


Г л а в а 2



# Местное самоуправление в Латвии

*Эдвинс Ванагс*

*и*

*Инга Вилка*



# Местное самоуправление в Латвии

## Содержание

1.	Правовая и конституционная основа .....	137
1.1	Краткая история местных органов власти .....	138
1.2	Статус столицы .....	140
1.3	Реформа местных органов власти .....	142
1.4	Новый закон о местных органах власти .....	144
1.5	Отношения между государственной администрацией и местными органами власти. ....	145
1.6	Структура органов власти среднего звена .....	146
2.	Местная политика и принятие решений .....	147
2.1	Система местных выборов .....	147
2.2	Формы прямого волеизъявления народа .....	151
2.3	Разделение полномочий на разных уровнях органа управления .....	151
2.4	Внутренняя структура принятия решений органами местного управления .....	154
2.5	Участие общественности в принятии решений .....	156
2.6	Этнические вопросы, многонациональные органы власти .....	157
2.7	Объединения местных органов власти и международные контакты .....	158
3.	Местная администрация, муниципальные службы .....	159
3.1	Структура и деятельность местных администраций .....	159
3.2	Контроль, аудит и надзор за местными органами власти .....	161
3.3	Предоставление муниципальных услуг .....	162
3.3.1	Функции .....	162
3.3.2	Различные формы муниципальных служб .....	165
3.3.3	Сотрудничество местных органов власти .....	167

4.	Местное финансирование, экономическое развитие .....	168
4.1	Экономическая база местных органов власти .....	168
4.2	Структура доходов и расходов в бюджетах местных органов власти .....	170
4.3	Организационная структура местных бюджетов .....	171
4.4	Местное экономическое развитие .....	173
5.	Следующие этапы переходного процесса .....	175
	Последние публикации о местных органах власти в Латвии .....	178
	Список организаций, где можно получить информацию о местных органах власти в Латвии .....	179
	Приложение 3.1: Основные показатели .....	181
	Приложение 3.2: Население, населенные пункты и административные единицы .....	183
	Приложение 3.3: Основные законы регулирующие государственное управление и работу местных органов власти .....	186
	Приложение 3.4: Полномочия административных звеньев .....	187

# Местное самоуправление в Латвии

*Эдвинс Ванагс и Инга Вилка*

## 1. Правовая и конституционная основа

Система местных органов власти в Латвии состоит из двух уровней. Первый уровень насчитывает 485 сельских, 70 районных и 7 городских муниципалитетов<sup>1</sup>; второй – 26 окружных органов власти и 7 городов республиканского подчинения<sup>2</sup>. Таким образом, города одновременно представлены на обоих уровнях органов местного управления.

Принципы реформы органов власти в Латвии основываются на положениях европейской Хартии местного самоуправления, которые были утверждены Сеймом (Парламентом Латвии) 22 февраля 1996 года, а также законодательством Республики Латвия. Латвия приняла 26 из 30 параграфов Хартии. Среди неутвержденных – параграф 2 Статьи 6, в котором излагаются условия предоставления услуг, обучения, оплаты труда и карьерного роста сотрудников местных органов власти; параграф 2 Статьи 7, в котором идет речь о финансовой компенсации и социальном обеспечении членов совета (депутатов); параграф 4 статьи 9, который требует введения достаточно диверсифицированных финансовых систем; и, наконец, параграф 8 статьи 9, обеспечивающий доступ к национальным рынкам капитала. Сейм не утвердил вышеизложенные параграфы из-за неуверенности депутатов Сейма в том, что Латвия готова гарантировать выполнение их положений. В Декларации «О предполагаемых действиях Кабинета министров Латвии», обнародованной в ноябре 1998 года, отмечается, что необходимо принять меры, направленные на выполнение норм оставшихся четырех параграфов.

Высшим законодательным документом, регулирующим государственное управление в Латвии, является закон «Об органах местного самоуправления», который был принят 19 мая 1994 года, поскольку *Steersmen* (Конституция Республики Латвия) не содержит положений, регулирующих эти вопросы; основываясь на Статье 25, можно сделать вывод только о том, что органы местного самоуправления существуют. В свете вышеизложенного, в настоящее время готовятся поправки к Конституции в форме дополнительной статьи о месте и роли местных органов власти в структуре органов власти.

## 1.1 Краткая история местных органов власти

Когда Латвия была одной из социалистических республик бывшего СССР, местные органы власти подчинялись центральному административному бюрократическому аппарату. Их роль сводилась к выполнению государственных планов экономического и социального развития их региона. Благодаря «номенклатуре» (перечню руководящих должностей, считавшихся ключевыми для советской системы), возникло командное управление, при котором сверху отдавались плановые распоряжения, а снизу послушно отправлялись рапорты об их выполнении.

Несмотря на то, что формально кандидатов в местные советы население избирало, на деле в советское время местных органов власти не существовало. Доказательства этому можно найти, проанализировав следующие факты.

1. Процедура отбора кандидатов была недемократичной. Кандидатов «выдвигали» на основе рекомендаций, поступивших от местных бюро и комитетов коммунистической партии. Как правило, эти органы определяли социальную принадлежность, специальность, пол и возраст кандидата, таким образом, личность кандидатов (кандидата) предопределялась заранее.
2. В процессе выборов выдвинутый кандидат не имел оппонентов.
3. Местные органы самоуправления не имели никаких полномочий; все важные решения должны были пройти утверждение в местных учреждениях коммунистической партии, а часто и в партийных органах более высокого уровня.

Местные органы «избирались» через каждые два с половиной года, а рабочие сессии проводились, по крайней мере, четыре раза в год. Рига была единственным городом в Латвии, где практиковалась двухуровневая система местных органов власти.

На высшем уровне находился городской совет и его исполнительные органы. Количество депутатов во всех местных советах было избыточным. В 1987 году в городском совете Латвии заседали 500 членов, 301 (60%) из них были рабочие. Каждый из городских округов Риги имел от 160 до 250 членов Совета, в зависимости от количества жителей данного района.

Выборы в местный совет, проводившиеся в декабре 1989 года, были более демократичными. Первый раз за послевоенный период выборы проводились на конкурсной основе, на каждую должность претендовало больше одного кандидата, была введена мажоритарная система. Жители, зарегистрированные на территории соответственного местного органа власти, имели пассивные и активные избирательные права. Собственно, это являлось противостоянием представителей Народного Фронта Латвии и прокоммунистического советского режима. Депутаты местных советов, избранные в 1989 году, пребывали у власти пять лет. Количество депутатов стало меньшим, чем в советах предыдущего

созыва, но все еще достаточно высоким – от 15 до 120 человек, в зависимости от количества проживающих в каждом регионе. 120 депутатов были избраны в городской совет Риги, а от 80 до 120 – в каждый из районных советов города. Законы, регулирующие работу органов местного самоуправления, были приняты 15 февраля 1990 года, когда Верховный Совет Латвийской ССР утвердил три отдельных Закона, которые регулируют работу окружных, городских и сельских (*pagasti*) муниципалитетов. Один из упомянутых законов базируется на Законе, утвержденном еще во времена первой Республики Латвия, который регулирует деятельность сельских муниципалитетов (от 1922 года), а также местных городских органов власти (от 1930 года). Положения последнего Закона, кроме того, регулировали территорию Риги и ее районы. В соответствии с новыми нормами создавался муниципальный совет, который мог независимо решать любой вопрос, относящийся к компетенции местного органа власти; в данном Законе упоминались 27 таких вопросов.

Из числа своих членов совет избирал председателя, заместителя председателя, а также секретаря. В задачи председателя входило представление интересов совета, руководство его работой, ведение заседаний совета, утверждение решений, принятых советом, а также надзор за его деятельностью. Президиум совета был создан с целью решения организационных вопросов. Во главе президиума стоял председатель или заместитель председателя, а также другие лица, избранные советом по усмотрению последнего. Президиум совета выполнял следующие функции:

- объявление о готовящемся проведении и проведение заседаний совета, организация предварительных слушаний проектов решений, обнародование информации о работе совета;
- координация работы комитетов совета и рабочих групп;
- помощь депутатам в выполнении ими своих заданий;
- организация открытых обсуждений проектов решений, а также других важных решений, обозначенных советом;
- выполнение решений и инструкций совета.

Исполнительным органом совета являлся исполнительный комитет, созданным на срок работы совета. Во время своей первой сессии, проведенной сразу после выборов, совет избирал председателя исполнительного комитета, а также, на основе предложений председателя, назначал заместителя председателя и членов исполнительного комитета. За исключением председателя, все депутаты, после избрания в исполнительный комитет, подавали в отставку с постов, занимаемых ими в совете.

В большинстве случаев исполнительный комитет практически был не только исполнительным органом, но также и органом, принимающим решения по разным вопросам. Разумного распределения власти на уровне местных органов власти между председателем совета и председателем исполнительного комитета осуществить не удалось. Это было основной причиной возникновения инициативы по созданию новых законов о местных органах власти.

С целью разрешения недоразумений, возникших из-за двухуровневой системы власти, 24 апреля 1991 года Верховный Совет принял законы «О районных/городских муниципалитетах» и «О сельских муниципалитетах». Чуть позже, 15 февраля 1992 года, был принят новый закон о региональных (районных) органах власти. В соответствии с нормами этих законов, президиумы и исполнительные комитеты совета упразднились, вместо них создавались местные правления, одновременно выполняющие исполнительные функции и принимающие решения. Председатель совета одновременно является и председателем правления.

В соответствии с этими законами, лица не являющиеся депутатами, могут быть избраны в правление, но количество членов, не являющихся депутатами, не может превысить одну треть общего количества избранных. Эта норма была предложена, так как среди членов многих местных советов было недостаточно специалистов-профессионалов – экономистов, юристов, менеджеров, и т.д. Тем не менее, поскольку у правления есть не только исполнительные полномочия, но и право принимать решения, считается недемократичным назначать лиц, не являющихся депутатами. Совет вправе делегировать некоторые из своих функций правлению, которое определяет административную структуру местного органа власти. Кроме того, новое законодательство предоставляет советам право назначать исполнительного директора.

Закон о региональных органах власти способствовал ослаблению контроля округов за деятельностью муниципальных органов. Тем не менее, определенная степень подчинения осталась. Окружные органы власти имеют право приостанавливать выполнение неправомερных решений, которые выносились муниципалитетами, хотя упразднить их может только суд. Окружные органы власти до сих пор отвечают за распределение государственных субсидий среди муниципалитетов. Кроме того, они устанавливают механизм распределения прибыли от налогообложения между окружными и местными органами власти в случае, если такое распределение не регулируется законодательно. Законодательные акты, регулирующие деятельность районных/городских и сельских муниципалитетов, принятые в 1991 и 1992 гг., преследовали цель усиления децентрализации и независимости местных органов управления – по сравнению с законами, принятыми в 1990 и 1994 годах. С 1990 по 1994 год местные органы власти принимали активное участие в процессе обновления Республики Латвия и обеспечения ее политической стабильности.

## 1.2 Статус столицы

Ввиду многих особенностей двухуровневой системы городского управления, 10 июня 1992 года был принят отдельный закон, регламентирующий деятельность органов власти Риги, действие которого продолжалось до 1994 года. До этого между городским управлением Риги и районными советами часто возникали серьезные разногласия.



В соответствии с новым Законом, новая структура власти в Риге включала в себя:

- вышестоящий орган «Dome»;
- совет;
- районные (пригородные) советы;<sup>3</sup>
- правление;
- районные (пригородные) правления;
- аудиторские комитеты муниципалитета и его районов (пригородов).

Dome Риги стал высшим органом муниципального правительства, принимающим решения. Он состоял из 60 депутатов, половина из которых была избрана советом из числа депутатов, а другая половина – шестью районными советами (по пять депутатов от каждого). Dome Риги руководил деятельностью местных органов власти, принимая решения относительно большинства важных вопросов развития городской инфраструктуры. Его обязанности включали:

- выборы председателя, вице-председателя и секретаря, а также увольнение упомянутых должностных лиц;
- выборы председателей комитетов, а также утверждение предложенных ими кандидатур членов комитетов;
- утверждение положения о деятельности Dome;
- приостановка выполнения неправомερных или ошибочных решений и распоряжений муниципального совета, районных советов, их правлений и председателей;
- регулирование распределения финансирования бюджетов муниципальных и районных советов а также резервного фонда «Dome».

