

РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЭСТОНИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ, НАМЕРЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Г. И. Грибанова ^а

Г. Соотла ^б

К. Каттаи ^б

^а Санкт-Петербургский государственный университет,
199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9

^б Таллинский университет,
10120, Эстония, Таллин, ул. Нарва, 25

Поступила в редакцию 22.04.2019 г.

doi: 10.5922/2079-8555-2020-1-3

© Грибанова Г.И., Соотла Г.,
Каттаи К., 2020

Реформы местного самоуправления 1989 и 1993 года были нацелены на создание в Эстонии дуалистической модели отношений между центральными и местными органами власти. Такой выбор был основан на опыте и поддержке со стороны стран Северной Европы. Несмотря на то, что с 1993 года формально правовой контекст местного самоуправления не менялся, создание институциональных механизмов дуалистической (или срезанной) иерархии и сильной местной автономии не увенчалось успехом. В первой части статьи основной акцент делается на выявлении основных факторов, которые препятствовали внедрению новой институциональной модели, таких как отсутствие способности оказывать стратегическое влияние на процесс выработки национальной политики, слабое сотрудничество между муниципалитетами, снижение роли и последующее упразднение промежуточного (уездного) уровня управления и др. Во второй части анализируются цели и результаты реформы укрупнения муниципалитетов в 2017 году, теоретические и практические возможности возвращения к дуалистической модели отношений между центром и местным самоуправлением. Анализ опирается на институциональную теорию, которая позволяет объяснить влияние глубоких ценностных установок, а также конкретных политических выборов на логику институционализации местной автономии после реформы 1993 года. Делается вывод, что сохранение прежних глубоких ценностных установок местных элит позволяет предсказать серьезные трудности в достижении ожидаемых результатов реформы 2017 года.

Ключевые слова:

местное самоуправление, реформы, дуалистическая модель, фузионная модель, отношения «центр — МСУ», автономия, сбалансированность, институциональная теория

Введение

Перед всеми независимыми государствами, образовавшимися после распада социалистической системы в Европе, возникла проблема создания новой системы управления страной, важнейшей составной частью которой должно было стать местное самоуправление. Не стала в этом плане исключением и Эстония.

Для цитирования: 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. doi: 10.5922/2079-8555-2020-1-3.

Следует отметить, что проблемы государственного устройства Эстонской Республики вызывают определенный интерес российских исследователей. Особую значимость имеют, на наш взгляд, работы таких специалистов, как Д.А. Ланко [1], А.В. Смирнов [2], В.Ю. Малиновский [3] и ряда других. Значительный интерес в этом плане представляет коллективная монография «Польша, Литва, Латвия, Эстония: социально-экономическое и политическое развитие» под редакцией А.В. Клемешева [4]. Однако в контексте изучения современной Эстонии проблематика местного самоуправления (МСУ) часто остается за рамками исследования. Практически анализ данной проблемы нашел свое отражение лишь в сравнительном исследовании ситуации в странах Балтии Е.В. Степановой [5] и статьях А.В. Курочкина и Е.О. Курочкиной [6; 7]. Однако эти работы относятся к самому началу 2000-х годов и, соответственно, не могут отражать современного состояния дел в этой сфере.

В европейской политической науке интерес к проблемам государственного и муниципального управления Эстонской Республики достаточно высок, поскольку эта страна рассматривается как достаточно редкий пример успешного демократического транзита на постсоветском пространстве. Хотя и здесь основное внимание уделяется общенациональным процессам, вопросы же местного самоуправления раскрываются по большей части лишь эстонскими специалистами. В основном они являются предметом изучения специалистов в области экономической географии [8; 9], права [10—12] или экономики [13]. Аспект политико-институционального развития МСУ главным образом представлен в работах эстонских авторов данной статьи [14—19].

Новизна данного исследования заключается в том, что анализ эволюции системы местного самоуправления в современной Эстонии впервые проводится с позиций исторического институционализма, что позволяет, на наш взгляд, выявить внутреннюю логику институционализации и перспектив отношений между центральной и местной властью в стране. В основе этого анализа лежат многочисленные эмпирические и концептуально-интерпретативные исследования, ведущиеся с 1994 года, результаты которых нашли свое отражение в наших предыдущих работах и на которые мы будем ссылаться в данной статье. Концептуально мы опираемся на конструктивистскую версию исторического институционализма [20—22], которая рассматривает исторические традиции в качестве важного фактора современного процесса институционализации [23; 24]. Это позволяет нам в значительной степени объяснять институциональные изменения не экзогенными факторами, что характерно для традиционных неоинституционалистских подходов, а сосредоточиться на эндогенных переменных институциональных изменений. Во-первых, мы можем многое сказать о роли таких фоновых факторов как ценностных установок [25] или норм в повседневном поведении, а также идеализированных нормативных ожиданий (и иллюзий) и планов [26]. Во-вторых, можем учитывать то, как различные варианты реформ в рамках одного и того же пространства (реформы местного самоуправления vs. реформы центральных органов власти) могут взаимно модифицировать друг друга [20], а также какую роль в этом процессе играют временные рамки и последовательность принятия отдельных политических решений. Особое внимание мы уделяем связи между решениями, которые исходят из краткосрочных политических соображений, и/или теми, которые основываются на долгосрочных целях [27]. Нас интересует вопрос о том, как адекватный выбор, сделанный сознательными и рациональными стратегическими субъектами, может привести к неожиданным (и нежелательным) результатам даже в случае быстрых и эффективных непосредственных политических результатов этих выборов. В-четвертых, мы стремимся проследить за изменениями [21], которые в результате интерпретации акторами политического процесса приводят к качественно новым неформальным

установкам и институциональным дизайнам даже в условиях наличия стабильных формальных законов. В то же время на нашем примере мы демонстрируем, что в некоторых аспектах развитие может основываться на линейной логике («глубокая история имеет значение»); но оно может в равной степени [22] идти в соответствии с логикой нелинейных реактивных ответов, при которой отдельные события (в нашем случае, например, присоединение к ЕС) могут породить совершенно новый вектор развития, который не содержался в начальном варианте.

Еще в начале 1990-х годов, по мнению целого ряда исследователей [5—8; 17; 18], именно в Эстонии удалось сформировать наиболее автономную от центра и демократическую по своей сути модель местного самоуправления. Осуществить это оказалось возможным благодаря консенсусу политических элит и активной поддержке граждан страны. Однако к концу десятилетия уже стали проявляться первые признаки несоответствия этой модели практике реальной жизни. Особенно отчетливо это стало заметно в отношениях между центральной властью и органами МСУ, что даже привело к противоречиям с некоторыми принципами Европейской хартии о местном самоуправлении¹. В 2010 году в рамках дебатов, проходивших в эстонском парламенте, было признано, что накопившаяся разбалансированность в отношениях между центральными и местными органами власти начала оказывать негативное влияние на эффективность правления в целом, что, соответственно, требует внесения в эти отношения существенных изменений².

В связи с этим возникает необходимость выявления причин подобного развития для более глубокого понимания проблемы институционализации формальных структур и моделей поведения в обществах, переживающих процесс системной трансформации всех сторон общественной жизни. В данной статье мы стремимся дать ответ на следующие вопросы. До какой степени политические акторы способны целенаправленно изменять институциональные модели, особенно в случае использования политического опыта других стран? Каковы основные переменные и механизмы, которые могут способствовать формированию новых политических институтов или сдерживать его?

Наконец, учитывая существующую глубокую институциональную зависимость, необходимо выяснить, каковы перспективы реформы объединения в 2017 году, которая намерена вернуть Эстонию к дуалистической модели отношений между центральными и местными органами власти? Или целесообразнее было бы реализовать фузионную модель МСУ, прежде всего путем укрепления регионального (промежуточного) уровня самоуправления?

Базовые модели взаимоотношений между государством и местным самоуправлением

Объяснение существования различных моделей современных отношений между центром и МСУ, на наш взгляд, нужно искать в специфике культурно-исторического развития конкретной страны, особенностях формирования национального государства и характеристике местных сообществ и политических элит, как центральных, так и местных.

¹ CLEAR.2010. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 294 (2010) Local democracy in Estonia. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aa64 (дата обращения: 22.03.2019).

