

**СОЮЗ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ФИНЛЯНДИИ
ФИНСКИЙ ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ HAUS
КОМИТЕТ ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ,
МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМ И МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫМ
ОТНОШЕНИЯМ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ОБЪЕДИНЕНИЕ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ:
ОПЫТ ФИНЛЯНДИИ
И ОСНОВЫ
РОССИЙСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Под общей редакцией
Владимира Скоробогатова,
Ивана Макарова

Санкт-Петербург
ИПК «Вести»
2011

- О 13 **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, 128 с.

ISBN 978-5-86153-260-0

Основу сборника составляют статьи финских специалистов в сфере местного самоуправления. Описывается опыт укрупнения муниципальных образований в Финляндии. Включенные в сборник работы содержат анализ факторов, учитываемых при объединении коммун, характеризуют этапы подобных преобразований, рассматривают правовую основу процесса объединения, описывают меры государственной поддержки муниципалитетов, принявших решение объединиться.

Читатели сборника смогут также познакомиться с изменениями, произошедшими в последние годы в территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области. Завершающая издание Методология преобразования муниципальных образований подготовлена с учетом действующего российского законодательства. Этот раздел придает настоящему сборнику характер практического пособия для подготовки и реализации решений об объединении муниципальных образований.

Издание дополнено избранной библиографией по вопросам территориальной организации местного самоуправления и будет полезно как опытным практикам муниципального строительства, так и студентам, изучающим науку государственного и муниципального управления.

Данный сборник выполнен в сотрудничестве Комитетом по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области, Финским институтом государственного управления НАУС и Союзом муниципальных образований Финляндии. Расходы на полиграфические услуги оплатило Министерство иностранных дел Финляндии.

ISBN 978-5-86153-260-0

Содержание

Введение.	6
<i>Кайя Майойнен. История изменений территориальной организации местного самоуправления в Финляндии</i>	10
Изменение муниципального деления в XX веке	11
Изменения в обществе как фактор объединения муниципалитетов	13
Проект «Парас» как катализатор укрупнения муниципальных образований	14
<i>Мария Мерисало. Функциональная среда как фактор реформы муниципального деления</i>	18
Значение функциональной среды	18
Составные части жизнеспособного и эффективного муниципалитета и необходимость в изменении функциональной среды	19
Демократия и управление	20
Организация муниципального сообщества и окружающая среда	22
Занятость и трудовые ресурсы	23
Услуги и клиенты	25
Экономика и персонал	27
<i>Сини Саллинен. Юридические основы объединения муниципальных образований в Финляндии</i>	29
Нормативные документы.	29
Цели развития, определения и предпосылки к изменению муниципального деления	31
Выдвижение инициативы и подготовка территориального изменения	32
Особое обследование муниципального деления	33
Договор о слиянии и управление на период объединения.	33
Вынесение решений	34
Экономическая помощь	35
Выборы и организация управления	35
Право обжалования коммуны и ее членов	35

<i>Арто Коски. Государственные мероприятия в рамках политики укрупнения муниципальных образований</i>	36
Субсидия государства на проведение интеграционного обследования.	37
Проводимое министерством специальное обследование муниципального деления	38
Защита муниципальных служащих от увольнения	39
Государственные дотации на объединение муниципалитетов	40
Компенсация за уменьшение доли государственного участия	42
Выводы	43
<i>Ярмо Асикайнен. Этапы процесса объединения муниципальных образований</i>	45
Этап мониторинга.	46
Этап обследования.	46
Этап подготовки.	49
Этап реализации	51
Роль политических и профессиональных лидеров в процессе объединения муниципалитетов	52
Роль приглашенного специалиста-консультанта в процессе объединения муниципалитетов	53
<i>Ярмо Асикайнен, Мария Мерисало. Инструменты реализации политики укрупнения муниципальных образований</i>	56
Анализ экономики и деятельности.	56
Договор об объединении.	58
Информирование	60
Учет мнения жителей муниципалитета и заинтересованных групп.	62
<i>Арто Лухтала. Перспективы объединения муниципальных образований и оказания государственной поддержки.</i>	65
Оценка пройденного пути.	67
Что далее?	68
<i>Ари Колехмайнен. Некоторые итоги: «Новый муниципалитет-2017»</i>	73
Исходные моменты программы «Новый муниципалитет-2017»	73
Изменение муниципальной организации и структуры предоставления услуг.	77
Дальнейшее движение?	81
Имеющийся опыт влияния контролируемых изменений обнадёживает	84
<i>Иван Макаров. Обзор территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области</i>	86

Методология преобразования муниципальных образований для Ленинградской области	97
Законодательство в сфере преобразования муниципальных образований	97
Виды преобразования.	98
Общий порядок преобразования	99
Подготовительные мероприятия и обеспечение публичности	100
Выдвижение инициативы о преобразовании	100
Получение согласия (выявление мнения) населения на преобразование.	103
Закон о преобразовании.	108
Правопреемство при преобразовании муниципальных образований	111
Организационные мероприятия, осуществляемые при преобразовании.	112
Разработка и принятие устава муниципального образования	117
Разработка и принятие муниципальных правовых актов	118
Формирование и утверждение местного бюджета	119
Формирование состава муниципальной собственности	120
Корректировка законодательства субъекта Российской Федерации.	120
Иные вопросы	121
Начало функционирования вновь образованного муниципального образования	121
Приложение: ЭТАПЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ	122
БИБЛИОГРАФИЯ	124
Сведения об авторах	127

Введение

Территориальная организация местной власти составляет важную основу деятельности органов местного самоуправления. Продуманная политика в определении территориальных условий функционирования властных органов создает необходимые условия для эффективной реализации их полномочий, а неосторожные изменения в этой сфере, напротив, могут на десятилетия осложнить взаимодействие жителей муниципального образования с органами местного самоуправления и полностью нейтрализовать и без того нередко скромные стимулы развития территории. Несмотря на значимость этих проблем, знакомство с принципами территориальной организации местного самоуправления у многих государственных и муниципальных служащих ограничивается прочтением краткого комментария ко второй главе Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и, в лучшем случае, соответствующих параграфов учебника по муниципальному праву. Сборник, который читатель держит в руках, поможет предметно познакомиться с проблематикой территориальной организации местного самоуправления на примере процессов, происшедших при объединении муниципальных образований.

Содержание сборника служит убедительной иллюстрацией сложности проблем, встающих перед органами власти и гражданами в случае преобразования территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Подобные проблемы пришлось решать в ходе последней российской муниципальной реформы во многих субъектах Российской Федерации. В ряде регионов страны городские и сельские поселения были обра-

зованы в отведенный законом период 2004–2005 годов без изменения границ прежних дореформенных первичных территориальных единиц. Но еще до завершения переходного периода некоторые из таких субъектов Федерации были вынуждены решать вопрос о преобразовании вновь образованных городских и сельских поселений и проводить массовые кампании по объединению муниципальных образований, что дало повод к критике со стороны известных специалистов¹.

Ленинградской области удалось избежать крайностей в политике территориального устройства местной власти. Обстоятельства реформы территориальной организации местного самоуправления описаны в статье, которая также вошла в сборник.

Тем не менее, по прошествии шести лет со дня первых «реформенных» муниципальных выборов, состоявшихся 9 октября 2005 года, руководители органов местного самоуправления в разных муниципальных районах все чаще задают вопросы о возможностях и правовых условиях укрупнения муниципальных образований со статусом поселения. Последние разделы сборника содержат ответы на подобные вопросы. Надеюсь, что сборник будет полезен и коллегам из других регионов.

Проблемы, возникающие в ходе объединения территорий, в рамках которых осуществляется местная власть, имеют в определенной степени универсальный характер вне зависимости от формы правления и формы государственного устройства. Поэтому наше понимание возможностей и препятствий в работе по укрупнению территорий муниципальных образований существенно обогащается, если у нас есть доступ к информации об аналогичных процессах в другом государстве. Опыт Северной Европы отмечен на федеральном уровне в связи с вопросом об оптимизации территории муниципальных образований². Благодаря многолетнему сотрудничеству Администрации Ленинградской области с Союзом муниципальных образований Финляндии и поддержке Министерства иностранных дел Финляндии

¹ Маркварт Э. К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд. // Местное право. 2010. № 3. С. 3-8.

² Тимченко В. Подводя итоги, намечая перспективы. 19.07.2010. // сетевой адрес: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053048124055054048.html>

мы имеем возможность познакомиться с финским опытом объединения муниципальных образований.

Основное содержание сборника посвящено анализу факторов, учитываемых при объединении коммун, характеристике этапов подобных преобразований, описанию правовой основы процесса объединения, рассмотрению мер государственной поддержки муниципалитетов, принявших решение объединиться.

Для понимания специфики организации местного самоуправления в Финляндии необходимо пояснить некоторые термины, которые используются в сборнике для обозначения органов местного самоуправления. В системе местного самоуправления этого государства ведущая роль в решении местных дел принадлежит *совету уполномоченных* – представительному органу, который избирается населением на прямых выборах. Из числа вошедших в совет уполномоченных формируются комиссии и комитеты. Совет уполномоченных формирует управляющий комитет (администрацию) и назначает главу администрации. В состав администрации могут входить члены совета уполномоченных. Эта организационная модель близка модели, которая знакома нам по многолетней советской практике с тем важным отличием, что, кроме аналогов совета народных депутатов и исполкома, в лице соответственно совета уполномоченных и администрации финская модель предусматривает существование отдельной должности главы администрации – профессионального организатора исполнения решений совета уполномоченных.

В настоящем сборнике термины *муниципальное образование, коммуна* и *муниципалитет* используются как равнозначные. Это же относится к понятиям *объединение, слияние, укрупнение, интеграция* муниципальных образований.

Таблицы и рисунки в сборнике имеют сквозную нумерацию. Издание дополнено избранной библиографией по вопросам территориальной организации местного самоуправления. Некоторые статьи сборника по желанию авторов снабжены списком источников на финском языке.

От лица редакторов выражаю благодарность коллективу Государственного учреждения Ленинградской области «Государственный экспертный институт регионального законодательства» и его директору Ф. Г. Замятину, которые взяли на

себя труд по подготовке Методологии преобразования муниципальных образований для Ленинградской области. Этот раздел сборника превратил его в полноценное практическое пособие для подготовки и реализации решений об объединении муниципальных образований.

И. И. Макаров,
департамент по организации взаимодействия
с органами местного самоуправления
Комитета по местному самоуправлению,
межнациональным и межконфессиональным
отношениям Ленинградской области

Кайя Майойнен

История изменений территориальной организации местного самоуправления в Финляндии

В соответствии с Конституцией Финляндии страна разделена на коммуны, управление которыми должно основываться на самоуправлении их жителей. Основой муниципального управления является местное самоуправление граждан, это означает, что жители определенной территории самостоятельно решают все оказывающие существенное влияние на их жизнь вопросы, относящиеся к землепользованию, социальным и образовательным задачам, а также к развитию местного сообщества.

В настоящей статье затронуты вопросы, связанные с изменением формы коммуны и муниципальным территориальным делением с момента создания муниципального управления в конце XIX века и вплоть до наших дней. Основное внимание уделено теме происшедших в 1990 и 2000-е годы изменений в муниципальном делении.

Основы муниципального управления Финляндии были заложены законами 1865 года о сельских коммунах и 1873 года о городских коммунах. Управление было отделено от церковных приходов, и на основе приходов были созданы сельские коммуны. Тогда же были определены полномочия и задачи коммун, они были наделены широкими правами по самоуправлению и налогообложению. Впоследствии закон о муниципалитетах неоднократно изменялся, однако базовые ценности, сформулированные в 1865 году, не подверглись сколько-нибудь серьезному пересмотру. Одной из таковых как раз и является самоуправление жителей коммуны в качестве основы местной власти, их право и обязанность принимать решения по всем беспокоящим их вопросам.

Значительные изменения в роли и задачах коммун произошли в период после вступления в силу названных законов. Вплоть до 1920-х годов муниципалитеты не зависели от государства и самостоятельно, исходя из собственных установок и возможностей, решали задачи по призрению бедных и народному образованию. В деятельности коммун подчеркивалось существование в качестве сообщества местного населения. С 1930-х годов стало принято считать, что государство имеет право ставить задачи перед муниципалитетами. Большие изменения в жизни муниципальных образований произошли в 1960-70-е годы, когда расширение задач государства в области создания общества благосостояния сделало коммуны ответственными за организацию и предоставление услуг.

Изменение муниципального деления в XX веке

В процессе развития муниципального деления можно выделить два этапа: сначала стремление к уменьшению территории муниципалитетов, затем – к их укрупнению.

Период после принятия муниципальных законов характеризовался стремлением к дроблению муниципального деления. В частности, деление имевшихся коммун расценивалось с точки зрения демократии и уменьшения препятствий, связанных с удаленностью и большими расстояниями. В начале XX века коммун было менее 500.

В 1917 году их количество составляло 532. Тенденция к уменьшению территорий сохранялась с конца 1920-х годов вплоть до 1940-х, когда количество коммун превысило 600. В результате Второй мировой войны их количество снизилось на 44 единицы.

Послевоенные территориальные изменения не привели к существенным последствиям для количественного состава коммун. Серьезных изменений не происходило до середины 1960-х годов, когда радикально пересмотрели представление о муниципальном делении. На стадии выстраивания государства благосостояния укрепилось стремление к региональной равноценности и к обеспечению одинаковых первичных услуг для жителей всех муниципалитетов страны. Муниципальное устройство с преобладанием маленьких коммун стали расценивать как осложняющее реализацию общественных функций коммун в качестве механизмов предоставления равнодоступных услуг.

Для разрешения проблемы преобладания маленьких коммун в 1960-х годах было высказано требование о кардинальном пересмотре всей муниципальной системы. Именно тогда на основании позаимствованной в Швеции модели была начата подготовка комплексной реформы. В этой связи был принят закон о реформировании, в соответствии с которым муниципальные преобразования должны были быть реализованы с помощью дальнейшего законотворчества.

По каждой губернии следовало составить план для осуществления ревизии муниципального деления и организации межмуниципального сотрудничества. В ходе составления плана следовало прислушаться к мнению самих коммун, учесть традиции сотрудничества и прочее региональное деление³. В планах был также установлен четкий ориентир на количество жителей. Целью был определен минимум в 8000 жителей, по закону коммуна могла иметь менее 4000 жителей только на основании особо веских причин. В 1972 году МВД Финляндии принял составленные планы по объединению коммун и формированию организаций межмуниципального взаимодействия.

С началом 1980-х годов единое политическое мнение относительно проведения комплексного преобразования муниципальных территорий осталось в прошлом. Вместо него Государственный Совет Финляндии⁴ поставил акцент на добровольном слиянии и на углублении взаимодействия. Закон о планировании муниципальной реформы был отменен в 1988 году.

Однако к концу 1970-х годов количество коммун уменьшилось частично по инерции, вызванной ранее запланированной реформой, более чем на 80 единиц. Во многих случаях речь шла о слиянии сельских муниципалитетов с ближайшими городами или населенными пунктами, предпосылки роста которых были укреплены еще ранее путем присоединения к ним отдельных частей от прилегающих сельских коммун. На этой стадии изменения в муниципальном делении все чаще затрагивали слияние целых коммун друг с другом.

³ Имеется в виду территориальное деление, которое может существовать параллельно с муниципальным территориальным делением и предназначено для организации выполнения специальных (ведомственных) функций. Примером такого ведомственного территориального деления могут быть территории обслуживания, закрепленные за пожарными частями, образовательные округа и т.п. – *Прим. ред.*

⁴ Высший орган исполнительной власти страны. – *Прим. ред.*

К началу 1980-х годов наиболее активная волна слияний осталась позади. В это десятилетие провели лишь четыре объединения муниципалитетов, а в следующие десять лет – восемь.

Таблица 1

**Уменьшение количества коммун
в период 1950–1990-х годов**

Десятилетие	Уменьшение количества коммун на
1950-е	2
1960-е	27
1970-е	59
1980-е	4
1990-е	8

Начиная с 1970-х годов процесс укрупнения муниципалитетов поддерживался имевшими временную силу законами о субсидировании процедуры, а также выплатами компенсаций по чрезвычайным расходам или за уменьшение доходной части, что могло быть вызвано объединением. Кроме того, принимались законы о частных изменениях в муниципальном делении.

*Изменения в обществе как фактор объединения
муниципалитетов*

В течение последних десятилетий финляндское общество переживает сильнейшие структурные изменения. Численность населения коммун изменилась вследствие рождаемости и смертности, но в особенности из-за миграционных процессов. Одновременно с сокращением населения муниципалитетов Восточной и Северной Финляндии продолжается рост численности жителей крупных городов юга страны, а также некоторых региональных центров.

Кроме миграционных процессов, целый ряд факторов оказывает с конца 1980-х годов влияние на условия деятельности коммун. В качестве основного из них может быть указано общее развитие финляндского общества. Установки и ценности изменяются, требования жителей муниципалитетов относительно предлагаемых им услуг выросли, и когда нормы и рекомендации по качеству предъявляют свои растущие требования муниципальным услугам, маленькой коммуне сложно организо-

вать предоставление услуг на достаточном уровне, особенно в усложнившихся экономических условиях.

Разумеется, многие внутренние факторы муниципального управления подталкивают к изменению территориальной муниципальной организации.

Во многих городах общественное устройство находится в сложной ситуации, вызванной проблемами с землепользованием. Пригодная под строительство земля заканчивается или же отсутствие гибкости муниципальных границ вызывает сложности в планировании транспортных сетей и землепользования.

Имеются также факторы, вследствие которых значение муниципальных границ снижается. К примеру, развитие транспортной инфраструктуры и информационных технологий делают возможным развитие сферы услуг и облегчают доступ к услугам.

Эти общественные факторы повлияли на то, что число коммун в 2000-х годах еще до начала проекта «Парас» значительно уменьшилось. В начале 2000-х годов общее количество муниципалитетов было 452, в период 2000–2006 годов произошло 17 объединений.

Проект «Парас» как катализатор укрупнения муниципальных образований

Начиная с весны 2005 года слияние коммун, то есть преобразование муниципальных образований в форме объединения вновь стало объектом развития финляндской системы управления. Особенный толчок этому был дан реформой муниципальных территорий и порядка организации услуг (проект «Парас»), которая была начата в период работы первого правительства премьер-министра Матти Ванханена.

Целью преобразований является формирование жизнеспособной, функциональной и цельной муниципальной территориальной организации. Реформа продиктована принятым парламентом Финляндии в 2007 году рамочным законом, имеющим силу до конца 2012 года.

По закону муниципальная территориальная организация должна быть укреплена путем слияния коммун и присоединения частей одних коммун к другим. Территориально новый муниципалитет должен формироваться на основе занятости населения или иной функциональной целостности, обладающей

экономическими или ресурсными предпосылками, для того чтобы соответствовать требованиям по организации и финансированию услуг.

С позиции муниципального деления значением обладают принятые в это же время изменения к Закону о муниципальном делении. Он отдает предпочтение *мультимуниципальным укрупнениям*, а также слияниям, проводимым в максимально сжатые сроки. Дотирование слияний, так называемые «деньги на пряник», было максимальным в 2008 и 2009 годах, после чего постепенно уменьшается. После 2013 года нет уверенности в государственных дотациях на объединение. Государственная поддержка оказывается также созданию т.н. мультимуниципальных образований, представляющих собой еще более крупные единицы.

Можно сказать, что реформирование муниципальной организации и порядка предоставления услуг очевидным образом способствовало процессу объединения коммун. После начала преобразований в 2005 году более 200 коммун участвовали в процессе интеграционного обследования⁵ – число, значительно превзошедшее ожидания. Государство также стимулировало коммуны на участие в обследованиях путем специальных дотаций. Данная помощь была важна еще и потому, что обследования проводились среди нескольких коммун. Более половины поддержанных государством обследований через какое-то время привели к полному или частичному слиянию участвовавших в обследованиях коммун.

Уже в 2007 году было ратифицировано 14 объединений с участием 30 муниципалитетов. Больше всего объединений пришлось на 2009 год, когда было реализовано 32 слияния, из которых половина была *мультимуниципальными*. Результатом всего стало уменьшение количества муниципальных образований на 67 единиц. В начале 2010 года было осуществлено 4 слияния и количество муниципалитетов в Финляндии соста-

⁵ Здесь и далее финские авторы используют термин, дословно переводимый как «агломерационное обследование», однако, учитывая сложившееся в российской науке содержание термина «агломерация», нам представляется уместным в данном контексте ввести и использовать термин «интеграционное обследование» для обозначения процесса изучения предпосылок и последствий территориального преобразования как для участвующих в объединении муниципальных образований, так и для соседних коммун и для региона в целом. – *Прим. ред.*

вило 342 единицы. Изменение в законе о муниципальном делении от 2007 года подтолкнули муниципалитеты к совершению слияний более выверенных со стратегической точки зрения.

На увеличение стремления к слиянию, кроме вышеупомянутого закона, повлияли и другие факторы. Значительной причиной зачастую является собственная экономическая ситуация в коммуне, стремление улучшить ее жизнеспособность, обеспечить услуги, повысить экономические показатели или привлекательность муниципалитета. В сравнении с созданием организаций межмуниципального хозяйственного сотрудничества, которые зачастую ограничивают возможности муниципального образования в выработке собственных решений, укрупнение рассматривается ими как более привлекательный вариант.

По формам реализации слияния последних лет отличаются друг от друга. В части случаев привлекались консультанты и специалисты по обследованию извне. Наиболее активным использование последних было в тех случаях, когда Минфин (а ранее – МВД) Финляндии назначало такое лицо. Также имеются различия относительно сроков проведения слияния. В части случаев вопрос вызывает долгие размышления, за которыми стоит отрицательный опыт ранее проведенных интеграционных обследований, в иных же случаях объединения происходили очень быстро.

Следует отметить, что процесс объединения не всегда проходит логично в тех местах, где экономические причины или региональные факторы, казалось бы, свидетельствуют о пользе и необходимости слияния. К примеру, с точки зрения такого критерия, как «территория занятости населения», объединения не всегда оказываются последовательными. И даже в слияниях городских муниципалитетов всегда остаются вне процесса укрупнения такие коммуны, которые по той или иной причине пока не желают объединиться с новой территориальной единицей.

В отчете парламенту за 2009 год отмечалось, что муниципальное территориальное устройство страны, несмотря на уже осуществленные слияния, не является достаточно единообразным, оно и в будущем будет развиваться. В Финляндии по-прежнему много маленьких коммун, экономические и профессиональные возможности которых в плане обеспечения услуг населению выглядят не слишком перспективными. Вдобавок

к этому некоторые урбанизированные территории нуждаются в изменении межмуниципального деления.

Целью развития муниципальной территориальной организации является создание жизнеспособного, цельного территориального муниципального деления с функционирующей общественной организацией. Сильные муниципалитеты создадут основу для сильного муниципального управления также и в будущем. Правительство, сформированное после парламентских выборов 2011 года, определит собственную политику в вопросах территориальной организации местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества. В составленном центральным аппаратом Министерства финансов Финляндии обзоре перспектив муниципального управления в качестве цели указано деление в составе 250 муниципалитетов.