Создание «Dome» Риги снизило значительность роли муниципального совета. Тем не менее, в качестве главного исполнительного учреждения правление получило достаточно широкие полномочия. Правление управляло имуществом муниципального органа власти; распоряжалось финансами; создавало и поддерживало систему работы общественного транспорта, водоснабжения и очистки, сбора и переработки отходов; строительством, поддержкой и ремонтом мостов, улиц и дорог; устанавливало и контролировало использование газа; осуществляло надзор за работой образования и здравоохранения; а также контроль за работой и ремонт электрических сетей.

Функции районных правлений были также достаточно широкими. Они управляли имуществом, переданным в их ведение, финансовыми ресурсами, следили за состоянием и сдавали в аренду жилищные и административные здания муниципального органа власти, находящиеся в их районе, следили за состоянием улиц, образовательных учреждений, а также спортивных и развлекательных комплексов, контролировали работу регистрационного бюро и отделения полиции данного района, осуществляли социальное обеспечение населения района, создавали муниципальные предприятия, принимали на работу и увольняли руководящий персонал этих предприятий, и, кроме того, решали вопросы усыновления и опекуства.

Создание «Dome» Риги максимально способствовало сотрудничеству между муниципальным советом и его исполнительными органами – с одной стороны – и районными советами и, соответственно, их исполнительными органами – с другой. К сожалению, проблема была решена не полностью, организационная структура «Dome» Риги была недостаточно гибкой, а количество депутатов муниципальных и районных советов – избыточным. Продолжались разногласия относительно разделения обязанностей, управления имуществом, и так далее.

Территории округов не были определены рационально, округа создавались искусственно, не были приняты во внимание исторически сложившиеся и географические границы районов. Таким образом, положения закона об органах власти Риги были недостаточны. В соответствии с действующим законом «О местных органах власти», принятом 19 мая 1994 года, в столице Латвии была создана одноуровневая система управления.

### 1.3 Реформа местных органов власти

Осуществление реформы местных органов власти является одним из центральных целей в программе трансформации Латвии. Концепция реформы была утверждена Кабинетом Министров 28 сентября 1993 года и определила главные цели – демократизацию и децентрализацию государственной власти и управления, усиление ответственности местных органов власти за выполнение порученных им заданий, улучшение качества обслуживания населения, а также усиление участия населения в управлении.

Основными принципами реформы местных органов власти в Латвии были:

- демократия и децентрализация управления;
- независимость местных органов власти от центральных органов;
- свобода действий в рамках закона;
- развитие муниципальной и частной собственности;
- формирование независимых местных бюджетов;
- использование рыночных (не командных) методов управления.

Инициативы местных органов управления включали:

- разработку нового Закона о выборах совета местного органа власти;
- разработку нового Закона об органах местного управления, который охватывает сельские и городские муниципалитеты, а также региональные органы власти;
- административно-территориальная реорганизация;
- усовершенствование местной бюджетной системы;
- создание территориальных информационных систем;
- создание образовательных центров для обучения депутатов и сотрудников местных органов власти;

- организация системы переговоров и связи между Кабинетом Министров и местными органами власти.

В результате изложенных выше инициатив были разработаны следующие законы:

- «О выборах в районный/городской Dome, районный совет и сельский муниципальный совет» (13 января 1994 года);
- «О местных органах власти» (19 мая 1994 года);
- «О бюджетах местных органов власти» (29 марта 1995 года);
- «О «выравнивании» финансирования местных органов власти» (29 марта 1995 года);
- «Об административно-территориальной реформе» (21 октября 1998 года).

С целью решения вопроса о необходимости повышения квалификации депутатов и сотрудников местных органов власти созданы Учебный центр менеджмента и самоуправления при Университете Латвии, Государственный учебный центр Латвии и региональные учебные центры.

Территориально-административная реорганизация были ключевым элементом местной правительственной реформы в Латвии. В среднем, количество населения, под юрисдикцией представительских органов первого уровня местных органов власти (районные/городские и сельские муниципалитеты) составляет 4,4 тысячи человек. Население сельских муниципалитетов в среднем составляет 1,7 тысячи человек, в одной третьей их части население составляет менее одной тысячи, и только в пяти процентах сельских муниципалитетов количество населения составляет пять тысяч. Население большинства городов (44 из 70 городов) не превышает пяти тысяч человек; две трети округов (18 из 26 округов) населены менее чем 15 тысячьо человек, и лишь в одном округе (Рига) проживает более 100 тысяч.

Преимущество отдается интегрированной структуре местных органов власти, а не тому, что базируется на «населенных пунктах». В Латвии «населенный пункт» формируется на территории постоянного проживания населения, которая имеет для этого все необходимые предпосылки. Таким образом, населенные пункты в Латвии бывают как городского (город, районный центр), так и сельского типов. Последние, в свою очередь, подразделяются на деревни и отдельные фермы.

В начале 1998 года в Латвии насчитывалось 73 944 населенных пункта. В среднем в одном муниципалитете насчитывается 131 пункт. В 99,8% населенных пунктов проживает менее одной тысячи человек (см. Приложение 3.2). Территории девяноста процентов сельских муниципалитетов не превышают двухсот квадратных километров.

Небольшие муниципалитеты крайне нуждаются в финансовой поддержке, что подтверждает необходимость реформ. Исследования показали, что бюджетные ассигнования,

используемые на нужды мелких муниципалитетов, сравнительно больше, чем средства, используемые крупными муниципалитетами (см. таблицу 3.1); часть дотаций, поступающих муниципалитетам с населением менее одной тысячи составляет половину общей суммы бюджетных доходов. Административные расходы на одного человека в мелких сельских муниципалитетах сравнительно больше. Эти расходы составляли 19 *лат*<sup>4</sup> (33 дол. США) на одного человека в сельских муниципалитетах, при населении, составляющем менее 600 человек, 17 *лат* (29 долларов США), при населении от 600 до 899 человек, 15 *лат* (26 долларов США) при населении от 900 до 1 тысячи человек, и 13 *лат* (22 доллара США) – для населения от 1200 до 1499 человек.

Таблица 3.1

**Государственные дотации в процентах к общему бюджетному доходу  
сельских муниципалитетов в 1996 году**

Население	Количество сельских муниципалитетов	Дотации в процентах к общему бюджетному доходу
0–999	174	49
1 000–1 999	224	43
2 000–2 999	57	24
3 000–3 999	14	18
4 000–4 999	10	13
5 000–5 999	4	7
6 000–7 999	3	3
8 000–9 999	2	6
10 000+	1	0
<b>Всего</b>	489	22

#### 1.4 Новый закон о местных органах власти

Закон «О местных органах власти», принятый 19 мая 1994 года, был первыми законом в истории Латвии, который регулировал все типы самоуправления – сельские муниципалитеты, районные и городские муниципалитеты и округа. В соответствии с этим Законом, местный орган власти является административным органом, который через избранных представителей – совет или Dome<sup>5</sup> – гарантирует выполнение функций, делегированных ему законодательством, Кабинетом Министров, или принятых по собственной инициативе, с учетом интересов государства и населения, проживающего на административной территории. Административная деятельность местных органов власти регулируется общественным правом, но в области частного права они имеют

права юридических лиц. Они имеют право осуществлять предпринимательскую деятельность, владеть и распоряжаться движимым и недвижимым имуществом, заключать договоры и принимать участие в иных частных операциях, возбуждать судебное разбирательство, направлять жалобы в административные инстанции, иметь доступ к информации из государственных учреждений, расположенных на данной административной территории.

Экономической базой органов местного самоуправления является имущество, которым они владеют, управляют и которое используют в дополнение к собственным финансовым ресурсам. Земля, вода, леса, а также другие основные активы могут считаться собственностью местных органов управления. В отношении этой собственности в их обязанности входит предоставление оптимальных условий по обслуживанию населения, что достигается с помощью местных коммунальных предприятий и организаций.

Местные органы власти могут, кроме всего прочего, приобретать основные активы из числа государственной и частной собственности, а также продавать, брать в аренду, а также изымать объекты собственности в соответствии с действующим законодательством. Конфликты с государственными структурами и частными лицами решаются в суде. Местные органы власти имеют право подавать в Кабинет министров прошения относительно преимущественного приобретения собственности для общественного пользования, например, строительства дорог, улиц, площадей, мостов, путепроводов, пристаней, и т.д. Крупные муниципальные предприятия, работающие в сфере торговли, обслуживания и производства будут приватизированы; оставшиеся трансформируются в неприбыльные предприятия.

## 1.5 Отношения между государственной администрацией и местными органами власти

Кабинет министров и местные органы власти согласовывают свои действия по следующим вопросам:

- разработка проектов законодательных актов и положений, регулирующих деятельность местных органов власти;
- определение размера общих и целевых отчислений на нужды местных органов управления на каждый финансовый год;
- определение финансовых источников администрирования дополнительных функций, выполнение которых ожидается от местных органов власти;
- любые другие вопросы, касающиеся местных органов власти.

В процессе проведения переговоров с государством интересы местных органов управления представляет Союз местных и региональных органов власти Латвии (СМРОВЛ). Протокол формулируется ежегодно на основе результатов переговоров между рабочими

группами, которые формируются из представителей СМРОВЛ, и всех министерств. Причиной большинства разногласий, возникающих между центральными и местными органами власти, являются бюджетные отчисления. Переговоры между СМРОВЛ и Сеймом также организовывались последние несколько лет.

## 1.6 Структура органов власти среднего звена

В 1992 и 1993 годах проводились продолжительные дискуссии относительно количества уровней, необходимых для функционирования системы местных органов власти. Некоторые главы местных администраций поддерживали идею системы, состоящей из одного уровня, позволяющей ликвидировать региональные органы власти и создавать территориальные государственные органы. Тем не менее, в результате была подтверждена целесообразность двухуровневой системы с четко определенными 127 функциями каждого из упомянутых уровней и большей независимостью муниципалитета от окружающих органов власти. Эти принципы были реализованы в законе «О местных органах власти», принятом 19 мая 1994 года.

В 1996 году центральное правительство подготовило предложение относительно закрытия региональных органов власти и создания территориальных государственных офисов. В результате в закон «О выборах в городской/районный Dome, региональный совет и сельский муниципальный совет» были внесены изменения и в марте 1997 года были избраны только советы местных органов власти первого уровня (не региональные). В дальнейшем центральное правительство, которое сформировалось летом 1997 года, не поддержало эту тенденцию, и в ноябре 1997 года в закон «О местных органах власти» были внесены поправки, в соответствии с которыми создавались окружные советы, в состав которых входили председатели муниципальных советов. Этим советам поручалось выполнение функций региональных органов власти, а также функций, делегированные им муниципалитетами, а также помощь в координации предоставления услуг в области образования, здравоохранения, социального обеспечения и культуры.

В результате проведенного эксперимента удалось выяснить, что не прямое представительство на региональном уровне не способно гарантировать его беспристрастное функционирование; каждый депутат в первую очередь защищает интересы своего муниципалитета, а не региона в целом. Таким образом, возникла новая тенденция: поддержку получила идея возвращения к прямому представительству в региональных советах при проведении новых выборов в местные органы власти в марте 2001 года.

Кроме региональных органов власти, у нескольких министерств, а также других государственных институтов есть представительства в каждом регионе, включая налоговую службу, службу статистики, управление полиции, управление сельского хозяйства, службу, контролирующую состояние окружающей среды, бюро найма, и так далее.

Функции, выполняемые этими службами, общенациональны, и требуют единообразия и центрального регулирования, что достигается путем сотрудничества с региональными органами власти.

В соответствии с законом «О местных органах власти» в каждом регионе и городе республиканского значения были созданы консультативные службы с целью координации работы местных органов власти и государства. Такие советы функционировали с 1994 по 1997 год. Консультативные советы состояли из представителей муниципальных органов власти государственных структур. Низкую эффективность их деятельности можно объяснить двумя причинами: решения должны были приниматься единогласно всеми представителями, и, в сущности, имели рекомендательный, а не обязательный характер.

## 2. Местная политика и принятие решений

### 2.1 Система местных выборов

13 января Сеймом был принят закон «О выборах в городские системы Dome, районные советы и сельские муниципальные советы». Регулярные выборы в советы проводятся один раз в четыре года во второе воскресенье марта. В соответствии с требованиями Европейской Хартии органов самоуправления, муниципальные советы избираются путем проведения равных, прямых, пропорциональных выборов при тайном голосовании. В 1994 году районные советы также выбирались прямым голосованием, но в соответствии с вышеупомянутыми поправками в законодательство, начиная с 1997 года, районные советы состояли из председателей муниципальных советов.