² XI Riigikogu Verbatim record. VIII istungjärk. Thursday, 23. September 2010. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse “Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlus” arutelu. URL: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/en/201009231000#PKP-6916> (дата обращения: 27.06.2017).

В центральной (или континентальной) Европе региональные и местные элиты были сильны с военно-политической точки зрения, но в экономическом плане в значительной степени зависели от абсолютистского государства [19; 28]. Вместе с духовенством они доминировали над местными и региональными сообществами (общинами) благодаря институту крепостного права. Стремясь к консолидации национального государства, абсолютизм пытался ослабить их власть. Однако в ходе модернизационных реформ конца XVIII — начала XIX века была сделана попытка освободить слабые местные общины от экономического и социального господства дворянства и церкви, чтобы сформировать, по крайней мере частично, политически и административно автономные самоуправляемые сообщества, способные выступать к качеству партнеров центральной власти [29]. Новая административная система предполагала, с одной стороны, выполнение задач центрального правительства на местном уровне под строгим контролем государственных административных органов более высокого уровня управления (при этом право общей компетенции в местных делах оставалось за органами МСУ). С другой стороны, была сформирована система обеспечения политического иммунитета местных избранных представителей со стороны центральной власти государства, защищающая их от вмешательства региональных элит в дела общин, а также предоставляющая местным избранным элитам прямой доступ к институтам и политике центрального правительства (например путем объединения мандатов, как во Франции [30]). В результате сложилась так называемая **фузионная модель** (или модель взаимодействия) отношений между центральными и местными органами власти [31; 32].

В северной части Европы местное сообщество было относительно автономным по отношению к абсолютистскому государству и имело органы самоуправления испокон веков, что было обусловлено слабостью или отсутствием крепостного права. Достаточно стабильный, но при этом динамичный баланс сил между центральным правительством и местными сообществами сформировался еще до образования институтов национального государства [33]. Центральные власти — в знак доверия, а также благодаря силе местного сообщества — не стали вмешиваться в местные дела, допустили свободу налогообложения местными властями, а также их доступ к принятию решений на центральном уровне. (Уже много веков короли Швеции, а особенно Дании не могли облагать население налогами даже в случае войны без согласия на то местных элит [34].) В результате возникли две относительно независимые сферы публичной власти, или **дуалистическая система** отношений между центром и МСУ [31; 32]. Местное самоуправление также было создано на уездном (промежуточном) уровне под руководством сильного и автономного (по сравнению с остальной Европой) местного дворянства, которое играло важную роль в обеспечении баланса двух сфер публичной власти. В результате реформы местного самоуправления в XIX веке (1837 год в Дании и Норвегии и 1862 год в Швеции) эти системы в значительной степени обрели свой современный институциональный дизайн.

В последнее время в рамках обеих моделей — как дуалистической, так и фузионной — местные элиты европейских стран вносят свой вклад в развитие двух важных механизмов повышения уровня местной автономии. С одной стороны, они, хоть и по-разному, укрепляют потенциал местных и региональных органов власти либо путем их консолидации (объединения), либо с помощью укрепления промежуточных уровней управления — провинциальных и региональных. С другой стороны, местные элиты внимательно отслеживают возможности обеспечения себе права голоса на уровне центра при принятии не только решений, напрямую связанных с отношениями между уровнями власти, но и по более широкому спектру политических вопросов, находящих свое отражение в специальных законодательных актах, которые в последние десятилетия оказывают все большее влияние на местные и региональные власти ЕС, призванные его реализовывать на практике [35].

Основные этапы развития отношений между уровнями власти в Эстонии

Местное самоуправление на территории современной Эстонии начало формироваться в начале XIX века после частичной отмены в 1816—1819 году³ крепостного права в прибалтийских губерниях Российской империи — Эстляндской и Лифляндской. Значительное влияние на процесс реформирования оказали немецкие реформы, в частности благодаря активному участию советника императора Александра I Генриха Фридриха Карла Рейхсхерра фон и цум Штайна, бывшего министра экономики и финансов Пруссии, который принимал активное участие в реформах Харденберга, в том числе в создании местного самоуправления в стране. Однако помещная система, в которой главную роль играли балтийские немцы, продолжала экономически доминировать над эстонской крестьянской общиной вплоть до принятия закона о муниципалитетах 1866 года и закона о городах 1870 года. Эти законы действовали в независимой Эстонии с поправками до 1937 года [36].

В основе отношений между уровнями публичной власти независимой Эстонии (1918—1940) находилась типичная фузионная модель: перед местными органами власти, обладавшими широкой политической автономией, в первую очередь стояла задача адаптировать общенациональную политику к местной специфике [37]. Степень автономии различалась в зависимости от типа МСУ — на уровне уездов она была значительно шире, и это плохо вписывалось в задуманную логику отношений между центром и местными органами власти. Результатом стало нарастание требований как со стороны муниципалитетов, так и со стороны центрального правительства отменить уездный уровень МСУ [38; 39]. В условиях авторитарного режима, установившегося в Эстонии в 1934 году, ожесточенные политические споры прекратились после введения новой системы сильного префекта и префектуры на уровне уезда в соответствии с новыми законами о приходах, городах и уездах, действовавшими в 1937—1938 годах⁴.

В советский период уездное (с 1950 года — районное) управление стало оплотом центральной государственной административной машины на местном уровне, тогда как муниципальный уровень сохранил за собой выполнение лишь минимального числа задач. Формально оба уровня имели советы и проводились выборы, но фактически они состояли из заранее подобранных управленцев и представителей рабочего класса для контроля над действиями исполнительной власти. Значительная часть социальных услуг, особенно в сельской местности, предоставлялась социалистическими предприятиями, и только в городах местные органы власти обеспечивали коммунальные и инфраструктурные услуги. Таким образом, советская система восстановила подчинение местных общин логике политического и экономического господства сверху, которое было отменено еще в ходе модернизационных реформ XIX века. Это способствовало сохранению в эстонском обществе корпоративно-коллективистских ценностей [26].

³ Крестьянам предоставлялась личная свобода, но вся земля переходила в собственность помещика. К тому же за последним закреплялось право осуществлять полицейские функции в его землях, т.е. он имел право арестовывать своих бывших крестьян и подвергать их телесным наказаниям. В 1816 году законопроект подали на подпись царю, и монаршая резолюция была получена. Закон вступил в силу в 1817 году на землях Эстляндской губернии. На следующий год подобный законопроект начали обсуждать дворяне Лифляндии. В 1819 году новый закон был одобрен императором. В 1820 году он начал действовать в Лифляндской губернии.

⁴ *Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi 1918–1940*. URL: http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik_omavalitsus:_m%C3%B5iste,_koht_avalikus_halduses_ja_ajalooline_areng/Kohalik_omavalitsus_Eesti_Vabariigi_1918-1940/ (дата обращения: 23.09.2012).

Демократическая система местного самоуправления начала формироваться в Эстонии в 1989 году, когда Эстония еще была частью Советского Союза. Уже до очередных выборов в местные советы сложились благоприятные условия для восстановления демократического и автономного местного управления. Как и в 1918 году, была создана двухуровневая система, однако в отличие от межвоенного периода отношения между центральными и местными органами власти формировались в соответствии с логикой дуалистической модели МСУ. Такой выбор был связан с четкой политической ориентацией эстонских элит на опыт северных соседей — Финляндии, Швеции и Дании — и с той непосредственной профессиональной помощью, которая была от них получена. Данная фаза реформ предусматривала переходный период до 1994 года.

После обретения независимости в 1991 году в рамках учредительного Конституционного собрания вопросы местного самоуправления подверглись серьезному, профессиональному обсуждению, чему способствовал опыт реформы 1989 года⁵. В результате в новой Конституции Эстонской Республики, принятой в 1992 году, местное самоуправление получило прочные гарантии автономии. В 1993 году был принят новый закон «Об организации местного самоуправления», который должен был уже соответствовать Конституции. Был упразднен уровень уездного самоуправления: ликвидированы его представительные органы и вместо них созданы уездные правительства в качестве автономного регионального агентства центрального правительства. Следует учитывать тот факт, что этот закон принимался в спешке перед очередными местными выборами, а также в тот момент, когда Эстония находилась в состоянии глубочайшего экономического и социального кризиса, и органы власти, как центральные, так и местные, столкнулись с возможностью финансового и ресурсного коллапса. Более того, летом 1993 года в Эстонии проходил референдум об автономии (по существу, отделении) Северо-Восточного уезда Эстонии, где большинство составляло русскоязычное население. Это привело к тому, что специфические местные интересы, особенно в фискальной политике, оказались отодвинутыми на задний план.

