проводится открыто, за исключением внутренних выборов в совете, которые проходят при тайном голосовании. Решения совета принимаются простым большинством голосов.

Совет не имеет права работать в следующих случаях:

- Если он не в состоянии принять муниципальный бюджет в течение трех месяцев с начала финансового года, или трех месяцев после принятия государственного бюджета, если последний не утвержден на начало финансового года;
- Если он не выберет председателя или мэра в течение месяца с дня первого заседания совета, или если не утвердит членов муниципального органа власти в течение двух месяцев с дня выбора мэра.

Если совет не способен работать, полномочия членов совета считаются досрочно прекращенными, и места в совете занимают альтернативные кандидаты.

Муниципальный совет избирает председателя, который не может быть мэром, и заместителя председателя. Председатель совета:

- Руководит работой совета и созывает, организывает подготовку и проводит заседания совета;
- Представляет местные органы власти и их совет в соответствии с законом, уставами местных органов власти и решениями совета;
- Подписывает постановления, принятые советом, и другие документы совета;
- Выполняет другие задачи, за которые он отвечает в соответствии с законодательством или уставами местных органов власти.

Советы могут создавать постоянные и специальные комитеты. Председатели комитетов избираются из числа членов совета. Назначение других членов комитетов утверждается по предложению председателя комитета. Принципы и процедуры деятельности комитетов при совете устанавливаются в уставных документах местных органов власти.

Единственным статутным комитетом муниципального совета является аудиторский комитет, который избирается советом и из числа членов совета на срок выполнения своих полномочий. В состав этого комитета должно входить как минимум три члена. В соответствии с процедурами, определенными в уставных документах местных

органов власти, аудиторский комитет осуществляет надзор за деятельностью муниципального органа власти, в частности:

- Следит за соответствием деятельности муниципального органа власти положениям и постановлениям совета;
- Следит за своевременным сбором и регистрацией доходов и соответствием расходов муниципальному бюджету;
- Следит за точностью работы бухгалтерских административных учреждений, предприятий и организаций муниципалитета и за надлежащим использованием муниципальных средств, выделенных им;
- Следит за выполнением контрактов, заключенных местными органами власти;
- Следит за законностью и правомерностью деятельности, которую совет поручил муниципальным органам.

Аудиторский комитет должен информировать муниципалитет о любых вскрытых им недостатках и подавать письменные предложения по их преодолению; муниципалитет должен принять решение в течение десяти дней после получения аудиторского отчета и сообщить свое мнение совету, приложив отчет. Аудиторский комитет отчитывается о своей работе и подает комментарии и предложения в совет до утверждения этого отчета.

Помимо бюджета, совет должен утвердить еще два основополагающих документа: устав муниципалитета и муниципальный план развития. В уставе определяются принципы формирования, права, обязанности и порядок работы местных органов власти, их комитетов и организаций. В плане развития должны содержаться анализ и прогноз развития социально-экономической ситуации, экологической обстановки, основных целей развития, готовый генеральный план и принципы развития инфраструктуры местных органов власти. Совет обеспечивает доступ всех жителей местности к проекту плана развития в соответствии с процедурами, определенными в муниципальном уставе, и утверждает этот проект с учетом предложений относительно плана, которые должны быть рассмотрены к дате, установленной советом. Если возникают обстоятельства, которые требуют внесения дополнений в план развития, муниципалитет имеет право инициировать рассмотрение этого в совете.

Председатель или заместитель председателя созывают регулярные собрания совета в соответствии с порядком, установленными советом. Вопросы для обсуждения перечислены в уведомлении о заседании, которое должно быть отправлено членам совета не позднее, чем за четыре дня до проведения заседания. На заседании совета обсуждаются только вопросы, указанные в уведомлении и подготовленные в соответствии с процедурами, определенными советом. Заседания совета могут созываться по предложению муниципальных органов власти или как минимум одной четвертой части членов совета. Председатель или заместитель председателя муниципального избира-

тельного комитета ведут первое заседание до избрания председателя совета. Заседания совета, как правило, проводятся открыто, хотя совет может объявить о проведении закрытого заседания, если за это решение будет подано не менее двух третьих голосов в совете, или если раскрытие данных по обсуждаемому вопросу запрещено или ограничено по закону. Члены муниципалитета и лица, приглашенные на заседание советом могут участвовать в нем с правом высказывания. Совет может поручить муниципалитету подготовку вопросов для обсуждения на заседании совета.

Для вынесения вотума недоверия председателю совета, мэру, члену муниципалитета или председателю комитета при совете необходима поддержка как минимум одной четверти членов совета. Вынесение вотума недоверия председателю совета или комитета означает освобождение от должности. В случае вынесения вотума недоверия председателю совета, его полномочия и обязанности переходят к его заместителю или старейшему члену совета. Вотум недоверия мэру или члену муниципалитета является основанием для увольнения с занимаемой должности.

Главой муниципалитета является мэр, которого совет избирает сроком на три года. Глава муниципалитета не может быть председателем совета. Однако, с 1989 до 1993 года в принципах административной реформы определялось, что председатель совета мог одновременно быть мэром сельского муниципального образования, поселка или города. Мэр формирует муниципалитет, деталиные положения работы которого определены в муниципальном уставе.

3.4 Участие общественности в принятии решений

Население сельских муниципальных образований и городов имеет право проявлять законодательные инициативы. Не менее одного процента жителей местной единицы, имеющих право голоса, могут выдвинуть инициативу по принятию, дополнению или отмене постановлений местных органов власти, регламентирующих решение местных вопросов. Такие инициативы должны пройти обсуждение в течение трех месяцев после принятия указанных постановлений. Эти вопросы подаются на рассмотрение муниципалитета в форме проекта, к которому прилагается лист с подписями инициаторов. Если решение вопроса входит в компетенцию совета, то в течение месяца муниципалитет должен подать этот вопрос на рассмотрение совета вместе со своим мнением. Представитель инициаторов имеет право участвовать в дискуссиях по данному вопросу, которые будут проходить в совете или муниципалитете. Любое лицо имеет право обратиться в совет или муниципалитет с предложением о дополнении или отмене постановления, которое неправомерно ущемляет права заявителя. Если совет или муниципалитет отказываются дополнить или отменить такое постановление, то заявитель может потребовать права регресса через суд для решения этого вопроса.

3.5 Этнические вопросы. Многонациональные органы власти

В Эстонии существует несколько административных единиц, в том числе в такие города как Нарва и Силламяэ, в которых эстонцы составляют незначительный процент от всего населения. В Таллинне примерно половина жителей – эстонцы. Кандидаты от двух русских партий участвовали в муниципальных выборах в городской совет Таллинна в 1993 году и получили около половины мест. На муниципальных выборах 1996 года русские партии разделились и выиграли только четверть мест. В муниципальных советах в Нарве, Кохтла-Ярве и Силламяэ эстонцы занимают менее трети мест.

Эстонский язык является рабочим языком местных органов власти. Каждый гражданин имеет право обратиться в местные органы власти и к их представителям на эстонском языке и получить на нем же ответ. Использование иностранных языков, включая языки этнических меньшинств, определено в Законе о языке.

Вопросы культурной автономии приобретают особое значение, когда речь заходит о правах этнических меньшинств. Первый Закон о культурной автономии этнических меньшинств был принят в Эстонии в 1925 году. В конституции 1992 года предусмотрено, что этнические меньшинства могут создавать национальные местные учреждения самоуправления. 26 октября 1993 года Государственная Ассамблея приняла новый Закон о культурной автономии этнических меньшинств, подтвердивший положения конституции. В соответствии с настоящим законом, этнические меньшинства имеют право создавать государственные и частные учебные заведения, преподавание в которых будет осуществляться на их родном языке, управлять ими и осуществлять над ними контроль, а также решать другие вопросы, связанные с сохранением их культурных традиций. Любая этническая группа имеет право создавать такие национальные заведения, при условии, что в Эстонии проживает не менее трех тысяч представителей этой группы. В настоящее время действие этого закона распространяется на немцев, русских, шведов и евреев.

3.6 Ассоциации местных органов власти и международные контакты

До аннексии в Эстонии существовало две ассоциации местных органов власти – Ассоциация эстонских городов и Ассоциация сельских муниципалитетов. Их деятельность была прекращена 17 августа 1940 года решением правительства Эстонской Советской Социалистической Республики; 1 марта 1990 года это решение было аннулировано. В мае 1990 года была возобновлена деятельность Ассоциации эстонских городов, а в сентябре 1990 – Ассоциации сельских муниципалитетов.

Учредительное собрание Ассоциации эстонских городов (АЭГ) было впервые проведено 19 сентября 1920 года. В 1925 году АЭГ стала членом Международной ассоциа-

ции городов и органов местного самоуправления (*Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux*). АЭГ проводила свою деятельность в соответствии с уставом, принятым в 1926 году. Сегодня среди членов АЭГ – сорок городов, четыре поселка и два сельских муниципальных образования; общее население превышает миллион человек, то есть, более двух третей всего населения Эстонии.

Верховным органом АЭГ является общее собрание членов (*Linnade Paev*). Собрание созывается раз в году; каждый член ассоциации представлен количеством делегатов пропорционально размерам населения своих городов. На общем собрании избирается правление, которое является законным представителем АЭГ. В своей работе правление руководствуется положениями программы, одобренной на общем собрании. Правление избирает председателя и заместителей председателя из числа представителей членов ассоциации, готовит предложения к общему собранию, собирает информацию, необходимую для деятельности АЭГ, проверяет ход осуществления предыдущих решений, одобренных общим собранием и имеет полномочия принимать решения. Членами правления, как правило, являются председатели муниципальных советов и мэры. В настоящее время в состав АЭГ входит двадцать один член.

АЭГ отвечает за выполнение следующих задач:

- Представлять и защищать основные интересы своих членов;
- Способствовать развитию системы местного самоуправления;
- Оказывать содействие местным органам власти в экономической и культурной сферах;
- Способствовать развитию международных связей и партнерских отношений;
- Координировать сотрудничество между членами;
- Предоставлять информацию сотрудникам местных органов власти и проводить мероприятия по повышению уровня их профессиональных знаний и навыков.

Административной работой АЭГ занимается специальное управление; правление утверждает кандидата на должность управляющего директора. Основные задачи управления включают в себя:

- Осуществление решений общего собрания и правления;
- Оказание помощи местным органам власти и координация совместной деятельности;
- Организация заседаний общего собрания, правления и информационных собраний, а также подготовка всех необходимых материалов;
- Сбор, анализ, и распространение мнений местных органов власти о проектах принимаемых постановлений;
- Организация программ тренингов для сотрудников местных органов власти;
- Установление контактов и развитие отношений с ассоциациями и организациями местных органов власти за рубежом.