Мария Мерисало

Функциональная среда как фактор реформы муниципального деления

Значение функциональной среды

Забота об услугах для населения является основой существования муниципалитета. Сохранение предлагаемого спектра услуг может быть обеспечено здоровой муниципальной экономикой, условиями существования и развития которой, в свою очередь, являются жизнеспособность и функциональность коммуны. Сохранение жизнеспособной и функциональной коммуны предполагает наращивание межмуниципального сотрудничества, партнерства с объединениями и предприятиями, а также участие жителей муниципалитета в его жизни и развитии услуг. Коммуна должна иметь условия и предпосылки либо для самостоятельного предоставления услуг, либо навыки организации услуг в сотрудничестве или по принципу аутсорсинга. Сильные стороны местной экономики сегодня нередко зависят от развития расположенных за пределами муниципальных границ предприятий и их конкурентоспособности, но в не меньшей степени они определяются возможностями коммуны по повышению уровня занятости и профессионализма специалистов, а также по созданию и поддержанию инновационной атмосферы роста. Именно коммуна является центральным сеетеобразующим элементом, инициирующим развитие совместно с местными предприятиями и иными участниками. Местная инфраструктура и сфера проживания являются наиважнейшими с точки зрения жизнеспособности муниципалитета. Местные услуги предполагают наличие подходящих помещений и их поддержание в порядке, принятие новых синергетических решений между частными и бюджетными организациями, а также обеспечение действующими транспортными и информацион-

ными связями в совокупности с созданием атмосферы устойчивого развития. Достижение данных целей невозможно без действующих и действенных структур управления и системы предоставления услуг.

Весь спектр обусловленных функциональной средой потребностей в трансформациях может быть распределен на национальные и интернациональные, то есть глобальные. Воздействие интернациональной функциональной среды поддается прогнозированию со все бóльшим трудом. Предприятия выносят свое производство в регионы с меньшими, чем в Финляндии, производственными расходами, что снижает объем налоговых поступлений в местный бюджет. Требования по сбалансированию бюджетной экономики в глобализирующейся функциональной среде сталкиваются на местном уровне с ответственностью за организацию муниципальной экономики и сферы услуг. В Северных странах коммуны традиционно были наделены широкими правами по самоуправлению и решению местных вопросов, однако сегодня муниципальное образование оказывается лицом к лицу с многочисленными проявлениями мировой глобализации. С учетом задач нового порядка оценивается наличие у муниципалитета истинного доверия, степень обладания им реальной властью для того, чтобы быть автономным. В связи с этим деятельность коммун в последние годы вызвала множество вопросов, что повлекло в результате объединение десятков коммун.

Составные части жизнеспособного и эффективного муниципалитета и необходимость в изменении функциональной среды

Жизнеспособная коммуна обладает ресурсом и навыками для развития деятельности и выстраивания будущего. Эффективно работающее муниципальное образование в состоянии гибко реагировать на изменения функциональной среды. Продуктивность и результативность деятельности, а также развитие качества услуг и процессов являются частью эффективной работы. Союз муниципальных образований Финляндии определил составные части функционального муниципалитета, с помощью которых можно обеспечить предпосылки, позволяющие ему справляться с поставленными задачами. Таковыми являются демократия и управление, занятость и трудовые ресурсы,

экономика и персонал, общественная организация и окружающая среда, услуги и клиенты (рисунок 1).

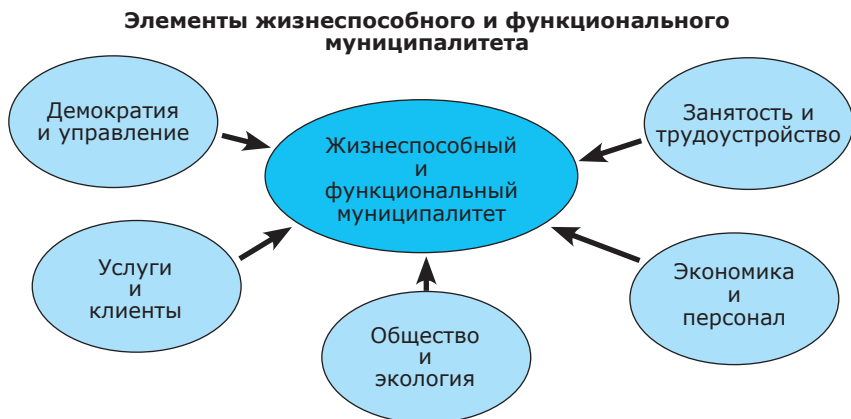


Рисунок 1. Составные части функционального и эффективного муниципалитета.

Демократия и управление

В рамках прогрессивной демократии олицетворением власти жителей муниципалитета является избранный представительный орган – совет уполномоченных. Параллельно в течение последних десятилетий возникла потребность в развитии возможностей граждан по оказанию прямого влияния на решение вопросов местного значения. Окончательное решение об участии или оказании воздействия принимается самим жителем муниципалитета, но муниципалитет должен предложить разнообразные возможности влияния для разных клиентов. Различные новые каналы воздействия способны играть значительную роль в диалоге жителей коммуны с самой коммуной, если действительно имеется желание повысить степень участия жителей в управлении муниципальным образованием. Веб-ресурсы, электронная почта и социальные сети предоставляют новые возможности для укрепления доверия к демократии.

С точки зрения демократии показатели успешности жизнеспособной и эффективной коммуны таковы:

- действенность демократического управления, под которым подразумевается то, насколько активно граждане, к примеру, в разных возрастных группах и на разных территориях

проживания, приходят на избирательные участки, и отражает ли избранный совет уполномоченных структуру населения коммуны;

- пользовательская демократия, под которой подразумевается возможность жителей коммуны и потребителей услуг воздействовать на развитие деятельности коммуны, то есть речь идет о том, каким образом сама коммуна стремится повысить и обеспечить прямые возможности своих жителей участвовать в текущих процессах и воздействовать на них;

- профессиональное управление коммуной;
- актуальное взаимодействие;
- открытость управления;
- публичность и информирование;
- имидж и привлекательность.

При изменении функциональной среды прогрессивная демократия и управление сталкиваются с целым рядом проблем. Растут требования к профессионализму и знаниям доверенных лиц. Высокий темп работы и ответственность все в большей степени усложняют выполнение параллельно основной занятости задач, также требующих сосредоточенности. Решающими становится повышение уровня навыков, распределение времени, модернизация форм работы и привлечение новых лиц, в особенности молодежи, в муниципальную политику. В качестве основы для муниципальной политики требуется наличие четкой картины изменений в функциональной среде, видение будущего и осязаемые цели. Развитие системы оценки деятельности муниципальных образований должно придать работе муниципального руководства больше гибкости, что является определяющим в сфере занятости. Кроме управления муниципальной организацией административная работа руководства коммуны в будущем будет все больше связана с управлением сетями взаимодействия. В ходе совместной работы различных представителей коммуны и региона (предприятия, ассоциации, местные государственные органы, учебные заведения и т. д.) повышается благополучие и конкурентоспособность территории. В управлении подчеркиваются связи целей и видения различных участвующих в процессе сторон, способность ориентировать людей на достижение поставленных целей, а также комплексный и перспективный анализ деятельности.

Организация муниципального сообщества и окружающая среда

Эффективная политика занятости представляет собой комплексное развитие всей территории, с чем связано управление общественной структурой, качественные услуги, предоставляемые государственным и частным сектором, комфортная среда проживания. Услуги и занятость предполагают наличие отремонтированных помещений и их последующее содержание в порядке, новые синергетические решения во взаимодействии между частным и государственным секторами, наличие транспортных и информационных сетей, соблюдение принципов устойчивого развития. Региональное сотрудничество включает в себя вопросы, связанные с общественной организацией и окружающей средой. Их рациональное развитие обычно выходит за рамки отдельных коммун. Обязательства, накладываемые законодательством в области муниципального устройства и порядка предоставления услуг, предписывают, что в городских муниципальных образованиях вопросы землепользования, жилья, транспорта и выходящие за муниципальные границы услуги следует планировать и регулировать совместными усилиями. Требования государства в этом смысле не только направлены на формирование работающей общественной структуры, но и стремятся соответствовать вводимым экологической политикой ограничениям по вредным выбросам. В конечном итоге муниципальные границы не столь важны для жителей, привлекательность рождается из других вещей: доступность услуг, их близость к дороге на работу, транспортным магистралям и т. д.

С точки зрения организации муниципального сообщества и окружающей среды факторы успеха жизнеспособного и эффективно работающего муниципалитета таковы:

- устойчивые решения в области общественной организации;
- жизнеспособность центров;
- степень урбанизации и плотность заселения;
- комфортность среды обитания;
- физическая, социальная и психическая безопасность;
- условия для общественного и частного транспорта;
- физическая инфраструктура.

Изменение функциональной среды в растущих центрах, дифференциация регионов и коммун вызывает необходимость

в проведении целенаправленной и перспективной политики планирования сообщества и землепользования, для обеспечения потребностей в инвестировании в участки и услуги. По причине внутренней миграции населения организация сообщества переживает уплотнение, и приток населения наблюдается в основном в растущих центрах. Растет разница между состоянием экономики различных муниципальных образований. Структура населения пребывает в балансе только в регионах с растущим числом жителей. Миграция, удаленность мест работы и необходимость в наращивании межмуниципального сотрудничества снижают значимость муниципальных границ.

В будущем ухудшение экологической ситуации в городах обусловит необходимость в повышении экологической эффективности и уплотнении муниципального сообщества. В сельской местности проблема изменения климата сконцентрирована в первую очередь вокруг необходимости уменьшения отрицательного воздействия на окружающую среду, а также вокруг решения проблем, вызванных редкой населенностью. По этой причине в будущем следует обратить внимание на систематический анализ экологической эффективности, на повышение уровня последней, что в свою очередь может обладать положительным эффектом в экономическом и социальном смысле с позиции устойчивого развития.

Занятость и трудовые ресурсы

В соответствии с изначальной идеей местного самоуправления оно должно способствовать повышению уровня благополучия и пригодности для проживания своего региона. Пригодность для проживания выражается в рабочих местах и хорошем жилье, в работающих государственных и частных предприятиях, в возможности получения услуг, культурного и спортивного досуга. Материальная сторона неотделима от стороны духовной – цели на будущее, ответственность за будущее, способность выполнять поставленные задачи и постоянно реагировать на изменения. Существенным является также способность выявлять и понимать предлагаемые функциональной средой возможности и сильные стороны. Муниципалитет играет значительную роль в создании многообразных возможностей для занятости населения, в планировании и в поддержании духа инноваций. Муниципалитет сосредоточивает в себе сети взаи-

модействия, инициирует прогресс совместно с местными предприятиями и иными организациями. Специализация становится все более важным элементом поддержания региональной конкурентоспособности. Имеет смысл превращать сферы занятости в мощные отрасли, позволяющие достигнуть успеха на национальной и международной конкурентной арене. На местном уровне в осуществление политики занятости включаются региональные компании, муниципальные объединения, центры развития, действующие на основе различных ассоциаций. Сетевой принцип приобретает все большее значение, поэтому политика занятости должна ориентироваться на более гибкие формы работы, предлагая территориям, находящимся на разных стадиях развития, проблемно ориентированные и индивидуальные решения.

С точки зрения занятости и трудовых ресурсов факторы успешности жизнеспособной и функциональной коммуны таковы:

- развитие региональной экономики;
- вектор развития начального производства, промышленности и услуг;
- самодостаточность в обеспечении рабочими местами;
- растущие отрасли и предпринимательство;
- доступность рабочей силы;
- совмещение умений и спроса;
- эффективность работы дополняющих и замещающих предприятий сферы услуг;
- экономический вклад муниципалитета, функциональная среда предприятий.

В будущем наличие рабочих мест в муниципалитетах будет иметь решающее значение, поскольку в среднем половина доходной части бюджетов финляндских коммун формируется из местных налоговых отчислений (муниципальный налог на доходы физического лица, налог на недвижимость, налоговые выплаты предприятий). Поэтому действия по уменьшению или увеличению рабочих мест оказывают самое непосредственное влияние на доходы муниципальной казны. Хотя экономика начинает выходить из кризисной ямы, растет количество безработной молодежи и лиц, которые долгое время не могут трудоустроиться. Рынки рабочей силы вызывают большое опасение в связи со специализацией рынка трудовых ресурсов. Недостаточность выделяемых государством средств для решения

проблем категории населения, имеющих наибольшие сложности с трудоустройством, перекладывает ответственность за выполнение этой задачи на муниципалитеты, хотя ресурсная база последних не получает сколько-нибудь значимых вливаний. Однозначно то, что вопросы, связанные с жизнеспособностью коммун и регионов, не могут более решаться усилиями одного политического сектора или лидера. В будущем еще более возрастет необходимость во взаимодействии между различными организациями, сторонами и деятелями. Коммуна является центром местной партнерской сети и сосредоточением единого стремления. На уровне регионов за развитие, совершенствование и поддержание соответствующего уровня отвечают, в частности, региональные союзы коммун.

Изменение структуры занятости в будущем выразится в ослаблении значения традиционного сельского хозяйства и появлении в связи с реформированием сельского хозяйства новых моделей занятости – либо в форме использования традиционного сельского хозяйства на новые нужды, например, энергетическое снабжение, либо путем специализации на экологически чистой или полезной для здоровья продукции.

Услуги и клиенты

Коммуна является центральным действующим лицом в системе управления финляндского общества благосостояния. В соответствии с Законом о муниципалитетах она должна способствовать повышению уровня благополучия на своей территории, что означает следующее: коммуна отвечает за организацию социального обеспечения, системы здравоохранения, образовательных услуг и обеспечивает эффективность осуществления всего вышеперечисленного. В быстро меняющемся обществе обеспечение жителей всем спектром услуг требует прогнозирования и последовательности в работе. Особенно вследствие начатых преобразований в региональном устройстве одни регионы растут, тогда как другие испытывают отток жителей. Также изменяется возрастная структура населения муниципалитетов. В таких условиях обеспечение равноценности всех граждан, доступность общественных услуг и их качество представляются особенно важными. Повышение производительности и снижение расходов являются важными для удовлетворения потребности в услугах. С позиции будущего

требуется все более активное участие в сотрудничестве, а также умение выступать потребителем услуг. Целесообразное использование новых видов производства способствует обнаружению правильных решений. Наряду с постоянным развитием собственного производства хорошие результаты достигаются путем наращивания взаимодействия с предприятиями, организациями и другими муниципалитетами.

С позиции услуг и клиентов факторы успешности жизнеспособной и функциональной коммуны таковы:

- структура населения и связанные с этим изменения факторов спроса;
- доступность и качество дошкольного, общего, полного среднего обучения, начального профессионального образования, ухода за пожилыми, библиотечных и досуговых услуг, услуг системы социального обеспечения и здравоохранения и других;
- эффективное использование средств, структура финансирования, предоставления услуг и новые формы производства, а также доступность частных услуг.

В ближайшем будущем старение населения приведет к росту потребности в услугах по уходу за пожилыми. Стареее население более образованное и обеспеченное, чем ранее, в связи с чем требования к качеству услуг повышаются. Разнообразие форм услуг и более эффективные формы и модели производства требуют новых знаний. Помощь может быть получена от частного или третьего сектора. С изменением функциональной среды муниципалитетов производительность повышается путем наращивания объемов участия коммун в организации и производстве услуг. Реорганизация систем производства является одним из способов дать ответ на этот вызов. Посредством изменения производственных структур достигается более эффективное и гибкое производство услуг с точки зрения функциональности, управляемости и производительности. Из всего набора форм производства услуг (собственное производство, предприятия, акционерные общества, региональные союзы, аутсорсинговые услуги) для существующей модели может быть найдено лучшее решение. Производство услуг может быть структурировано путем разделения ролей заказчика и производителя. Заказчик может быть назначен организатором услуг, если у него имеется возможность правильной организации не-

достаточных ресурсов. Производитель со своей стороны повышает эффективность путем такого выполнения заказов, что формирующийся из нескольких услуг пакет соответствует поставленным заказчиком целям.

Экономика и персонал

Хотя государство и ответственно за обеспечение населения базовыми услугами, доля его финансового участия в последнее десятилетие значительно снизилась. Это сильно осложняет организацию предоставления услуг в тех муниципалитетах, в которых низок уровень налоговых сборов и прочих поступлений. Таким образом, важным фактором будущего является улучшение собираемости налогов. Соотношение расходной части базовых услуг и налоговых поступлений может считаться показателем самостоятельности муниципальной экономики. Анализ единицы предлагаемой услуги и поиск лучшего решения являются извечным вызовом. Для обеспечения и защиты экономических предпосылок своей деятельности коммуны должны оценить территориальную и организационную муниципальную структуру, межмуниципальное взаимодействие по организации услуг, приобретаемые услуги, новые формы производства, повышение производительности и эффективности управления всего комплекса.

С позиции экономики и персонала факторы успешности жизнеспособной и функциональной коммуны таковы:

- налоговые поступления (подходные налоги/на душу населения, налог на предприятия/на душу населения);
- достаточность доходного финансирования (подходный налог в %, оставшийся дефицит/профицит/на душу населения);
- финансовый статус (степень самообеспеченности в %, относительная задолженность в %);
- результативность услуг (действительные vs. расчетные расходы, расходы/эффект благополучия);
- способность персонала к достижению результатов и обновлению (уровень опыта и образования, доступность персонала, работа руководства и рабочая атмосфера).

В будущем изменение возрастной структуры, обусловленное старением населения, отразится на доступности трудовых ресурсов. Конкурентоспособность рабочего места, то есть его привлекательность, уровень зарплаты, возможность продви-

жения по службе напрямую скажутся на доступности и найме рабочей силы. По мере выхода так называемых «больших поколений» на пенсию конкуренция за компетентные кадры будет только усиливаться. Смена кадров дает также возможность для привлечения новых форм работы и новых методик в развитии структуры предоставления услуг.

Помимо проблем с финансированием угрозой для доступности услуг представляет нехватка рабочей силы. Трудовая иммиграция будет нарастать и в депрессивных регионах, и в центральных городах, культура которых будет мультиплицироваться по мере роста иноязычного населения. Коммуны подошли к тому, что спрос на услуги превышает способности системы предоставления услуг. Без реформирования муниципального сектора Финляндия окажется на руинах общества благосостояния. Бюджетная экономика испытывает «дефицит крепости», и эта проблема, если она не будет решена, приведет к непопулярному с точки зрения занятости и конкурентоспособности страны ужесточению налогообложения. Сравнительный и прогнозируемый «дефицит крепости» бюджетной экономики формирует половину муниципального бюджета, причиной тому является спрос на муниципальные услуги со стороны стареющего населения. И хотя экономика начинает выбираться из экономической ямы, безработица в среде молодежи и лиц, долгое время лишенных постоянного заработка, по-прежнему растет.

Источники:

Heinonen, Sirkka (2009). Yhdyskuntien kestävä tulevaisuus. Turun kauppar korkeakoulu, Helsinki.

Jäppinen, Tuula & Kaukopuro-Klemetti, Hanna toim. (2009). Uudistuvat lähipalvelut. Kuntalaisen paras. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Efeko (2006). Kunnat ja palvelut murroksessa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen johtaminen. Efeko, Priimus paino, Lohja.

Kuntaliitto (2007). Kunnat toteuttavat uudistuksen 2. painos. Kuntaliitto, Helsinki.

Kuntaliitto (2006). Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta - strategia.

Majoinen, Kaija & Houni, Markku & Nupponen, Matti & Kirsti Leinonen (2000). Kuntien muuttuva toimintaympäristö. Toimintaympäristöanalyysi. Kuntaliitto, Helsinki.

Möttönen, Sakari (2010). Kuntalaisten muuttuvat roolit. Kuntaliitto, Helsinki.

Сини Саллинен

Юридические основы объединения муниципальных образований в Финляндии

Нормативные документы

Юридическая основа процессов объединения муниципальных образований обнаруживается как в базовых документах по местному самоуправлению Совета Европы, так и в национальном законодательстве. Национальное законодательство по вопросам слияния коммун и муниципального деления отсылает к соответствующим пунктам Конституции (731/1999), Закона о муниципалитетах (365/1995), Закона о реформе муниципальной системы и порядка оказания услуг (169/2007), а также Закона о муниципальном делении (1698/2009).

Наряду с национальным законодательством частью юридической базы муниципальных слияний является принятая Советом Европы **Европейская хартия местного самоуправления** (66/1991). Документ имеет силу в Финляндии на основании постановления (1181/1991), начиная с октября 1991 года. Вопрос муниципального деления регламентируется в § 5 Хартии, где сказано о защите границ местного самоуправления, которые не могут быть изменены без предварительного обсуждения с коммунами. Использование всенародного голосования возможно в случаях, разрешенных законодательством.

Хартия обязывает выяснение мнений включенных в процесс коммун до вынесения окончательного решения. В национальном законодательстве Финляндии шире, чем в Хартии, подчеркивается роль коммун в процессе укрупнения муниципалитетов и в процессе изменения муниципального деления. Коммуне предоставлена решающая роль в выдвижении инициативы по объединению, в подготовительной работе и в принятии решения.

В § 121 **Конституции** устанавливаются принципы муниципального самоуправления. В соответствии с п. 1 указанного параграфа Финляндия разделена на коммуны, управление которых должно основываться на самоуправлении проживающих в них жителей. В соответствии с п. 2 параграфа общие основания муниципального управления и направляемые коммуна вопросы регулируются законом. Основные постановления по этой части содержатся в Законе о муниципалитетах.

В § 122 **Конституции** устанавливаются принципы муниципального деления. В соответствии с п. 2 данного параграфа закон устанавливает основания для деления. Это означает, что предпосылки к изменению муниципального деления и процедуре принятия решения относительно изменения такового должны регулироваться законом. Последнее указывает на Закон о муниципальном делении.

В соответствии с § 1 **Закона о муниципалитетах** Финляндия разделена на коммуны, самоуправление жителей которых гарантировано Конституцией. Закон устанавливает структуру муниципального управления, вынесения решений, возможности оказания влияния самими жителями муниципалитета, определяя также формы межмуниципального взаимодействия. В ЗМ не введены положения, определяющие принципы муниципального территориального деления или изменения муниципального деления.

В 2005 году МВД Финляндии подготовило проект **Закона о реформе муниципальной системы и порядка оказания услуг**. Разработанный для реализации реформы закон о реформировании муниципальной системы и порядка оказания услуг был принят 23 февраля 2007 года и имеет силу до конца 2012 года. В соответствии с § 1 закона его задачами являются, исходя из принципов муниципальной демократии, укрепление системы местного самоуправления и порядка оказания услуг, развитие форм предоставления услуг и их организации, обновление муниципальной системы финансирования и порядка государственного участия, а также пересмотр разделения муниципальных и государственных задач таким образом, чтобы для организации и предоставления возлагаемых на коммуны услуг, а также для своего собственного развития коммуны обладали бы мощным структурным и финансовым потенциалом.

Цель закона заключается в создании жизнеспособной, функциональной и целостной муниципальной системы. Способами реализации реформы муниципальной системы и порядка оказания услуг являются слияние коммун и объединение одних частей коммун с другими коммунами (§ 4). Как сказано в § 5 закона, муниципалитеты обязаны формироваться как функциональные комплексы, обладающие основанными на экономических и человеческих ресурсах предпосылками для обеспечения финансирования и организации услуг. Для гибкости и быстроты проведения реформ муниципальным образованиям оказывается поддержка в виде дотаций на объединение. Изменения в муниципальном делении проводятся и поддерживаются согласно Закону о муниципальном делении.

Более подробно процессы, связанные с изменениями в муниципальном делении, и предпосылки изменения установлены в **Законе о муниципальном делении**. Последний содержит в себе положения о предпосылках изменения муниципально-го деления, об инициировании процесса и подготовительной работе, об особом обследовании муниципального деления, о вынесении решений по изменению муниципального деления, о проведении выборов и организации управления нового муниципалитета, о переходе собственности и экономических условиях, об экономической поддержке объединяющихся коммун, о соотношении муниципального деления и ведомственного деления, а также о праве подачи заявления на пересмотр решения.