Уже в июне 1994 года был принят закон «О содействии сотрудничеству муниципалитетов», в котором указывалось на насущную необходимость укрепления потенциала местного самоуправления на основе сотрудничества и объединения. В 1996 году в Министерстве внутренних дел началось создание проекта нового закона «О местном самоуправлении». В 1997 году для разработки новой концепции местного самоуправления был организован комитет экспертов во главе с региональным министром без портфеля⁶. Среди прочего эта концепция включала идею добровольного и обязательного объединения, однако она также постулировала идею дальнейшего ограничения автономии уездного правительства. Документ о реформе был отложен в начале 1999 года, и несколько месяцев спустя новое правительство приступило к разработке новой концепции реформы местных органов власти. Ключевой целью в этой попытке реформирования было объединение муниципалитетов в более крупные образования. В 2001 году стратегический план реформ был вновь отодвинут на второй план.

⁵ Подробнее см.: *Stenogramm*. Põhiseaduse Assamblee. URL: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ajalugu/pohiseaduse-assamblee/pohiseaduse-assamblee-stenogramm/> (дата обращения: 25.02.19).

⁶ АНАА 1998 = Avaliku halduse arendamise alused. Seletuskiri. (Basic of public administration development. Explanatory letter). Tallinn: Ministry of Interior. URL: https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-aluste-seletuskiri.pdf (дата обращения: 28.02.19).

Следующие попытки реформы местных органов власти с целью достижения их баланса с центральным правительством путем восстановления второго уровня местного самоуправления были предприняты в 2003-м, а затем в 2007 году. Однако они также не были успешными из-за решающего вето Партии реформ, ведущего члена коалиции с 1999 года, которая остановила и реформу 2001 года. Более того, во-первых, одновременно уездные правительства и их главы утратили большую часть своих административных функций и превратились главным образом в своего рода контролера законности муниципальных актов. Во-вторых, децентрализованные государственные агентства на уровне уезда были преобразованы в деконцентрированные службы центральных министерств.

Это привело к глубокому сдвигу в восприятии ситуации основными акторами. С одной стороны, ожидания местной элиты относительно автономного самоуправления как краеугольного камня нации, а также эффективной государственности постепенно вытеснялись практической необходимостью защитить местное самоуправление от дальнейшего распространения ограничений и интервенций центрального правительства. С другой стороны, центральное правительство все чаще стало рассматривать местные органы власти как акторов с низкой эффективностью деятельности и игнорировать их мнение в процессе принятия решений на центральном уровне даже по вопросам, которые непосредственно были связаны с местным самоуправлением и его функционированием.

В результате один из наиболее децентрализованных вариантов взаимоотношений между центром и МСУ, введенный в 1993 году, превратился в конце 2000-х годов в централизованный, а также горизонтально слабо интегрированную структуру формально автономных субъектов. Вместо повышения уровня доверия и установления сотрудничества между муниципалитетами как основы дуалистической модели усилилась конкуренция между ними за ограниченные ресурсы, которые находились в руках государства. Все стороны, вовлеченные в эту ситуацию, были согласны с тем, что изменения необходимы, однако на протяжении нескольких десятилетий они не могли прийти к какому-либо значимому консенсусу относительно конкретного содержания этих изменений.

Таким образом, на протяжении всего периода существования новой независимой Эстонии шел процесс конструирования и деконструирования дуалистической модели отношений между центральной властью и МСУ. В результате ослабление местной автономии происходило по двум взаимосвязанным направлениям.

Во-первых, местная автономия, как известно, в условиях дуалистической модели может быть обеспечена наличием эффективных каналов влияния местных интересов и вовлечения их представителей в процесс выработки национальной политики. Это является предпосылкой и результатом баланса сил, но также важно для взаимодействия с центральной властью в осуществлении национальной политики. В течение первых двух десятилетий существования современного эстонского государства эти каналы стали функционировать намного слабее. Попытка исправить ситуацию в 2004 году путем введения поста министра региональных дел (вместо министра без портфеля) оказалась безрезультатной [40].

Надежды на эффективность деятельности ассоциаций местных властей также оправдались далеко не полностью. Восстановление упраздненных советской властью в 1940 году объединений местного самоуправления произошло в тот период (1990 год), когда большинство муниципалитетов еще не были сформированы. Позднее, в 1993 году, органы МСУ на уровне уездов создали свои ассоциации, в результате чего конкуренция и противоречия между этими ассоциациями обострились. В феврале 1994 года была образована Ассамблея сотрудничества ассоциаций муниципалитетов, которая выступила в роли представителя всех МСУ страны на

переговорах с правительством по бюджету. Следует отметить, что и сегодня она представляет собой единственную значимую площадку для регулярных переговоров между представителями МСУ и центральных органов власти. Несмотря на это, местные элиты не смогли создать достаточно сильную организацию, которая могла бы обеспечить баланс сил между органами МСУ и центром и выступать равноправным партнером на переговорах с центральным правительством.

Во-вторых, важнейшую роль в обеспечении баланса сил между центром и местным самоуправлением обычно играет промежуточный уровень, будь то второй (уездный) уровень МСУ, региональный уровень самоуправления или сильные префектуры (как, например, во Франции или Польше). Здесь можно выделить несколько аспектов такого влияния. Во-первых, промежуточный уровень служит эффективным связующим звеном между муниципалитетами и центральным правительством, обеспечивая, с одной стороны, реализацию государственной политики на местном уровне, с другой — учет местных интересов при разработке общенациональной политики. Во-вторых, именно промежуточный уровень способен в определенной степени оградить местные власти от излишнего давления центра и вмешательства отдельных министерств и ведомств. В-третьих, он может выступать в роли интегрирующего центра регионального развития, объединяющего и координирующего усилия различных по своей природе акторов. Наконец, промежуточный уровень управления может взять на себя ответственность за решение тех местных задач, которые требуют значительного объема ресурсов и управленческого потенциала. Муниципалитеты могут сделать это только при объединении в более крупные территориальные единицы или в случае чрезвычайно эффективного сотрудничества друг с другом, которое обычно становится возможным благодаря соответствующей деятельности на промежуточном уровне.

Следует отметить, что проблема промежуточного уровня управления, а также вопрос об обязательном или добровольном объединении муниципалитетов на протяжении всего периода реформ МСУ в Эстонии носили и продолжают носить крайне острый политический характер. Достаточно сказать, что с 1996 года были предприняты по меньшей мере семь попыток перестроить существующую институциональную систему, в том числе в соответствии с необходимостью адаптации промежуточного уровня к требованиям региональной политики ЕС [41]. Однако ни один из вариантов вплоть до 2015 года даже не доходил до обсуждения в парламенте из-за чисто политических разногласий внутри самой исполнительной власти.

Парадоксально, но уже в 1998 году немецкий эксперт Й. Гессе, опираясь на анализ реформ МСУ в Центральной и Восточной Европе, в точности предвидел подобное развитие: «В то время как законодательство о реформе местного самоуправления, несомненно, значительно укрепило роль местного уровня и преуспело в создании сферы подлинно автономного управления, многие утверждают, что реформы показали слишком мало понимания необходимости активной координации и сотрудничества между уровнями управления и комплексного принятия решений. <...> Проблемы секторизации усугубляются фрагментарным характером карты местного самоуправления. Слабые промежуточные институты означают, что центральным органам все чаще приходится пытаться наладить прямые связи с местными органами власти, что осложняется большим числом местных подразделений и, особенно в случае многих небольших населенных пунктов, отсутствием профессионального потенциала. И наоборот, местные органы власти не могут рассчитывать на то, что советы графств будут представлять их интересы на уровне центрального правительства, а должны изыскивать альтернативные каналы доступа. В результате происходит консервация секторизованного и фрагментарного характера отношений между уровнями власти» [42, p. 172].

