

Леонтьева А. Н., Виноградова М. В.,
Шумилов М. М., Кекконен А. А.

Современные вызовы развитию местного самоуправления в России и Норвегии

Леонтьева Анна Николаевна

Институт проблем региональной экономики РАН (Санкт-Петербург)
Научный сотрудник
an.leontieva@mail.ru

Виноградова Мария Владимировна

Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого
Магистрант кафедры управления в социально-экономических системах
mashvinogradova@gmail.com

Шумилов Михаил Михайлович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры международных отношений
Доктор исторических наук, профессор
mshumilov@mail.ru

Кекконен Антон Андреевич

Администрация Петрозаводского городского округа (Петрозаводск)
Консультант Отдела технологического и программного обеспечения
anton.kekkonen@petrozavodsk-mo.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются системы организации местного самоуправления в Норвегии и России с учетом специфики внешних и внутренних условий функционирования муниципальных органов власти. В рамках сопоставления представлены основные этапы развития систем местного самоуправления, управленческие практики, выявлены актуальные проблемы, стоящие перед местным самоуправлением в двух странах, проанализированы факторы, обуславливающие необходимость проведения муниципальной реформы. Раскрываются принципы, механизмы и методические основы процесса реформирования путем объединения муниципальных образований.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

местное самоуправление, муниципальная реформа, объединение муниципальных образований, финансово устойчивые муниципалитеты, международное сотрудничество

Leontieva A. N., Vinogradova M. V., Shumilov M. M., Kekkonen A. A.

Actual Challenges to Local Self-Government Development in Russia and Norway

Leontyeva Anna Nikolaevna

Institute of Problems of Regional Economy of the Russian Academy of Sciences (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Research Associate
an.leontieva@mail.ru

Vinogradova Maria Vladimirovna

Peter the Great St. Petersburg Polytechnical University (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Master's student of the Chair of Management in Social and Economic Systems
mashvinogradova@gmail.com

Shumilov Mikhail Mikhailovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Professor of the Chair of International Relations
 Doctor of Science (History), Professor
 mshumilov@mail.ru

Kekkonen Anton Andreevich

Administration of the Petrozavodsk City District (Petrozavodsk, Russian Federation)
 Consultant of Technology and Software Department
 anton.kekkonen@petrozavodsk-mo.ru

ABSTRACT

The article examines the systems of local self-government in Norway and Russia considering specificity of external and internal conditions of local authorities functioning. The authors compared main stages of local self-government development, management tools, revealed topical for both countries issues, analyzed factors stipulating municipal reform. Principles, mechanisms and methodic basis of reforming municipalities through amalgamation are presented.

KEYWORDS

Local self-government, municipal reform, amalgamation of municipalities, financially robust municipalities, international cooperation

Система местного самоуправления в России, сформировавшаяся в конце 1990-х — начале 2000-х гг., имеет глубокие исторические корни и базируется на традициях общинной самоорганизации населения, практике земства и деятельности местных советов в советский период. В своем выступлении на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай» 19 сентября 2013 г. Президент России В.В. Путин назвал местное самоуправление, наряду с самостоятельными организациями граждан, «лучшей школой гражданственности». По его словам, «только из эффективных механизмов самоуправления может вырасти настоящее гражданское общество и настоящая национально ориентированная элита»¹.

Сегодня развитие местного самоуправления обусловлено Конституцией РФ 1993 г., закрепившей основы его российской модели (гл. 8). Характеризуя его как самостоятельную форму народовластия (ст. 3), Конституция провозгласила право народа осуществлять власть непосредственно (путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления), а также через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130). Экономическая основа функционирования местного самоуправления обеспечивается равенством муниципальной, государственной, частной и иных форм собственности (ст. 8). Граждане РФ имеют право самостоятельно решать вопросы местного значения, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ст. 130).

Необходимо отметить, что российское законодательство в сфере местного самоуправления развивается в русле магистрального направления устройства европейских местных органов власти. В апреле 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, которая, имея приоритет по отношению к национальному законодательству, стала составной частью ее правовой системы².