Закон о местных выборах 1994 года значительно (в два или в три раза) сократил количество депутатов. Среднее количество депутатов, представленных в местных советах Латвии, сейчас меньше, чем в странах Западной Европы, и почти такое же, как в Соединенных Штатах. Количество депутатов местных советов пропорционально количеству населения данного муниципалитета:

- менее 2 000 человек – семь депутатов;
- от 2 000 до 5 000 человек – девять депутатов;
- от 5 000 до 50 000 человек – одиннадцать депутатов;
- более 50 000 человек – пятнадцать депутатов.

Городской совет Риги состоит из шестидесяти депутатов.

Благодаря закону о местных выборах были также изменены права на участие в голосовании. В 1989 году все жители тогда еще Латвийской ССР имели право голосовать. В

соответствии с новым Законом, право голосовать за депутатов совета предоставляется гражданам республики Латвия, которые достигли 18-летия на день проведения выборов, за исключением:

- лиц, находящихся в заключении;
- лиц, задержанных в связи с совершением преступления, подозреваемых в совершении преступления или обвиненных в совершении преступления в случае, если они могут создать угрозу для безопасности;
- лиц, объявленных неправомочными или недееспособными.

Каждое лицо, имеющее право голосовать, может участвовать в голосовании на территории, где он (она) проживает, или на территории регистрации его (ее) недвижимости.

Кандидаты в депутаты советов должны быть гражданами Республики Латвия, достигшими двадцати одного года на день проведения выборов, (1) быть зарегистрированными в качестве резидентов на территории, где они планируют проводить избирательную кампанию на протяжении не менее 12 месяцев до проведения выборов, или (2) где они работали на протяжении не менее 6 месяцев перед проведением выборов, или (3) владели объектами недвижимости на данной территории, за исключением:

- лиц, отбывающих заключение в местах лишения свободы;
- лиц, официально объявленных недееспособными;
- лиц, приговоренных к заключению за особо тяжкие преступления, не подлежащих реабилитации;
- лиц, прежде являвшихся служащими или сотрудниками КГБ или Министерства обороны СССР;
- лиц, не обладающих глубоким знанием государственного языка (третьей степени).<sup>6</sup>

Лишь зарегистрированные политические организации или их зарегистрированные объединения имеют право подавать списки кандидатов в совет города республиканского значения. Списки кандидатов в муниципальные советы могут подаваться зарегистрированными политическими организациями, их зарегистрированными объединениями, а также ассоциациями избирателей. Ассоциация избирателей формируется из лиц, поставивших свою подпись под списком кандидатов в поддержку этих кандидатов, а также из лиц, чьи фамилии указаны в этом списке. Список кандидатов в муниципальный совет должен быть подписан не менее, чем двадцатью избирателями. Избирательная комиссия принимает списки кандидатов только от избирателей, которые уплатили гарантийную сумму. Сумма возмещается, если хотя бы один из кандидатов данного списка оказывается избранным.

9 марта 1997 года выборы проводились во всех 566 местных органах власти – 7 городских, 69 районных и 490 сельских муниципалитетах. Выборами руководили городские, районные и сельские избирательные муниципальные комитеты. Впервые выборы финансировались из бюджетов местных органов управления. Активность избирателей



была довольно низкой, что было особенно характерно для особенно крупных городов. В местных выборах принимали участие 737656 избирателей, или 56,8% лиц, имеющих право на участие в голосовании, меньше, чем в 1994 году (58,5%). Было подано 1454 списков кандидатов в депутаты, которыми выдвигалось 11 942 претендентов на 4445 должностей. Таким образом, в среднем в ходе одной местной избирательной кампании было подано 2,6 списка, а право на одну должность депутата оспаривали 2,7 кандидатов.

В таблице 3.2 показана разбивка списков и кандидатов по политическим партиям, коалициям и ассоциациям избирателей. Ассоциации избирателей представили абсолютное большинство от общего количества списков – 85%; партии подали 14% списков, от коалиций поступил один процент. Списки ассоциации избирателей были наиболее удачливыми – 95% списков, представленных ассоциациями избирателей, получили право представлять интересы своих избирателей в местных советах. 43% кандидатов от ассоциаций избирателей и только 19% кандидатов от партий были избраны депутатами. В общем и целом, 88% всех избранных депутатов были выдвинуты ассоциациями избирателей, и 12% – партиями и их коалициями.

Таблица 3.2

**Списки кандидатов и избранных депутатов по партиям, коалициям и ассоциациям избирателей в Латвии, 1997 год**

Кандидаты	Выдвинувшая организация			Списки кандидатов		
	Всего	Количество выигранных представительств	Процент выигранных представительств	Всего	Количество избранных кандидатов	Процент избранных кандидатов
Партии	202	171	85	2 442	467	19
%	14	13	—	20	11	—
Коалиции партий	19	19	100	315	48	15
%	1	1	—	3	1	—
Ассоциации избирателей	1 233	1 170	95	9 185	3 930	43
%	85	86	—	77	88	—
Всего	1 454	1 360	—	11 942	4 445	
%	100	100	—	100	100	—
<b>В среднем</b>	—	—	94	—	—	37

Крупные национальные партии принимали участие в выборах, но в основном они не принимают активного участия в выработке местной политики. Наиболее активными и успешными были Латвийский крестьянский союз (48 списков выиграли представительство, и 171 кандидат избран депутатом), демократическая партия «Саймниекс» (41 список, 83 депутата), союз «Отечество и свобода» (16 списков, 43 депутата) а также союз «Путь Латвии» (13 списков, 41 депутат).

Возраст большинства кандидатов (65%) и избранных депутатов (68%) составлял от 31 до 50 лет. Только 10% всех кандидатов и 6% депутатов были младше 30 лет. 7% кандидатов и 6% депутатов были старше 61 года (см. Таблицу 3.3). Самому старшему кандидату было 86 лет; двум самым старшим избранным депутатам было по 78 лет. Восьми самым младшим кандидатам было по 21 год, и четырем самым младшим депутатам было по 22 года.

Таблица 3.3

**Возраст кандидатов и избранных депутатов в Латвии, 1997 год**

Возраст	Кандидаты		Избранные депутаты	
	Всего	%	Всего	%
21–30	1 155	10	282	6
31–40	4 123	34	1 565	35
41–50	3 586	30	1 459	33
51–60	2 267	19	903	20
61–70	714	6	219	5
70+	97	1	17	1
<b>Всего</b>	<b>11 942</b>	<b>100</b>	<b>4 445</b>	<b>100</b>

50% избранных депутатов имеют высшее образование, и 46% имеют общее или среднее специальное образование. Только три процента не имеют высшего или среднего образования (см. Таблицу 3.4).

61% всех избранных депутатов составляют мужчины, 39% – женщины. 94% были выдвинуты в качестве кандидатов от мест постоянного проживания, 5% – с места работы, и 1% – от местонахождения принадлежащей им недвижимости.

Таблица 3.4  
Уровень образования кандидатов и избранных депутатов в Латвии, 1997 год

Образование	Кандидаты		Избранные депутаты	
	Всего	%	Всего	%
Высшее	5 613	47	2 229	50
Неполное высшее	178	2	58	1
Общее среднее	1 879	16	591	13
Неполное среднее	161	1	55	1
Среднее специальное	3 820	32	445	33
Базисное образование	291	2	67	2
<b>Всего</b>	<b>11 942</b>	<b>100</b>	<b>4 445</b>	<b>100</b>

## 2.2 Формы прямого волеизъявления народа

Формы прямой демократии (местный референдум, открытые слушания, и т.д.) не очень распространены в Латвии. Не существует Закона о местном референдуме, но политическая важность общественного мнения, похоже, воспринимается положительно в особенности это касается территориально-административной реформы. В некоторых местных органах власти, например, в Риге, организуются открытые слушания на тему концепции и планов территориального развития.

## 2.3 Разделение полномочий на разных уровнях органа управления

Система управления в Латвии подразделена на две группы: государственная администрация и двухуровневое правительство. Общие принципы разделения полномочий между местными и центральными органами управления являются следующими:

- вспомогательные – лучше всего проблемы решать на уровне, наиболее близком к населению; никакие проблемы нельзя решить, если уровень выше, чем это необходимо;
- децентрализация власти;
- разделение полномочий для выполнения конкретных функций;
- прямая взаимосвязь между уровнем ответственности и финансированием.

Разделение обязанностей между муниципальными и региональными органами управления основывается на том принципе, что если решение вопроса требует объединения финансовых, материальных, информационных или людских ресурсов нескольких органов власти, решение задачи переводится под юрисдикцию окружного органа управления.

В соответствии с положениями Конституции Республики Латвия, принятыми в 1922 году и восстановленным в 1993 году, Латвия имеет демократическую парламентскую систему. Ответственность лежит на главе правительства – главе кабинета министров, в то время, как президент государства в основном выполняет представительские функции. Президент государства назначает главу кабинета министров, который в свою очередь назначает министров – членов кабинета. Сейм утверждает предложенных президентом кандидатов в министры и новое правительство путем вынесения вотума доверия. Кабинет состоит из главы кабинета министров, министров и государственных министров.

Министерство – это центральный институт исполнительной власти, помогающий кабинету выполнять задания, определенные Конституцией и законодательством. В отдельных случаях министерства, а также другие государственные административные институты имеют территориальные отделения, в основном на региональном уровне, которые тесно сотрудничают с районными и муниципальными органами власти.

Основными функциями центрального органа управления являются:

- законодательство и государственная администрация;
- экономическая политика;
- внешняя политика;
- оборона;
- общественный порядок и законность;
- междугородные линии связи и транспорт;
- занятость;
- энергетические ресурсы;
- социальное страхование;
- высшее образование и научные исследования.

Общей целью местных органов власти является удовлетворение социальных, экономических, культурных и образовательных потребностей населения (см. Раздел 3.2.1). Для того, чтобы выполнять свои функции, местные органы власти должны:

- разработать план социального и экономического развития, а также генеральный план развития территории;
- разработать и утвердить бюджет;
- управлять своим движимым и недвижимым имуществом, а также рационально и эффективно использовать его;
- собирать налоги и пошлины;
- рационально и эффективно использовать финансовые ресурсы, имеющиеся в наличии в рамках утвержденного бюджета;
- информировать министров и кабинет министров о вопросах, относящихся к деятельности на данной территории.

Выполняя свои функции, местный орган власти имеет право:

- формировать учреждения и предприятия и принимать участие в предпринимательской деятельности;
- получать и изымать движимое и недвижимое имущество, приватизировать имущество местного органа власти, заключать договоры и принимать участие в других частных коммерческих операциях;
- вводить местные налоги и сборы, устанавливать налоговые ставки и освобождать от уплаты налогов;
- подавать жалобы в суд и в административные учреждения;
- получать соответствующую информацию от государственных учреждений.

Муниципальные советы имеют право утверждать обязательные для выполнения нормативные акты и следить за их выполнением, если не существует закона, определяющего предметы ведения по следующим вопросам:

- строительство;
- уход и защита общественных лесов, вод, природных резервов и культурных памятников;
- торговля в общественных местах;
- общественный порядок;
- поддержка и обновление зданий и площадок вокруг них;
- обеспечение санитарных условий;
- размещение рекламных материалов, постеров, объявлений и другой информации в общественных местах;
- использование общественного транспорта;
- содержание общественных мест, парков и природных резервов;
- скотоводство;
- защита инженерных сооружений;
- другие задания, определенные законодательством и нормативными актами Кабинета министров.

Сельские муниципальные советы также имеют право утверждать обязательные для выполнения нормативные акты об использовании и хранении химикатов и удобрений и следить за их выполнением.

Региональные советы, а также городские советы городов республиканского значения имеют право выпускать обязательные для выполнения нормативные акты и следить за их выполнением, если следующие предметы ведения не определены в законах:

- меры по предупреждению распространения эпидемий;
- меры по предупреждению стихийных бедствий или иных чрезвычайных ситуаций, а также обеспечение общественного спокойствия в таких ситуациях;
- защита природных ресурсов и культурных памятников.

Такие положения являются обязательными для выполнения всеми жителями и юридическими лицами, расположенными на соответственной административной территории.