Таким образом, к 2010-м годам эстонские местные власти сохранили достаточно высокую политическую и организационную автономию, которая запрещает любое административное вмешательство в местные дела. Поскольку этому строго следовали на практике, то единственным способом обеспечения скоординированного осуществления политики на местном уровне оставались только национальное законодательство и меры налоговой политики. Однако, как мы видели, местные органы власти в Эстонии не смогли создать эффективные каналы участия в разработке политики на центральном уровне для обеспечения баланса местных интересов при разработке национальной политики. По этой причине, с одной стороны, центральное правительство (и его министерства) стали возлагать на местные органы власти различные обязанности, не предоставляя дополнительного финансирования. Опираясь на положения Конституции, городские власти Таллина в 2009 году обратились в Государственный суд, чтобы освободиться от дополнительного бремени, однако никаких практических последствий для местного бюджета это обращение не имело. Одновременно центральные министры начали концентрировать в своих руках развитие регионального потенциала с помощью программ ЕС, особенно в области образования и социальных вопросов. С другой стороны, налоговое законодательство, которое возникло в 1993—1994 годах в условиях национального кризиса и в котором приоритет отдавался национальным интересам, не изменилось. В результате текущие расходы местных органов власти Эстонии составляют 22—24 % государственных расходов, однако поступления от местных налогов компенсируют при этом менее 1 % затрат, а основным источником доходов местного бюджета являются категориальные и общие дотации [43].

Исследования степени местной автономии, проведенные комиссией ЕС, показали, что Эстония обладает высокой степенью (17-е место среди 39 стран)⁷. Однако для эстонского МСУ характерны противоположные оценки по различным аспектам автономии. Показатели политической и организационной автономии были самыми высокими в Европе (100 баллов). Но фискальная автономия (32 балла) и уровень вертикального влияния местных властей (33 балла) были одними из самых низких. Это полностью подтверждает наш анализ развития МСУ в современной Эстонии.

Местное самоуправление и административная реформа 2017 года

К 2015 году все политические силы страны начали осознавать неизбежность реформ. Коалиция, сформированная тремя партиями — Партией реформ, Социал-демократической партией Эстонии и партией «Союз Отечества и Res Publica» (с июня 2018 года «Отечество»), инициировала реформу весной 2015 года. В отличие от предыдущих попыток эта реформа началась с серьезных изменений в организационной структуре. Координация политики в области местного самоуправления была передана из МВД в Министерство финансов, а ответственность за это направление была возложена на министра государственного управления.

Реформа изначально была запланирована для повышения потенциала муниципалитетов путем их объединения. При этом преследовалась в первую очередь сугубо инструментальная цель — добиться политического консенсуса по этому вопросу. В итоге программа реформ была сведена в основном к объединению муниципалитетов в административно-территориальные единицы с минимальной численностью населения в 5 тысяч жителей. Оптимальной же цифрой была признана численность не менее чем 11 тысяч жителей. Исключения предусматривались лишь для островных муниципалитетов (4) и тех случаев, когда территория слияния трех муниципалитетов превышает 900 км².

⁷ *Self-rule Index for Local Authorities*/European Commission 2014. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf (дата обращения: 27.11.2018).

Однако по мере развертывания реформы все более очевидным становился тот факт, что в долгосрочной перспективе речь должна идти не только о потенциальном усилении МСУ с точки зрения эффективности и экономии использования ресурсов, но и о их способности и возможности выступать в качестве стратегических акторов не только в стране, но и во всем Балтийском регионе. В связи с этим в дискуссии с центром главными стали следующие проблемы:

1. Создание новой 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.

2. Развитие реальных возможностей приглашения на работу в муниципалитеты высококлассных профессионалов, которые могли бы обеспечить стратегическое направление муниципальной политики. В первую очередь они должны быть способны к профессиональному финансовому анализу, необходимому для долгосрочного инвестиционного планирования и управления рисками инвестиций, а также к развитию партнерских отношений, росту кадрового потенциала и т.д. Анализ, проведенный Министерством финансов, показал, что минимальный порог для найма конкурентоспособного финансового управляющего в сельских районах составляет около 8 тысяч человек.

3. Достижение устойчивого инвестиционного потенциала, чтобы иметь возможность претендовать на участие в достаточно крупных проектах, прежде всего в тех, которые финансируются ЕС. Минимальный индикативный порог был установлен на уровне 0,5 млн евро собственных инвестиционных возможностей в год, что вместе с кредитами позволит иметь достаточно крупные инвестиционные проекты с приемлемыми рисками. Минимальный размер муниципалитета с такой мощностью — 6—7 тысяч жителей.

4. Обеспечение каждого муниципального образования кадрами специалистов для оказания гражданам современных услуг, прежде всего в области консультирования и помощи в социальной сфере и образовании. Анализ ситуации с двумя должностными лицами — советниками по вопросам защиты прав детей и планированию строительства — позволил определить пороговое значение минимальной численности муниципалитета в 5 тысяч жителей.

Укрупнение муниципалитетов рассматривалось лишь как первый этап реформы местного самоуправления. После проведения выборов 15 октября 2017 года вместо 219 муниципалитетов в стране осталось 79⁸. Столь радикальное изменение административно-территориального устройства должно было привести и к другим переменам в системе субнационального управления. Во-первых, программа реформ предполагала, что за объединением последует реорганизация уездного (промежуточного) уровня управления. Во-вторых, в рамках налогово-бюджетной политики должно было быть найдено решение проблемы повышения доли местных налогов в местных бюджетах и определена формула компенсации потерь быстро сокращающегося населения (и соответственно, налогоплательщиков) в сельских районах за пределами городов. В-третьих, ожидалось, что увеличение размера муниципалитетов позволит делегировать им часть государственных функций.

Однако после смены правящей коалиции осенью 2016 года новая коалиция ограничилась лишь проведением первого этапа — формального объединения. Более того, в 2018 году уездные правительства были упразднены. Это привело к нарастающему вакууму власти между центром и МСУ. Их функции разделены теперь между

⁸ *Municipal council election 2017*. URL: <https://www.valimised.ee/en/municipal-council-election-2017> (дата обращения: 22.01.2019).

министерствами, муниципалитетам и ассоциациям муниципалитетов. В результате в Эстонии, по крайней мере в обозримом будущем, сохраняется специфическая дуалистическая модель отношений между центром и МСУ, при которой продолжается централизация власти, политики и ресурсов.

Роль институциональной тропы зависимости

Проведенный нами краткий анализ ситуации вызывает естественный вопрос, почему процесс формирования демократической системы местного самоуправления в Эстонии оказался столь длительным, противоречивым и полным парадоксов институционализации. Представляется, что получить адекватный ответ на него невозможно без анализа культурной составляющей происходящих в стране процессов.

Еще в 1995 году Ф. Фукуяма опубликовал статью «Первичность культуры», в которой предложил одну из наиболее убедительных концепций этапов консолидации демократии или уровней ее устойчивости. Наиболее легко и просто принять демократию на уровне нормативных убеждений и ожиданий, а затем выстроить официальные институты в более или менее благоприятных международных условиях. Однако уже на уровне структур гражданского общества посредством стихийных действий граждан «снизу вверх» добиться прочного закрепления демократических моделей гораздо сложнее. Наиболее же трудным, по мнению Фукуямы, является достижение консолидации демократии на уровне культуры / ценностей повседневного поведения. «Самый глубокий уровень включает такие явления, как структура семьи, религия, нравственные ценности, национальное самосознание, гражданственность и партикуляристические исторические традиции» [44, р. 8].

На уровне культуры наиболее изменчивыми являются ценности, связанные с нормативными ожиданиями, которые обеспечивают чисто эмоциональную приверженность определенным ценностям или идеалам. Эти идеалы легче не только принять, но и манипулировать ими, в том числе политической властью. Самые прочные ценности, которые «передаются через традиции» — это те, которые предполагают активное воплощение их в наиболее значимых сферах повседневной деятельности человека, таких как семья и отношения с другими близкими людьми и т. д. Их можно определить как экзистенциально-архетипические. Это самые глубокие ценности, которые человек не может часто осознать дискурсивно, но которым следуют спонтанно и искренне даже в самых критических ситуациях. Именно эти ценности могут выступать в роли своего рода когнитивных фильтров, определяющих масштаб и пределы институциональных инноваций [45; 46].