Союз эстонских ассоциаций местных органов власти (СЭАМОВ) является общенациональным добровольным союзом. Правительство утвердило его устав 27 мая 1993 года. В функции СЭАМОВ входят следующие вопросы:

- Развитие и сотрудничество местных органов власти и их ассоциаций;
- Представительство и защита общих интересов местных органов власти и их ассоциаций;
- Участие в подготовке проектов нормативных документов, регламентирующих деятельность местных органов власти;
- Составление, обмен и распространение информации о местных органах власти;
- Защита интересов сотрудников местных органов власти.

К 1 января 1999 года все пятнадцать региональных союзов местных органов власти стали членами СЭАМОВ. Высшим административным органом СЭАМОВ является совет; каждый член СЭАМОВ имеет в совете не более двух представителей. В период между заседаниями совета деятельностью ассоциации руководит председатель.

В 1994 году три ассоциации местных органов власти достигли соглашения о создании объединенного комитета, целью которого является ведение переговоров с центральным правительством о ключевых вопросах развития подразделений местных органов власти, таких, как суммы и принципы распределения фондов, предоставляемых местным органам власти из госбюджета, а также распределение и исполнение обязанностей между центральными и местными органами власти.

Местные органы власти имеют право становиться членами международных организаций местных органов власти и сотрудничать с ними. В отношениях с международными организациями местные органы власти представлены советами или делегатами, назначенными советами.

4. Местная администрация, предоставление услуг

Главой муниципалитета является мэр. Мэр, члены муниципалитета и, в зависимости от организационной структуры, муниципальный служащий (секретарь) составляют муниципалитет. Муниципалитет должен иметь кворум, если кроме мэра и его заместителя в заседании участвует не меньше половины членов. Решения муниципалитета принимаются большинством голосов. Заседания проводятся закрыто, если муниципалитет не примет иного решения.

Муниципалитет:

- Готовит вопросы к обсуждению на совете на основании позиции муниципалитета и резолюций совета;

- Решает и контролирует вопросы местного значения, порученные муниципалитету постановлением совета или определенные в уставе муниципалитета;
- Решает и контролирует вопросы местного значения, которые не входят в непосредственную компетенцию совета;
- Представляет, как юридическое лицо, местные органы власти в суде.

Мэра выбирают на условиях и в порядке, определенном в законе или муниципальном уставе, на срок до трех лет. Мэр имеет полномочия формировать муниципальные органы власти, начиная с дня избрания на должность. Мэр приступает к выполнению полномочий после утверждения муниципалитетом на должности, а муниципалитет приступает к выполнению полномочий с даты назначения советом.

Мэр:

- Организует работу муниципалитета и подготовку его заседаний;
- Представляет муниципалитет в соответствии с полномочиями, предоставленными ему законом, муниципальным уставом или советом;
- Дает указания по управлению внутренней деятельностью муниципалитета и его учреждений;
- Подписывает муниципальные постановления и приказы, а также другие документы муниципалитета;
- Подает списки членов муниципалитета на утверждение в совет;
- Подает на утверждение в совет предложения о назначении дополнительных членов или освобождении от должности членов муниципалитета;
- Для утверждения в совете представляет кандидатов на должность руководителей муниципальных предприятий;
- Выполняет другие задачи, поставленные ему в соответствии с законом и муниципальным уставом.

Муниципалитет может обратиться в совет для пересмотра резолюции, принятой советом. Постановления и приказы муниципалитета должны публиковаться до вступления в силу в соответствии с порядком, установленным в муниципальном уставе, за исключением случаев, связанных с раскрытием информации, запрещенной по закону или предназначенной только для служебного пользования в учреждениях муниципалитета.

1 января 1996 вступил в силу Закон о коммунальных службах, в котором регламентировались вопросы найма на работу в учреждения центральных и местных органов власти. Административным считается учреждение, финансируемое из государственного или муниципального бюджетов и выполняющее функции государственной власти. Муниципальные административные учреждения, работа в которых приравнивается к государственной службе, включают в себя: (1) офис муниципального совета; (2) муниципальные органы власти (как учреждения) вместе со своими структурными подразделениями; (3) муниципальные районные органы власти (как учреждения); (4)

исполнительные органы городских органов власти; (5) управления ассоциаций местных органов власти.

Лица, работающие в учреждениях местных органов власти, являются служащими местных органов власти. Государственные служащие подразделяются на следующие категории: (1) должностные лица; (2) вспомогательный персонал; (3) внештатные государственные служащие. Должностные лица избираются или назначаются на должность в административном учреждении. Общее число государственных служащих в Эстонии составляет приблизительно 25000 человек; 4300 должностных лиц местных органов власти, плюс служащие окружных органов власти и учреждений центрального правительства, включая региональные учреждения центрального правительства.

Муниципальные советы утверждают структуру, штат и уровень зарплаты государственных служащих местных административных учреждений. Размеры зарплаты являются одним из наиболее широко обсуждаемых вопросов в государственной администрации Эстонии. В 90-х годах использовались три разных подхода. Сначала правительство устанавливало уровень зарплат в зависимости от размера административной единицы. После принятия конституции, в которой предусматривалась независимость местных органов власти от бюджетного финансирования, более богатые органы местного самоуправления стали выплачивать зарплату, назначенную местными советами. Во времена в правительстве было принято решение, что только установленные в центре ставки зарплаты должны использоваться только в тех местных органах власти, которые получают субсидии из государственного бюджета. Однако, в 1996 году это требование было отменено. Разница в зарплате должностных лиц местных органов власти значительно повысилась – в настоящее время она колеблется от 2000 до 8000 эстонских крон в месяц (хотя месячная зарплата мэра Таллина составляет 21600 крон). Таким образом, восстановление системы, по которой местные органы власти, получающие субсидии из государственного бюджета (сегодня таких около 95%), должны использовать ставки зарплаты для госслужащих, установленные центральным правительством, получили поддержку.

Гражданин Эстонии в возрасте не меньше 18 лет, обладающий как минимум средним образованием, правомочностью, и свободно владеющий эстонским языком может быть принят на государственную службу.

После вступления в должность, государственный служащий дает следующую письменную присягу перед должностным лицом, которое его назначило: «Я клянусь выполнять конституционный порядок Эстонии, добросовестно и точно выполнять задачи, порученные мне руководством. Я знаю, что законом предусмотрены ответственность за нарушение своих обязательств». Лицо, принимающее присягу, подписывает ее текст, который после этого подшивается в его личное дело. Как правило, должности на государственной службе заполняются на конкурсной основе. Руководитель муниципального административного учреждения может также объявить конкурс на заполнение вакант-

ных должностей в других подразделениях. В соответствии с Законом о государственной службе, госслужащие получают дополнительное вознаграждение за выслугу лет, ученую степень и знание иностранных языков. Сотрудники местных органов власти не имеют установленных прав на такое вознаграждение, но муниципальные советы могут принять решение об предоставлении, основываясь на ставках, предусмотренных в Законе о государственной службе. Государственные служащие имеют право на отпуск продолжительностью до тридцати пяти календарных дней. Если служащий работает в государственных органах не менее трех лет, ему предоставляется дополнительный день к отпуску за третий и каждый последующий год службы, всего до десяти календарных дней. Госслужащие получают государственную пенсию. Госслужащие обязаны подавать уполномоченным лицам или административным организациям ежегодную декларацию о своем финансовом положении, включая информацию о недвижимости, источниках доходов, и т.д. Декларация о личных доходах подается в сроки и в порядке, которые установлены муниципальным советом.

Отношения между местными и центральными органами власти регулируются законодательством и специальными договорами. Законом определено, что местные органы власти не могут делегировать свои задачи, полномочия или фонды, предоставленные им. Муниципальные советы имеют право подавать предложения в правительство для утверждения или внесения дополнений в законы и нормативные акты. Губернатор округа осуществляет надзор за деятельностью местных органов власти; Государственное управление аудита контролирует использование государственных активов и распоряжение активами, переданными местным органам власти, а председатель суда надзирает за соответствием нормативных актов, принятых местными органами власти, конституции и другим законам.

Для выражения, представительства и защиты общих интересов и выполнения общих функций, местные органы власти могут: (1) сотрудничать; (2) наделять другие местные органы власти полномочиями в этой связи; (3) формировать союзы и объединения местных органов власти. В интересах сотрудничества местные органы власти могут создавать совместные агентства, работающие на договорной основе. Учредительный договор становится основой для создания союза местных органов власти; этот союз работает в соответствии с законодательством и зарегистрированным уставом союза. Представительный орган союза или другого органа, получившего соответствующие полномочия, имеет право заключать контракты от имени союза с органами центрального правительства и принимать на себя ответственность за выполнение определенных государственных задач. Союз местных органов власти принимает на себя такие задачи при согласии всех муниципальных советов, представленных в союзе.

В задачи местных органов власти (если только выполнение этих задач не поручено по закону другим лицам) входит организация социального обеспечения, оказание социальных услуг престарелым, жилье и коммунальные услуги, обеспечение водоснабжения

и канализации, обеспечение бытовых услуг и организация досуга, планирование, организация общественного транспорта в районе ответственности местных органов власти и содержание муниципальных улиц и дорог. Кроме того, местные органы власти отвечают за содержание детских садов, начальных и средних школ, специализированных школ, библиотек, домов культуры, музеев, спортивных учреждений, приютов, домов престарелых и инвалидов, медицинских учреждений, и других организаций, находящихся в ведении местных органов власти. В законодательстве может быть предусмотрено финансирование расходов этих организаций из государственного бюджета и других источников. Помимо вышеуказанных функций, местные органы власти могут решать вопросы, за которые они отвечают по закону или порученные правительством в соответствии с законом, или по контракту между уполномоченным центральным органом и муниципальным советом.

Распределение задач между центральным правительством, включая региональный уровень, и местными органами власти до сих пор остается ключевым вопросом, хотя многое в этой сфере уже достигнуто. В начале 1998 было организовано глубокое изучение этого вопроса, в рамках которого исследовалось выделение денежных средств на решение задач, порученных местным органам власти. На сегодняшний день не существует достоверной информации о стоимости этих задач; таким образом, нет гарантии, что все местные органы власти способны их выполнить.

5. Местное финансирование, экономическое развитие

Как и большинство стран Центральной и Восточной Европы, Эстония пережила экономический спад в течение первых пяти лет экономической реформы. Падение валового внутреннего продукта (ВВП) началось в 1990 году и продолжалось до конца 1994 года. В 1996–97 гг. в Эстонии произошел особенно быстрый экономический рост. В таблице 2.2 представлены экономические структуры страны в 1997 году.

