DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-82-118

Эволюция системы государственного управления. Эстонская Республика

ЯНА ТООМ (Эстония), депутат
Европейский парламент (Бельгия, Брюссель, B-1047, Bâtiment Willy Brandt, Rue Wiertz 60). E-mail: info@yanatoom.ee
ВАЛЕНТИНА ВЯЧЕСЛАВОВНА КОМЛЕВА, доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой зарубежного регионоведения и международного сотрудничества Института государственной службы и управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: komleva@ranepa.ru

Аннотация: В статье рассматриваются основные этапы и особенности эволюции системы государственного управления Эстонской Республики после 1992 года. Представлена краткая географическая и социально-экономическая характеристика страны, которая во многом определяет развитие государственного управления. Рассматривается эволюция института президентства, исполнительной и законодательной власти. Подчеркивается роль парламента и механизмов согласования интересов разных групп населения для развития страны. Анализируются государственная и административные реформы последних лет, направленные на улучшение качества услуг, предоставляемых населению, повышение конкурентоспособности регионов Эстонии, оптимизацию государственных расходов и структуры управления. Особое внимание уделяется внедрению цифровых технологий в сферу публичного управления, здравоохранения, образования, социальную сферу. Рассматриваются такие феномены, как э-резидентство, э-федерация и иные цифровые проекты. Развитие цифровой системы межгосударственного взаимодействия позволило Эстонии говорить о создании первой в мире э-федерации (Эстония и Финляндия), а оцифровка всей стратегически значимой информации и перенос ее в облачное хранение – о первом в мире э-посольстве – посольстве данных за пределами своих границ с целью обеспечения цифровой преемственности и государственности на случай критических сбоев или внешних угроз.
Благодарность: Авторы выражают благодарность за помощь в подготовке материалов Маргарите Корнышевой и Николаю Речкину – советникам Эстонского бюро депутата Европейского парламента Яны Тоом, а также Марии Звоновой (Эстония), студентке ИГСУ РАНХиГС, стажеру Программного офиса Совета Европы в Российской Федерации.
Ключевые слова: Эстонская Республика, конституция, парламент, институт президентства, административная реформа, структура управления, цифровые технологии в государственном управлении

Статья поступила в редакцию 27 июля 2020 года.

Тоом Я., Комлева В.В. Эволюция системы государственного управления. Эстонская Республика. *Государственная служба*. 2020. № 4. С. 82–118.

EVOLUTION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: THE REPUBLIC OF ESTONIA

YANA TOOM (Estonia), Member of Parliament
European Parliament (Bâtiment Willy Brandt, Rue Wiertz 60, B-1047 Brussels, Belgium). E-mail: info@yanatoom.ee
VALENTINA V. KOMLEVA, Doctor of Sociology, Professor, Head of Department of Foreign Studies and International Collaboration of the Institute of Civil Service and Management
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82 Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: komleva@ranepa.ru

Abstract: The article studies the main stages and features of the evolution of the public administration system in the Republic of Estonia after 1992. This paper presents brief geographical and socio-economic characteristics that largely determine the development of the country's public administration. The evolution of the institution of the presidency, executive, and legislative powers are considered. The role of parliament and mechanisms for coordinating the interests of different groups of the population for the development of the country is especially emphasized. The authors analyze the state and administrative reforms of recent years, which were aimed at improving the quality of services provided to the population, increasing the competitiveness of different parts of Estonia, as well as optimizing public spending and management structure. The introduction of digital technologies into the sphere of public administration, healthcare, education, and the social sphere is of a notable place. Such phenomena as e-residency, e-federation, and other digital projects are considered. The development of a digital system of interstate interaction between Estonia and Finland made it possible to create the world's first e-federation, and the digitization of all strategically important information and its transfer to cloud storage speaks of the creation of the world's first e-residency, a special residence of data outside the country's borders to ensure digital continuity and statehood in the event of critical malfunctions or external threats.
Acknowledgment: The authors would like to thank Margarita Kornysheva and Nikolai Rechkin, advisers of the Estonian Bureau of the European Parliament Member Yana Toom, for their help in preparing the materials, as well as Maria Zvonova (Estonia), a student of the IPACS RANEPA, an intern at the Program Office of the Council of Europe in the Russian Federation.
Keywords: Republic of Estonia, constitution, parliament, presidency institute, administrative reform, governance structure, digital technologies in public administration

The article was received on July 27, 2020.

Toom Ya., Komleva V.V. Evolution of the public administration system. The Republic of Estonia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 4. P. 82–118.

Географическая справка. Эстония расположена в северо-восточной части Европы. Омывается с севера водами Финского залива, с запада Балтийским морем и Рижским заливом, граничит с Латвией на юге и с Россией – на востоке. С Латвией Эстония имеет сухопутную границу; граница с Россией проходит по реке Нарва, по Чудскому и Псковскому озерам и по сухопутному участку с Псковской областью. Длина береговой линии 3 794 км. В состав Эстонии входят острова общей площадью 4,2 тыс. км. Самые крупные из них – Сааремаа (2 673 км^2) и Хийумаа (1 023,26 км^2), а также Муху (206 км^2), Вормси (93 км^2), Кихну (16,4 км^2) и др. Эстония богата лесом – леса покрывают почти половину суши (51%). Климат Эстонии переходный от умеренно-морского к умеренно-континентальному с мягкой зимой и прохладным летом. Эстония входит в пятерку стран с самым чистым воздухом в мире. Площадь Эстонии 45339 км^2 [1].



Недра Эстонии хорошо изучены, страна не богата полезными ископаемыми. Самым важным для Эстонии энергетическим ископаемым является сланец. Более 80% добываемого сланца используется для производства электро- и теплоэнергии. Также основными полезными ископаемыми являются торф и природные строительные материалы (песок, гравий, известняк, глина).

Историческая справка. Основы конституционного строя современной Эстонии определены Конституцией 1992 года, которая считается четвертой конституцией страны. В современной официальной истории эстонского государства говорится о трех конституциях: первая конституция 1920 года была принята Учредительным Собранием Эстонии и устанавливала форму парламентской республики, в которой, по сути, отсутствовал пост главы государства. Вторая Конституция Эстонской Республики была принята в 1934 году, третья – в 1938 году. Кроме того, в истории Эстонии были еще две конституции: Конституция ЭССР (Эстонской Советской Социалистической Республики) 1940 года (по образцу Конституции СССР 1936 года) и Конституция ЭССР 1978 года (по образцу Конституции СССР 1977 года).

Принятию конституции 1992 года способствовали процессы политической либерализации в СССР («перестройка» и следующие за этим события), давшие толчок к активизации движений за независимость в советских республиках. В Эстонии эти процессы отличались особой сложностью, противоречиями между силами за выход из СССР и теми, кто выступал за сохранение Эстонии в составе СССР (в основном русскоязычное население). В тот период были приняты два важных документа:

– Закон о восстановлении действия Конституции независимой Эстонской Республики 1938 года, принятый 8 мая 1990 года Верховным Советом Эстонской ССР в ходе серьезных политических дискуссий;

– Договор об основах межгосударственных отношений РСФСР с Эстонской Республикой 1991 года. По этому договору стороны признали друг друга независимыми государствами[2].

Современная Конституция Эстонской Республики устанавливает «сухопутные границы Эстонской Республики соответственно Тартускому мирному дого-

1 http://www.estonica.org/ru

2 Об основах межгосударственных отношений: Договор между РСФСР и Эстонской Республикой от 12 января 1991 года. https://www.mid.ru

вору от 2 февраля 1920 года и другими межгосударственными договорами о границах. Морская граница и воздушная граница Эстонии устанавливаются на основании международных конвенций»[3]. Отметим, что в 2014 году министр иностранных дел России и министр иностранных дел Эстонии подписали в Москве новый договор о границе и разграничении морского пространства в Нарвском и Финском заливе. В отличие от версии 2005 года, в договоре указано, что он регулирует вопросы, касающиеся исключительно прохождения государственной границы. Также зафиксировано обоюдное отсутствие территориальных претензий. Однако этот договор не ратифицирован[4].

Современная Эстонская Республика – унитарное государство с парламентской формой правления. Главой государства является Президент Эстонской Республики. Законодательную власть осуществляет однопалатный парламент (Рийгикогу). Исполнительный орган государственной власти – Правительство Эстонской Республики.

Социально-демографическая справка. С 1994 по 2020 годы произошло снижение численности населения Эстонской Республики на 148 000 человек. На 1 января 2020 года в Эстонии проживало 1 337 039 человек[5]. Из них 1 132 022 человек являются гражданами Эстонии, 85 917 человек – гражданами Российской Федерации, 10 400 человек – граждане Украины. Зарегистрировано 71 051 апатридов (лиц без гражданства)[6]. Среди жителей Эстонии по этническому составу выделяют 3 крупные неэстонские группы: русские (328 299 человек), украинцы (23 665 человек), финны (7 636 человек)[7].

Согласно прогнозам, на которые опираются разработчики Стратегии «Эстония 2035», к 2035 году население Эстонии уменьшится до 1,2 млн и в 2060 году – до 1,1 млн. К 2035 году каждый четвертый житель (25 %) в Эстонии будет старше 65 лет, а в 2060 году их доля вырастет до 30 %. Это значительно сократит население трудоспособного возраста. Если за последние 20 лет в среднем на одного пенсионера по старости приходилось более двух работников, то к 2060 на одного пенсионера по старости приходится менее 1,3 работника. Согласно прогнозу, доля детей в возрасте до 14 лет снизится к 2035 году до 14,6 % (16,3 % в 2018 году). За последние десять лет общий коэффициент рождаемости снизился до 1,59 (2017 год). Средний возраст женщин при рождении ребенка в 2016 году впервые превысил возрастной предел 30 лет[8].

Культурная справка. Большое значение в ментальности и культурных традициях эстонцев имеет финно-угорское наследие. Эстония находится на стыке разных культур, будучи исторически тесно связанной с ними: финны, шведы, немцы, литовцы, латыши, русские северо-запада России. Одним из достояний эстонского народа можно считать общегосударственный Певческий праздник, который проводится каждые пять лет и является объектом фонда шедевров устного и нематериального культурного наследия ЮНЕСКО. Такие композиторы, как Густав Эрнесакс, Арво Пярт, Рудольф Тобиас, Лепо Сумера получили известность и признание на международном уровне. В 2020 году Эстония праздновала 100-летие со дня рождения известного оперного певца Георга Отса.

В список Всемирного наследия ЮНЕСКО включены два объекта, имеющие уникальное культурное и историческое значение: исторический центр (Старый город) Таллина и геодезическая дуга Струве (общий объект с несколькими другими странами, в том числе с Россией).

Экономическая справка. Среди посткоммунистических стран Эстония имеет одну из самых развитых экономик. В 2018 году номинальный ВВП Эстонии составил 30,7 млрд долл (101-е место в мире), 30-е место в мире по ВВП (ППС) на душу населения и 1-е место среди стран бывшего СССР (36 358 долл.). В 2017 году ВВП Эстонии в пересчете на жителя достиг 79 % от среднего показателя по Европейскому союзу.

Из структурных изменений экономики самым заметным является рост сектора информационных технологий.

Данные по экспорту и импорту представлены на **рисунках 1–3**.

Позиции Эстонии в международных рейтингах

Индекс человеческого развития (1990–2018). В мировом рейтинге стран по уровню человеческого развития Эстония занимает 30-е место, опережая Литву, Латвию и Польшу. Средняя продолжительность жизни в Эстонии – 78,6 лет, средняя продолжительность обучения – 16,1 лет, ВНП на душу населения составляет более 30 000 долл.[9].

Индекс глобальной конкурентоспособности (GCIRANK, 2007–2019). Согласно Отчету Всемирного экономического форума о глобальной конкурен-

3 Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 года (в ред. 13 августа 2015 года). https://www.president.ee/ru

4 О разграничении морских пространств в Нарвском и Финском заливах: договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой от 18 февраля 2014 года. https://www.mid.ru

5 Департамент Статистики Эстонской Республики. https://www.stat.ee/stat-rahvaarv-aasta-alguses; https://www.stat.ee/pressiteade-2014-009

6 Eestis elab 147 riigi kodanikke. https://www.err.ee/1021944/eestis-elab-147-riigi-kodanikke

7 Департамент Статистики Эстонской Республики. https://www.stat.ee/34267

8 FAKTILEHT – Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi taustamaterjal EESTI 2035. https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/3._sidus_uhiskond.pdf

9 http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/EST

Рисунок 1. Товарооборот Эстонии (по месяцам) 2017–2019 (млн. евро)

Figure 1. Estonia's trade turnover (by months) 2017–2019 (million €)

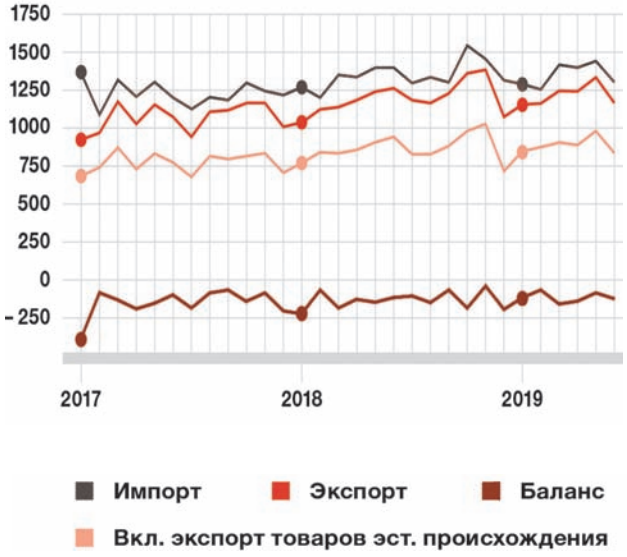


Рисунок 2. Для экспорта товаров эстонского происхождения в основные страны назначения (2016–2018)

Figure 2. The share of goods of Estonian origin and top destination countries for Estonia's exports (2016–2018)

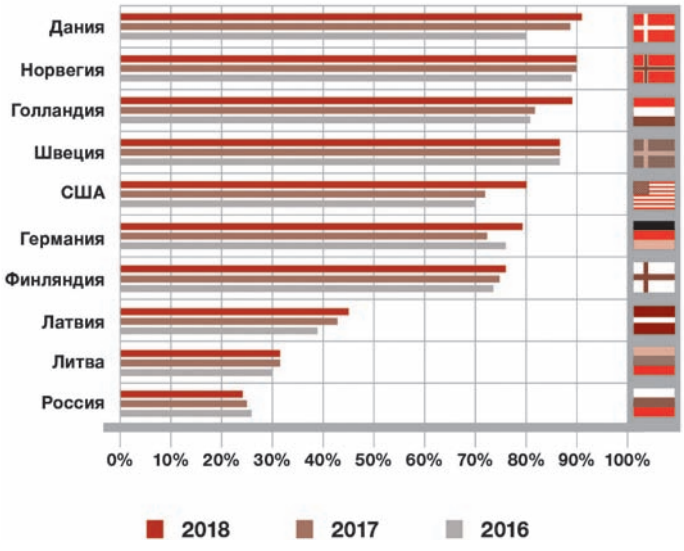
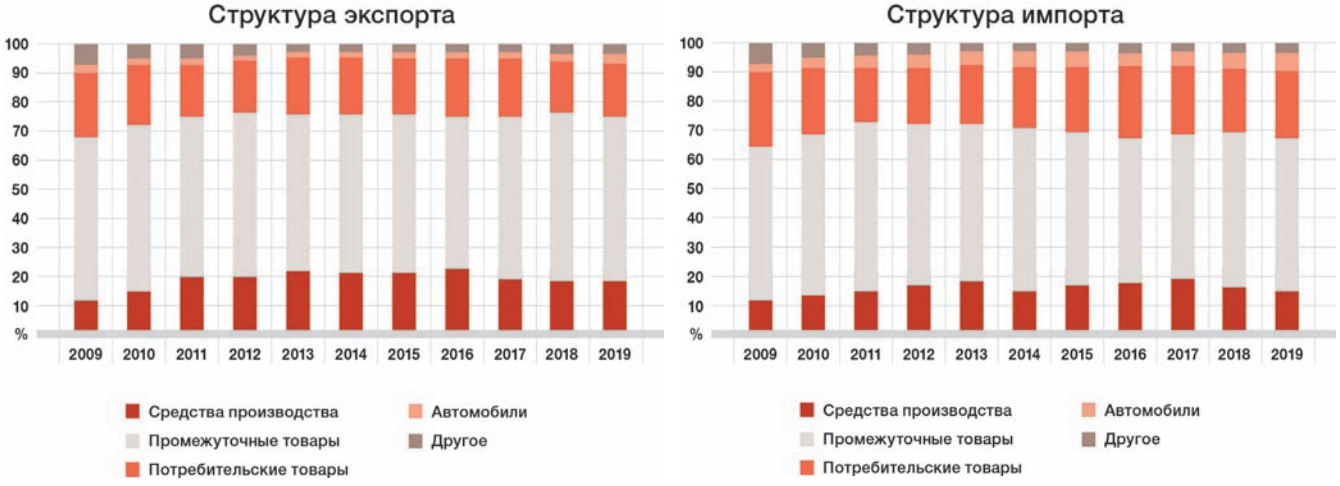


Рисунок 3. Структура экспорта и импорта Эстонии (2009–2019)

Figure 3. Structure of Estonian exports and imports (2009–2019)



тоспособности 2018 года, Эстония находится на 31 месте из наиболее конкурентоспособных стран в мире, обгоняя Латвию, Россию, Испанию, Италию. Рейтинг конкурентоспособности в Эстонии в среднем составлял 31,08 с 2007 года по 2019 год, достигнув рекордно высокого уровня в 35 в 2010 году и рекордно низкого уровня в 26 в 2007 году (**рисунок 4**).

Рисунок 4. Индекс глобальной конкурентоспособности (2007–2019)

Figure 4. Structure of Estonian exports and imports (2007–2019)

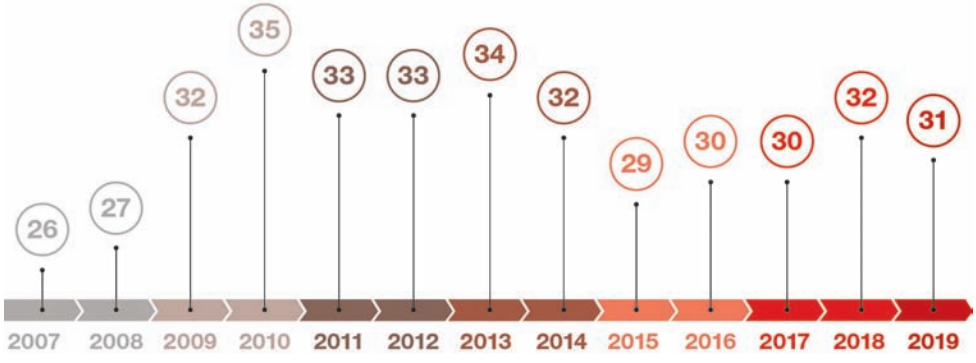


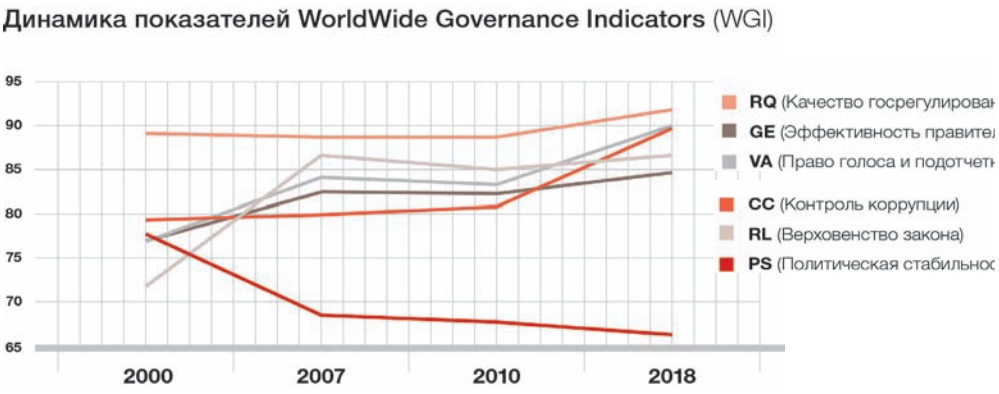
Рисунок 5. Индекс DOING BUSINESS (2008–2020)

Figure 5. DOING BUSINESS Index (2008–2020)



Рисунок 6. Показатели качества государственного управления (рейтинг WGI, 2000–2018)*

Figure 6. Indicators of public administration quality (WGI rating, 2000-2018)



* https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

Индекс DOING BUSINESS (2008–2020). По рейтингу Всемирного банка «Doing Business-2020» (**рисунок 5**), Эстония занимает 18-е место (индекс 80.6). Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «регистрация права собственности» – 6-е место, «исполнение контрактов» – 8-е место, «налогообложение» – 12 место[10].