С точки зрения социологического институционализма это означает, что наиболее эффективными носителями институционализированных ценностей и норм выступают не формальные организации или государственные институты, а архетипические структуры, определяющие наш повседневный образ жизни. Отсюда можно также сделать вывод, что политические режимы (в том числе коммунистический) лишь до определенной степени оказывают воздействие на самые прочные и искренние ценности и убеждения, которые до XX века, по крайней мере в Эстонии, развивались на уровне общины. Обычные люди, как правило, переводят формальные политические и социальные институты и правила на свой собственный язык и адаптируют их к привычным моделям поведения. Во взаимодействии с формальными институтами они формируют собственное видение этих институтов, облекая их в понятную и практически приемлемую для себя форму. Конечно, они могут сознательно следовать формальным правилам и нормам, в то же время интерпретируя их по-своему. Это часто происходило в советский период и, видимо, продолжается на посттоталитарном этапе его развития. Очевидно, что эти глубокие поведенческие модели и архетипические ценности могут господствовать в обществе очень долго, сохраняясь на протяжении различных эпох политической истории.

Так, при создании новых структур, в нашем случае — системы органов местного самоуправления или отношений между уровнями публичной власти, даже те субъекты, которые их сознательно проектируют, могут в определенный период и при принятии более общих нормативных решений следовать предписанным извне (например, со стороны ЕС) схемам действий. Но рано или поздно они выработают собственную интерпретацию этих структур, и, как показывает практика новых независимых государств на постсоветском пространстве, институционализация в реальности может привести к иным институциональным структурам, если архетипические ценности вступают в противоречие с теми ценностями, которые лежат в основе первоначального смысла формальных структур. Подобного рода механизм был назван британскими исследователями Дж. Махони и К. Телен «конверсией» [21]. Именно он, на наш взгляд, может служить объяснением успехов и неудач демократического транзита.

Исходя из этого, попробуем выяснить, какое влияние эти архитектурные ценности могли оказать и, возможно, продолжают оказывать на процесс реформирования местного самоуправления в Эстонии.

Для понимания глубинных предпосылок моделей поведения целесообразно обратиться к известному исследованию ценностных установок Г. Хофстеде⁹ (табл.), которое по крайней мере дает возможность предположить, что именно не позволяет эстонским политическим элитам (несмотря на искреннее стремление обеспечить автономии сообщества) реализовать на практике институциональные модели, заимствованные из стран Северной Европы. Очевидно, что это исследование указывает не только на исторические корни доминирующих национальных культур, но и отражает отношение других граждан страны, имеющих иную национально-культурную идентичность (т. е. русские в Эстонии, шведы в Финляндии).

Ценностные ориентации граждан стран Европы, баллы

Страна	Ценность			
	Дистанцирование от власти	Индивидуализм	Маскулинность	Стремление избежать неопределенности
Швеция	31	71	5	29
Дания	18	74	16	23
Эстония	40	60	30	60
Финляндия	33	63	26	56
Германия	35	67	66	65
Венгрия	46	80	88	82
Польша	68	60	64	93
Россия	93	39	36	95

Мы можем убедиться прежде всего в том, что установки жителей Эстонии существенно отличаются от господствующих установок в Дании и Швеции, но довольно схожи с повседневными социальными установками жителей Финляндии и ФРГ. Во-первых, североевропейские народы в большей степени ценят солидарность и консенсус (ценности фемининности), тогда как граждане новых государств — членов ЕС из континентальной Европы (Венгрия и Польша) — предпочитают достижения и конкуренцию (маскулинность). Эстонцы и финны в этом плане занимают промежуточную позицию. Кроме того, в вопросе об отношении к неопределенности мы видим аналогичную картину. Жители североевропейских стран спокойно

⁹ Hofstede value survey. URL: <https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries/> (дата обращения: 20.03.2019).

принимают неопределенность и двойственность ситуации, отсутствие правил (низкий уровень избегания неопределенности), тогда как люди в новых демократиях континентальной Европы ее избегают, отдают предпочтение жестким кодексам поведения и не воспринимают нетрадиционные способы поведения. Эстонцы и финны и с этой точки зрения занимают промежуточную позицию.

Несмотря на то, что в общем образе эстонцев доминирует индивидуализм, они все-таки в значительной мере коллективисты. Сильный уровень легитимизации национальных (в смысле — этнических) интересов эстонцев также свидетельствует о важной роли коллективных ценностей. А. Реало [47] объясняет это в том числе двойственностью специфики исторического развития страны и эстонской нации. Сам феномен индивидуализма и коллективизма представляет собой намного более сложное явление, чем это обычно считается. А. Реало указывает что Г. Триандис и М. Гельфанд [46] различают горизонтальный и вертикальный индивидуализм и коллективизм. Горизонтальный индивидуализм основан на ценностях автономии и самобытности, в то время как вертикальный индивидуализм подчеркивает эгоистично-конкурентные отношения с другими, характерные для маскулинных культур. Для горизонтального коллективизма свойственно восприятие взаимозависимости и кооперации в качестве положительной переменной, но при этом он не признает приоритета группы над индивидом, тогда как последний характерен для вертикального коллективизма, который, кроме того, рассматривает аутгруппы как чужих или даже противников. Многие исторические, а также контекстуальные факторы позволяют предполагать, что эстонцы более близки к ценностям вертикального коллективизма, в то время как горизонтальный, или консенсуальный, коллективизм присущ в первую очередь Северной Европе.

Как отмечала ведущий эстонский социолог М. Лауристин [48], социальный капитал, который складывался в контексте традиционного крестьянского общества и опыта жизни в период существования ЭССР, оставил свою печать на современных установках. Сотрудничество свободных людей предполагает несколько иной набор общих ценностей и новый тип доверительных отношений по сравнению с общинной солидарностью. Коллективная оборонительная солидарность, выработанная в результате различных практик чужеземного господства, трудно соотносится с открытыми, а также более неопределенными взаимоотношениями между людьми.

Таким образом, для Эстонии в большей степени по сравнению с северными соседями характерно стремление к предопределенности и регулированию и в меньшей — готовность к горизонтальному сотрудничеству (солидарности), что свидетельствует об отсутствии в эстонском обществе основных предпосылок к формированию дуалистической модели и местной автономии. В то же время установки жителей Эстонии довольно сильно отличаются от установок жителей других континентальных стран с переходной экономикой, однако они довольно близки к установкам жителей Германии, где господствует классическая фузионная модель отношений между центральными и местными властями. Мы не можем в данном случае предполагать существование причинных связей между историческими традициями и установками людей, с одной стороны, и развитием институциональных паттернов — с другой. Но мы склонны придерживаться позиции, что эти традиции и установки в решающих моментах препятствовали или способствовали выбору конкретных политических решений, которые в долгосрочной перспективе закрыли путь к внедрению в жизнь эстонского общества дуалистической модели политического управления.

Однако если ценностные ориентации финнов, как это видно из исследования, аналогичны эстонским, то как тогда можно объяснить, что местное самоуправление Финляндии по-прежнему обладает широкой автономией и играет важную роль в общенациональной политике? С одной стороны, между нациями на обоих берегах

Финского залива есть большое сходство, в то же время существуют два исторических различия, которые могут, на наш взгляд, объяснить разницу в политико-административных культурах. С другой стороны, в отличие от Эстонии Финляндия не знала крепостного права и имеет давние традиции автономного и самоуправляющегося местного сообщества. Став Великим княжеством Финляндским в составе Российской империи, Финляндия развила свои национальные государственные институты (Сенат и другие институты центральной власти) и поэтому местные элиты Финляндии имеют большой по сравнению с эстонскими опыт балансирования между центральными и местными органами власти.

В то же время Финляндия до недавнего времени (до реформ в Дании 2007 года) отличалась от других североευропейских стран наличием одного уровня местного самоуправления и существованием (как и в Эстонии) на уровне уезда региональных ассоциаций, советы которых формируют руководители муниципалитетов. Начиная с 1967 года, финское правительство несколько раз инициировало процесс объединения муниципалитетов, который, однако, так и не увенчался успехом [49]. Кроме того, в течение последних десятилетий было осуществлено несколько этапов реформы регионального управления. Таким образом, Финляндия по-прежнему ищет оптимальную институциональную конструкцию своей дуалистической модели, которая опиралась бы на широкий консенсус и сбалансированность подходов «сверху вниз» и «снизу вверх».