¹ Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» 19 сентября 2013 г. [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19243> (дата обращения: 26.02.2016).

² Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 года [Электронный ресурс] // Совет Европы. URL: <http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105> (дата обращения: 26.02.2016).

Принятие Федерального закона РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (131-ФЗ) означало дальнейшее сближение с европейским законодательством. С этого времени российская модель местного самоуправления разделяет основной для континентальной (французской) модели принцип «негативного регулирования», в соответствии с которым органы местного самоуправления вправе осуществлять действия, прямо не запрещенные законом.

Реализация 131-ФЗ создала новую архитектуру правового пространства России, приблизив власть к населению. В целом реформа местного самоуправления, начавшаяся в 2003 г., завершилась к 2008 г., обеспечив переход к демократическим принципам организации местного самоуправления. На местах произошло удаление от чрезмерной централизации управления и содержательное сближение с европейскими формами организации народного самоуправления. Вместе с тем ограниченное понимание целей реформы на местах и узкие временные рамки для формирования нового административно-территориального деления не позволили в полном объеме осуществить волю законодателя на всей территории Российской Федерации. В ряде случаев границы муниципальных образований проводились, исходя из изживших себя к тому времени производственных связей советского периода. По этой причине определенное число муниципальных образований оказалось лишено экономической основы своей деятельности.

В настоящее время в России продолжается реформирование системы местного самоуправления, направленное на повышение ее эффективности. Происходит объединение и разделение муниципальных образований, изменение статуса городского или сельского поселения, изменение статуса городского округа, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением. При этом превалирует укрупнение, ведущее, главным образом, к объединению сельских поселений или их присоединению к городским округам. Только в 2014 г. в России было осуществлено 156 преобразований муниципальных образований, включая 118 объединений. Всего же по состоянию на 1 июня 2015 г., согласно данным Министерства юстиции, в РФ насчитывалось 22 820 муниципальных образований¹.

Проводимые преобразования требуют дальнейшего совершенствования местного самоуправления и повышения ведущей координационной роли в этом процессе региональных государственных органов власти. Значимость в этом контексте регионального уровня обусловлена спецификой географического положения, системы расселения и производственных связей, характерных для конкретных субъектов РФ. В соответствии с ней должны приниматься системные и комплексные решения, отвечающие интересам и потребностям муниципальных образований.

Для целей научного исследования, позволяющего осуществлять достоверный сравнительный анализ на основе общности условий хозяйствования, наиболее релевантным уровнем рассмотрения процессов реформирования местного самоуправления можно считать макрорегионы — федеральные округа. В нашем случае географическое предпочтение отдается Северо-Западному федеральному округу (СЗФО). В контексте сближения российской системы местного самоуправления с европейской, представляется целесообразным проанализировать зарубежный опыт организации местного самоуправления.

Применительно к СЗФО РФ несомненный познавательный и практический интерес представляет опыт реализации скандинавской модели местного самоуправле-

¹ Паспорт местного самоуправления: лето 2015 года [Электронный ресурс] // Экономика и жизнь. 2015. 3 сентября. URL: <http://www.eg-online.ru/article/289964/> (дата обращения: 26.02.2016).

ния. Прежде всего, речь идет о Норвегии, стране с сильной и хорошо функционирующей системой местного самоуправления¹. Она отличается от других скандинавских стран тем, что нормы о местном самоуправлении не закреплены в ее конституции. Несмотря на это, муниципалитеты играют здесь ведущую роль в организации социальной инфраструктуры и публичном управлении [1].

В Норвегии полностью выполняется один из принципов Европейской хартии местного самоуправления, который позволяет муниципалам сотрудничать друг с другом. На этом основано существование норвежской Ассоциации местных и региональных властей (KS), которая, аккумулируя интересы муниципального сообщества, лоббируя их на самых высоких уровнях власти, объединяет все муниципалитеты и регионы, а также 500 муниципальных предприятий². В 2000 г. было достигнуто соглашение о регулярном проведении консультативных встреч между центральным правительством и KS [6, р. 30]³.

