

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА: ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ПРАВА НАРОДОВ. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Ростислав Науфальдович Дусаев

*Профессор кафедры теории права и гражданско-правовых дисциплин
Петрозаводского государственного университета, заведующий кафедрой
государственно-правовых дисциплин Северного института (филиала)
ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор
E-mail: gospravovaya_rpa10@mail.ru*

Кари Калеви Сюнберг

*Специальный советник Министерства социальной политики
и здравоохранения Финляндии, доктор географических и юридических наук
E-mail: kari@synberg.fi*

Преобразование финляндской муниципальной системы

Аннотация: актуальность статьи обусловлена тем, что для эффективного совершенствования системы местного самоуправления нашей страны, изучения возможности дальнейшей трансформации муниципальных органов необходимы не только свежие идеи, но и изучение опыта муниципального строительства других стран. В частности, изучение трансформации муниципального строительства Финляндской Республики, имеющей более чем полуторавековой опыт, представляет интерес для юристов и законодателей нашей страны. Тем более что свои первые реформы в этой сфере финны провели тогда, когда их страна была еще частью Российской империи.

На базе сети муниципалитетов Финляндской Республики, структура и деятельность которых регулировалась Муниципальным Кодексом 2015 г., с конца 2019 г. в стране должна заработать двухуровневая система муниципалитетов, подобная той, что уже успешно была апробирована в скандинавских государствах. Низший уровень муниципальных образований должны составить 311 уже существующих муниципалитетов. В высший уровень планируемой системы должны войти 18 новых административных единиц, которые будут созданы вместо 6 прежних губерний (последние входили в систему государственного управления Финляндией, возникшую еще в 1809 г.). В каждой из 18 административных единиц создадут муниципальные советы, правления, комиссии, дирекции, комитеты. Также должен остаться в силе Общефинляндский союз муниципалитетов. Сложные изменения в самоуправлении Финляндии начали готовить после вступления в силу Муниципального кодекса 1976 г. Однако создание новой

системы самоуправления стало возможным после форсированных преобразований в системе местного управления и самоуправления, произошедших за последние три года.

Предметом исследования данной статьи являются принципы реформы муниципального строительства Финляндии, а также связанные с ней нормативные материалы. Цель работы – определение теоретико-правовых особенностей финляндской общинной модели самоуправления (на примере Муниципального кодекса 2015 г.), имеющей много общих черт с российской постобщинной моделью самоуправления, а также тех принципов реформирования муниципальной системы, которые могут быть использованы и в нашей стране. Методологическую основу составляют общенаучные методы анализа и синтеза, а также структурно-функциональное исследование.

В статье впервые в отечественной юридической литературе проанализирована проводимая в настоящее время в Финляндской Республике реформа местного самоуправления (принципов и программ его совершенствования). Опыт ее проведения может быть использован российскими законодателями при дальнейшем совершенствовании российских органов самоуправления.

Ключевые слова: Муниципальный кодекс, одноуровневая и двухуровневая системы самоуправления, органы самоуправления, функции муниципальных органов, программа развития муниципалитетов.

Rostislav Naufal'dovich Dusaev

Professor of the Department of Theory of Law and Civil-Legal Disciplines, Petrozavodsk State University; Chair of the Department of Civil-Legal Disciplines, North Institute (branch) of All-Russian State University of Justice (RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice of Russia), Doctor of Juridical Science, Professor

Kari Kalevi Synberg

Special Advisor to the Ministry of Social Affairs and Health of Finland, Doctor of Geographical and Juridical Sciences

Transformation of the Finnish Municipal System

Annotation: *the relevance of the article is served by that fact that effective improvement of the local self-governmental system and development of the possibility of further transformation of municipal bodies apply not for new ideas only but for the other countries' experience in the sphere of municipal building also. In particular Republic of Finland has one and a half century of municipal building experience that's why lawyer and legislators of our country are interested in learning its transformation process. It is also strengthened by the fact that the Finns carried out the first reforms in this field when their country was yet the part of Russian empire.*

On the basis (ground) of the network of municipalities of the Republic of Finland, the structure and activities of which were regulated by the Municipal Code of 2015, from the end of 2019 a two-level system of municipalities, similar to the one that has already been successfully tested in the Scandinavian states, should be launched in the country. The lowest level of municipalities should consist of 311 already existing (working) municipalities. The highest level of the planned system should include 18 new administrative units, which will be created instead of the 6 former provinces (the latter were part of the state administration system of Finland, which appeared as far back as 1809).

In each of the 18 administrative units, municipal councils, boards, commissions, directorates, committees will be created. The All-Finland Union of Municipalities should also remain in force. Difficult changes in the Finnish self-government began to be prepared after the entry into force of the Municipal Code of 1976. However, the creation of a new self-government system became possible after the forced changes in the system of local government and self-government over the past three years.