Краеугольным камнем финансовой политики Эстонии является принцип сбалансированного государственного бюджета, исключая иностранные и местные кредиты. Эстония проводит осторожную политику относительно финансирования государственных расходов за счет иностранных кредитов. На самом деле, общая сумма внешних кредитов государства не должна превышать двадцать пять процентов годовых доходов государственного бюджета. Соответственно, правительственные гарантии под кредиты не должны превышать пятнадцать процентов доходов государственного бюджета. В течение финансового года сумма новых внешних кредитов не должна быть больше пятнадцати процентов доходов государственного бюджета; Государственная Ассамблея утверждает все кредиты. По состоянию на январь 1996 года государственные кредиты составляли

7,6% ВВП Эстонии. Таким образом, Эстония соответствует требованиям для приема на третью ступень Европейского валютного союза, в соответствии с которыми государственные кредиты не должны превышать шестидесяти процентов ВВП. К февралю 1996 года Эстония заключила договоры о предоставлении восемнадцати иностранных кредитов на общую сумму 288 миллионов долларов США. Кредиторы предоставили кредиты на сумму 189 миллионов долларов США, а Эстония выплатила 17,5 миллионов долларов в качестве процентов по кредитам. Кроме того, правительство выдало гарантии под пять иностранных кредитов на общую сумму 117 миллионов долларов США. До сегодняшнего дня основными кредиторами Эстонии были Всемирный банк и Международный валютный фонд, но в последнее время расширилось сотрудничество и с Европейским банком реконструкции и развития, Европейским инвестиционным банком и банком «Нордик инвестмент». За счет этих кредитов в основном финансируется развитие инфраструктуры: энергетика, содержание дорог, здравоохранение, защита окружающей среды, службы воздушных сообщений, системы водоснабжения и канализации. Выплата первого иностранного кредита началась в 1996 году и будет завершена в 2000–2003 гг.

Таблица 2.2.

**Структура доходов отдельных органов местного самоуправления
в Эстонии в 1997 г. [%]**

	Таллинн (415000 жителей)	Тарту (101000 жителей)	Пярну (52000 жителей)	Ракке ^a (2500 жителей)
Государственные дотации	—	6,8	8,4	32,3
Общие доходы	71,0	70,8	57,9	43,5
Местные налоги	0,6	0,4	0,3	—
Кредиты	16,0	6,6	11,9	—
Другое	12,4	15,4	21,5	24,2

a. Сельское муниципальное образование

Приватизация была одним из главных приоритетов реструктуризации эстонской экономики. В 1994 году только 67,5% всех доходов от коммерческой деятельности поступило из частного сектора; в 1996 и 1997 эти цифры составляли, соответственно 78% и 86,2%. В 1996 частный сектор принес 63,8% всех доходов в сфере транспорта, складском деле и коммуникациях; 82,7% – в производстве; 89,5% в сфере недвижимости,

аренды и бизнес-услуг; 97,5% в строительстве и 98,6% в оптовой и розничной торговле. С 1993 до 1997 года 472 предприятия и их структурные подразделения были приватизированы; общая сумма покупки равнялась 4,389 миллиардов эстонских крон. Были гарантированы инвестиции на сумму 4,319 миллиардов эстонских крон и создание 56154 рабочих мест. Покупатели взяли на себя обязательства предприятий на общую сумму 2,160 миллиардов эстонских крон. С 1991 до 1997 на аукционах было продано 1348 объектов собственности на сумму 605 миллионов эстонских крон.

Таблица 2.3
**Внутринациональные государственные расходы Эстонии
в процентах к ВВП, 1994–97**

Год	%
1994	11,9
1995	11,7
1996	11,3
1994	10,5
1998	11,9

Таблица 2.4
**Внутринациональные государственные расходы
в процентах к общегосударственным расходам в Эстонии в 1994–97 гг.**

Год	%
1994	33,1
1995	31,4
1996	29,8
1997	28,1
1998	30,6

Независимый муниципальный бюджет формируется из всех доходов и расходов в течение одного финансового года. Проекты бюджетов, утвержденные бюджеты, дополнения и отчеты должны открыто публиковаться. Проекты муниципальных бюджетов составляются с учетом местных планов развития. Инициаторы внесения дополнений в бюджет или проект бюджета, которые могут привести к снижению доходов или повышению или перераспределению расходов, должны предоставить информацию об источниках доходов, необходимых для покрытия таких расходов.

Муниципальный финансовый год, так же, как и государственный, начинается 1 января и заканчивается 31 декабря. Большинство местных органов власти получают финансирование из государственного бюджета; таким образом, вначале должен быть утвержден государственный бюджет. Бывают случаи, когда к началу года государственный бюджет еще не утвержден; в такой ситуации в 1994 было принято решение начать муниципальный финансовый год на три месяца позже, то есть, 1 апреля. Вскоре стало ясно, что, хотя информация о бюджетных ассигнованиях на первые девять месяцев муниципального финансового года и имела в наличии, но предсказать размеры финансирования на последние три месяца было невозможно. В результате, в январе 1996 года была восстановлена прежняя система, в соответствии с которой утверждение государственного и местных бюджетов совпадало по времени.

Основные источники муниципальных доходов включают в себя:

- Долю от общегосударственных налоговых поступлений;
- Ассигнования/дотации из государственного бюджета;
- Муниципальные налоги;
- Кредиты;
- Арендную плату за использование муниципальной собственности;
- Доходы от продажи муниципальной собственности.

В течение 90-х годов в размерах части общегосударственных налоговых поступлений, передаваемых в муниципальные бюджеты, произошли значительные изменения, которые отражены в таблице 2.5. В настоящее время ассигнования, направляемые в муниципальные бюджеты, составляют:

- 56% от подоходного налога с граждан;
- 100% налога на землю;
- 20% налога на использование горючих сланцев, 70% налога на стройматериалы и 20% налога на использование воды.

Подоходный налог с граждан составляет в среднем 92% общих налоговых поступлений, передаваемых в местные бюджеты, в то время как налог на землю и на использование природных ресурсов составляют 6% и менее 2% соответственно. Например, налог на использование природных ресурсов составляет от двух третьих до трех четвертых доходов муниципальных бюджетов в сельских муниципальных образованиях в округе Ида-Вьору, таких, как Майдла, Мяэтагусе и Вайвара, поскольку на их территории находится несколько разрабатываемых месторождений горючих сланцев. В экономически более слабых сельских муниципальных образованиях, таких, как Варбла, где мало природных и кадровых ресурсов, налог на землю составляет более одной третьей от общенациональных налогов. Общая сумма трех упомянутых выше налогов в пересчете на одного человека в сельском муниципальном образовании Мяэтагусе в 1996 году равнялась 5332 эстонским кронам, в то время, как соответствующие суммы в селах Вайвара и Майдла составляли 4993 кроны и 4307 крон соответственно. Эти цифры были примерно

в два раза выше, чем в Таллинне, а на островах Пиириссааре и Кину они составляли только 216 и 463 эстонских крон.

Таблица 2.5
**Доля централизованных налоговых поступлений, направленных
в местные бюджеты в Эстонии в 1991–99 гг. [%]**

Год	Подходный налог с граждан	Налог на прибыль предприятий ^а	Налог на добавленную стоимость ^б	Земельный налог ^с	Налог на использование природных ресурсов ^д
1991	100	35	up to 3	—	
1992	100	35	up to 3	—	различается
1993	100	—	—	50	различается
1994	52	—	—	50	различается
1995	52	—	—	50	различается
1996	56	—	—	100	различается
1997	56	—	—	100	различается
1998	56	—	—	100	различается
1999	56	—	—	100	различается

- a. Зарплата учителям выплачивалась из местных бюджетов, когда часть налога с прибыли предприятий перечислялась в местные бюджеты.
- b. Муниципальные советы имели право устанавливать местные НДС ставкой до 3%, в то время как централизованный НДС составлял 9%. Местные органы власти лишились этого права, когда централизованный НДС был установлен в размере 18%.
- c. Земельный налог был официально введен в 1993 году. Сначала 50% поступлений от этого налога передавалось в местные бюджеты; муниципальные советы имели право устанавливать ставку налогообложения от 0,8% до 1,2% от установленной государством стоимости земли, подлежащей налогообложению; эта стоимость зависела от местоположения и использования. С 1996 года земельный налог полностью идет в местные бюджеты, и муниципальные советы имеют право устанавливать ставку налога от 0,5% до 2% от установленной государством стоимости земли, подлежащей налогообложению.
- d. Размеры налога на использование природных ресурсов, получаемого местными бюджетами различаются. Например, в 1993 году в местные бюджеты передавалось 50% налога на использование горючих сланцев, но позднее эти поступления были сокращены до 20%.

Сельские муниципальные образования с небольшой базой налогообложения получают уравнивающие ассигнования из государственного бюджета. Цель этого – создать ситуацию, при которой общие доходы муниципалитетов – то есть, поступления от трех централизованных налогов плюс ассигнования из государственного бюджета – были бы меньше 90% средней базы налоговых поступлений по стране. Принципы распределения ассигнований из государственного бюджета основываются на положениях законов «О бюджетах сельских муниципальных образований и городов» и «О соотношении государственного бюджета» и на специальной формуле, используемой для расчетов ассигнований.

Закон «О соотношении бюджетов сельских и городских муниципальных образований и государственного бюджета» позволяет предоставлять дотации местным органам власти из государственного бюджета как для общих, так и для специальных целей. Дотации для общих целей предоставляются через дотационный фонд, в задачи которого входит ассигнование дополнительных ресурсов в местные бюджеты. Размеры дотационного фонда в проекте государственного бюджета и его распределение среди местных органов власти определяется путем заключения соглашения между уполномоченными представителями местных органов власти и их объединений, и правительством. Если соглашения не удастся достичь, правительство само определяет размеры и принципы распределения дотационного фонда.

Нормы ассигнований дотационного фонда определяются с помощью следующего распределительного уравнения:

$$T_n = (m \times ak - an) \times 0,9 \times en$$

- Где T = дотации, предоставленные местному органу власти;
 m = коэффициент уровня дотации;
 ak = средний уровень ассигнований и поступлений в Эстонии, выделенных местным бюджетам из государственных налоговых поступлений в финансовом году, в эстонских кронах на душу населения;
 an = средний уровень ассигнований и поступлений, выделенных местным бюджетам из государственных налоговых поступлений в финансовом году, в эстонских кронах на душу населения;
 en = население, проживающее в районе ответственности местного органа власти;
 $0,9$ = этот коэффициент показывает, что на 90% доходы местных бюджетов состоят из вспомогательных поступлений.