Согласно 131-ФЗ, который прямо предписывает межмуниципальное сотрудничество, в субъектах РФ образованы советы муниципальных образований (СМО). Их организация и деятельность осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям. Советы муниципальных образований сформировали единое общероссийское объединение муниципальных образований — Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО), представляющий муниципальное сообщество России на международной арене. Однако внешнее сходство KS и ОКМО не снимает принципиальных различий между ними. Достаточно сказать, что президентом ОКМО является председатель комитета ГД РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Б. Кидяев, добывающийся от исполнительных директоров СМО участия «в планерках губернаторов» и информирования последних о ситуации в муниципалитетах⁴.

Основы местного самоуправления в Норвегии были заложены принятием в 1837 г. национальным парламентом (Стортингом) Акта Ольдермана — первого в Северной Европе закона такого рода. По словам норвежского министра местного самоуправления и регионального развития Магнхилд Клеппы, эта реформа стала важным шагом в направлении углубления и расширения демократизации общества в целом⁵.

¹ Holm-Hansen J. Norway's Municipal International Cooperation – Results Achieved and Lessons Learnt [Электронный ресурс] // Norwegian Institute for Urban and Regional Research: Oslo, March 2015. URL: <http://www.nibr.no/filer/2015-6.pdf> (дата обращения: 26.02.2016).

² Малов К. В. Институты местного самоуправления Норвегии и России: сравнительный анализ [Электронный ресурс] // ИЭОПП СО РАН, г. Новосибирск. URL: <http://econom.nsc.ru/conf08/info/Doklad/Malov2.doc>; Назарова Г. Одним аршином не измерить [Электронный ресурс] // Санкт-Петербургские ведомости. 2011. 14 октября. № 194. URL: http://old.spbvedomosti.ru/article.htm?id=10281105@SV_Articles; Project on «Local and regional democracy in Norway». Adopted by The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe at the 28th Session. Strasbourg, France. 24–26 March 2015. – CG/2015(28)5FINAL. 26 March 2015. [Электронный ресурс] // URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2295245&Site=COE>. Ассоциация образована в 1972 г. путем слияния Союза норвежских городов (основан в 1903 г.) и Норвежской Ассоциацией сельских поселений (1923 г.).

³ Statement by Jarard Jensen, State Secretary at the Ministry of Local Government and Modernisation, Norway [Электронный ресурс] // Monitoring report on Local and regional democracy in Norway. CG/2015(28)5PROV. Plenary sitting 28th Session of the Congress, Thursday 26 March 2015. URL: <https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=2713339&SecMode=1&DocId=2250912&Usage=2> (дата обращения: 26.02.2016).

⁴ Виктор Кидяев призвал советы муниципальных образований активнее работать в регионах [Электронный ресурс] // ОКМО. 2015. 18 декабря. URL: <http://www.okmo.pf/?id=3069> (дата обращения: 26.02.2016).

⁵ Speech held by Magnhild Meltveit Kleppa, Minister of Local Government and Regional Development at the Indo Norwegian Symposium, Inaugural address, New Delhi 29th October 2007 [Электронный

С этого времени политическая система становилась все более чувствительной к запросам населения, в обществе не затихала дискуссия о взаимоотношениях местных и центральной властей. Со временем в ведение коммун перешли полномочия по управлению городским хозяйством (система водоснабжения, вывоз бытовых отходов, уборка улиц, городское планирование и др.). Одновременно улучшалось финансовое обеспечение проводимых преобразований посредством введения монополии на сбор подоходного налога, развитой социальной политики (треть расходов шла на общедоступные школы и помощь бедным), а также усиления политической и финансовой самостоятельности местных органов власти¹.

В 1930–1960-е гг. происходило сужение местной автономии. Муниципалитеты были, прежде всего, нацелены на решение общенациональных задач по созданию государства всеобщего благосостояния. Фокус внимания местных властей сосредоточился на удовлетворении потребностей населения, предоставлении качественных услуг, адаптации системы муниципального управления к запросам общества и коммерческих структур. Вопросам политического участия населения в местном самоуправлении в этот период не придавалось большого значения².