Цели развития, определения и предпосылки к изменению муниципального деления

Цель развития муниципального территориального деления заключается в создании жизнеспособной, целостной в плоскости территориального и общественного устройства муниципальной организации. В законе записано также, что муниципалитет формируется как территория трудовой занятости проживающего в нем населения или любая другая функциональная целостность. Изменение муниципального деления может означать слияние коммун или отход одной из частей коммуны к другой. Под слиянием (интеграцией) подразумеваются все те изменения, в результате которых количество муниципалитетов уменьшается, иными словами, перестает существовать как минимум одна коммуна. Под отходом части коммуны к другой подразуме-

вадается такое изменение муниципального деления, в результате которого количество муниципалитетов не изменяется.

Муниципальное деление может быть изменено, если одна из указанных в законе предпосылок исполняется. По закону муниципальное деление может быть изменено, если изменение улучшает: 1) функциональные и экономические предпосылки соответствия требованиям организации предоставления услуг или вообще способствует повышению функциональности коммуны; 2) услуги или условия жизни жителей региона; 3) возможности форм занятости региона; 4) гибкость общественного устройства региона.

Выдвижение инициативы и подготовка территориального изменения

Совместная подготовительная работа и представление играют центральную роль в процессе обращения с инициативой и подготовки изменений в муниципальном делении. Представление по объединению коммун подготавливается совместно советами уполномоченных данных коммун, что направляет их работу по подготовке изменений. В подготовительной работе следует обратить внимание на обязанности, предписанные Законом о муниципалитетах и Административным законом по обеспечению жителей коммун возможностью оказания влияния на происходящие процессы. В представлении по объединению следует обосновать потребность в изменении, показать наличие предпосылок к изменению, положительные решения советов уполномоченных, а также указать то, каким образом жители коммун обеспечены правом быть выслушанными по вопросу и оказать соответствующее влияние на ход объединения.

Представление по отходу части коммуны к другой коммуне может сделать отдельный муниципалитет или его житель. Такое представление житель должен представить в муниципальную администрацию своей коммуны. В представлении следует обосновать необходимость в изменении и показать наличие предпосылок к изменению. Задача муниципальной администрации – получить соответствующие комментарии от совета уполномоченных коммуны и направить снабженное комментариями представление в Министерство для рассмотрения в течение шести месяцев со дня регистрации представления жителя муниципалитета.

Особое обследование муниципального деления

Как объединение коммун, так и передача одной части могут быть подготовлены также путем проведения назначенного Министерством особого обследования муниципального деления. Министерство может назначить проведение обследования на основании широты или сложности дела, касающегося изменения муниципальной территории, или же на основании любой иной серьезной причины. С инициативой о проведении такого обследования может выйти Министерство, коммуна или минимум 20% жителей коммуны, имеющих право голоса.

Министерство назначает проведение обследования после предварительного заслушивания коммун одним или несколькими специалистами по муниципальному делению. Коммуны должны также принять участие в подготовке обследования и предложений. Специалист составляет предложения по изменению муниципального деления.

Если советы уполномоченных всех коммун одобряют вынесенное предложение, коммуны составляют единое представление для Министерства по поводу изменения муниципального деления. Если же не все муниципалитеты приняли положительное решение по предложению, специалист направляет в Министерство представление об изменении муниципального деления. Одновременно оно может вынести предложение о проведении референдума. Именно Министерство принимает окончательное решение по данному вопросу.

Договор о слиянии и управление на период объединения

Объединяющиеся коммуны составляют совместный договор о слиянии, в который должны быть включены следующие пункты: наименование муниципального образования, форма проведения изменения муниципального деления и график его осуществления, принципы организации управления нового муниципалитета, состав администрации на период объединения и полномочия, организация взаимодействия до вынесения окончательного решения Государственным Советом, статус руководителей администрации объединяющихся коммун, а также формы совмещения системы предоставления услуг обеих коммун и общие принципы хозяйствования в новом муниципалитете.

Коммуны должны придерживаться положений договора о слиянии, начиная с того момента, как он принят на советах уполномоченных объединяющихся коммун. Договор может быть изменен до вступления в силу объединения, только если обстоятельства изменились настолько, что какое-либо из положений утрачивает смысл. Изменение договора предполагает, кроме того, вынесение положительных решений по изменению договора советами уполномоченных объединяющихся коммун.

Советы уполномоченных объединяющихся коммун избирают административный орган, задача которого отвечать за подготовительную работу по слиянию и исполнение договора о слиянии.

Вынесение решений

После 1917 года в Финляндии не проводилось принудительного слияния коммун по инициативе государства. Полномочия Государственного Совета в вопросах изменения муниципального деления в связи с интеграционными процессами ограничены настолько, что в результате Государственный Совет имеет полномочия лишь отвергнуть или принять вынесенное коммунами представление по слиянию. Основанием для отказа может быть только заключение о том, что изменение муниципального деления находится в противоречии с установленными законом целями развития муниципального деления и предпосылками к изменению.

Государственный Совет может вынести решение в пользу слияния несмотря на противодействие совета уполномоченных лишь в том случае, если предложение поддержано большинством голосов на муниципальном референдуме, назначенном к проведению Министерством. До настоящего времени не было вынесено ни одного подобного решения.

Государственный Совет может принять решение об отходе части коммуны в состав другой, если ни одно из участвующих в процессе муниципальных образований не противится изменению. Несмотря на отрицательную позицию совета уполномоченных коммуны, Государственный Совет может вынести положительное решение в том случае, если оказываемое в результате изменения воздействие незначительно для этой коммуны. Иным основанием может быть необходимость изменения возможностей занятости населения с целью развития региона.

Экономическая помощь

Дотация на объединение выплачивается новым муниципалитетам в период 2008–2013 гг. Дотация формируется из базовой ставки, определяемой в соответствии с численностью населения, а также из дополнительных выплат соответственно количеству объединяющихся коммун.

Выборы и организация управления

Совет уполномоченных нового муниципалитета может быть создан тремя разными способами: путем проведения новых муниципальных выборов, путем полного объединения советов уполномоченных сливающихся коммун или путем частичного объединения советов уполномоченных сливающихся коммун.

Чиновники объединяющихся коммун после вынесения Государственным Советом своего решения не имеют права принимать решений по вопросам, влекущим возникновение обязательств для нового муниципалитета, или если решение по ним противоречит целям договора о слиянии.

Назначаемая на период объединения администрация работает до тех пор, пока не начнет функционировать новый совет уполномоченных, который и изберет для нового муниципалитета новый административный орган.

Право обжалования коммуны и ее членов

Коммуна или член коммуны имеют право опротестовать лишь такое решение, в котором Государственный Совет отверг представление по слиянию коммун. Таким образом, отсутствует право обжалования положительного решения Государственного Совета. Если житель муниципалитета имеет отличное мнение по слиянию коммун, он может обжаловать решение, вынесенное собственным советом уполномоченных.

Право обжалования формируется иным образом, если речь идет об отходе части одной коммуны в состав другой. По этому решению право обжалования имеется и у коммуны, и у ее члена. Если Государственный Совет отверг представление о передаче части коммуны в состав другой, право обжалования имеется у стороны, подавшей представление.

Арто Коски

Государственные мероприятия в рамках политики укрупнения муниципальных образований

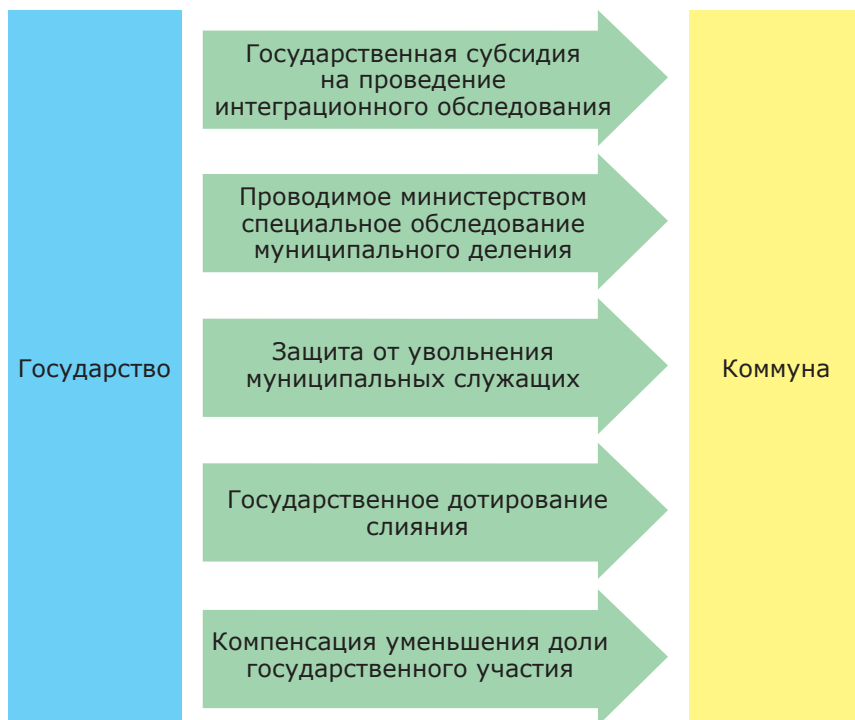
В Финляндии муниципальная интеграция является добровольным процессом: вынесение решения по слиянию муниципалитетов возложено на местное самоуправление, государственная власть же не имеет возможности принимать решения по укрупнениям вопреки воле самих коммун. Таким образом, инструментарий, который имеется в распоряжении государства, ограничивается лишь несколькими различными стимулами.

Деятельность коммун в ходе объединения регулируется Законом о муниципальном делении. Последний раз в этот закон вносились изменения в конце 2009 года (1698/29.12.2009). Основные положения закона связаны с предпосылками изменения муниципального деления, с подготовкой представления о слиянии, с содержанием договора о слиянии, с защитой муниципальных служащих от увольнения, с государственной дотацией на слияние и с компенсацией за уменьшение государственной доли в муниципальном бюджете.

В данной статье рассматриваются меры по стимулированию коммун, направленные на облегчение рассмотрения муниципалитетами возможности слияния и прихода к таковому. Такими стимулами являются частичное покрытие издержек на проведение интеграционного обследования, проведение специального обследования по муниципальному делению, обеспечение муниципальным служащим защиты от увольнения в течение пяти лет после слияния коммун, дотирование слияния, а также компенсация уменьшения государственной доли в муниципальном бюджете в течение пяти лет.

Субсидия государства на проведение интеграционного обследования

Практика показывает, что для муниципалитетов порог участия в обследовании муниципального деления в основном достаточно высок. Может быть и так, что, к примеру, региональный центр будет иметь исключительно сильное желание включиться в совместную с соседними коммунами работу по выяснению возможности объединения, однако соседние коммуны не изъявляют подобного желания.



Учитывая, что проведение интеграционного обследования требует определенных издержек, государство начало предпринимать усилия по поддержке проведения обследования путем выплаты коммунаам дотаций на проведение предварительного обследования и собственно интеграционного обследования. В 2010 году сумма выплаченных дотаций составляла максимум 70% от суммы возможных издержек, но не более 40 000 евро.

В 2000-х годах в Финляндии стали отдавать предпочтение проведению предварительного обследования в тех случаях, когда порог для проведения интеграционного обследования по той или иной причине кажется высоким. В предварительном документе рассматриваются вызовы, с которыми коммуны столкнутся в будущем, и основные предпосылки к их объединению, и, напротив, «чертежи» будущего муниципалитета вовсе не прорисовываются, как и проект договора о слиянии коммун.

К примеру, обследованию муниципального деления региона Сало в 2006 году предшествовала стадия общего предварительного обследования всех одиннадцати входящих в него коммун, и лишь после этого в муниципалитетах был поднят вопрос о проведении собственно интеграционного обследования. Только совет уполномоченных коммуны Сомеро высказался на том этапе отрицательно, в результате чего обследование проводилось уже по десяти муниципалитетам и завершилось объединением всех десяти. Если бы предварительного обследования не было бы проведено в Сомеро, могло случиться так, что количество охваченных интеграционным обследованием коммун было бы значительно меньше указанных десяти.

Проводимое министерством специальное обследование муниципального деления

В Финляндии в течение долгого времени согласно Закону о муниципальном делении имелась возможность проведения специального министерского обследования, однако его значение стало особо подчеркиваться только в 2000-х годах. В начале 1990-х годов в Закон о муниципальном делении были внесены изменения, в результате чего право принятия окончательного решения о слиянии было полностью передано на уровень коммун. Это частично повлияло на то, что в 1990-е министерством не было проведено ни одного специального обследования, и, напротив, в 2000-х такая форма стала одним из важных рабочих инструментов, способствующих развитию муниципальной территориальной организации. В начале прошлого десятилетия муниципальные вопросы решались в МВД, а начиная с 2008 года – в Министерстве финансов Финляндии.

В § 15 действующего Закона о муниципалитетах (1698/29.12.2009) отмечено, что из-за широты и сложности

вопроса о муниципальном делении или на основании иных весомых причин министерство может указать на необходимость специального обследования муниципального деления, для проведения которого будет назначен один или несколько чиновников. Все издержки оплачиваются из государственной казны.

Первым специальным обследованием, проведенным МВД, было обследование городов Раахе и Паттийоки в 2000 году. В течение истекшего десятилетия был осуществлен целый ряд важных обследований, например, обследование по городу Рованиemi и сельскому муниципалитету Рованиemi в 2004 году, по городу Ювяскюля, сельскому муниципалитету Ювяскюля и коммуне Корпилахти в 2008 году, а также по муниципалитетам Оулу, Хаукипудаса, Кийминки, Оулунсало и Юли-Ии в 2010 году. В 2010 году последним было начато обследование по муниципалитетам Кеми, Торнио, Кеминмаа, Тервола и Симо; оно является уже двадцатым специальным обследованием министерства.

Защита муниципальных служащих от увольнения

Роль муниципальных служащих в процессе объединения муниципалитетов продемонстрировала всю свою важность. Собственно, на этот счет Закон о муниципальном делении имел четкую позицию. Например, в редакции закона 1997 года в § 13 описывается процедура того, каким образом должностные лица и лица, работающие на постоянной основе, будут переводиться на соответствующие должности в расширяющийся или новый муниципалитет в соответствии с тем, какая договоренность по данному вопросу будет достигнута между коммунами. В ходе процессов объединений применялась следующая процедура: закон о муниципальном делении обеспечивал перевод служащих, а в договор о слиянии муниципалитетов вписывался срок, в течение которого имела силу защита от увольнения. Поскольку договор о слиянии на тот момент имел силу в течение пяти лет, было естественно, что срок защиты от увольнения определялся в пять лет. Следует отметить, что такое применение процедуры не было юридически обязательным, но в любом случае процедура имела значение для коммун в политическом и моральном плане.

С помощью защиты от увольнения служащих решалась задача активного вовлечения последних в процесс объединения,

где они выступали бы в качестве участников реформирования, а не как объект нововведений. После 2005 года выход на пенсию так называемых «больших возрастных групп» – рожденных после Второй мировой войны – дал особенно хорошие возможности естественным образом разрешать возникающие в связи со слиянием проблемы «наложения должностей» без увольнения персонала.

Принцип защиты от увольнений муниципальных служащих был закреплен реформой муниципалитетов и структуры оказания услуг путем записи его в § 13 Закона о реформе муниципалитетов и порядка оказания услуг (169/09.02.2007). Позиции служащих практически не были изменены, однако эта норма, имеющая силу до 2012 года, породила оживленную дискуссию. Причиной был глобальный экономический кризис, начавшийся осенью 2008 года, который частично осложнил стремление к сбалансированию экономики муниципалитетов и послужил поводом для начала споров о защите от увольнения служащих как практике, способствующей закоснению организации. Особое внимание было уделено таким коммуна, которые в течение короткого времени провели два слияния, что привело к увеличению срока защиты от увольнения до пяти лет.

Государственные дотации на объединение муниципалитетов

Государство оказывает поддержку объединяющимся муниципалитетам путем дотирования слияния. Дотация предназначена в основном для покрытия возникающих в связи со слиянием издержек. В некоторых случаях дотация может быть частично израсходована на иные цели, не связанные с покрытием непосредственных расходов. На формирование суммы дотации оказывают влияние четыре фактора (таблица 2):

1. Сроки проведения объединения.

Проведенные в период 2008 и 2009 гг. объединения получили наибольшие суммы дотаций. В период 2010 и 2011 гг. суммы меньше на 22%, а в период 2012 и 2013 гг. на 44% меньше уровня 2008–2009 гг. Государство стремилось путем введения понижающей ставки повлиять на то, чтобы муниципалитеты активно включались в процесс реформирования муниципальной территориальной организации в его начале, а в период 2008–2009 гг. наиболее осознанно выясняли бы возможность объединения.

Таблица 2

**Дотирование объединений (млн евро),
если количество жителей нового муниципалитета
превышает 20 000, а количество объединяющихся коммун
уменьшается на одну, две, три или четыре**

Жители нового муниципалитета. Общая численность иных, кроме самого крупного муниципалитета	Уменьшение количества коммун				Год слияния
	1	2	3	4	
более 20 000 более 10 000	7,20	8,46	9,72	10,98	2008–2009
	5,60	6,58	7,56	8,54	2010–2011
	4,00	4,70	5,40	6,10	2012–2013
более 20 000 от 5000 до 10 000	6,48	7,74	9,00	10,26	2008–2009
	5,04	6,02	7,00	7,98	2010–2011
	3,60	4,30	5,00	5,70	2012–2013

2. Количество жителей создаваемого муниципалитета.

В соответствии с количественным критерием численности жителей создаваемых муниципальных образований все коммуны разделены на те, которые крупнее 20 000 жителей, и те, где количество жителей менее 20 000. Новый муниципалитет, количество жителей в котором превышает 20 000 человек, получил дотацию на 2 млн евро больше, нежели тот, в котором количество не превышает 20 000 жителей.

3. Общее количество жителей иных муниципалитетов, участвующих в объединении, кроме самого крупного муниципалитета.

Вне зависимости от того, больше или меньше 20 000 человек населения проживает на территории муниципалитета, все они были разделены на основании критерия общего количества жителей иных, кроме самого крупного муниципалитета, на три категории. Их влияние зависит от года слияния, но в любом случае влияние этого критерия весьма невелико. В период 2008–2009 гг. они были на уровне 700 000 евро, в период 2010–2011 гг. около 550 000 евро, а в период 2012–2013 гг. будут находиться на уровне около 400 000 евро.

4. Число уменьшающихся в ходе объединения муниципалитетов.

Чем больше число участвующих в объединении коммун, тем больше выделяемая государственная дотация. Правда, влияние этого критерия также невелико. В период 2008–2009 гг. подключение к процессу одной коммуны означало увеличение дотации на 1,26 млн евро, в период 2010–2011 гг. уже 0,98 млн, а в период 2012–2013 гг. составит уже 0,7 млн евро дополнительно на каждый муниципалитет.

Завершая рассмотрение вопроса о государственной помощи, можно сказать, что при ее выделении делается попытка учесть сроки, размеры муниципалитета, а также количество одновременно объединяющихся коммун.

Сегодняшняя система дотирования процессов объединения может критиковаться за то, что она не приветствует появление действительно крупных объединений. К примеру, слияние пяти муниципалитетов – Оулу, Хаукипудаса, Кийминки, Оулунсало и Юли-Ии в 2013 году получит дотацию с учетом того, что количество жителей нового муниципалитета более 20 000 (в данном случае более 180 000), иные, кроме самого большого (Оулу), составляют в общем более 10 000 жителей (в данном случае 40 000), а число коммун снизится на четыре.

Таким образом, новый Оулу получит дотацию в сумме 6,1 млн евро, которая будет выплачена следующим образом: в первый год 40% (=2,44 млн), а в течение двух последующих лет по 30%, то есть по 1,83 млн евро. Если сумму в 6,1 млн евро соотносить с количеством жителей нового Оулу (более 180 000 жителей), на каждого жителя придется около 10 евро в год в течение трех лет. Относительно годового бюджета нового Оулу эти два миллиона евро в год означают долю менее 0,2%.

Компенсация за уменьшение доли государственного участия

Коммуны в Финляндии получают от государства так называемую долю государственного участия, которая составляет в среднем около 20% от всех расходов. Различия между самими муниципалитетами в размере получаемой доли могут быть существенными, поскольку с ее помощью государство стремится уменьшить имеющиеся различия между коммунами. Те муниципальные образования, которые испытывают наиболее серьезные затруднения, могут получать до 50% от государства на покрытие расходов, тогда как дотирование наиболее преуспевающих может находиться на отметке в 0%.

Общее правило, определяющее государственную долю, состоит в том, что, чем меньше количество жителей в коммуне, тем больше сумма государственной помощи. В ситуации, когда речь идет об объединении, случается, что доля государства может оказаться меньше, чем та, которую суммарно получали бы муниципалитеты, оставаясь разделенными.

В соответствии с § 44 действующего Закона о муниципальном делении, если речь идет об уменьшении выплачиваемой новому муниципалитету государственной доли в сравнении с суммарным размером, Министерство выплачивает новому образованию компенсацию в течение пяти лет. Данная компенсация не является дополнительными деньгами, подобными дотации на объединение, но компенсацией за возникающий дефицит средств.

В некоторых случаях объем получаемой от государства компенсации может быть в денежном выражении значительно бóльшим, чем направляемая дотация на объединение. В случае с Оулу, Хаукипудасом, Кийминки, Оулунсало и Юли-Ии в 2013 году потеря будет составлять ежегодно до 7,5 млн евро, что выльется за пять лет в сумму около 38 млн евро.

Поэтому критика, которую высказывают противники слияния на этапе проведения интеграционного обследования, касается того, как и чем будет жить коммуна на шестой год после слияния со своими задачами, получая значительно меньшие объемы государственной помощи, чем если бы она сохранила собственную автономность. Точная оценка данного вопроса затруднена по причине того, что на практике сложно прогнозировать ситуацию с изменением государственной доли в течение пяти первых лет после объединения.

Выводы

На основании изложенного выше можно сказать, что относительно предпринимаемых государством действий в процессах объединения, характер многих из них, за исключением выплачиваемой дотации, остается на уровне 2008–2009 годов. То, что в период 2010–2011 гг. было осуществлено лишь 10 слияний коммун, а число муниципалитетов в результате слияний снизилось лишь на 12, обусловлено тем, что объединения приходится на период смены совета уполномоченных. Так что следующая волна объединений ожидается на 2013 год.

В настоящее время создается ощущение, что волна слияний 2013 года вряд ли поднимется до уровня 2009 года, чему можно найти три объяснения:

1. Желание разрядить напряжение вокруг назревших объединений пришлось на 2009 год, когда было проведено 32 слияния, а число коммун в Финляндии снизилось на 67 единиц, то есть на одну пятую часть.

2. В 2007–2010 годы муниципалитеты начали образовывать совместные организации по сотрудничеству в области базового здравоохранения и социальной защиты, в рамках реформы муниципальной организации и структуры предоставления услуг.

3. Новое правительство, сформированное после парламентских выборов в апреле 2011 года, определит свою муниципальную политику и сформирует свою позицию по поводу процессов объединения, ориентированных на 2013 год.

Ярмо Асикайнен

Этапы процесса объединения муниципальных образований

Удачное проведение процесса объединения предполагает наличие качественного поэтапного планирования. Основные стадии процесса слияния таковы: этап мониторинга, этап обследования и заключения договора, этап подготовки к слиянию и этап реализации (рисунок 2). Каждый из названных этапов реализуется как самостоятельная единица таким образом, чтобы всякий предыдущий являлся бы основой для последующего. Поэтому этап мониторинга оказывает влияние на всем протяжении процесса, и в целом можно отметить, что выявляемые уже в его ходе факторы, способствующие торможению процесса или его более гладкому прохождению, проявляются в равной степени и на всех последующих этапах.

Далее представлены основные этапы процесса слияния муниципалитетов и их содержание.