Рейтинг WorldWide Governance Indicators (WGI). Показатели качества государственного управления отражены на **рисунке 6,** где VA – подотчетность и ответственность, PS – политическая стабильность, GE – эффективность государственного управления, RQ – качество государственного регулирования, RL – верховенство закона, CC – контроль коррупции.

Система государственного управления

Президент Эстонской Республики является главой государства. История института президентства в Эстонии ведется с 1918 года, прерываясь на период вхождения в состав СССР в качестве Эстонской ССР. Пост президента Республики был снова введен в 1992 году после принятия Конституции. В 1992 году при формировании новой системы политической власти Эстонии выборы президента происходили всенародным голосованием, но ни один кандидат не набрал более 50 % голосов. Сейчас президента Республики выбирает Рийгикогу[11]. Кандидатом на пост президента может быть лицо в возрасте не менее 40 лет, являющееся *гражданином Эстонии по рождению*. Право выдвинуть кандидата на пост президента имеет не менее чем одна пятая состава Рийгикогу. Избрание президента происходит тайным голосованием. Каждый член Рийгикогу имеет один голос. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало не менее двух третей членов Рийгикогу. Президент избирается сроком на пять лет и может быть избран не более чем на два срока подряд.

Президент не входит в систему исполнительной, законодательной или судебной власти, не может быть членом какой-либо политической партии, не может занимать никакой иной выборной или назначаемой должности. Эти ограничения введены с целью обеспечения независимости и политической беспристрастности президента при исполнении его должностных функций.

Эстония является парламентской республикой, поэтому полномочия главы государства ограничены. Во внешнеполитической сфере президент представляет Эстонскую Республику в международных отношениях; по предложению правительства Республики назначает и отзывает дипломатических представителей Эстонской Республики, а также принимает верительные грамоты дипломатических представителей, аккредитованных в Эстонии. Во внутриполитической сфере президент объявляет выборы в Рийгикогу, созывает Рийгикогу нового созыва; провозглашает законы и подписывает ратификационные грамоты; издает указы; иници-

10 https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/estonia#DB_ec

11 http://www.estonica.org/et/Riik/Vabariigi_President/Vabariigi_Presidendi_valimised/

рует изменение Конституции; назначает кандидата на должность премьер-министра; назначает на должность и освобождает от должности членов правительства; вносит в Рийгикогу предложение о назначении на должность председателя Государственного суда, председателя совета Банка Эстонии, государственного контролера и канцлера юстиции; по предложению совета Банка Эстонии назначает на должность президента Банка Эстонии; по предложению Государственного суда назначает на должность судей; награждает государственными наградами, присваивает воинские и дипломатические звания; возглавляет государственную оборону Эстонии; вносит в Рийгикогу предложения о введении военного положения, объявлении мобилизации и демобилизации и введении чрезвычайного положения; в случае агрессии, направленной против Эстонии, объявляет военное положение и мобилизацию; в порядке амнистии освобождает осужденных по их просьбе от отбывания наказания либо смягчает наказание; инициирует привлечение к уголовной ответственности канцлера юстиции.

Материально-техническое, организационное обеспечение деятельности главы государства осуществляет *Канцелярия президента Республики*. При президенте действуют несколько институтов: Совет по государственной обороне, Фонд президента в поддержку культуры, Ассамблея сотрудничества Эстонии.

Исполнительная власть Эстонской Республики. Исполнительная власть в Эстонии осуществляется правительством (Vabariigi Valitsus), которое возглавляет премьер-министр. Правовую основу деятельности правительства составляют: Конституция Эстонской Республики, Закон о правительстве и другие законы[12]. Стратегические цели правительства обозначаются в докладе премьер-министра о принципах формирования будущего правительства[13], в коалиционном договоре[14], в программе действий правительства[15]. Отчеты о деятельности правительства размещены на сайте правительства[16].

Кабинет министров состоит из премьер-министра и министров. Правительство республики не может состоять более чем из 15 членов. Структура кабинета министров не раз претерпевала изменения.

При уходе в отставку очередного правительства президент республики должен в течение 14 дней назначить кандидата в премьер-министры, которому поручает формирование нового правительства. Кандидат в премьер-министры представляет в Рийгикогу доклад об основах формирования будущего правительства. Получивший полномочия кандидат представляет состав правительства президенту республики, который назначает правительство на должность. Если назначенный президентом республики кандидат в премьер-министры не получает большинства голосов в Рийгикогу или не способен сформировать правительство, либо отказывается от его формирования, президент республики имеет право представить другого кандидата в премьер-министры. После принесения должностной присяги перед Рийгикогу правительство вступает в должность, а полномочия ушедшего в отставку правительства прекращаются. Новые члены правительства и премьер-министр, в отличие от ряда других стран, принимают присягу[17], текст которой приведен в ст. 6(2) Закона о правительстве, где процедура достаточно подробно описывается.

О совместной ответственности за работу правительства договариваются разные партии, исходя из интересов эстонского государства и его народа.

Работа правительства и премьер-министра поддерживается Государственной канцелярией **(**Riigikantselei**)**[18], возглавляемой государственным секретарем, которого назначает на должность и освобождает от нее премьер-министр.

Система, структура министерств, ведомств и функции министров

Министерства являются высшими государственными органами для ведомств и инспекций в пределах сферы их деятельности. 20 октября 1992 года Рийгикогу принял Закон о правительстве республики, который учредил 11 министерств[19]. После этого число, состав, названия министерств менялись в 1996, 2002, 2003, 2015 годах. Действующий Закон о правительстве предусматривает следующие министерства[20]: министерство образования и науки, министерство юстиции, министерство обороны, министерство окружающей среды, министерство культуры, министерство экономики и коммуникаций, министерство по делам сельской жизни, министерство финансов, министерство внутренних дел, министерство социальных дел, министерство иностранных дел. Согласно Закону о правительстве республики[21], в Эстонии насчитывается 11 министерств и в совокупности с премьер-министром, министром по региональным делам и так называемым министром без портфеля в Эстонии может быть не более 15 министров.

12 https://www.riigiteataja.ee/akt/24304; https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018008

13 Речь кандидата в премьер-министры Юри Ратаса об основах формирования правительства. 17.04.2019. https://www.valitsus.ee/ru/novosti/rech-kandidata-v-premer-ministry-yuri-ratasa-ob-osnovah-formirovaniya-pravitelstva-17042019

14 https://www.valitsus.ee/

15 https://www.valitsus.ee/

16 https://www.valitsus.ee/

17 https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018008

18 Официальный сайт Государственной канцелярии Эстонской Республики. https://www.riigikantselei.ee/en

19 Vabariigi Valitsuse seadus vastu võetud. 20.10.1992. https://www.riigiteataja.ee/akt/28382

20 https://www.riigiteataja.ee/akt/1011049?leiaKehtiv

21 https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018008

По сложившейся традиции, в правительстве Эстонии министрами без портфеля (т.е. министрами, не возглавляющими конкретное министерство) были министр по делам народонаселения и министр по делам регионов. Должность министра по делам народонаселения была создана осенью 1993 года в первом правительстве Марта Лаара, когда национальный вопрос был крайне актуален для Эстонии. Позже пост устранили, но вновь создали во втором правительстве Юри Ратаса. Должность министра по делам регионов появилась в правительстве Андреса Таранда. Это была малозначимая должность в структуре МВД до начала административной реформы местного самоуправления. Однако с началом реформы статус министра повысился, так как перед ним ставилась задача упростить административное производство местных самоуправлений[22].

Компетенции министров и сферы ответственности министерств определяются Законом о правительстве, приказом премьер-министра, нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность министерств. Министры, которые не возглавляют министерства, могут назначаться президентом Эстонии по предложению премьер-министра. Функции таких министров определяются распоряжением премьер-министра, которое объявляется на заседании правительства.

В Эстонии остается дискуссионным вопрос: должно ли быть разделено руководство формированием политики министерства и управление деятельностью министерства, и должен ли за последнее отвечать канцлер? На практике канцлеры министерства, как и уездные старейшины, обладающие общей компетенцией и возглавляющие государственные учреждения регионального управления – уездные управы, – весьма зависят от министра или, в случае с уездными старейшинами, от министра по региональным делам и правительства. Если сотрудничество не удается, канцлеров и уездных старейшин можно без объяснения причин снять с должности, кроме того, срок полномочий канцлеров и уездных старейшин ограничен пятью годами. После изменения статуса уездного старейшины или канцлера меняется и их фактическая роль. Большинство названных чиновников входят в какую-либо партию и назначаются на должность в первую очередь по решению партий, входящих в правительственную коалицию.

В ведении министерств находятся агентства и инспекции. Инспекции создаются в структуре министерств с целью государственного надзора в сфере деятельности министерства и применения государственного принуждения на основаниях и в объеме, установленных законом. Агентство выполняет функции управления по направлениям деятельности министерства, но может осуществлять государственный надзор и применять государственное принуждение. Руководители агентств и инспекций назначаются на должность и освобождаются от нее министром того министерства, в ведении которого находится агентство и инспекция.

Организация взаимодействия правительства Эстонии с институтами Европейского союза. Эстония представлена в Совете Европейского союза министром соответствующей области. Правительство Эстонии предлагает кандидатов на должности члена Европейской комиссии, члена Европейского экономического и социального комитета, члена Комитета регионов, судьи в суде первой инстанции, генеральных адвокатов и члена Европейской аудиторской палаты. До выдвижения кандидат в члены Европейской комиссии должен выступить на заседании Рийгикогу и ответить на вопросы членов Рийгикогу. После представления кандидатуры на должность судьи правительство республики заранее изучает мнение председателя Государственного суда и канцлера права, заслушивает и опрашивает Конституционный комитет Рийгикогу. При подаче кандидатур на членство в Комитете регионов Европейского союза правительство республики заранее консультируется с национальными ассоциациями местных органов власти. При представлении кандидатур на членство в Европейском экономическом и социальном комитете правительство республики заранее консультируется с соответствующими неправительственными организациями.

Рийгикогу – Парламент Эстонской Республики. История парламента Эстонии ведется с 1917 года, о чем свидетельствуют материалы на сайте Рийгикогу (нынешнего парламента Эстонии)[23]. Считается, что первым народным представительством, аналогичным парламенту, на территории Эстонии (входившей в то время в Российскую империю) был Временный земский совет Эстонии (Маапяэв), который действовал с 14 июля 1917 года по 23 апреля 1919 года, а первым парламентом стало Учредительное Собрание Эстонии (23.04.1919 – 20.12.1920). Парламент с названием Рийгикогу собрался впервые в 1920 году. Основную часть своей истории эстонский парламент был однопалатным народным представительством, но был период и двух палат. Согласно Конституции 1937 года, народное представительство стало двухпалатным (верхняя палата – Государственная Дума и нижняя палата – Государственный Совет). Выборы в верхнюю палату VI Рийгикогу (Государственную Думу) прошли в феврале 1938 года. С 1990 года парламент Эстонии (а точнее – Эстонской ССР в составе СССР) стал называться Верховным Советом. Важным правовым актом, принятым депутатами Верховного Совета, стало решение от 20 августа 1991 года о государственной независимости Эстонии. 20 сентября

22 Структура кабинета менялась неоднократно. 20.03.2014. https://rus.postimees.ee

23 История Рийгикогу. https://www.riigikogu.ee/ru/obshhaya-informatsiya-i-istoriya/istoriya-rijgikogu/

1992 года на основании Конституции, принятой на референдуме 28 июня 1992 года, был избран VII Рийгикогу.

В настоящее время Рийгикогу[24] – это однопалатный парламент Эстонской Республики, основными задачами которого является выполнение законодательной функции и принятие государственного бюджета. Кроме того, Рийгикогу избирает президента республики; предоставляет кандидату в премьер-министры полномочия для формирования правительства республики; назначает по предложению президента республики на должность председателя Государственного суда, решает другие вопросы жизни государства, которые Конституция не относит к компетенции президента республики, правительства республики, других государственных органов или местных самоуправлений.

Правление Рийгикогу состоит из спикера Рийгикогу и двух вице-спикеров, избирается из депутатов Рийгикогу и организует работу парламента.

Члены партии, избранные в Рийгикогу, объединяются во *фракции*. С помощью фракций партии претворяют в жизнь свои политические программы. Фракцию могут образовать по крайней мере пять избранных в Рийгикогу депутатов из одного партийного списка кандидатов. Это количество также является минимальным для фракции. Депутаты Рийгикогу, входящие в один партийный список кандидатов, могут образовать только одну фракцию. Член Рийгикогу может также входить только в одну фракцию. Во время действия полномочий состава Рийгикогу он может покинуть фракцию, но вступить в другую уже не может.

В Рийгикогу работает 11 *постоянных комиссий* (по состоянию на 1 января 2020 года). Постоянные комиссии разрабатывают законопроекты и контролируют осуществление исполнительной власти в рамках своей сферы компетенции. Постоянными комиссиями являются комиссия по делам Европейского союза, комиссия по окружающей среде, комиссия по культуре, комиссия по сельской жизни, комиссия по экономике, конституционная комиссия, финансовая комиссия, комиссия по государственной обороне, комиссия по социальным делам, комиссия по иностранным делам и правовая комиссия. Депутат Рийгикогу может входить в одну постоянную комиссию. Наряду с этим он может входить в комиссию по делам Европейского союза, специальную комиссию, следственную комиссию и комиссию по проблеме. Спикер Рийгикогу и вице-спикеры не могут входить в постоянные комиссии, за исключением комиссии по делам Европейского союза.

Для поддержания международных отношений Рийгикогу формирует из своего состава *иностранные делегации*. Полномочия иностранных делегаций действительны в течение четырех лет – то есть такого же срока, как и полномочия Рийгикогу. Проект о формировании делегаций представляет комиссия по иностранным делам. По меньшей мере раз в год делегации представляют комиссии отчет о своей деятельности. Члены делегаций и при необходимости их заместители назначаются постановлением Рийгикогу.

Члены Рийгикогу посредством *депутатских групп* общаются с парламентами других государств, ведут внешнюю политику и представляют наше государство в других странах мира. Первые депутатские группы были созданы в 1993 году. Депутатские группы создаются по инициативе члена Рийгикогу. Количество членов группы не ограничивается.

Депутатские объединения позволяют независимым членам и фракциям Рийгикогу привлечь внимание к конкретной теме, поддержать или защитить интересы определенной сферы жизнедеятельности. Объединения можно образовывать на основании доброй воли и практически без ограничений. Председатель объединения должен представить правлению Рийгикогу соответствующее извещение, которое содержит название объединения, цели его деятельности и имена входящих в него членов или названия фракций[25].

Выборы в Рийгикогу. 101 член Рийгикогу избирается в ходе свободных выборов на основе принципа пропорциональности. Выборы проходят каждые четыре года в первое воскресенье марта. В зависимости от количества полученных голосов членом Рийгикогу можно стать на основании личного, окружного или компенсационного мандата. В XIII Рейгикогу 13 личных, 66 окружных, 22 компенсационных мандатов.

Голосование является тайным и, согласно Закону о выборах[26], голосовать можно разными способами, в том числе электронно. Секретность электронного голосования обеспечивается благодаря возможности изменения голоса. Избиратель, на которого во

24 Правовую основу деятельности Рийгикогу составляют Конституция Эстонской Республики, Закон о регламенте и порядке работы Рийгикогу и прилагающиеся к нему комментарии (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ja selle kommenteeritud väljaanne), Закон о статусе депутата Рийгикогу (Riigikogu liikme staatuse seadus), Закон о должностных окладах высших должностных лиц (Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus), Закон о противодействии коррупции (Korruptsioonivastane seadus), Закон о государственной тайне и засекреченной внешней информации (Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus), Закон о публичной информации (Avaliku teabe seadus), Закон о выборах в Рийгикогу (Riigikogu valimise seadus), порядок возмещения расходов, связанных с работой члена Рийгикогу (Riigikogu liikme tööga seotud kulutuste hüvitamise kord), порядок возмещения члену Рийгикогу расходов на жилье (Riigikogu liikme eluasemekulude hüvitamise kord), Кодекс этики депутатов Рийгикогу (Riigikogu liikme hea tava).

25 Структура Рийгикогу. https://www.riigikogu.ee/ru/obshhaya-informatsiya-i-istoriya/zadachi-i-organizatsiya-raboty-rijgikog/struktura-rijgikogu/

26 https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020012#para34

время электронного голосования оказывалось незаконное давление или за которым производилось незаконное слежение, может в дальнейшем изменить свой голос электронным путем или в кабине для голосования.

Право избирать имеют все дееспособные граждане Эстонии, достигшие 18 лет и не отбывающие наказание в исправительных учреждениях. В депутаты можно баллотироваться на тех же условиях, но возрастное ограничение составляет 21 год.

В выборах могут принимать участие как партии, так и независимые кандидаты. Партия может выдвинуть своих кандидатов в избирательных округах. Из кандидатов, представленных по всем округам, партия составляет государственный список.

При определении результатов выборов применяется принцип пропорциональности. Каждая партия получает в Рийгикогу количество мест, соответствующее сумме голосов, отданных ее кандидатам: чем больше голосов, тем больше мест, и наоборот. В первую очередь выясняются результаты выборов на уровне избирательного округа, где распределяются личные и окружные мандаты. Только после этого распределяются компенсационные мандаты на государственном уровне. Общее количество мандатов составляет 101, что соответствует количеству мест в Рийгикогу, и они распределяются между избирательными округами.

При распределении мандатов в первую очередь определяются депутаты, получившие личный мандат. Для этого количество проголосовавших в избирательном округе делится на количество мандатов. В результате получается простая квота округа. Каждый кандидат, получивший количество голосов, равное или превышающее простую квоту, считается избранным, т.е. получившим личный мандат. В распределении окружных мандатов участвуют только партии, набравшие по стране не менее 5 % действительных голосов, т.е. преодолевшие избирательный порог. Голоса, отданные кандидатам партии по округу, суммируются, и полученная сумма сравнивается с простой квотой. Партия получает столько окружных мандатов, во сколько суммированное количество голосов превышает простую квоту. Если партия в округе уже получила личные мандаты, то их вычитают из количества окружных мандатов. В окружном списке партии кандидаты располагаются в соответствии с количеством полученных голосов. Избранным считается кандидат, получивший наибольшее количество голосов, но его количество голосов должно составлять не менее 10 % простой квоты.

Компенсационные мандаты выясняются после распределения мандатов по округам. Для этого еще не распределенные мандаты распределяются по всем округам с использованием метода делителей д'Ондта. Названный в честь бельгийского математика метод позволяет распределить мандаты между списками максимально пропорционально, то есть таким образом, что партии, набравшие меньшее количество голосов, также имеют возможность получить мандаты. Компенсационные мандаты распределяются только между партиями, преодолевшими избирательный порог.

По результатам выборов 3 марта 2019 года представительство в парламенте получили пять партий (**рисунок 7**).

Среди партий, прошедших в парламент, следует выделить EKRE, чей результат превзошел показатель четырехлетней давности почти на 10 % (в 2015 г. партия получила на парламентских выборах 8,1 % голосов). При этом в электронной среде голосующих наибольшее число голосов набрала Партия реформ Эстонии (Reformierakond) (98 736 голосов), затем Консервативная народная партия Эстонии (EKRE) (33 306), партия «Отечество» (Isamaa erakond) (31 022). Правящая Центристская партия (Keskerakond) по результатам э-голосования заняла четвертое место (28 826 голосов). Всего в э-голосовании приняли участие 247 232 человека (из 512 182 проголосовавших).

Судебная система. Эстонская правовая система базируется во многом на модели немецкого права,

Рисунок 7. Результаты выборов по избирательным округам*, где «+» – это партия получила на энное количество мандатов больше, чем на предыдущих выборах 2015 года; «–» – это партия получила на энное количество мандатов меньше, чем в 2015 году

Figure 7. Election results by electoral districts, where "+" – the party received an n-th number of mandates more than in the previous elections in 2015; "–" – this party received an n-th number of mandates less than in 2015



Партия (места)	Голосов (%)	+/–
Партия реформ (34)	162 332 (28,8%)	+4
Центристская партия (26)	129 823 (23%)	–1
Консервативная народная партия (19)	100 439 (17,8%)	+12
«Отечество» (12)	64 239 (11,4%)	–2
Социал-демократическая партия (10)	55 349 (9,8%)	–5
Зарегистрированные избиратели / явка	512 182 (63,1%)	

* По материалам результатов выборов в Рийгикогу 2019 года. https://www.valimised.ee/ru/

особенно в области гражданского права. Формирование современной судебной системы началось в 1992 году с решения Верховного Совета Эстонской Республики о проведении судебной реформы[27] и закона «Об определении количества судов Эстонской Республики и их состава, а также количества сопредседателей уездных и городских судов»[28]. Согласно ст. 148 Конституции Эстонии, в современную *систему судопроизводства* входят уездные, административные, окружные суды и Государственный суд. В европейских странах предусматривается возможность создания специальных судов для рассмотрения некоторых категорий судебных дел (например, для разрешения трудовых и социальных споров). На практике в Эстонии специальных судов нет, а создание чрезвычайных судов запрещено.