The subject of this article is the principles of the Finnish municipal construction reform, as well as related regulatory materials. The purpose of the work is to identify the theoretical and legal features of the Finnish community model of self-government (using the example of the Municipal Code of 2015), which has many common features with the Russian post-community model of self-government, as well as the principles of reforming the municipal system that can be used in our country. The methodological basis consists of general scientific methods of analysis and synthesis, as well as structural and functional research.

For the first time in domestic juridical literature the authors make analysis of the reform of local self-government currently being carried out in the Republic of Finland (principles and programs for its improvement, attempts to create a two-tier municipal system).

The experience of carrying out this 6th reform of local self-government can be used by Russian legislators for further development of Russian self-government bodies.

Keywords: *Municipal Code, one-level and two-level self-government systems, self-government bodies, functions of municipal bodies, program of development of municipalities.*

Правовая культура каждой страны многогранна. Она включает в себе особенности восприятия ее гражданами различных правовых явлений, государственно-правовых институтов и их реформирования. К числу таких относится и проводимая в настоящее время в Финляндии реформа органов управления и самоуправления. XXI век принес с собой усиление миграционных процессов, вызванных политическими и религиозными конфликтами. Продолжилась урбанизация таких соседних северных стран, как Финляндия и Россия. Они обе пытаются разрешить вызванные указанными факторами проблемы не только на уровне высшей государственной власти, но и на уровне местного самоуправления. Схожие проблемы вызвали в чем-то похожие методы их разрешения.

Мы считаем, что изучение опыта проведения этой муниципальной реформы будет полезен и для юристов нашей страны, которые активно пытаются создать максимально эффективную и мобильную систему местного самоуправления. Учет как позитивного, так и негативного опыта построения данной системы в Финляндской Республике может облегчить работу российских специалистов-юристов и законодателей, поскольку обе наши страны имеют совместные историко-правовые корни, относятся к франко-германской правовой семье. Кроме того, российская система самоуправления является частью так называемой постобщинной модели самоуправления, для успешного развития которой весьма полезно учитывать характерные черты эволюции общинной модели самоуправления, к которой принадлежит Финляндия [1, с. 10–11]. Например, негативный опыт создания в начале XXI века мелких муниципалитетов, находящихся в шаговой доступности от их граждан, не подкрепленный существенной материальной базой, показал, что в Карелии фактически повторили печальный опыт финляндской муниципальной реформы 1976 г., последствия

которой финны пытались несколько уменьшить благодаря совместной деятельности муниципалитетов на двусторонней и многосторонней основе как в рамках финляндского союза, так и вне его.

Специфика новых преобразований в этой области была предопределена нахождением Финляндии в рамках Евросоюза, настаивающего на необходимости унификации системы местного самоуправления этой страны и учета опыта муниципального строительства ведущих западноевропейских стран (таких как Франция и Германия, также относящихся к общинной модели местного самоуправления). На предпосылки и ход проводимой финнами реформы повлияло тесное, долговременное и плодотворное сотрудничество Финляндской Республики со скандинавскими странами, успешный опыт функционирования двухуровневой системы муниципального самоуправления в которых повлиял на попытку создания подобного аналога и у финнов. Последние пытаются уменьшить расходы на содержание административного аппарата органов управления. Ведь зарплата муниципальных клерков и менеджеров и менеджеров существенно ниже, чем у государственных чиновников губернского государственного аппарата. Однако в муниципалитетах после реформы 2015 г. было создано столько комиссий, дирекций, корпораций, во многом продублированных Общефинляндским союзом муниципалитетов, что навряд ли экономия средств в конечном итоге будет значительной.

У вновь создаваемых муниципальных органов высшего уровня (на базе государственных органов новых 18 административно-территориальных единиц, введенных вместо прежних губерний) появится ряд прежде не свойственных муниципалитетам функций. Например, функция развития местного здравоохранения, охраны окружающей среды, развития региональной промышленности (регионального производства) [2]. Расходы на содержание и функционирование муниципального аппарата обоих уровней будут планироваться в централизованном порядке и производиться за счет государственного бюджета, что должно в какой-то мере нивелировать разницу между богатыми и бедными муниципалитетами, а также местными муниципальными бюджетами, принимавшимися прежде самостоятельно советами коммунальных образований. Разницу в поступлении муниципальных доходов должна несколько сгладить вводимая для промышленных сельскохозяйственных и торговых предприятий (чья основные производственные фонды, а не штаб-квартиры, расположены на территориях муниципалитетов) возможность уплачивать налоги там же. Дуалистическая регистрация таких предприятий (по месту нахождения их штаб-квартиры и основных производственных фондов) будет также способствовать развитию прежде бедных коммун, что позволит лучше развивать сельские и северные регионы Финляндии и уменьшить отток их населения в столицу и в другие крупные города страны (Йоэнсуу, Тампере, Турку, Оулу и т. д.).