В 1970-е гг. под влиянием европейских интеграционных процессов в обществе оживилась дискуссия о механизмах взаимодействия власти и населения, стало уделяться больше внимания экологической проблематике. Вступление в силу Европейской хартии местного самоуправления в 1989 г. установило принцип автономии муниципального управления как необходимого условия повышения легитимности управленческих и политических решений на локальном и национальном уровне. С 1990-х гг., руководствуясь принципами устойчивого развития, местные власти Норвегии стремились к постоянному повышению качества предоставляемых услуг и развитию демократических институтов путем сокращения дистанции между властью и населением и вовлечения последнего в процесс принятия управленческих решений. Действующий закон «О местном самоуправлении» от 25 сентября 1992 г. является пятым за более чем 170-летнюю историю правового регулирования данной сферы.

Успешные практики местного самоуправления позволяют Норвегии активно распространять свой опыт. По ее инициативе в 1993 г. был образован Баренцев Евроарктический регион (БЕАР), состоящий из северных регионов Норвегии, Швеции, Финляндии и РФ (из российских регионов в него вошли Мурманская, Архангельская области, Ненецкий автономный округ, Республика Коми и Республика Карелия). Сегодня Норвегия берет на себя большую часть финансирования проектов БЕАР³.

В настоящий момент в Норвегии проводится масштабная муниципальная реформа, направленная на изменение размеров муниципальных образований в целях оптимизации исполнения полномочий органами местного самоуправления, повышения качества управления и экономической устойчивости коммун, которых сегодня насчитывается 428. Главная цель правительства, как и в других странах Северной Европы, сводится к укрупнению муниципалитетов и расширению их полномочий. Предполагается, что они возьмут на себя дополнительные обязанности при полу-

ресурсы] // Government.no. URL: <https://translate.google.ru/translate?hl=ru&sl=en&tl=ru&u=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fen%2Faktuelt%2Fexperience-of-local-self-government-indi%2Fid488876%2F&anno=2> (дата обращения: 26.02.2016).

¹ Nilson L. Local self-government in northern Europe in the 19th and 20th centuries [Электронный ресурс] // Institute of Urban History, Stockholm University. URL: <http://www.historiaurbium.org/english/Conference%202009/Nilsson.pdf> (дата обращения: 26.02.2016).

² Nilson L. Local self-government in northern Europe in the 19th and 20th centuries.

³ Реверанс Москвы на фоне баренц-декораций Осло: к итогам сессии глав МИД СБЕР в Оулу [Электронный ресурс] // Аналитическая редакция EADaily. 2015. 20 октября. URL: <https://eadaily.com/news/2015/10/20/reverans-moskvy-na-fone-barenc-dekoracy-oslo-k-itogam-sessii-glav-mid-sber-v-oulu> (дата обращения: 26.02.2016).

чении большей автономии. Также, по мнению правительства, ослабление контроля над муниципалитетами приведет к укреплению демократии на низовом уровне¹.

До середины 2016 г. Министерство местного самоуправления и модернизации (Ministry of Local Government and Modernization)² предлагает муниципалитетам определиться в своем выборе. К этому времени губернаторы провинций представляют Министерству официальные заключения о целесообразности изменений территориального устройства. Весной 2017 г., то есть до окончания срока полномочий действующего парламента, правительство предполагает внести на его рассмотрение проект закона о новой структуре муниципальных образований. Показательно, что перед принятием решения парламент должен будет провести собственную независимую экспертизу. Муниципалитеты не смогут противодействовать изменениям, которые он признает целесообразными на региональном и муниципальном уровнях.

Доминирующая роль Стортинга в ключевых решениях по проведению муниципальной реформы говорит о том, что в законе могут быть отражены варианты объединения муниципалитетов, которые не будут поддержаны на местном уровне. Поскольку объединение муниципалитетов не ограничивается территориями провинций, организация полноценного взаимодействия региональных, местных властей и общественности имеет высокую значимость и финансируется профильным Министерством. Выбор формы учета мнения граждан остается на усмотрении муниципалитетов — это может быть референдум или опрос жителей. Министерство предусматривает завершить муниципальную реформу к 1 января 2020 г., совместив ее с проведением парламентских выборов.