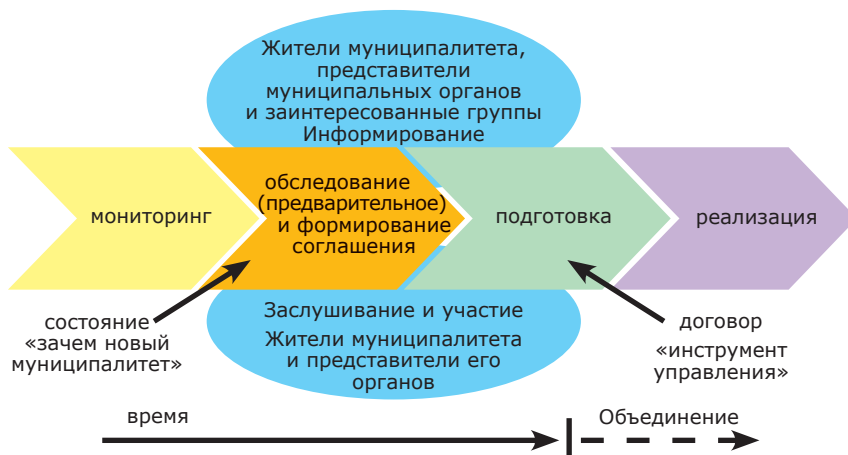


Рисунок 2. Процесс слияния муниципалитетов.

Этап мониторинга

Первой предпосылкой к слиянию муниципалитетов является возникновение в достаточной мере неустойчивой ситуации. Под сказанным подразумевается наличие конкретизированных либо выявляемых проблем такого порядка, которые более невозможно разрешить с помощью обычных методов. И если эта неуверенность оказывает достаточное давление, они должны быть признаны проблемами, требующими самого неотложного вмешательства. В основе таких проблем лежит зачастую изменение среды деятельности. Экономические проблемы часто приводят к появлению неуверенности.

Наблюдения за будущим муниципалитета и происходящими изменениями среды деятельности осуществляются во многих плоскостях как внутри, так и вовне ее организационной структуры. В отдельно взятом муниципалитете потребность в изменении может быть озвучена по инициативе уполномоченного лица, представителя коллектива, со стороны частного жителя или хотя бы представляющей интересы предпринимателя структуры. Процесс может быть начат по инициативе совета уполномоченных муниципалитета, за которым может стоять одна или несколько фракций внутри совета. В зависимости от ситуации совет уполномоченных или руководство муниципалитета может вынести решение о начале изучения ситуации, а также о разработке представления, касающегося обследования, для ознакомления других участников процесса. Идея проведения обследования может появиться в ходе иных совместных совещаний, в которых принимает участие руководство всех включенных в процесс муниципалитетов.

После выявления необходимости изменений следует оценить возможных партнеров для сотрудничества на этапе обследования и то, является ли вариантом слияние муниципалитетов или же усиление прежнего взаимодействия. Также следует определить, какого рода исследование должно быть проведено на этапе обследования.

Этап обследования

На данном этапе вырабатывается информация для оценки потребности изменения, а также составляется договор о слиянии, содержание которого подробнее раскрывается в

следующей статье настоящего сборника. Оценка потребности изменения и переговоры по договору создают предпосылки к определению возможности проведения слияния муниципалитетов.

Для осуществления общего администрирования на стадии обследования может быть создана руководящая группа, членами которой являются ведущие уполномоченные лица, руководители муниципальных образований и представители коллектива. Важно участие в работе группы именно ведущих уполномоченных лиц коммун. В обследовании ситуации между двумя муниципалитетами целью может быть присутствие всех партий, что позволяет слышать голоса их всех, а информация свободно перемещается между руководящей группой и фракциями в советах уполномоченных. В обследованиях, составленных несколькими коммунами, то есть в так называемых «мультимуниципальных проектах» из практических соображений приходится ограничить членство в руководящей группе только лишь представителями крупнейших партий. Как правило, обследование требует выполнения гораздо большего объема задач в сравнении с имеющимся запасом времени, так что вполне обоснованным видится назначение в помощь руководящей группе нескольких рабочих групп для решения конкретных задач, важных с точки зрения предпосылок к слиянию. Это позволит подключить на время проведения обследования специалистов, обладающих необходимыми знаниями.

Муниципальное законодательство и законодательство о предоставлении услуг предписывает, что подготовку договора слияния и связанного с ним плана следует осуществлять во взаимодействии с представителями коллективов всех участвующих в процессе изменения муниципалитетов. Коллективам должна быть предоставлена вся информация, на основе которой выстраивается изменение. Они должны иметь возможность участия в планировании изменения. Обсуждение работы по обследованию в комиссии по взаимодействию и сотрудничеству с главными уполномоченными играет большую роль. Коллективы должны иметь представительство в руководящей группе и прочих рабочих группах. Для оказания помощи руководящей группе в некоторых случаях показано назначение специальной группы для осуществления подготовки связанных с муниципальными служащими дел.

Базовыми элементами обследования слияния муниципалитетов являются следующие:

1. Развитие предпосылок деятельности коммун

- Демографическая картина в коммунах и регионе, прогноз изменений.

- Развитие занятости в коммунах и регионе.

2. Развитие экономики коммун и оценка экономического эффекта, последующего от слияния

- Нынешняя экономическая ситуация в коммунах и оценка развития экономики в них как самостоятельных единицах.

- Оценка синергетической пользы, достигаемой за счет реформы администрирования и системы предоставления услуг, направленной на улучшение экономики и повышения эффективности занятости.

- Оценка прочего воздействия на муниципальную экономику, в частности на налоговые поступления, инвестиционный климат, процент налогового поступления и использование государственной дотации на объединение.

На основании этих сведений возможно составить оценку экономической динамики объединенного муниципалитета. Анализ дефицитного бюджета, задолженности и инвестиционных потребностей коммун показывает, какого рода экономическая нагрузка и ответственность могут быть возложены на создаваемый муниципалитет.

3. Прогноз потребностей в услугах и служащих

- Демографический климат коммун, старение населения и перспектива потребностей в услугах.

- Выход персонала на пенсию по старости, использование естественной убыли, набор трудовых ресурсов в будущем.

4. Общественная и региональная структура

- Воздействие и возможности развития, связанные с общественной структурой.

- Воздействие и возможности развития, связанные с землепользованием, проживанием и транспортом.

5. Административное и прочее территориальное деление

- Воздействие на региональное и прочее административно-территориальное деление (ведомственное. – *Прим. ред.*).

- Вопросы защиты общественных интересов.

6. Конкурентоспособность региона

- Воздействие и возможности развития, связанные с конкурентоспособностью и развитием занятости.

7. Важные для коммун рамочные условия в ситуации ведения переговоров

- Выставляемые слиянию муниципалитетов иные важные рамочные условия и возможности для их совмещения. Важными вопросами могут оказаться, в частности, сочетание политики в городе и на селе, развитие различных частей коммуны и возможности оказания влияния, а также обеспечение местных услуг.

- Рамочные условия вырабатываются в ходе совместных совещаний группы обследования, представленной ключевыми фигурами от коммун, а также внутри самих коммун и на совместных заседаниях советов уполномоченных и администраций коммун.

8. Видение нового муниципалитета

- По мере развертывания процесса относительно создаваемого муниципалитета начинает формироваться общее представление, которое удовлетворяет все стороны.

- Выстраивание видения, мощный стратегический подход имеют большое значение с позиции успешности процесса.

- На стадии подготовки к осуществлению объединения работа продолжается на этой основе. Видение обладает проникающим воздействием, так как оно рождает новые идеи и создает основу для остальных решений.

Если советы уполномоченных муниципалитетов одобряют договор о слиянии, составленный в ходе этапа обследования (см. следующую статью), процесс переходит к следующему этапу – этапу подготовки.

Этап подготовки

Советы уполномоченных коммун ратифицируют цели слияния в договоре о слиянии. Ведущим политическим фигурам отводится управление процессом слияния. В договоре о слиянии советы уполномоченных объединяющихся муниципалитетов оговоренным способом избирают административный орган по управлению объединением. Последний отвечает за выполнение договора о слиянии, а также за подготовку деятельности нового муниципалитета и формирование его администрации. Полномочия административного органа начинаются с того момента, как советы объединяющихся муниципалитетов после вынесения решения по представлению о слиянии коммун избе-

рут членов в административный орган по объединению и их заместителей. Административный орган выбирает из своего круга председателя и необходимое количество заместителей председателя. Полномочия административного органа заканчиваются после избрания администрации нового муниципалитета. Если Государственный Совет принял решение об изменении муниципального деления на основании п. 2 § 18, коммуны должны избрать членов административного органа по объединению и их заместителей незамедлительно после вынесения Государственным Советом своего решения. Деятельность административного органа по объединению регулируется положениями о местной администрации.

Важно, чтобы основания для избрания администрации нового муниципалитета и органов управления, а также распределение полномочий в них были бы известны до вступления в силу изменения о муниципальном делении. К примеру, стратегическая деятельность может быть начата уже на стадии подготовки. Работа продолжается и после того, как новый или расширенный муниципалитет начнет свою деятельность.

Выбор «руководства номер один» следует осуществить на ранней стадии до вступления в силу объединения. Условия, как, например, размер муниципалитета, политика взаимоотношений персонала и компетентность руководителей, сказываются на том, какое практическое решение будет сделано. Зачастую на этапе подготовки назначается руководитель процесса слияния и подготовки нового муниципалитета (руководитель процесса изменения). Рабочая группа, создаваемая из руководства объединяющихся коммун, часто выполняет функции подготавливающего органа, руководящего этапом подготовки. Наиболее часто такие задачи делегируются кому-нибудь из руководителей объединяющихся муниципалитетов. В помощь подготовки изменения могут быть приданы рабочие группы, выполняющие специфические поручения, например в сфере экономики, менеджмента персонала, информационного менеджмента, организации пространства и вспомогательных функций.

На стадии подготовки внутри организации может циркулировать более или менее адекватная информация о воздействии изменения. В ходе его обсуждения сталкиваются полярные позиции, что, в общем, довольно обычное явление. Изменение и связанные с ним вопросы рассматриваются заостренно и в

черно-белом цвете. Появляющаяся неуверенность напрямую влияет отрицательно на коллектив, поэтому вопрос о трудовом благополучии имеет особенно большое значение, предпосылками которого являются открытость и доверие.

Этап подготовки всегда относительно короток: в основном, после вынесения советами уполномоченных решения о создании объединенного муниципального образования, на проведение подготовительной работы требуется около года.

Этап реализации

Фактически муниципальные руководители и прочие ведущие должностные лица наделены особой ролью в реализации изменения. На стадии реализации значение управления изменением приобретает подчеркнутую важность (рисунок 3).

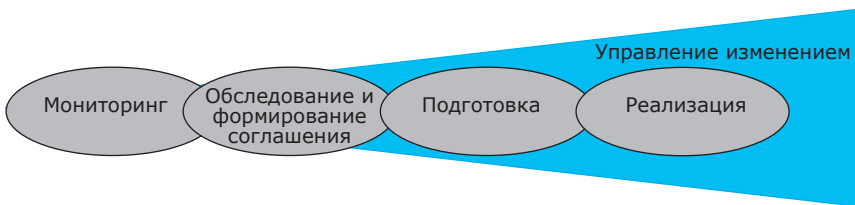


Рисунок 3. Роль управления изменением в процессе слияния муниципалитетов.

Ответственность за управление происходящими изменениями возлагается также и на остальное высшее руководство, руководителей среднего звена и непосредственное начальство. В реализации процесса изменения руководство среднего звена играет важную роль, выполняя функцию «моста», воплощая на практике стратегическое видение принимающих решение руководителей и передавая информацию на высший уровень для выработки целей. На стадии подготовки интеграции коммун и в особенности в новом муниципалитете в связи с осуществлением изменений подчеркивается также роль непосредственного руководства. На практике управление изменением исходит, с одной стороны, из детального планирования, с другой – лавирует вперед, доверяя процессу интуитивно. В реализации следует двигаться шаг за шагом. Все участники процесса приобретают новые знания и вырабатывают способствующие изменению решения относительно того, что является важным и что работает в каждом конкретном случае.

При слиянии муниципалитетов в новый коллектив входят люди, представляющие разные культуры труда, и напряжение, возникающее от их столкновения, оказывается для всего коллектива одной из основных проблем. В особенности на ранней стадии проблемы могут проявляться в виде снижения мотивации, страхов и неспособности справляться с поставленными задачами. Таким образом, совмещение различных культур имеет смысл начать до непосредственного слияния. К примеру, для совмещения культур можно определить принципы, способствующие связи решений по развитию с избранными стратегическими направлениями. Происходит сближение внутри коллектива, возникает прецедент совместного поиска решения проблем. На практике же необходимая для формирования единой культуры труда работа продолжается долгое время после объединения коммун, и даже в объединенном муниципальном образовании коллектив может выявлять внутренние различия в культурах и их влияние на формирующуюся новую культуру. Привычные неформальные традиции служат опорой, коль скоро новое окружение недостаточно изучено, а привычки не выяснены. В качестве знака принятия изменения оказывается сотрудничество, не отвергающее новые вызовы, принятие ответственности и умение распределять полномочия. Тогда и отличия воспринимаются терпимо, а люди не воспринимают друг друга как опасных конкурентов.

Роль политических и профессиональных лидеров в процессе объединения муниципалитетов

Роль ведущих уполномоченных лиц, то есть администрации и председателей совета уполномоченных, должна быть с самого начала четко определена. Демонстрация своей позиции вовне имеет большое значение. Руководству муниципального образования следует обращать внимание на внешнюю и внутреннюю реальность, оценивать потребность в изменении и в нужный момент суметь обосновать, почему данное изменение является верным. Дальнейшее представление потребности в изменении является серьезным вызовом, не так-то и просто вынести на обсуждение и обосновать значимые вопросы, определяющие будущее коммуны, особенно когда они очевидно прогнозируемы. Политическое руководство требуется в особенности на этапе начала обследования и на стадии принятия решения, тем не

менее существенно, чтобы для проведения обследования было выделено достаточно времени и ресурсов, поскольку задачей такого является инициирование коллективного процесса обучения, а также поиск новых взглядов и обоснований. Руководство муниципалитетов обладает значительными функциями, являясь ответственными за подготовительную работу лицами, на практике роль кумулятивного заряда изменения выпадает также и им. Но наоборот, излишняя активность и инициативность должностных лиц, в особенности на начальном этапе, может обладать отрицательным значением. Если вопрос отдан полностью на откуп функционерам, политическое руководство совсем необязательно согласится принять на себя обязательства, поэтому значение чиновников должно быть выделено на последующих этапах, когда начинается подготовка и реализация конкретного плана по изменению.

Муниципальные советы уполномоченных ратифицируют цели слияния в виде договора о слиянии и прочих связанных со слиянием плановых документах. На ведущее политическое руководство возлагается также задача по управлению процессом объединения. В действительности руководители коммун и прочие ведущие должностные лица наделены особыми полномочиями в реализации процесса изменения. Под руководителем изменения может подразумеваться лицо или несколько лиц, которым поручено проведение изменения в своем муниципалитете. Процессы муниципальной интеграции в основном являются настолько сложными, что мантия руководителя изменений оказывается фактически на плечах нескольких лиц. Зачастую на одного или нескольких руководителей коммун на стадии подготовки и в самом начале функционирования нового муниципалитета возлагается важная задача по работе в качестве руководителя процесса объединения. За подготовку дел и их исполнение может отвечать команда, которую формируют главы администраций муниципальных образований.

Роль приглашенного специалиста-консультанта в процессе объединения муниципалитетов

Довольно распространенной является практика использования на стадии обследования помощи приглашенных специалистов-консультантов. При осуществлении выбора лица или нескольких лиц для выполнения таких функций муниципа-

литеты оказываются в непростой ситуации. Государство также может инициировать процесс слияния коммун путем назначения к проведению особого обследования муниципального деления. В этом случае обследование проводит направленный государством чиновник, все расходы при этом покрываются из государственной казны. Кроме того, коммуны сами могут запросить государственную субсидию на проведение обследования. Максимальный объем финансирования может быть не более 70% от общей суммы расходов за минусом НДС, но не более 40 000 евро.

Процесс обследования является чрезвычайно серьезной задачей, выполнение которого требует наличия достаточного опыта и глубокого понимания нюансов муниципальной организации и сути протекающих процессов по изменению. Обследование проводят консультанты или иные опытные специалисты в области муниципального права. Решение принимается следующим образом: администрация участвующих в проекте коммун наделяет руководящую группу или группу по проведению подготовки полномочиями для осуществления выбора. Важно, чтобы между руководящей группой и обследующим лицом было налажено взаимодействие и обмен информацией относительно настроения внутри коммун. Стороны должны иметь четкое представление о том, каковы цели проводимого обследования и каков график работ. С позиции муниципалитетов важно, чтобы в ходе процесса обследования посредством диалога и взаимодействия был бы выработан новый взгляд на ситуацию вообще. Результатом процесса должно быть структурированное понимание ситуации, более осмысленное понимание того, что именно необходимо осуществить.

Приглашенный специалист может способствовать формированию определенного волевого настроения и помочь продвижению процесса вперед. Обследование может быть исходной точкой для изменения, по которому политические силы вынесут решение. Процесс обследования предполагает наличие чуткости в восприятии ситуации, специалист должен быть в состоянии правильно истолковывать роль политического руководства и культуру труда в конкретной коммуне. С ситуацией осуществления изменений связываются страхи и стремление отказаться от всего того, с чем люди не желали бы сталкиваться. Процессы слияния связываются с определенным историческим фо-

ном, накопленным опытом и общим напряжением. Часть людей хотела бы все оставить без изменений, поэтому обследующий специалист должен быть в состоянии адекватно воспринимать скрытые чувства, выдерживать оказываемое давление и правильно истолковывать адресованную ему информацию. С точки зрения изменения восприятие и обработка различных скрытых и идущих из глубины посылов являются необходимыми.

Кроме того, на стадии подготовки и реализации могут быть привлечены в помощь узкопрофильные консультанты или проводится долгосрочное консультирование, в ходе которого специалист отслеживает и регулирует процесс совместно с уполномоченными и чиновниками. В основе консультирования лежит оказание помощи адресату. С точки зрения муниципального образования представляется важным, чтобы посредством диалога и взаимодействия ситуация обретала новое прочтение. Консультанты могут иметь различные представления о сути своей работы, то есть их видение людей, ценностный мир, отношение к клиенту влияют на то, как они осуществляют сотрудничество. Это также влияет на то, что именно привлекает внимание консультанта как специалиста и в каком свете он видит собственную роль в процессе изменения.

Источники:

1. Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (2000) Muutosprosessit ja johtajuus? Kuinka kunnat yhdistyvät? Acta-sarja nro 123. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
2. Haveri, Arto & Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
3. Laamanen, Elina toim (2008). Kuntien yhdistymisen opas. Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
4. Nyholm, Inga (2008) Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta-sarja nro 199. Suomen Kuntaliitto, Helsinki
5. Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija & Syväjärvi, Antti & Vakkala, Hanna & Selin, Antti (2007). "Mees romppeines siihen". Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Lapin yliopisto ja Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
6. Suomen Kuntaliitto ja Efeko (2007). Kuntien yhdistyminen. Opas kuntaliitoksista kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

*Ярмо Асикайнен,
Мария Мерисало*

Инструменты реализации политики укрупнения муниципальных образований

Анализ экономики и деятельности

При проведении мониторинга слияния муниципалитетов выясняется ситуация с экономикой и деятельностью коммун, входящих в будущее единое муниципальное образование, что позволяет оценить предпосылки функционирования объединенного муниципалитета. На стадии мониторинга экономическая ситуация объединяющихся коммун анализируется с целью оценки экономического влияния будущего объединения. Проводится анализ нынешнего состояния экономики коммун, а также оценивается их экономическое развитие как самостоятельных единиц. На следующем этапе изучается синергетический эффект, получаемый от реформирования административных структур и сферы услуг, проводимого с целью улучшения экономической составляющей и общей эффективности работы, а также дается оценка прочего воздействия объединения, к примеру, на налоговые поступления, на инвестиционный климат, на налоговую ставку, на использование государственных дотаций на объединение. На основе информации возможно прогнозировать динамику экономических показателей объединенного муниципалитета. Анализ дефицита, задолженности и испытываемых потребностей в инвестировании коммун показывает, с какой экономической ответственностью или нагрузкой объединенный муниципалитет столкнется.

Кроме экономики, деятельность коммун анализируется в плане оценки сильных и слабых сторон, возможностей и ри-

сков. Деятельность рассматривается, в частности, под углом зрения демографического развития, занятости в регионе, развития трудовых ресурсов, персонала, окружающей среды, услуг и потребителей, демократии и управления и т. д.

Так называемый SWOT-анализ является наиболее распространенным инструментом, используемым при проведении оценки собственной организации и сферы деятельности. Акроним сформирован из начальных букв английских слов «Strengths» (Сильные стороны), «Weaknesses» (Слабые стороны), «Opportunities» (Возможности) и «Threats» (Угрозы). Первые два характеризуют внутренние качества собственно агента, два последующих – его внешнюю среду. Для того чтобы анализ был полезен, две эти перспективы следует четко отделять одну от другой. В особенности в ситуации, когда речь идет об объединении, могут быть излишне выпячены риски и возможности. Обычно противники объединения показывают, что связанные со слиянием риски не выявлены или их степень принижена. Сторонники же считают, что польза является значительно больше той, которую можно выяснить в ходе подготовительной работы.

По минимуму традиционный SWOT-анализ может дать самый общий обзор тех моментов, которые считаются возможностями и угрозами среды, а также сильными и слабыми сторонами самого агента. В ходе проведения анализа необходимо представить общую картину будущей среды. В целом же участники процесса могут по-разному истолковывать события, не имея «общего языка». Даже если традиционный SWOT-анализ сделан верно, с его помощью сложно выйти на уровень формирования стратегии – для этого лучше подойдет так называемый восьмиблочный SWOT-анализ (Таблица 3). В его рамках вначале проводится качественный анализ среды (внешние возможности и угрозы), а также дифференцирование внутренних сильных и слабых сторон организации. Только после этого возможен переход на следующий этап – анализ факторов успеха. Это сфера, в которой возможности среды и сильные стороны самого агента встречаются, что как раз и имеет смысл использовать во благо. Только предварительно выявив слабые стороны, их возможно в дальнейшем развернуть и переработать в сильные стороны. Угрозы для среды деятельности можно отразить с помощью сильных сторон.

внутренние	3. Сильные стороны	4. Слабые стороны
внешние		
1. Возможности	5. Факторы успеха Следует использовать!	6. Слабость – в силу! Следует развивать!
2. Угрозы	7. Угрозы – под контроль Следует быть готовым!	8. Возможные критические ситуации Следует избегать!

Таблица 3. Восьмиблочный SWOT-анализ.

Договор об объединении

Договор об объединении является выражением общей воли муниципалитетов, который соединяет в себе цели и мероприятия объединения. Договором определяются функции и мероприятия объединяющихся коммун. Закон о муниципальном делении, собственно, и предполагает, что объединяющиеся муниципалитеты должны составить договор об объединении. С одной стороны, договор является документом, в котором оговаривается порядок учета мнений сторон в объединении, с другой – договор должен предоставить должностным лицам объединенного муниципалитета полномочия руководить и управлять коммуной в изменившихся условиях. Между этими двумя позициями путем согласований важно найти необходимый баланс сил. Гражданский диалог и внимание к мнению жителей коммун являются частью процесса объединения муниципалитетов. Содержание договора об объединении является основанием для принятия мнения жителей во внимание, а также для организации возможных голосования или опроса общественного мнения, необходимых для выяснения позиции жителей. Общей целью нужно считать то, что содержание договора о слиянии должно быть максимально сжатым и относиться только к существу дела. Если между коммунами изначально налажено взаимопонимание и имеется единое желание, договор может быть довольно-таки тезисным. Договор об объединении должен содержать, как минимум, моменты, указанные в § 8 Закона о муниципальном делении. Коммуны составляют договор, в котором должно быть определено следующее:

- 1) форма реализации и график изменения муниципального деления, установленные в п. 2 § 3 закона;
- 2) принципы организации управления нового муниципалитета;
- 3) наименование нового муниципального образования;
- 4) соответственно § 10 численность членов и заместителей членов⁶ объединенной администрации, распределение портфелей между объединяющимися муниципалитетами, а также распределение должностей в советах уполномоченных между различными группами;
- 5) полномочия объединенной администрации;
- 6) взаимодействие объединенной администрации с должностными лицами коммун до того, как Государственный Совет вынесет решение по объединению муниципалитетов;
- 7) статус руководителей объединяющихся коммун внутри нового муниципалитета;
- 8) принципы сочетания сферы услуг объединяющихся коммун;
- 9) общие принципы управления экономикой нового муниципального образования.

