

УДК 342.553:352 (480)

Безрукова А.А., Климов Д.Н.

(г. Москва)

АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ФИНЛЯНДИИ

Аннотация. Статья посвящена изучению особенностей реформирования местного самоуправления в зарубежных государствах на примере Финляндии. Раскрывается динамика происходящих преобразований в системе самоуправления и причины, побудившие их. Представлен результат изменений в современной системе местного самоуправления, а также показаны разработанные перспективы её дальнейшего развития на 2017–2020 гг. Предложено изучить положительный опыт развития местного самоуправления Финляндии, направленный на гарантирование надлежащего уровня жизни пожилого населения.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформирование, Финляндия, коммуна, Агентство регионального управления.

A. Bezrukova, D. Klimov

(Moscow)

ANALYSIS OF MODERN DEVELOPMENT OF LOCAL COUNCILS IN FINLAND

Abstract. The article is devoted to the study of the peculiarities of local councils reform in foreign countries on the example of Finland. The article reveals the dynamics of the ongoing transformations of the self-government system and the reasons that impelled them. The author presents the result of the changes in the modern system of local self-government. Besides, the developed prospects for its further development in the 2017-2020's are shown. The article offers to consider the positive experience of the development of local councils in Finland, especially that which is aimed at guaranteeing adequate standards of living for the elderly population.

Key words: local self-government, reform, Finland, the commune, the Agency for regional management.

В Финляндии – один из самых высоких уровней жизни. Именно Финляндия демонстрирует сегодня многочисленные позитивные примеры разработок и внедрения различных инноваций на всех уровнях публичного управления [4].

В 2010 г. Финляндия была на первом месте в списке «Лучшие страны мира» по версии журнала Newsweek, а в 2012 г. стала «самой стабильной страной мира», по оценке американского фонда Fund for Peace. В 2013 г. на основании рапорта органа Совета Европы по борьбе с коррупцией Greco, а также исследований немецкого отделения компании Ernst&Young, Финляндия продолжает оставаться одной из наименее коррумпированных стран Европейского союза. В 2013 г. согласно докладу всемирной организации «Спасите детей» Финляндия была признана лучшей страной мира для материнства (в 2012 г. страна занимала шестую позицию). В ежегодном рейтинге Всемирного экономического форума страна в 2013 г. занимает третье место (после Швейцарии и Сингапура) по конкурентоспособности [2].

Финляндия – демократическое унитарное правовое государство с республиканской формой правления. Благополучие людей здесь во многом основывается на мощном местном самоуправлении.

В Финляндии представлена континентально-европейская модель организации местного самоуправления, которая не подвергалась радикальным реформам с момента получения страной независимости в 1917 г. Все изменения в стране происходили постепенно, практически непрерывно, и в итоге она была реформирована довольно серьёзно.

Основы муниципального управления Финляндии были заложены законами 1865 г. о сельских коммунах и 1873 г. – о городских коммунах. Впоследствии закон о муниципалитетах неоднократно изменялся, однако базовые ценности, сформулированные в 1865 г., были сохранены [7, с. 10]. Например, основой местной власти по-прежнему остаётся самоуправление жителей коммуны и их право и обязанность принимать решения по всем спорным вопросам.

Действующий закон Финляндии о местном самоуправлении датируется 1995 г. Кроме того, действует ещё порядка 400 законов, так или иначе затрагивающих вопросы местного самоуправления [5]. В Финляндии общий объём муниципальных бюджетов примерно равен государственному бюджету. Муниципальный совет принимает местный бюджет, а также имеет право устанавливать местные налоги и сборы в размере от 17,5 % до 20 % в зависимости от региона (в реальности существует очень много различных видов местных налогов: подоходный налог, налог на недвижимость, по кредитам и т. д.). Местный бюджет складывается из четырёх источников – налогов, платы за услуги, государственных дотаций и кредитов. Более половины его (52 %) покрывают налоговые поступления. В Финляндии есть волостной налог, он колеблется между 15 % и 19,5 %. Значительная часть дотаций (14 %)

предусмотрена на управленческие расходы. Если местная власть инициирует какой-либо крупный хозяйственный проект, строительство объектов культурного или спортивного назначения, часть расходов, предназначенных для этого, может взять на себя государство [1].