Коэффициент уровня дотаций “ m ” выводится из размера фонда дотаций и указывает на сумму дохода на душу населения, получаемого за счет государственных налоговых поступлений, которую можно направить в муниципальные бюджеты, по сравнению с средней суммой ассигнований из дотационного фонда. Почти 95% сельских муници-

пальных образований и городов получают ассигнования из государственного бюджета; местные органы власти, не получающие дотаций, включают, например, Таллинн и окружающие его сельские муниципальные образования, в которых высокий уровень налоговых поступлений от подоходного налога с граждан, и сельские муниципальные образования в округе Ида-Вьору, который получает большие поступления от налога на использование природных ресурсов. В бюджете 1999 года было предусмотрено 734,177 миллиона эстонских крон для выделения дотаций местным органам власти по формуле, приведенной выше. В дополнение к ассигнованиям из государственного бюджета существует и региональный дотационный фонд (55 миллионов эстонских крон). Решение об использовании этих ресурсов принимают губернаторы округов вместе с представителями соответствующих объединений местных органов власти округа. Можно получить финансовые средства и в специальном фонде (5 миллионов эстонских крон), предназначенного для местных органов власти, действующих в объективно более трудных условиях – например, на островах. Таким образом, общая сумма дотаций, предусмотренных для предоставления местным органам власти в государственном бюджете 1999 года, составляла 794,177 миллиона эстонских крон.

Кроме дотаций для общих целей, в государственном бюджете предусмотрены дотации для специальных целей. Общая сумма дотаций для специальных целей в государственном бюджете 1999 года составляла 116,341 миллиона эстонских крон, в том числе:

- Дотации на обслуживание домов престарелых и инвалидов – 36,341 миллиона эстонских крон;
- Дотации транспортным компаниям для компенсации скидок для учащихся муниципальных школ – 40 миллионов эстонских крон;
- Льготы для школьников – 30 миллионов эстонских крон;
- Льготы для студентов муниципальных художественных и музыкальных школ – 10 миллионов эстонских крон.

В государственном бюджете также предусмотрены средства для инвестиций. В 1999 году на эти цели было направлено 433,035 миллиона эстонских крон, в том числе:

- На проекты, внесенные в список Государственной Ассамблеи на основании предложений правительства и Государственной Ассамблеи – 213,035 миллиона эстонских крон;
- В округа, в которых решение об использовании инвестиций принимали губернаторы округов вместе с представителями объединений местных органов власти в каждом округе – 170 миллионов эстонских крон;
- На обслуживание муниципальных улиц и дорог – 50 миллионов эстонских крон.

В 1994 году был создан объединенный комитет ассоциаций местных органов власти. С тех пор между правительством и этим объединенным комитетом проводятся ежегодные переговоры, в ходе которых принимаются решения о принципах распределения государственных бюджетных дотаций между местными органами власти и о суммах

ежегодных ассигнований. В 1999 году эти переговоры закончились без принятия решения, которое устраивало бы все стороны.

Одной из характеристик демократического местного самоуправления является право назначать муниципальные налоги. В июне 1991 года это право было предоставлено постановлением правительства при условии утверждения таких решений в Министерстве финансов. В этом постановлении не перечислялся список налогов, которые могли быть установлены на местах, и не оговаривались никакие другие условия. В конституции, принятой через год, предусматривалось, что муниципальные налоги могут устанавливаться только в рамках закона. 21 сентября 1994 года был принят закон «О муниципальных налогах», в котором предусматривались процедуры реализации девяти местных налогов и требования к ним. В соответствии с этим законом, муниципальные советы получили право фиксировать ставки следующих налогов:

- Подошный налог – налагался на всех граждан в возрасте от восемнадцати до шестидесяти пяти лет; кроме того, муниципальные советы имеют право давать освобождение от уплаты этого налога;
- Корпоративный налог на прибыль – налагается по ставке один процент в дополнение к налогу на прибыль, который уплачивается в государственный бюджет;
- Налог с продаж – налагается по ставке до двух процентов от цены продаваемых товаров и услуг;
- Налог на рекламу и публичные объявления – в ходе предвыборных компаний политические партии освобождаются от уплаты этого налога;
- Налог на закрытие дорог и улиц – налагается на юридических лиц и граждан, которые перекрывают дороги для ремонта и по другим причинам;
- Налог на механические средства передвижения – объединения местных органов власти считают, что этот налог следует ввести во всей стране;
- Налог на плавсредства – налагается на лодки, яхты и другие суда длиной более двенадцати метров;
- Налог на домашних животных;
- Налог на развлечения – налагается на организаторов развлекательных мероприятий.

В Таллинне были введены только три из этих налогов: на рекламу и публичные объявления (в 1998 поступления составили 9 миллионов эстонских крон), на закрытие дорог и улиц (3 миллиона эстонских крон) и на механические средства передвижения (27 миллионов эстонских крон). Общая сумма доходов от налоговых поступлений составила только 1,6% от общего валового дохода Таллинна в 1998 году. Некоторые местные органы власти вводили налоги с продаж и налоги на домашних животных, но общая доля муниципальных налогов до сих пор не превышает одного процента муниципального бюджета. Некоторые доходы не были введены нигде и таким образом остаются только в теории. Важной причиной этого является философия муниципального налогообложения. Местные налоги играют важную роль, как инструмент для проведения активной

экономической политики, а не только средство наполнения муниципального бюджета. Однако, местные органы власти могут потерять значительную часть рабочей силы, если введут разнообразные ставки подушного налога. В концепции административной реформы указывается на необходимость выработки новых принципов муниципального налогообложения, которые лягут в основу улучшенного законодательства, которое будет регламентировать эти вопросы.

Таблица 2.6

Источники доходов местных органов власти в Эстонии в 1997 и 1998 гг.

Тип доходов	1997	1998
Налоги	60,6	54,1
Подходный налог с граждан	55,9	49,1
Налог на землю	4,4	4,2
Налог на азартные игры	0,0	0,0
Местные налоги	0,3	0,8
Государственный налог	0,1	0,1
Разнообразные доходы	1,3	0,4
Доходы от собственности	5,5	5,5
Доходы от отчуждения собственности	2,7	2,3
Доходы от эксплуатации собственности	1,6	1,7
Финансовые доходы	0,4	0,5
Доходы от экономики	3,7	3,7
Общие доходы	71,6	64,3
Остаточные доходы для покрытия расходов	0,2	2,4
Расчеты по счетам и перечислениям	25,0	25,4
Дотации из государственного бюджета	24,5	22,5
Перечисления из других местных бюджетов	0,5	1,5
Кредиты	3,2	7,9
Всего:	100,0	100,0

Источники: *Aasta kohalike omavalitsuste kinnitatud eelarve koond* (Статистический отчет по регионам Эстонии, 1998 г.) (Rahandusministeerium, 1997), 229.

Структура местных расходов в разных местных органах власти очень сильно отличается. Не существует четкой закономерности или связи, например, с размерами муниципального образования. Разумеется, многое зависит от традиционных сфер расходов. Как правило, это образование (37% местных доходов) и администрация (11%), как показано в таблице 2.7. Местные органы власти предоставляют или обеспечивают кредиты за исключением студенческих кредитов.

Таблица 2.7
Расходы муниципальных бюджетов в Эстонии в 1997 и 1998 гг.

Расходы	1997			1998
	%	Всего (млн. крон)	Крон на душу населения	%
Администрация	10,6	721	500	10,6
Оборона и поддержание общественного порядка	0,4	24	17	0,4
Социальная сфера	55,8	4 065	2 813	59,5
Образование и наука	36,6	2 553	1 767	37,4
Культура и искусство	6,6	537	372	7,9
Спорт и отдых	1,5	133	92	1,9
Общественное здравоохранение	1,4	108	75	1,6
Социальное обеспечение	9,7	734	508	10,7
Экономика	21,4	1 417	979	20,7
Другие расходы	0,7	21	7	0,3
Всего, в том числе:	88,5	6 250	4 325	91,5
Оплата сотрудников	21,9	1 468	1 009	21,5
Инвестиции	9,2	829	574	12,1
Капитальный ремонт	6,5	612	424	9,0
Расчеты по счетам и перечислениям	1,9	132	91	1,9
Перечисления в другие местные бюджеты	1,8	115	80	1,7
Выплаты по кредитам	9,7	445	308	1,6
Всего расходов	100,0	6 830	4 727	100,0

Одна десятая всех местных органов власти тратит более двадцати пяти процентов доходов на администрирование – в сельском муниципальном образовании Алайоэ на эти цели расходуется пятьдесят пять процентов; в городе Сууре-Яаани – 48%. Сельские муниципальные образования Ору, Рапла и город Вильянди тратят на решение административных вопросов меньше всех – 4%, 7% и 7% соответственно. Антс Лееметс, советник министра финансов, говорит, что каждый житель Эстонии платит в среднем 600 эстонских крон в год на покрытие муниципальных административных расходов; в одной пятой части местных органов власти эта сума превышает 1000 эстонских крон на человека. Хотя образование является одним из основных вопросов ведения местных органов власти и основной статьёй муниципальных расходов, четырнадцать сельских муниципальных образований и два города тратят на администрирование больше, чем на образование. Такие различия свидетельствуют о том, что в Эстонии эффективная административно-территориальная реформа пока еще не завершена.

Центральное правительство предпринимало попытки уменьшить относительно широкие региональные различия. В 1994 году правительство утвердило концепцию региональной политики, а в 1999 году – стратегию региональной политики. Следующие тенденции характеризуют государственную региональную политику, представленную в этих документах:

- Отход от общенациональной политики в пользу политических решений, в которых учитываются потребности различных регионов;
- Более высокая степень координации политики в различных секторах с целью стимулирования регионального развития;
- Стимулирование и повышение эффективности местных инициатив;
- Многообразие методов;
- Гибкость в выборе способов принятия мер;
- Отход от мер направленных на вознаграждение в пользу мер, основанных на стимулировании работы;
- Повышение финансовой поддержки региональным инициативам;
- Оценка соответствия политики поддержки регионов стандартам ЕС.

Понятие муниципальной собственности было впервые введено в 1989 году с принятием закона «О создании органов местного самоуправления» и получило дальнейшее развитие в законе «Об организации местных органов власти», принятом в 1993 году. В уставах муниципальных советов устанавливается порядок владения, использования и распоряжения муниципальными основными фондами – собственностью. Местные органы власти могут продавать собственность, полученную от государства бесплатно, если такая собственность перестает быть необходимой или не подходит для выполнения муниципальных задач. Местные органы власти имеют право запланировать передачу структур, находящихся на их административной территории, юридическим лицам, если такие структуры целиком или частично использовались образовательными, медицинскими или культурными учреждениями в течение как минимум одного года до передачи.