Насколько эффективно будут реализованы данные принципиальные положения, покажет будущее функционирование новой муниципальной системы Финляндии. Кроме того, станет очевидным, какой позитивный опыт ее деятельности сможет оказаться полезным для нашей страны.

Главные причины проведения данной реформы — экономические, но также идея о том, что муниципалитеты в результате смогут играть более активную роль в определении и формировании своего будущего [2].

Вследствие реформы функции по проведению социальной политики и по здравоохранению должны перейти от муниципалитетов к образующимся новым самоуправляющимся административным единицам — так называемым провинциям.

Проводимая реформа должна стать импульсом для совершенствования региональной политики и улучшения программ регионального развития. Считается, что финляндские законодатели будут вынуждены разработать почти триста новых законов или внести существенные изменения в существующее законодательство. Реформа не должна привести к серьезному возрастанию общего количества самоуправляющихся муниципальных образований в Финляндии [3, р. 61–62]. В настоящее время коммунальное самоуправление на территории, заселенной преимущественно финнами (за исключением Аландских островов), осуществляется 295 муниципалитетами. На территории автономных Аландских островов, населенных этническими шведами, коммунальное самоуправление производится шестнадцатью муниципалитетами [4].

Финляндские муниципалитеты имеют право сами собирать прямой подоходный налог. От 16 до 22 % собираемой муниципалитетами суммы налога остается им (для сравнения, в России остается лишь 5–6 %), а остальное перечисляется государству. Приблизительно две трети оставшейся муниципалитету суммы идет на содержание коммунальных служб и их служащих [5]. Согласно действующему Муниципальному кодексу Финляндии 2015 г. [6] муниципалитеты руководят средними и средними специальными (профессиональными) учебными заведениями; органами здравоохранения, водоснабжения и водоотвода, также они контролируют благоустройство местных дорог и иных путей сообщения, проходящих по территории общин. Однако они не прокладывают пути сообщения, имеющие общегосударственное значение, не создают законов, а принимают лишь подзаконные нормативные акты, имеющие сугубо местное значение и носящие субсидиарный характер. Они не субсидируют местные полицейские органы и не руководят ими. Последние функции пока входят в компетенцию государственных органов власти (как центральных, так и губернских) [6, § 9, 12, 14, 98, 103]. Муниципалитеты же являются важными структурными звеньями — самоуправляющимися элементами народовластия, которые несут ответственность за развитие и поддержание местной (национальной) культуры.

Исходя из § 15 Муниципального кодекса Финляндии 2015 г. в каждом муниципалитете в ходе прямых выборов его жители, достигшие совершеннолетия, избирают членов Муниципального совета. На последних распространен принцип «императивного мандата». Муниципальные советники в свою очередь избирают членов Муниципального правления (Исполнительного совета). Муниципальный совет является автономным органом, который отвечает лишь перед избирателями [6, § 15, 18, 41, 44, 48, 90].

Местные власти играют важную роль в проведении региональной политики. Муниципальные советы разрабатывают стратегию и планы развития своих коммун, определяют приоритетные направления проведения местной

политики их правлений, т. е. исполнительно-распорядительных органов муниципального уровня. Муниципалитеты являются ответственными как за развитие и проведение в жизнь планов собственников местной недвижимости, так и за принятие локальных детализированных планов по развитию объектов, расположенных на муниципальных территориях. Количество членов Совета должно быть пропорционально численности населения, проживающего в Муниципалитете [6, § 16]. Сейчас наименьший состав Совета в 9 советников у общины Соттунга, а наибольший — в 85 человек — в г. Хельсинки [7; 8].

Политическая партия, которая представлена наибольшим количеством депутатов в Муниципальном совете, может реализовать свои цели в стратегии муниципалитета. Поэтому муниципальные выборы имеют большое значение для будущего той или иной коммуны. Последние муниципальные выборы были проведены в Финляндской Республике в апреле 2017 г. Согласно их результатам Партия Центра ныне является самой крупной политической силой Финляндии, которая обладает 2823 местами в Муниципальных советах страны (т. е. 17,5 % — в относительных показателях). Но наибольшую поддержку населения имеет Национальная Коалиционная партия, которая пользуется 20,7 % голосов всех избирателей, хотя она обладает лишь 1492 местами в Муниципальных советах страны. Максимальной поддержкой избирателей Партия центра пользуется в небольших муниципалитетах, а Национальная коалиционная партия — в городах и крупных населенных пунктах городского типа [9].