Заключение

Формирование новой демократической системы местного самоуправления в Эстонии происходило в условиях полной трансформации политических, социальных и экономических отношений в обществе. Контекстуальными переменными на начальном этапе были, с одной стороны, почти полное разрушение старых институциональных паттернов, с другой — привлекательные образы практики процветающих соседних стран Северной Европы. В то же время для развития по североευропейскому пути Эстонии явно не доставало опыта построения сбалансированных отношений между центром и местным самоуправлением.

Однако, несмотря на определенную специфику, анализ реформ местного самоуправления в Эстонии позволяет, на наш взгляд, сделать ряд выводов, важных не только для этой страны, но и для других постсоветских государств.

Во-первых, значение институциональных традиций велико. Причина неспособности содействовать институциональной модели, установленной в начале переходного периода, заключалась в различном историческом опыте Эстонии и, следовательно, различном мышлении и моделях практического поведения эстонских элит и рядовых граждан по сравнению с ценностями и моделями, на которые исторически опирается дуалистическая модель взаимоотношений между центральными и местными органами власти в Северной Европе. По нашему мнению, не только посткоммунистическое наследие, но и глубокая историческая специфика политической культуры эстонского общества сыграли решающую роль в институционализации демократических моделей в переходный период именно таким путем.

Коллективно-корпоративные ценности сообщества, которые основаны на противопоставлении «мы» и «другие», сильно сдерживают сотрудничество и формирование консенсуса между местными властями. Автономия сообщества при таких установках основана на ценностях «оборонительной автономии», которая отдает предпочтение гарантиям политического иммунитета местных элит со стороны центральной власти. Результатом является своего рода поклонение центру: не случайно эстонские лидеры местного самоуправления после избрания или назначения в общенациональные органы власти отказываются от своей местной идентичности и начинают отдавать предпочтение централизации в институциональном строительстве.

Во-вторых, важны и институциональная (историко-культурная) зависимость, и современные критические моменты и случайности, которые формируют направления развития на переломных этапах истории. В этом смысле заимствование политических моделей других стран должно осуществляться очень умело и осторожно. Политическое решение в пользу североевропейской модели МСУ в начале 1990-х годов было подкреплено сильными нормативными ожиданиями, а также уникальным политическим контекстом, который временно сложился в Эстонии. Эти нормативные ожидания начали ослабевать, как только эстонское общество перешло от чрезвычайного положения к этапу стабильного развития. После стабилизации привычные модели поведения и отношения между центром и местным самоуправлением, которые мы наблюдали в период рождения Эстонской Республики после 1918 года, вновь стали доминировать.

В-третьих, демократическая политика имеет значение. Национальная целостность и единство играют важную роль, особенно в обществе с мультикультурным расколом. Но эти ценности не должны заслонять собой того факта, что демократическое общество основано на способности распознавать и уравнивать конфликты различных общественных интересов, в том числе интересов местных, региональных, центральных и, мы бы сказали, глобальных субъектов. Единственный способ урегулировать эти конфликты демократическим путем — это сбалансировать их и по возможности провести переговоры в рамках механизмов многоуровневого управления.

Подобная стратегия балансирования является рискованной и трудоемкой, особенно в условиях недостаточного опыта взаимного доверия и, следовательно, слабых установок на сотрудничество. В результате как местные, так и центральные властные элиты начали искать подходящие краткосрочные решения и выстраивать барьеры внутри сферы формальной политической власти, вместо того чтобы развивать конструктивные взаимоприемлемые отношения между уровнями публичного управления. Первым шагом на пути к изначально поставленной цели было сдерживание, а потом и ликвидация института автономного уезда. На наш взгляд, тем самым местными элитами был сделан политически логичный, но исторически опрометчивый шаг: в результате нарушился вертикальный баланс власти и ослабли каналы переговоров между уровнями публичной власти, что благоприятствовало укреплению позиций центрального правительства. Реакцией местных элит на это стало проведение политики защиты своих интересов и ответного реагирования на действия центра. Этим способом они смогли прекрасно адаптироваться к сложившейся ситуации, защитившись политическим иммунитетом, предоставленным им центральными властями, что было вполне приемлемо для последних. В результате отношения между центральными и местными органами власти были заморожены, что во все большей степени стало тормозить реформы местного самоуправления.

В-четвертых, только проактивные инновации могут обеспечить последовательное проведение реформ. Реформы в начале 1990-х годов представляли собой временные решения. При этом поддержка инноваций постепенно пошла на спад, и возобладал курс на сохранение status quo. В то же время обе стороны — и центр и местное самоуправление — были недовольны партнерством друг с другом. Однако в 2015 году различия интересов и мнений были настолько существенными, что единодушно выступавшие за реформу политики не смогли достичь большего, чем соглашение о будущем размере муниципалитета.

Отсюда можно сделать более значимый вывод. В демократическом контексте не следует ожидать успеха грандиозной перестройки институтов и полагаться на прорывную реформу, целесообразнее занимать постоянную активную позицию, которая способствовала бы непрерывным инновациям.

Наконец, главный вопрос сегодня заключается в том, сможет ли новая политическая власть провести давно назревшие преобразования системы местного само-

управления в стране. Пока что кроме укрупнения муниципалитетов путем их объединения и ликвидации уездного уровня никакие другие шаги не сделаны — не произошла ни финансовая децентрализация, ни перераспределение полномочий в пользу органов местного самоуправления (за исключением передачи им некоторых функций промежуточного уровня).

Однако, возможно, эстонская политическая элита не должна пытаться «вернуться назад» к субъективно предпочтительным институциональным моделям местного самоуправления (дуалистическая модель), поскольку общие базовые установки и поведенческие сценарии (неформальные институты), характерные для Эстонии, не способствуют поддержанию этой институциональной модели в повседневном управлении. Может, более разумным и прагматичным было бы создание сильной промежуточной региональной администрации и выборного регионального совета.

Статья написана на основе результатов исследования, которое частично было поддержано Эстонским исследовательским советом как грант PUT1485 «Реляционный подход к управлению опасными проблемами».

Список литературы

1. Ланко Д.А. Тенденции политической интеграции в Эстонской Республике (2006—2015) // Прибалтийские исследования в России : матер. Междунар. науч. конф. / под ред. А.П. Клемешева, Н.М. Межевича, Г.М. Федорова. Калининград, 2016. С. 136—141.
2. Смирнов В.А. Политические элиты Латвии, Литвы и Эстонии: факторы рекрутирования и структурная динамика : монография. Калининград, 2016.
3. Малиновский В.Ю. Эстония: от бывшей советской республики к современному электронному государству // Политические институты и процессы. 2016. № 2. С. 35—40
4. Польша, Литва, Латвия, Эстония: социально-экономическое и политическое развитие : монография / под ред. А.П. Клемешева. М., 2018.
5. Степанова Е.В. Сравнительный анализ реформ местного самоуправления в странах Балтии // Герценовские чтения. 2002. Актуальные проблемы политологии, права и социологии : в 2 ч. СПб., 2003. Ч. 1. С. 15—23.
6. Курочкин А.В., Курочкина Е.О. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы // Полис. Политические исследования. 2003. № 3. С. 89—97.
7. Курочкин А.В., Курочкина Е.О. Сравнительный анализ процессов реформирования местного самоуправления государств Балтийского региона // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Философия, политология, социология, психология, право, международные отношения. 2003. № 3. С. 44—55.
8. Mäeltsemees S. Local Government in Estonia // Decentralisation: Experiments and Reforms / Th. Horvath (ed.). LGI/OSI, 2000. P. 61—114.
9. Raagmaa G., Stead D. Impacts of European Territorial Policies in the Baltic States. L., 2015.
10. Almann A. The area of responsibility of local government at county level and possibilities for the legal organisation thereof. Tartu, 2008. P. 125—130. URL: <https://www.juridicainternational.eu/index.php?id=12693> (дата обращения: 18.05.2019).
11. Lazauskienė A., Astrauskas A., Bandarzewski K. et al. Substantial share of public affairs under municipality's responsibility as provided by the Constitutions of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland // Przegląd Prawa Publicznego. 2018. № 141 (12). P. 102—117.
12. Olle V., Rauk T. Foreign Administrative Acts: The Case of Estonia // Recognition of Foreign Administrative Acts / Rodriguez-Arana Munoz J. (ed.). Springer, 2016. P. 103—113.
13. Ülper A., Ukrainski K. Shrinking Cities and Processes in Estonia // Shrinking Cities: A Global Perspective / H.W. Richardson, C.W. Nam (eds.). L. ; N.Y., 2014. P. 119—137.
14. Sootla G., Küngas K. Effects of Institutionalisation of local policymaking. The study of Central-Eastern European experience // Tension Between Local Governance and Local Democracy / J. Franzke, M. Boogers, L. Schaap (eds.). The Hague, 2007. P. 52—64.
15. Sootla G., Toots A. Indicators of Local democracy in Estonia // The State of Local Democracy in Central Europe / G. Soos et al. (ed.). LGI/OSI, 2006. P. 163—350.