По состоянию на 1 января 2015 г. в Норвегии проживало 5,166 млн чел. В соответствии с прогнозами национального статистического бюро, к 2030 г. число жителей может увеличиться до 5,948 млн чел. за счет роста численности населения в крупных городах. Так, ожидается, что население Осло, численность которого на начало 2013 г. составляла 624 тыс. чел., к 2030 г. увеличится на 200 тыс. чел.

Важным фактором, во многом определяющим демографическую политику правительства, является продолжительная тенденция старения населения. Согласно прогнозам, в 2060 г. каждый пятый житель Норвегии будет старше 70 лет. Суммарный же коэффициент рождаемости (среднее число детей, рожденных женщиной в фертильном возрасте) в 2013 г. составлял 1,78 при норме 2,14–2,15, необходимой для простого замещения поколений. В то же время характер воспроизводства населения не является депопуляционным: естественный прирост населения в 2014 г. составил 3,6 чел. на 1000 жителей. Это объясняется притоком в страну иммигрантов, численность которых в начале 2015 г. составляла 805 тыс. чел., или 15,6% населения. При этом 669 тыс. из них родились за границей и еще 136 тыс. — непосредственно в Норвегии в семьях иммигрантов³.

Административно-территориальное устройство королевства предполагает три уровня управления: национальный, региональный (провинции или фюльке) и муниципальный (коммуны). Столица, Осло, является одновременно и муниципалитетом, и провинцией. Таким образом, Норвегия разделена на 19 провинций (в каждой из которых от 14 до 44 муниципалитетов) и 428 муниципалитетов, значительно отличающихся по площади и плотности населения. Численность населения более чем в половине му-

¹ Kaldager T. Norway: steps on the path to reforms [Электронный ресурс] // Nordregio New. Issue 3. September 2015. Reforms sweeping over the Nordic countries? URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:860942/FULLTEXT01.pdf> (дата обращения: 26.02.2016).

² До 1 января 2014 г. — Министерство местного самоуправления и регионального развития (Ministry of Local Government and Regional Development).

³ This is Norway 2015 [Электронный ресурс] // Statistics Norway. URL: [http://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/](http://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/this-is-norway/); http://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/237252?_ts=14f4a08c970 (дата обращения: 26.02.2016).

муниципалитетов составляет менее 5000 чел. [6, р. 8–9]. Как следует из табл. 1, муниципалитеты несут ответственность за исполнение значительного количества полномочий. При этом они обладают высокой степенью автономности в определении приоритетов развития территории и осуществлении оперативного управления.

Необходимость проведения реформирования административно-территориального устройства Норвегии путем объединения муниципалитетов обусловлена динамичными социально-экономическими процессами, которые формируют вызовы как для системы местного самоуправления, так и для правительства страны:

1. Увеличение численности населения и повышение в его составе доли лиц пожилого возраста. Как отмечалось выше, Норвегия столкнулась с одним из ключевых вызовов развитых стран — старением населения, а следовательно, с необходимостью постоянного увеличения инвестиций в систему социального обеспечения и обслуживания пожилых граждан. Уже на данный момент ожидаемая продолжительность жизни составляет 81,5 год. Одним из способов решения данной проблемы является реализация миграционной политики, способной обеспечить приток дополнительной рабочей силы, прежде всего, в социальную сферу. Однако в условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры, во многом обусловленной снижением цен на экспортируемые углеводороды, становится очевидной необходимость повышения эффективности деятельности системы социального благосостояния, в том числе за счет оптимизации сети социального обслуживания при условии сохранения качества предоставляемых услуг.

2. Под влиянием центростремительных миграционных потоков происходит сокращение постоянного населения в самых малонаселенных районах Норвегии. Удаленные сельские территории становятся сезонными объектами рекреации. При этом муниципалитеты продолжают нести обязательства по оказанию социальных и бытовых услуг, что в ряде случаев невозможно без увеличения объемов государственной поддержки.