Если слияние происходит в период между выборами в муниципальные органы власти, коммуны должны в договоре об объединении оговорить принципы формирования совета уполномоченных нового муниципалитета, как это сказано в § 24. Если в новом муниципалитете, соответственно § 25, планируется избрание большего количества уполномоченных, нежели установлено в § 10 Закона о муниципалитетах, коммуны должны оговорить это в договоре об объединении. Подготовка договора об объединении осуществляется в сотрудничестве с представителями органов управления коммун.

В идеале договор создает предпосылки мощного стратегического подхода в реализации укрупнения. Стратегические цели объединенного муниципалитета могут быть прописаны в договоре и сопутствующих документах. Стратегия и видение нового муниципалитета начинают выявляться уже в том списке

⁶ В случае, когда идет речь о коллегиальных органах, термином «заместитель» в государствах Северной Европы принято обозначать человека, который в случае досрочного прекращения полномочий члена занимает его место. Таким образом, в данном контексте понятие «заместитель» близко понятию «лицо, включенное в резерв». – *Прим. ред.*

целей, которые выносятся на первый план коммунами на стадии выработки договора. Договор об объединении может быть также дополнен стратегическими документами объединенного муниципалитета и планами, которые касаются, к примеру, организации услуг и принципов работы с персоналом. Договор об объединении обладает руководящим влиянием для развития объединенного муниципалитета. Позже содержание договора об объединении переплетается с такими важнейшими инструментами управления объединенного муниципалитета, как стратегия и план бюджета. Договор о слиянии дополняется поэтапно в ходе аналитической работы, он дает конкретику диалогу, описывая то, что именно связывает определенным образом всех участников переговорного процесса последующие три года после произошедшего слияния.

В начале проведения анализа позиции коммун могут даже очень сильно различаться друг от друга. Посредством выработки положений договора начинает оформляться то, по каким вопросам между муниципалитетами царит взаимопонимание и по каким следует еще вести диалог. Если какая-то из коммун предлагает условия договора, исходя исключительно из собственных приоритетов, остальные муниципалитеты не будут готовы к принятию договора. И наоборот, если представители коммуны идут на множественные уступки остальным сторонам, совет уполномоченных необязательно будет готов согласиться с этим. На переговорной стадии независимые коммуны действуют от лица собственных интересов, но в новом муниципалитете соотношение сил меняется, и возникает общий интерес. Поэтому важно составить достаточно детальный договор, в котором будут учтены цели всех сторон, но который был бы достаточно пространственным, чтобы необоснованно не ограничивался процесс выработки решений уже в новом муниципалитете. При составлении договора следует целенаправленно искать такое решение, которое позволило бы муниципальным образованиям учесть как свои, так и чужие потребности.

Информирование

Информирование об изменениях во всех случаях является частью реализации изменения. Связь между управлением и информированием на стадии изменения автоматически выходит на первый план. Изменением нельзя управлять без информирования

ния. Информирование воплощает и поддерживает стратегические цели коммуны. В ходе изменения следует выстроить видение будущего нового муниципалитета. Четкое единое мнение отражает общее представление о происходящем изменении и его направлении. Видение и реализующие его задачи дают изменению смысл. Это дает смысл изменению и сплачивает людей.

Эффективное информирование об изменениях должно учитывать в том числе и индивидуальный опыт и ожидания. Если говорится только о генеральной линии без того, чтобы она была бы конкретизирована в более понятных населению вещах, изменение останется чем-то весьма отдаленным. Информирование об изменении является обоюдосторонним, полифоническим и рождающим дискуссию. Помимо традиционного спуска информации сверху вниз существует необходимость выслушивать мнение и на горизонтальном уровне. Жители, персонал и все заинтересованные группы ожидают от коммуны открытого, диалогичного и способствующего участию информирования. В случае, когда речь идет об информировании о процессе слияния, недостаточно традиционного информирования о принятых решениях, вместо этого следует постоянно докладывать о ходе подготовительной работы, даже если как таковой заслуживающей отдельного доклада информации и не имеется.

Основные способы информирования следует соотнести с важными этапами и процессами самого объединения, потому что в данном случае потребность в информировании необычайно сильна. В ходе подготовки слияния муниципалитетов составляется план информирования, в котором определяются формы внутреннего и внешнего информирования, а также ответственность сторон. Информирование не оказывает влияния только лишь на реализацию изменения, с его помощью создается культура взаимодействия нового муниципалитета. Изменение зачастую требует создания новых понятий, которые помогают мыслить по-новому. В связи с этим задачей информирования является то, чтобы люди имели возможность понимать одни и те же слова и выражения одинаково, чтобы у понятий были сформированы общие значения. Вдобавок информирование об изменении дает почву для выстраивания идентичности нового муниципалитета, его нового лица.

С точки зрения жителей, информирование может быть рассмотрено под углом зрения доведения до сведения, консульти-

рования, повышения степени участия и гражданской дискуссии – все это опирается на базовые права граждан и является задачами информирования в ходе объединения. Доведение до сведения является передачей информации о целях изменения, графике, влиянии и возможностях воздействия. Консультирование обеспечивает жителей и заинтересованные группы соответствующим знанием об услугах и возможностях обращения. Повышение степени участия является диалогичным информированием, в котором муниципалитет развивает дискуссию и участие путем выработки информации обо всех инициированных делах, проблемах и возможностях их разрешения. Гражданская дискуссия является информированием по инициативе самих жителей муниципалитета, в отличие от публичного обсуждения вопросов либо при помощи СМИ, либо при помощи иных форм общедоступного диспута, которые также являются способами информирования.

Учет мнения жителей муниципалитета и заинтересованных групп

В процессе подготовки слияния жителей коммуны беспокоит то, каким образом будут в дальнейшем развиваться представляющие для них важность услуги и ближайшее окружение. В ходе изменения следует учесть мнения жителей и описать все воздействие, которое будет оказано на их жизнь впоследствии.

В соответствии с § 7 Закона о муниципальном делении в ходе выработки представления об объединении обязанность каждой коммуны состоит в том, чтобы учесть возможности своих жителей принимать участие и оказывать воздействие. Эта обязанность определена в главе 4 Закона о муниципалитетах (365/1995). Значительную роль может играть обеспечение возможностью оказания влияния на лиц, на окружение, занятость или иные условия жизни объединяемых муниципалитетов; такая возможность в свою очередь определяется в § 41 Административного закона (434/2003). Кроме этого, в § 7 сказано, что администрация коммуны должна предоставить ее жителям и прочим, считающим это для себя необходимым, возможность высказать предложения по документу. Замечания могут быть представлены в течение 30 дней с момента, как в муниципалитете объявлено о начале процесса соответственно принятой местной процедуре. Администрация должна

подготовить комментарии по замечаниям, после чего предложение по слиянию выносится на обсуждение совета уполномоченных.

Выслушивание мнения жителей может быть организовано альтернативным образом, например в виде заседаний с участием большого числа представителей, либо путем опроса общественного мнения, либо даже путем организации имеющего консультативное значение муниципального референдума, как это предусмотрено § 30 Закона о муниципалитетах.

По вопросу об объединении совет уполномоченных муниципалитета может организовать всеобщее голосование, результаты которого будут иметь в контексте обсуждения слияния консультативный, а не обязательный характер. Процедура проведения голосования описана в § 30–31 Закона о муниципалитетах (365/1995). Инициатива проведения голосования может исходить и от жителей муниципалитета, единственным условием для вынесения инициативы является то, что минимум 5% лиц, имеющих право голоса, поддерживает инициативу. Муниципальный консультативный референдум не может быть организован одновременно с выборами в муниципальные, государственные органы или одновременно с общенациональным референдумом. В ходе муниципального референдума голосующий имеет право выбора из трех альтернатив – «да», «нет», «затрудняюсь ответить».

В сравнении с референдумом опрос общественного мнения является более гибкой, быстрой и чаще всего также и более дешевой формой выявления мнения. В случае если следует выяснить мнение жителей муниципалитета по поводу тенденций будущего или вариантов развития, опрос общественного мнения является гораздо более оправданным методом. Опрос может быть проведен в письменной форме, в виде телефонного или интернет-опроса. Форма проведения опроса не регламентирована юридически, поэтому коммуна может задавать своим жителям широко поставленные, равно как и узко сформулированные вопросы. Общая практика такова, что результаты рассматриваются территориально и по возрастным группам, в этом случае в опросном листе может запрашиваться фоновая информация респондента. По причине того, что опросники позволяют собрать большой объем информации, опросы проводятся чаще, чем голосование.

Помимо опроса жителей, на стадии подготовки слияния выслушивается мнение различных заинтересованных групп, каковыми являются некоммерческие организации, предприниматели и их ассоциации, церковные приходы и местное государственное управление. Общественные организации интересуются в особенности тем, каким образом создание единого муниципалитета повлияет на предпосылки их деятельности и на получаемую из различных источников помощь. Предпринимателей и их ассоциации интересует то, как новый муниципалитет повлияет на их деятельность. Объединение муниципалитетов обладает непосредственным воздействием на церковные приходы, поскольку их границы должны совпадать с границами коммуны.

Арто Лухтала

Перспективы объединения муниципальных образований и оказания государственной поддержки

В 2007 году в парламенте Финляндии подавляющим большинством голосов был принят рамочный закон, который будет действовать до конца 2012 года. Документ предусматривает концентрацию оказываемых муниципалитетами услуг для последующего их предоставления более крупными структурами, что должно реализовываться следующим образом:

1) путем объединения муниципалитетов;

2) путем формирования по инициативе муниципалитетов новых структур или расширения полномочий старых для обеспечения предоставления услуг в области социальной защиты, здравоохранения и профессиональной подготовки. Таким образом, если муниципалитет состоит из менее чем 20 000 жителей, он совместно с другими должен сформировать общую структуру межмуниципального сотрудничества, охватывающую требуемые 20 000 населения для обеспечения услуг социальной защиты и здравоохранения. В профессиональном образовании минимумом для создания межмуниципальной организации считается 50 000 населения, если собственная численность населения муниципалитета является недостаточной.

Согласно теме, вынесенной в название, хотелось бы сосредоточиться в данной статье на рассмотрении некоторых позиций относительно объединения муниципалитетов. Для более эффективного прохождения данного процесса государство в указанном законе предложило следующие новые «инструменты»:

1. Дотирование слияния:

• Муниципалитетам, сливающимся в период 2008–2010 гг., была повышена ставка оказываемой государством помощи сроком на три года.

- Объемы выплачиваемой дотации находятся в прямой зависимости от количества сливающихся коммун. В идеале новое образование формирует единицу, соответствующую функциональной экономической зоне. Упрощенно можно сказать, что под экономической зоной подразумевается географическая территория, в рамках которой жители трудятся, осуществляют различные приобретения и проводят досуг.

- Для муниципалитетов, входящих в новое муниципальное образование на более позднем этапе, но не позднее 2012 года, установлены уже меньшие объемы дотирования в сравнении с этапом 2008–2010 гг.

- По муниципальным образованиям, создаваемым после наступления 2013 года, рамочный закон не предполагает дотирования.

2. Создаваемый в ходе слияния новый муниципалитет обладает правом получения в течение последующих пяти лет компенсации в полном размере, если его совокупная доля уменьшится в сравнении с суммарной долей государственной выплаты, получаемой всеми муниципалитетами до их объединения.

Суммарная доля государственной поддержки может быть меньше, поскольку основанием для ее формирования являются демографические индикаторы, как то: количество пожилого населения, детей дошкольного возраста, студентов и т. д., а также различные иные условия (двуязычие, отдаленность и т. д.). Объединение коммун, отличающихся по структуре и условиям, всегда приводит к изменению вышеуказанных индикаторов. Кроме того, расчет налогообложения на каждого жителя муниципалитета, используемый при выравнивании с помощью государственной дотации, основанной на налоговых поступлениях, является индивидуальным. Консолидированная налоговая составляющая может привести к уменьшению государственного дотирования при выравнивании государственных долей, основанных на налоговых поступлениях, хотя некоторым из сливающихся муниципалитетов до объединения выплачивалась компенсация по причине низких налоговых поступлений.

3. Установлен пятилетний срок со дня вступления в силу соглашения об объединении муниципалитетов, в течение которого исполнители (должностные лица или работающие по трудовым соглашениям) не могут быть уволены по причине со-

кращения занятости или ухудшения экономического состояния коммуны. Вероятно, что в области обеспечения администрирования или решения узкоспециальных задач это будет означать временное сохранение рабочих мест за персоналом. Напротив, в области здравоохранения, обслуживания или образования, требующих особенно большого числа работающих, возникнет недостаток в ресурсах. Запрет на увольнение облегчается все-таки тем, что в сегодняшней ситуации выход на пенсию по старости является распространенным явлением, что может быть использовано в положительном свете. Кроме того, возможным является выход в неоплачиваемые отпуска, как и, разумеется, увольнение по причине нетрудоспособности, проблем с законом, злоупотребления психоактивными веществами или иной серьезной причине.

4. Создана особая аналитическая процедура для муниципалитетов, чья экономическая составляющая особенно слаба.

В законе устанавливаются индикаторы (большой уровень задолженности, дефицит бюджета, соотношение доходов и долгов и т. д.), на основании которых муниципалитет расценивается как имеющий экономические затруднения. В ходе процедуры путем совместных усилий Министерства финансов и представителей муниципалитета вырабатываются конкретные мероприятия по оздоровлению экономики муниципалитета за счет именно усилий со стороны последнего. Результатом процедуры может быть рекомендация по слиянию, если муниципалитет не демонстрирует наличия реальных возможностей по сбалансированию своей экономики с помощью умеренного налогообложения (налог на доходы и налог на недвижимость, по которым принимает решение совет уполномоченных) и выплат в муниципальную казну. Если совет принимает отрицательное решение по одному или обоим вариантам, это не приводит к каким-либо санкциям применительно к муниципалитету.

Оценка пройденного пути

Следует заметить, что укрупнение муниципалитетов поддерживалось государством задолго до закона 2007 года. Тем не менее при выработке закона политические силы пришли к выводу о том, что повышение экономической привлекательности может привести к существенному сокращению числа муниципалитетов (коммун) в течение пятилетия. Повышение объе-

мов дотирования все же не было решительным – какие-нибудь 20–25%, что позволяет, вероятно, с некоторой долей сарказма сказать, что законом 2007 года государство не желало принудить муниципалитеты к слиянию, но решило продолжить «покупку укрупнений» за счет повышенных ставок. То есть посыл «покупки» был обращен к политической элите и – шире – к общественному мнению на местах, в частности к политически активным профессиональным объединениям. Следует учитывать, что при помощи дотирования муниципалитет имеет возможность реализации многих полезных для его жителей программ: оплата долгов, инвестирование и вообще производство хороших услуг.

На данный момент известно, что политика «пряника» вызвала рост желания муниципалитетов к объединению, однако не менее очевидным является уменьшение численности населения в сельских районах и старение населения – это привело к значительному ослаблению экономики и конкурентоспособности многих коммун. За короткий срок количество муниципалитетов снизилось с числа, превышавшего 450, на 100 единиц, и к началу 2010 года их число составило 342. Кроме того, по десятку будущих объединений принято решение, что они произойдут в период 2011–2013 гг.

Какую же цену государство платит за проводимую политику «пряника»? В течение последних нескольких лет объем выплаченных дотаций составил более 300 млн евро (для сравнения: в 2009 году объем находился на уровне 141 млн евро). Наибольшая единовременная дотация, выплаченная агломерации г. Сало, включившего 10 старых муниципалитетов, составила более 18 млн евро при том, что обычный объем выплачиваемой двум-трем соединяющимся муниципалитетам помощи составляет 2–3 млн евро. На фоне того, что суммарный бюджет всех муниципалитетов – 34 млн евро, а ежегодная суммарная государственная дотация около 8 млрд евро, можно увидеть, насколько велико бремя, возлагаемое ею на бюджет государства.

Что далее?

Рамочный закон никак не определяет конечное количество коммун. Правительству страны также не были приданы права принятия решения в тех случаях объединения, когда местные

органы управления высказываются против, поскольку решение по слиянию остается прерогативой муниципалитетов. Однако в последнее время активно обсуждаются конечные цели процесса объединения: некоторые партии склоняются к уменьшению числа муниципалитетов до 200, называется даже максимальное количество в 100 единиц.

Даже после проведенного объединения муниципальная территориальная организация Финляндии продолжает оставаться преимущественно состоящей из малых муниципалитетов. С точки зрения эффективности демократии это зачастую расценивается как положительный фактор, но если учесть широту спектра обеспечиваемых и финансируемых муниципалитетами услуг, небольшие муниципалитеты оказываются в невыгодной ситуации по причине своей слабости. С другой стороны, следует помнить, что в крупных и малонаселенных районах польза от объединения не может быть значительной. Также увеличение дистанций устанавливает «естественные» ограничения слиянию.

Наиболее крупные городские муниципалитеты Финляндии сталкиваются с иного рода проблемами. Они являются притягательными для экономики, населения и услуг. В то время как большие городские муниципальные образования разделяются на несколько муниципалитетов, внутри регионов наблюдается тенденция к отделению. Соседствующие с центральными городами коммуны борются между собой за налогоплательщиков, предоставляя большие земельные участки и спокойную среду проживания, зачастую они конкурируют с помощью низких ставок муниципальных налогов.

Удаленность мест работы оказывает нагрузку на транспортные сети, вызывая необходимость дополнительных транспортных инвестиций, приводит к увеличению выбросов в атмосферу и т. д. В конечном итоге в городской местности ни один из муниципалитетов не в состоянии обеспечивать оптимальное планирование землепользования для нужд жилищного строительства, производства, отдыха и строительства магистралей общественного транспорта. В целом инфраструктура становится раздробленной и затратной, она расходует энергию и вызывает ненужные загрязнения. Разумеется, экономический потенциал от объединения муниципалитетов в городской местности является наибольшим. На территории шести городских

муниципалитетов принято решение о создании муниципально-го образования, формирующего единую экономическую зону: в городах Оулу, Ювяскюля, Рованиemi, Коуволла, Йозенсуу и Сало. Остается еще пара десятков городских территорий, среди которых центральное место занимает столичный округ.

Объединению коммун дает дополнительный толчок необходимость приспособить бюджетную экономику к низкому экономическому росту ближайших лет и растущей необходимости обеспечения услугами здравоохранения и социальной защиты постоянно увеличивающейся группы пенсионеров. Следует понимать, что рост муниципального налогообложения имеет свои пределы, так как его размеры непосредственно влияют на конкурентоспособность территории⁷.

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 года.

Во-первых, очевидно, что правительство, которое сформировано весной 2011 года после парламентских выборов, ставит перед собой цель расширение практики объединения коммун. С другой стороны, традиции муниципального самоуправления настолько сильны, что в качестве генеральной линии все же будет сохранен принцип добровольности. Некоторые исключения будут все же сделаны.

Какими могут быть факторы, повышающие привлекательность добровольного слияния коммун? Одним из них может быть, разумеется, способность продемонстрировать то, что осуществленные в период действия рамочного закона перемены привели к желаемым результатам. Другой фактор – оказание экономической поддержки последующим муниципальным объединениям.

Однако объемы оказываемой государством экономической помощи будут уменьшаться, вероятно, до уровня, предшествовавшего принятию рамочного закона. На это есть свои при-

⁷ На 2011 год процент подоходного налога поднят в 49 и снижен в 6 муниципалитетах. Средний процент ставки налогообложения составит в текущем году 19,17, то есть в среднем налоги от уровня 18,97% по данным за 2010 год повысятся на 0,2%. Год назад средний подъем составил 0,4%. Наибольшая ставка налогообложения составит в 2011 году 21,50% и самая низкая 16,25%. Налог на недвижимость повышен в 50 коммунах.

чины: не видится последовательным повышение или даже сохранение на прежнем уровне дотирования, поскольку на этапе принятия закона подчеркивалось особенно, что коммуны должны инициировать глубокое реформирование муниципальной организации, в частности, по причине того, что дотации будут наибольшими до 2012 года. Если уровень помощи будет увеличен, жители муниципалитетов, уже прошедших этап слияния, будут иметь все основания для разочарования.

Полной отмены дотирования все же не произойдет, несмотря на всю ее привлекательность с точки зрения государственного бюджета. Также не может быть полностью отменена защита от увольнения муниципальных служащих, но таковая будет, по всей видимости, сокращена с нынешних 5 лет до трех. Продолжительный пятилетний срок критикуется за то, что как таковой препятствует повышению производительности коммун.

Нынешнее правительство широко представило потребности и альтернативы разрешения проблематики, связанной с раздробленностью городских муниципальных округов, так что новая государственная администрация должна будет уже с весны 2011 года взяться за решение данного вопроса. На повестку дня будут вынесены два варианта: либо коммуны городских муниципалитетов сольются добровольно и сформируют единую экономическую зону, которая позволит обеспечить цельность инфраструктуры и общественного устройства; либо возникнет необходимость формирования выборных органов, ответственных за организацию землепользования, общественного транспорта и инфраструктуры. Для того чтобы подобные коммуны имели бы возможность выполнения поставленных перед ними задач, им должны быть приданы соответствующие экономические возможности.

Последнее может быть обеспечено либо тем, что представительные органы городских муниципальных образований были бы наделены правом сбора налогов, либо тем, что муниципалитеты, сохраняющие в составе урбанизированных районов свою независимость, передавали бы коммунаам второго уровня в соответствии с законом долю собираемых на их территории налогов. В Финляндии эта модель уже имеет опыт реализации в региональном союзе коммун Кайнуу, где существует созданная муниципалитетами и финансируемая ими же организация сотрудничества, которая предоставляет вместо муниципалитетов

услуги в области здравоохранения, социальной защиты и образования, на что выделяются средства из собираемых муниципальных налогов.

Исключением из принципа добровольности может стать принятый парламентом закон, в соответствии с которым оказавшиеся в особо сложной экономической ситуации коммуны могут быть объединены с другим муниципалитетом вопреки решению совета уполномоченных. Но и в этом случае существует очевидная потребность в предоставлении дотации как с позиции данного муниципалитета, так и тех, которые принимают на себя риск объединения с кризисной коммуной. Чем меньше численность населения объединяющегося муниципалитета, тем большей оказывается относительная нагрузка, оказываемая на его экономику со стороны поглощаемой кризисной коммуны.

По нашим оценкам, число муниципалитетов будет уменьшаться со снижающейся динамикой и к 2020 году их количество составит около 250 единиц. Если для разрешения проблем крупных городских муниципальных образований будет разработан специальный закон по «инфрасоветам», их окончательное количество не будет велико. Считается, что большее количество городских муниципальных образований все-таки проведут процедуру объединения с соблюдением принципа добровольности.