16. *Temmes M., Sootla G., Larjavaara I.* Models of Administrative Reform Institutions in Transition Environment. Comparative analysis of Finland, Estonian and Russia. Helsinki, 2004.
17. *Sootla G., Lääne S.* Responses to the Decline of Local Autonomy in Estonia // Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe / J. Nemeč, M. De Vries (eds.). Bratislava, 2013. P. 141 — 153.
18. *Kjellberg F., Reschova J., Sootla G.* The Role of Local Autonomy in Democratic and Democratising Societies: The New Local Government Acts in Czech Republic, Estonia and Norway // Nation. State. Power / Jasinska Kania A., Raciborski J. (eds.). Warszawa. 1996. P. 386 — 409.
19. *Sootla G., Kattai K.* Estonia: Challenges and Lessons of the Development of Local Autonomy // The Oxford Handbook of Subnational Democracy in Europe. Oxford, 2010. P. 576 — 595.
20. *Thelen K.* Historical Institutionalism in Comparative Politics // Annual Review of Political Science. 1999. № 2. P. 369 — 404.
21. *A theory of gradual institutional change* / J. Mahoney, K. Thelen (eds.). Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge, 2009. P. 1 — 37.
22. *Mahoney J., Schensul D.* Historical Context and Path Dependence // Oxford Handbook of Contextual Political Analysis / Tilly Ch., Goodin R. (eds.). Oxford, 2006. P. 454 — 471. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199270439.003.0024.
23. *Hay C.* Constructivist institutionalism // Handbook of Political Institutions. Oxford, 2006. P. 56 — 74.
24. *Hay C.* Social Constructivism // Routledge Handbook of Interpretive Political Science / Bevir M., Rhodes R. (eds.). L. ; N.Y., 2016. P. 99 — 112.
25. *Schmidt V.* Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism' // European Political Science Review. 2010. Vol. 2, № 1. P. 1 — 25.
26. *Hay C.* Political Analysis: A Critical Introduction. L. ; N.Y., 2002.
27. *Stark D., Bruszt L.* Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe. Cambridge, 1998.
28. *Dowding K.* Explaining Urban Regimes // International Journal of Urban and Regional Research. 2001. Vol. 25, № 1. P. 7 — 19.
29. *Ertman T.* Birth of the Levithan. Cambridge, 1997.
30. *Wollmann H.* The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective // Urban Studies. 2006. Vol. 43, № 8. P. 1419 — 1438.
31. *Knapp A., Wright V.* The Government and Politics of France. L. ; N.Y., 2006.
32. *Leemans A.F.* Changing Patterns of Local Government. The Hague, 1970.
33. *Smith G.* Politics in Western Europe. A comparative analysis. L., 1972.
34. *Klinge M.* Baltis Sea World. Helsinki, 2007.
35. *Sootla G., Lääne S.* Keskkvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted — Rmt. Eesti poliitika ja valitsemine 1991 — 2011. Tallinn, 2012. P. 278 — 324.
36. *Zettenberg S.* Eesti Ajalugu. Tallinn, 2009.
37. *Raud M.* Tsentralisatsiooni võidukäik ja selle põhjusi // Maaomavalitsus. 1931. IX (17/18). P. 285 — 288.
38. *Õunapuu E.* Maaomavalitsuste õigustatud olemasolu // Maaomavalitsus. 1931. (3). P. 35 — 39.
39. *Sootla G., Lääne S.* Public Administration Developments and Practices in Estonia // Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia / S. Liebert, S. Condrey, D. Goncharov (eds.). Boca Raton, 2013. P. 161 — 189.
40. *Sootla G., Laanes L.* Source of institutional integrity and contradictions of county governance: analysing Estonian experience // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2015. Iss. 46 E (October). URL: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras> (дата обращения: 18.01.2019).
41. *Hughes J., Sasse G., Gordon C.* Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality. L., 2005.
42. *Hesse J.* Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe // SIG-MA paper. 1998. № 23. P. 41 — 63.
43. *Sootla G., Katta K.* Institutionalisation of central local relations in Estonia: European impacts // The Europeanization, Regionalization and Decentralization of Small Unitary States: a Comparative Analysis. Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2017.
44. *Fukuyama F.* The Primacy of Culture // Journal of Democracy. Vol. 6, № 1. 1995. P. 7 — 14.
45. *North D.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, 1990.

46. Triandis H., Gelfand M. Converging measurement of horizontal and vertical individualism and collectivism // *Journal of Personality and Social Psychology*. 1998. Vol. 74, № 1. P. 118—128.
47. Realo A. Comparison of Public and Academic Discourses: Estonian Individualism and Collectivism Revisited // *Culture & Psychology*. 2003. Vol. 9, № 1. P. 47—77.
48. Lauristin M. Looking to ourself // *Areen*. 2001. 23 Aug.
49. Sandberg S. Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery? // Baldershiem H., Rose L. *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. N.Y., 2010. P. 42—60.

Об авторах

Галина Исааковна Грибанова, доктор социологических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, Россия.

E-mail: GGribanova@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4313-5178>

Георг Соотла, профессор, Таллинский университет, Эстония.

E-mail: georg.sootla@tlu.ee

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3100-4349>

Керстен Каттаи, преподаватель, Таллинский университет, Эстония.

E-mail: kersten.kattai@tlu.ee

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0550-5900>

LOCAL GOVERNMENT REFORMS IN ESTONIA: INSTITUTIONAL CONTEXT, INTENTIONS AND OUTCOMES

G. I. Gribanova^a

G. Sootla^b

K. Kersten^b

^a Saint Petersburg State University
7–9 Universitetskaya emb., Saint Petersburg, Russia, 199034

^b Tallinn University
25 Narva rd, Tallinn, Estonia, 10120

Received 26 April 2019

doi: 10.5922/2079-8555-2020-1-3

© Gribanova G. I., Sootla G.,
Kersten K., 2020

The local government reforms of 1989 and 1993 were intended to establish a dual pattern of central-local relations in Estonia. The choice of this model was inspired and supported by the Nordic states. Although the legal framework for local government has remained untouched since 1993, the introduction of institutional mechanisms for strong local autonomy was not a success. The first part of this article seeks to identify the main factors that inhibited the launch of the new institutional model. These were a lack of strategic influence on national

policy-making, poor cooperation from local authorities, and the diminishing role of county-level governments and their subsequent liquidation. The second part of the article analyses the objectives and results of the local government amalgamation reform of 2017 as well as the theoretical and practical possibilities to re-establish central-local balances in Estonia. The analysis draws on institutional theory, which explains the effect of deep value patterns and concrete political choices on the institutionalization logic followed after the 1993 reform. It is concluded that the local elites retaining their old value patterns will downplay the effect of the 2017 reform.