Таблица 1

**Распределение полномочий между уровнями
управления в Норвегии [6, р. 10–11]**

Центральное правительство	Провинции	Муниципалитеты
Система национального страхования	Средняя школа	Начальная и младшая школы
Отдельные медицинские услуги (больницы)	Дороги и общественный транспорт	Детские сады
Высшее образование / университеты, рынок труда, беженцы и иммигранты	Региональное планирование и развитие бизнеса	Первичная медицинская помощь
Национальная дорожная сеть, железная дорога, агропромышленный комплекс, защита окружающей среды	Культура (музеи, библиотеки, физическая культура и спорт)	Социальное обслуживание пожилых и инвалидов
Полиция, суды, тюрьмы, вооруженные силы, международная политика	Объекты культурного наследия	Планирование на местном уровне: сельское хозяйство, защита окружающей среды, дороги местного значения, порты
Отдельные социальные услуги	Вопросы защиты окружающей среды	Водоснабжение, водоотведение и канализация
		Культура
		Содействие развитию бизнеса

3. В целом ряде случаев хозяйственные организации соседствующих муниципальных образований де-факто образуют общее экономическое пространство (высокая интенсивность хозяйственных связей, единый рынок труда и т. д.) Однако де-юре они являются объектами управления двух разных муниципалитетов, конкурирующих за привлечение инвесторов и бюджетного финансирования. Таким образом, наблюдается несоответствие между административным и функциональным делением территории. По этой причине все громче звучат призывы к управлению экономикой двух муниципалитетов как единым целым в интересах повышения эффективности. Вместе с тем, межмуниципальное взаимодействие в организации систем обеспечения жизнедеятельности породило целый ряд новых вопросов. Так, перенос принятия управленческих решений на уровень межмуниципального сотрудничества может приводить к ослаблению влияния избирателей на принятие управленческих решений. В связи с этим возникают новые вызовы для демократического самоуправления на местах.

4. Объем задач, решаемых муниципалитетами, требует значительного укрепления их ресурсной базы. Это уже привело к тому, что органы власти провинциального уровня осуществляют в основном координационную функцию. На этом фоне дебатировался вопрос о дальнейшем сокращении их функциональности при одновременном повышении ответственности муниципалитетов и расширении круга их полномочий. Правящая Консервативная партия и Партия прогресса выступают за полное упразднение региональных органов власти.

5. Норвежские политики видят угрозу для местной демократии в повышении зависимости финансово несамостоятельных, малых муниципалитетов от властей регионального и национального уровня.

Исходные положения необходимости реформирования местного самоуправления в России, в частности в СЗФО РФ, в полной мере воспроизводят приведенные факторы, однако важно отметить существенные расхождения в деталях. Так, проблема старения населения характерна и для СЗФО РФ. Доля населения старше трудоспособного возраста в 2005 г. составляла 21,4%, а к 2013 г. достигла 24,8%. Коэффициент миграционного прироста с 27 чел. увеличился в 2,6 раза до 72 чел. на 10 000 чел. населения. При этом ожидаемая продолжительность жизни составляет 71 год, то есть на 10 лет меньше, чем в Норвегии¹.

Старение населения помимо увеличения нагрузки на социальный комплекс приводит к депопуляции сельских территорий. Различается и миграционный профиль. Если в Норвегии большинство мигрантов прибывает из-за рубежа, то в СЗФО РФ в составе прибывших в 2013 г. 82% составили россияне и только 18% — международные мигранты². При этом легальные мигранты, прибывшие в субъекты СЗФО из-за пределов России, также активно включаются в трудовую деятельность, в том числе и в социальный комплекс. Нелегальная трудовая миграция преимущественно насыщает строительную отрасль.

Агломерационный эффект мегаполиса (Санкт-Петербурга), абсорбирующего человеческий капитал соседних регионов, вкупе с тенденцией старения населения, также как и в Норвегии, приводит к оттоку населения из периферийных территорий. В силу отсутствия стимулирующих факторов экономического и социального характера и острого дефицита рекреационной инфраструктуры, населенные пункты, а в ряде случаев и муниципальные образования коллапсируют как хозяйственные единицы.