## 2.4 Внутренний механизм принятия решений органами местного управления

Совет является представительным органом местного органа власти. Различие между структурами муниципального и районного советов состоит в следующем: первый состоит из депутатов, избранных напрямую, а последний – из председателей муниципальных советов. Председатель совета избирается простым большинством депутатов этого совета при тайном голосовании.

Совет может рассматривать любой вопрос, относящийся к компетенции местных органов власти, а также имеет исключительные полномочия относительно следующих вопросов:

- утверждение уставов;
- утверждение местного бюджета и поправок к нему, а также отчета о бюджетных расходах;
- утверждение плана и программ социального и экономического развития;
- утверждение плана защиты окружающей среды на административной территории и генерального плана территориального развития;
- рекомендации относительно коррекции, а также коррекция границ административной территории и, соответственно, состава местного органа власти;
- утверждение территориального деления муниципалитета и его административных центров;
- формирование, реорганизация, и ликвидация муниципальных предприятий и организаций, утверждение их внутренних положений и уставов, а также назначение и увольнение их директоров;
- выборы и снятие с должности председателя, вице-председателя совета, членов постоянных комитетов; а также председателя и членов аудиторских комиссий;
- назначение и увольнение исполнительного директора;
- определение размера вознаграждений, выплачиваемых депутатам, а также зарплаты председателя и вице-председателя совета, а также сотрудников местных органов власти;
- определение структуры местного налогообложения в соответствии с законодательством;
- определение стоимости услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, их предприятиями и организациями;
- утверждение административных положений местных органов власти определение размера штрафов за их нарушение;
- принятие решений относительно продажи и покупки недвижимости и процедур

осуществления других операций с имуществом органов местного самоуправления; прием пожертвований, завещаний и кредитов и распоряжение ими; выполнение других экономических операций от имени местного органа власти;

- отмена неправомочных и неуместных распоряжений и решений, принятых председателем совета и руководителями муниципальных предприятий и организаций;
- выборы представителей в местные или государственные союзы, комитеты, правления или рабочие группы;
- определение организации и процедуры проведения выборов;
- выбор судебного консультанта;
- принятие решений по другим вопросам в соответствии с законодательством.

Уставы органов местного самоуправления, сформулированные в соответствии с законом «О местных органах власти», и примерные уставы, утвержденные Кабинетом министров, определяют организацию работы совета во время его заседаний, а также работы постоянных комитетов. Заседания совета должны проводиться не реже одного раза в месяц и быть открытыми для общественности. Решения должны приниматься не менее, чем половиной депутатов. Решения муниципальных советов должны утверждаться простым большинством депутатов, если в законе нет иных требований. Процедуры принятия решений на районном уровне выглядят следующим образом:

- если никто из депутатов не возражает, решение принимается без проведения голосования;
- если имеются возражения кого-то из депутатов, проводится голосование.

Информация о решении, принятом советом должна доводиться до сведения каждого жителя в соответствии с процедурой, установленной уставом городских властей.

Совет избирает членов постоянных комитетов из числа своих депутатов. Эти комитеты готовят вопросы к рассмотрению на заседаниях совета, делают заключения относительно вопросов, относящихся к их компетенции, наблюдают за работой предприятий и организаций местных органов власти, рассматривают проекты бюджетов и т.д. Два постоянных комитета – финансовый и комитет по вопросам образования и культуры – должны обязательно присутствовать в каждом местном органе власти. Другие постоянные комитеты могут создаваться в соответствии с уставами местных органов власти.

Каждая ассоциация избирателей или политическая организация должна быть представлена в каждом комитете пропорционально результатам выборов в совет. Каждый депутат должен быть членом, по крайней мере, одного комитета. Комитет работает во время закрытых заседаний. Члены комитетов избирают председателей своих комитетов, за исключением финансового комитета, который возглавляет председатель совета. Совет может создавать правления, комиссии, рабочие группы, состоящие из депутатов и жителей муниципалитета.

Председатель совета контролирует его работу, руководит процессом рассмотрения вопросов комитетами, представляет местный орган управления на всех уровнях, утверждает решения совета, ставит свою подпись на договорах и других юридических документах от имени местного органа управления. Председатель является штатным работником органа местного управления. За время своей работы в местном органе председатель не имеет права искать другую работу, за исключением научных, педагогических или творческих исследований. На основе рекомендаций председателя совет назначает исполнительного директора, который отвечает за работу органов местного управления, предприятий и организаций. Исполнительный директор не может быть депутатом. Если местный орган власти не назначит исполнительного директора, председатель совета сам выполняет его функции.

Закон «О местных органах власти» устанавливает новые процедуры проведения выборов в аудиторский комитет. До этого совет избирал членов аудиторского комитета из числа своих депутатов. Сейчас муниципальный совет избирает членов аудиторского комитета не из числа своих депутатов, а из числа избирателей муниципалитета; представительство каждой политической организации или ассоциации избирателей пропорционально количеству их делегатов в совете. Районный совет избирает членов аудиторского комитета из числа председателей муниципальных аудиторских комиссий.

Главной задачей аудиторской комиссии является мониторинг расходов совета в рамках утвержденного бюджета и контроль за правомочностью и уместностью действий муниципальных органов, предприятий и организаций.

## 2.5 Участие общественности в принятии решений

Население административных территорий имеет право присутствовать на заседаниях советов местных органов власти. Заседания совета должны проводиться в местах, удобных для жителей, представителей средств массовой информации и представителей муниципальных и районных органов власти. Общественность имеет право свободного доступа к информации о любых решениях, которые принимаются советом или аудиторской комиссией, распоряжениям председателя, а также протоколам открытых заседаний совета.

Председатель совета, его заместители и исполнительный директор должны иметь приемные часы по крайней мере раз в неделю для того, чтобы население могло обращаться к ним с вопросами, жалобами или предложениями. Не только депутаты, но и представители общественности могут быть членами правлений, комиссий или рабочих групп, организованных советом.

Законы Республики Латвия гарантируют резидентам право создавать общественные организации, политические партии и принимать участие в их работе, подавать



официальные жалобы и заявления относительно содержания административных документов государственных учреждений, и т.д. Одним из таких законов является закон «О порядке рассмотрения заявлений, жалоб и предложений в учреждениях государственной власти, а также органах местного самоуправления», принятый Сеймом 27 октября 1994 года.

Население принимает участие в деятельности местных органов управления путем проведения открытых обсуждений за круглым столом, а также других заседаний, социологических опросов, обсуждения информации в газетах и других средствах массовой информации, а также путем участия в группах по интересам, консультационных советах, и т.д.

Уровень участия общественности в процессе принятия решений в какой-то мере зависит от доступа к информации. Органы центральной власти предлагают разработать государственную программу информирования населения относительно территориальных административных реформ и других процессов, в которых принимают участие местные органы власти.

## 2.6 Этнические вопросы, многонациональные органы власти

Латвия – многонациональное государство. По данным на 1 января 1998 года, латыши составляют 55,5% населения – это больше, чем в 1989 году (52,0%), но меньше, чем в 1933 году – 77,0%). Остальное население Латвии состоит из русских (32,4%), белорусов (3,9%), украинцев (2,9%), поляков (2,2%), литовцев (1,3%), евреев (0,4%), эстонцев (0,1%), немцев (0,1%) а также представителей других национальностей (0,9%).

В Риге насчитывается 38,7% латышей, и 47,2% русских; в Даугавпилсе (втором по величине городе Латвии) – 14,3% латышей, и 58,5% русских. В других регионах латыши составляют большинство населения: Вентспилс – 95,3%, Такси – 91,1%, и Кулдигас – 89,4%.

В 1998 году, почти 20% латвийских мужчин и 19% женщин имели супругов другой национальности. Среди жителей страны 72,7% – граждане Латвии, 26,6% – граждане бывшего СССР; граждан Российской Федерации – 0,5%. Много русских и представителей других национальных меньшинств имеют латвийское гражданство. Иностранцы и другие лица, не имеющие латвийского гражданства, подающие заявление на натурализацию, должны быть резидентами Латвии, по крайней мере, в течение 5 лет, начиная с 5 мая 1990 года, должны сдать экзамен на знание латышского языка, основ истории Латвии и латвийской Конституции, а также текста национального гимна.

В соответствии с законом «О местных органах власти», советы могут создавать постоянные комитеты по вопросам иностранцев и лиц, не имеющих латвийского гражданства,

если под это определение подпадает не менее одной четвертой части населения, зарегистрированного в данной административной территории.

В 99 учреждениях дошкольного образования (17% от общего количества) русский является основным языком преподавания, в 114 учреждениях дошкольного образования (19% от общего количества) языками преподавания являются латышский и русский или латышский и польский. В начале 1997–1998 академических годов 32% детей школьного возраста (108 тысяч) учились в школах с русским языком преподавания, и 12% (41,3 тысячи) посещали курсы, где преподавание проводилось на латышском и русском или польском, украинском, литовском или белорусском языках.

## 2.7 Объединения местных органов власти и международные контакты

В соответствии с законодательством, местные органы власти имеют право совместно работать над вопросами, представляющими для них взаимный интерес, и могут создавать публичные организации или становиться членами таких организаций с этой целью.

В соответствии с законом «О местных органах власти» организации местных органов власти, которые охватывают больше половины муниципалитетов и районов имеют право представлять местные органы власти во время переговоров с Кабинетом министров. Одной из таких организаций является Союз местных и региональных органов власти Латвии (СМРОВЛ), созданный в мае 1992 года. В конце 1998 года в число членов СМРОВЛ входили 494 местных органа власти: 399 сельских муниципалитетов, 71 городской муниципалитет и 24 района. Для того, чтобы стать членом СМРОВЛ, совет должен принять официальное решение о предоставлении членства и оплате членских взносов. В соответствии с Уставом СМРОВЛ, его цель состоит в объединении местных органов власти на добровольной основе, поиске путей решения общих проблем, а также разработке политики для органов местного управления в Латвии. СМРОВЛ имеет права юридического лица, основные задачи которого состоят в том, чтобы:

- представлять и защищать интересы местных органов власти в институтах государственного управления;
- устанавливать и представлять общую точку зрения относительно политики местных органов власти;
- способствовать сотрудничеству местных органов власти;
- предоставлять местным органам власти необходимую информацию и услуги;
- организовывать обучение депутатов и сотрудников местных органов власти;
- организовать процесс создания объединенной системы обработки данных для органов местного самоуправления;
- способствовать созданию предприятий для разрешения общих проблем местных органов власти;

- обеспечивать социальную защиту сотрудников местных органов власти;
- способствовать сотрудничеству с местными органами власти и их объединениями в других странах а также с международными организациями.

Первые годы существования показали, что СМРОВЛ является довольно влиятельным институтом, успешно защищающим интересы местных органов власти. Вместе с Центром обучения сотрудников местных органов власти Латвии, Учебным центром для сотрудников органов местного самоуправления и руководителей проектов Латвийского университета, а также другими программами, СМРОВЛ организует курсы, конференции и семинары для депутатов и сотрудников местных органов власти. Кроме того, СМРОВЛ выпускает ежемесячное издание – журнал *Logs* (Окно), а также информационный еженедельник.

СМРОВЛ поддерживает связи с национальными ассоциациями местных органов власти в Дании, Швеции, Эстонии и Литве, а также принимает участие в работе PHARE и других международных проектов и программ. В октябре 1998 года СМРОВЛ была принята в качестве члена Совета европейских муниципалитетов и регионов (CEMR) а также Международного совета местных органов власти (IULA). Кроме того, СМРОВЛ участвует в заседаниях Совета Европы (СЕ) – в качестве члена, и Европейского Союза (ЕС) – в качестве наблюдателя.