Организацию судов Эстонии можно считать относительно простой. Уездные, административные суды являются судами первой инстанции. Ранее к судам первой инстанции относились и городские суды. После судебной реформы они были упразднены. Гражданские и уголовные дела в качестве судов первой инстанции разбирают уездные суды. Судами второй инстанции (апелляционными судами) являются окружные суды. Государственный суд является высшей судебной инстанцией государства, рассматривающей судебные решения в кассационном порядке. Государственный суд одновременно является судом конституционного надзора[29]. В общей сложности в Эстонии работает около 242 судей (по состоянию на 2020 год)[30].

Председатель Государственного суда назначается на должность Рийгикогу по представлению президента. Члены Государственного суда назначаются на должность Рийгикогу по представлению председателя Государственного суда. Судьи назначаются на должность президентом республики по представлению Государственного суда. В период пребывания в должности судья может быть привлечен к уголовной ответственности только по представлению Государственного суда с согласия президента республики. Председатель и члены Государственного суда могут быть привлечены к уголовной ответственности только по представлению канцлера права с согласия большинства членов Рийгикогу[31].

Представительская роль государственного обвинения входит в число задач прокуратуры. Прокуратура представляет государственное обвинение только при рассмотрении уголовных судебных разбирательств. В производствах по делу о проступке прокуратура участия не принимает[32].

Судоустройство и порядок судопроизводства устанавливаются Законом о судах[33]. Судебные заседания являются открытыми, однако в установленных законом случаях суд может объявить заседание или его часть закрытым для сохранения государственной или коммерческой тайны, этики или семейной и частной жизни человека, или если того требуют интересы несовершеннолетнего, потерпевшего или правосудия. Решение суда объявляется публично за исключением случаев, когда интересы несовершеннолетнего, одного из супругов или потерпевшего требуют иного. В уголовном производстве, согласно Конституции, никто не обязан доказывать свою невиновность, кроме того, никто не может быть принужден свидетельствовать против себя или своих близких.

Наиболее важные принципы судопроизводства, установленные Конституцией:

- для защиты своих прав и свобод каждый вправе пользоваться правовой помощью на всех стадиях судопроизводства, в уголовном производстве подозреваемому, обвиняемому и подсудимому обеспечивается право на защиту;
- в суде первой инстанции происходит непосредственное рассмотрение дела – согласно этому, суд должен непосредственно исследовать доказательства (выслушивать пояснения участников процесса и показания свидетелей, изучать мнение экспертов и документальные доказательства, рассматривать вещественные доказательства и осуществлять проверки на месте);
- в суде первой инстанции должно проводиться устное рассмотрение дела в судебном заседании;
- для обеспечения последовательности рассмотрения судебного дела оно от начала до конца рассматривается одним составом суда; если при рассмотрении дела меняется судья или судебный заседатель, дело рассматривается с самого начала;
- судопроизводство осуществляется на эстонском языке. Судопроизводство может осуществляться и на другом языке, если суд и причастные к делу лица владеют им. Причастным к делу лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право на ознакомление с материалами дела и участие в судопроизводстве при помощи переводчика.

Другие органы государственной власти. С 1991 года в Эстонии действует Государственный контроль (эст. Eesti Riigikontroll) – независимое учреждение Эстонской Республики, задача которого заключается в анализе того, как государство и местные самоуправления расходуют деньги налогоплательщиков. В соответствии со ст. 132-134 Конституции Государственный контроль является независимым

27 https://www.riigiteataja.ee/akt/28997

28 https://www.riigiteataja.ee/akt/28411

29 https://www.eesti.ee/ru/estonskaa-respublika/sud/

30 https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/Villu_K%C3%B5ve_t%C3%A4iskogu_k%C3%B5ne.pdf

31 Конституция Эстонской Республики. Раздел XIII. Суд. https://www.eesti.ee/ru/estonskaa-respublika/konstitucia-estonskoj-respubliki/xiii-sud/

32 https://www.riigiteataja.ee/akt/119122019011

33 https://www.riigiteataja.ee/akt/119122019008

государственным органом, осуществляющим контроль над хозяйственной деятельностью и проверяет: 1) хозяйственную деятельность государственных учреждений, государственных предприятий и прочих государственных организаций; 2) использование и сохранность государственного имущества; 3) использование и распоряжение государственным имуществом, переданным во владение местных самоуправлений; 4) хозяйственную деятельность тех предприятий, в которых государство имеет более половины голосов, определенных паями или акциями, либо тех предприятий, кредиты или выполнение договорных обязательств которых гарантируются государством.

Деятельность Государственного контроля регулирует Закон о государственном контроле[34]. Государственным контролем руководит государственный контролер, назначаемый на должность на пять лет и освобождаемый от должности Рийгикогу по предложению президента республики.

Надзор за исполнением законов возлагается на прокуратуру. Прокуратура находится в ведении Министерства юстиции в статусе самостоятельной службы. Положение о прокуратуре, ее структура и штаты утверждаются министром юстиции. Прокуратура осуществляет надзор за законностью досудебного производства по уголовным делам, осуществляемого органами предварительного следствия (следственное бюро), за законностью исполнения наказаний, связанных с лишением свободы, и законностью применения принудительных мер медицинского и воспитательного характера, за законностью деятельности полиции.

Независимым должностным лицом в Эстонской Республике является канцлер права (эст. Eesti Vabariigi õiguskantsler), на которого возложена функция надзора за конституционностью и законностью нормативно-правовых актов, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти, а также местных самоуправлений. Также канцлер права выполняет функции омбудсмена и следит за тем, чтобы основные права и свободы живущих в стране людей были защищены. Канцлер права не входит в систему законодательной, исполнительной или судебной власти, а представляет собой отдельный независимый конституционный орган. Канцлер права назначается на должность сроком на семь лет Рийгикогу по представлению президента республики. Он может быть отстранен от должности только по решению суда. Полномочия канцлера права в сфере надзора за законностью законов и других правовых актов значительны.

Контрольно-надзорным органом Эстонии является Языковая инспекция. Права и обязанности инспекции описаны в законе о языке[35]. В настоящий момент идет процесс преобразования Языковой инспекции в Департамент языка, в задачи которого будет входить формирование языковой политики, работа по развитию языка и оказание консультационных услуг.

Кроме указанных институтов, присущих большинству других государств, отметим Кайтселийт – добровольную военизированную организацию государственной обороны в ведении Министерства обороны Эстонии, владеющую оружием и занимающуюся военной подготовкой. Целью Кайтселийта является повышение готовности народа к защите независимости и конституционного строя Эстонии с опорой на свободное волеизъявление и собственную инициативу. Кайтселийт участвует в укреплении патриотических и национальных чувств граждан Эстонии, сохранении и воспитании воли к обороне; повышает обороноспособность государства; участвует в повышении и обеспечении безопасности жителей Эстонии; предоставляет и организует обучение военному делу действительных членов в порядке, установленном на основании ч. 3 ст. 6 Закона о военной службе[36] командующим Силами обороны; предоставляет и организует иное обучение и подготовку; развивает и поощряет физическую культуру и спорт среди населения; обеспечивает в случае необходимости охрану объектов государственной обороны и имущества, используемого в целях государственной обороны, а также зарубежных представительств Эстонии[37].

Местное самоуправление. Местное самоуправление на территории современной Эстонии начало формироваться в начале XIX века после частичной отмены в 1816–1819 годах крепостного права в Эстляндской и Лифляндской губерниях Российской империи. Значительное влияние на процесс реформирования оказали немецкие реформы. В частности, активным проводником изменений стал советник императора Александра I Генрих Фридрих Карл фом унд цум Штейн, бывший министр экономики и финансов Пруссии, принимавший участие в реформах Харденберга, в том числе в создании местного самоуправления в стране. Поместная система, в которой главную роль играли балтийские немцы, продолжала экономически доминировать над эстонской крестьянской общиной до принятия Закона о муниципалитетах 1866 года и Закона о городах 1870 года. Эти законы действовали в независимой Эстонии с поправками до 1937 года.

34 Закон о государственном контроле (Riigikontrolli seadus). https://www.riigiteataja.ee/akt_seosed.html?id=130122015070&vsty=TVK&leiaKehtiv

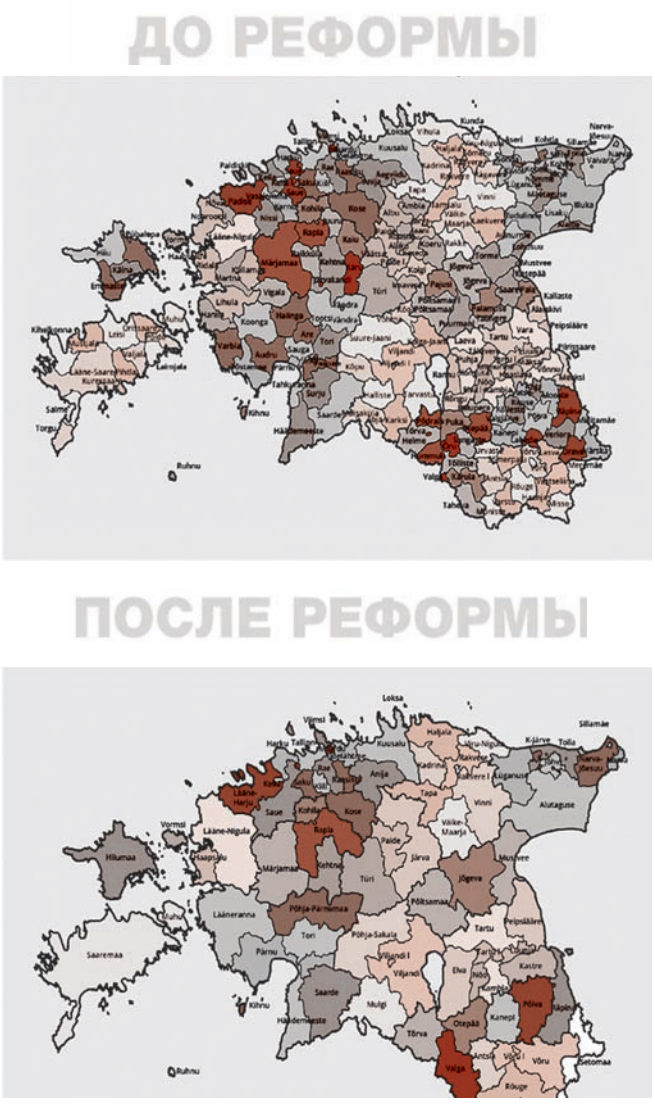
35 Закон о языке от 23 февраля 2011 года (в ред. 15 марта 2019 года). Глава 6. Государственный и административный надзор. https://v1.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%20%D0%9E%20%D0%AF%D0%97%D0%AB%D0%9A%D0%95%2015.03.2019.pdf

36 https://www.riigiteataja.ee/akt/101032017003?leiaKehtiv#para3

37 https://www.riigiteataja.ee/akt_seosed.html?id=116062016010&vsty=TVK

Рисунок 8. Административная карта Эстонии: до и после реформы

Figure 8. Administrative map of Estonia: before and after the reform



В современной Эстонии решением всех вопросов местной жизни и ее устройством занимаются местные самоуправления, действующие самостоятельно на основании законов. Расходы, связанные с выполнением государственных обязанностей, возложенных законом на местное самоуправление, покрываются за счет государственного бюджета. Единицами местного самоуправления являются волости и города. В этой связи обратим внимание на историю формирования административно-территориальных единиц.

Еще в 1920 году в новообразованной Эстонской Республике были образованы уезды (мааконды): Харьюмаа, Ярвамаа, Ляэнемаа, Пярнумаа, Петсеримаа, Сааремаа, Тартумаа, Валгамаа, Вильяндимаа, Вирумаа, Вырумаа. В 1947 году в Эстонской ССР уезды были заменены на районы, а в 1952 году были образованы три области (Пярнуская, Таллинская, Тартуская). В 1953 году области были упразднены и снова возвращены районы. В 1987 году в Эстонии было 15 районов и 6 городов республиканского подчинения. Эта система административного деления сохранилась и после обретения государственности в 1991 году, но районы стали называться уездами (маакондами), некоторые из них поменяли название, но их количество не изменилось. Города республиканского подчинения, в том числе и Таллин, были включены в состав уездов.

В 2016 году Рийгикогу принял Закон об укрупнении административно-территориальных единиц[38]. Реформа уже получила научной осмысление в научных исследованиях российских и эстонских авторов [Грибанова, Соотла, Каттаи, 2020. С. 32-52]. Предпосылками начала административно-территориальной реформы стало уменьшение числа жителей в Эстонии после 1991 года (с 1 567 749 человек в 1991 году до 1 315 944 человек в 2016 году)[39], малочисленность муниципальных образований, необходимость оптимизации управления, улучшения качества услуг населению, обеспечения роста конкурентоспособности регионов и самостоятельного выполнения возложенных на них законом обязанностей. В 2017 году в соответствии с Законом об административной реформе[40] была установлена численность (минимум 5 тыс. жителей), при которой местное самоуправление считается эффективным. Большая часть общин добровольно согласилась на объединение.

В настоящее время административно-территориальная структура в Эстонии такова: населенные пункты (поселения), сельский муниципалитет (делится на поселения, которые представляют собой деревни, небольшие города), город (который может быть разделен на поселения), уезды. Тип, наименование и раздел населенных пунктов определяются на основании ходатайств волостных или городских советов на основании и в порядке, определяемом правительством республики. Перечень населенных пунктов по уездам и принадлежащим им сельским муниципалитетам и городам и изменениям в распределении поселений устанавливаются постановлением министра по делам регионов[41]. В Эстонии 15 уездов (эст. *maakond*) – административно-территориальных единиц верхнего уровня, в их числе 13 расположены в материковой части и два – на островах. Уезды делятся на муниципалитеты: городские муниципалитеты и сельские муниципалитеты: 15 городских муниципалитетов (эст. *linnad*) и 64 сельских муниципалитета (волости, эст. *vallad*)[42] (**рисунок 8**).

38 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034

39 Статистика Эстонии. Численность населения с 1991 года по 2016 год. http://pub.stat.ee/

40 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034

41 https://www.riigiteataja.ee/akt/13361777?leiaKehtiv

42 Местное самоуправление в Эстонии. https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov

Сельский муниципалитет или город имеют самостоятельный бюджет, банковский счет и собственный знак отличия. Основные источники доходов местных бюджетов: а) подоходный налог с физических лиц, от облагаемых налогом доходов физического лица (подоходный налог 20%); б) земельный налог, который полностью поступает в местный бюджет; в) плата за право разработки месторождений (горючий сланец, песок, гравий, вода и т.п.); г) фонд выравнивания; д) фонд поддержки и прочие доходы. Сравнение за 2018 год доходов государственного бюджета Эстонии (10 308 000 000 евро) с бюджетом МСУ (2 061 700 000 евро) показывает невысокую долю доходов последних, что требует помощи фондов поддержки и выравнивания для выполнения полномочий и решения задач местного самоуправления.

Правовую базу местного самоуправления в Эстонии составляют Европейская хартия местного самоуправления[43], Закон об организации местного самоуправления (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus) и ряд других законов[44]. Специфика организации местного самоуправления на небольших островных территориях отражена в Законе о малых островах с постоянным заселением[45].

Местное самоуправление определяется как право, способность и обязанность демократически сформированных органов местного самоуправления (сельского муниципалитета или города) организовывать и управлять местной жизнью на основе закона, исходя из законных потребностей и интересов жителей. Местное самоуправление осуществляется через демократически сформированные представительные и властные институты, через опросы населения или народную инициативу по местным вопросам.

Функции органов местного самоуправления заключаются в организации социальной помощи и услуг, ухода за пожилыми людьми, работы с молодежью, жилищно-коммунальных услуг, водоснабжения и канализации, здравоохранения, обращения с отходами, пространственного планирования, организации общественного транспорта, если эти задачи по закону не поручены кому-либо еще. Органы местного самоуправления организуют содержание дошкольных детских учреждений, основных школ, гимназий и школ по интересам, библиотек, общественных центров, музеев, спортивных центров, учреждений здравоохранения и других местных органов власти, если они принадлежат местному самоуправлению. В дополнение к указанным функциям местное самоуправление решает и организует те местные вопросы, которые возложены на него другими законами или которые не решают другие институты власти и управления.

Органы местного самоуправления имеют право создавать агентства (не юридические лица) для реализации полномочий, фонды (учредителями которых они могут быть) и межмуниципальные партнерства. Региональные и национальные ассоциации органов местного самоуправления создаются и их деятельность осуществляется в порядке, установленном Законом об ассоциациях местного самоуправления[46].

Международные контракты органов местного самоуправления предварительно рассматриваются и утверждаются городским собранием, если их выполнение влечет за собой расходы из бюджета местного самоуправления или другие имущественные обязательства. Например, соглашение между правительством Санкт-Петербурга (Российская Федерация) и Таллинской мэрией (Эстонская Республика) о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной и гуманитарной областях[47].

Органами местного самоуправления являются:

- собрание (volikogu) как представительный орган местного самоуправления, избираемый жителями сельского муниципального образования или города на основании Закона о выборах[48];
- управа[49] (valitsus) – исполнительный орган, образованный городским или волостным собранием.

Глава муниципального образования (мэр, или глава города – linnapea), глава волости (vallavanem) избираются собранием на срок до четырех лет на условиях и в порядке, предусмотренном Законом об организации местного самоуправления и уставом волости или города. Главы волости и города формируют правительство. Подробный порядок формирования правительства устанавливается в уставе волостного или городского самоуправления.

---

43 Европейская хартия местного самоуправления. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122

44 https://www.riigiteataja.ee/akt/1048161?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/102022018010; https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020010; https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017099; https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017101; https://www.riigiteataja.ee/akt/126082015027; https://www.riigiteataja.ee/akt/112122017028; https://www.riigiteataja.ee/akt/112122017016; https://www.riigiteataja.ee/akt/110042019014; https://www.riigiteataja.ee/akt/106032019013; https://www.riigiteataja.ee/akt/107022017005; https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019013; https://www.riigiteataja.ee/akt/428042017052?leiaKehtiv

45 https://www.riigiteataja.ee/akt/120122017004

46 https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017099

47 О сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной и гуманитарной областях: соглашение между Правительством Санкт-Петербурга (Российская Федерация) и Таллинским Городским Управлением (Эстонская Республика) от 15 мая 2011 года. Официальный сайт города Таллинн. http://www.tallinn.ee/g1471s57468

48 https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020010

49 Иногда переводят как «правительство». Мы перевели как управа, исходя из того, что Linnavalitsus – городская управа, Vallavalitsus – волостная управа и т.д.

Сотрудничество между государством и местными самоуправлениями происходит как установленными в правовых актах способами, так и согласно неформально сложившимся традициям. Например, согласно закону, волостное или городское собрание и союз единиц местного самоуправления вправе делать правительству республики предложения по принятию или изменению правовых актов; консультироваться с местными органами власти в планировании и решении всех вопросов, непосредственно касающихся их, и при выделении денежных средств, перераспределяемых самоуправлениям. Также автор проекта, затрагивающего общие интересы местных самоуправлений, перед подачей проекта правительству обязан согласовать проект с общегосударственными союзами местных самоуправлений. Согласно доброй традиции, при разработке правовых актов или прочих методов, касающихся местных самоуправлений, союзы самоуправлений привлекаются к процессу на возможно более ранней стадии разработки проекта.

Исходя из принципа автономии местного самоуправления, установленного в Конституции, государство осуществляет надзор за местным самоуправлением только в установленном законом порядке. Государственный надзор за деятельностью местного самоуправления осуществляют:

- уездные старейшины, которые имеют право осуществлять надзор за единичными актами местного самоуправления;
- канцлер права, который осуществляет надзор за соответствием правотворческих актов местного самоуправления Конституции и другим законам;
- Государственный контроль, который в рамках своей компетенции осуществляет экономический контроль над единицами местного самоуправления.

Кроме того, в определенных сферах и в конкретных установленных законом случаях надзор осуществляют различные департаменты и инспекции (например, Департамент защиты памятников старины и Департамент здоровья). По большей части функцией государства является контроль над тем, правомерны ли административные действия местного самоуправления.

На местном уровне возможности демократии участия в Эстонии шире, чем на арене формирования общегосударственной политики. Жители имеют право и возможность участвовать в осуществлении власти местного самоуправления не только через выборы в местные представительские органы и с помощью референдумов, но и путем инициирования или изменения проектов правовых актов. Минимум у одного процента жителей волости или города, обладающих правом голоса, но не менее чем у пяти жителей есть право совместно инициировать принятие, изменение или признание недействительными правовых актов собрания или управы. Каждый вправе ходатайствовать перед собранием или управой об изменении или отмене принятых правовых актов, если эти правовые акты противозаконно ущемляют его права. Также жители могут принимать участие в работе местного самоуправления путем участия в общественных обсуждениях (составлении программы развития, обнародовании планировки и т.д.), организованных самоуправлениями[50].