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели 2014 г. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/Main.htm (дата обращения: 26.02.2016).

² Регионы России. Социально-экономические показатели 2014 г. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/02-13.htm (дата обращения: 26.02.2016).

В Ленинградской области, одном из наиболее развитых регионов СЗФО, рекреационный потенциал используется не далее чем в границах 50-километровой зоны вокруг Санкт-Петербурга, охваченной активным загородным строительством.

Экономическая несостоятельность многих муниципальных образований в России во многом обусловлена положенным в основу административно-территориального деления географическим принципом, при котором даже советская система сельсоветов не позволяла территориальным образованиям осуществлять управление территорией, опираясь на собственные ресурсы, ввиду нерентабельности экономической деятельности [4]. В СЗФО РФ эта проблема усугубляется наличием моногородов, диверсификация экономики которых является самостоятельным направлением работы по линии поддержки местного самоуправления.

Следует отдельно остановиться на различиях в формировании доходов муниципальных бюджетов и их распределении в интересах местных жителей. Прежде всего, надо сказать, что во второй половине 1980-х гг. был разработан механизм выравнивания бюджетных поступлений и расходов на местные нужды (General Purpose Grant scheme). Важной предпосылкой его совершенствования в интересах обеспечения равной доступности стандартных услуг, предоставляемых населению, явился принятый в 1992 г. Закон о местном управлении (The Local Government act).

До последнего времени в Норвегии более половины доходов (до 55%) муниципалитеты получают в виде налогов и различных сборов с населения и меньшую часть от правительства в рамках грантовой схемы поддержки, предусматривающей целевые гранты и субсидии общего назначения (block grants). В 2008 г. целевые гранты (примерно 20% доходов) направлялись муниципалитетами на поддержку детских дошкольных заведений, уход за престарелыми и инвалидами, также они расходуются на нужды беженцев и иммигрантов.

Субсидии общего назначения (в 2008 г. их доля составила 17,2%), представляющие собой механизм перераспределения ресурсов в пользу муниципалитетов, выравнивали экономические возможности органов местного самоуправления и способствовали снижению неравенства в доходах (в пересчете на душу населения), несмотря на существующие различия в размерах собираемых налогов. Сегодня, в условиях достигнутого общенационального консенсуса о необходимости повышения ответственности местных политиков за выбор социальных проектов, принятие и реализацию решений, ведущих к повышению благосостояния граждан, регулирование сферы социальных услуг с учетом местных потребностей и требований, им отдается предпочтение. Неудивительно, что в 2015 г. в доходах муниципалитетов и регионов общие субсидии составляют 36%, а целевые гранты только 4%¹.

Муниципалитет, где налоговые поступления на душу населения превышают средний по стране уровень², 40% разницы оставляет у себя, а 60% передает наверх для последующего перераспределения в интересах менее успешных в этом отношении органов самоуправления. Если же муниципалитет находится в пределах 90–100% от среднего уровня, то дельта возмещается в размере 60%. Муниципалитет, демонстрирующий собираемость налогов менее 90%, получает компенсацию в размере 60% до 100% величины и 35% до 90% [6, р. 25–27, 32]³.

¹ Lilleschulstad G. Local government in Norway – principles, guidelines and responsibilities [Электронный ресурс] // Paper prepared for the 5th Copenhagen Workshop, 2015. URL: http://english.sim.dk/media/969553/grete_lilleschulstad.pdf (дата обращения: 26.02.2016).

² Поступления от сбора налога на недвижимость с физических и юридических лиц не учитываются.

³ Borge L.-E. Local government in Norway [Электронный ресурс] // Local government in Norway, in A. Moisio (Ed.) Local Public sector in transition: A Nordic perspective, Government Institute for Economic Research: Helsinki, 2010, p. 95–121. URL: http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j56.