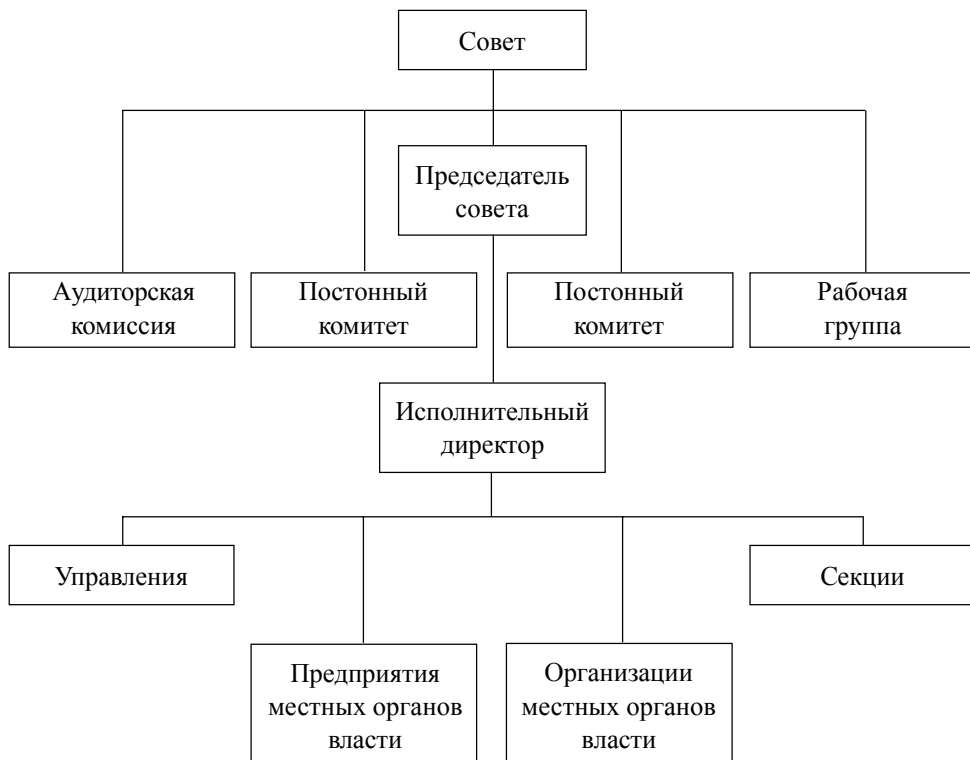
### 3. Местная администрация, муниципальные службы

#### 3.1 Структура и деятельность местных администраций

Закон «О местных органах власти» не содержит норм, ограничивающих процесс формирования административной структуры местных органов власти; наоборот, она определяется уставом каждого местного органа власти. Модель такой структуры показана на рисунке 3.1. Административные офисы в районных центрах и городах разделяются, как правило, на управления и секции, но этих подразделений, как правило, нет в большинстве сельских органов управления, так как количество их сотрудников в большинстве случаев не превышает 5–7 человек. Каждый институт местного управления имеет собственную внутреннюю структуру управления.

В соответствии с законом «О государственных коммунальных службах», принятым 21 апреля 1994 года, административные учреждения местных органов власти входят в перечень общественных и государственных служб. Впрочем, до сегодняшнего дня сотрудники местных органов власти не сдавали квалификационных экзаменов и не принимали участия в программах обучения государственных служащих.

Рисунок 3.1  
**Модель организационной структуры местных органов власти Латвии**



В уставах местных органов власти указывается, существует ли в каждой административной территории должность исполнительного директора, который:

- выполняет нормы положений и других нормативных актов, которые издаются советом;
- контролирует деятельность руководителей учреждений местных органов власти;
- готовит предложения для рассмотрения советом относительно аннулирования противоправных и неправомерных решений учреждений местных органов власти;
- предлагает рекомендации относительно назначения или увольнения руководителей учреждений и предприятий местных органов власти;
- предлагает рекомендации относительно формирования, реорганизации или ликвидации учреждений и предприятий местных органов власти;
- управляет имуществом местных органов власти и финансовыми ресурсами, а также операциями в соответствии с процедурами и графиком, утвержденными советом;

- разрабатывает проекты плана социального и экономического развития, застройки данной территории, а также бюджета местного органа власти и передает их на рассмотрение совета;
- выполняет другие функции в соответствии с положениями уставов местных органов власти и решениями совета.
- в местных органах власти, в которых отсутствует должность исполнительного директора, эти обязанности выполняются председателем совета.

### 3.2 Контроль, аудит и надзор за местными органами власти

Комиссия аудиторов осуществляет внутренний контроль за деятельностью местных органов власти; комиссия избирается советом административной территории на четырехлетний срок. Количество членов комиссии пропорционально количеству избранных в совет депутатов от каждой политической организации или ассоциации избирателей.

Основные задачи аудиторской комиссии состоят в том, чтобы:

- контролировать расходование средств местных органов власти в соответствии с принятым бюджетом;
- гарантировать законность и эффективность финансовой деятельности руководителей и официальных представителей местных органов власти и муниципальных предприятий;
- следить за тем, чтобы управление финансовыми ресурсами, движимым и недвижимым имуществом местного органа власти осуществлялось в соответствии с решениями совета и в интересах населения;
- проводить аудиторские проверки, организованные Государственным управлением аудита.

Аудиторская комиссия должна проводить аудиторскую проверку каждого учреждения местных органов власти не реже одного раза в год.

Государственное управление аудита а также Министерство охраны окружающей среды и развития регионов также осуществляют контроль за деятельностью органов местного самоуправления. В случае нарушения председателем совета норм Конституции, законов, решений Кабинета министров или распоряжений судебных органов, министр, отвечающий за местные органы власти, может отстранить председателя от выполняемых им полномочий.

Отстранение от должности приводит к увольнению, если это решение будет подтверждено в суде или если снятый с должности председатель не обжалует это решение на протяжении двух недель.

Сейм может распустить совет местного органа власти, если этот орган:

- неоднократно нарушает Конституцию Республики Латвия, законы, положения Кабинета министров или распоряжения судебных органов;
- неоднократно принимает решения или осуществляет деятельность, относящуюся к компетенции Сейма, Кабинета министров, министерств, других государственных административных учреждений или судов;
- не избирает председателя, вице-председателя и постоянные комитеты, или не создает аудиторскую комиссию на протяжении двух месяцев после своего первого собрания или после отставки официальных лиц или указанных учреждений;
- не в состоянии собрать рабочий кворум (простое большинство депутатов) на протяжении трех последовательных заседаний.

### 3.3 Предоставление муниципальных услуг

#### 3.3.1 *Функции*

В соответствии с законом «О местных органах власти», местные административные органы власти в Латвии отвечают за:

- административные, социально-экономические и культурные вопросы в соответствии с законом «О местных органах власти», постоянно обязательные для выполнения;
- административные, социально-экономические и культурные вопросы в соответствии с другими законами, обязательные для выполнения на протяжении определенного периода времени;
- функции государственного управления, делегированные местному органу власти в соответствии с процедурами закона «О местных органах власти»;
- функции, делегированные местному органу власти другим местным органом в соответствии с процедурами закона «О местных органах власти»;
- отдельные задачи, делегированные институтами государственного управления в соответствии с процедурами, определенными законом «О местных органах власти»;
- добровольные инициативы.

Эти функции, их законодательная основа, учреждения, отвечающие за контроль над ними и источники финансирования приводятся в Таблице 3.5.

Выполнение функций, которые определены в законе «О местных органах власти» полностью финансируется за счет бюджетных средств соответствующего органа местного самоуправления. Если закон определяет новые обязанности, что приводит к увеличению расходов, в этом же законе должны быть указаны новые источники финансирования для выполнения этих функций. Выполнение дополнительных функций может быть делегировано местным органам самоуправления на протяжении определенного периода

времени, если указываются источники дополнительного финансирования, необходимые для покрытия дополнительных расходов. Местные органы власти организуют выполнение таких функций и отвечают за их гарантированную реализацию. Сейчас самой распространенной функцией, делегируемой органам местного самоуправления, является денационализация имущества и земли.

*Таблица 3.5*  
**Функции местных органов власти в Латвии**

Функции	Законодательная основа	Контролирующий институт	Источник финансирования
1. Обязательные			
Постоянные	Закон «О местных органах власти»;	Местный орган власти	Бюджет местных органов власти
Временные	Другие законы	Местный орган власти должен быть указан в законе	Источник дополнительного финансирования местного органа власти
Государственная администрация	Законы и ли положения Кабинета министров	Государственная администрация	Бюджет государственного административного учреждения
Индивидуальное	Решения Кабинета министров	Местный орган власти	Бюджет Кабинета министров или местных органов власти
2. Делегированное другими местными органами власти	Контракт между местными органами власти	Местный орган власти, делегировавший функцию	В контракте необходимо указать источник финансирования
3. Добровольные инициативы	Решение местных правительственных советов	Местные органы власти	Бюджет местных органов власти

Если это указано в Законе или нормативных актах Кабинета министров, местные органы власти могут получать полномочия, необходимые для выполнения обязанностей государственных административных институтов. В таких случаях финансовые ресурсы одновременно должны быть переведены из бюджета государственного административного учреждения в распоряжение органа местного самоуправления для того, чтобы

покрыть расходы, связанные с перепоручением. Орган местного самоуправления организует выполнение таких делегированных функций, а государственное административное учреждение отвечает за то, чтобы эти функции выполнялись.

На основании письменного контракта местные органы власти могут привлекать друг друга к выполнению функций, относящихся к их непосредственной компетенции. Источники финансирования этих функций должны быть указаны в заключенном контракте. В этом случае местный орган власти, которому делегированы эти функции, отвечает за их выполнение и контроль. Функции, составляющие исключительную компетенцию совета, а также функции, делегированные определенному местному органу власти государственным административным учреждением, не могут повторно делегироваться другому местному органу власти.

Кабинет министров или отдельные министерства могут делегировать конкретные задачи органам местного самоуправления. Поручая эти задания, Кабинет министров или соответствующее министерство должны произвести перевод соответствующих финансовых средств органу местного самоуправления; орган местного управления может также добровольно поддерживать выполнение этой задачи, используя для этого собственные ресурсы.

Государственные административные учреждения не имеют права делегировать функции и задачи местным органам власти, не получив гарантий относительно финансирования. На практике, впрочем, требования соотносимого финансового обеспечения, которое позволит поддерживать выполнение местными органами власти своих функций часто не соблюдаются.

В соответствии с законом «О местных органах власти», главные функции муниципалитетов состоят в том, чтобы:

- организовать предоставление муниципальных услуг населению (водоснабжение и канализационная сеть; отопление; сбор и вывоз мусора; сбор, вывоз и очистка канализационных отходов);
- поддержка административной территории в надлежащем состоянии (строительство, реконструкция, поддержка состояния улиц, дорог, площадей; освещение улиц, площадей и других общественных мест; сбор и вывоз промышленных отходов; создание кладбищ и уход за ними);
- регулирование использования общественных лесов и вод;
- поддержка образовательных и культурных программ (регистрация детей школьного возраста и администрирование образовательных институтов; создание и поддержка учреждений для поддержания внешкольного досуга; защита права на получение начального и среднего образования; предоставление ресурсов и поддержка состояния музеев и памятников культуры; создание и поддержка функционирования публичных библиотек);
- программы здравоохранения для населения;



- гарантия социальной защиты для малообеспеченных семей и социально незащищенных лиц (многодетных семей, сирот, брошенных детей, политических заключенных, инвалидов, пенсионеров, безработных, и т. д.);
- контроль за процессами усыновления и вопросами опекунов;
- создание и поддержка жилищного фонда а также помощь населению по вопросам жилья;
- пропаганда предпринимательства на административной территории (ограничение монополий и способствование конкуренции, выдача разрешений и лицензий предпринимателям, и т.д);
- предотвращение безработицы, в том числе временное выполнение общественных работ безработными;
- поддержка общественного порядка;
- руководство строительством в соответствии с генеральным планом развития данной территории;
- сбор и предоставление информации органам статистики;
- осуществление регистрации браков;
- организация гражданской обороны.

Последняя задача является также обязательной для выполнения районными органами власти.

Районные органы выполняют и другие функции в соответствии с законом «О местных органах управления»:

- управление службами общественного транспорта;
- представление регионального органа власти в региональном фонде страхования здоровья;
- организация дальнейшего образования для сотрудников педагогических учреждений, а также поддержка разработок в этой области.

Кроме функций, указанных в Законе, муниципальные и региональные органы власти выполняют местные административные, социально-экономические и культурные функции на протяжении определенного периода времени, указанного в Законе (см. Приложение 3.4).

### *3.3.2 Различные формы муниципальных служб*

Местные органы власти имеют право выбирать институты и предприятия, сотрудничать с государственными и частными компаниями, заключать договора с частным сектором с целью управления проектами, сотрудничать с другими местными органами власти и приватизировать имущество местных органов власти с целью предоставления муниципальных услуг.

В период с 1992 года до 1 июля 1998 года местные органы власти приватизировали 1 137 объектов розничной торговли, общественного питания и потребительских услуг (см. Таблицу 3.6), продажная стоимость которых составила 14 259 лат или 24 584 доллара США. 82% объектов национальной собственности (932 единицы) приватизированы юридическими лицами, 18% (205 единиц) – физическими лицами. Значительная часть собственности продана с 1992 по 1994 год, во время первой волны приватизации. Сейчас приватизация объектов розничной торговли, общественного питания и потребительских услуг почти завершена.