Взаимодействие органов публичной власти Эстонии с институтами ЕС

Эстония является членом Европейского союза с 2004 года. Парламент Эстонии (Рийгикогу) ратифицировал Лиссабонский договор 11 июня 2008 года[51]. Эстония считает расширение ЕС одним из наиболее удачных направлений политики и желает видеть ЕС сильным и равноправным мировым партнером, чье мнение бы считалось важным и необходимым для решения вопросов мирового масштаба. Более сильный союз государств, объединенных общими целями, выгоден в том числе и для Эстонии. В 2018 году Эстония в результате ротации впервые председательствовала в ЕС[52].

Европейский парламент. Выборы депутатов от Эстонии в Европейский парламент регулируются Законом о выборах в Европейский парламент[53] и проводятся раз в пять лет. Согласно действующему законодательству, партии могут включить в свои списки до девяти кандидатов[54]. Мандаты в Европарламенте распределяются по так называемому методу Д'Ондта. Согласно ему, число голосов, полученных каждым партийным списком, делится последовательно на 1, 2, 3, 4 и так далее. Затем полученные частные распределяют в порядке убывания. Независимый кандидат рассматривается как список партии из одного кандидата. Если партия получает мандаты, то они распределяются между находящимися в списке кандидатами в соответствии с количеством полученных ими голосов. Изначальное место в партийном списке роли не играет. При распределении мест методом Д'Ондта представительство партий примерно пропорционально поданным за них голосам, однако округление, используемое в методе, дает преимущество более крупным партиям.

По итогам выборов 2019 года Эстонию в Европейском парламенте представляют семь депутатов от различных партий. В связи с выходом Великобрита-

50 Отношения местных самоуправлений с другими самоуправлениями, государством и жителями. http://www.estonica.org/en/State/Local_Self-government:_Administrative-territorial_Division_and_Organisation/

51 https://www.riigiteataja.ee/akt/12980404

52 Эстония в Европейском Союзе. https://vm.ee/ru/estoniya-v-evropeyskom-soyuze

53 https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020008

54 https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020008

нии из ЕС и разделением числа ее представителей между другими странами-членами число представителей Эстонии увеличилось на одного[55].

Взаимодействие Европарламента с Эстонской Республикой выражается также в функционировании офиса Европейского парламента в Эстонии. Офис занимается вопросами взаимодействия со СМИ, предоставляет информацию о деятельности Европарламента, взаимодействует с учреждениями среднего и высшего образования для продвижения Европейского парламента, организует практики и стажировки для студентов в центральном офисе[56].

Рийгикогу и Европейский союз. В Рийгикогу за взаимодействие с институтами ЕС отвечает постоянная комиссия по делам Европейского союза. От позиции комиссии по делам ЕС при принятии решений, касающихся ЕС, отталкивается и правительство республики. Комиссия также отслеживает результаты заседаний правительства и Европейского совета. Правительство и министры представляют Рийгикогу свою точку зрения по вопросам, которые будут обсуждаться на встречах в ЕС. После обсуждения комиссия по делам ЕС формирует свое мнение – иными словами, дает министру «мандат» для участия в заседании совета. Перед заседанием Европейского совета перед комиссией выступает премьер-министр. Правительство республики направляет инициированные Европейской комиссией вопросы правлению Рийгикогу. Правление, в свою очередь, определяет одну или несколько комиссий, которые представляют свое мнение комиссии по делам ЕС. После этого комиссия по делам ЕС формирует позицию от имени Рийгикогу, опираясь на мнение других постоянных комиссий. Задача комиссии по делам ЕС – в первую очередь проследить, чтобы позиция Рийгикогу учитывала как положение в ЕС (политическую ситуацию, отношения и соглашения между странами-членами ЕС), так и приоритеты Эстонии в политике ЕС. Правительство обязано следовать решениям, которые принимает комиссия. Если же правительство высказывает иное мнение, оно обязано обосновать комиссии свой выбор[57].

Правительство и Европейский союз. Политика Европейского союза является частью политики, проводимой правительством республики. Для улучшения сотрудничества правительственных органов с ЕС был создан межведомственный Координационный совет ЕС, который помогает планировать и контролировать деятельность всех участников, связанную с ЕС, как в формулировании и инициировании политики, так и в ее реализации. Координирование политики Европейского союза в Эстонии осуществляет Секретариат Государственной канцелярии Европейского союза[58]. Секретариат Европейского союза консультирует премьер-министра по европейским вопросам (включая подготовительные встречи к Европейскому совету), направляет деятельность Эстонии в ЕС через правительственные учреждения и дает рекомендации Постоянному представительству Эстонской Республики в ЕС[59].

Современные государственные реформы Эстонии
Административная реформа. Административная реформа Эстонии, инициированная коалицией Партии реформ, Социал-демократической партии Эстонии и партии «Союз Отечества и Res Publica» (с июня 2018 года – «Отечество») предполагала ряд важных изменений:

– создание организационной структуры муниципалитета, в которой функции разработки политики и стратегического планирования были бы отделены от повседневной деятельности по предоставлению услуг и обеспечению обратной связи с гражданами;

– создание реальных возможностей для приглашения на работу в муниципалитеты высококвалифицированных профессионалов, которые могли бы обеспечить стратегическое направление муниципальной политики. В первую очередь шла речь о найме профессионального управляющего финансами, способного решить задачи инвестиционного планирования, управления рисками инвестиций, повышения человеческого потенциала и трудовых ресурсов территории и т.д. Возможности приглашения такого специалиста серьезно обсуждались, так как по расчетам Министерства финансов его содержание мог себе позволить муниципалитет численностью около 8 тыс. человек и не менее;

– расширение возможностей муниципалитетов участвовать в крупных проектах ЕС, что требовало устойчивости инвестиционного потенциала. Минимальный индикативный порог был установлен на уровне 0,5 млн евро собственных инвестиционных возможностей в год, что вместе с кредитами позволило бы иметь достаточно крупные инвестиционные проекты с приемлемыми рисками. Участвовать в таких проектах, по расчетам Министерства финансов, мог муниципалитет с численностью не менее 6–7 тыс. жителей;

– обеспечение качественными муниципальными услугами и найм с этой целью квалифицированных специалистов, прежде всего для оказания социальных и образовательных услуг. На примере анализа

55 Результаты выборов в Европейский парламент 2019. Официальный сайт выборов в Эстонской Республике. https://ep2019.valimised.ee/ru/election-result/index.html

56 Бюро Европейского парламента в Эстонии: официальный сайт. https://www.europarl.europa.eu/estonia/

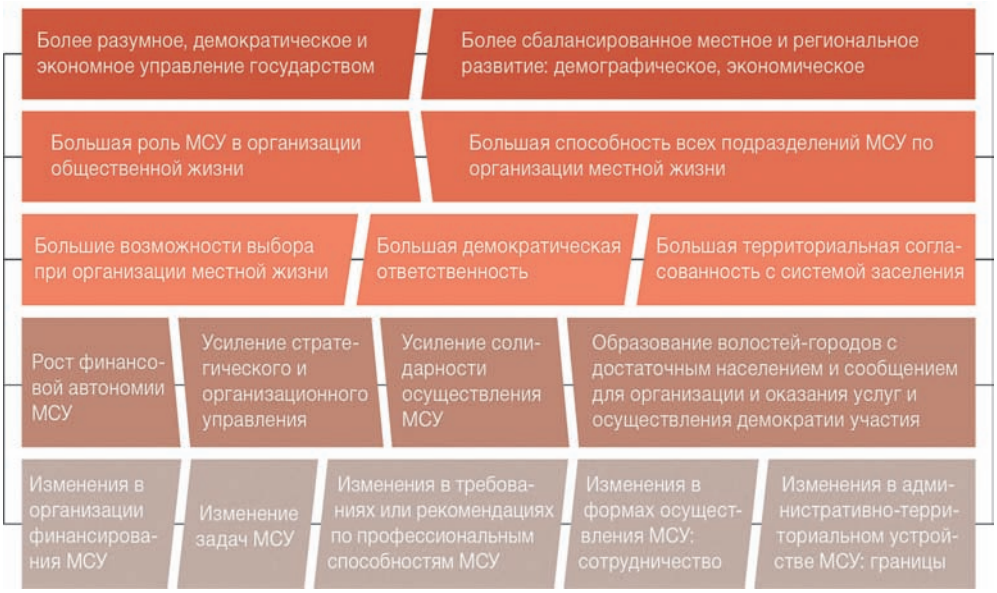
57 Рийгикогу – парламент Эстонской Республики: официальный сайт. https://www.riigikogu.ee/.

58 Сайт Государственной канцелярии Эстонской Республики. https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/euroopa-liit

59 Представительство Европейской комиссии в Эстонской Республике: официальный сайт. https://ec.europa.eu/estonia/about-us/eu-presence_et

Рисунок 9. Цели реформы местного самоуправления: дерево целей*

Figure 9. Objectives of local government reform: list of goals



* По материалам результатов выборов в Рийгикогу 2019 года. https://www.valimised.ee/ru/

работы советников по вопросам защиты прав детей и планированию строительства Министерство финансов пришло к выводу, что для реализации этой цели на территории муниципалитета должно проживать не менее 5 тыс. человек.

Таким образом, было рассчитано, что муниципалитеты Эстонии должны быть объединены как минимум до 5 тыс. человек. Закон об административной реформе[60] установил минимальное число жителей местного самоуправления – 5 000 жителей и рекомендуемое число – 11 000 жителей. Именно при такой численности возможен найм специалистов с полной нагрузкой, повышается инвестиционная способность, и представительная демократия становится достаточно конкурентной.

Необходимость административно-территориальной реформы была связана с уменьшением количества жителей и прогнозом еще большего их сокращения в большинстве самоуправлений (на пятую часть к 2030 году в 158 местных самоуправлениях). В ряде самоуправлений[61] темпы сокращения жителей достигали 2–3,5 % в год. Второй существенной причиной была необходимость повышения качества и эффективности организации услуг местного самоуправления, напрямую связанная с численностью целевой группы услуги. Самоуправления были слишком маленькими, и качество услуг в ряде из них было невысоким. Третья причина была связана с урбанизацией и ростом мобильности населения, что потребовало от местного самоуправления иного взгляда на свои задачи и характер проблем местной жизни. Жители становились более осведомленными и требовательными в отношении своих прав и качества услуг.

Укрупнение самоуправлений рассматривалось как новые возможности развития. Сам подход напоминает нам попытку реализации известной теории центра и периферии, так как планировалось сделать конкретный регион целостной системой, в котором волость получит центр, а центр – поддерживающую его развитие периферию. При этом единые услуги для жителей всего региона станут более доступными, доля управленческих расходов в бюджете уменьшится, освободившиеся деньги будут направлены на дополнительное финансирование развитие культуры, спорта, образования, досуга и все виды потенциала территорий объединяться. В итоге возрастет возможность инвестиций в крупные проекты, что по отдельным самоуправлениям невозможно было сделать.

Система целей, задач и действий в ходе реформы показана на **рисунке 9**.

С юридической точки зрения реформа шла в 2015–2018 годах:

- в 2015 году была утверждена концепция административной реформы (утверждена правительством 19 ноября 2015 года)[62];
- в 2016 году был принят Закон об административной реформе (принят в Рийгикогу 07 июня 2016 года, вступил в силу 1 июля 2016 года)[63];
- в 2017 году были внесены поправки в отраслевые законы 2017-2018 годов (Закон об организации местного самоуправления и другие акты, связанные с реализацией Закона об административной реформе)[64];

60 Закон об административной реформе (Haldusreformi seadus) от 07 июня 2016 года (в ред. от 1 января 2017 года). https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034

61 В России используется термин «муниципальное образование», но мы будем использовать термин, принятый в Эстонии.

62 Концепция административной реформы (утверждена правительством республики 19 ноября 2015 года). https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf

63 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034

64 https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017002

- в 2017–2018 годах прошла реорганизация уездных управ и был принят Закон о внесении изменений в закон о правительстве республики и другие законы, возникающие в связи с прекращением деятельности уездных управ[65];
- с 1 января 2018 года реформа вступила в силу.

К концу 2017 года из 217 единиц местного самоуправления (из них 169 имели население менее чем 5 000 человек) осталось 79 (из них 15 имели население менее чем 5 000 человек), а именно 64 волости и 15 городов (**рисунок 10**).

В результате реформы изменились структуры и число должностных лиц (анализ ноября 2018 года)[66]: общее число должностных лиц в объединившихся МСУ уменьшилось более чем на 200, т.е. на 8 %; сократилась доля вспомогательного персонала; увеличилось число должностных лиц, занимающихся организацией и предоставлением услуг; появилась возможность нанимать специализированных чиновников, которых ранее не было (в том числе юристы, руководители ИТ, внутренние аудиторы, контрольные сотрудники, сотрудники по связям с общественностью и коммуникации) (**рисунок 11**).

Реформа проходила негладко. В Государственный суд с разными исками по вопросам объединения, инициированного правительством, обратились как минимум 11 МСУ (волости Ракке, Коэру, Люганузе, Пала, Иллука, Микитамяэ, Тыстамаа, волость Ласва, Выру, Вастселийна и Сымерпалу, волость Камбья и Юленурме, волость Эммасте и Пюхалепа, волость Падизе и Вазалемма). Государственный суд не удовлетворил ходатайства самоуправлений, указав, что правительство республики имеет широкое дискреционное право при принятии решений об объединении самоуправлений, объединение не противоречит Конституции, и при изменении административно-территориального порядка единицы самоуправления правительство республики учитывало важные и целесообразные обстоятельства и не исходило из недостоверных фактов.

С учетом новых объединившихся МСУ были образованы новые ассоциации местных самоуправлений. Согласно Закону об ассоциациях местных самоуправлений (принят в 2002 году, действует с изменениями от 2018 года), в Эстонии могут организовываться уездные, областные и национальная ассоциация местных самоуправлений. Целью национальной ассоциации является содействие общему развитию местного самоуправления посредством совместной деятельности местных органов власти, представление его членов и защита их общих ин-

Рисунок 10. Структура местных самоуправлений до и после реформы 2017 года

Figure 10. Structure of local governments before and after the 2017 reform

	До объединения	После объединения
Менее 5000 жителей	169 МСУ	15 МСУ
5000 – 11 000 жителей	28 МСУ	36 МСУ
Более 11 000 жителей	16 МСУ	28 МСУ
Среднее количество жителей	6349	17 118
Медиана количества жителей	1887	7865
Средняя площадь	204 км²	550 км²
Медиана площади	180 км²	512 км²

Рисунок 11. Изменение должностных лиц в связи с административной реформой

Figure 11. Changes in officials due to the administrative reform

СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ		ДО / ПОСЛЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ	РАЗНИЦА (±)	РАЗНИЦА %
РУКОВОДИТЕЛИ	Мэр города / староста волости и их заместители	279 / 134	–145	–52%
КАНЦЕЛЯРИЯ	Гор. секретарь	183 / 51	–132	–72%
	Юрист	45 / 61	+16	+36%
	Менеджер по персоналу	283 / 317	+34	+12%
	Канцелярия собрания	24 / 29	+5	+22%
	ИТ	57 / 70	+13	+22%
	Коммуникация	39 / 59	+20	+50%
ФИНАНСОВАЯ	Финансовый менеджер	90 / 68	-22	-25%
	Бухгалтер	392 / 304	-88	-22%
СОЦИАЛЬНАЯ	Социальный	531 / 566	+36	+7%
	Защита детей	95 / 122	+27	+28%
	Образование и культура	210 / 214	+4	+2%
ЭКОНОМИКА	Дороги и транспорт	18 / 43	+25	+144%
ПРОЧЕЕ	Недвижимость и закупки	30 / 54	+24	+80%
	Внутренний контроль, надзор	46 / 68	+22	+48%
ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ПЕРСОНАЛ	Рабочие	661 / 586	-75	-11%
	ВСЕГО	2984 / 2747	-237	-8%

65 https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017001

66 Вяйно Тыэметс. Реформы и местные самоуправления в Эстонии. 2018. http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf

тересов, а также содействие сотрудничеству. Такой национальной ассоциацией является Союз эстонских городов и волостей[67] – общегосударственный союз для представления интересов своих членов, развития системы самоуправления (в том числе согласование законопроектов, переговоры по вопросам государственного бюджета и бюджетов местных самоуправлений).

К моменту упразднения уездного управления в Эстонии сложилась модель, при которой формирующие политику (министерства) и реализующие политику (уездные управы) структуры находились в различных цепях управления. Планирование на государственном и местном уровнях было не связано между собой, не достигался регионально-политический баланс интересов государства и МСУ. В результате реформы уездных управ с 1 января 2018 года они прекратили свою деятельность, и их функции были распределены между отраслевыми министерствами и местными самоуправлениями. Однако были сохранены уезды в качестве административных единиц, в которых государство предлагает своим жителям необходимые услуги в государственных домах (riigimajad). Чтобы было более понятно, что произошло в ходе этой реформы, отметим, какие функции были перераспределены после упразднения уездных управ и что такое «государственные дома».

Министерствам были переданы такие функции уездных управ, как надзор за учебными заведениями, образовательно-организационные задачи, выдача лицензий в социальной сфере, надзор, сбор статистики (Департамент социального страхования), надзор за общественным транспортом, земельные процедуры, анализ работы с молодежью, программы и выделение пособий, надзор за процедурами, связанными с народонаселением, и экзамены; надзор за библиотеками; организация выборов; надзор за административными актами МСУ; составление планировок и надзор за планировками МСУ; координация программ регионального развития; консультирование МСУ; объединения МСУ, изменения границ населенных пунктов; задачи реформы собственности и держателя земельной ипотеки.

Местным самоуправлениям были переданы процедуры, связанные с народонаселением (МСУ уездного центра); организация общественного транспорта через Центры общественного транспорта (МСУ); деятельность по развитию уезда – составление стратегии развития уезда, внешнее сотрудничество, проекты развития и пр. (МСУ совместно); развитие здоровья и координация сотрудничества в сфере безопасности уезда (МСУ совместно); задачи культурной сферы (МСУ совместно); работа смотрителя острова (МСУ); организация выборов (комиссии МСУ); заключение договоров по организации патронатного ухода (МСУ). Услуги для жителей были сохранены, а доступность их повышена за счет сотрудничества разных учреждений.

Реформа предполагала и совместную деятельность разных МСУ по развитию уездов, а именно: развитие здоровья и координацию сотрудничества в сфере безопасности уезда (составление профиля здоровья и благополучия, реализация действий по поддержке здоровья населения, координация сетевой работы в уезде и работы совета по безопасности уезда); развитие культурной сферы (организация работы уездной комиссии по проведению праздников песни и танца, сотрудничество уездных учреждений культуры, совместные действия, анализ по сферам, сбор и предоставление информации). Реформа определила, что для выбора органа сотрудничества для деятельности по развитию уезда и утверждения стратегии развития уезда необходимо одобрение не менее 2/3 МСУ, куда входит как минимум 2/3 жителей уезда и должна входить также единица местного самоуправления, являющаяся уездным центром.

Сотрудничество осуществляется в так называемых государственных домах, где могут находиться разные службы (служба обслуживания клиентов, служба по безработице, Департамент здоровья, Департамент окружающей среды, Земельный департамент, Департамент охраны памятников старины, Центр народной культуры, Сельскохозяйственный департамент, Ветеринарно-продовольственный департамент, Департамент шоссейных дорог, Департамент защиты прав потребителя, банки и другие службы). В государственных домах создаются и дистанционные рабочие места. Создание дистанционных рабочих мест рассматривается в реформе как дополнительная возможность, а не альтернатива выводу учреждений.

Кроме того, планировалось создание государственных рабочих мест в регионах путем вывода части государственных учреждений и подразделений из столицы. По оценкам Министерства финансов, в 2018 году имелся достаточный потенциал для вывода из Таллина центральных учреждений или их подразделений, и следовало бы рассмотреть полный или частичный вывод из столицы 35 учреждений. Правительством планировалось перевести в регионы 1 000 государственных рабочих мест [Тыэметс, 2018].

Предварительные итоги административной реформы в Эстонии

После проведения реформы Министерство финансов подготовило отчетные документы и обзоры о подготовке, ходе и результатах реформы. Руководитель отдела регионального администрирования Вяйно Тыэметс в своем отчете отметил, что некоторые инициативы не нашли политической поддержки и не были реализованы. Например, планировалось пересмотреть формулу распределения фонда выравнивания, чтобы сократить демотивирующее влияние формулы. Однако эта идея не нашла поддержки.

67 Официальный сайт Союза эстонских городов и волостей. https://www.elvl.ee/

В настоящее время в Эстонии разрабатываются подходы по применению критерия периферийности в фонде выравнивания и рассматриваются возможности увеличения фискальной автономии местных самоуправлений [Тыэметс, 2018].