Согласно Муниципальному кодексу 2015 г. исполнительно-распорядительным органом Коммуны является Муниципальное правление, которое контролирует административную деятельность в муниципалитете и организует проведение в жизнь решений его Совета [10, р. 108; 6, § 90]. Пока еще правильность и законность наиболее важных решений Совета контролирует Губернское правление. Государственный контроль за последнее время усилился. В Муниципальном правлении запрещается разделение его должностных лиц по партийным фракциям (чтобы оно не парализовало его работу). Решения конкретных вопросов подготавливаются для общих собраний советов в специализированных муниципальных комиссиях [10; 6, § 134]. Они включают в себя так называемые сектора (подкомиссии) по социальной помощи и управлению, по разным видам образования (среднего и средне-специального) [6, § 134] и т. п.

В Финляндии муниципалитеты являются юридическими лицами и могут защищать свои интересы в административном суде, должностные преступления муниципалов рассматриваются там же [6, § 84–85]. В соответствии с догмами административного права Финляндской Республики муниципалитеты считаются автономными и независимыми коммунами, а не составляют часть местной государственной иерархии [10, р. 108–109]. Муниципалитеты не занимаются политикой и не обладают законодательными полномочиями (за исключением права на принятие местных подзаконных нормативных актов, имеющих ограниченный территориальный характер и субсидиарную природу своих норм) [6, § 135, 142]. Местные нормативные акты касаются, например, правил дорожного движения или деятельности муниципальных парковочных инспекторов, которые выдают так называемые парковочные билеты и штрафуют нарушителей правил и времени парковки.

В соответствии с § 121 Финляндской Конституции 1999 г. Финляндия подразделена на муниципалитеты. Это положение является конституционной базой для установления так называемой «территориальной декларации» (т. е. разделения всей территории страны между коммуна́ми — муниципалитетами), которая существует в стране еще с XIX в. [11]

Юридический базис для местного и регионального самоуправления определен § 121 Конституции Финляндии «Муниципальное и иное самоуправление». В соответствии с ч. 2 этого параграфа общие принципы местного самоуправления и правомочия местных властей установлены законом [11]. Главными законодательными положениями, регулирующими местное и региональное самоуправление, являются: Муниципальный кодекс Финляндии 2015 г.; Закон о разделении территории страны на регионы (муниципалитеты) 1997 г. [12]; Закон об использовании земли и строительстве на ней 1999 г. [20] и его измененная версия 2003 г. [13]; Закон о региональном развитии 2002 г. [14]; Закон о выборах 1998 г. [15]; Закон о реструктуризации муниципалитетов и муниципальных служб 2007 г. [16]; Закон о территориальных границах местных властей 2009 г. [17]; Закон об автономии Аландских островов 1991 г. [18]; Закон о сотрудничестве между муниципалитетами в столичном регионе [города Хельсинки] по управлению вывоза отходов жизнедеятельности и по общественному транспорту 2009 г. [19]

Поскольку Финляндия является членом Евросоюза, четкие и ясные положения ее Муниципального кодекса 2015 г. созданы в соответствии с принципами, изложенными в ст. 3 Европейской Хартии о Самоуправлении 1987 г., и в их развитие. Параграф 2 Муниципального кодекса Финляндии 2015 г. «О функциях местных властей» устанавливает: «...Местные власти должны осуществлять свои функции, исходя из их обособленности и компетенции. Местные власти не могут произвольно устанавливать для себя новые функции и обязанности, также они не должны лишаться прежних своих функций и правомочий иным образом, как по вновь принятому в отношении них Закону. Муниципалитеты могут осуществлять свои функции, установленные законом, либо самостоятельно, либо в кооперации с другими местными властями. Муниципалитеты также могут заниматься подбором и наймом специализированных служб, необходимых им для выполнения задач, которые поставлены перед ними Законом» [6].

Проводимая сейчас административная реформа должна активизировать систему местного самоуправления в Финляндии и приблизить ее к двухуровневым аналогам, существующим в скандинавских странах. Согласно программе правительства по данному вопросу [2] реализация реформы управления должна гармонизировать управление Финляндией и координировать функции регионального и муниципального уровня [20]. В соответствии с правительственной программой планируемая реформа будет придерживаться следующих отправных принципов:

1. Муниципалитеты продолжают существовать как сообщества, вовлекающие местное население в процесс самоуправления и организующие его, реализующие демократию на местном уровне и повышающие культуру. Они обладают возможностями, чтобы исполнять обязанности, относящиеся к местному

самоуправлению, посредством физических лиц, проживающих на их территории. Правомочия и обязанности муниципалитетов определяются финляндским законодательством. В соответствии с принципами современного финляндского права муниципалитеты по-прежнему остаются ответственными за реализацию местного самоуправления, а также за трудовую занятость населения, проживающего на их территории, за повышение его благосостояния и культуры, за эффективность местного здравоохранения, спортивных и молодежных центров, за организацию досуга населения, за проведение региональной индустриальной политики, за землепользование на территории муниципалитета, за планы застройки территории их коммун.