Ари Колехмайнен

Некоторые итоги: «Новый муниципалитет-2017»

Исходные моменты программы «Новый муниципалитет-2017»

Потребность в изменении муниципального территориального устройства и деления обосновывается различными причинами. Происходящие объективные изменения, в частности, жесткие рамки бюджетной экономики, старение населения, поляризационные процессы заставляют проводить переоценку. Требования к изменению муниципальной территориальной организации звучат с различных сторон, и не только со стороны административных округов. По-видимому, тенденция такова, что либо растут различия в видении заинтересованных кругов относительно направленности развития муниципальной системы, либо акцент ставится на представлении различных точек зрения.

Финляндская система коммун основывается на самоуправлении их жителей. Конституционные гарантии местного самоуправления сегодня содержат избранный жителями совет уполномоченных, независимую экономику, независимую, отделенную от государства организацию и общую деятельность. Управление и задачи коммун определены законом⁸.

⁸ Конституция Финляндии § 121: Муниципальное самоуправление: Финляндия разделена на коммуны, управление которыми основывается на самоуправлении их жителей. Основы управления и задачи коммун регулируются законом. Коммуны обладают правом налогообложения. Управление в регионах больших, чем коммуна, регулируется законом. См. об этом Prättälä K. "Kohti kunnallishallinnon uutta rakennetta, 2010: "...защищаемые Конституцией особенности муниципального управления, которые можно охарактеризовать на основании Конституции § 121 и на основании опыта работы Конституционной комиссии следующим образом: 1). Право жителей коммуны избирать верховный орган управ-

В муниципальной организации и муниципальной структуре Финляндии не проведено полномасштабных реформ, как, например, в Швеции (последняя – 01.01.1971) и в Дании (01.01.2007)⁹. Тем не менее внутри муниципальной организации (в отраслях) с течением времени проведены широкие реформы, примером которых является реформа общего образования (1970–1978 гг.), которая была начата в северных районах Финляндии и двигалась на юг вплоть до 1978 года. Естественно, система школьного образования и на последующих этапах подвергалась постоянному частичному реформированию, являясь объектом развития.

Последним на сегодняшний день проектом по развитию является стартовавший по инициативе правительства Финляндии и парламента страны проект «ПАРАС», направленный на реформу муниципальной организации и порядка оказания услуг, в рамках которого на добровольной основе предполагается подвести муниципальную территориальную организацию и порядок оказания услуг к современным требованиям¹⁰. Проект «ПАРАС» затрагивает в первую очередь реформу территориального устройства и организацию межмуниципального сотрудничества. По мере увеличения нагрузки потребность в межмуниципальном взаимодействии стала необходимостью, в том числе и для крупных коммун. Однако проект «ПАРАС» не решает всех задач, с решением которых сталкивается муниципальная администрация.

ления. 2). Общие полномочия совета уполномоченных выносить решения по общим делам, вдобавок к чему у коммуны имеются отдельно определенные законом задачи. 3). Независимость в принятии экономических решений, стержнем которых является право налогообложения. 4). Отделение от государственного управления и определенная независимость органов исполнительной власти.

⁹ Сив Сандберг: Новый муниципалитет-2017 и северные страны, Новости финляндских коммун 6/2010, 24.8.2010, также отдельным изданием. В Швеции третья муниципальная реформа (kommunreform) была проведена 01.01.1971, предыдущие проводились соответственно в начале 1863 г. (kommunalförordningar 1862) и в 1952 г. Andersson, Per: Sveriges kommunindelning 1863–1993, Draking, Mjölby 1993. ISBN 91-87784-05-X. Libris 7766806.

¹⁰ Новый этап в реформе муниципального администрирования был начат реформой муниципальных структур и порядка предоставления услуг, по которой парламентом был принят Закон о реформе муниципальной системы и порядка предоставления услуг 09.02.2007 (169/2007).

Для обеспечения в максимальной степени такого видения развития муниципальной системы, которое максимально учитывает позиции самой коммуны, Союз муниципалитетов Финляндии весной 2009 года выдвинул на основе закрывающегося в 2012 году проекта «ПАРАС» инициативу по реализации комплексной реформы муниципального управления. Инициатива легла в основу программы «Новый муниципалитет-2017» (ниже – «Муниципалитет-2017»), основной задачей которой до конца 2012 года видится «выстраивание совместно с коммунами и заинтересованными группами видения и различных моделей того, какой будет в разных контекстах жизнеспособная коммуна, деятельное самоуправление и финляндская система муниципального управления»¹¹. В качестве целей определены разработка информации для предстоящего изменения Закона о муниципалитетах¹² и поиск ответа на вопрос о том, «является ли один Закон о муниципалитетах достаточным?», составление структурной и функциональной модели, взгляд на взаимоотношения муниципалитет – государство, влияние моделей на систему финансирования, подготовка к формированию позиции ответственности жителей муниципалитета за свою жизнь и укрепление такого реформирования, которое исходит из потребностей муниципалитета и перспектив. Начало программы «Муниципалитет-2017» связано с дискуссией, которая ведется между администрациями коммун и государственной администрацией. Для реализации программы взаимное сотрудничество различных министерств и муниципальной администрации – в первую очередь Союза муниципальных образований – является необходимым.

Программа «Муниципалитет-2017» реализуется несколькими различными способами. Название программы говорит о том, что необходимые изменения требуют времени. В начале 2017 года начинается срок у новых советов уполномоченных, а наиболее значимые изменения в административном и политическом смысле легче всего провести при смене администрации.

¹¹ Аналитические записки правлению Союза муниципальных образований 05.08.2009 (Ристо Парьянне, Кайя Майойнен). Приняты правлением Союза муниципальных образований.

¹² Инициатива правления Союза муниципальных образований на заседании правления. 2010.

Союз муниципальных образований Финляндии в рамках программы «Муниципалитет-2017» начал совместно с 30 коммунальными пилотный проект «Организации нового поколения и их управление», в рамках которого, как отмечается, до конца 2012 года будут предприняты усилия по развитию форм и методик управления и новых муниципальных структур, для того чтобы коммуны оказались подготовленными к вызовам, которые принесут с собой 2020-е годы.

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. Последний раз такой процесс длился в течение 2 лет с 01.01.1995 по 01.01.1997 включительно¹³. Однако и в дальнейшем Закон о муниципалитетах подвергался неоднократному пересмотру. Хотя Закон о муниципалитетах и не является основным регулирующим документом при проведении изменений в муниципальных органах, осуществление широкого обновления содержания закона требует понимания того, какого рода муниципальную организацию предполагает принятие нового закона. Администрация Союза муниципальных образований весной 2010 года выдвинула в связи с программой «Муниципалитет-2017» инициативу о полном изменении Закона о муниципалитетах. Министр администрации и местного самоуправления образовал рабочую группу для подготовки мероприятий по назначению парламентского комитета по Закону о муниципалитетах¹⁴.

В связи с программой «Муниципалитет-2017» выработывается большой объем разнообразного материала, который планируется использовать в ходе подготовительного процесса и в качестве исходных данных. К примеру, частично этот материал будет опубликован в совместном издании Университета г. Тампере и Союза муниципальных образований под названием «Краеугольные камни муниципального самоуправления»¹⁵.

¹³ Закон о муниципалитетах (365/17.03.1995).

¹⁴ Министр по административным и муниципальным делам Тапани Тёлли определил рабочую группу для мониторинга потребностей в реформировании Закона о муниципалитетах. Анализ потребностей ляжет в основу работы парламентской группы, которая будет определена позже.

¹⁵ Краеугольные камни муниципального самоуправления. – Под ред. Арто Хавери – Яри Стенвалла – Кайи Майойнен – Марианне Пекола-Сьёблум.

Изменение муниципальной организации и структуры предоставления услуг

Изменение муниципального деления в части изменения количества коммун является *de facto* частью муниципального самоуправления, хотя право окончательного вынесения решения принадлежит Государственному Совету¹⁶. Государственная власть использует экономические рычаги привлекательности («политика пряника»)¹⁷ для стимулирования стремления коммун к объединению. Государственная власть долгое время с уважением относилась к праву муниципалитетов выносить решение по муниципальному делению на добровольной основе. Стоит отметить, что муниципалитеты выказали бóльшую готовность согласиться с обязанностью по реформированию системы предоставления услуг, нежели с обязанностью изменения муниципального деления¹⁸. «Саморегулируемость» изменения муниципальной организации может в течение ближайшего времени нарушиться, если в муниципальных структурах не произойдут преобразования, гарантирующие функциональность самоуправления.

Фактически в наибольшей степени муниципальная система изменилась под влиянием функций, переданных в ведение коммун. Структура предоставления услуг изменилась, хотя в муниципальном делении и не произошло существенных изменений. Коммуны не обладают правом *veto* на решения по увеличению или уменьшению объема поставленных перед ними задач. Статус коммун в реализации самоуправления жителей региона и

¹⁶ Закон о муниципальном делении 29.12.2009 (1698/2009).

¹⁷ Закон о реформе муниципальной системы и порядка предоставления услуг 09.02.2007 (169/2007).

¹⁸ См. Sandberg, Siv: Reform med klassiska ingredienser. Finlands Kommuntidning 6/2006, Norden-bilaga, s. 6–7. В частности, представление правительства по реформе муниципальных структур и порядка предоставления услуг (169/2007). В соответствии с предложением Госсовет может обязать коммуну влиться в межмуниципальное объединение по обеспечению услуг в области здравоохранения и социальной защиты начиная с января 2013 года, если коммуна не выполняет установленное рамочным законом минимального требования в 20 000 жителей. Одновременно уточняется затрагивающая социальную защиту обязанность по взаимодействию. Требование минимального количества жителей касается всех форм соцобеспечения, кроме дошкольного обучения. Переходный период определен до января 2015 года. Изменение закона вступает в силу сразу после одобрения парламентом.

в развитии благополучия посредством реорганизации системы предоставления услуг в Финляндии усилился, особенно начиная с 1950-х гг., и на сегодняшний день является довольно высоким¹⁹. Объем функций вырос настолько, что с точки зрения самоуправления развитие во многих коммунах оказывается направленным против муниципального самоуправления²⁰.

В Финляндии уже долгое время наблюдается тенденция по комплексному изменению муниципальной организации. Попытка комплексного изменения была предпринята в виде закона 1967 года по мероприятиям по развитию муниципального деления и межмуниципального взаимодействия (13/1967), однако цель не была достигнута²¹.

На сегодняшний день имеется целый ряд специальных обследований, проектов в области законодательства или уже реализованные эксперименты, результатом которых является ценная информация. Если они будут реализованы изолированно друг от друга и до формирования единого видения, реализуемого в связи с подготовкой Закона о муниципалитетах, они могут ограничить возможности прохождения на основе общего видения. Далее в сжатом виде будут представлены некоторые проекты.

В столичном регионе либо уже опубликованы, либо находятся в стадии проработки несколько обследований, к при-

¹⁹ Расширение муниципального управления может быть представлено различными способами. Наиболее показательным является развитие численности муниципальных служащих: если в 1950 году общая численность составляла около 97 000 человек, то в 2010 году численность была около 424 000 человек (См. в Интернете [Kunnat.net/Kunnallinen tuomarkkinalaitos](http://Kunnat.net/Kunnallinen_tuomarkkinalaitos)). Развитие численности государственных служащих в период 1800–2007 гг.

²⁰ Хавери А. Лекция на мероприятии «Auditio», 22.04.2010.

²¹ В обосновании к правительственному представлению по приданию статуса закона реформе муниципальной системы и порядка предоставления услуг, а также по приданию статуса закона реформе муниципального деления и об изменении закона на передачу имущества (HE 155/2006) сказано следующее: «В 1967 г. был вынесен закон относительно некоторых действий в отношении муниципального территориального деления и развития межмуниципального взаимодействия (13/1967), цель которого заключалась в проведении широкомасштабной муниципальной реформы. Закон обязал коммуны провести планирование, но он, несмотря на поставленные задачи, не привел к значительным изменениям в муниципальном территориальном делении. Закон был отменен в 1988 г.».

меру, по Хельсинки и Вантаа, по управлению регионом Хельсинки, заказанное Министерством финансов и Министерством окружающей среды обследование по ситуации в метрополиях и отдельно по благополучию в метрополиях²².

Эксперимент, проведенный в регионе Кайнуу, продемонстрировал свою успешность в плане обеспечения более эффективного предложения услуг. В части регионального развития поставленные перед моделью цели не были достигнуты. Объем регионального самоуправления был увеличен в отношении к муниципалитетам и в меньшей степени в отношении к государству. Граждане оценили свои возможности оказания влияния как слабые вне зависимости от того, что институциональные возможности участия были расширены. Период действия эксперимента был продлен до конца 2016 года²³. Данный опыт имеет ценность при формировании нового представления о муниципалитетах.

²² Обследование слияния Хельсинки и Вантаа подготовлено к концу 2010 года, как и обследование по административному устройству Хельсинки. Исследование, заказанное Минфином в Университете г. Тампере (Хелена Толки, Йенни Айраксинен, Арто Хавери) вышло под названием «Управление метрополиями: четыре мировых модели и их применимость в Финляндии», изд. Министерства окружающей среды, 2010.

В отчете правительства парламенту по вопросу о политике метрополий от 15.10.2010 на стр. 34 сказано следующее: «Муниципальная структура метрополий развивается с целью ее соответствия такой модели, которая обеспечивает жизнеспособность, региональную целостность и общественную функциональность. Для укрепления сотрудничества в метрополиях и с опорой на обследования дается оценка и определение совместно с коммунами региона всех тех функций и задач, которые должны выполняться с фокусом на вопросах-комплексах, касающихся общественного устройства, жилья, транспорта и окружающей среды. Гарантируется формирование общей воли путем создания связующих структур. Процедура предполагает развитие законодательства. Решения по вышеуказанным вопросам целесообразно выносить в начале срока полномочий следующего правительства». А. Хаутамяки, Университет Ювяскюля, Agora Center, Demos Oy, издание «Благополучие метрополии», 2010, ISBN 978-951-857-580-4.

²³ Закон об административном эксперименте в регионе Кайнуу 9.5.2003/343; Й. Айраксинен – А. Янтти – А. Хавери: Розовые мечты – от свободного падения к подконтрольному приспособлению. Издание Минфина 20/2010, ISBN: 978-952-251-068-6. Государственный Совет 25.11.2010 принял представление правительства о продлении срока действия закона по административному эксперименту в Кайнуу на четыре года до 2016 г. В представлении входящим в зону эксперимента коммунам даются полномочия принять решение о продлении эксперимента после 2012 года. Предложение по закону вступит в силу 31 декабря 2012.

Основанная Союзом муниципальных образований совместно с районными центрами межмуниципальная организация районных центров проводит серьезную работу по обеспечению предпосылок работы городских муниципальных образований. Районные центры по определению являются сильными базовыми муниципалитетами и образуют наряду с региональными центрами основу муниципального устройства Финляндии²⁴.

Области взаимодействия развиваются в соответствии с обозначенными рамочным законом основными направлениями. Из предложенных изменений по самоуправлению следует выделить предложение, по которому Государственный Совет наделяется правом на основании изменений в рамочном законе обязывать коммуны предоставлять социальное обеспечение и услуги по здравоохранению для населения, исходя из минимального количества населения в 20 000 человек²⁵.

Для реформирования законодательства в области организации услуг здравоохранения и социальной сферы, их развития и контроля сформирована рабочая группа, которая подготовила свои предложения в срок до 31.03.2011²⁶. Развитие межмуниципального взаимодействия в части больничных округов затрагивается в свежем аналитическом отчете, составленном по заказу четырех больничных округов Восточной Финляндии²⁷. В документе выдвинуто предложение по слиянию четырех округов (Южное Саво, Восточное Саво, Северное Саво и муниципальное объединение в сфере социального обслуживания и здравоохранения региона Северная Карелия) и созданию единого Больничного округа Восточной Финляндии, которое поддержано 55 коммунами из 56. Наиболее крупным город-

²⁴ См. Kunnat.net: В сеть районных центров входит 36 городов, в которых проживает около миллиона финнов. Районными центрами по определению являются города, которые являются центрами своих районов или экономических зон, но не являются региональными центрами. Районные центры являются центрами занятости населения.

²⁵ Представление правительства по изменению рамочного закона (24.11.2010).

²⁶ См. подробнее: www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/jarjestamislakityoryhma

²⁷ "Модель Восточной Финляндии. Аналитический проект по специализированному медицинскому обслуживанию Восточной Финляндии – «ISER». Отчет по организации развития специализированного медицинского обслуживания и специализированных услуг. Сеппо Туомола. Принято на заседании руководящей группы 21.05.2010.

ским муниципальным образованиям будет рекомендовано осуществлять более тесное сотрудничество с целью унификации политики в области землепользования, жилищной политики, транспорта и использования услуг вне зависимости от муниципальных границ²⁸.

Дальнейшее движение?

На основании базовых задач и целей программы «Муниципалитет-2017» определено видение перспектив развития муниципальной системы вплоть до 2020-х годов.

«Жизнеспособные и функциональные коммуны имеют реальное самоуправление, которое основывается на непосредственном и активном участии со стороны жителей коммуны. Они наделены ответственностью, полномочиями и ресурсами для обеспечения выгод, благополучия и устойчивого развития всего муниципального сообщества. Услуги коммун и качественная сфера проживания гарантируются устойчивым образом во всей стране путем использования структуры, формы деятельности и инновации, подстраивающихся под постоянно изменяющуюся сферу деятельности»²⁹.

В развитии муниципальной системы можно двигаться различными способами. Имеется возможность выбора из трех основных возможностей, по всем ним в Северных странах имеется опыт и наработки³⁰. Комплексное реформирование предполагает наличие на стадии реформирования или подготовку законодательства о централизованном принятии решений. Подгото-

²⁸ HE 234/2010: Представление правительства парламенту по узакониванию процедуры обследования с целью развития взаимодействия в некоторых городских округах. В соответствии с обоснованиями целью закона является создание процедуры, с помощью которой возможно для обеспечения жизнеспособности, конкурентоспособности и функциональности городских коммун способствовать совмещению землепользования, жилищной политики и транспорта, а также использование услуг вне зависимости от муниципальных границ. Целью процедуры является оказание поддержки и укрепление взаимодействия коммун, входящих в состав городских территорий.

²⁹ Памятка для правления Союза коммун от 5.8.2009 (Ристо Парьяне, Кайя Майойнен).

³⁰ В муниципальной реформе Швеции три раза реализовывался принцип централизованного проведения реформы. См. подробнее: Andersson, Per: Sveriges kommunindelning 1863–1993, Draking, Mjölby 1993. ISBN 91-87784-05-X. Libris 7766806.

вительная работа может быть и должна быть многоуровневой. Именно рассеянная или, точнее, развернуто-централизованная подготовка была предложена в рамках проекта «ПАРАС», однако на том этапе данная идея не вызвала достаточного единодушия. В модели «развернуто-централизованного подхода» государство имеет возможность установить рамки, в соответствии с которыми для каждого региона страны подыскивается подходящее только для него индивидуальное решение³¹. Третий вариант – это имеющая давние традиции практика, когда коммуны в действительности принимают решения по муниципальному территориальному делению, то есть решения не принимаются вопреки воле муниципальных образований.

Вместо однократных комплексных реформ можно прибегать к экспериментальной форме деятельности. Эксперименты, связанные со структурами, зачастую приводят к изменениям с постоянным эффектом и, в любом случае, к изменениям, которые не только не позволяют вернуться к изначальной фазе, но формируют этап, предшествующий следующим изменениям. Эксперименты, иными словами, стали некой формой реализации постоянных реформ, чему примером является опыт региональной реорганизации в Кайнуу или иные организационные и функциональные изменения³².

В теории реформирование муниципальной организации и структур имеет различные пути воплощения, которые имеют место в других Северных странах и в Центральной Европе. Суще-

³¹ В муниципальной реформе Дании этот принцип был реализован следующим образом: коммунам был дан шестимесячный срок для выработки единого мнения по перечню коммун, которые хотели бы объединиться. Если в течение этого срока решение не было бы выработано, государство назначило бы к проведению процедуру территориального преобразования. На семинаре по Северным странам 29.09.2010 (Хельсинки) Михель Вебер, руководитель проекта от Kommunernes Landsforening отметил, что предполагалось, что расположенные вокруг городов коммуны объединились бы между собой, однако случилось так, что коммуны высказались за объединение с центром.

³² Государственный Совет вынес положительное решение от 25.11.2010 по правительственному представлению касательно продления срока действия закона по административному эксперименту, реализуемому в регионе Кайнуу, сроком на четыре года вплоть до 2016 года. В представлении входящим в зону эксперимента коммунам даются полномочия вынести решение о продлении эксперимента на период после 2012 года. Предполагается, что постановление вступит в силу 31 декабря 2012 года.

ствуется некое единое мнение о том, что новую муниципальную схему следует определять через критерии самоуправления. Это означает действенную демократию, прогрессивность в выработке и принятии решений, сильную экономику и право налогообложения на одном уровне, ответственность за организацию предоставления услуг благосостояния на нынешнем уровне (следует понаблюдать как за характером границы между государством и коммуной, так и за распределением ответственности за организацию образовательных услуг между различными уровнями) и предпосылки для использования общей отрасли, а также четкое разграничение между функциями и финансовой ответственностью коммун и государства³³.

Для возможности укрепления предпосылок развития муниципальной организации предполагаемым образом в разных частях страны, коммуны должны быть достаточно крепкими, как это сказано выше. Выстраивая крепкие муниципалитеты, необходимо принять внутреннюю дифференциацию государства и ведущие к этому тенденции развития. В результате произошедшего изменения столица сформирует собственную целостность, которая будет своими размерами отличаться от остальных центров страны. Ее рост по прогнозам также будет более динамичным в сравнении с остальной страной. Следующая категория муниципалитетов – крупные по финским меркам города – будут способны и в будущем организовывать и поддерживать широкий спектр услуг в области социальной защиты, первичного здравоохранения, образования и культуры. Меньшие коммуны будут вынуждены укрепляться либо посредством создания межмуниципальных союзов и формируя общие трансмуниципальные организации-заказчики, либо выстраивая соответствующие критериям крепкой коммуны муниципалитеты на основе региона или района, которые для управления и поддержания услуг дробились бы на меньшие по принципу близости расположения к клиенту и потребителю. Хотя размер коммун и вырастет, муниципальное сотрудничество по некоторым направлениям видится

³³ Программа правительственных целей правления Союза муниципальных образований: 01.12.2010, стр. 6. Правление Союза муниципальных образований в своих целях в части будущей муниципальной организации высказалось следующим образом: «Выстраивание сильного муниципалитета может варьироваться в зависимости от местных условий, основываясь на общих регионах занятости населения и его обращения к услугам».

необходимым вне зависимости от размера муниципалитета также и в будущем (особенно это касается ухода за специализированными больными, землепользования, планирования транспортных сетей и жилищного строительства, очень часто образования второй ступени и развития условий для занятости населения). Коммуны должны развивать свою готовность выступать в качестве заказчика услуг у частного и у третьего сектора.

Размеры страны и различия между регионами означают, что рождающаяся в результате процессов развития муниципальная система потребует для обеспечения равноправия всех граждан и в будущем систему выравнивания, поддерживаемую государством. Роль бюджетных организаций в деле обеспечения равных возможностей для граждан будет являться центральной³⁴.

Возможности населения по оказанию воздействия на текущие процессы должны быть обеспечены во всех имеющихся вариантах. В рамках системы управления следует развивать различные функциональные формы работы, которые были бы обеспечены ресурсной базой и достаточными полномочиями в вынесении касающихся ближайших услуг населению решений. Вне зависимости от того, каким образом необходимая реформа будет проведена, различные условия при определении критериев формирования структур должны обладать большим, чем ранее, значением по причине наблюдающихся в стране поляризационных процессов.