Местные органы власти могут создать муниципальные агентства без создания юридического лица для оказания услуг; могут быть совладельцами коммерческих предприятий, важных для местных органов власти; формировать фонды и иметь членство в некоммерческих объединениях.

Приведенный ниже анализ, в котором рассмотрены основные проблемы муниципальных бюджетов, базируется на обзоре, авторами которого являются Вейко Таммеару, директор отдела муниципальных бюджетов Министерства финансов и Тийт Кирсс, заместитель управляющего директора Ассоциации эстонских городов.

1. Распределение задач между местными органами власти и правительством

Хотя большинство задач местных органов власти определено законом и сегодня может быть предметом переговоров между правительством и объединенным комитетом объединений местных органов власти, другие уточнения так и не были официально установлены. Между законодательством и его осуществлением существует множество расхождений, особенно в части социального обеспечения и здравоохранения.

2. Недостаточное финансирование и плохое качество социального обеспечения

В Европейской хартии о местном самоуправлении сказано, что местные органы власти имеют право распоряжаться долей государственного бюджета, достаточной для выполнения своих полномочий, которые подробно определены в законодательстве и конституции. Недостаточное финансирование не позволяет местным органам власти Эстонии обеспечить необходимое качество социальных услуг.

3. Нестабильность государственного бюджета

В течение последних лет правила, регламентирующие порядок предоставления государственных бюджетных ассигнований и дотаций в местные бюджеты постоянно менялись. Поэтому местным органам власти было очень трудно планировать собственные бюджеты на долгосрочную перспективу.

4. Недостаточные местные доходы

Местные доходы составляют лишь незначительную часть в местных бюджетах. Поэтому местные органы власти редко могут повлиять на размеры своих доходов, которые в основном зависят от решений центрального правительства. Для того, чтобы выполнить свои уставные полномочия – то есть, решать местные вопросы на основании независимых решений – доля местных доходов в муниципальных бюджетах должна быть гораздо больше; проще всего этой цели можно добиться, установив муниципальные подоходные налоги, о которых шла речь выше.

5. *Отсутствие согласования с Налоговым управлением*

Местные органы власти не имеют достаточного контроля на личными и корпоративными подоходными налогами, которые должны перечисляться в их бюджеты через Налоговое управление. Однако, у местных органов власти нет доступа к спискам налогоплательщиков. Это усложняет планирование и разработку муниципальных бюджетов.

6. *Неясность распределения задач и полномочий между центральными и местными органами власти*

Законом определены права местных органов власти в различных сферах. В нескольких законах («О начальной и средней школе», «О социальном обеспечении», «О планировании и строительстве» и других) регламентированы их задачи. Кроме выполнения уставных полномочий, местные органы власти должны выполнять задачи, которые по закону не были назначены каким-либо другим сторонам. Например, в законе «Об государственном здравоохранении» предусмотрено, что государство предоставляет только специальные медицинские услуги; это означает, что обеспечение общих медицинских услуг – задача местных органов власти, хотя большинство больниц находятся под контролем центрального правительства. Учитывая размеры местных органов власти в Эстонии, становится понятно, что они должны создавать союзы для управления больницами (в большинстве случаев – одна на каждый район). Эти союзы смогут разделить расходы на содержание, строительство и реконструкцию (в настоящее время эти расходы покрывает Министерство социального обеспечения). Расходы на лечение оплачиваются через систему государственного медицинского страхования.

Такая же проблема существует и с домами престарелых и инвалидов, которые в основном финансируются Министерством социального обеспечения, и это при том, что в законе оговорено, что они, как правило, должны находиться в собственности местных органов власти и финансироваться из местных бюджетов. За последние годы местные органы власти создали новые, менее крупные дома престарелых, которые действительно финансируются из местных бюджетов.

Что касается пожарной охраны, то задачи разного уровня пока недостаточно четко определены. На практике, некоторые пожарные подразделения подчиняются местным органам власти, а другие находятся в подчинении государственных учреждений; при этом все они финансируются из государственного бюджета.

7. *Местные инвестиции*

В одиннадцати законах, которые устанавливают задачи местных органов власти, предполагается, что они сами возьмут на себя текущие и капитальные расходы в зоне своей ответственности. В то же время, переговоры между объединенным комитетом

ассоциаций местных органов власти и правительством привели к выводу, что основные средства для инвестиций для местных органов власти будут ассигноваться из государственного бюджета. Однако, учитывая нехватку средств, местные органы власти считают, что необходимо искать и другие бюджетные ресурсы для осуществления крупных инвестиций. Недостаток средств может вызвать серьезные проблемы в будущем, поскольку предполагается, что для восстановления инфраструктуры потребуются крупные инвестиции.

Для перераспределения задач рекомендуется, чтобы платежи на содержание приютов и оказание продовольственной помощи поступали в местные бюджеты, что позволит местным органам власти более эффективно использовать, поскольку они могут лучше оценить потребности в такой помощи. И все же, к переадресации таких вспомогательных платежей следует подойти осторожно, потому что обычно самую большую потребность в них испытывают муниципалитеты с самым низким доходом, что может затруднить поддержание таких ассигнований на пропорционально равном уровне в масштабах всей страны.

8. Распределение задач между разными уровнями управления

Разграничение внутригосударственных полномочий теоретически основывается на разных критериях. Например, услуги населению должны предлагаться на ближайшем к ним административном уровне, с учетом эффективности затрат на оказание услуг этими административными единицами, у которых есть и финансовые средства, и инфраструктура для предоставления услуг. Основным критерием при разграничении задач является желание государства передать как можно больше ответственности за предоставление коммунальных услуг с местным органам власти. Считается, что на этом уровне можно лучше оценить действительные потребности населения. В процессе работы, в ходе претворения законодательных положений в жизнь, возникли противоречия. С одной стороны, как уже указывалось раньше, законодательство предписывает местным органам власти больше задач, чем они могут реально выполнить. С другой стороны, местные органы власти направляют средства на решение задач, которые являются прерогативой государства, но не решаются надлежащим образом. Например, это происходит в правоохранительной сфере.

С точки зрения экономической эффективности, местные органы власти в Эстонии, как правило, невелики по размеру и не могут позволить себе обеспечивать среднее образование или построить собственные дома престарелых. Поэтому во многих сельских районах одну школу и один дом престарелых содержат несколько местных органов власти. Также следует учитывать, что в стране относительно невысокая плотность населения; районы с небольшим населением могут иметь территорию площадью в среднем три тысячи квадратных километров. Некоторые из существующих районных больниц и профессионально-технических училищ могли бы обслуживать даже более крупные районы, чем в среднем по Эстонии.

По этим причинам было бы трудно, даже в будущем, передать больницы местным органам власти и финансировать их по схеме, предусмотренной законодательством. Вопрос, конечно же, заключается в том, можно ли достичь соглашения между пятнадцатью-двадцатью местными органами власти, находящимися в районе, о том, как распределить расходы на содержание и ремонт больниц в условиях бюджетной нестабильности. Одним из возможных решений было бы покрытие этих расходов из государственного бюджета на медицинское страхование независимо от того, кому принадлежит больница – государству или местным органам власти (даже нескольким из них).

Важным принципом при разграничении задач между разными уровнями власти является необходимость поддержания постоянного уровня качества услуг в стране. По уже указанным выше причинам фонды на содержание приютов и оказание продовольственной помощи населению, и зарплата учителей до сих пор поступали из государственного бюджета, хотя было бы гораздо выгоднее передать эти платежи в ведение муниципального финансирования, где расходы на выплату зарплаты и количество персонала можно регулировать в рамках местных бюджетов. Если задачей является обеспечение единой государственной системы услуг, то суммы фонды на содержание приютов и оказание продовольственной помощи должны распределяться пропорционально количеству людей, которые нуждаются в такой помощи.

6. Следующие этапы переходного процесса

Для дальнейшей модернизации местного самоуправления необходимо пройти следующие этапы:

- Дополнить существующее законодательство;
- Разработать проект новых моделей муниципального управления;
- Улучшить муниципальное управление финансами, в частности, увязать базу местного налогообложения с местной экономической деятельностью;
- Внести изменения в административно-территориальное деление;
- Решить организационные вопросы, в частности, улучшить взаимодействие местных органов власти.

В принципе, для развития местных органов власти в Эстонии существует две альтернативы: улучшение нынешней системы или решительное продвижение к демократической и эффективной системе местного самоуправления на качественно новом уровне. Первая альтернатива предполагает улучшение существующего законодательства; принципы второй описаны выше и основываются на продолжении административной реформы. Однако, реализация второго варианта зависит от политической воли членов Государственной Ассамблеи, которые будут избраны в марте 2000 года.

Закон «Об организации местных органов власти» не совсем последователен из-за многочисленных дополнений и не отражает быстрые изменения в обществе. Весной 1996 года группой специалистов была начата работа по разработке нового закона «О местных органах власти», который должен был быть подан на рассмотрение правительства до муниципальных выборов осенью 1996 года, но эта работа не была закончена вовремя. Весной 1997 года правительством был создан комитет для разработки концепции продолжения административной реформы. На начальном этапе комитет выдвинул предложение внести серьезные изменения в систему местных органов власти; таким образом, продолжать работу над проектом нового закона «О местных органах власти» больше не имело смысла. Концепция была подана на рассмотрение правительства в начале 1998 года и утверждена 16 февраля 1999 года. Проект закона не был подан на рассмотрение Государственной Ассамблеи в связи с проведением всеобщих выборов, запланированных на 7 марта 2000 года, а также потому, что в этом проекте была скорее сделана попытка исправить ошибки старой системы, а качественно новые шаги к созданию новой модели местных органов власти не предлагались. Работа над проектом будет продолжена после проведения всеобщих выборов, а его принятие и реализация ожидаются после муниципальных выборов 2002 года.

Концепция административной реформы предусматривает модернизацию государственного управления с учетом рекомендаций «Повестки дня-2000» Европейской Комиссии по поводу возможного вступления Эстонии в Европейский Союз. основополагающим принципом этой концепции является ускорение административно-территориальной реформы и усиление местных органов власти (разграничение полномочий по принципу второстепенности, улучшение коммунальных услуг и повышение их доступности). На основе анализа проблем с практическим развитием и концептуальными тенденциями управления был уточнен статус столицы, и установлен государственный контроль над ее деятельностью. На уровне округов законом предусмотрено только государственное управление. Вопросы правового, экономического и организационного сотрудничества между местными органами власти должны решаться на региональном уровне; нерегламентированная деятельность приводит ко многим противоречиям.

