

სექცია 1. ეკონომიკის მდგრადი ბანკოთმარების პრობლემები

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЕ В ЭСТОНИИ

Раудяре Мамми,

Professor, University of Tartu, Doctor of Economics, Estonia

ABSTRACT

Both a national reform and an administrative reform are currently planned in Estonia. This means merging of current, often small local municipalities (rural municipalities, towns and cities), more specific distribution of duties between the state and local governments and improved coverage of their duties with financial resources compared to the current situation. 50 to 80 local municipalities (cities, towns and rural municipalities) are planned to 15 counties of Estonia. Above all, voluntary mergers of local governments have been planned, and subsequently so-called forced merging of unmerged municipalities by the state. All this will certainly create additional problems which cannot be settled in the course of the reform but only years after the conduction of the reform planned. The mergers will have to come into force on 15.10.2017 in connection with the next elections of local councils of municipalities.

ВВЕДЕНИЕ

Надо признать, что развитие Эстонии за последние 25 лет шло чрезвычайно успешно. Об этом свидетельствуют как статистические данные, так и реальная жизнь - ее проявления, жители Эстонии в основном довольны. Несомненно, существует и ряд нерешенных проблем, проявляется недовольство ошибочно принятыми решениями, но в основной курс и результаты оцениваются преимущественно положительно. К сожалению, не все положительные ожидания оправдались. Причины кроются как во внутренних, так в объективных обстоятельствах, обусловленных внешней средой. Потребность в дальнейшем развитии существует во всех секторах и отраслях народного хозяйства, нерешенные проблемы надо решать. Это признают все.

Целью статьи является предложить краткий обзор административно-территориальной реформы в Эстонии и ее возможных краткосрочном, а также долгосрочном воздействии и ожидаемых результатах. Для этого поставлены следующие задачи:

- Охарактеризовать систему административно-территориального управления в Эстонии и цели ее реформы;
- Рассмотреть подготовку реформы;
- Показать потенциальные проблемы, которые могут возникнуть в связи с ее осуществлением.

В связи с этим необходимо отметить, что административно-хозяйственная реформа представ-ляет со-

бой одну, но весьма существенную часть государственной реформы.

1. Система местного самоуправления Эстонии и цели административно-территориальной реформы

Наряду с решением ряда других проблем, в интересах дальнейшего развития Эстонии в стране необходимо произвести существенные изменения, как в региональной политике, так и в политике местного самоуправления. Поэтому в Эстонии проводится подготовка к реформированию как системы государственного, так и административно-территориального управления. Вопросы реформирования административно-территориального управления дискутируются уже на протяжении последних 20 лет. Если, например, в 1995 году в Эстонии насчитывалось 254 города и волостей, то в 2014 году их было уже 230, в том числе 30 городов и 183 волостей (в т.ч. 17 городов, не имеющих статуса самостоятельного местного самоуправления) [3, с. 169]. Города и волости входят в состав 15 уездов. Такое положение сохранялось вплоть до 2016 года. По мнению различных экспертов, число местных самоуправлений в Эстонии должно составлять 50... 70... (75)... 80... (110), в том числе города и волости, обладающие статусом местного самоуправления. Это повлечет за собой также изменения границ существующих ныне волостей и уездов.

Очевидно, что только территориальными изменениями ограничиться нельзя, им должны сопутствовать, по крайней мере, например, следующие существенные изменения:

- Ясное разграничение функций между органами государственного управления и местного самоуправления;
- Задачи, возложенные на местные самоуправления, должны получать необходимое для их выполнения финансирование в полном объеме;
- Государственные органы должны относиться к местным самоуправлениям как к равно-правным партнерам.

Общей целью административно-территориальной реформы является формирование сильных местных самоуправлений, которые в состоянии обеспечивать комплексное развитие жизни на местах, чтобы люди были довольны своей жизнью [1]:

- Опыт¹ объединения административно-территориальных единиц (самоуправлений) пока-зывает, что общими силами можно предлагать местному населению более качественные услуги, доступность услуг увеличивается, растет конкурентоспособность местного самоуправления;

- В соответствии с действующим законодательством местное самоуправление обязано предоставлять местному населению определенный набор основных услуг, что в силу раздробленного административно-территориального порядка до настоящего времени не всегда удавалось;

- Лишь сильное местное самоуправление в состоянии уравновесить власть государственного управления и быть равноправным партнером государственным органам и предприятиям.

Рассматривая конкретные цели административно-территориальной реформы, можно подразделить их на четыре категории [1]:

Первая: * Более разумное, демократичное и экономное управление государством;

* Более уравновешенное местное и региональное развитие: демографическое, экономическое.

Вторая: * Рост роли местного самоуправления в организации общественной жизни на местах;

* Рост потенциала для организации жизни на местах во всех единицах местного самоуправления.

Третья:

* Повышение возможности выбора различных мер для организации жизни на местах;

* Повышение демократической ответственности;

* Улучшение координации с системой заселения.

Четвертая:

* Рост финансовой автономии местного самоуправления;

* Усиление стратегического и оперативного управления;

* Рост субсидарности в осуществлении местного самоуправления;

* Формирование взаимосвязанных городов и волостей с населением, достаточным для обеспечения услуг, организации их оказания, а также для развития демократических процессов принятия решения с непосредственным участием местных жителей.

Для достижения предусмотренных изменений предполагается произвести изменения в следующих областях:

- Организация финансирования местных самоуправлений;

- Задачи местных самоуправлений;

- Требования к профессиональным качествам и рекомендациям местных самоуправлений;

- Формы осуществления местного самоуправления:

сотрудничество;

- Административно-территориальное деление: границы.