В отчете о результатах реформы были выделены «*уроки реформы*» [Тыэметс, 2018]. Считаем весьма уместным привести некоторые выдержки из этих «уроков», так как они показательны в отношении анализа контекстуальных факторов реформы:

- урок политикам: имей смелость принимать решения и будь выше сиюминутной выгоды политической партии;
- не следует недооценивать эмоциональный аспект;
- недоверие между партнерами делает проведение реформы сложным;
- результат реформы предопределяет поставленный критерий;
- продуманный и ясный закон уменьшит напряженность и споры;
- никогда не бывает много открытого общения и объяснений, направленных на каждого.

В данном разделе мы говорим именно о предварительных итогах, так как укрупнение муниципалитетов и совершенствование системы управления на местном уровне рассматривалось лишь как первый этап реформы местного самоуправления.

В 2020 году в Эстонии началась реформа другого уровня – реформа государственного управления и государственной службы. Было объявлено, что государство как работодатель заинтересовано в достижении гармонии потребностей и возможностей в управлении людскими ресурсами и в содействии достижению национальных целей.

Таблица 1. Важнейшие события государственной реформы Эстонии

Table 1. Major events of the Estonian state reform

11 мая 2017

На заседании правительства был утвержден План государственных реформ до 2019 г.

8 марта 2018

Подготовлен среднесрочный обзор запланированных мероприятий государственной реформы в кабинете министров.

1 августа 2019

Правительство одобрило первоначальный план действий по государственной реформе на 2019–2023 гг., решения, связанные с реструктуризацией учреждений и введением принципа найма оплачиваемых государством работников в регионы государственного сектора. План действий дополнился в соответствии с указаниями и постановлением Рийгикогу. Цели деятельности по государственной реформе состоят в том, чтобы уменьшить бюрократию граждан в их отношениях с государством, улучшить организацию работы государственных органов и улучшить качество государственных услуг.

19 октября 2017

Подготовлен Обзор запланированных мероприятий государственной реформы в государственном органе координации реформ.

21 февраля 2019

Подготовлен окончательный Отчет о реализации Национального плана действий по реформированию правительства на 2017–2019 гг. и Обзор мероприятий по государственной реформе на 2017–2019 гг.

16 апреля 2020

- Правительство утвердило проект постановления Рийгикогу о государственной реформе «О проведении государственной реформы»;
- Пояснительная записка к проекту постановления Рийгикогу «О проведении государственной реформы»;
- План действий по государственной реформе на 2019–2023 гг.

Государственная реформа Эстонии

Реформа направлена на разрешение назревшего противоречия между возрастающими ожиданиями граждан в отношении государства, высококачественных государственных услуг и возможностями государства по их удовлетворению в условиях ограниченных ресурсов, неблагоприятных демографических тенденций, дефицита бюджета[68]. Важнейшие события государственной реформы Эстонии представлены в **таблице 1**.

После принятия Плана государственных реформ (2017 год) в 2018 году около тридцати предпринимателей создали Фонд государственной реформы (сроком на один год) и внесли деньги для покрытия операционных расходов для того, чтобы сформулировать концепцию государственной реформы для обновления эстонского государства. Государственная реформа Эстонии в широком понимании, по версии Фонда, означает реорганизацию государственных органов, пересмотр функций и услуг, корректировку механизмов действия[69]. Фонд государственной реформы сформировал следующие приоритеты: качественные открытые услуги; действенная реализация и воплощение в жизнь политики государства; доступное государство; профессиональное управление человеческими и иными ресурсами; продуктивное воплощение государственной реформы. Было представлено 67 предложений, сосредоточенных на трех крупных темах: законодательная власть и представительные собрания; исполнительная власть и судебная власть; конституционные институции[70]. Согласно

68 Rahandusministeerium https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivalitsemise-reform

69 Прим. (перевод с эст.) Riigireform on üldmõiste, tähistamaks riikluse moderniseerimist, sealhulgas ja eriti avaliku võimu moderniseerimist. Riigireform on avaliku võimu organisatsiooni ümberkorraldamine koos avaliku võimu poolt täidetavate funktsioonide ja teenuste revisjoniga ning toimemehhanismide korrigeerimisega. https://www.err.ee/831338/28-tuntud-ettevotjat-asutasid-riigireformi-esilekutsumiseks-mottekoja

70 Фонд государственной реформы: половину госчиновников следовало бы сократить. 29.10.2018 https://rus.postimees.ee

Рисунок 12. Государственная реформа: цели и задачи*

Figure 12. State reform: goals and objectives



* Радар государственной реформы. Официальный сайт фонда госреформы "Riigireformi radar". https://www.reformiradar.ee/radarist/

предложениям Фонда государственной реформы, в течение последующих восьми лет в ходе реформ чиновничество должно сократиться на 50 %. В поддержку кажущейся радикальной реформы был приведен пример Новой Зеландии, где в 1988-1994 годах количество работников общественного сектора сократили с 88 000 до 37 000 человек. Результатом работы Фонда государственной реформы стала разработка концепции государственной реформы.

В коалиционном договоре Центристской партии, партии «Отечество» и EKRE по поводу государственной реформы записано:

- на период 2019–2023 годов государственная реформа становится одной из политических целей;
- будет пересмотрен Закон о выборах в парламент, уравнено количество мандатов в избирательных округах;
- считается необходимым проведение дополнительного анализа системы э-выборов, а также проведение независимого международного аудита;
- основные принципы политики гражданства и языка не меняются.

Утвержденные цели и задачи представлены на **рисунке 12**.

Обновление государственного управления должно стать способом мышления, быть более гибким, легко адаптируемым к изменениям и более ориентированным на человека. Государственный сектор не должен быть чрезмерным бременем для налогоплательщика, а экономика государственного сектора должна быть эффективной. С этих позиций было предложено реорганизовать деятельность правительства, чтобы государство предоставляло высококачественные государственные услуги и смогло передать часть государственных услуг частному сектору.

В стратегической перспективе Эстония должна стать:

- ориентированной на будущее;
- гибкой и активной;
- ориентированной на нужды людей;
- регионально сбалансированной.

В ходе реформы планируется *реструктуризация государственных органов*. В качестве серьезной проблемы государственного управления Эстонии рассматривается *проблема фрагментации, бюрократия и конкуренция за бюджетные ресурсы*. Это, в свою очередь, привело к отсутствию внимания к стратегическим межправительственным мероприятиям, а также к дублированию и неэффективности использования ресурсов. Реформа направлена на достижение более эффективного и результативного выполнения государственных задач, более качественного предоставления государственных услуг, более гибкой и менее бюрократической организации работы государственного сектора, сокращение расходов государственного сектора. Соответствующая адаптация органов государственного управления и гибкость позволит увеличить их способность справляться со сложными задачами, обусловленными неблагоприятными демографическими тенденциями и увеличивающимися бюджетными расходами. Планируется постепенно расширить функции местных органов власти в целях повышения их потенциала и компетенции в организации местной жизни.

В пояснительной записке к проекту постановления Рийгикогу «О проведении государственной реформы» отмечается, что Эстония как маленькая страна не должна распылять управление на большое количество государственных учреждений, а должна быть направлена на отраслевую консолидацию государственных учреждений. Реструктуризация государственных органов в 2020 году началась по следующим областям: образование, транспорт, земля, планирование и региональное развитие, сельское хозяйство и продовольствие, а также окружающая среда. Она заключается в оптимизации процессов и консолидации служб поддержки (объединения учреждений с аналогичными областями и целевыми группами клиентов) с целью более ресурсоэффективного управления государственными учреждениями; улучшения качества государственных услуг; сокращения числа задействованных субагентств; сокращения количества контактов с государственными органами для решения аналогичной проблемы. Это снижает административную нагрузку и на учреждения, и на клиента.

Ожидается, что объединение учреждений улучшит доступность услуг, поскольку в объединенном учреждении в большей степени, чем раньше, основные процессы и предоставление услуг будут поддерживаться IT-решениями. Эффективное управление ресурсами будет достигнуто за счет увеличения бюджета, более гибкого использования ресурсов и экономии на административных расходах. Затраты на персонал и управление будут сокращены за счет оптимизации работы, консолидации вспомогательных мероприятий, улучшения и оцифровки рабочих процессов, оптимизации активов, снижения уровней управления и бюрократии, а также оптимизации управления инвестициями в сфокусированных областях. Более крупные организации позволяют уделять внимание и вопросам развития персонала внутри организации, который выполняет вспомогательные функции. Слияние учреждений позволит решить проблему чрезмерной зарегулированности, множественности и запутанности норм, директив, распоряжений и регламентов. Таким образом, планируется улучшить качество обслуживания людей, сделать обслуживание более удобным, гармонизировать качество предлагаемых услуг по регионам и предоставлять больше услуг за ту же стоимость.

Реформа затрагивает и Рийгикогу, в частности, она направлена на то, чтобы Рийгикогу для реализации своих конституционно установленных полномочий еще шире использовал средства контроля за исполнительной властью, обеспечивая реализацию целей и политики, утвержденных парламентом. Планируется более сбалансированное участие оппозиции в политических решениях, что рассматривается как часть принципа консенсуса. Для достижения рассмотренной задачи не планируется увеличение количества депутатов Рийгикогу, но планируется расширить и повысить компетентность и профессионализм сотрудников в структурах, поддерживающих работу парламента, что позволит улучшить качество решений Рийгикогу. Планируется шире использовать возможности экспертного сообщества – опытных и авторитетных государственных служащих, представителей частного и третьего секторов, а также других беспристрастных экспертов, чьи отраслевые знания внесут значительный вклад в расширение возможностей членов Рийгикогу. Еще одно изменение касается выборов в Рейгикогу. После административной реформы местного самоуправления размер избирательных округов будет скорректирован и сделан максимально сопоставимым для достижения лучшего регионального баланса в составе Рийгикогу.

Одной из важнейших задач реформы является *«нулевая бюрократия»,* то есть уменьшение адми-

нистративного бремени и бюрократии, упрощение и оптимизация процессов работы и обслуживания. Государство должно стало хорошим партнером для предпринимателей и создать разумные условия труда для своих сотрудников. Еще в 2015 году около 40 коммерческих организаций представили государству более 200 предложений по снижению нагрузки на компании при работе с государством. Реализация этих предложений контролируется целевой группой по нулевой бюрократии[71]. В основе «нулевой бюрократии» лежит требование одноразового запроса данных, которое закреплено постановлением правительства Эстонии «Организация услуг и основы управления информацией» (от 25 мая 2017 года). Этот требование позволило значительно сократить объем технической работы, выполняемой людьми, благодаря развитию перекрестного использования баз данных из разных источников.

Для реализации мероприятий Плана действий по государственной реформе на 2019–2023 годы в феврале 2020 года в Эстонии был создан Координационный совет по государственной реформе при правительстве республики (постановление правительства республики «Создание Совета по правительственной реформе при правительстве республики» от 27 февраля 2020 года № 66[72]). Задача координационного совета состоит в том, чтобы анализировать, искать решения и дополнять план действий по государственной реформе и контролировать выполнение мероприятий.

Следует отметить, что новая государственная реформа – весьма транспарентный процесс с привлечением широкого круга интересантов. На странице реформы в интернете представлена подробная информация о подготовке и ходе реформы, принятых документах, методология анализа правовых форм и задач государственных органов (AS Pricewaterhouse Coopers Advisors в сотрудничестве с Центром политических исследований PRAXIS), инструменты разных оценок государственного управления, руководство по реформе, отчеты о достижении целей и проблемах и другие важные материалы. Пока рано подводить какие-то итоги, но следует отметить, что в «Обзоре правительства республики о реализации программы действий в 2019»[73] уже отмечены изменения в структуре и задачах отдельных министерств и ведомств, в системе взаимодействия центральных и местных институтов управления.

Одновременно с государственной реформой в настоящее время в Эстонии идет обсуждение Стратегии «Эстония 2035». Это долгосрочная межотраслевая стратегия развития страны, которая устанавливает приоритетные цели, ключевые показатели и фискальную структуру. Стратегия «Эстония 2035» станет основой для разработки и реализации других стратегий. Первый вариант проекта был завершен по состоянию на начало апреля 2020 года, но этот проект еще дорабатывается и должен пройти многочисленные обсуждения и согласования. Для всех жителей Эстонии была открыта возможность представить свои предложения для определения будущего страны «Скажите, в какой Эстонии вы хотите жить в 2035 году». Результаты опроса, проведенного 22 апреля – 10 мая 2019 года (опрошено 13 903 участника, 95 % из которых живут в Эстонии; 56 % женщин и 44 % мужчин; 74 % на эстонском родном языке, 22 % на русском родном языке) показали, что люди хотят увидеть Эстонию в 2035 году прежде всего безопасной, свободной, естественной, открытой и ориентированной на людей[74].

Обсуждение стратегии, предложения и обоснования представлены на сайте Стратегии «Эстония 2035»[75]. Стратегия отражает основные области будущих внутренних реформ: экономика и климат; пространство и мобильность; государственное управление; навыки и рынок труда; здоровье и социальная защита, а также отражает глобальные цели ООН в области устойчивого развития и цели политики Эстонии в Европейском союзе[76].

Подводя итоги, отметим глубокую трансформацию подходов к государственному управлению, роли и значения местного самоуправления, механизмов взаимодействия государства, общества, бизнеса, неправительственного сектора в Эстонии. Реформы (которые уже проведены, которые еще идут и которые намечены) зиждутся на серьезном осмыслении, основанном на принципах рациональности демографических, экономических, социокультурных, политических процессов, произошедших в Эстонии с 1990-х годов.

Цифровая трансформация государственного управления

«Эстонская мечта – иметь как можно меньше государства, но столько, сколько необходимо. Благодаря электронным решениям общение с государством является быстрым и удобным для всех, и в результате наша страна становится более эффективной»[77].

71 Подробнее см.: https://www.mkm.ee/et/nullburrātia

72 Vabariigi Valitsuse riigireformi koordinatsioonikogu moodustamine Vastu võetud 27.02.2020 nr 66 https://www.riigiteataja.ee/akt/303032020003

73 Ülevaade vabariigi valitsuse tegevusprogrammi täitmisest 2019. Aastal. – 36 с https://www.valitsus.ee/sites/default/files/valitsuse_tegevusprogrammi_taitmise_aruanne_2019_loplik_19.12.19.pdf

74 «Eesti 2035». Heleri Reinsalu. Riigikantselei Strateegiabüroo, detsember 2019. https://www.hm.ee/sites/default/files/1_valdkondadeylene_strateegia_ee2035_heleri_reinsalu_2019.12.05.pdf

75 Резюме предыдущих обсуждений, различные справочные материалы и презентации см. здесь: https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/strateegia-eesti-2035/materjalid

76 https://www.riigikantselei.ee/et/Eesti2035

77 https://e-estonia.com/solutions/

Цифровизация госуправления в Эстонии является частью цифровизации всего общества и не является самоцелью только государства. Это связано с устойчивым пониманием госуправления в координатах сервисной модели как системы предоставления услуг населению, выражения интересов граждан и создания условий для их благополучия.

Цифровая трансформация Эстонии основывается на четырех ключевых решениях: электронная идентификация; услуги на основе взаимодействии; охрана и безопасность; цифровизация здравоохранения. Каждый эстонец, независимо от его местонахождения, имеет цифровую идентификацию, выданную государством. Каждый человек может предоставить цифровые подписи, используя свою ID-карту, Mobile-ID или Smart-ID, чтобы безопасно идентифицировать себя и пользоваться электронными услугами. ID-карта – это не только удостоверение личности с фотографией, она обеспечивает цифровой доступ ко всем безопасным электронным услугам Эстонии. 98% населения имеет ID-карту и 67% населения регулярно ее использует[78]. ID-карта – это и проездной билет для граждан Эстонии, и карта национального медицинского страхования, и удостоверение личности при входе на банковские счета, и карта для цифровых подписей, для э-голосования, проверки медицинских записей, подачи налоговых деклараций, претензий, получения электронных рецептов и др. Благодаря ID-карте Эстония обладает одной из самых совершенных систем цифровой подписи в мире. В настоящее время цифровых подписей в Эстонии использовано больше, чем в остальной части Европейского союза. Имея эстонскую ID-карту, любой предприниматель может открыть фирму через интернет. Система также распознает ID-карты Бельгии, Португалии, Литвы и Финляндии.

Выделим следующие этапы формирования цифрового общества и электронного правительства Эстонии.

1994 год – принят первый проект «Принципов информационной политики Эстонии», хотя Стратегический план развития информационных технологий был утвержден парламентом лишь 4 года спустя. ИТ-технологии были признаны важнейшим условием решения проблем, стоящих перед обществом. 1% ВВП был выделен в качестве государственного финансирования ИТ.

1996 год – запуск инициативы «Прыжок тигра» (общенациональная инициатива по развитию ИТ-инфраструктуры) с целью догнать Запад, обновив местную ИТ-инфраструктуру, и установить навыки работы с компьютером в качестве приоритета в школах. В результате 90% населения начали регулярно пользоваться интернетом, а Эстония стала страной № 1 в индексе цифрового развития. В этом же году была реализована первая электронная банковская услуга (решения для онлайн-банкинга были разработаны частными банками), что решало проблему низкой плотности населения, а соответственно, высокой стоимости общенациональной сети банковских представительств. В результате качественные услуги электронного банкинга стимулировали людей выходить в интернет, внедрять государственные электронные решения и впоследствии – использовать электронный идентификатор.

2000 год – первое заседание электронного кабинета министров. Были созданы база данных и планировщик для оптимизации государственных процессов принятия решений с целью сокращения правительственной бюрократии, превращения электронных решений в процесс принятия решений. В результате средняя продолжительность заседаний правительства Эстонии была сокращена с четырехпяти часов до 30 минут. В этом же году была создана электронная налоговая система. Налоговая декларация онлайн была введена с целью максимизации государственных налоговых поступлений для поддержки растущих потребностей развивающегося общества. Декларирование налогов теперь занимает около трех минут онлайн, и 98% налогоплательщиков декларируют свои доходы в электронном виде.

2000 год – внедрена система электронной парковки, которая позволяет водителям оплачивать городскую парковку с помощью мобильного телефона. Это позволило решить проблему управления растущим движением в густонаселенных городских районах и создания современной и недорогой парковочной инфраструктуры. Теперь 90% платы за парковку оплачивается с помощью мобильных телефонов, эстонское решение m-parking было применено в разных странах.

2001 год – внедрена система X-Road (распределенный слой обмена данными для регистров и информационных систем). Перед Эстонией стояла проблема ограниченных ресурсов для создания национальной интеграционной платформы, и требовалось снижение затрат на обмен данными. Также требовалась защита утечки открытых данных из существующих незащищенных баз данных. В результате X-Road позволила национальным информационным системам государственного и частного секторов объединяться и работать во взаимодействии. Обеспечивается это с помощью программного решения X-Road® и эстонской среды X-tee[79]. X-Road® и X-tee – основа электронной Эстонии. 99% государственных услуг доступно онлайн 24/7. X-Road ежегодно экономит для Эстонии более 844 лет рабочего времени[80]. Сегодня он реализуется в Финляндии, Кыргызстане, Исландии, Японии, на Фарерских островах и других странах. Технологии, основанные на опыте Эстонии,

78 https://e-estonia.com/solutions/e-identity/id-card

79 Data Exchange Layer X-tee. https://www.ria.ee/en/state-information-system/x-tee.html

80 https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/

были внедрены в Украине и Намибии. Особенностью X-Road® является возможность объединения двух независимых э-систем на основе федерации. Члены федеративных экосистем могут использовать сервисы друг друга. Федерация обеспечивает простой и безопасный обмен данными между этими экосистемами. Такая федерация была создана в феврале 2018 года между Эстонией и Финляндией.

2002 год – внедрены электронный идентификатор и цифровая подпись как основы цифровой идентификации и обязательного удостоверения личности. Это позволило достоверно определить и связать место жительства с использованием государственных и частных электронных услуг. В настоящее время 98% эстонцев имеют ID-карту, цифровые подписи экономят 2% ВВП ежегодно. В этом же году был запущен проект э-школы (www.ekool.ee). К цифровой среде подключено более 95% школ. Ведется полноформатный школьный дневник, включая связь «родитель – школа», расписание уроков, домашние задания, оценки.

2005 год – введено э-голосование, обеспечившее максимальную доступность голосования на выборах. На выборах 2014 года в Европарламент доля онлайн-голосования составила 24%. В этом же 2005 году начало формироваться *э-правосудие* – автоматизированный судебный процесс и средства электронной связи. Была разработана центральная информационная система e-File[81], которая объединила информационные хранилища, ранее функционирующие независимо друг от друга. E-File предоставляет обзор всех этапов уголовных, административных, гражданских процедур, судебных решений и процессуальных действий всем заинтересованным сторонам. E-File была внедрена Центром регистров и информационных систем (RIK[82]), который и сегодня отвечает за разработку, администрирование и обслуживание системы. Как интегрированная система, e-File обеспечивает одновременный обмен информацией между информационными системами различных сторон: полицией, прокуратурой, судами, тюрьмами, надзором за условно-досрочным освобождением, судебными исполнителями, системой юридической помощи, Налогово-таможенным департаментом, государственным центром обслуживания акций, юристами и гражданами.