2. Вновь создаваемые административно-территориальные структуры высшего уровня самоуправления станут ответственными: за заботу о здоровье и социальном благосостоянии населения; за работу служб по предотвращению несчастных случаев и служб спасения, служб борьбы с загрязнением окружающей среды; за развитие региональных правомочий, обязанностей и задач, относящихся к субъектам, осуществляющим собственное производство на территории; за планирование и руководство использованием региональных ресурсов (полезных ископаемых, лесов, вод и т. п.), за развитие национальной идентичности и культуры своих жителей.

3. Правительство Республики, как и прежде, будет поддерживать развитие правового государства, охрану фундаментальных прав ее граждан, определять количество и качество этих прав, нести ответственность за безопасность своих граждан. Оно также продолжит выполнение своих международных общенациональных задач и надзор за равноправием граждан и за равным их доступом к общественным благам. Продуктивная реализация административных обязанностей органов государственного управления будет возможна только при поддержании ими достаточно высокого материального состояния нации и при присутствии представителей последней как на локальном, так и на региональном уровне (в создаваемых органах самоуправления двух уровней). Правительство Финляндии будет также осуществлять постоянный контроль за следованием органами самоуправления как низшего, так и высшего уровней унифицированным общенациональным стандартам (методам и практикам), применяемым при выработке и проведении в жизнь управленческих решений. В этом будет проявляться так называемый принцип административных обязанностей Правительства [2].

Собственные интересы региона и мотивы инноваций должны быть полнее отражены в плане его перспективного развития. После 2013 г. эта тенденция также получила закрепление в региональной политике Финляндии.

Закон о развитии и структурном совершенствовании регионов 2014 г. [21] определил следующие цели регионального развития:

- 1) поддержание баланса развития регионов и их национальной и международной конкурентоспособности;
- 2) умножение разнообразия экономической структуры регионов благодаря применению уже апробированных методов, а также способствование соблюдению экономического баланса (между ними);

3) содействие сохранению рабочих мест, профессиональному обучению населения и включению все новых лиц в социальную структуру общества;

4) сближение возможностей как отдельных регионов, так и составляющих частей последних;

5) повышение собственного потенциала регионов и развитие их производственной (и сельскохозяйственной) специализации наряду с сохранением традиционных для них ремесел;

6) борьба с загрязнением окружающей природной среды и распространение опыта передовых региональных и муниципальных структур.

Система регионального развития Финляндии также детально описана в соответствующем плане-проекте Министерства экономических отношений и трудовой занятости Финляндии [22]. Своеобразие проведения региональной политики предопределено природно-географической и народохозяйственной классификацией муниципалитетов страны. Финляндия регионально подразделяется на несколько категорий по плотности заселения поселений. муниципалитеты разнятся по качественным показателям того населения, которое в них (в большинстве своем) проживает: по соотношению уровня образования населения, живущего там, по стране или по региону происхождения большинства его жителей, по величине налогов, которые платят разные категории населения в зависимости от уровней их годового дохода, и т. п. [23]

Повторим, что разнообразие муниципалитетов играет важную роль в определении региональной политики. Ключевыми факторами для регионального развития являются: политическое принятие решений, применение определенных систем регионального контроля; функциональность регионов; учет процессов, происходящих на территории городов и городских поселений, и глобализация. Особенно важную роль в развитии регионов играет региональная реструктуризация, региональная политика и региональные нормативные акты [24]. Особенностью политики развития регионов в Финляндии является то, что городские и сельские поселения там находятся в тесной взаимосвязи друг с другом.

Например, большая часть оборудования по производству промышленной и пищевой продукции размещена вне расположения столичного региона, хотя штаб-квартиры (офисы) корпораций, которые все это производят, находятся именно там. Естественно, что в этом случае такие компании платят налоги в тех муниципалитетах, где расположены их главные офисы. Ныне в Финляндии обсуждается возможность двойной регистрации расположения компаний: не только по месту проживания людей, в них работающих, но и по месту регистрации компаний [25]. В сельских районах возможность расположения и там офисов компаний, а не только основных производственных фондов и самих производств является существенным фактором жизнеспособности как этих регионов, так и их жителей. Поэтому Финляндия активно вовлечена в программы укрепления и роста фондов локального развития [26].