Таблица 3.6

**Приватизация объектов розничной торговли, общественного питания  
и потребительских услуг в Латвии**

Год	Приватизированные единицы			
	Всего	Единицы розничной торговли	Единицы общественного питания	Единицы потребительских услуг
1992	302	157	29	116
1993	423	189	42	192
1994	231	125	31	75
1995	68	29	8	31
1996	45	24	8	13
1997	45	19	6	20
1998 (первая половина)	23	16	3	4
<b>Всего</b>	<b>1 137</b>	<b>559</b>	<b>127</b>	<b>451</b>

Источник: Процесс приватизации в Латвии. *Статистический бюллетень* (Центральное бюро статистики в Латвии, Латвийское приватизационное агентство) 2:8 (1998).

В результате приватизации доля государственной собственности в коммунальной сфере существенно сократилась и в настоящее время она значительно меньше доли частного сектора. Исключение составляют объекты дошкольного обучения (см. Таблицу 3.7). Но приватизация объектов жилья сейчас ограничивается только 121000 квартирами, что составляет 29 % от общего количества; 40 000 из них находятся в республиканских городах. Ваучерная приватизация разрешалась только до 1999 года.

*Таблица 3.7*  
**Продажа некоторых рыночных услуг в зависимости от формы собственности  
 в Латвии в 1997 году, в %**

	Всего Оборот	Государственный сектор			Частный сектор
		Всего	Госу- дарство	Муници- палитет	
Ремонт личных вещей и хозяйственных товаров	100	2	0	1	98
Прачечные, химчистки, парикмахеры, другие объекты обслуживания населения	100	8	2	6	92
Дошкольные учреждения	100	95	1	94	5
Другие частные образовательные услуги	100	60	50	8	40
Медицинские службы	100	56	19	30	44
Культура, отдых, спорт	100	7	5	0	93
Рекламные службы	100	9	8	0	91
Юридические, бухгалтерские, копировальные и другие коммерческие услуги	100	33	26	3	67

Источник: Процесс приватизации в Латвии. *Статистический бюллетень* (Центральное бюро статистики в Латвии, Латвийское приватизационное агентство) 2:8 (1998).

### *3.3.3 Сотрудничество местных органов власти*

Местные органы власти могут сотрудничать с целью выполнения функций, которые им поручены и в которых они заинтересованы. Такое сотрудничество возможно в случае, если заключение договоров подряда не противоречит положениям местных уставов и не превышает размера бюджета местного органа самоуправления.

14 октября 1998 года была предложена очень важная поправка, позволяющая местным органам власти, имеющим общие интересы и взаимное согласие, создавать совместные учреждения для выполнения ими общих задач. Все местные органы власти, принимающие

в этом участие, должны были согласовывать и одобрять одинаковые уставы, в соответствии с которыми разрешалась деятельность совместных учреждений. Основные сферы сотрудничества местных органов власти в Латвии следующие:

- образование;
- культура;
- здравоохранение и социальное обеспечение;
- водоснабжение;
- сбор и вывоз мусора;
- ремонт и поддержание состояния дорог;
- транспортное обслуживание студентов;
- общественный порядок;
- организация совместных советов по вопросам строительства и сельских муниципальных судов,
- общие планы территориального развития;
- объединенные информационные системы.

Примером такого сотрудничества может служить создание в Латвии Центра обучения для сотрудников местных органов самоуправления. Активное сотрудничество местных органов власти помогает также определить случаи, в которых сотрудничество было достаточным, а также случаи, когда польза от объединения муниципалитетов была более ощутимой.

## 4. Местное финансирование, экономическое развитие

### 4.1 Экономическая база местных органов власти

Экономическая база местных органов власти состоит из имущества и владений, принадлежащих местному органу власти, а также финансовых ресурсов, состоящих из:

- налоговых отчислений юридических и физических лиц в бюджет местных органов самоуправления;
- субсидии из госбюджета общего и конкретного (целевого) характера;
- займы;
- местные пошлины и другие платежи;
- штрафы;
- доходы от управления имуществом местных органов власти, а также предпринимательской деятельности местных органов власти и муниципальных предприятий;
- добровольные взносы юридических и физических лиц;
- другие доходы.

Имущество местных органов власти отделено от имущества государства и других видов имущества. Местные органы власти управляют, используют и распоряжаются своим имуществом в соответствии с нормами законодательства. Имущество необходимо использовать для того, чтобы удовлетворить потребности населения данной административной территории посредством общественной эксплуатации (дорог, улиц, площадей, парков), или с помощью создания учреждений или предприятий для того, чтобы население могло воспользоваться своим правом на получение необходимых услуг.

Предприятия местных органов власти предоставляют услуги населению на основе принципов деятельности неприбыльных организаций. Местные органы власти могут использовать часть своего имущества для коммерческих операций с целью получения дохода, достаточного для удовлетворения потребностей населения, или приватизировать или изымать это имущество в соответствии с законодательными нормами. Муниципалитеты имеют преимущественные права на приобретение, если недвижимость изымается на административной территории органа местного самоуправления в целях предоставления услуг населению.

Данные по расходам местных органов власти относительно валового внутреннего продукта (ВВП) и общегосударственных расходов показаны в таблице 3.8.

*Таблица 3.8*  
**Доля расходов местных органов власти по сравнению с ВВП  
и общегосударственными расходами в Латвии**

Год	Отношение расходов местных органов управления <sup>a</sup> к ВВП	Отношение расходов местных органов управления <sup>a</sup> к общегосударственным расходам
1994	10,3	26,0
1995	10,8	26,2
1996	11,7	26,2
1997	9,4	24,2
1998	9,4	25,2

a. Сюда входит основной и специальный бюджет местных органов власти

Основной бюджет местного органа власти покрывает предусмотренные годовые расходы, и состоит из всех поступлений за исключением тех, которые используются для особых целей, – подарков, дарений, которые направляются в специальный бюджет, на поддержку проектов, относящиеся непосредственно к этим поступлениям.

Как показано в таблице 3.8, процентное соотношение расходов местных органов власти к ВВП в 1998 году было таким же, как и в 1997 году, но снизилось по сравнению с 1996

годом. Соотношение доли расходов местного органа власти к общим государственным расходам возросло на один процент по сравнению с 1997 годом, однако уменьшилось по сравнению с 1996 годом. Ожидается, что соотношение расходов местных органов управления к ВВП составит в 1999 году около 10%, а к общим правительственным расходам – около 23%.

Разделение полномочий между государственными и местными органами власти основывается на принципах децентрализации. Но сейчас государство передает новые функции, такие, как обеспечение центрального отопления, социальное обслуживание, и т.д. местным органам самоуправления без предоставления соответствующих грантов. Вместо увеличения доли финансирования деятельности органов местного самоуправления из общего госбюджета, наблюдается обратная тенденция.

## 4.2 Структура доходов и расходов в бюджетах местных органов власти

Доходно-расходная структура бюджетов местных органов власти в 1998 году показана в таблицах 3.9 и 3.10. Больше половины всех доходов органов местного самоуправления состоит из доходов от налогов, за исключением районных органов власти; 91,1 % их общих доходов составляют субсидии. Однако, в общем, для всех типов органов местного самоуправления доля субсидий составляет около одной третьей части от общей прибыли. Главным источником налоговых поступлений в местные органы власти является подоходный налог с граждан, составляющий 41,2%. Следующим крупнейшим источником поступлений являются налоги на имущество (7,2 %) а также на недвижимость и землю (4,8 %).

*Таблица 3.9*  
**Структура доходов по типам местных органов власти  
в Латвии в 1998 г. [%]**

Тип дохода	Города республиканского значения	Городские и сельские муниципалитеты	Районные органы власти	Всего
Доход от налогов	70,6	45,8	0,0	54,1
Другие доходы	9,6	14,7	8,4	11,6
Общие субсидии	1,6	11,8	40,6	9,3
Специальные субсидии	18,0	24,0	50,5	23,4
Общие счета	0,2	3,7	0,5	1,6
<b>Всего</b>	100,0	100,0	100,0	100,0

Таблица 3.10

## Структура расходов по типам местных органов власти в Латвии в 1998 г. [%]

Тип расходов	Города республиканского значения	Городские и сельские муниципалитеты	Районные органы власти	Всего
Финансирование развития экономики	27,2	19,9	2,8	21,9
Социальное страхование	8,9	6,3	16,3	8,5
Здравоохранение	2,5	1,6	1,2	2,0
Образование	43,6	50,5	56,7	47,7
Культура	4,3	6,5	7,4	5,5
Администрирование	9,5	12,5	14,7	11,3
Другие расходы	4,0	2,7	0,9	3,1
<b>Всего</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Формально, в Латвии собираются только государственные налоги. В 1995–1996 годах существовали три типа налогообложения – подоходный налог с граждан, налоги на имущество и землю, полностью поступавшие в бюджеты местных органов самоуправления. Впрочем, начиная с 1997 года, только земельный и имущественный налоги полностью поступают в бюджет местных органов власти; часть подоходного налога сейчас остается в государственном бюджете. Вместо существующей системы разделения налогов на землю и недвижимость предлагалось ввести общий налог на имущество. Крупнейшей статьёй расходов местных органов управления является образование (47,7%). Начиная с 1997 года, здравоохранение финансируется в основном из государственного бюджета. Административные расходы местных органов самоуправления составляют 11,3%, при этом расходы муниципалитетов (12,5%) превышают расходы городов республиканского значения (9,5%).

### 4.3 Организационная структура местных бюджетов

В соответствии с законом «О бюджете и управлении финансами», принятом 24 марта 1994 года, местные органы власти имеют право независимо составлять и принимать свои бюджеты, а также повышать размер бюджетных поступлений с целью обеспечения постоянной и надежной финансовой базы. Кроме того, закон «О бюджетах местных органов власти», принятый 29 марта 1995 года, дает органам местного самоуправления право освобождать от выплаты налога в случае взносов в местные бюджеты, а также

назначать местные сборы, устанавливая ставки сборов в соответствии с законом «О налогах и штрафах». Местные органы власти имеют право взимать сборы за:

- услуги, предоставляемые местными органами власти;
- развлечения в общественных местах;
- туризм;
- торговлю в общественных местах;
- содержание отдельных видов животных;
- перевозки с пересечением определенных зон;
- рекламу в общественных местах;
- владение лодками, моторными лодками и яхтами;
- использование символики местного органа власти.

Кроме того, местные органы власти имеют право на часть доходов от некоторых государственных налогов – подоходного налога, налога на природные ресурсы, а также акцизный сбор. Ставка подоходного налога составляет 25%. Начиная с 1997 года, она разделена: 71,6% поступают в бюджет местных органов власти, а 28,4% – в государственный бюджет здравоохранения. Налог за использование природных ресурсов взимается за загрязнение окружающей среды в границах определенной территории, загрязнение с превышением допустимого минимума, а также излишнее использование природных ресурсов. 40% доходов от этих налогов поступают в госбюджет, а 60% получают местные органы власти в целях защиты окружающей среды. Часть акцизных сборов за использование дизельного топлива поступает в бюджеты местных органов самоуправления и направляется на поддержку состояния автомагистралей.

Местные органы власти получают специальные государственные субсидии на инвестиции в территориальное планирование. Общие государственные субсидии могут использоваться по усмотрению местных органов власти. Кроме государственных, местные органы власти получают общие субсидии от более преуспевающих регионов через механизм фонда финансового «выравнивания» местных органов власти.

Вкратце, критерием распределения общих грантов среди органов местного управления является разница между уровнем расходов и уровнем прибыли на душу населения, с учетом возрастной структуры населения. Система финансового «выравнивания» была предложена в 1995 году и основана на рекомендациях Совета Европы и опыте Дании. Целью такой системы «выравнивания» является предоставление финансирования, которое дает равные возможности для удовлетворения потребностей всего населения. Кроме того, местные органы власти имеют право получать краткосрочные и долгосрочные кредиты, предоставляя обеспечение займа в соответствии с законами «О бюджете и финансовом управлении» и «О бюджетах местных органов власти». В соответствии с последним законом, местные органы власти могут получать кредиты в размере и в соответствии с процедурами, которые устанавливаются Кабинетом министров, которые могут использоваться только для указанной цели. Местным органам власти запрещается



предоставлять обеспечение займов в виде объектов собственности, которые необходимы им для выполнения своих функций. Краткосрочные кредиты можно получить для погашения краткосрочного дефицита. Займы, получаемые из госбюджета нужно погашать в конце финансового года. Долгосрочные кредиты можно получить с целью финансирования программ экономического и социального развития. Такие кредиты нельзя использовать для финансирования повторных расходов местных органов власти. Практически одна треть общего количества займов, полученных местными органами власти в 1998 году через казначейство, была вложена в реконструкцию и ремонт отопительных систем.