Имеющийся опыт влияния контролируемых изменений обнадеживает

Необходимость изменений очевидна. К примеру, результаты опроса, проведенного в рамках исследования «Артту», попросту подталкивают к изменениям. В соответствии с итогами исследования, реагирование на потребности в изменениях и управление ими влияют положительным образом на данную респондентами оценку, например, качества трудовой жизни, гибкости планирования и успешности планирования общественной организации, а также контроль за растущими расходами. По мнению респондентов из объединившихся муниципальных образований, стадия планирования проекта «ПАРАС» прошла

³⁴ Конституция (731/1999) § 6 и специализированные законы. Новый закон о равенстве находится в проработке, но реформа не будет проведена в период работы действующего правительства.

успешнее, чем кажется респондентам из других муниципалитетов, качество трудовой жизни несколько лучше в объединенных коммунах, чем в других, расходы выше в тех коммунах, где не принято решения об объединении или по процедуре регионального сотрудничества. Отмечается, что посредством взаимодействия рождаются лучшие решения в части общественного устройства. Объединенные муниципальные образования имели возможность расширить спектр предлагаемых услуг населению³⁵.

³⁵ Исследование «Arttu»/Марианне Пекола-Сьёблум, 2010.

Иван Макаров

Обзор территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области

После знакомства читателя с финским опытом решения проблем территориального реформирования муниципальных образований полезным будет описать изменения, последовавшие в территориальной организации местного самоуправления Ленинградской области после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Первоочередными задачами для органов государственной власти регионов в начале российской реформы местного самоуправления стали установление границ территорий и наделение соответствующим статусом муниципальных образований, в рамках которых с 1 января 2006 года в полном объеме начинали осуществлять свои полномочия органы местного самоуправления. Изменение территориальных основ местного самоуправления стало длительным и трудоемким этапом реформы и поставило перед исполнительной властью и законодателями субъектов Федерации ряд вопросов практического и теоретического характера. Среди них стоит выделить проблему соотношения существовавшего административно-территориального устройства и формируемой на новых принципах территориальной организации местного самоуправления. Руководители региональных органов власти, ответственные за подготовку реформы, вполне отдавали себе в этом отчет.

В пределах Ленинградской области до реализации Федерального закона № 131-ФЗ существовали 29 муниципальных образований, 17 из которых были организованы на уровне районов

(Бокситогорский, Волосовский, Волховский, Всеволожский, Выборгский, Гатчинский, Кингисеппский, Киришский, Кировский, Лодейнопольский, Ломоносовский, Лужский, Подпорожский, Приозерский, Сланцевский, Тихвинский и Тосненский). В десяти малых и средних городах области также существовали муниципальные образования (Волхов, Гатчина, Ивангород, Коммунар, Новая Ладога, Пикалёво, Светогорск, Сертолово, Сосновый Бор, Шлиссельбург). Также муниципальные образования действовали в поселке Кузнечное и в Колтушской волости.

Задачи установления границ и определения статуса новых муниципальных образований требовали поиска принципов, которые должны были лечь в основу этой работы.

Таковыми принципами были продекларированы принцип единства территории муниципального образования, принцип обеспеченности потребностей населения существующей социальной инфраструктурой, принцип финансовой обеспеченности создаваемых муниципальных образований. Экономические и организационные критерии определения территории новых муниципальных образований признавались наряду с определенными законом географическими критериями.

В Ленинградской области учет пешеходной доступности, как и в других регионах страны, был осложнен неоднозначностью этого принципа.

Администрация Ленинградской области при подготовке своих предложений по определению границ муниципальных образований руководствовалась также стремлением к тому, чтобы границы муниципальных районов соответствовали границам существующих административных районов. Такой подход получил распространение в большинстве субъектов Российской Федерации и отмечен в качестве положительной тенденции в ходе российской муниципальной реформы.

Следует отметить, что выдвигались и альтернативные предложения. При подготовке законопроектов об установлении границ муниципальных образований один из депутатов Законодательного собрания Ленинградской области выступил с проектом создания единого муниципального района с центром в городе Тихвин путем объединения территории Бокситогорского и Тихвинского районов. Аргументировалось это предложение относительной территориальной близостью административных центров двух районов. Высказанная идея была признана не-

целесообразной, так как ее воплощение неизбежно потребовало бы немалых расходов на реорганизацию органов власти и управления. Кроме того, появились бы сложности с удовлетворением требований транспортной доступности, учитывая, что для жителей Бокситогорского района расстояние до районного центра увеличилось бы на двадцать километров.

Первым шагом в реформе территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области стал областной закон «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований Всеволожского и Выборгского районов и муниципальных образований в их составе». Во Всеволожском и Выборгском районах на день вступления закона в силу проживало 197,9 и 187,9 тыс. человек соответственно, что в сумме составляло немногим менее четверти населения Ленинградской области.

На территории Всеволожского района расположены 153 населенных пункта, в том числе города Всеволожск и Сертолово, последний из которых являлся самостоятельным муниципальным образованием. Также в районе существуют 6 городских поселков, на территории которых действовали поселковые администрации. Остальная территория была разделена на 12 волостей, одна из которых – Колтушская – как отмечено выше, также являлась самостоятельным муниципальным образованием. В соответствии с принятым областным законом в границах Всеволожского муниципального района образовано 8 городских и 12 сельских поселений.

Несколько иначе решались вопросы определения границ в Выборгском районе, на территории которого расположены 188 населенных пунктов, в том числе 5 городов, один из которых – Светогорск – обладал статусом муниципального образования, и 3 городских поселка. Территория района была разделена на 22 округа. Областным законом определено создание 8 городских и 6 сельских поселений. Как видно в результате, в Выборгском районе произошло заметное укрупнение первичных территориальных единиц, обусловленное соображениями достаточности финансовой обеспеченности создаваемых муниципальных образований.

О том, что тенденция к укрупнению территориальных единиц не является локальной спецификой Выборгского района, говорят общие данные по Ленинградской области.

В Ленинградской области существуют 32 городских поселка и 31 город (из которых 20 имели статус городов областного подчинения и 11 – районного). В результате реформы территориальной организации местного самоуправления, проведенной в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, в Ленинградской области образовано 62 городских поселения с центрами в этих городских населенных пунктах. В городе Сосновый Бор образован городской округ.

Кроме этого на территории Ленинградской области существовало 204 волости³⁶, которые являлись первичными единицами территориальной организации местной власти в сельской местности. В волостях действовали территориальные органы администраций районов – администрации волостей, главы которых назначались главой муниципального образования. В результате реформы в Ленинградской области образовано 142 сельских поселения. Из сказанного видно, что в сельской местности число первичных территориальных единиц, в которых начали функционировать органы публичной власти, сократилось почти на 30%.

Таким образом, в Ленинградской области избежали ошибки некоторых регионов страны, которые пошли по пути «наименьшего сопротивления», когда поселения образовывались в старых границах сельсоветов без учета произошедших за десятилетия изменений в экономике и расселении, напротив, была в разумных пределах использована предоставленная муниципальной реформой уникальная возможность сформировать «карту местного самоуправления региона».

Укрупнение происходило путем объединения территорий двух или, реже, трех волостей в территорию единого сельского поселения, иногда часть территории могла перераспределяться и включаться в состав соседнего сельского поселения. В некоторых случаях территории близлежащих к городским населенным пунктам волостей включались в состав территории городских поселений, как это произошло при определении границ Тихвинского городского поселения, в состав которого включили территории Красавской и Лазаревичской волостей и сегодня помимо города Тихвина в состав одноименного городского поселения входят еще 19 сельских населенных пунктов.

³⁶ На территории Выборгского и Кингисеппского районов первичные территориальные единицы носили наименование округов.

Ленинградская область в этом вопросе не является исключением. Такие же тенденции имели место и в ряде других регионов страны, где административно-территориальные единицы в сельской местности «оказались по ряду причин непригодными к созданию самостоятельных муниципальных образований»³⁷. Отдельные исследователи оценивают критически создание крупных муниципальных образований в сельских районах Ленинградской области, утверждая, что население таких поселений «не связано едиными публичными интересами и единым хозяйством, и, конечно, это не будет способствовать созданию единых и дееспособных местных сообществ»³⁸.

Следует заметить, что другие специалисты укрупнение низовых территориальных единиц оценивают положительно, а рост числа сельсоветов, который происходил в 1960–1990-е годы при сокращении численности сельского населения, рассматривается как одна из серьезных проблем административно-территориального устройства страны, которая в ходе муниципальной реформы была «в основном снята, но требует мониторинга <...>, а при необходимости своевременных корректив»³⁹.

Интересным в этом контексте представляется предложение, высказанное авторитетным отечественным специалистом по муниципальному праву В. И. Васильевым, о выделении неспособных освоить обширную компетенцию сельских поселений в особый тип муниципальных образований с сокращенным объемом вопросов местного значения⁴⁰.

Перспективным вариантом решения проблемы существования «малоэффективных» сельских поселений представляется развитие межмуниципальной хозяйственной кооперации. Именно эта форма межмуниципального сотрудничества зареко-

³⁷ Колпаков Н. В. Реформа территориальной организации местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа // Право и политика. 2006. № 12. С. 52.

³⁸ Пылин В. В. Некоторые проблемы и пути их решения в сфере территориальной организации местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 2. С. 32.

³⁹ Шишков М. К. Территориальное устройство России: проблемы и перспективы. Самара: ООО «СамЛюксПринт». 2009. С. 26.

⁴⁰ Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование. Под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., Эксмо. 2010. С. 155.

мендовала себя в мировой практике как действенная альтернатива объединению мелких муниципальных образований.

В Ленинградской области первый же год работы некоторых вновь образованных муниципальных образований дал основания увидеть возможности и необходимость дальнейших изменений территориального устройства местной власти.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает возможность такого преобразования муниципальных образований как их объединение. На севере Выборгского района Ленинградской области, на границе России и Финляндии, рядом друг с другом располагались два вновь образованных муниципальных образования со статусом городских поселений: Светогорское и Лесогорское.

Светогорское городское поселение по площади являлось самым маленьким муниципальным образованием в районе, занимая 5000 га, в то время как Лесогорское городское поселение занимало около 36 000 га. Население Светогорска составляло 15,6 тыс. человек, а на почти всемерно большей территории Лесогорского поселения проживало только 3,8 тыс. человек. Средняя зарплата в Светогорске на 1 января 2008 года составляла 17 тыс. руб., а в Лесогорском поселении – 7 тыс. рублей. Социально-экономическая ситуация и развитие инфраструктуры двух поселений резко различались.

Оба муниципальных образования столкнулись с ограничениями при подготовке планов социально-экономического развития.

Во-первых, это резко контрастная плотность заселения территории соседствующих поселений при совокупной малочисленности населения (менее 20 тыс. человек).

Во-вторых – диспропорции в экономическом развитии муниципальных образований. Светогорск перегружен промышленностью при отсутствии зон рекреации и территорий для жилищного строительства. Лесогорское поселение при этом не испытывало недостатка в территориальных ресурсах для развития.

Третья значимая предпосылка носила экологический характер: 30% территории Светогорского городского поселения составляла санитарно-защитная зона целлюлозно-бумажного комбината, привлечение инвестиций для строительства новых промышленных предприятий затруднялось риском ухудшения экологической обстановки.

Важнейшим фактором для объединения следует признать обусловленную географической близостью общность социальных и экономических интересов жителей двух муниципальных образований, которая выражалась в значительной взаимной трудовой миграции, наличии общих мест отдыха, учреждений здравоохранения, в существовании общих систем транспортных коммуникаций, водоснабжения, обслуживания жилищно-коммунального хозяйства, оказания ритуальных услуг. В ходе обсуждения указывалось также на то, что объединение поселений позволит сократить численность членов и работников органов местного самоуправления.

SWOT-анализ, проведенный исходя из возможности объединения, позволил сформировать стратегическое видение развития промышленности, жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, транспортных коммуникаций на территории соседних муниципальных образований. Результаты анализа позволили понять, что при объединении потребуются пересмотреть в сторону повышения требования к оснащенности инфраструктурой и комплексности предоставляемых услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, изменить подходы к территориальному планированию, иначе определяя зоны промышленного и жилого строительства.

Анализ возможностей и предполагаемых последствий объединения стал началом длительного процесса, в котором можно выделить две основных стадии, различающихся по характеру решаемых задач. На первой стадии происходила подготовка и организация процедур, обязательных для принятия решения о преобразовании муниципальных образований. На второй стадии необходимо было решить массу частных задач по практической реализации решения об объединении двух поселений.

Инициаторами решения об объединении поселений выступили администрации и советы депутатов обоих муниципальных образований.

Инициатива получила официальную поддержку администрации Ленинградской области, органов местного самоуправления Выборгского района.

Следует отметить, что на этапе, предшествующем проведению голосования по вопросу о преобразовании муниципальных образований путем объединения, было организовано информационное сопровождение этой кампании, частью которого стали

организованные в декабре 2007 года публичные слушания в обоих муниципальных образованиях. Тогда же администрацией Выборгского района была создана рабочая группа по оказанию организационно-технического содействия муниципальным образованиям в период подготовки и проведения голосования. В январе 2008 года из числа жителей Лесогорского и Светогорского поселений образовалась инициативная агитационная группа.

За два месяца до дня голосования в поселениях был проведен социологический опрос, результаты которого показали наличие преобладающих негативных настроений по вопросу объединения в Светогорске и высокий уровень позитивного отношения к объединению в Лесогорском поселении. Такая разница в отношении к территориальным преобразованиям типична для многих случаев объединения. Как правило, жители более развитой территориальной единицы, участвующей в объединении, проявляют больше скепсиса в отношении последствий слияния. В Светогорске подобные настроения преобладали в группах руководителей городских предприятий, людей с высшим образованием и лиц старше 35 лет. Чаше других испытывали затруднение в ответе на вопрос о целесообразности объединения бюджетники и пенсионеры. Таким образом, результаты социологического опроса позволили выделить целевую аудиторию для наиболее активного информирования. Было подготовлено несколько телевизионных передач с участием известных горожан, организован выпуск полиграфической продукции, проведены несколько «круглых столов» и публичных встреч руководства поселений и Выборгского района с советом директоров Светогорска, ветеранами, пенсионерами, молодежью, коллективами крупных предприятий и учреждений, в первую очередь с коллективом градообразующего предприятия – Светогорского целлюлозно-бумажного комбината. Все это сопровождалось постоянными публикациями в районных и городских печатных средствах массовой информации.

2 марта 2008 года в день голосования на выборах Президента Российской Федерации состоялось голосование по вопросу о преобразовании Светогорского и Лесогорского городских поселений путем объединения. В Светогорске 75,9% участников голосования поддержали объединение. В Лесогорском поселении за объединение высказались 83,5% голосовавших. Явка в

муниципальных образованиях составила 68,69% и 75,83% соответственно.

После голосования перед органами местного самоуправления встали задачи широкого спектра, которые необходимо было решить для завершения объединения. Необходимо было подготовить проект устава нового поселения; принять решение о формировании новых органов местного самоуправления; разработать структуру администрации поселения; подготовить предложения по объединению учреждений социальной сферы нового поселения; разработать новые уставы муниципальных предприятий и учреждений; подготовить проект бюджета объединенного муниципального образования; провести перерегистрацию в территориальных подразделениях федеральных органов исполнительной власти; подготовить обоснование для установления единых тарифов на оказание жилищно-коммунальных услуг; продумать вопрос интеграции очередей на получение жилья, которые существовали в двух муниципальных образованиях; определить порядок финансирования автобусных маршрутов между населенными пунктами, вошедшими в состав объединенного поселения, и найти ответы на многие другие вопросы. Для подготовки решения перечисленных проблем через три недели после голосования распоряжением главы администрации муниципального образования «Выборгский район» также была образована рабочая группа, в которую вошли руководители подразделений районной администрации, главы Лесогорского и Светогорского поселений и главы администраций обоих поселений.

С учетом итогов голосования был подготовлен и принят областной закон от 3 июня 2009 года № 50-оз «О преобразовании муниципальных образований «Светогорское городское поселение» Выборгского района Ленинградской области и «Лесогорское городское поселение» Выборгского района Ленинградской области»⁴¹ со дня вступления в силу которого муниципальные образования считаются объединенными.

11 октября 2009 года состоялись выборы в совет депутатов нового Светогорского городского поселения, в течение октября и ноября прошел конкурс на должность главы местной администрации, а с 1 января 2010 года органы местного самоуправле-

⁴¹ Вестник Правительства Ленинградской области. 2009. № 37.

ния нового поселения приступили к исполнению своих обязанностей в полном объеме.

Долгосрочные последствия объединения, безусловно, еще следует анализировать, но одно частное формальное замечание можно сделать уже сегодня: с 2010 года, в соответствии с методикой и перечнем, утвержденными Правительством Ленинградской области⁴², в Выборгском районе нет ни одного поселения, которое относилось бы к категории депрессивных.

Изменения, которые были внесены в Федеральный закон 131-ФЗ в конце 2009 года⁴³, повлекли существенное упрощение организационной стороны принятия решения об объединении. Для осуществления такого шага более не требуется голосование в соответствии с нормами о местном референдуме. Чтобы объединить два поселения, теперь достаточно положительных решений представительных органов таких поселений. Очевидно, что ряд муниципальных образований в Ленинградской области имеют основания для того, чтобы пойти на такой шаг и им, конечно, будет гораздо удобнее воспользоваться этим, сравнительно менее затратным механизмом принятия решения. Однако даже приведенное в этой статье довольно поверхностное описание опыта объединения Светогорского и Лесогорского поселений ясно показывает, что принятие положительного решения об объединении не составляет главного или даже самого трудоемкого этапа в процессе укрупнения муниципальных образований. После решения об объединении, кто бы его ни принимал, будь то представительные органы местного самоуправления, население муниципальных образований или органы государственной власти, участникам объединения потребуется еще много времени для того, чтобы воплотить это

⁴² Постановление Правительства Ленинградской области от 25 января 2010 года № 9 «Об утверждении Перечня городских и сельских поселений, отнесенных в 2010 году в целях реализации долгосрочной целевой программы «Развитие и государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Ленинградской области на 2009–2013 годы» к категории депрессивных муниципальных образований» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2010. № 5.

⁴³ Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 52 (1 ч.), ст. 6441.

решение, найти для этого ответы на большое количество вопросов правового и организационного характера.

Безусловно, в этом процессе следует играть серьезную роль органам государственной власти субъекта Федерации, которые должны оценивать последствия объединения для соседних муниципальных образований, не участвующих в преобразовании, анализировать возможные тенденции развития территориальной организации региона в целом.

Формирование оптимальной территориальной основы местного самоуправления без участия государства является задачей неразрешимой.

Хочется также заметить, что смещение права на решение об объединении из сферы прямой демократии в сферу демократии представительной ни в коем случае нельзя рассматривать как основание для игнорирования общественного мнения по такому принципиальному вопросу. Информационное обеспечение кампании по объединению требует применения всей совокупности средств, которые с успехом использовались в рассмотренном случае.

Упрощение организационного механизма принятия решения не должно стать поводом для неподготовленных и непродуманных решений об укрупнении муниципальных образований. Последствия любых изменений территориальной организации власти исключительно важны и могут оказывать воздействие на жизнь местного сообщества десятилетиями.

Методология преобразования муниципальных образований для Ленинградской области⁴⁴

(с учетом состояния законодательства на 31 июля 2011 года)

Законодательство в сфере преобразования муниципальных образований

Правовые отношения в сфере преобразования муниципальных образований Ленинградской области (далее – преобразование муниципальных образований, преобразование) регулируются следующими законодательными актами:

1. Конституция Российской Федерации;
2. Федеральный закон от 5 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ);
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ);
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ);
5. Областной закон от 9 июня 2007 года № 93-оз «О местном референдуме в Ленинградской области» (далее – областной закон № 93-оз);

⁴⁴ Настоящая методология преобразования муниципальных образований была разработана в результате реализации совместного российско-датского пилотного проекта в сфере развития местного самоуправления государственным учреждением Ленинградской области «Государственный экспертный институт регионального законодательства» при содействии Комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления Ленинградской области.

6. Областной закон от 31 марта 2005 года № 21-оз «О наименованиях органов местного самоуправления в Ленинградской области».

7. Областной закон от 13 октября 2006 года № 113-оз «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» (далее – областной закон № 113-оз).

Виды преобразования

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразованием является:

- объединение муниципальных образований,
- разделение муниципальных образований,
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Особенности объединения:

- объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений;
- объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Особенности разделения:

- разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, либо на сходах граждан;
- разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Особенности изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа:

– изменение статуса городского поселения осуществляется с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, и проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение.

Преобразование муниципальных образований влечет создание вновь образованных муниципальных образований в случаях:

- объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований;
- объединения двух и более муниципальных районов, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований;
- разделения поселения, влекущего образование двух и более поселений;
- разделения муниципального района.

Общий порядок преобразования

Общий порядок преобразования муниципальных образований определяется статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с указанной статьей преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти.

Инициатива населения о преобразовании реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Подготовительные мероприятия и обеспечение публичности

Комплекс подготовительных мероприятий, направленных на реализацию процедуры преобразования и обеспечивающих ее публичность, должен включать в себя:

- анализ территориальных основ организации местного самоуправления, выявление предпосылок для преобразования и доведение основных результатов этого анализа и выводов до населения;
- предварительное изучение мнения населения по вопросу преобразования;
- информирование населения о предстоящем преобразовании, проведение разъяснительной работы с населением;
- проведение публичных слушаний.

Отработки и доведения до сведения населения требуют вопросы о наименовании, статусе и границах нового (новых) муниципальных образований, прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с преобразованием, вопросы о правопреемстве, о необходимости внесения изменений в местные бюджеты, о предполагаемых сроках проведения голосования по вопросу о преобразовании, формулировка вопросов, которые подлежат вынесению на голосование.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы о преобразовании муниципального образования подлежат вынесению на публичные слушания. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и(или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Выдвижение инициативы о преобразовании

1. Выдвижение инициативы населения о преобразовании

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ инициатива населения о преобразовании реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в со-

ответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Согласно статье 14 Федерального закона № 67-ФЗ для выдвижения инициативы проведения местного референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению местного референдума. Такую инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме.

Количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 36 Федерального закона № 67-ФЗ.

Для назначения местного референдума инициативная группа по проведению референдума должна представить в орган, установленный уставом муниципального образования, подписи участников референдума в поддержку инициативы его проведения.

На основании статьи 7 областного закона № 93-оз решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме. В поддержку инициативы граждан по проведению местного референдума собираются подписи участников местного референдума в количестве пяти процентов от числа участников местного референдума, зарегистрированных на территории проведения местного референдума в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ, областным законом № 93-оз, и которое не может быть менее 25 подписей.

В соответствии со статьей 8 областного закона № 93-оз каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в местном референдуме, вправе образовать инициативную группу по его проведению в количестве 20 человек, имеющих право на участие в местном референдуме, для выдвижения инициативы его проведения.

Инициативная группа по проведению местного референдума обращается в избирательную комиссию муниципального образования с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению местного референдума.

К ходатайству должен быть приложен протокол собрания инициативной группы по проведению местного референдума,

на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения местного референдума.

Муниципальная комиссия местного референдума в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению местного референдума обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и принять решение:

- в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям Федерального закона № 67-ФЗ, областного закона № 93-оз и устава муниципального образования – о направлении их в соответствующий представительный орган муниципального образования для принятия решения о назначении местного референдума;

- в противном случае – об отказе в регистрации инициативной группы по проведению местного референдума.

Представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям областного закона № 93-оз в порядке и сроки, которые установлены уставом муниципального образования. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования ходатайства инициативной группы по проведению местного референдума и приложенных к нему документов.