В Финляндской Республике в 2018 г. существовало 4 000 сельских поселений, 3 124 их ассоциации и 890 муниципальных советов сельских поселений в дополнение к некоторым другим видам их объединений, принимающим участие в развитии сельских поселений (разного вида поселков, хуторов и т. п.) [27].

Большое влияние на успешность развития муниципалитетов оказывают харизматические лидеры, избранные их руководителями [28]. Кроме того, эффективность работы органов муниципального самоуправления определяется их общедоступностью, степенью развития их функций (функционала) и обратной связи между муниципальными управленцами и управляемыми.

Так, например, муниципальные выборы в г. Хельсинки 2017 г. прошли одновременно с выборами мэра города. Мэр функционирует как муниципальный управляющий (Председатель Правления) и как Глава (спикер) Муниципального совета. Победительница на муниципальных выборах в городе Хельсинки — Национальная Коалиционная партия — выдвинула на должность мэра города из своих рядов одного из своих ярких функционеров. Им стал Ян Вапаавуори, который получил на выборах мэра 29 547 голосов [27]. В качестве иллюстрации привлекательности для него политики регионального развития он подчеркнул, что хочет сделать Хельсинки одной из мировых столиц, достигших самого высокого уровня развития. Это означало, что он приведет город к достижению пика урбанизации (а урбанизация — это глобальный мегатренд) и централизации [29]. Он, в частности, подверг критике план строительства огромной мечети в городе, потому что реализация этого плана привела бы к существенному изменению городской инфраструктуры и сегрегации групп населения [8].

Развитие столичного региона как одной из основных движущих сил позитивной эволюции любой державы является совокупным плодом реализации как публичных, так и частных планов. Прежде оно зависело от создания проектов эволюции целых институтов, например, по регулированию землепользования, по исследованию повышения эффективности и по поддержке бизнеса, по обеспечению максимальной эффективности деятельности социальных служб, образования, здравоохранения, водоснабжения и водоотвода и т. п., которые улучшают среду нашего обитания. Более того, рост и развитие столичного региона имеет большое значение для развития всей страны, т. к. делает упор на интерактивности регионов и такой сети, как структура их взаимодействия [7].

Проводимая административная реформа подвергалась и продолжает подвергаться многообразной критике, особенно по вопросам, связанным с функционированием социальных служб и служб органов здравоохранения. Кроме того, как уже указывалось, данная реформа, особенно на высшем уровне органов самоуправления может усилить (при проведении ее в жизнь) политические позиции Партии Центра в Финляндии.

Следует также сказать, что любой район, который опередил других в своем развитии, может оказать позитивное воздействие на разные сферы, включая не только окружающую среду своего региона, его столицу (центр его губернии), но и на трудовые ресурсы и повышение производительности труда в регионе в целом. Это означает, что то, как жители городских и сельских поселений реагируют на политику развития регионов, т. е. как осуществляется обратная связь при проведении подобной политики — используется для успешного планирования политики землепользования и географического месторасположения муниципалитетов [30]. А именно тех элементов, которые являются весьма существенными для проведения в жизнь высоких стандартов жизнедеятельности

людей, максимально эффективного их функционирования, сохранения и прумножения природной окружающей среды и поддержания устойчивости развития муниципалитетов [29].

Развитие и изменение системы местного управления (на уровне бывших Губерний создается высший уровень самоуправляемых муниципальных образований, как в Скандинавских странах) является новым феноменом для финляндского самоуправления, но начатая ныне административная реформа внесет глубокие изменения в структуру управления Финляндией [31, р. 547]. Кроме того, должно измениться восприятие муниципалитетов как двухуровневой системы самоуправления, появляющейся в финляндском обществе в 2019 г. Помимо этого следует учесть, что муниципалитеты (обоих уровней) являются частью более широкой системы управления (государственного управления плюс муниципального самоуправления), чья обобщенная деятельность охватывает локальные подсистемы. Взаимозависимые системы государственного территориального управления и местного самоуправления являются наиболее эффективными, когда их компоненты и автономны, и гибки.

Как себя покажет вводимая в конце 2019 г. новая система муниципального самоуправления, будет видно в ближайшем обозримом будущем.