С 1995 года центральное правительство постепенно снижает возможность доступа местных органов власти к рынкам частного капитала. Сейчас местные власти получают займы в основном через казначейство, а также через инвестиционный фонд охраны окружающей среды и местный фонд государственных кредитов, а также, в отдельных случаях – с разрешения министра финансов – от коммерческих банков. Эти ограничения противоречат требованиям Европейской Хартии местных органов самоуправления относительно свободного доступа к национальным рынкам капитала. В большинстве случаев, местные органы власти не способны осуществлять много широкомасштабных проектов из-за того, что часть бюджета, отведенная на инвестиции, составляет незначительную часть общих финансовых ресурсов.

#### 4.4 Местное экономическое развитие

Одной из важнейших функций местного органа власти является содействие экономическому развитию. Сейчас разрабатываются следующие местные инициативы экономического развития:

- приватизация собственности и предприятий местных органов управления;
- организация общественных и частных предприятий;
- предпосылки к созданию новых рабочих мест;
- помощь в приобретении земли предпринимателями;
- налоговые льготы и освобождение от уплаты налогов;
- создание организаций, пропагандирующих экономическое развитие (например, центры поддержки мелких и средних предприятий);
- развитие технической и социальной инфраструктуры;
- оптимизация экономического климата;
- совместная работа над программами экономического развития территорий;
- пропаганда международной торговли и инвестиций.

Местный орган власти отвечает за концептуализацию долгосрочного плана экономического и социального развития, который в дальнейшем используется как основа для дальнейшей разработки плана пространственного развития территории. Такая политика тесно связана с государственным национальным планированием и региональной

политикой ЕС, поскольку Латвия надеется вскоре стать членом ЕС. Вопросы регионального экономического развития имеют особенное значение из-за чудовищных несоответствий между регионами. Положительные сдвиги в концептуализации и внедрении региональной политики были отмечены, начиная с 1996 года, когда была разработана концепция «Облегчении задачи регионального экономического развития». Следующие законодательные акты (законы «О регионах, нуждающихся в особой поддержке» и «О планировании территориального развития») и другие положения были разработаны в 1997–1998 годах, после чего восьмидесяти четырем регионам и муниципалитетам был предоставлен статус нуждающихся в особой поддержке. Был сформирован региональный фонд, основной целью которого было содействие развитию предпринимательской деятельности в этих областях с помощью финансовых инвестиций, выплаты процентов и предоставления гарантий под займы и кредиты с целью поддержки предприятий.

## 5. Следующие этапы переходного процесса

Необходима дальнейшая реформа с целью укрепления местных органов власти и гарантии предоставления широкого ассортимента качественных услуг населению.

Будущие инициативы предусматривают:

- осуществление демократической территориально-административной реформы;
- поддержка идеи сотрудничества местных органов власти;
- развитие системы местного бюджета;
- усовершенствование территориальных статистических систем;
- усовершенствование методов социального и экономического планирования;
- создание и внедрение региональной экономической политики по использованию предварительно структурированных и структурированных фондов ЕС;
- внедрение принципов стратегического менеджмента, высококачественного менеджмента и бизнес-администрирования;
- более активное участие населения в принятии решений;
- восстановление процедуры прямых выборов в советы регионов;
- внесение в Конституцию поправок в виде новых принципов местного самоуправления;
- создание Кодекса чести для депутатов и сотрудников местных органов власти.

Некоторые из этих задач подробно излагаются в «Декларации запланированных действий» Кабинета министров, разработанной в ноябре 1998 года. Ниже приводятся основные вопросы, относящиеся к дальнейшему развитию местных органов власти.

1. Кабинет министров будет продолжать курс на выполнение тех положений статей Европейской Хартии местных органов самоуправления, которые Латвия до сегодняшнего дня не могла выполнить.

2. До 30 декабря 2000 года будут разработаны новые концепции:
  - о предоставлении местным органам власти свободного доступа к рынкам кредитования;
  - о роли местных органов самоуправления в инвестиционных процессах;
  - о стабилизации и контроле за финансированием местных органов управления.
3. Будет определена постоянная и стабильная база налогообложения.
4. Усилятся финансовая независимость и ответственность местных органов власти.
5. Доля местных органов власти в общегосударственном бюджете возрастет.
6. До 31 декабря 1999 года будет разработана концепция развития контроля за деятельностью местных органов власти и систем аудита.
7. В сфере территориальной административной реформы Кабинет министров будет способствовать слиянию и сотрудничеству местных органов управления, и до 31 декабря 1999 года будут разработаны следующие документы:
  - концепция государственной поддержки реформ в целевых областях;
  - предложение относительно программы государственной поддержки привлечения населения к осуществлению территориальной административной реформы и других процессов, связанных с местными органами власти.

21 октября 1998 года Сеймом был принят закон «Об административно-территориальной реформе». Целью реформы является создание административных территорий, управляемых муниципальными и региональными органами власти, которые бы способствовали экономическому развитию с целью предоставления качественных услуг населению этих территорий. Предполагается, что этот план будет реализован до 30 ноября 2004 года и будет состоять из двух этапов: первый (оканчивается 31 декабря 2003 года) будет проводиться в рамках инициативы местного органа власти и второй (начинается 1 января 2004 года) пройдет под контролем со стороны Министерства защиты окружающей среды и развития регионов. Предполагается, что во время подготовки к проведению этих реформ будут осуществлены следующие шаги:

- анализ административной территориальной реформы;
- разработка проектов сотрудничества местных органов власти;
- реализация проектов сотрудничества местных органов власти.

Будет осуществлен анализ административных территорий в соответствии с методологией, одобренной Советом административно–территориальных реформ, которая будет включать следующее:

- отчетность о социально-экономической ситуации в административных территориях;
- оценка отношения населения к административно-территориальным реформам;

- формулирование критерия новой территориальной формации;
- формулирование целей для проектов сотрудничества между местными органами власти.

Разработка проектов сотрудничества местных органов власти в соответствии с методологией, одобренной Советом административно-территориальных реформ, будет включать следующее:

- оценка эффективности действий местных органов управления и подготовка предложений относительно реформы местных органов власти;
- разработка предложений относительно готовящейся реформы территорий;
- разработка структурных проектов и договоров о сотрудничестве для новых местных органов власти;
- организация публичных обсуждений проектов сотрудничества.

После проведения такой оценки будет предложена следующая схема административных территорий:

- регионы (районы, *aprimni*);
- зоны (*novadi*);
- сельские муниципалитеты (*pagasti*);
- города (в том числе города республиканского значения);
- столица.

«Зона» – новая территориально-административная единица, состоящая из сельских муниципалитетов или городских муниципалитетов, или их комбинации, которая подчиняется единому местному органу власти. Местным органам власти, осуществляющим реформу в соответствии с законом, будут предоставлены исключительные субсидии из государственного бюджета, размер которых составит от одного до пяти процентов от общей суммы годовых бюджетов объединенных местных органов власти.

Возможность осуществления территориальной административной реформы муниципалитетов характеризуют следующие критерии:

- долгосрочное развитие территории;
- финансовые предпосылки к получению прибыли;
- инфраструктура функционирования местных органов власти;
- количество населения;
- экономические, географические и исторические предпосылки объединения местных органов власти;
- доступ к услугам местных органов власти;
- другие условия районного совета.

Страна будет поделена на регионы осуществляющие:

- функции районных органов власти;

- региональные функции центрального административного органа;
- региональное планирование и развитие;
- сотрудничество с региональными органами власти и государственными административными учреждениями.

Кабинет министров разработает проекты о территориальном делении государства на регионы, о региональном государственном администрировании и о функциях региональных органов власти, и передаст проекты для обсуждения местными органами власти до 31 декабря 2000 года. Принцип децентрализации будет соблюден при определении разделения обязанностей между государственными административными институтами, региональными и муниципальными органами власти.

С целью координации осуществления этой реформы, Кабинет министров создал Совет по вопросам административно – территориальной реформы. Совет состоит из равного количества представителей Союза местных и региональных органов власти Латвии и государственных административных институтов. Совет по вопросам административно – территориальной реформы будет:

- проводить оценку административных территорий, проектов сотрудничества и проектов нормативных актов, относящихся к территориальной административной реформе;
- утверждать методологию проведения анализа и планы проектов сотрудничества;
- готовить предложения, основываясь на анализе административных территорий и проектов сотрудничества.

С целью поддержки территориальной административной реформы, каждый региональный совет должен:

- осуществлять необходимую деятельность для проведения вышеупомянутого анализа;
- вносить предложения относительно результатов этого анализа;
- предоставлять местным органам управления, государственным институтам и населению информацию о проведении анализа.

Первые попытки объединения мелких и средних муниципалитетов в 1992 и 1993 годах не имели успеха, так как они готовились «сверху», без участия местных органов власти, и подразумевали обязательность сотрудничества. Новый закон и инициативы реформы основывались на серьезном анализе экономических, социальных и политических подоплек реформирования и добровольном объединении местных органов управления. Исследования, проведенные в отдельных регионах Латвии, показывают, что главы местных органов власти, депутаты и сотрудники, а также жители в большинстве своем против принудительного объединения муниципалитетов центральным органом власти. Административно – территориальная реформа, поддержанная финансовой реформой и политикой регионального развития, не может быть успешной без активного участия местных органов власти и населения.

В Латвии превалировало стремление к финансовой централизации. Чтобы оптимизировать финансовую ситуацию местных органов власти, в будущем необходимо:

- гарантировать свободный доступ к национальному рынку капитала;
- разработать нормативный акт, регулирующий сотрудничество между местными органами власти и государством, а также методы достижения оптимального соотношения отчислений между государственным бюджетом и бюджетом местных органов власти;
- законодательно закрепить налоги местных органов власти, а также налоги на недвижимость и подоходный налог, как местные налоги;
- передать функцию управления местными налогами местным органам власти;
- снизить количество освобождений от налогов;
- гарантировать стабильность систем налогообложения и управления бюджетом;
- оптимизировать систему «выравнивания» финансирования местных органов власти.

## Последние публикации о местных органах власти в Латвии

“Administrative Districts and Major Cities of Latvia.” *Statistical Yearbook*. Riga: Central Statistical Bureau of Latvia, Latvian Statistical Institute, 1998.

“Administrative Districts and Major Cities of Latvia.” *Statistical Yearbook*. Riga: Central Statistical Bureau of Latvia, Latvian Statistical Institute, 1997.

*Demographic Yearbook of Latvia*. Riga: Central Statistical Bureau of Latvia, 1998.

“Privatization Process in Latvia.” *Statistical Bulletin* (Central Statistical Bureau of Latvia, Latvian Privatization Agency) 2:8 (1998).

Pukis, Maris. “Self-governments in Latvia since 1989.” Paper presented at the fourth session of CLRAE, Strasbourg, 3–5 June 1997.

*The Results of Local Government Elections on 9 March 1997*. Riga, 1997.

“State and Local Government as Promoters of the Economy: Collection of Articles.” *Humanities and Social Sciences* (University of Latvia) 2:15 (1997).

*Statistical Yearbook of Latvia*. Riga: Central Statistical Bureau of Latvia, 1998.

*Statistical Yearbook of Latvia*. Riga: Central Statistical Bureau of Latvia, 1997.

Streips, Karlis L. “Basic Information on Local Governments in Latvia.” In *Local Governments in the CEE and CIS*. Budapest: Institute for Local Government and Public Service, 1994.

*Towns and Civil Parishes in the Administrative Districts of Latvia*. Two volumes. Riga: Central Statistical Bureau of Latvia, Latvian Statistical Institute, 1998.

Vanags, Edvins. "Local Self-government in Latvia." *Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots*. Brookfield, Vt.: Edward Elgar Publishing Company, 1995.

———. "Local Government Reforms in Latvia and Other Baltic States." *Public Finance and Comparative Public Administration Curricula Development and Teaching Methodology*. Stara Lesna: NISPAcee, 1995.