Разницу в размерах муниципальных образований в Эстонии и в организации и развитии политических партий на местном уровне невозможно устранить даже путем административно-территориального деления. Таким образом, муниципальные образования разной величины применяют различные модели муниципального управления. В то же время, важно понимать, что развитие местного самоуправления в Европе после Второй мировой войны шло в направлении объединения, а столетний принцип "*Stadtluft macht frei*" утратил свое значение. Применение разных моделей управления требует не только расширения прав определенных местных органов власти, но и увеличения их ответственности.

В соответствии с концепцией развития государственной администрации можно применять три модели управления:

- Принять прямое волеизъявление народа вместо представительного демократического правления;
- Доверить советам все полномочия коллективного исполнительного органа;
- Передать задачи коллективного исполнительного органа правлению совета.

Прямое волеизъявление народа следует применять в небольших муниципальных образованиях. В Европе есть страны, где такая практика гарантирована конституцией – в небольших муниципальных образованиях совет не избирается, а все важные вопросы решаются на общих собраниях, референдумах, и т.п.

В небольших сельских муниципальных образованиях или городах совет также может выполнять функции муниципалитета. Это означает, что совету приходится работать с большей нагрузкой и чаще созывать собрания. С точки зрения функциональности эта модель не очень хороша, но на местном уровне советы должны быть в состоянии принимать решения по всем важным вопросам. Использование такой модели управления решает проблему распределения задач на местном уровне, которая может возникнуть из-за нечеткого законодательства. В уставах сельских и городских муниципальных образований задачи четко распределены. В соответствии с уставом Таллинна, городское правительство выполняет задачи, предписанные местным органам власти по закону, если городской совет не примет другого решения. В уставе города Пярну установлено, что все задачи, назначенные подразделениям местных органов власти по закону, которые не входят в компетенцию местного совета, должны выполняться городским правительством. Такая модель управления позволяет разграничить политическое и административное управление.

С практической точки зрения было бы целесообразно, чтобы правление совета выполняло задачи политической муниципальной власти, особенно в крупных городах, где политические партии хорошо организованы на местном уровне. Городской совет Таллинна утвердил такой подход весной 1999 года; разграничение политических полномочий между советом и городским правительством в соответствии с законом «Об организации местных органов власти» должно разделить сферы деятельности городского правительства и муниципальной администрации. Применение такой модели управления также решает проблему обеспечения деятельности неполитических «муниципальных управленцев», как это и было предложено в ходе обсуждений и опросов. Городской совет Таллинна, приняв решение объединить пост председателя совета и мэра, отказался от понятия «руководитель муниципалитета». Естественно, в законах необходимо уточнить задачи руководителей муниципалитетов, а также процедуры их назначения, увольнения, и т.д.

Непременным условием применения вышеупомянутых моделей управления является уточнение нескольких связанных с ними вопросов для обеспечения их нормального функционирования. Во-первых, необходимо решить, практически ли использовать несколько моделей управления на местном уровне в такой маленькой стране как Эстония. Если ответ утвердительный, то на следующем этапе необходимо решить, все ли из этих моделей нужно использовать. Тесно связан с этим и вопрос муниципального контроля. Считается, что следует создать отделы внутреннего муниципального аудита по типу Государственного ревизионного отдела; проведение муниципального аудита должно быть обязательным.

Концепция продолжения административной реформы предполагает реорганизацию административно-территориального деления в два этапа: на первом этапе, до очередных муниципальных выборов, запланированных на 2002 год, объединение является добровольным; в ходе второго этапа правительственные учреждения предписывают объединение неэффективных муниципальных образований. Однако, до проведения реорганизации административно-территориального деления необходимо провести тщательное изучение вопроса.

Подоходный налог с граждан должен быть разделен на две части: государственную и муниципальную. Муниципальные советы должны получить право повышать или понижать ставку муниципального подоходного налога с граждан. Налог на использование природных ресурсов не должен поступать в местные бюджеты, поскольку полученные поступления не зависят от деятельности местных органов власти. Если налоги за использование природных ресурсов поступают в местные бюджеты, они должны аккумулироваться в специальных целевых фондах. Необходимо разработать новую концепцию местного налогообложения и соответствующее законодательство. Ассоциации местных органов власти выступили с инициативой создания совместного муниципального кредитного союза для того, чтобы вести переговоры о получении иностранных кредитов на наиболее выгодных условиях, поскольку процентная ставка местных банков слишком высока.

Концепция продолжения административной реформы предполагает содержание одноуровневой системы местных органов власти. Региональное сотрудничество сохранит свое значение, даже если административно-территориальное деление страны кардинально изменится. Продолжаются споры о том, должно ли новое законодательство содержать положение о местном сотрудничестве. Если ответ утвердительный, то возникает вопрос, до какой степени местное сотрудничество должно быть регламентировано законом. Этот вопрос особенно важен, поскольку региональные союзы играют значительную роль в распределении фондов из государственного бюджета между местными органами власти. До сих пор не совсем понятно, должны ли эти союзы быть частными или государственными. Этот вопрос должен был решиться осенью 1989 года с

принятием закона «О неприбыльных организациях», но Государственная Ассамблея отложила принятие этого решения.

Еще одним важным вопросом является создание и поощрение конкуренции между местными органами власти. Сегодня эта конкуренция уже существует при назначении ставок заработной платы, но другие сферы тоже только выиграют от введения рыночных отношений. Невзирая ни на что, есть возможности для повышения профессиональной квалификации служащих местных органов власти и государственных деятелей. В Эстонии существует мощная система учебных заведений по обучению сотрудников местных органов власти, которая была создана без управления центрального правительства. И все же, до сих пор не хватает преподавателей с достаточной теоретической и практической подготовкой и учебных материалов, написанных местными авторами. Однако, наиболее серьезной проблемой остается нехватка муниципальных финансовых средств для поддержки этого обучения. Время от времени поднимается вопрос о том, что обучение местных и государственных служащих должно отчасти покрываться за счет государственного финансирования. Но, когда этот вопрос обсуждается, государственные службы указывают на пункт об уставной независимости местных органов власти.

В начале 90-х годов обязательная при советской системе регистрация по месту жительства граждан была в Эстонии отменена, но до сих пор не приняты законы, регламентирующие эту сферу. Многие политики и государственные деятели считают, что это нарушит конституционные права и свободы граждан. С другой стороны, все граждане обязаны платить подоходный налог, осуществлять свое избирательное право и, при необходимости, имеют право обращаться за социальной помощью и льготами.

Представители местных органов власти Эстонии должны иметь возможность играть более значительную роль в процессе европейской интеграции; сегодня их вклад в этот процесс практически равен нулю.

Последние публикации о местных органах власти в Эстонии

Government Activity Plan for Joining the European Union. Tallinn, 1996.

Estonian Candidacy for Membership in the European Union: International Business Handbook. 1998–1999.

Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Working Group, “The European Charter of Local Self-government.” Second questionnaire on the responsibilities of local authorities. Reply from Estonia by Sulev Maeltsemees, 21 September 1998.

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

Ассоциация эстонских городов (АЭГ)

Председатель: Andrus Ansip, Mayor of Tartu

Исполнительный директор: Ain Kalmaru, Ph.D.

Адрес: Vana-Viru 12, 15078 Tallinn, Estonia

Телефон: (372-2) 44-30-79

Факс: (372-6) 31-44-24

E-mail: inga@ell.ee

Союз ассоциаций органов местного самоуправления Эстонии (САОМСЭ)

Председатель: Toomas Valimae, Ph.D., Executive Director of the Union of Harju County Local Authorities

Адрес: Vana-Viru 12, 15078 Tallinn, Estonia

Телефон: (372-2) 44-39-27

Факс: (372-6) 31-44-24

E-mail: sirje@ell.ee

Ассоциация сельских муниципальных образований Эстонии (АСМОЭ)

Председатель: Juri Voigemast, Council Chairman of Rapla Rural Municipality

Министерство региональных дел

Министр: Toivo Asmer

Адрес: Pikk 61, 15030 Tallinn, Estonia

Телефон: (372-6) 12-51-51

Факс: (372-6) 12-51-55

Министерство внутренних дел, управление местных органов власти и регионального развития

Начальник: Ullar Vahtramae

Адрес: Pikk 61, 15030 Tallinn, Estonia

Телефон: (372-6) 12-51-18

Факс: (372-6) 12-51-01

Приложение 2.1

Основные показатели

Территория	45227 квадратных километров		
Плотность населения	32 человека на квадратный километр		
Население (1 января 1998)	1453844		
Городское	1006654 (69%)		
Сельское	447190 (31%)		
	1996	1997	1998
Пенсионеров (тыс.)	374,3	370,5	366,9
Школьников (тыс.)			
Неполное среднее (1–9 классы)	184,2	184,8	185,8
Среднее (10–12 классы)	36,8	37,8	38,3
Основные национальности (1998)			
Эстонцы	65,1%		
Русские	28,1%		
Украинцы	2,5%		
Белорусы	1,5%		
Финны	0,9%		
ВВП на душу населения в текущих ценах (по уровню доходов)			
1995	EEK 40705 (DEM 5088)		
1996	EEK 52446 (DEM 6556)		
1997	EEK 64913 (DEM 8114)		
Реальное внутреннее производство			
1991–92	14,2%		
1992–93	8,5%		
1993–94	2,7%		
1994–95	4,3%		
1995–96	4,0%		
1996–97	11,7%		
Государственный бюджет и муниципальные бюджеты			
1996	EEK 18070 млн.		
1997	EEK 18474 млн.		
1998	EEK 22329 млн.		

Уровень безработицы (в среднем в год)

1994	7,6%
1995	9,7%
1996	10,0%

Уровень инфляции

Уровень инфляции (приравненный к росту потребительских цен) за последние годы значительно снизился. В 1995 году он составлял 28,9%, в 1996 – 14,8%, в 1997 – 12,5%, и по оценкам на 1998 год должен был составить 6,5%. Высокий уровень инфляции можно объяснить несколькими факторами: либерализацией регулируемых цен на коммунальные услуги (центральное отопление, электричество, жилье и транспорт), повышением международных цен и стоимости потребительской корзины. Политика фиксированного обменного курса эстонской кроны к немецкой марке снизила последствия инфляции, а монетарная политика Эстонии и консервативная финансовая политика эффективно способствовали снижению инфляции. Эта политика будет проводиться и в ближайшие годы. Задача на последующие три-четыре года – серьезно снизить уровень инфляции.