С 1 января 2010 г. Финляндия обрела новую систему административно-территориального деления. В соответствии с реформой губернии (ляни) были упразднены, но сохранилось деление страны на области. На смену существовавшей с 1809 г. трёхуровневой административной системе «губерния – уезд – волость (либо приравненный к волости городской или полугородской округ)» пришла четырёхуровневая система: «территориальный округ (агентства регионального управления) – провинция (регион) – субпровинциальный район – коммуна» [6].

Основной региональной единицей стали 20 регионов, или областей, подразделяемые на 72 района. Каждая «новая» провинция (за исключением автономной шведоязычной провинции Аландских островов) включает в свой состав не более семи субпровинциальных экономических районов и управляется провинциальным советом, главной задачей которого является обеспечение межкоммунальной и межрайонной координации деятельности местных органов публичной власти. Для выполнения государственных задач при Министерстве внутренних дел Финляндии было создано Агентство регионального управления, территориальными подразделениями которого стали шесть территориальных округов указанного Агентства и одно полуавтономное Государственное агентство Аландских островов.

В результате региональный уровень управления в Финляндии на сегодняшний день формируют две взаимопересекающиеся структуры: представительства государственной администрации (прежде всего отдельных министерств) и муниципальная администрация на уровне региона. Функционально региональная государственная администрация фокусирует внимание на экспертно-аналитической и информационной работе по каждому из курируемых отдельными министерствами направлений государственной политики. Муниципальная администрация на уровне региона представлена 20 региональными советами, которые являются законодательно установленными межмуниципальными органами управления. Таким образом, региональное управление в Финляндии имеет сложноорганизованный характер [4, с. 107].

В Закон о муниципалитетах, определяющий принципы организации местного самоуправления, поправки вносятся практически ежегодно, а значительное редактирование с последующим реформированием проводится с регулярностью в 20 лет.

Сейчас в Финляндии 336 муниципалитетов, 320 из них расположены в материковой части страны, 16 – на Аландских островах. Они существенно отличаются друг от друга по размерам территории и экономическому благополучию. Например, в Хельсинки проживает более 610 тыс. жителей, а в малонаселенных островных муниципалитетах – не более пары сотен жителей. Экономические и социальные условия развития крупных и средних муниципалитетов южной Финляндии существенно отличаются от таковых в малонаселенных сельских муниципалитетах северной и восточной частей страны. Несмотря на эти различия, спектр муниципальных функций в Финляндии одинаков для всех [4, с. 108].

В феврале 2012 г., следуя рекомендациям Организации экономического сотрудничества и развития, правительство Финляндии предложило новую муниципальную реформу, где главным пунктом стал вопрос о количестве муниципалитетов. Рабочая группа под руководством министра по делам коммун Хенны Вирккунен предложила сократить их до 69 к 2015 г. Основной смысл реформы – перераспределение средств между муниципальными бюджетами. По прогнозам финского министерства финансов, без реформы многие муниципалитеты могут столкнуться с серьёзными трудностями в оказании своим жителям базовых социальных услуг, что особенно важно в условиях старения населения. В Финляндии эта общеевропейская тенденция наблюдается особенно остро: так, если в 2000 г. люди старше 65 лет составляли 15 % населения страны, то демографический прогноз на 2030 г. демонстрирует цифру 26,3 %, а значит, вырастет потребность в пенсиях, социальном обеспечении, услугах здравоохранения на фоне уменьшения числа работающих. «Важно не количество муниципалитетов, а экономия средств, которой мы сможем достичь за счет их объединения», – заявляет премьер-министр Финляндии Юрки Катайнен [8].

Деятельность направлена на гарантирование надлежащего уровня жизни увеличивающегося пожилого населения. Реализуются следующие варианты действий: упор на общее улучшение здоровья населения с тем, чтобы пожилые люди сохраняли активность до глубокой старости; содержание пожилых людей в их собственных домах, а не в домах престарелых, и осуществление ухода за ними по месту жительства; выплата зарплаты от муниципалитета гражданам, самостоятельно ухаживающим за пожилыми членами своей семьи; накопление пенсионных фондов с более раннего возраста; более чёткое распределение обязанностей между муниципальными и частными услугами в сфере ухода за пожилыми людьми; поддержание

приоритета муниципальной поддержки для реально нуждающихся граждан; контроль качества услуг по уходу за пожилыми людьми; более тесная кооперация между системами здравоохранения и соцзащиты; привлечение иностранной рабочей силы; повышение эффективности всех муниципальных услуг [5].