Vanags, Edvins and Howard R. Balanoff. "After the Fall of the Soviet Union: The Changing Status of Local Governments in the Republic of Latvia." Paper presented at the Fifty-fifth Annual ASPA Conference, Kansas City, Missouri, 23–27 July 1994.

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

Постоянный комитет Сейма по вопросам государственной администрации  
и местных органов управления

*Адрес:* Jekaba Str. 16, LV–1811, Riga, Latvia  
*Телефон:* (371-7) 08-72-57  
*Факс:* (371-7) 08-71-00

Административное управление по вопросам местных органов власти,  
Министерство защиты окружающей среды и регионального развития

*Адрес:* Elizabetes Str. 2, LV–1340, Riga, Latvia  
*Телефон:* (371-7) 33-80-60  
*Факс:* (371-7) 33-80-63  
*E-mail:* plp@plp.lv

Союз местных и региональных органов власти Латвии

*Адрес:* Maza Pils Str. 1, LV–1050, Riga, Latvia  
*Телефон:* (371-7) 22-04-39  
*Факс:* (371-7) 21-22-41  
*E-mail:* lps@mail.lzc.lv

Бюро реформы государственного управления

*Адрес:* Raina bulv. 4, LV–1050, Riga, Latvia  
*Телефон:* (371-7) 22-31-09  
*Факс:* (371-7) 22-31-48  
*E-mail:* lpar@com.latnet.lv

Центр государственного управления, Университет Латвии

*Адрес:* Aspazijas bulv. 5, LV-1050, Riga, Latvia

*Телефон:* (371-7) 28-68-76

*Факс:* (371-7) 28-68-76

*E-mail:* lsi@latnet.lv

Центр обучения вопросам управления проектами и самоуправления, Университет Латвии

*Адрес:* Aspazijas bulv. 5, LV-1050, Riga, Latvia

*Телефон:* (371-7) 22-64-15

*Факс:* (371-7) 22-33-81

*E-mail:* Zaneta@latnet.lv

Центр обучения сотрудников органов местного самоуправления Латвии

*Адрес:* Bikernieku Str. 4a, LV-1039, Riga, Latvia

*Телефон:* (371-7) 55-22-52

*Факс:* (371-7) 55-22-52

*E-mail:* Rkalnina@lpmc.riga.lv

Латвийская школа государственного управления

*Адрес:* Raina bulv. 4, LV-1050, Riga, Latvia

*Телефон:* (371-7) 22-91-16

*Факс:* (371-7) 82-12-77

*E-mail:* vas@sisenis.com.latnet.lv



## Приложение 3.1

### Основные показатели

Размер территории	64 600 км <sup>2</sup>
Плотность населения	38,1 житель на один квадратный километр
Население (на 1 января 1998 года)	2 458 403
Пенсионеры	651,5 тысяч (26,5% населения)
из которых	511,2 тысяч составляют престарелые пенсионеры (20,8% населения)
Дети менее 18 лет	609,9 тысяч (24,8% населения)
Крупные этнические группы	
Латыши	55,5%
Русские	32,4%
Другие	12,1%

ВВП на душу населения  
(по текущим ценам) 2 242,24 USD

Примечание: Эти данные рассчитаны на основе обменного курса 0,58 долларов США за *лат*, латвийскую денежную единицу. Курс был действителен на декабрь 1998 года.

Данные о ежегодном общем правительственном бюджете [%]

Общие правительственные государственные поступления (1997) составляют	100,0%
из которого	
Основной бюджет центрального органа власти	43,6%
Специальный бюджет центрального органа власти	37,6%
из которого	
Специальный бюджет социального обеспечения	30,1%
Основной бюджет местного органа власти	16,5%
Специальный бюджет местного органа власти	2,3%

Процентная часть долга центрального правительства от ВВП (конец 1997)	12,2%
Уровень безработицы — зарегистрированные безработные как часть экономически активного населения (1997)	7,5%
Уровень инфляции (1997)	8%

## Приложение 3.2

## Население, населенные пункты и административные единицы

Таблица 3А.1

## Количество населенных пунктов по категориям населения

Население	Количество населенных пунктов	Процентное соотношение населенных пунктов	Количество населения	Процентное соотношение населения
0–1 000	73 796	99,8	627 687	25,5
1 000–1 999	64	0,1	89 246	3,6
2 000–4 999	49	0,1	146 248	6,0
5 000–9 999	12	0,0	96 250	3,9
10 000–49 999	18	0,0	350 198	14,3
50 000–99 999	3	0,0	226 247	9,2
100 000–99 999	2	0,0	922 527	37,5
1 000 000+	—	—	—	—
<b>Всего</b>	<b>73 944</b>	<b>100</b>	<b>2 458 403</b>	<b>100</b>

Таблица 3А.2

## Количество муниципалитетов по категориям населения

Население	Количество муниципалитетов	Процентное соотношение муниципалитетов	Количество населения	Процентное соотношение населения
1–1 000	181	32,1	137 844	5,6
1 000–1 999	224	39,8	312 400	12,7
2 000–4 999	111	19,7	321 645	13,1
5 000–9 999	23	4,1	175 011	7,1
10 000–49 999	19	3,4	362 729	14,8
50 000–99 999	3	0,5	226 247	9,2
100 000–999 999	2	0,4	922 527	37,5
1 000 000+	—	—	—	—
<b>Всего</b>	<b>563</b>	<b>100</b>	<b>2 458 403</b>	<b>100</b>

Население районного/городского  
и сельского муниципалитета  
составляет в среднем 4,4 тыс. чел.  
Население сельского муниципалитета  
в среднем составляет 1,7 тысяч человек  
Население округа составляет в среднем 47,0 тысяч человек.

*Таблица 3А.3*  
**Количество единиц местных органов власти (на 1 января 1998)**

Тип муниципалитета	Количество
Сельский	486
Районный	70
Городской	7
Окружной	26
<b>Всего</b>	<b>589</b>

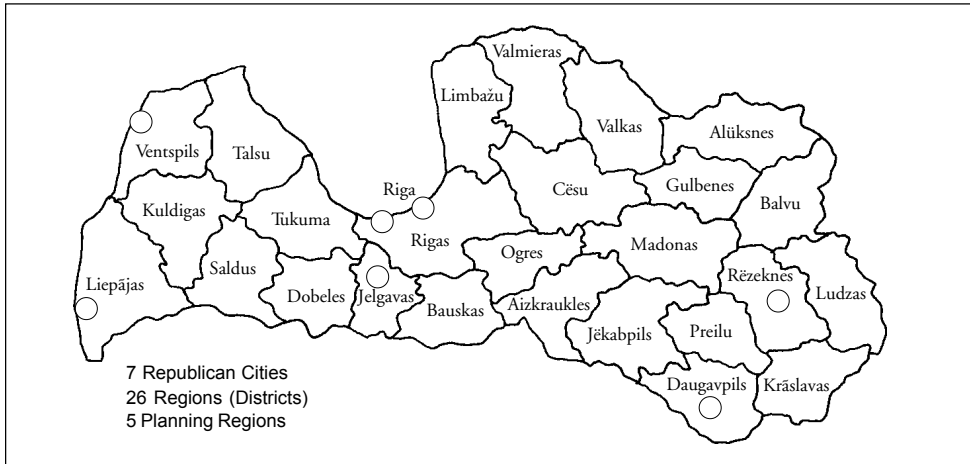
Количество административных работников в учреждениях государственного управления (третий квартал 1998 года):

На государственной службе 7 912  
Занятые местными  
органами управления 8 304

Количество других государственных служащих в государственных учреждениях (третий квартал 1998 года):

На государственной службе 7 193  
Занятые местными органами  
управления 1 078

Рисунок 3А.1  
Административная карта Латвии



## Приложение 3.3

### Основные законы, регулирующие государственное управление и работу местных органов власти

*Государственное управление и работа местных органов власти в Латвии регулируются следующими законами: (приведены в хронологическом порядке по датам принятия; дата дается в кавычках):*

- Закон о выборах в районный/городской Dome, региональный совет и сельский муниципальный совет (13 января 1994)
- Закон о налогах и сборах (2 февраля 1994)
- Закон о бюджете и управлении финансами (24 марта 1994)
- Закон о государственных коммунальных службах (21 апреля 1994)
- Закон о местных органах власти (19 мая 1994)
- Закон о порядке рассмотрения заявлений, жалоб и предложений в государственных и местных правительственных учреждениях (27 October 1994)
- Закон о местных правительственных бюджетах (29 марта 1995)
- Закон о борьбе с коррупцией (10 ноября 1995)
- Закон о регионах, нуждающихся в поддержке (22 мая 1997)
- Закон о «выравнивании» финансирования местных органов управления (5 марта 1998)
- Закон о статусе депутата районного/городского Dome, региональных и сельских муниципальных советов (17 марта 1998)
- Закон о планировании развития территорий (15 октября 1998)
- Закон об административной реформе территорий (21 октября 1998)

## Приложение 3.4

## Полномочия административных звеньев

Таблица 3А.4  
**Функции единиц местных органов власти в Латвии**

Функции	Все муниципалитеты	Окружные органы власти	Центральные или государственные территориальные администрации	Другие органы власти	Комментарии
<b>I. ОБРАЗОВАНИЕ</b>					
1. Дошкольная подготовка	X				и частные
2. Начальная	X				и частные
3. Средняя	X				и частные
4. Техническая	X		X		
5. Другие, в особенности повышение квалификации педагогических работников		X			
<b>II. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ</b>					
1. Детские ясли	X				и частные
2. Детские сады	X				и частные
3. Дома престарелых	X				
4. Услуги, предоставляемые престарелым и инвалидам	X				
5. Специальные виды услуг (бездомным, семьям переживающим кризис, и т.д.)	X				
6. Жилищное строительство	X				
7. Другие, особенно помощь жертвам политических репрессий и безработным		X		X	

Таблица 3А.4  
**Функции единиц местных органов власти в Латвии**

Функции	Все муниципалитеты	Окружные органы власти	Центральные или государственные территориальные администрации	Другие органы власти	Комментарии
<b>III. УСЛУГИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ</b>					
1. Первая помощь	X	X			и частные
2. Охрана здоровья	X	X	X		
3. Больницы	X	X	X		и частные
4. Общественное здравоохранение	X	X	X		
5. Другие, особенно региональный фонд страхования		X			
<b>IV. КУЛЬТУРА, ДОСУГ, СПОРТ</b>					
1. Театры	X		X		и частные
2. Музеи	X	X	X		и частные
3. Библиотеки	X	X	X		и частные
4. Парки	X		X		
5. Занятия спортом, досуг	X		X		и частные
6. Культурные центры	X	X	X		и частные
<b>V. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ</b>					
1. Водоснабжение	X				и частные
2. Канализация	X				и частные
3. Электроэнергия	X		X		
4. Газ			X		
5. Центральное отопление	X				
6. Другие безработным					



*Таблица 3А.4*  
**Функции единиц местных органов власти в Латвии**

Функции	Все муниципалитеты	Окружные органы власти	Центральные или государственные территориальные администрации	Другие органы власти	Комментарии
<b>VI. ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА, ОБЩЕСТВЕННАЯ САНИТАРИЯ</b>					
1. Сбор мусора	X				и частные
2. Вывоз мусора	X				и частные
3. Уборка улиц	X				
4. Кладбища	X				
5. Защита окружающей среды	X	X	X		
6. Другие					
<b>VII. ДОРОГИ И ТРАНСПОРТ</b>					
1. Дороги	X		X		
2. Освещение улиц	X				
3. Общественный транспорт	X	X	X		и частные
4. Другие					
<b>VIII. ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО</b>					
1. Городское планирование	X				
2. Региональное/местное планирование	X	X	X		
3. Местное экономическое развитие	X	X	X		
4. Туризм	X	X	X		и частные
5. Другие					

Таблица 3А.4  
**Функции единиц местных органов власти в Латвии**

Функции	Все муниципалитеты	Окружные органы власти	Центральные или государственные территориальные администрации	Другие органы власти	Комментарии
<b>IX. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ</b>					
1. Выдача разрешений (лицензий, и т.д.)	X		X		
2. Другие вопросы государственного управления (избирательные списки, и т.д.)	X		X		
3. Местная полиция	X				
4. Пожарные команды	X		X		
5. Гражданская оборона	X	X	X		
6. Защита прав потребителей				X	