Государственная независимость

восстановлена	20 августа 1992 г.
День независимости	24 февраля (1918)
Конституция принята на референдуме	28 июня 1992 г.
Член ООН	с 17 сентября 1991 г.
Член Совета Европы	с 13 мая 1993 г.

Столица

Таллинн (население 415299 человек на 1 января 1998 г.)

Национальная валюта

эстонская крона (EEK)
(1 крона = 100 сенти)

Крона была введена в обращение 20 июня 1992 года и привязана к марке ФРГ по курсу: 1DEM = 8 ЕЕК.

Приложение 2.2.

Население, населенные пункты и административные единицы

Средняя величина населения в эстонских муниципальных образованиях составляет 5 713 человек. Среднее число жителей в сельских муниципальных образованиях – 2 212 человек, а в городах – 21468 человек. Средняя территория сельского муниципального образования – 215 квадратных километров. В среднем на территории эстонского местного органа власти проживает 2 000 человек. За исключением муниципальных образований с самым большим и самым маленьким числом жителей – в Таллинне и Рухну, где проживает соответственно 415 299 и 63 человека – среднее число жителей составляет 4 104 человека. В 216 муниципальных образованиях (85% от общего числа) число жителей меньше 5 000. Общее население этих муниципальных образований – 337 530 человек – 23% от общего населения страны.

Таблица 2А.1

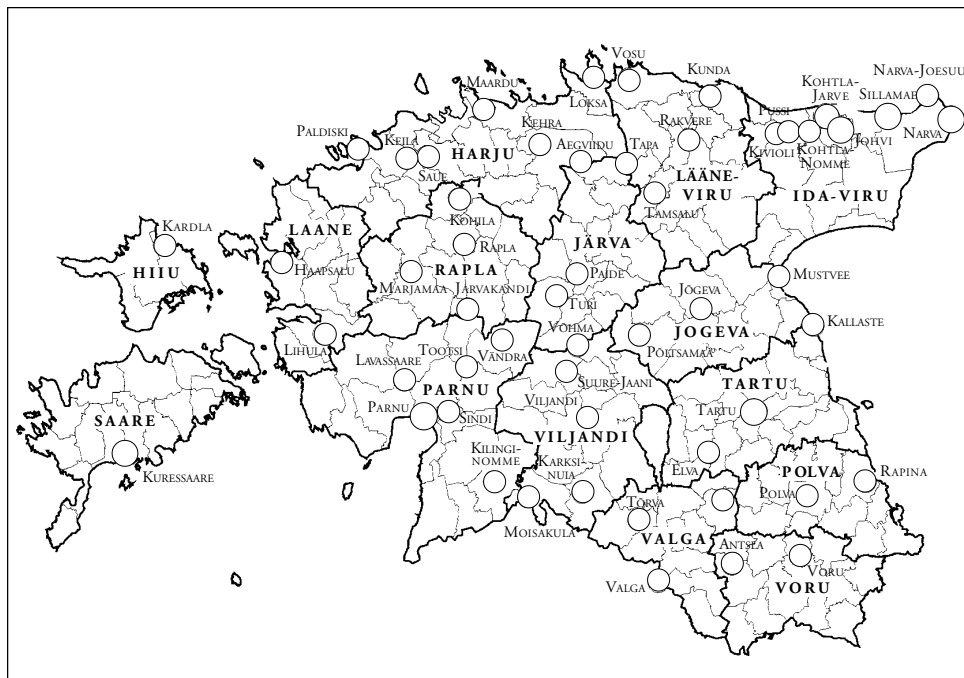
**Количество населенных пунктов по величине населения
в Эстонии на 1 января 1998 г.**

Величина населения	Количество населенных пунктов	%	Население	%
0–1000	4460	97,9	381 127	26,2
1001–2000	46	1,0	66 939	4,6
2001–5000	26	0,6	88 624	6,1
5001–10000	8	0,2	60 299	4,1
10001–50000	10	0,2	161 469	11,1
50001–100000	3	0,1	179 110	12,2
100001–1000000	2	0,0	516 276	35,7
1000001+	—	—	—	—
Всего	4 555	100,0	1 453 844	100,0

Таблица 2А.2
Количество муниципалитетов по величине населения
в Эстонии на 1 января 1998 г.

Категории величины населения	Число муниципалитетов	%	Население	%
0–1000	24	9,4	17 029	1,2
1001–2000	100	39,4	152 100	10,5
2001–5000	95	37,4	294 488	20,2
5001–10000	20	7,9	133 372	9,2
10001–50000	10	3,9	161 469	11,1
50001–100000	3	1,2	179 110	12,3
100001–1000000	2	0,8	516 276	35,5
1000001+	—	—	—	—
Total	254	100,0	1 453 844	100,0

Рисунок 2А.1
Административная карта Эстонии в 1998 г.



Приложение 2.3

Основные законы о государственном управлении и местном самоуправлении

Следующие законы регламентируют государственное управление и местное самоуправление в Эстонии (представлены в порядке принятия; дата принятия указана в скобках):

- Закон о выборах в советы местных органов власти (19 мая 1993 г.)
- Закон об организации местных органов власти (2 июня 1993; позднее несколько раз вносились поправки)
- Закон о бюджетах сельских муниципальных образований и городов (16 июня 1993 г.)
- Закон о местном (муниципальном) налогообложении (21 сентября 1994 г.)
- Закон о соответствии бюджетов сельских муниципальных образований и городов государственному бюджету (25 октября 1994 г.)
- Закон о государственной службе (вступил в силу 1 января 1996 г.)
- Закон о правительстве республики (вступил в силу 1 января 1996 г.)

Приложение 2.4

Полномочия муниципальных советов

Полномочия, порученные муниципальным советам, включают в себя:

1. Утверждение местных бюджетов, внесение в них правок и утверждение отчетов об их исполнении.
2. Установление местных налогов и внесение поправок в ставки налогообложения.
3. Установление процедур назначения налоговых льгот, перечисляемых в местные бюджеты.
4. Установление пошлин.
5. Установление процедур назначения льгот.
6. Установление процедур владения, использования и распоряжения муниципальным имуществом.
7. Утверждение, внесение поправок и аннулирование муниципальных планов развития.
8. Получение кредитов и принятие на себя других обязательств собственника.
9. Утверждение, внесение поправок и аннулирование уставов местных органов власти.
10. Подача запросов или мнений относительно изменения границ муниципальных образований или изменения названий административных единиц, и урегулирование споров по вопросам собственности и других споров в этой связи.
11. Формирование и ликвидация муниципальных районов, определение полномочий и утверждение соответствующих уставов.
12. Определение количества мест в муниципальных советах, которые будут избираться на очередных муниципальных выборах.
13. Определение числа, границ и общей нумерации избирательных районов; определение числа мандатов в каждом избирательном районе; формирование избирательного комитета и участковых комитетов, назначение председателя и резервных членов этих комитетов на их территории.
14. Выборы председателя и заместителя председателя совета.
15. Выборы мэра и снятие его от должности.
16. Утверждение назначений на должность и снятие с должности членов муниципального органа власти.

17. Выражение вотума недоверия председателю совета, мэру, членам муниципалитета или председателю комитета совета.
18. Определение размеров вознаграждения членам муниципалитета.
19. Формирование и ликвидация комитетов совета, выборы их председателей из числа членов совета и утверждение членства в этих комитетах.
20. Определение размеров вознаграждения председателю и его заместителям.
21. Определение сумм и процедуры их выплат членам совета для покрытия расходов, понесенных ими при выполнении задач, поставленных им советом, а также за утрату зарплаты по основному месту работы.
22. Установление процедуры представительства местных органов власти.
23. Создание фондов и организаций по их управлению при местных органах власти.
24. Выборы народных судей.
25. Выборы представителя или представителей совета в избирательные органы при президенте или правительстве республики в соответствии с конституцией.
26. Утверждение, внесение поправок и отмена правил, регламентирующих муниципальное строительство.
27. Подача заявок на отчуждение собственности.
28. Разработка, утверждение и отмена генеральных планов развития.
29. Принятие проектов генеральных планов развития и информирование населения о них.
30. Отмена детальных планов.

Приложение 2.5

Предметы ведения административных звеньев

Таблица 2А.3
Особые функции местных органов власти в Эстонии

Предметы ведения	Все муниципалитеты	Центральные органы власти
I. ОБРАЗОВАНИЕ		
1. Дошкольное	X	
2. Начальное	X	
3. Среднее	X	
4. Техническое		X
5. Высшее		X
II. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ		
1. Ясли	X	
2. Детские сады	X	
3. Дома престарелых	X	
4. Индивидуальное обслуживание престарелых и инвалидов	X	
5. Специальные службы (для бездомных, семей, переживающих кризис, и т.п.)	X	
6. Государственное жилье	X	
III. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ		
1. Первая медицинская помощь	X	
2. Охрана здоровья		X
3. Больницы	X	X
4. Общественное здравоохранение	X	

Таблица 2А.3
Особые функции местных органов власти в Эстонии

Предметы ведения	Все муниципалитеты	Центральные органы власти
IV. КУЛЬТУРА, ДОСУГ, СПОРТ		
1. Театры	X	X
2. Музеи	X	X
3. Библиотеки	X	X
4. Парки	X	
5. Спорт, досуг	X	X
6. Дома культуры	X	X
V. КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ		
1. Водоснабжение	X	
2. Канализация	X	
3. Электроэнергия		X
4. Газ		X
5. Центральное отопление	X	
VI. ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ОБЩЕСТВЕННАЯ САНИТАРИЯ		
1. Сбор мусора	X	
2. Вывоз мусора	X	
3. Уборка улиц	X	
4. Кладбища	X	
5. Защита окружающей среды	X	X
VII. ДОРОЖНОЕ ДВИЖЕНИЕ, ТРАНСПОРТ		
1. Дороги		X
2. Освещение улиц	X	
3. Общественный транспорт	X	
VIII. ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО		
1. Городское планирование	X	
2. Региональное/местное планирование	X	
3. Местное экономическое развитие	X	
4. Туризм	X	X

Таблица 2А.3
Особые функции местных органов власти в Эстонии

Предметы ведения	Все муниципалитеты	Центральные органы власти
IX. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ		
1. Разрешительные функции (выдача лицензий, и т.п.)		X
2. Другие вопросы государственного управления (избирательные списки, и т.п.)	X	
3. Муниципальная полиция		X
4. Пожарные команды		X
5. Гражданская оборона		X
6. Защита прав потребителей	X	X

Приложение 2.6

Детали предметов ведения местных органов власти

Примечание: Этот обзор основан на анализе, подготовленном Мертом Моллом, консультантом Ассоциации эстонских городов.