Пристатейный библиографический список

1. *Ларичев А. А.* Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018.
2. Hallitusohjelma 2015. URL: <http://valtioneuvosto.fi/sipilanhallitus/hallitusohjelma/> (дата обращения: 07.10.2018).
3. *Tarasti L.* 2016. Valtion aluehallinnonon ja maakuntahallinnon uudistamista / Valtiovarainministeriön julkaisu 2016/3.
4. Nordregion 2017. Administrative municipal and regional reforms. URL: <http://www.nordregio.se/Metameny/About-Nordregio/Nordic-working-groups/nwgcityregions/Administrative-municipal-and-regional-reforms/> (дата обращения: 08.04.2018).
5. Alueuudistus 2016. URL: <https://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset> (дата обращения: 11.04.2018).
6. Kuntalaki 2015 (kumottu 10.4.2015/N:o 410). URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410> (дата обращения: 03.12.2018).
7. *Aro T.* 2017. Alue ja väestörakenteen muutos ja kaupungistuminen. URL: <https://www.slideshare.net/TimoAro/alue-ja-vaestorakenteen-muutos-ja-kaupungistuminen> (дата обращения: 10.04.2018).
8. Ilta-Sanomat 2017, 12.4. URL: <http://www.is.fi/kotimaa/art-2000005165489.html> (дата обращения: 01.03.2018).
9. Statistics Finland 2017. Tilastolliset kuntatyypit. URL: http://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/kuntaryhmytykset/0012014/index.html#_ga=1.27525052.183309338.1475148066 (дата обращения: 18.04.2018).
10. *Rytkölä O.* Self-government // The union of finnish lawyers publishing Company ltd., Helsinki, 1986.

11. Finlex 2017. Suomenperustuslaki. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (дата обращения: 06.04.2018).
12. Maakuntajakolaki 1997/1159. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971159> (дата обращения: 03.12.2018).
13. Laki Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 2003/222. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> (дата обращения: 03.12.2018);
14. Alueiden kehittämislaki 2002/602. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkun/2002/20020602> (дата обращения: 03.12.2018).
15. Vaalilaki 1998/714. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714> (дата обращения: 03.12.2018).
16. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 2007/169. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169> (дата обращения: 03.12.2018).
17. Kuntajakolaki 2009/1698. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091698> (дата обращения: 03.12.2018).
18. Ahvenanmaan itsehallintolaki 1991/1144. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911144> (дата обращения: 03.12.2018).
19. Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 2009/829. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090829> (дата обращения: 03.12.2018).
20. PWC 2017. A New Urban Agenda: Accommodating 2 billion new urban citizens. URL: <https://www.pwc.co.uk/issues/megatrends/rapid-urbanisation.html> (дата обращения: 14.04.2018).
21. Aluekehityslaki 2014. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkun/2014/20140007> (дата обращения: 18.04.2018).
22. Ministry of Finance Ministry of Social Affairs and Health 2017. Social services, health care and regional government reform before Parliament. URL: http://alueuudistus.fi/en/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/sote-ja-maakuntauudistus-etenee-eduskuntaan (дата обращения: 23.03.2018).
23. Statistics Finland 2017. Population. URL: http://www.stat.fi/til/vrm_en.html#_ga=2.252107403.349694716.1493011890-1278927758.1491543790 (дата обращения: 24.04.2018).
24. *Mäntyselä R.* 2017. Kaupunkisuunnittelu strategisen eheyttämisen toimintakulttuurina. URL: http://paikkatieto.airix.fi/tietopankki/jyvaskylanseutu/tekstit/Motiiviseminaari/Raine_M_%E4ntyselä_YTK.pdf (дата обращения: 29.03.2018).
25. Kuntalehti 2017. Vehviläinen selvittäisi kaksoiskuntalaisuuden. URL: <http://kuntalehti.fi/kuntauutiset/vehvilainen-selvittaisi-kaksoiskuntalaisuuden/> (дата обращения: 20.04.2018).
26. Community-Led Local Development. URL: https://enrd.ec.europa.eu/themes/clld_en (дата обращения: 16.04.2018).
27. Statistics Finland 2017. Municipal election 2017, election map service. URL: http://pxnet2.stat.fi/explorer/kunnallisvaalit_2017/ohje_en.shtml (дата обращения: 24.04.2018).
28. *Amin A.* An Institutional perspective on regional economic development // International Journal of Urban and Regional Research. 1999. № 23.

29. *Vapaavuori J.* 2017. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Jan_Vapaavuori (дата обращения: 14.04.2018).

30. Urban resilience. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Urban_resilience (дата обращения: 17.04.2018).

31. *Nyholm I., Haveri A., Majoinen K. Pekola-Sjöblom* 2017. Tulevaisuuden kunta. Suomen kuntaliitto, Tampereen yliopisto, Valtiovarainministeriö. Helsinki, 2017.

References

1. *Larichev A. A.* Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук [The corporate model of local government: genesis, experience of implementation on the example of Canada and its applicability in the Russian context: author's abstract of a thesis for doctoral degree in juridical science]. М., 2018.