На данный момент наибольшую важность представляет то, что правительство Финляндии и парламент никаким образом не определили дальнейшее течение процесса объединения муниципальных образований на период после 2013 г. Очевидно, что правительство, которое было сформировано весной 2011 г. после парламентских выборов, поставит перед собой цель расширения практики объединения коммун. Объединение – одно из возможных решений, в последнее время политически и финансово поддерживаемое правительством [5].

Нововведения в реформе муниципального администрирования были начаты реформой муниципальных структур и определения порядка предоставления услуг. Так в 2007 г. Парламентом был принят «Закон о реформе муниципальной системы и порядка предоставления услуг» № 169, а в 2009 г. – «Закон о муниципальном делении» № 1698.

На сегодняшний день реализован ряд специальных исследований и проектов в области законодательства. В 2009 г. стартовал проект «ПАРАС», направленный на реформу муниципальной организации и порядка оказания услуг. Целью преобразований является формирование жизнеспособной, функциональной и цельной муниципальной территориальной организации. Реформа продиктована принятым парламентом Финляндии в 2007 г. рамочным законом, имеющим силу до конца 2012 г. Проект затрагивает, в первую очередь, реформу территориального устройства и организацию межмуниципального сотрудничества [7, с. 14]. На его основе была предложена программа «Новый муниципалитет–2017», основной задачей которой является «совместная проработка коммунами и заинтересованными группами государства вариантов развития перспективной коммуны и финляндской системы муниципального управления» вплоть до 2020 г. [3, с. 73]

Считаем целесообразным рассмотреть положительный опыт развития местного самоуправления Финляндии, а также накопленные практикой знания по становлению местного самоуправления в условиях реформирования страны, особенно направленные на гарантирование надлежащего уровня жизни пожилого населения. Недаром говорят: «О государстве можно судить по тому, как оно относится к старикам». Апробированные результаты законодательных поправок и изменений позволят при грамотном их изучении, теоретической проработке и де-

тальной выборке наилучших достижений, соответствующих реалиям российского общества, избежать напрасных финансовых вложений в реформирование российского местного самоуправления и социально-политических потрясений в российском обществе в целом.

Преимущество системы самоуправления рассмотренного типа заключается в разнообразии форм и способов его применения. Несмотря на многообразие внутреннего устройства данных стран, существует единое связующее их звено – единение интересов местной власти и населения.

Литература:

1. *Ачкасов В.А.* Особенности местного самоуправления в Финляндии. СПб.: ИПК «Вести», 1997. – С. 155–161.
2. Всемирный экономический форум: Рейтинг глобальной конкурентоспособности 2011–2012 [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. Гуманитарные технологии и развитие человека. Экспертно-аналитический портал [сайт]. URL: <http://gtmarket.ru/news/state/2011/09/07/3330> (дата обращения: 01.11.2013.).
3. *Колехмайнен А.* Некоторые итоги: «Новый муниципалитет-2017» // Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. – СПб.: ИПК «Вести», 2011. – С. 73–86.
4. *Курочкин А.В.* Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии // Местное самоуправление и развитие территорий. – 2011. – № 8. – С. 105–112.
5. *Линкола Т.* Система местного самоуправления в Финляндии: современные вызовы // Бюджет. – 2010. – № 01. – С. 88–92.
6. *Мазуров В.* Новая четырехзвенная структура административного деления Финляндии (краткий абрис надрегионального уровня) // Право и жизнь. – 2010. – № 148(10). – С. 1–3.
7. *Майойнен К.* История изменений территориальной организации местного самоуправления в Финляндии // Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства/под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. – СПб., ИПК «Вести», 2011. – С. 10–18.
8. *Хейккинен М.* Муниципальные выборы в Финляндии: кто в Суоми владеет суммами денег, равными госбюджету [Электронный ресурс] // Фонтанка.fi [сайт]. URL: <http://fontanka.fi/articles/7123/> (дата обращения: 30.09.2012).