2006 год – запущена Судебная информационная система (KIS), предлагающая единую информационную систему для всех типов судебных дел в эстонских судах первой и второй инстанций и Государственном суде. KIS позволяет регистрировать судебные дела, слушания и решения, автоматически распределять дела между судьями, создавать повестку, публиковать решения на официальном сайте и собирать метаданные. KIS последнего поколения включает новые классификаторы, основанные на потребностях судов, например, типы дел, категории дел и подкатегории. Как инструмент для судей, KIS второго поколения представляет собой ценную эволюцию с поисками, основанными на этапах разбирательства, выдачей напоминаний и мониторингом времени, проведенного на каждом этапе. Решения в области электронного правосудия представлены нас сайте https://www.rik.ee/en/international. Электронные решения позволяют Эстонии быть включенной *в систему CEPT*[83] – международная информационная система для инициирования и мониторинга трансграничного исполнительного производства. Этот инструмент трансграничного правоприменения позволяет гражданам Европейского союза, предприятиям и судебным исполнителям отправлять запросы, заявки и соответствующие документы и данные в электронном виде в другие государства-члены ЕС. Инструмент дополняется многоязычным пользовательским интерфейсом для обеспечения доступа к трансграничному правосудию для граждан и предприятий ЕС.

2007 год – согласованы усилия по повышению кибербезопасности, безопасности ИТ. В апреле 2007 года Эстония подверглась крупнейшей организованной кибератаке. Для сдерживания этой новой угрозы было необходимо международное сотрудничество. Эстония стала одной из ведущих стран в области кибербезопасности. Центр передового опыта совместной киберзащиты НАТО и ИТ-агентство ЕС находятся в Таллине.

2008 год – разработана и внедрена технология блокчейна. Масштабируемая технология блокчейна KSI была разработана эстонскими криптографами в ответ на кибератаки в 2007 году и необходимость уменьшения угрозы манипулирования инсайдерскими данными в эстонских регистрах. Эстония стала пионером технологии блокчейн, и несколько государственных реестров стали поддерживаться блокчейном KSI. Технология масштабируемой блокчейн создана для обеспечения целостности данных, хранящихся в государственных хранилищах, и для защиты данных от внешних и внутренних угроз. Эстония стала принимающей стороной Центра передового опыта совместной киберзащиты НАТО и Европейского агентства информационных технологий. Эстонские криптографы изобрели технологию масштабируемой цепочки блоков под названием KSI. KSI Blockchain[84] гарантирует, что сети, системы и данные свободны от компрометации, сохраняя при этом 100% конфиденциальности.

В этом же 2008 году было введено электронное здравоохранение, создана общенациональная система, объединяющая данные медицинских работников Эстонии, с целью повышения качества и эффективности медицинской помощи, оказываемой в рамках

81 https://www.rik.ee/en/international/e-file

82 Court Information System. https://www.rik.ee/en/international/court-information-system

83 https://www.rik.ee/en/international/cept

84 См. подробнее https://guardtime.com/

государственного медицинского страхования. В результате электронная медицинская карта помогла создать общий профиль каждого пациента, уменьшив бюрократию и предоставив доступ к критически важной информации в чрезвычайных ситуациях.

2010 год – создана система э-рецепта (*E-Prescription* – централизованная безбумажная система выдачи и обработки медицинских рецептов). В результате 99 % медицинских рецептов стало обрабатываться в интернете, и обычные пополнения, вторичные рецепты могут быть оформлены без предварительной записи. Для обеспечения целостности полученных электронных медицинских записей, а также журналов доступа к системе используется технология блокчейна KSI. Решения в области цифрового здравоохранения разрабатываются компанией Nortal[85], на сайте которой представлена вся система цифрового здравоохранения. Эффективна и *э-скорая помощь (*e-Ambulance) – это решение для быстрого реагирования. В течение 30 секунд происходит обнаружение и размещение телефонного звонка для машины скорой помощи, которая быстро отправляется в нужную точку. В экстренной ситуации врач может использовать идентификационный код пациента для считывания срочной информации. Сегодня в Эстонии 99 % пациентов имеют общенациональную цифровую запись. 99 % данных о здоровье оцифровано, 99 % рецептов – электронные, в здравоохранении 100 %-ный электронный биллинг.

2011 год – появились веб-констебли – полицейские, работающие в Интернете. Они отвечают на сообщения и письма граждан, отправленные через Интернет, проводят обучение как детей, так и взрослых на темы безопасности в Интернете. Первый эстонский веб-констебль приступил к работе 1 июня 2011 года. Отметим, что к этому времени в Эстонии уже сложилась э-полиция *(E-Police* – система электронной полиции Эстонии[86]). Полиция имеет полностью защищенный планшет с док-станцией в каждой патрульной машине и модульное программное решение на базе интернета. Сетевое программное решение предоставляет сотрудникам практически мгновенный доступ к важной информации, такой как место жительства, фотография, номер телефона или данные водительских прав, информация о транспортном средстве, владельце/пользователе и техническом осмотре и даже о том, имеет ли водитель какое-либо зарегистрированное оружие. Система интегрирована с информационной системой Шенгенской зоны, что позволяет видеть, разыскивается ли водитель в другой стране, угнан ли автомобиль. В среднем 20 автомобилей и семь человек, разыскиваемых на международном уровне Интерполом и Шенгеном, ежедневно задерживаются эстонской полицией. В будущем планируется добавить больше услуг, включая визу, информацию о недвижимости и функцию трансграничной базы данных. Например, базы данных Эстонии могут быть доступны в Финляндии, и наоборот. До электронной полиции обработка запросов занимала обычно от 15 до 20 минут, теперь она занимают всего две секунды. Ежедневно в системе э-полиции – 20 тыс. запросов.

2013 год – принята Зеленая книга государственных услуг. Было проведено картирование проблем и решений для развития государственных электронных услуг с целью устранения текущих недостатков электронного государства для обеспечения его устойчивости и будущего развития. В результате было достигнуто лучшее понимание потребностей общества и четкое определение целей и принципов развития электронных услуг.

2014 год – создан электронный портал дорожной администрации (универсальный онлайн-сервис для водителей и владельцев транспортных средств) с целью упрощения и снижения затрат на оказание услуг дорожной администрации. Электронный портал стал предоставлять услуги в шесть раз быстрее, на 20 % дешевле и более прозрачно. В этом же году было создано э-резидентство (*E-Residency* – безграничное цифровое общество для присоединения любого гражданина мира) с целью поиска новых и инновационных способов привлечения международного бизнеса и талантов в Эстонию. Э-резидентство – транснациональная форма цифровой идентификации. Э-резидентом может стать любой человек в мире и, как следствие, получить доступ к бизнес-среде ЕС. Основная причина, по которой э-резиденты присоединяются к этому сообществу, заключается в желании вести онлайн-бизнес, не зависящий от местоположения, которому доверяют, со всеми инструментами, необходимыми для ведения бизнеса в мире. Электронные резиденты могут: создавать (за один день) и управлять независимой от местоположения компанией онлайн из любой точки мира, подать заявку на ведение банковского счета и провести безопасный электронный банкинг, получить доступ к международным поставщикам платежных услуг (Paypal, Braintree и т.д.), использовать цифровую подпись и электронную передачу документов. Электронные резиденты имеют достаточно низкие затраты на запуск и обслуживание бизнеса, получают членство в ЕС, НАТО, ОЭСР и еврозоне, имеют возможность получить 0 % налогов на реинвестированную прибыль, нулевой риск коррупции и бюрократии. Э-резиденты получают цифровую ID-карту с двумя PIN-кодами для безопасной цифровой аутентификации и цифровых подписей. Безопасные цифровые подписи юридически эквивалентны рукописной подписи и личной идентификации в Эстонии, а также между партнерами по соглашению в любой точке мира. Э-резидентство не дает статуса налогового резидентства, права на проживание в Эстонии и разрешения на въезд в Эстонию или Европейский союз. Э-резидент может удобно и быстро учредить предприятие электронным способом на портале для предпринимателей

85 https://nortal.com/what-we-do/digital-healthcare/

86 https://e-estonia.com/solutions/security-and-safety/e-police

Электронного коммерческого регистра. Э-резидентство могут получить лица старше 18 лет, без уголовной судимости, по решению эстонской полиции и пограничной службы[87]. С 2014 года граждане 167 стран подали заявки на электронное проживание, и Эстония предоставила электронное резидентство более 45 000 человек из 154 государств[88]. Многие известные стартапы – TransferWise, AdCash, Pipedrive, Monese и Fortumo – появились в Эстонии и существуют здесь по сей день[89]. Развитая система э-резидентства позволила Эстонии говорить о создании первой в мире «новой цифровой нации».

2015 год – Эстония Green-Lights создает первое посольство данных за пределами своих границ с целью обеспечения цифровой преемственности Эстонии и государственности в наихудших сценариях, таких как критические сбои системы или внешние угрозы. Эстония стала первой страной в облаке, а эстонские критически важные базы данных и службы находятся в резервном центре обработки данных в Люксембурге. В 2015 году набирает силу идея «нулевой бюрократии», для реализации которой уже работают э-земельный кадастр, э-нотариус (инструмент для нотариусов, который помогает им получать информацию из разных баз данных для составления договоров, перенаправлять договоры в различные регистры, следить за процессом реализации договоров. Все клиенты могут безопасно получить юридически действительную электронную копию своих договоров на портале для граждан бесплатно).

2017 год – создан NIIS X-дорожный консорциум. Северный институт решений для взаимодействия (NIIS) обеспечивает разработку и стратегическое управление X-Road и другими решениями для электронного управления. Он был создан для обеспечения функциональной совместимости решений и платформ электронного управления, как на национальном, так и на международном уровнях. В результате основанная Эстонией и Финляндией NIIS является пионером трансграничных решений для электронного управления, стремясь предоставить общественности более качественный контент и услуги.

2018 год – создана дорожная карта «бесшовных услуг» (система проактивных государственных служб, которые реагируют на жизненные события, требующие минимальной бюрократии) с целью сокращения бюрократии и людских ресурсов для управления основными рутинными государственными услугами. В результате налажены бесперебойные услуги, которые обеспечивают более естественные отношения с государством. Первая «бесшовная услуга» начала действовать уже в 2018 году.

2019 год – разработана Стратегия государственного AI, в которой изложены краткосрочные и долгосрочные цели и задачи использования искусственного интеллекта в государственных и частных службах. Был разработан подробный стратегический план[90] по содействию внедрению решений ИИ в государственном и частном секторах.

2020 год – во время серьезных кризисов, таких как пандемия коронавируса, существует острая необходимость в оперативном принятии решений. Именно поэтому большое количество эстонских ИТ-компаний принимают участие в разработке решений для уменьшения давления на экономику, помощи гражданам посредством анализа данных. Некоторые из мер, выработанных совместно бизнесом и руководством государства:

- онлайн-опросник, разработанный Министерством социальных дел и позволяющий отслеживать распространяемость вируса в Эстонии;
- карта Эстонии, содержащая информацию о количестве заражений в разных частях страны;
- несколько автоматизированных чат-ботов, отвечающих на запросы граждан по наиболее важным вопросам;
- расширение использования удаленного нотариального заверения для минимизации межличностных контактов;
- удаленный поиск и устройство на временную работу для граждан, потерявших работу ввиду коронавируса;
- онлайн-консультация врача посредством видеосвязи для минимизации межличностных контактов[91].

Кроме упомянутых цифровых решений, отдельно выделим решения в области электронного правительства. Под электронным правительством в Эстонии понимают способ предоставления информации и оказания государственных услуг гражданам, бизнесу и взаимодействие государственных организаций и ведомств как внутри страны, так и на межгосударственном уровне с помощью цифровых технологий. При этом личное взаимодействие между государственными организациями, предоставляющими услуги, и заявителем минимизировано за счет максимально возможного использования информационных технологий. Это приводит к упрощению, улучшению качества, повышению скорости и прозрачности процесса взаимодействия, а также к снижению уровня коррупции[92].

При внедрении системы э-правительства были определенные трудности, связанные с ограниченностью бюджета. Из-за этого сразу отказались от

87 Там же.

88 https://estonia.ee/et/e-eesti/

89 https://transferwise.com/ru/blog/e-residenstvo-kak-rukovodstvo

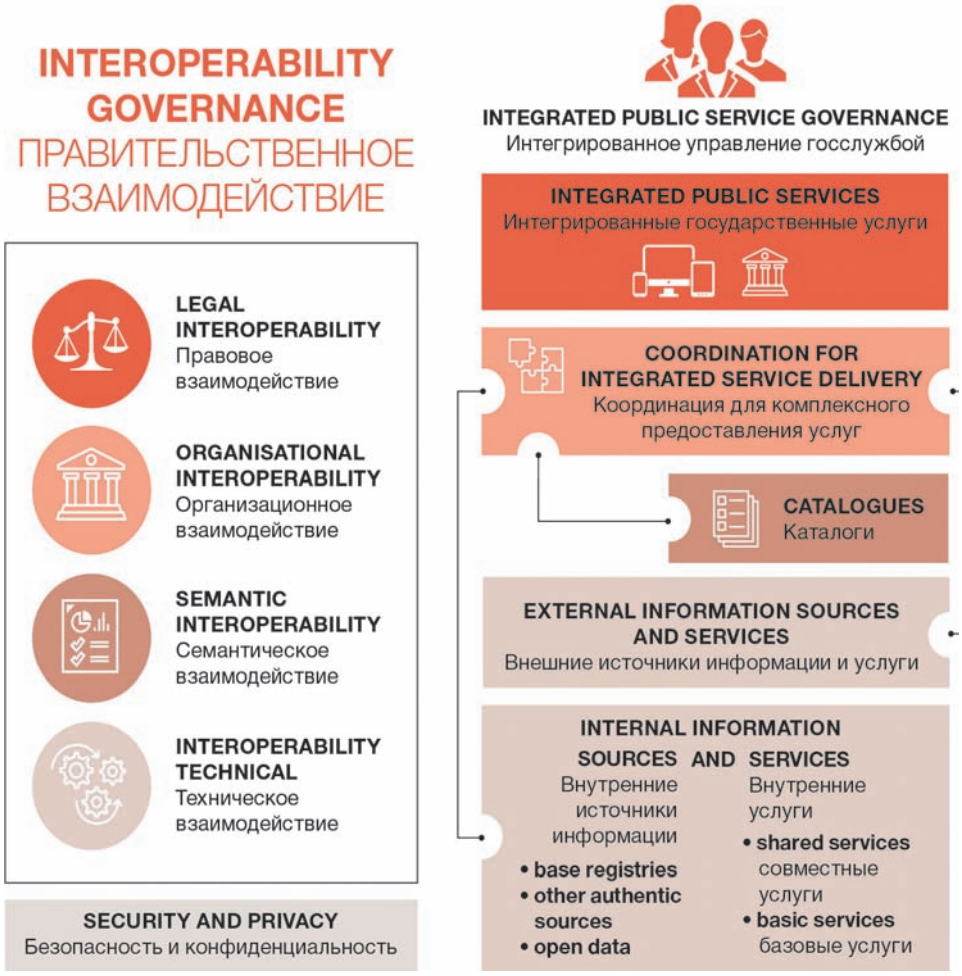
90 https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/eesti_tehisintellekti_kasutuselevotu_eksperdiruhma_aruanne.pdf

91 https://e-estonia.com/wp-content/uploads/factsheet-covid19-solutions-200402.pdf

92 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

Рисунок 13. Концептуальная модель EIF*

Figure 13. EIF conceptual model



* The New European Interoperability Framework. https://ec.europa.eu/isa2/eif_en

идеи создания большого информационного центра (что требовало бы больших бюджетных затрат), в котором бы хранились и обрабатывались все данные государственного значения и который бы предоставлял весь перечень государственных услуг онлайн. Выходом из ситуации стало *создание децентрализованной системы хранения данных,* объединяющей уже существующие информационные регистры в одну большую сеть[93].

Различие технологий, использовавшихся для поддержания баз данных в разных ведомствах, привело к необходимости разработки единого стандарта по обмену данными, регулирующего взаимодействие различных информационных систем. Идея электронного межведомственного взаимодействия в Эстонии имеет много общего с европейской программой European Interoperability Framework 2004 года[94] (далее EIF), разработанной для обеспечения взаимодействия правительств государств-членов ЕС (IDABC[95])[96] (**рисунок 13**).

Уровни взаимодействия электронного правительства [97]

Уровни, по которым организована модель в Эстонии, несколько отличаются от европейских, но по аналогии с EIF можно выделить следующие: организационный, семантический и технический. Правовое взаимодействие не выносится в качестве отдельного уровня (как это рекомендует EIF), а рассматривается в контексте организационного взаимодействия. При разработке системы большое внимание уделялось взаимодействию на разных концептуальных уровнях, вопросам информационной безопасности. Среди нереализованных на сегодня моментов можно выделить отсутствие четкого разделения сервисов на базовые и агрегированные, что в идеале должно повысить гибкость разработки новых сервисов как правительственными, так и частными организациями, а также недостаточное внимание к взаимодействию с правительствами других стран Европы[98].

93 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

94 Европейская структура взаимодействия (EIF) - это набор рекомендаций, которые определяют, как администрации, предприятия и граждане общаются друг с другом в пределах Европейского союза.

95 IDABC - Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens programme. http://ec.europa.eu/idabc/en/chapter/3.html

96 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

97 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

98 Электронное правительство в Эстонии. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf

Э-парламентские сессии и э-кабинет. С 2000 года действует информационная система проведения парламентских сессий, и теперь министрам нет необходимости приезжать на заседание с папками, плотно набитыми разными документами. Эта система полезна не только для министров. Другие официальные лица также имеют доступ к базам данных, возможность ознакомиться с необходимыми материалами и высказать перед заседанием свое мнение. Сам процесс принятия решений стенографируется, и его можно отследить в режиме реального времени. Основная часть парламентской работы также осуществляется через интернет. Парламентскую сессию можно увидеть в режиме реального времени на парламентской странице в интернете. Она полностью совпадает со стенограммой. Все законопроекты, находящиеся в стадии разработки, можно просмотреть через систему э-*законодательства,* начиная с самой ранней стадии создания, и проследить их движение через различные инстанции. В прямом доступе находятся также реестры документов всех госучреждений Эстонии. Это увеличивает прозрачность государственного аппарата, способствует уменьшению коррупции, так как любое перемещение документов автоматически фиксируется.

Подводя итоги, отметим, что задачей цифровой Эстонии было построить страну «с нуля», «зная, что мы не можем позволить себе бюрократию развитой демократии»[99]. Во многом эту задачу удалось решить. Эстония стала одним из первых э-государств, проведя масштабную трансформацию на пути к цифровому обществу. Успехи Эстонии в повышении качества и оперативности предоставления услуг населению, в развитии электронного правительства, оптимизации внутри- и межведомственной работы государственных органов заметны как гражданам страны, так и международным авторитетным аналитическим структурам.

Успехи Эстонии показательны и в других рейтингах:

– № 1 в мире по версии Index Venture 2018[100]. Экономическая среда Эстонии занимает первое место с точки зрения дружелюбия стартапов. Стартапы здесь менее подвержены неудачам, и политика Эстония считается привлекательным местом для бизнеса[101];

– № 1 в Европе по версии Всемирного экономического форума 2017[102]. По данным Всемирного экономического форума, Эстония является самой предприимчивой страной в Европе, а Северная Европа и страны Балтии являются очагом предпринимательской деятельности[103];

– № 1 в Европе по версии Фонда Бертельсманна 2019[104]. Ежегодное европейское исследование электронного здравоохранения, проведенное в 2019 году в сотрудничестве с HIMSS (Обществом информационных систем управления здравоохранением) и McKinsey, показало, что Эстония считается ведущей страной в сфере инноваций в области электронного здравоохранения в Европе[105];

– № 2 в мире по версии Freedom House 2019[106]. Согласно индексу Freedom House 2019, Эстония занимает второе место в мире по свободному интернету после Исландии. Эстония набрала 94 из 100 (Исландия – 95) в индексе «Свобода в сети» в 2019 году, сохранив свой показатель по сравнению с 2018 годом)[107];

– № 16 в мире по версии The E-Government Development Index 2018. Индекс развития электронного правительства – комплексный показатель, характеризующий уровень развития электронного правительства в странах мира. В 2018 году Эстония находилась на 16 месте с индексом 0.8486[108].