2. Hallitusohjelma 2015. URL: <http://valtioneuvosto.fi/sipilanhallitus/hallitusohjelma/> (дата обращения: 07.10.2018).

3. *Tarasti L.* 2016. Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistamista / Valtiovarainministeriön julkaisu 2016/3.

4. Nordregion 2017. Administrative municipal and regional reforms. URL: <http://www.nordregio.se/Metameny/About-Nordregio/Nordic-working-groups/nwgcityregions/Administrative-municipal-and-regional-reforms/> (дата обращения: 08.04.2018).

5. Alueuudistus 2016. URL: <https://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset> (дата обращения: 11.04.2018).

6. Kuntalaki 2015 (kumottu 10.4.2015/N:o 410). URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410> (дата обращения: 03.12.2018).

7. *Aro T.* 2017. Alue ja väestörakenteen muutos ja kaupungistuminen. URL: <https://www.slideshare.net/TimoAro/alue-ja-vaestorakenteen-muutos-ja-kaupungistuminen> (дата обращения: 10.04.2018).

8. Iltä-Sanomat 2017, 12.4. URL: <http://www.is.fi/kotimaa/art-2000005165489.html> (дата обращения: 01.03.2018).

9. Statistics Finland 2017. Tilastolliset kuntatyypit. URL: http://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/kuntaryhmitys/0012014/index.html#_ga=1.27525052.183309338.1475148066 (дата обращения: 18.04.2018).

10. *Rytkölä O.* Self-government // The union of finnish lawers publishing Company ltd., Helsinki, 1986.

11. Finlex 2017. Suomenperustuslaki. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (дата обращения: 06.04.2018).

12. Maakuntajakolaki 1997/1159. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971159> (дата обращения: 03.12.2018).

13. Laki Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 2003/222. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> (дата обращения: 03.12.2018);

14. Alueiden kehittämislaki 2002/602. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkun/2002/20020602> (дата обращения: 03.12.2018).

15. Vaalilaki 1998/714. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714> (дата обращения: 03.12.2018).

16. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 2007/169. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169> (дата обращения: 03.12.2018).

17. Kuntajakolaki 2009/1698. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091698> (дата обращения: 03.12.2018).

18. Ahvenanmaan itsehallintolaki 1991/1144. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911144> (дата обращения: 03.12.2018).

19. Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 2009/829. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090829> (дата обращения: 03.12.2018).

20. PWC 2017. A New Urban Agenda: Accommodating 2 billion new urban citizens. URL: <https://www.pwc.co.uk/issues/megatrends/rapid-urbanisation.html> (дата обращения: 14.04.2018).

21. Aluekehityslaki 2014 URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140007> (дата обращения: 18.04.2018).

22. Ministry of Finance Ministry of Social Affairs and Health 2017. Social services, health care and regional government reform before Parliament. URL: http://alueuudistus.fi/en/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/sote-ja-maakuntauudistustetenee-eduskuntaan (дата обращения: 23.03.2018).

23. Statistics Finland 2017. Population. URL: http://www.stat.fi/til/vrm_en.html#_ga=2.252107403.349694716.1493011890-1278927758.1491543790 (дата обращения: 24.04.2018).

24. *Mäntyselä R.* 2017. Kaupunkisuunnittelu strategisen eheyttämisen toimintakulttuurina. URL: http://paikkatieto.airix.fi/tietopankki/jyvaskylanseutu/tekstit/Motiiviseminaari/Raine_M_%E4ntyselä_YTK.pdf (дата обращения: 29.03.2018).

25. Kuntalehti 2017. Vehviläinen selvittäisi kaksoiskuntalaisuuden. URL: <http://kuntalehti.fi/kuntauutiset/vehvilainen-selvittäisi-kaksoiskuntalaisuuden/> (дата обращения: 20.04.2018).

26. Community-Led Local Development. URL: https://enrd.ec.europa.eu/themes/clld_en (дата обращения: 16.04.2018).

27. Statistics Finland 2017. Municipal election 2017, election map service. URL: http://pxnet2.stat.fi/explorer/kunnallisvaalit_2017/ohje_en.shtml (дата обращения: 24.04.2018).

28. *Amin A.* An Institutional perspective on regional economic development // International Journal of Urban and Regional Research. 1999. № 23.

29. *Vapaavuori J.* 2017. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Jan_Vapaavuori (дата обращения: 14.04.2018).

30. Urban resilience. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Urban_resilience (дата обращения: 17.04.2018).

31. *Nyholm I., Haveri A., Majoinen K.* Pekola-Sjöblom 2017. Tulevaisuuden kunta. Suomen kuntaliitto, Tampereen yliopisto, Valtiovarainministeriö. Helsinki, 2017.