Keywords:

local government, reforms, dual model, fuse model, central-local relations, autonomy, balance, institutional theory

References

1. Lanko, D.A. 2015, Political integration tendencies in the Estonian Republic (2006—2015). In: Klemeshev, A.P., Mezhevich, N.M., Fedorov, G.M. *Pribaltijskiye issledovaniya v Rossii*, Materials of the International Scientific Conference, 2015, Kaliningrad, p. 136—141 (In Russ.).
2. Smirnov, V.A. 2016. *Politicheskie elity Litvi, Latvii i Estonii: faktory rekrutirovaniya i strukturnaja dinamika* [Political Elites of Latvia, Lithuania and Estonia: factors of recruitment and structural dynamics], Kaliningrad, 181 p. (In Russ.).
3. Malinovsky, V.J. 2016, Estonia — from former Soviet republic to modern e-state, *Politicheskie instituty i protsesy*, no. 2, p. 35—40 (In Russ.).
4. Klemeshev, A. (ed.) 2018, *Polsha, Litva, Latvija, Estonija: sotsialno-ekonomicheskoye i politicheskoye razvitiye* [Poland, Lithuania, Latvia, Estonia: socio-economic and political development], Moscow, 134 p. (In Russ.).
5. Stepanova, E.V. 2003, Comparative Analyses of the Baltic States Local Government Reforms], *Herzenovskie chteniya 2002. Aktual'nye problemy politologii, prava i sotsiologii*, St. Petersburg, p. 15—23. (In Russ.).
6. Kurochkin, A.V., Kurochkina, E.O. 2003, Experience of Municipal Reformation in the States of Baltic Europe, *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Political Studies], no. 3, p. 89—97 (In Russ.).
7. Kurochkin, A.V., Kurochkina, E.O. 2003, Comparative analysis of the processes of local self-government reforming in the Baltic region, *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 6. Filosofiya, politologiya, sociologiya, psichologiya, pravo, mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 3, p. 44—55 (In Russ.).
8. Mäeltsemees, S. 2000, Local Government in Estonia. In: Horvath, Th. (ed.) *Decentralisation: Experiments and Reforms*, LGI/ OSI, p. 61—114.
9. Raagmaa, G., Stead, D. 2015, *Impacts of European Territorial Policies in the Baltic States*, Routledge, 160 p.
10. Almann, A. 2008, *The area of responsibility of local government at county level and possibilities for the legal organisation thereof*, Centre on Constitutional Justice, Tartu. p. 125—130, available at: <https://www.juridicainternational.eu/index.php?id=12693> (accessed 18.05.2019).
11. Lazauskienė, A., Astrauskas, A., Bandarzewski, K., Litvins, G. Olle, V., Lääne, S. 2018, Substantial share of public affairs under municipality's responsibility as provided by the Constitutions of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland, *Przegląd Prawa Publicznego*, no. 141 (12), p. 102—117.
12. Olle, V., Rauk, T. 2016, Foreign Administrative Acts: The Case of Estonia. In: Rodriguez-Arana Munoz, J. (ed.) *Recognition of Foreign Administrative Acts*, Springer International Publishing, p. 103—113.
13. Ülper, A., Ukrainski, K. 2014, Shrinking Cities and Processes in Estonia. In: Richardson, H.W., Nam, C.W. (eds.) *Shrinking Cities: A Global Perspective*, Taylor & Francis, p.119—137.
14. Sootla, G., Küngas, K. 2007, Effects of Institutionalisation of local policymaking. The study of Central-Eastern European experience. In: Franzke, J., Boogers, M., Schaap, Linze (eds) *Tension Between Local Governance and Local Democracy*, Reed Elsevier (Business), p.52—64.
15. Sootla, G., Toots, A. 2006. Indicators of local democracy in Estonia. In: Soos, G. et al. (ed.) *The State of Local Democracy in Central Europe*, LGI/ OSI, p. 163—350.

16. Temmes, M., Sootla, G., Larjavaara, I. 2004, *Models of Administrative Reform Institutions in Transition Environment. Comparative analysis of Finland, Estonian and Russia*, University of Helsinki, 85 p.
17. Sootla, G., Lääne, S. 2013, Responses to the Decline of Local Autonomy in Estonia. In: Nemeč, J., De Vries, M. (eds) *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*, NISPA, p. 141–153.
18. Kjellberg, F., Reschova, J., Sootla, G. 1996, The Role of Local Autonomy in Democratic and Democratising Societies: The New Local Government Acts in Czech Republic, Estonia and Norway. In: Jasinska Kania, A., Raciborski, J. (eds.), *Nation. State. Power*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, p.386–409.
19. Sootla, G., Kattai, K. 2010. Estonia: Challenges and Lessons of the Development of Local Autonomy. In: *The Oxford Handbook of Subnational Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, p. 576–595.
20. Thelen, K. 1999, Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science*, no. 2, p. 369–404.
21. Mahoney, J., Thelen, K. 2009, A theory of gradual institutional change. In: Mahoney, J., Thelen, K. (eds.) *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, p. 1–37.
22. Mahoney, J., Schensul, D. 2006, Historical Context and Path Dependence. In: Tilly, Ch., Goodin, R. (eds) *Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford University Press, p. 454–471. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199270439.003.0024.
23. Hay, C. 2006, Constructivist institutionalism. In: *Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, p. 56–74
24. Hay, C. 2016, Social Constructivism. In: Bevir, M., Rhodes, R. (eds.) *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*, Routledge, p. 99–112.
25. Schmidt, V. 2010, Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’, *European Political Science Review*, vol. 2, no 1, p. 1–25.
26. Hay, C. 2002, *Political Analysis: A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, 332 p.
27. Stark, D., Bruszt, L. 1998, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Press, 284 p.
28. Dowding, K. 2001, Explaining Urban Regimes, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, no 1, p.7–19.
29. Ertman, T. 1997, *Birth of the Levithan*, Cambridge University Press, 380 p.
30. Wollmann, H. 2006, The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective, *Urban Studies*, vol. 43, no 8, p. 1419–1438.
31. Knapp, A., Wright, V. 2006, *The Government and Politics of France*, London, New York, Routledge, 560 p.
32. Leemans, A.F. 1970, *Changing Patterns of Local Government*, IUAL, 224 p.
33. Smith, G. 1972, *Politics in Western Europe. A comparative analysis*, London, Heinemann Educational Books, 403 p.
34. Klinge, M. 2007, *Baltic Sea World*, Otava, 176 p.
35. Sootla, G., Lääne, S. 2012, Keskkvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. — Rmt, *Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011*, ACTA Universitatis Tallinnensis, p.278–324.
36. Zettenberg, S. 2009, *Eesti Ajalugu*. Tallinn, Tänapäev, 178 p.
37. Raud, M. 1931, Tsentralisatsiooni võidukäik ja selle põhjusi, *Maaomavalitsus*, IX (17/18), p.285–288.
38. Õunapuu, E. 1931, Maavalitsuste õigustatud olemasolu, *Maaomavalitsus*, no. 3, p. 35–39.
39. Sootla, G., Lääne S. 2013, Public Administration Developments and Practices in Estonia. In: Liebert, S., Condrey, S., Goncharov, D. *Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, CRC Press, Taylor and Francis Group, p. 161–189.
40. Sootla, G., Laanes, L. 2015, Source of Institutional Integrity and contradictions of county governance: analysing Estonian Experience, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. 46 E, October, available at: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras> (accessed 18.01.2019).

41. Hughes, J., Sasse, G. Gordon, C. 2005, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Palgrave, 231 p.
42. Hesse, J. 1998, Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe, *SIGMA paper*, no. 23, p. 41—63.
43. Sootla, G., Kattai, K. 2017, Institutionalisation of central local relations in Estonia: European impacts, *International conference «The Europeanization, Regionalization and Decentralization of Small Unitary States: a Comparative Analysis»*, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 13th and 14th of July 2017, 18 p.
44. Fukuyama, F. 1995, The Primacy of Culture, *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 1, p. 7—14.
45. North, D. 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 164 p.
46. Triandis, H., Gelfand, M. 1998, Converging measurement of horizontal and vertical individualism and collectivism, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 74, no 1, p. 118—128.
47. Realo, A. 2003, Comparison of Public and Academic Discourses: Estonian Individualism and Collectivism Revisited, *Culture & Psychology*, vol. 9, no. 1, p. 47—77.
48. Lauristin, M. 2001, Looking to ourself, *Areen*, 23 August.
49. Sandberg, S. 2010, Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery? In: Baldershiem, H., Rose, L. (eds.) *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave, p. 42—60.

The authors

Prof. Galina I. Griбанова, Head of the Department of International Political Processes, Faculty of Political Science, Saint Petersburg State University, Russia.

E-mail: GGriбанова@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4313-5178>

Prof. Georg Sootla, School of Governance, Law and Society, Tallinn University, Estonia.

E-mail: georg.sootla@tlu.ee

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3100-4349>

Kattai Kersten, Lecturer, Public Administration School of Governance, Law, and Society, Tallinn University, Estonia.

E-mail: kersten.kattai@tlu.ee

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0550-5900>