Если представительный орган муниципального образования признает, что вопрос, выносимый на местный референдум, отвечает требованиям областного закона № 93-оз, муниципальная комиссия местного референдума осуществляет регистрацию инициативной группы по проведению местного референдума, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средства массовой информации. Решение о регистрации инициативной группы по проведению местного референдума принимается муниципальной комиссией местного референдума в течение 15 дней со дня признания представительным органом муниципального образования соответствия вопроса, выносимого на местный референдум, требованиям областного закона № 93-оз.

2. Выдвижение инициативы органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании оформляется решени-

ями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Получение согласия (выявление мнения) населения на преобразование

1. Голосование по вопросу преобразования муниципального образования

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ голосование по вопросу преобразования проводится в случаях:

- разделения поселения, влекущего образование двух и более поселений;
- изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Согласно статье 24 Федерального закона 131-ФЗ голосование по вопросу преобразования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ.

При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросу преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории.

Согласно статье 22 Федерального закона № 131-ФЗ решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом (статьей 7 областного закона № 93-оз

указанное количество подписей установлено в размере 5 процентов).

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, местожительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В соответствии со статьей 11 областного закона № 93-оз в случае наличия необходимого количества действительных и достоверных подписей участников местного референдума муниципальная комиссия местного референдума в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению местного референдума подписных листов и протокола об итогах сбора подписей направляет подписные листы, экземпляр протокола об итогах сбора подписей и копию своего постановления в представительный орган муниципального образования для принятия решения о назначении местного референдума. Копия постановления муниципальной комиссии местного референдума направляется также инициативной группе по проведению местного референдума.

В случае отказа в проведении местного референдума муниципальная комиссия местного референдума обязана в течение одних суток с момента принятия решения об отказе выдать уполномоченному представителю инициативной группы по проведению местного референдума копию решения муниципальной комиссии местного референдума с изложением оснований отказа.

Голосование на местном референдуме может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим

днем. Голосование должно быть проведено не позднее 90 дней и не ранее 70 дней со дня принятия решения о назначении местного референдума. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования и не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Голосование проводится в порядке, определенном статьями 61–69 Федерального закона № 67-ФЗ и статьями 33–39 областного закона № 93-оз.

Согласно статье 24 Федерального закона № 131-ФЗ голосование по вопросу преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на преобразование муниципального образования считается полученным, если за преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В соответствии со статьей 40 областного закона № 93-оз на основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из участковых комиссий местного референдума, результаты местного референдума путем суммирования содержащихся в этих протоколах данных определяет муниципальная комиссия местного референдума. О результатах местного референдума составляются в двух экземплярах протокол и сводная таблица. На основании протокола о результатах местного референдума муниципальная комиссия местного референдума принимает решение о результатах местного референдума.

Муниципальная комиссия признает местный референдум состоявшимся, если в нем приняло участие более половины участников местного референдума, внесенных в списки участников местного референдума на территории проведения местного референдума.

Муниципальная комиссия признает решение принятым на местном референдуме, если за это решение проголосовало более половины участников местного референдума, принявших участие в голосовании.

Муниципальная комиссия местного референдума признает итоги голосования, результаты местного референдума недействительными:

- в случае если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников местного референдума;

- в случае если они признаны недействительными на части участков местного референдума, списки участников местного референдума, на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть общего числа участников местного референдума, внесенных в списки участников местного референдума на момент окончания голосования в соответствующем округе местного референдума;

- по решению суда.

Документация комиссий местного референдума всех уровней, включая подписные листы с подписями участников местного референдума, бюллетени и списки участников местного референдума, подлежит хранению в течение двух лет, а протоколы об итогах голосования и сводные таблицы комиссий местного референдума – в течение пяти лет со дня опубликования итогов голосования и результатов местного референдума.

В соответствии со статьей 41 областного закона № 93-оз муниципальная комиссия местного референдума направляет общие данные о результатах местного референдума в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов местного референдума.

Официальное опубликование результатов местного референдума, а также данных о числе голосов участников местного референдума, поданных по позициям «Да» и «Нет» («За» и «Против»), осуществляется муниципальной комиссией местного референдума не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Муниципальная комиссия местного референдума в течение двух месяцев со дня голосования осуществляет официальное опубликование (обнародование) полных данных, которые содержатся в протоколах участковых комиссий местного референдума и на основании которых определялись итоги голосования в участковых комиссиях местного референдума.

2. Сход граждан

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ решение о преобразовании принимается на сходе граждан в случае разделения поселения, влекущего образование двух и более поселений (если в поселении численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек⁴⁵).

Согласно статье 25 Федерального закона № 131-ФЗ в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

3. Опрос граждан

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ мнение населения выявляется в случае:

- объединения двух и более муниципальных районов, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований;
- разделения муниципального района.

⁴⁵ В Ленинградской области поселения со столь малой численностью жителей отсутствуют, в связи с чем такая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, как сход граждан, на территории Ленинградской области не применяется.

Согласно статье 31 Федерального закона № 131-ФЗ опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и(или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются:

- дата и сроки проведения опроса;
- формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;
- методика проведения опроса;
- форма опросного листа;
- минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется за счет средств местного бюджета.

Закон о преобразовании

Следствием принятия положительного решения о преобразовании является последующая необходимость формирования органов местного самоуправления, местного бюджета, муниципальной собственности, принятие уставов и других муниципальных правовых актов муниципальных образований, возникших в результате преобразования, решение вопросов правопреемства и ряда других вопросов.

В соответствии с частью 2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Порядок разработки и принятия законов субъектов Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 184-ФЗ, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Вопросы, подлежащие урегулированию законом субъекта Российской Федерации, определены Федеральным законом № 131-ФЗ.

Так, в соответствии с абзацем 5 части 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, законом субъекта Российской Федерации устанавливаются:

численность и срок полномочий депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, а также порядок избрания, полномочия и срок полномочий первого главы данного муниципального образования (в случае отсутствия инициативы граждан о проведении местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления).

Кроме того, анализ норм Федерального закона № 131-ФЗ дает основания для следующих выводов.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ административным центром сельского поселения, муниципального района является населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктурой и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Согласно части 2 статьи 10 Федерального закона № 131-ФЗ границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации.

Ряд норм Федерального закона № 131-ФЗ (часть 1.1 статьи 10, часть 7 статьи 13, часть 1 статьи 85 и ряд других) содержит

указание на то, что наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

Важное значение в процессе преобразования законодательство отводит дате (дню) создания вновь образованного в результате преобразования муниципального образования, определяя эту дату своеобразной отправной точкой в данном процессе. Так, например, в соответствии с частью 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня создания вновь образованного муниципального образования. До формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения данного муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, которые на день создания муниципального образования вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на этих территориях.

Несмотря на важность определения даты создания вновь образованного муниципального образования, законодательство при этом не устанавливает, как и в каком порядке определяется данная дата.

С учетом того, что преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации, полагаем, что данный закон должен определять также и дату (день) создания вновь образованного в результате преобразования муниципального образования.

Таким образом, в соответствии с федеральным законодательством законом субъекта Российской Федерации о преобразовании должны быть урегулированы вопросы о дате (дне) создания, статусе, границах, административном центре, а в случае отсутствия инициативы граждан о проведении местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления, также о численности и сроке полномочий депутатов представительного органа первого созыва, о порядке избрания, полномочиях и сроке полномочий первого главы муниципального образования (образований), созданного (созданных) в результате преобразования.

Правопреемство при преобразовании муниципальных образований

В случае невозможности осуществления органом власти властных полномочий в связи с его реорганизацией или ликвидацией, в целях непрерывного осуществления этих полномочий должна быть обеспечена преемственность в части дальнейшего их осуществления. Преемственность обеспечивается путем передачи прав и обязанностей прежнего органа в порядке правопреемства иному, уже существующему или вновь созданному органу (органам) власти.

Одним из случаев невозможности осуществления властных или административно-распорядительных полномочий является невозможность их осуществления в связи с преобразованием муниципальных образований. В этом случае также должна быть обеспечена преемственность в части осуществления этих полномочий.

Под правопреемством муниципальных образований следует понимать переход прав, обязанностей от одного муниципального образования-правопредшественника к другому муниципальному образованию-правопреемнику.

Муниципальными образованиями-правопредшественниками выступают объединяющиеся, разделяющиеся или меняющие статус муниципальные образования. Муниципальными образованиями-правопреемниками выступают муниципальные образования, создаваемые путем объединения, разделения или изменения статуса.

Вопросы правопреемства при преобразовании муниципальных образований урегулированы частью 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ.

Так, до формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного в результате преобразования муниципального образования на соответствующих территориях осуществляют органы местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на этих территориях.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия

по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, действуют в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, а также муниципальным правовым актам органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

Органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами. Вопросы правопреемства подлежат урегулированию муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования.

До урегулирования муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования вопросов правопреемства в отношении органов местных администраций, муниципальных учреждений, предприятий и организаций, ранее созданных органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, или с их участием, соответствующие органы местных администраций, муниципальные учреждения, предприятия и организации продолжают осуществлять свою деятельность с сохранением их прежней организационно-правовой формы.

Организационные мероприятия, осуществляемые при преобразовании

1. Определение структуры органов местного самоуправления

В соответствии со статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального об-

разования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Структура органов местного самоуправления вновь образованного в результате преобразования муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек – на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Порядок проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования регламентирован частью 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ.

При отсутствии инициативы граждан о проведении местного референдума структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

2. Формирование представительного органа

Представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Муниципальные выборы проводятся в порядке, определенном Федеральным законом № 67-ФЗ и областным законом № 113-оз.

Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня его создания.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует избирательную комиссию вновь образованного муниципального образования, которая назначает выборы в представительный орган данного муниципального образования и

осуществляет иные полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению выборов. Полномочия избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ. Материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительный орган вновь образованного муниципального образования осуществляет исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Представительный орган муниципального района:

– может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном статьей 35 Федерального закона № 131-ФЗ;

– может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

В случае преобразования муниципального района и досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из глав поселений, входящих в состав муниципального района и из депутатов представительных органов указанных поселений, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

Согласно статье 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Численность и срок полномочий представительного органа первого созыва вновь образованного в результате преобразования муниципального образования устанавливается в решении о структуре органов местного самоуправления, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), а в случае отсутствия

инициативы граждан о проведении местного референдума – законом субъекта Российской Федерации.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

3. Формирование иных органов местного самоуправления

1) глава муниципального образования

В соответствии со статьей 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования.

В соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования:

- избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;

- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

- в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

- не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

- в случае формирования представительного органа муниципального района из глав поселений и депутатов представительных органов поселений исполняет полномочия его председателя.

Указанные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Порядок избрания и срок полномочий первого главы вновь образованного в результате преобразования муниципального образования устанавливается в решении о структуре органов

местного самоуправления, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), а в случае отсутствия инициативы граждан о проведении местного референдума – законом субъекта Российской Федерации.

Выборы главы муниципального образования проводятся в порядке, определенном Федеральным законом № 67-ФЗ и областным законом № 113-оз.

2) глава местной администрации

В соответствии со статьей 37 Федерального закона № 131-ФЗ главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. При этом контракт заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) – уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации, могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведе-

ния конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

3) местная администрация

В соответствии со статьей 37 Федерального закона № 131-ФЗ структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Разработка и принятие устава муниципального образования

В соответствии со статьей 44 Федерального закона № 131-ФЗ устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ проект устава муниципального образования подлежит вынесению на публичные слушания. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и(или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Согласно статье 44 Федерального закона № 131-ФЗ проект устава муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после его государственной регистрации и вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

Разработка и принятие муниципальных правовых актов

Разработка и принятие муниципальных правовых актов при преобразовании муниципальных образований должна осуществляться с учетом положений о правопреемстве, предусмотренных частью 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с указанной нормой до формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного в результате преобразования муниципального образования на соответствующих территориях осуществляют органы местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на этих территориях.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают полномочиями по изданию муниципальных правовых актов.

Таким образом, до формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования органы местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на

этих территориях, обладают полномочием по изданию муниципальных правовых актов в целях решения вопросов местного значения вновь образованного в результате преобразования муниципального образования.

Указанные муниципальные правовые акты действуют в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, а также муниципальным правовым актам органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

Органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

Соответственно, органы местного самоуправления вновь образованного в результате преобразования муниципального образования после их формирования осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения и в целях их решения осуществляют издание муниципальных правовых актов.

Формирование и утверждение местного бюджета

Формирование местного бюджета осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 52 Федерального закона № 131-ФЗ и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ проект местного бюджета подлежит вынесению на публичные слушания.

Согласно статье 35 Федерального закона № 131-ФЗ утверждение местного бюджета находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона № 131-ФЗ проект местного бюджета и решение о его утверждении подлежат официальному опубликованию.

Формирование состава муниципальной собственности

Перечень муниципального имущества определен статьей 50 Федерального закона № 131-ФЗ.

В случае преобразования муниципальных образований имущество муниципального образования-правопредшественника переходит муниципальному образованию-правопреемнику в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, которым определены общие правила правопреемства, а также Федеральным законом № 131-ФЗ, в том числе с учетом положений о правопреемстве, определенными статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ.

До урегулирования муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования вопросов правопреемства в отношении муниципальных учреждений, предприятий и организаций ранее созданных органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, или с их участием соответствующие муниципальные учреждения, предприятия и организации продолжают осуществлять свою деятельность с сохранением их прежней организационно-правовой формы.

Корректировка законодательства субъекта Российской Федерации

Преобразование муниципальных образований влечет за собой необходимость определенной корректировки законодательства субъекта Российской Федерации.

Помимо принятия закона субъекта Российской Федерации о преобразовании потребуется изменение ряда действующих законов и иных нормативных актов субъекта Российской Федерации.

Так, например, потребует корректировки закон субъекта Российской Федерации об установлении границ и наделении соответствующим статусом преобразуемых муниципальных образований.

Если преобразование предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года, потребуется внесение изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий год.

Возможно, потребуют отмены или корректировки законы субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления преобразуемых муниципальных образований отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, а также другие законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

Иные вопросы

Если представительный орган муниципального района сформирован из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, то в случае преобразования поселений, входящих в состав муниципального района, потребует своего изменения в соответствии с порядком формирования представительного органа муниципального района и персональный состав указанного органа.

В данном разделе рассмотрены основные и наиболее важные вопросы, решение которых потребует в процессе преобразования муниципальных образований.

Перечень рассмотренных вопросов не является исчерпывающим, поскольку в ходе реализации этого процесса могут возникать и иные вопросы, требующие своего разрешения, в том числе, связанные со спецификой каждого конкретного случая преобразования.

Начало функционирования вновь образованного муниципального образования

По мере их формирования к реализации своих полномочий в полном объеме приступают вновь сформированные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вновь образованных в результате преобразования муниципальных образований.

Помимо текущих задач по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных государственных полномочий задачей вновь сформированных органов и должностных лиц местного самоуправления должна стать также реализация решений, принятых в процессе преобразования.

ЭТАПЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

Этап I. Предварительный этап

1. Анализ территориальных основ организации местного самоуправления, выявление предпосылок для преобразования. Доведение основных результатов этого анализа и выводов до населения.

2. Предварительное изучение мнения населения по вопросу преобразования муниципальных образований.

3. Информирование населения о предстоящем преобразовании, проведение разъяснительной работы с населением.

4. Проведение публичных слушаний.

Этап II. Реализация инициативы

А. Преобразование по инициативе населения.

Выдвижение инициативы.

Реализация инициативы.

Выявление согласия населения путем голосования (учет мнения населения).

Б. Преобразование по инициативе органов местного самоуправления, органов государственной власти.

1. Разъяснительная работа с населением: разъяснение выдвигаемых инициатив, доведение до сведения населения возможных последствий преобразования.

2. Принятие решения о выдвижении инициативы.

Выявление согласия населения путем голосования (учет мнения населения).

Этап III. Закон о преобразовании

1. Подготовка проекта закона о преобразовании.

2. Принятие закона о преобразовании.

Этап IV. Организационные мероприятия, осуществляемые при преобразовании

1. Определение структуры органов местного самоуправления.

2. Формирование представительного органа.
3. Формирование иных органов местного самоуправления (глава муниципального образования, глава местной администрации, местная администрация).
4. Разработка и принятие устава муниципального образования.
5. Разработка и принятие муниципальных правовых актов.
6. Формирование и утверждение местного бюджета
7. Формирование состава муниципальной собственности.
8. Корректировка законодательства субъекта Российской Федерации.
9. Решение иных вопросов.

Этап V. Начало функционирования вновь образованного муниципального образования

Начало функционирования вновь сформированных органов местного самоуправления в полном объеме.

Реализация решений, принятых в процессе преобразования.

Государственное учреждение «Государственный экспертный институт регионального законодательства»

191311, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 3.

Тел./факс +7(812)710-00-56.

Директор Замятин Федор Геннадьевич.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Аникеев В. В., Владимирова В. В.* Градостроительные проблемы совершенствования административно-территориального устройства. – М., Эдиториал УРСС, 2002, 120 с.
2. *Васильев В. И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 3–11.
3. *Воронин А.* Местом жизни пренебречь нельзя: К вопросу об определении оптимальной территории муниципальных образований // Муниципальная власть. 1998. № 1. С. 4–6.
4. *Выдрин И. В.* Территориальная организация местного самоуправления в свете нового федерального законодательства // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы III научно-практической конференции, Омск, 18–19 ноября 2004 г. Омск: Изд-во ОмГУ, 2004. С. 93–95.
5. *Гриценко Е. В., Мадьярова А. В.* Региональное законодательство об определении территорий муниципальных образований // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление: Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в Российской Федерации: Проблемно-тематический сб. – М., 1999, Вып. 1. С. 79–106.
6. *Жаромских Д. Г.* Проблемы реализации новых принципов территориальной организации местного самоуправления в Тюменской области // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы III научно-практической конференции, Омск, 18–19 ноября 2004 г. Омск: Изд-во ОмГУ, 2004. С. 137–142.
7. *Замотаев А.* О соотношении понятий «муниципальное образование» и «административно-территориальная единица» // Муниципальная власть. 1998. № 4. С. 17.
8. *Карагадыко Т. В.* Перспективы реформирования территориального устройства органов местного самоуправления в России (на примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области) // Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России: Сб. материалов III Российского общественно-научного форума. – СПб, Изд-во СПбГУ. 2003. С. 217–227.

9. *Китаев П. М.* О правовых предпосылках формирования территорий местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Ученые записки. Вып. 9 / Под ред. А. А. Ливеровского. – СПб. Издательство СПб УЭиФ, 2002. С. 86–94.

10. *Колпаков Н. В.* Реформа территориальной организации местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа // Право и политика. 2006. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. *Кордонский С.* Россия. Поместная Федерация. – М.: Издательство «Европа», 2010. 312 с.

12. *Лапин В. А., Любовный В. Я.* Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. – М., Дело. 2005. 240 с.

13. *Лексин И. В.* Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности реформы местного самоуправления // Местное право. 2001. № 8. С. 29–49.

14. *Макаров И. И.* Наименование муниципального образования: подходы и практика // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 12–26.

15. *Макаров И. И.* Реформирование территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области: проблемы, дискуссии, предварительные итоги // Российская муниципальная практика. 2005. № 2 (февраль). С. 48–53.

16. *Максимов А. Н.* Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования. Автореферат дисс. на соискание уч. степени кандидата юридических наук. – М. 2010. 26 с.

17. *Маркварт Э.* К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд. // Местное право. 2010. № 3. С. 3–8.

18. *Мотякова О.* Искусство кройки и шитья: В поисках оптимальной модели территориальной организации местного самоуправления // Муниципальная власть. 2000. № 4. С. 22–26.

19. *Першин Е. В., Дементьев А. Н.* Реформирование территориальных основ местного самоуправления (анализ Переходных положений новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2004. № 7 (227). 64 с.

20. *Першин Е. В., Дементьев А. Н., Мотякова О. А., Шарыпина Е. Г.* Актуальные вопросы проведения реформы территориальной организации местного самоуправления // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2004. № 32 (252). 28 с.

21. *Постовой Н. В.* Территориальная основа местного самоуправления // Местное право. 2001. № 8. С. 3–19.

22. *Пылин В. В.* Некоторые проблемы и пути их решения в сфере территориальной организации местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

23. *Раулин Д.* Территориальные основы местного самоуправления в странах СНГ и Балтии // Право и жизнь. 1998. № 14. С. 110–115.

24. *Сахарнова В. Н.* Проблемы определения территориального уровня местного самоуправления // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 49–54.

25. *Сергеев А. А., Рудаков С. И.* Местное самоуправление: территориальный аспект // Местное право. 2000. № 7. С. 41–45.

26. *Споры по вопросам образования и упразднения муниципальных образований.* Сост. Ю. В. Кириллов. Обнинск: Институт муниципального управления, 2004. 96 с.

27. *Тимофеев Н. С.* Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. – М., Изд-во МГУ. 2007. 128 с.

28. *Фальков В. Н.* Соотношение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы III научно-практической конференции, Омск, 18–19 ноября 2004 г. Омск, Изд-во ОмГУ. 2004. С. 210–218.

29. *Шишков М. К.* Территориальное устройство России: проблемы и перспективы. Самара, ООО «СамЛюксПринт». 2009. 364 с.

30. *Шугрина Е. С.* Проблемы формирования территориальных основ местного самоуправления // Местное самоуправление: проблемы, противоречия, перспективы: Материалы науч.-практ. конф., Москва, 2–3 апр. 1998 г. – М., 1998, С. 31–36.

31. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe.* Ed. Paweł Swianiewicz. Budapest. Local Government Initiative and Public Reform Initiative. 2002. 329 p.

32. *Territorial Consolidation Reforms in Europe.* Ed. Paweł Swianiewicz. Budapest. Local Government and Public Service Reform Initiative. 2010. 341 p.

Сведения об авторах

Кайя Майойнен – директор по развитию Союза муниципальных образований Финляндии, доцент Университета г. Тампере и Университета Восточной Финляндии, доктор административных наук (Университет г. Йюэнсуу, 2001 год)

Мария Мерисало – специалист «Аудиапро», магистр (Университет г. Турку, 2007 год), докторант Университета г. Хельсинки

Сини Саллинен – научный сотрудник Союза муниципальных образований Финляндии, доктор административных наук (Университет г. Тампере, 2007 год)

Арто Коски – специалист по особым вопросам Союза муниципальных образований Финляндии, доктор философских наук (Университет г. Турку, 1988 год)

Ярмо Асикайнен – директор по развитию «Аудиапро», магистр административных наук (Университет г. Тампере, 1975 год)

Арто Лухтала – правительственный советник Министерства финансов Финляндии, магистр политологии (Университет г. Турку, 1970 год), кандидат общественно-политических наук (Университет г. Турку, 1978 год)

Ари Колехмайнен – руководитель проекта «Новый муниципалитет-2017» Союза муниципальных образований Финляндии, генеральный директор FCG Finnish Consulting Group, магистр общественно-политических наук (Университет г. Тампере, 1975 год)

Иван Макаров – первый заместитель председателя Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области

Данный сборник выполнен в сотрудничестве Комитетом по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области, Финским институтом государственного управления HAUS и Союзом муниципальных образований Финляндии. Расходы на полиграфические услуги оплатило Министерство иностранных дел Финляндии.

ISBN 978-5-86153-260-0



**ОБЪЕДИНЕНИЕ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ:
ОПЫТ ФИНЛЯНДИИ
И ОСНОВЫ
РОССИЙСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Подписано в печать 12.10.2011 г. Формат 60×84¹/₁₆.
Печ. л. 8,0. Усл. печ. л. 7,44. Тираж 1000 экз. Заказ № 527.

Государственное предприятие издательско-полиграфический комплекс «Вести»
191311, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 3