Автор настоящей статьи занимает в этом отношении на осторожную позицию: поживем-увидим, но сохраняет оптимизм! Создавшееся положение можно охарактеризовать как относительно простое, но бескомпромиссное: если самоуправления объединяются на добровольных началах, то, по-видимому, все в порядке. Вопросы объединения самоуправлений, не принявших добровольных решений, решаются Правительством на принудительной основе. Это недемократично, но время для добровольных решений – 20 лет! – уже исчерпано.

2. Подготовка административно-территориальной реформы

Временные рамки проведения реформы были намечены следующим образом [1]:

I. инициативный этап

* **01.06-07.2016** – принят и вступил в действие закон об административно-территориальной реформе, установлены критерии;

* **01.10.2016** – дата начала переговоров по объединению для самоуправлений, не соответствующих критериям;

* **до 1.01.2017** – подготовка объединений по инициативе местных самоуправлений (6-7 месяцев);

* **01.01.2017** – дата представления решений об объединении по инициативе местных самоуправлений старейшине уезда;

* **01.02.2017** – постановление Правительства Республики об утверждении решений об объединении по инициативе местных самоуправлений (решения вступают в силу по проведению выборов в местные самоуправления 15.10.2017).

II. этап объединения по инициативе и решению Правительства Республики

* **01.01.-15.07.2017** – подготовка объединений по инициативе Правительства Республики;

* **15.02.2017** Правительство Республики входит в местные самоуправления с предложением об объединении;

* **15.05.2017** – дата представления самоуправлениями мнения относительно предложения об объединении.

III. решения об объединении вступают в силу по проведению выборов в местные самоуправления 15.10.2017

В соответствии с действующим законодательством целью административно-территориальной реформы является поддержка усиления единиц местного самоуправления по оказанию качественных услуг населению, использования потенциала развития регионов, увеличению конкурентоспособности и обеспечению более равномерного регионального развития. Для

1 За 1996-2014 годы число объединившихся самоуправлений достигло 72, образовано 30 новых административно-территориальных единиц.

претворения этой цели в жизнь законом предусматривается изменение административно-территориального уклада городов и волостей, в результате чего единицы местных самоуправлений будут в состоянии самостоятельно обеспечивать управление и организацию жизни на местах и выполнять возложенные на них задачи. При проведении реформы принимаются во внимание также цели реформы государственного управления по упорядочению государственного управления, а именно обеспечение высокого качества государственных услуг и экономия средств. [2, §1(2)]

Для достижения поставленной цели при изменении административно-территориального уклада следует отдавать предпочтение образованию таких единиц местного самоуправления, численность населения которых составляет не менее 11 000 человек. [2, §1(3)]

В случае, если единица местного самоуправления насчитывает по крайней мере 5000 жителей, ... она в состоянии обеспечить требуемый законом профессиональный потенциал и оказывать всем жителям этой единицы требуемые услуги необходимого качества. [2, §3]

Объединяющиеся местные самоуправления обязаны провести опрос населения на своей территории, чтобы узнать его мнение. В случае, если население выражает желание перейти в состав другой единицы местного самоуправления и городское или волостное собрание (дума) согласится с мнением населения, то в процессе объединения местных самоуправлений будут изменены и их границы. [2, §6(3)]

3. Проблемы и заключение

Проблемы, в том числе и дополнительные, могут возникнуть в следующих областях:

- распределение функций и задач между государством и местным самоуправлением;
- обеспечение финансированием выполнения всех задач;
- вопросы власти, поскольку многие работники и руководители местных самоуправлений, в том числе члены собраний (дум), потеряют работу (хотя определенной части работников будет выплачена денежная компенсация);
- и после объединения сформированные местные самоуправления будут отличаться друг от друга, как по величине, так и по потенциальным возможностям развития (некоторые местные самоуправления могут по величине соответствовать сегодняшним уездам);
- рассматривается возможность уменьшения числа уездов (вместо 15 уездов предлагается, например, сформировать четыре региональных уезда), придачи им дополнительных задач;
- возникнет еще целый ряд проблем.

По состоянию на середину 2017 года можно заключить, что реформа осуществляется не столь успешно, как ожидалось:

* при объединении не всегда выполнялись требуемые законом условия (например, по показателю численности населения в единице местного самоуправления);

* не нашло решения разделение задач и функций между государством и местными самоуправлениями;

* не разработаны принципы и модели финансирования местных самоуправлений исходя из возложенных на них задач и функций;

* много вопросов возникло в связи с упразднением уездов, которые представляли государство, вследствие чего размыты функции государства в регионах;

* по предварительным результатам добровольных и инициированных государством объединений после выборов в органы местных самоуправлений 15 октября 2017 года в Эстонии останется 79 единиц местного самоуправления, в том числе 15 городских и 64 волостных;

* инициированные государством принудительные объединения не всегда были приемлемы, поэтому ожидается ряд судебных тяжб, вследствие чего окончательное количество местных самоуправлений может оказаться иным.

Несмотря на добрые намерения, дать оценку процессу и результативности реформы можно будет лишь после ее проведения, да и то по истечении определенного времени. В силу существования целого ряда субъективных факторов сегодня нельзя быть уверенными в полном успехе.

Литература:

1. Haldusreform. Eesmärgid ja ajakava. Rahandusministeerium.

[<http://haldusreform.fin.ee/seaduse-eelnou/haldusreformi-eesmaegid-ja-ajakava/>]

2. Haldusreformi seadus. Rahandusministeerium. [<http://haldusreform.fin.ee/haldusreformi-seadus/>]

3. KOV volikogu liikme käsiraamat. Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit ja eesti Linnade Liit, 2015. –180 с.