Задачи, выполняемые местными органами власти Эстонии:

1. Образование

В соответствии с законом «Об организации местных органов власти», сельские и городские муниципалитеты отвечают за обеспечение дошкольных учреждений (детских садов), школ (с 1 по 9 классы), средних школ (с 10 по 12 классы) и специализированных (например, музыкальных) школ. Около десяти других законов и более двадцати указов регламентируют сферы ответственности местных органов власти, в том числе:

- а) обеспечение перевода заработной платы директоров школ, их заместителей и директоров студий на их счет;
- б) организация школьного транспорта;
- в) курсы повышения квалификации учителей и других сотрудников;
- г) организация методологической помощи образовательным учреждениям;
- д) профессиональная ориентация для детей и молодежи;
- е) финансирование внешкольной работы на территории муниципалитета и округа;
- ж) обеспечение школ специальным оборудованием, мебелью, техническими средствами и учебными материалами;
- з) выплата зарплаты учителям и другим сотрудникам;
- и) субсидирование общественного транспорта округа в пределах льгот, предоставляемых школьникам;
- к) содержание интернатов и общежитий;
- л) финансирование курсов повышения квалификации других сотрудников.

2. Культура, спорт, вопросы молодежи

В соответствии с законом «Об организации местных органов власти», сельские и городские муниципалитеты отвечают за обеспечение библиотек, общественных центров, музеев, спортивных сооружений и так далее. Около десяти других законов и более двадцати указов регламентируют сферы ответственности местных органов власти, в том числе:

- а) приобретение учебных пособий, экспонатов, оборудования;
- б) приобретение книг;
- в) субсидирование спортсменов;
- г) организация и финансирование культурных и спортивных мероприятий на территории муниципалитета, города или округа вместе с другими местными органами власти;
- д) ведение счетов памятников и других исторических объектов, находящихся под охраной;
- е) выполнение требований по охране исторических памятников;
- ж) организация факультативных занятий;
- з) профессиональная ориентация;
- и) организация других массовых мероприятий.

За содержание музеев и управлением ими на центральном и региональном уровнях отвечает Министерство культуры или Министерство образования. Местные органы власти могут принять ответственность за содержание музеев и управление ими по специальным договорам с соответствующим министерством, в то время как расходы на содержание и управление покрываются за счет этого министерства. В государственном бюджете на каждый год предусмотрена выплата зарплаты четырем сотрудникам центральной библиотеки каждого округа.

3. *Здравоохранение*

Местные органы власти отвечают за содержание учреждений здравоохранения и связанных с ним служб. Эта сфера регламентируется десятью другими законами и указами, в соответствии с которыми местные органы власти отвечают за привлечение фондов, финансовых средств, организацию использования финансовых средств медицинскими учреждениями и контроль за этим использованием, в том числе:

- а) выплату зарплаты муниципальному врачу и другим сотрудникам;
- б) привлечение финансирования на специальные цели, организация использования финансовых средств и контроль за этим;
- в) оплату расходов на содержание медицинских центров;
- г) создание благоприятных условий для деятельности семейных врачей;
- д) организацию и финансирование повышения квалификации персонала;
- е) организацию и учет деятельности и отчетности;
- ж) выполнение требований по охране здоровья;
- з) организацию медицинского обслуживания людей, не имеющих медицинской страховки;
- и) оплату расходов на медицинское обслуживание людей, не имеющих медицинской страховки.

При передаче государственной больницы в ведение муниципалитета соответственные местные органы власти также получают финансовые средства, необходимые для ее содержания. Средства из государственного бюджета, которые выделяются для оплаты стоимости медицинских услуг для людей, не имеющих медицинской страховки, помещаются на депозит на специальном счете Министерства социального обеспечения. Соответственные расходы местных органов власти покрываются в соответствии с предоставленными счетами.

4. Социальное обеспечение

В соответствии с законом «Об организации местных органов власти» сельские и городские муниципалитеты отвечают за организацию социальной помощи и социальное обслуживание, организацию ухода за престарелыми и содержание приютов и домов престарелых. Эта сфера регламентируется шестью другими законами и примерно двадцатью указами, согласно которым местные органы власти отвечают за следующие вопросы:

- а) организацию и финансирование снабжения продуктами пожилых людей;
- б) привлечение финансирования, организацию использования выделенных средств и контроль за этим, включая выплату зарплаты социальным работникам, смотрителям и другим сотрудникам;
- в) предоставление услуг на дому;
- г) обеспечение опеки над несовершеннолетними, престарелыми и инвалидами;
- д) социальное консультирование;
- е) предоставление квартир тем, кто нуждается в социальном обеспечении;
- ж) выплату компенсации людям, которые ухаживают за гражданами, нуждающимися в помощи;
- з) расчет и выплату субсидий на пропитание;
- и) распределение и выплату других социальных льгот;
- к) составление документов, необходимых гражданам для получения пенсии;
- л) обеспечение обучения безработных и людей, ищущих работу;
- м) разработку планов развития местной системы социального обеспечения;
- н) ведение местного социального реестра;
- о) организацию общественных работ для безработных.

5. Технические вопросы

Технические вопросы регламентируются не только законом «Об организации местных органов власти», но и почти двадцатью другими законами и тридцатью указами, согласно которых местные органы власти отвечают за следующее:

- а) жилье и коммунальное обслуживание, путем:
 - 1) планирования, руководства, организации и финансирования в этой области;

- 2) организации обслуживания жилья и строительства жилых домов;
 - 3) создания или отбора компаний для выполнения вышеозначенных задач;
 - 4) выдачи лицензий на занятия такой деятельностью, оказание услуг, и т.д.;
 - 5) организации, координации и финансирования исследований;
 - 6) организации освещения улиц и общественных зданий;
- б) общественный транспорт, путем:
- 1) организации школьного транспорта, включая финансирование автобусного обслуживания школ и субсидирование окружного общественного транспорта в пределах льгот, предоставляемых школьникам;
 - 2) организации общественных автобусных маршрутов;
 - 3) выбора транспортных компаний и выдачи соответственных лицензий;
 - 4) установления платы за местный проезд в автобусах и субсидирования местных транспортных компаний;
 - 5) участия в организации и финансировании общественного транспорта в округе;
- в) содержание мест общего пользования, включая муниципальные улицы и дороги, путем:
- 1) создания муниципальных садов и парков и других зон зеленых насаждений;
 - 2) организации содержания муниципальных улиц, дорог, площадей и зон зеленых насаждений летом и зимой;
 - 3) планирования и содержания кладбищ;
 - 4) планирования и администрирования улиц, площадей и дорог а также содержания и строительства муниципальных дорог;
 - 5) привлечения финансирования на содержание и строительство государственных дорог;
 - 6) планирования и организации дорожного движения;
 - 7) установки дорожных знаков, светофоров и ограждений, а также разметки муниципальных улиц и дорог;
 - 8) организации автостоянок;
 - 9) контроля за использованием муниципальных дорог;
- г) территориальное планирование, строительство и управление строительством, а также разработка планов муниципального развития, путем:
- 1) разработки генерального плана;
 - 2) разработки детального плана;
 - 3) выдачи разрешений на строительство;
 - 4) организации строительных работ;
 - 5) организации контроля за строительными работами;
 - 6) организации инспектирования новопостроенных домов и зданий;
 - 7) организации общественных конкурсов на лучший проект и строительные работы;

- 8) разработки и усовершенствования планов муниципального развития;
- 9) утверждения окружных планов и планов развития вместе с другими местными органами власти.

6. *Службы неотложной помощи, гражданская и национальная оборона, общественный порядок*

Помимо закона «Об организации местных органов власти», эти сферы регулируются еще тридцатью указами, согласно которым местные органы власти отвечают за следующие вопросы:

- а) спасение людей и имущества и защита окружающей среды в случае пожара, стихийных и других бедствий, взрывов, дорожных и других происшествий;
- б) организация контроля за работой пожарных команд;
- в) оказание услуг в аварийных ситуациях;
- г) заключение договоров с аварийными службами предприятий, объединений добровольных пожарных дружин или государственными чрезвычайными службами для оказания неотложной помощи;
- д) дополнительное финансирования служб неотложной помощи в рамках заключенных договоров;
- е) принятие правил общественного порядка;
- ж) контроль за соблюдением общественного порядка;
- з) организация гражданской обороны;
- и) организация обучения приемам гражданской обороны, установление и содержание муниципального фонда гражданской обороны;
- к) решение вопросов, связанных с мобилизацией армии и обеспечением поставок в случае непредвиденных ситуаций или войны.

7. *Использование природы, природных ресурсов, воды, мелиорация земель, защита окружающей среды и утилизация отходов*

Помимо закона «Об организации местных органов власти», эти сферы регулируются более, чем шестьдесятю указами, согласно которым местные органы власти отвечают за следующие вопросы:

- а) организация использования природных ресурсов;
- б) заключение договоров об использовании природных ресурсов;
- в) организация экспертной экологической оценки технологических систем;
- г) обновление и содержание муниципальных средств мелиорации земель;
- д) организация использования муниципальных природных ресурсов;
- е) организация использования природных ресурсов, находящихся в муниципальном управлении;

- ж) организация управления муниципальными лесами;
 - з) организация утилизации отходов;
 - и) организация использования водоемов на территории муниципалитета;
 - к) землеустройство;
 - л) организация оценки земель.
8. *Выполнение задач, поставленных муниципалитетам государством, включая осуществление реформ*

Эту сферу регламентируют более девяноста указов, в соответствии с которыми местные органы власти отвечают за следующие вопросы:

- а) работа с заявками о возвращении экспроприированной собственности;
- б) оценка вышеуказанной собственности, организация возвращения или компенсации, в случае невозвращения собственности;
- в) проведение приватизации жилья;
- г) работа с заявками на приобретение и аренду земли и распределение земельных участков;
- д) установление процедур определения стоимости земли, подлежащей налогообложению;
- е) привлечение финансирования специальных проектов в этой сфере, организация использования этих ресурсов;
- ж) организация и финансирование обучения персонала;
- з) сбор данных для реестров собственности и реестров, связанных с земельной реформой;
- и) организация учета деятельности в этой сфере;
- к) сбор и рассылка информации для различных государственных реестров;
- л) регистрация рождений, смертей, браков и разводов;
- м) постановка на учет мужчин, подлежащих призыву в армию и в резерв;
- н) сбор и рассылка информации для различных статистических отчетов.