Система государственной службы

Государственная служба в Эстонии рассматривается 1) как доверительные отношения между государством или местными органами власти, связанные с общественностью или службой, с должностным лицом, который осуществляет государственную власть; 2) как частнотрудовые отношения государства или местного самоуправления с лицом, выполняющим административные функции по осуществлению государственной власти. Чиновник[109], неся государственную службу, вступает прежде всего в доверительные отношения с государством. Критерием отнесения сотрудника к государственным служащим является осуществление государственно-властных полномочий. Обслуживающий персонал и временные работники, которые в некоторых

99 https://e-estonia.com/

100 Index Venture 2018. https://www.indexventures.com/rewardingtalent/ripe-for-change

101 https://e-estonia.com/estonia-is-the-best-country-in-the-world-for-start-ups/

102 Europe's Hidden Entrepreneurs Entrepreneurial Employee Activity and Competitiveness in Europe. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Entrepreneurship_in_Europe.pdf

103 https://estonianworld.com/business/wef-estonia-europes-entrepreneurial-country/

104 Digital Health Index. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/the-digital-patient/projektthemen/smarthealthsystems/

105 https://e-estonia.com/e-health-survey-estonia-leader/

106 https://freedomhouse.org/country/estonia/freedom-net/2019

107 https://estonianworld.com/security/estonia-has-the-second-freest-internet-in-the-world-freedom-house/

108 The United Nations E-Government Surveys. United Nations: Department of Economic and Social Affairs Public Institutions. https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys)

109 Понятие «чиновник» (Ametnik) введено в Законе о государственной службе и не несет того негативного контекста, которое имеет слово «чиновник», например, в России.

странах рассматриваются в качестве гражданских служащих, подпадают под действие других законов.

Основы правового обеспечения государственной службы и регулирования правового статуса государственных служащих составляют около двадцати законов Эстонской республики[110].

Управление и развитие системы государственной службы Эстонии осуществляет Министерство финансов, а требования к государственным служащим устанавливаются Постановлением Правительства. К таким требованиям относятся:

- требования к образованию, опыту работы и иностранным языкам должностных лиц, необходимые для выполнения служебных обязанностей[111];
- порядок набора и отбора должностных лиц[112];
- порядок подготовки должностных лиц[113];
- порядок установления должностей в государственных органах, порядок классификации служебных должностей[114];
- порядок составления зарплатных инструкций и определения компонентов заработной платы[115];
- порядок предоставления данных в государственную базу персонала и базы данных заработной платы и выполнения учетных операций[116].

При министерстве финансов правительство Эстонии создает Совет по этике государственных служащих, целью которого является укрепление основных ценностей должностных лиц и официальной этики. Основные принципы, которые в своей работе должны учитывать все служащие, указаны в кодексе этики публичной службы[117].

Отбор на государственную службу. Государственным служащим может стать (на конкурсной основе) гражданин Эстонской Республики, имеющий хотя бы среднее образование и полную дееспособность, который говорит на эстонском языке в объеме, предусмотренном законом или на основании закона. Это тот минимум, который зафиксирован в Законе о государственной службе. Требования к образованию, опыту работы, знаниям и навыкам должностных лиц могут устанавливаться и конкретным государственным ведомством, принимающим на работу.

Государственным служащим может стать на конкурсной основе и гражданин других стран–членов ЕС, однако не на все должности. Имеются некоторые ограничения в отношении должностей, на которых госслужащий имеет право ограничивать общественный порядок и безопасность, должностей, связанных с государственным надзором, национальной обороной, судебной властью, обработкой государственных секретов или секретной иностранной информации и др.

На государственную службу не могут быть приняты:

- лица, имеющие судимость за умышленное совершение уголовного преступления, за преступления против государства;
- лица, лишенные права работать на определенной должности или заниматься определенной сферой деятельности по вступившему в законную силу решению суда;
- родственники должностного лица, непосредственно контролирующего соответствующую должность, а именно: супруг (супруга), или спутник жизни в отношениях, аналогичных браку, или прародитель, родитель должностного лица, или потомок (ребенок и внук, в том числе приемные и усыновленные).

Кадровая политика государства как работодателя была определена в Зеленой книге (утверждена Кабинетом министров в июле 2013 года) и в новой Белой книге по национальной кадровой политике (Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat). Задача Зеленой книги состояла в том, чтобы определить характер кадровой политики государства как работодателя и первоначально описать проблемы и варианты политики. Затем Кабинет министров поручил Министерству финансов подготовить «Белую книгу» с описанием целей в области кадровой политики и решений государства как работодателя. Зеленая и Белая книги впервые в Эстонии рассматривают управление человеческими ресурсами в государственном секторе целостно с учетом потребностей и изменений внешней среды госслужбы. Признается, что способность государства адаптироваться к меняющимся обстоятельствам зависит от качества персонала государственного сектора. Поэтому развитие людей и систем управления должно быть осознанным и систематическим.

Понятие «кадровая политика государства как работодателя» относится к управлению трудовыми отношениями людей, работающих в государственном

110 https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/KVS; https://www.riigiteataja.ee/akt/122032011010?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011; https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/127122013033?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014146?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019066?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/13325132?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/JAS; https://www.riigiteataja.ee/akt/110072012001?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/120032013001?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/ProkS; https://www.riigiteataja.ee/akt/12769841?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/12772547?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/12744437?leiaKehtiv; https://www.riigiteataja.ee/akt/13255375?leiaKehtiv

111 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012037

112 https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012036

113 https://www.riigiteataja.ee/akt/125032020006

114 https://www.riigiteataja.ee/akt/108052020036

115 По ссылке, установленной в онлайн-версии Закона о государственной службе, нам не удалось найти в открытом доступе соответствующее постановление правительства.

116 https://www.riigiteataja.ee/akt/117042019009

117 https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf

секторе. В Эстонии признают, что концепция является спорной, так как государственный сектор состоит из организаций с различными правовыми статусами и формально работодателями являются руководители организаций. Возможно, было бы более точным говорить о «правительстве как работодателе», но этот подход не распространяется на частные и автономные государственные органы, которые также предоставляют государственные услуги, и на местные органы власти, сотрудники которых тоже являются государственными служащими. Поэтому термин «государство как работодатель» наилучшим образом отражает основную идею Белой книги. В Белой книге также используется термин «национальная кадровая политика», но она не предполагает вмешательство государства в кадровую политику организаций частного и третьего секторов.

Белая книга поддерживает реформу государственного управления как «реформу, сделанную для людей и вместе с ними». Предполагается децентрализованное управление человеческими ресурсами, так как кадровая политика должна дать менеджерам рычаги, необходимые для достижения целей организации. С другой стороны, признается, что у каждой модели есть свои плюсы и минусы. Поэтому Белая книга направлена на уменьшение негативных последствий децентрализованной модели.

Предлагается учитывать следующие принципы кадровой политики:

- управление государственными служащими должно быть открытым и меритократическим, важно обеспечить мобильность людей как внутри государственного сектора, так и между секторами;
- государственная кадровая политика должна помочь сосредоточить внимание на социальных проблемах, а не на институциональных. Следует разумно использовать имеющиеся ресурсы и лучше планировать;
- согласованная кадровая политика должна поддерживать менеджеров, чрезмерно не ограничивать их свободу в управлении и предполагать постепенный переход от регулирования к оказанию поддержки развития.

Основная проблема, на решение которой направлена Белая книга, – это повышение качества персонала на госслужбе. Государство проигрывает в конкуренции за квалифицированный персонал как с частным сектором, так и с третьим сектором, а также с международными организациями. Привлечение наиболее успешных сотрудников в государственный сектор затруднено по причинам плохой репутации государства как работодателя в первую очередь с точки зрения возможности самореализации и развития госслужащих в профессии и с точки зрения материального содержания. Считается, что имидж государства как работодателя до сих пор не развит, и над этим еще придется много работать, чтобы привлечь на государственную службу как лучших выпускников вузов, так и самых опытных работников. Для поддержания конкурентоспособности заработной платы в будущем планируется реструктуризация труда и сокращение штатов. С другой стороны, в некоторых областях, наоборот, необходимо набирать рабочую силу (например, в сфере национальной обороны). Лучший баланс между потребностями и возможностями может быть найден в тесной связи между составлением бюджета и мерами кадровой политики.

Основными характеристиками нового состава государственной службы должны стать открытость, оперативность, эффективность, конкурентоспособность, адаптивность, межведомственная согласованность и согласованность с целями страны и жителей, равное обращение со всеми, гендерное равенство. Белая книга по национальной кадровой политике Эстонии (Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat) размещена в интернете на эстонском языке[118].

Противодействие коррупции в системе государственной и муниципальной службы. По барометру мировой коррупции организации Transparency International, Эстония находится на 18 месте из 180 стран, а также имеет ранг 73 из 100 (0 – особо коррумпированное, 100 – очищенное от коррупции). По оценке организации MTÜ Korruptsioonivaba Eesti (НКО «Свободная от коррупции Эстония»), которая выступает представителем Transparency International в Эстонии, Эстония за 2019 год улучшила свои позиции слишком незначительно, чтобы говорить о каком-то видимом прогрессе в борьбе с коррупцией.

В Эстонии принят Закон о противодействии коррупции. Также Министерство финансов в 2018 году выпустило своеобразное пособие с рекомендациями (Avalikustamiseks teenistusülesannetega seotud kingituste ja soodustuste hea tava)[119] о том, как государственным служащим следует реагировать на подарки и различные льготы. Для государственных служащих Эстонии на основе Кодекса этики госслужащего[120] разработано учебное пособие по этике[121]. В нем указано, что для государственного служащего общественные интересы должны быть выше своих собственных. Для государственного служащего хорошим решением обычно является решение, которое устанавливает правильный баланс между различными конкурирующими ценностями, является законным, разумным и справедливым и отвечает общественным интересам. Сомнения в понятии «надлежащее поведение» предлагается разрешать, сосредоточившись на роли госслужащего, основанной на

118 https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika

119 https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avalikustamiseks_teenistusulesannetega_seotud_kingituste_ja_soodustuste_hea_tava.pdf

120 https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf

121 https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika/sissejuhatus

доверии. Это помогает понять, какие этические стандарты поведения ожидают от госслужащих общество, правительство, коллеги. Достойный государственный служащий обеспечивает доверие общества к осуществлению государственной власти и к деятельности госслужащих[122]. Это возможно, если:

- информация, власть и ресурсы используются только для осуществления государственной власти;
- конфликты личных интересов и обязанностей исключаются, а если возникают, разрешаются в общественных интересах;
- соответствующие учреждения осведомлены о мошенничестве, коррупции и других серьезных проступках.

Оценки Moneyval. Говоря о коррупционной составляющей и мерах по противодействию коррупции, считаем целесообразным сказать о Комитете экспертов Совета Европы по оценке мер по борьбе с отмыванием денег и финансированию терроризма (Moneyval). Комитет на международном уровне оценивает страны на предмет риска отмывания денег. Оценка Moneyval важна для всех мировых финансовых институтов. Ранее Эстония уже оценивалась Moneyval. Были отмечены факты отмывания денег и предложения по устранению факторов риска отмывания денег, в частности, по изменению законодательства, устранения институциональных рисков и др.[123].

В 2021 году предметом оценки станет то, как государство применяет законы и нормативные акты по борьбе с отмыванием денег на практике и каковы возможности эстонских учреждений в борьбе с отмыванием денег[124]. «Впервые Эстония будет оценена как страна, через которую проходили крупные сделки по отмыванию денег. Если Эстония не пройдет эту оценку, мы можем оказаться в списке стран, находящихся под усиленным надзором за отмыванием денег. Потери доверия международных финансовых институтов к нашей стране, безусловно, следует избегать, особенно в нынешней экономической ситуации», – пояснил заведующий отделом предпринимательства и учетной политики Министерства финансов Тоомас Ваппер[125].

Основную деятельность по предупреждению отмывания денег и финансирования терроризма ведет правительственный комитет, в состав которого входят представители нескольких министерств, Налогово-таможенного департамента, прокуратуры, органов полиции, Банка Эстонии и Управления финансового надзора. Комитет разрабатывает политику по предотвращению отмывания денег, предотвращению терроризма, а также координирует деятельность в определении национальных рисков в указанных сферах и разработке плана действий по их снижению.

Подходы к оценке эффективности государственного управления

В Эстонии ориентируются на индекс эффективности государственной службы (Индекс InCiSE – International Civil Service Effectiveness Index). Определением индекса эффективности занимаются Школа государственного управления Блаватника при Оксфордском университете и Институт управления[126]. Индекс InCiSE подразделяется на 12 категорий, которые состоят в общей сложности из 76 параметров. Индекс составляется на основании данных, получаемых от различных организаций, среди которых ОЭСР, Всемирный банк, ООН, Eurostat, Transparency International.

Эффективность оценивается на основе двух взаимосвязанных компонентов:

- основные функции – ключевые задачи, которые выполняет государственная служба (отвечает на вопрос «что?»). Существует 11 основных функциональных показателей;
- атрибуты – основные характеристики государственной службы, которые определяют действия (отвечает на вопрос «как?»). Есть шесть атрибутных показателей.

В 2019 году для оценки эффективности использовались восемь основных функций и четыре атрибута (**рисунок 14**)[127].

Таким образом, основными показателями эффективности в 2019 году стали:

- разработка политики (Policy making). Этот показатель имеет четыре аспекта: качество политических рекомендаций, степень стратегического планирования, координация политических предложений между правительствами, степень мониторинга политики во время реализации;
- фискальный и финансовый менеджмент (Fiscal and financial management). Этот показатель включает три аспекта: эффективность государственных расходов, прозрачность государственных расходов, бюджетные практики;
- регулирование (Regulation). Этот показатель включает три аспекта, касающихся политики ре-

122 https://www.rahandusministeerium.ee/et/avaliku-teenistuse-eetika/eetika-avalikus-sektoris-sissejuhatus/eetika-avalikus-sektoris/ e-nagu

123 https://rm.coe.int/report-on-fourth-assessment-visit-executive-summary-anti-money-launder/168071600b

124 Вопросник будет разослан компаниям, главным образом из финансового сектора, а также застройщикам и брокерам, операторам азартных игр, различным профессиональным поставщикам консультационных услуг, таким как аудиторы, юристы, бухгалтеры. Анкета также доступна компаниям и организациям в ряде других областей, включая НПО, которые могут подвергаться попыткам отмывания денег или финансирования терроризма.

125 https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/rahandusministeerium-kutsub-vastama-rahapesu-tokestamise-riskide-teadlikkuse-kusitlusele

126 www.instituteforgovernment.org.uk

127 InCiSE 2019 Results Report. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

гулирования и управления: использование деловой характеристики и оценки, степень взаимодействия с заинтересованными сторонами, характер оценки результативности;

- кризис и управление рисками (Crisis and risk management). Этот показатель включает четыре аспекта, касающихся снижения риска бедствий и вопросов управления, наиболее актуальных для государственной службы: степень стратегического подхода к риску, степень готовности, связь, оценка;
- закупки (Procurement). Включает в себя системы закупок и практику закупок;
- управление персоналом (HR management). В 2019 году этот показатель включал четыре аспекта: степень, в которой системы найма на государственную службу являются меритократическими, привлечение и удержание талантов, системы и практики управления эффективностью деятельности и объем сбора человеческих ресурсов;
- налоговая администрация (Tax administration). Этот показатель измеряет три аспекта: общую эффективность сбора налогов, степень, в которой услуги ориентированы на пользователя, и степень и качество цифрового обеспечения;
- цифровые услуги (Digital services). Этот показатель измеряет три аспекта: пользовательский опыт, трансграничную доступность услуг и наличие ключевых механизмов (поддерживающей инфраструктуры для предоставления цифровых услуг, таких как электронные идентификационные карты ID-card);
- возможности (Capabilities). Этот атрибут измеряет четыре аспекта: основные возможности (например, решение проблем, навыки счета и грамотности), использование основных навыков на работе, организационные навыки (например, навыки влияния и планирования), обучение и развитие;
- инклюзивность (Inclusiveness). Этот показатель имеет два аспекта: пропорциональное представительство мужчин и женщин на государственной службе и пропорциональное представительство этнических меньшинств;
- открытость (Openness). Этот показатель имеет пять аспектов: степень и качество консультаций с обществом, наличие и качество механизмов подачи жалоб, наличие и доступность государственных данных, влияние правительственных данных, право на информацию, публикация законов;
- целостность (Integrity). Этот индикатор охватывает шесть аспектов: восприятие уровня коррупции, соблюдение правил и процедур, рабочую этику, справедливость и беспристрастность, стремление служить гражданам, процессы для сохранения целостности и предотвращения конфликта интересов[128].

Рисунок 14. Основные показатели индекса InCISE (2019 год)*

Figure 14. Main indicators of the InCISE index (2019)



* InCiSE 2019 Results Report. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

Позиции Эстонии в Индексе InCISE представлены на **рисунке 15**.

В 2019 году Эстония заняла 12 место из 38 стран и первое место по показателям «Цифровые услуги» (Digital services) и «Налоговое администрирование» (Tax administration). Наименее высоки позиции Эстонии по показателям «Кризис и управление рисками», а также «Инклюзивность»[129]. В 2017 году Эстония была признана страной с самой эффективной государственной службой в Европе и мире (если учитывать ВВП стран). Без учета ВВП Эстония находилась на седьмом месте[130]. В 2017 году наихудшими были показатели представительства женщин и меньшинств в государственном управлении (28-е место)[131].

128 InCiSE 2019 Results Report. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

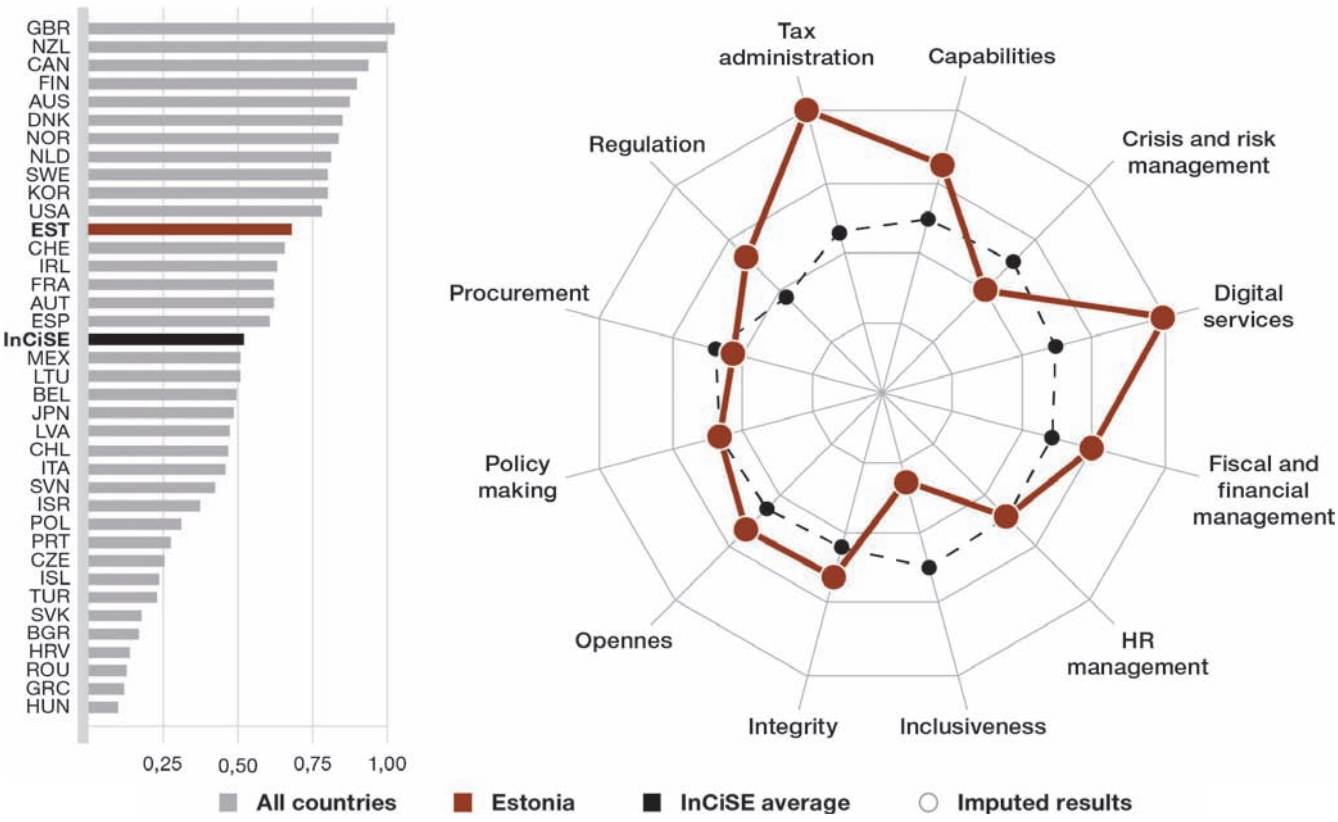
129 https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

130 https://www.neweurope.eu/article/incise-index-uk-estonia-best-civil-service-europe/

131 Государственное управление в Эстонии эффективно. https://www.valitsus.ee/ru/novosti/gosudarstvennoe-upravlenie-v-estonii-effektivno

Рисунок 15. International Civil Service Effectiveness Index 2019 в Эстонии*

Figure 15. International Civil Service Effectiveness Index 2019 in Estonia



* https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf

Подготовка и переподготовка управленческих кадров для системы государственного и муниципального управления в Эстонии

В отличие от большинства стран постсоветского пространства, в Эстонии нет специализированного образовательного учреждения для обучения государственных служащих (как, например, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Академия управления при Президенте Республики Беларусь и др.). Система подготовки госслужащих децентрализована и в большей степени ведется отдельными организациями, ориентированными на удовлетворение потребностей отдельных государственных органов. Функции по централизованной координации обучения госслужащих лежат на Министерстве финансов (напомним, именно там находится департамент, отвечающий за государственную службу) и на Государственной канцелярии, которая отвечает за развитие высших должностных лиц. Для особых служб есть специализированные учреждения, такие как Академия внутренней обороны Эстонии.

На всех уровнях высшего образования существуют программы подготовки кадров для госуправления. Выделим программы в трех наиболее рейтинговых университетах Эстонской Республики: Таллинском университете (Tallinna Ülikool), Таллинском техническом университете (TalTech, бывший Tallinna Tehnikaülikool – TTÜ), Тартуском университете (Tartu Ülikool).

На уровне бакалавриата формируются знания основ функционирования государства, государственного управления и местного самоуправления, политологии, политических институтов и международных отношений. В той или иной мере эти блоки включают все программы бакалавариата.

На уровне магистратуры студенты получают специализированные знания в зависимости от сектора госуправления, в котором планируют работать. Перечислим некоторые магистерские программы, после которых выпускники работают в государственном секторе. Также есть магистратуры научно-исследовательского характера, направленные на подготовку кадров для международного сотрудничества.

В Эстонии наличие высшего образования не является обязательным для поступления на государственную службу. Хотя Закон о профессиях[132] и регулирует национальную систему профессионального развития и определяет такие понятия, как компетенция, профессия, профессиональная деятельность, квалификация.

132 Kutseseadus от 22 мая 2008 года (в ред. от 15 марта 2019 года). https://www.riigiteataja.ee/akt/12974050

Вместе с тем существуют стимулы для повышения квалификации госслужащих. Например, надбавки за знание каждого третьего и последующего иностранного языка (10 % надбавки к зарплате за каждый язык, но не более 30 %); надбавки за научные степени (10 % надбавки к зарплате за магистерскую и 20 % надбавки за докторскую степени). Среди компетенций, которыми должен обладать эстонский чиновник, обязательно знание ИТ-технологий. При этом Таллинский технический университет (Институт инноваций и управления) – единственный университет, который глубоко вовлечен в исследования и обучение в области электронного правительства и электронного государства.

Повышение квалификации государственных служащих. В соответствии с Законом о публичной службе государственный орган обязан принимать меры по развитию профессиональных знаний и навыков сотрудников и планировать в бюджете необходимые ресурсы. Необходимость участия чиновника в обучении определяется непосредственным или вышестоящим руководителем. Если административный орган направляет сотрудника на обучение, то он возмещает расходы на обучение. Во время обучения зарплата чиновника сохраняется.

В эстонском законодательстве о публичной службе есть такое понятие, как «ресурсоемкое обучение», то есть обучение в течение более чем 90 календарных дней в календарном году, которое охватывает значительную часть рабочего времени сотрудника или в пять раз и более превышает расходы на обучение и другие расходы, связанные с обучением, оплачиваемые органом власти. В таком обучении государственный орган участвовать не обязан. Если же участвует, то условия работы после ресурсоемкого обучения, оплаченного государственным органом, весьма детально описаны в законодательстве о государственной службе.

Кроме обучения служащих в Эстонии практикуется временный перевод сотрудника на другую должность или в другое учреждение с целью повышения компетентности и мотивации сотрудника или развития сотрудничества между государственными органами.

Доверие граждан политическим институтам

Повышение доверия граждан политическим институтам (прежде всего государственным) является в Эстонии одной из основных целей всех реформ последних лет. Эта цель обусловлена не только мотивами электоральной поддержки на каждых следующих выборах, но и развитием цифрового общества, которое предполагает особый тип доверительных отношений власти и общества. Все стратегии и концепции государственных реформ пронизаны идеей усилить доверие граждан к политическим институтам, осуществляющим государственную власть. Сама государственная служба рассматривается в Эстонии через категорию доверия, как доверительные отношения между государством (или местными органами власти) и лицом, работодателем которого является государство[133]. В учебном пособии по этике для государственных служащих[134] отмечено: если возникают сложности при выборе правильного решения, следует сосредоточиться на осознании роли госслужащего, основанной на доверии. Это помогает понять, какие этические стандарты поведения ожидает от госслужащих общество, правительство, коллеги. Достойный государственный служащий обеспечивает доверие к осуществлению государственной власти и доверие общества к своей деятельности[135].

Согласно данным, представленным в отчете «Общественное мнение и национальная оборона», подготовленном для Министерства обороны исследовательской компанией Turu-uuringute AS[136] (по результатам опроса 2019 года), политические институты Эстонии не являются лидерами рейтинга доверия среди других институтов. Наибольшим доверием пользуется служба спасения (96 %), полиция и пограничная охрана (89 %), Силы обороны (80 %), Кайтселийт (возможный перевод – Союз обороны) (76 %), Европейский союз (73 %), органы местного самоуправления (71 %), президент республики (66 %) и НАТО (66 %). Судебной системе доверяют 59 %, Рийгикогу – 58 %, премьер-министру – 58 %, правительству – 53 %.

В эстонском обществе наблюдается разрыв в оценках политических институтов среди эстонцев и неэстонцев (**рисунок 16**). Среди неэстонцев уровень доверия ниже ко всем политическим институтам, кроме местных органов власти. В отношении правительства, премьер-министра, Рийгикогу различия во мнениях эстонцев и неэстонцев невелики. Самый большой разрыв в доверии к НАТО (доверяют 81 % эстонцев и только 36 % доверия среди граждан других национальностей)[137]. Хотя НАТО и не является политическим институтом Эстонии, уровень доверия к этой организации регулярно оценивается, так как во внешней политике Эстония ориентирована на Североатлантический альянс. Один из главных вопросов, стоящих перед правительством, – как восстановить доверие среди неэстонцев, не потеряв доверие эстонцев[138].

133 https://www.riigiteataja.ee/akt/ATS

134 https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika/sissejuhatus

135 https://www.rahandusministeerium.ee/et/avaliku-teenistuse-eetika/eetika-avalikus-sektoris-sissejuhatus/eetika-avalikus-sektoris/e-nagu

136 Turu-uuringute AS (https://turu-uuringute.eu/) – исследовательская компания, работающая в Эстонии с 1994 г. Принадлежит финской исследовательской компании Taloustutkimus OY.

137 https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/avalik_arvamus_ja_riigikaitse_sygis_2019_0.pdf

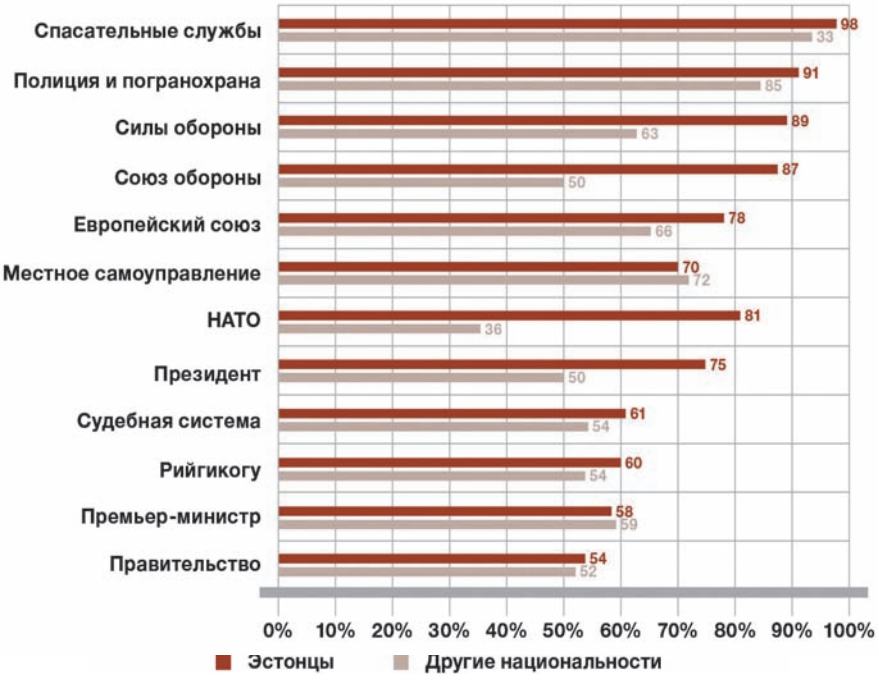
138 https://www.litres.ru/kollektiv-avtorov-4340152/riigikogu-toimetised-26/chitat-onlayn/page-7/

Доверие политическим институтам выражается и в поддержке политических партий. Основными партиями Эстонии являются: Центристская партия Эстонии (Keskerakond)[139], Партия реформ Эстонии (Reformierakond)[140], Консервативная народная партия Эстонии (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (EKRE))[141], партия «Отечество» (Isamaa erakond)[142], Социал-демократическая партия Эстонии (Sotsiaaldemokraatlik Erakond)[143], партия «Ээсти 200»[144], партия «Зеленые Эстонии» (Erakond Eestimaa Rohelised)[145], Свободная партия Эстонии (Eesti Vabaerakond)[146], партия «Богатство жизни» (Elurikkuse Erakond)[147], Левая партия Эстонии (Eesti Vasakpartei)[148].

Согласно исследованиям, проведенным Kantar Emor[149], в Эстонии сохраняется факт поддержки партий по национальному признаку. Среди неэстонцев наибольшей поддержкой пользуется Центристская партия Эстонии (хотя поддержка снизилась с 70% в 2017 году до 50% в 2019 году).

Рисунок 16. Доверие к политическим институтам среди эстонцев и других национальностей (осень 2019 года)* (полностью и скорее доверяют, в %)

Figure 16. Trust in political institutions among Estonians and other nationalities (autumn 2019) (completely / rather trust than don't, in %)



* https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/avalik_arvamus_ja_riigikaitse_sygis_2019_0.pdf

Среди эстонцев наиболее популярна Партия реформ (поддержка выросла с 30% в 2017 году до 38% в 2018 году). Причем коалиционные переговоры между партиями могут существенно влиять на электоральную поддержку. Примером является падение рейтинга Центристской партии после переговоров о коалиции с Консервативной народной партией Эстонии и правой партией «Отечество». Динамика рейтингов представлена на **рисунке 17**.

Следует отметить, что вопросы формирования политических элит и особенностей этнорегиональных электоральных симпатий уже исследовались российскими учеными [Осколков, 2020. С. 4–15; Смирнов, 2016].

Перед выборами в Рийгикогу 2019 года результаты опроса показывали трех лидеров – Центристскую партию, Партию реформ, EKRE (см. **рисунок 18**).

В результате выборов в Рийгикогу в 2019 году выиграла Партия реформ, набрав 28,8% голосов. Центристская партия получила на выборах 23% голосов. Мы ориентируемся на выборы в Рийгикогу, так как они наиболее показательны для оценки электоральных предпочтений. На этих выборах самая большая явка – 63,7% (28,1% голосовали электронно) по сравнению с явкой на выборы в Европарламент (37,6%, из них 17,6% э-голосов).

139 Официальный сайт Центристкой патрии Эстонии. https://www.keskerakond.ee/

140 Официальный сайт Партии реформ Эстонии. https://www.reform.ee/

141 Официальный сайт Консервативной народной партии Эстонии. https://www.ekre.ee/

142 Официальный сайт партии «Отечество». https://isamaa.ee/

143 Официальный сайт Социал-демократической партии Эстонии. https://www.sotsid.ee/

144 Официальный сайт партии «Ээсти 200». https://eesti200.ee/

145 Официальный сайт партии «Зелёные Эстонии». https://erakond.ee/

146 Официальный сайт Свободной партии Эстонии. https://vabaerakond.ee/

147 Официальный сайт партии «Богатство жизни». https://elurikkuseerakond.ee/

148 Официальный сайт Левой партии Эстонии. https://www.esdtp.ee/

149 Kantar Emor (https://www.kantaremor.ee) (до 2016 года TNS Emor) – учрежденный в Эстонии поставщик услуг по исследованию рынка и оказанию консультационных услуг. Фирменное наименование компании - AS Emor. С начала 2001 года Emor является частью глобальной маркетинговой информационной группы Kantar. С 2017 годв Kantar Emor проводит исследование рейтингов партий (методом CAWI - компьютерные веб-интервью). Выборочную совокупность составляют 1 тыс. граждан Эстонии в возрасте 18-84 лет. Выборка, квотированная по полу, возрасту, национальности, месту жительства.

Рисунок 17. Динамика рейтингов партий среди неэстонцев и эстонцев по версии Kantar Emor*

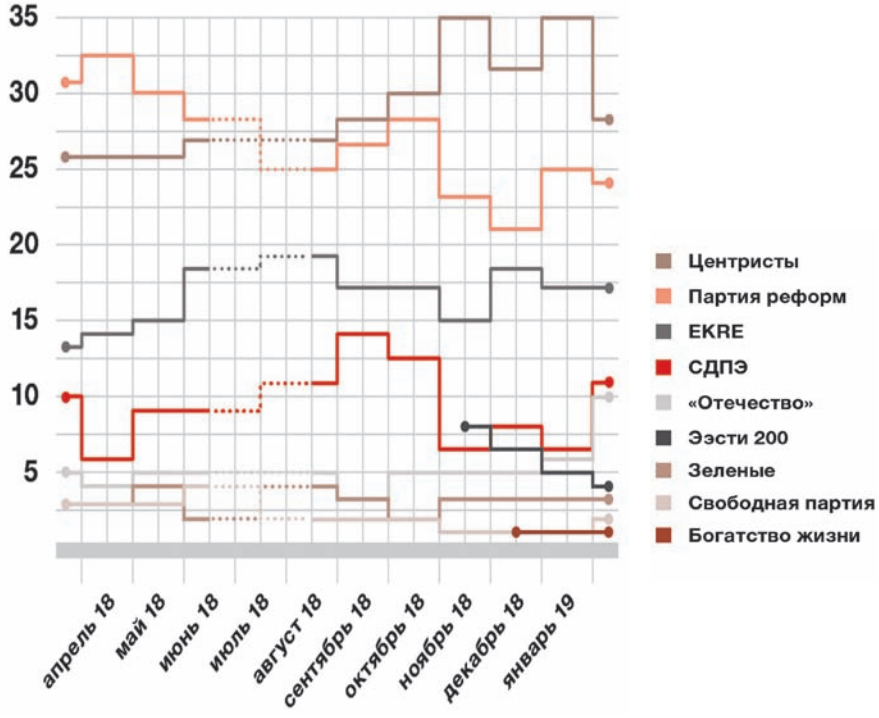
Figure 17. Dynamics of party ratings among non-Estonians and Estonians according to Kantar Emor



* Неэстонцы перестали верить центристам: рейтинг упал почти на 30 %. 13.05.2019. https://rus.postimees.ee/6680084/neestoncy-perestali-verit-centristam-reyting-upal-pochti-na-30

Рисунок 18. Динамика электоральных рейтингов партий в 2018-2019 годах (в % , по результатам опроса жителей)*

Figure 18. Dynamics of parties' electoral ratings in 2018-2019 (in %, according to a survey of residents)



* Рейтинг партий: отрыв центристов от реформистов сократился до 4 %. Март 2018-Февраль 2019. https://rus.err.ee/914129/rejting-partij-otryv-centristov-ot-reformistov-sokratilsja-do-4

Заключение

После выхода Эстонии из состава СССР государственной системе пришлось столкнуться с рядом вызовов, часть из которых страна успешно преодолела, а часть (старение населения, снижение трудового потенциала населения, отток населения в другие страны ЕС, невысокая конкурентоспособность высшего образования на европейском образовательном пространстве, нерациональная система управления на местах и в целом в государстве, недостаточность государственного бюджета для обеспечения растущих и качественно изменяющихся потребностей населения и др.) продолжает толкать Эстонию к новым реформам.

Эволюция государственного управления в Эстонии развивалась по двум основным направлениям: 1) становление новой государственности, формирование национальной системы государственного управления и местного самоуправления; 2) адаптация национальных политической и экономической систем под требования Европейского союза, членом которого является Эстония.

Ряд государственных, административных реформ постепенно привел к усилению политической роли Рийгикогу и снижению роли президента; реструктуризации правительства и министерств (в последние годы идет частая передача полномочий из одного ведомства в другое для оптимизации деятельности); к изменению административно-территориального деления (сократилось число единиц местного самоуправления).

Общественно-политическая жизнь Эстонии развивалась и развивается весьма активно и имеет ряд особенностей:

- до сих пор существует электоральный разлом по этнонациональному признаку, который проявляется в преимущественной поддержке разных политических партий эстонцами и гражданами других национальностей (прежде всего русскими). Эта проблема диагностируется разными исследовательскими компаниями, ведущими мониторинг общественно-политического развития Эстонии;
- до сих пор остается проблема бюрократии, избыточности чиновников и качества услуг населению, что подтверждают все аналитические документы, сопровождающие реформы последних лет;
- существует проблема отмывания денег в условиях облегченной регистрации международных бизнес-акторов из-за особенностей банковского сектора, о чем свидетельствуют оценки Moneyval (Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер по борьбе с отмыванием денег и финансированию терроризма).

Вместе с тем Эстонии удалось добиться больших успехов в реформировании системы государственного управления, о чем свидетельствует европейский мониторинг эффективности хозуправления. Самым значимым достижением Эстонии, отличающим ее от других стан постсоветского пространства, является, на наш взгляд, построение полноценного цифрового общества, именно всего общества, а не отдельных его элементов (как, например, электронное правительство, электронные деньги и др.). Цифровое общество позволило не только ускорить предоставление услуг населению, сделать этот процесс максимально удобным для граждан, но и реализовать ряд экспериментальных проектов, заимствованных сегодня многими странами мира (э-голосование, э-парковка, э-нотариат, э-рецепт и др.).

Реализация передовых проектов, таких как э-резиденство, позволило Эстонии говорить о формировании первой в мире «цифровой нации» и привлечь в страну интереснейшие идеи и стартапы со всего мира. Реализация общих подходов к цифровизации государственного управления и общества, развитие цифровой системы межгосударственного взаимодействия позволило Эстонии говорить о создании первой в мире э-федерации (Эстония и Финляндия). Оцифровка всей стратегически значимой информации страны и перенос информации в облачное хранение и на хранение в резервный центр обработки данных в Люксембурге позволило Эстонии говорить о первом в мире э-посольстве – посольстве данных за пределами своих границ с целью обеспечения цифровой преемственности Эстонии и государственности на случай критических сбоев системы или внешних угроз.

Подводя итоги, отметим глубокую трансформацию подходов к государственному управлению, роли и значению местного самоуправления, механизмов взаимодействия государства, общества, бизнеса, неправительственного сектора в Эстонии. Реформы (которые уже проведены, которые еще идут и которые намечены) имеют в основе своей серьезное осмысление на принципах рациональности демографических, экономических, социокультурных, политических процессов, произошедших в Эстонии с 1990-х годов. Перспективы развития системы государственного управления в Эстонии связывают с идущей реформой государственного управления и стратегией «Эстония 2035». Стратегия еще не принята, но уже точно заявлены области будущих реформ в соответствии с национальными вызовами и целями устойчивого развития: экономика и климат; пространство и мобильность; государственное управление; навыки и рынок труда; здоровье и социальная защита.

Литература

Вяйно Тыэметс. Реформы и местные самоуправления в Эстонии. 2018. http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf

Грибанова Г.И., Соотла Г., Каттаи К. Реформы местного самоуправления в Эстонии: институциональный контекст, намерения и результаты. *Балтийский регион*. 2020. Т. 12. № 1. С. 32-52.

Осколков П.В. Партийная система Эстонии на современном этапе: электоральная турбулентность и смена этнорегиональных паттернов. *Балтийский регион*. 2020. Т. 12. № 1. С. 4-15.

Смирнов В.А. Политические элиты Латвии, Литвы и Эстонии: факторы рекрутирования и структурная динамика: монография. Калининград, Изд-во БФУ им. И. Канта, 2016.

References

Väino Tõemets. Reforms and local governments in Estonia. 2018. URL: http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf. In Russian

Gribanova G.I., Sootla G., Kattai K. Local government reforms in Estonia: Institutional context, intentions and outcomes. *Baltiyskiy region*. 2020. Vol. 12. No. 1. P. 32-52. In Russian

Oskolkov P.V. Estonia's party system today: electoral turbulence and changes in ethno-regional patterns. *Baltiyskiy region*. 2020. Vol. 12. No. 1. P. 4-15. In Russian

Smirnov V.A. Political elites of Latvia, Lithuania and Estonia: recruitment factors and structural dynamics. Monograph. Kaliningrad. IKBSU Publishing House, 2016. In Russian