Напротив, Россию отличает крайне низкий уровень защищенности муниципальных бюджетов. Серьезной проблемой остается недостаточность партнерских отношений между регионами и муниципалитетами. В соответствии с федеральным законодательством, именно муниципалитеты отвечают за решение местных проблем. Но при этом финансовые ресурсы сосредоточены на региональном уровне при отсутствии механизма перераспределения их в пользу местного самоуправления. В результате региональные органы государственной власти перегружают муниципалитеты задачами, не подкрепляя их решение выделением необходимых ресурсов. Серьезную проблему также представляет конкуренция между региональными и муниципальными администрациями за средства областного консолидированного бюджета [5, р. 91–92].

В данном контексте обратим внимание на условия функционирования муниципальных образований (поселений) Ленинградской области, являющейся успешным субъектом РФ в плане состояния местного самоуправления¹. Муниципальные образования региона обладают многими схожими чертами с муниципалитетами Норвегии: более чем в половине муниципальных образований проживает менее 3000 человек, население трудоспособного возраста мигрирует из сельской местности в города, для многих поселений характерен низкий уровень бюджетной обеспеченности. Почти в каждом шестом поселении собственные доходы уступают как минимум в 2 раза объему безвозмездных поступлений и практически равны затратам на содержание органов местного самоуправления [2].

Однако в российских условиях действующий механизм выравнивания бюджетной обеспеченности пока не создает необходимых условий для саморазвития муниципальных образований. Как отмечают представители сельских и городских муниципальных образований, система межбюджетных отношений не стимулирует усилия органов местного самоуправления к развитию доходной базы. Действительно, в случае увеличения собственных доходов местного бюджета усилия органов местного самоуправления нивелируются уменьшением объемов предоставляемой финансовой помощи из районного и регионального бюджетов².

Правительство Норвегии определило следующие цели муниципальной реформы: обеспечение доступности и равного качества услуг населению; создание условий для комплексного и скоординированного развития сообщества; формирование устойчивых, в первую очередь в финансовом отношении, муниципалитетов; активизация местной демократии. Ключевым драйвером муниципальной реформы является оптимизация расходов на деятельность органов власти муниципальных образований.

В Концепции реформирования территориальной организации местного самоуправления выбранной нами в качестве примера Ленинградской области обозначены следующие задачи: повышение уровня сбалансированности местных бюджетов поселений; сокращение численности муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления; экономия средств местных бюджетов и повышение финансовой обеспеченности сельских поселений. В России и зарубежных странах дискуссии об объединении (укрупнении) муниципалитетов, в конечном счете, упирются в вопрос экономии бюджетных средств. Сторонники объединения обычно

pdf; Financing the Municipalities and Counties in Norway — Specific Grants vs. Block Grants [Электронный ресурс] // Discussion Paper for the Copenhagen Workshop: September 17th–18th 2009. URL: <http://english.sim.dk/media/212219/Grete-Lilleschulstad.pdf>; Lilleschulstad G. Local government in Norway — principles, guidelines and responsibilities; Engdal S. Municipal economy. Presentation / Sigmund Engdal, Special adviser, KS Local Democracy and Economy.

¹ Комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: <http://msu.lenobl.ru> (дата обращения: 26.02.2016).

² Анализ предложений советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и иных объединений муниципальных образований.

утверждают, что затраты по территориальному реформированию в дальнейшем окупаются за счет оптимизации хозяйственной деятельности и сокращения управленческих расходов. В свою очередь, их оппоненты указывают на систематическое занижение расчетных финансовых показателей на переходный период.

Именно в этой части результирующие векторы муниципальной реформы Норвегии и России существенно расходятся. В Норвегии муниципальная реформа лишь опосредованно связана с вопросами экономии, тем более что национальное правительство гарантирует компенсацию расходов на прохождение переходного периода и сохранение безвозмездных бюджетных ассигнований объединившимся муниципалитетам в прежнем объеме в течение 15 лет. Более того, помимо указанных мер положительного стимулирования процесса объединения муниципалитетов, норвежское государство использует и фискальные рычаги влияния, формирующие такие финансовые условия хозяйствования, при которых объединение становится необходимостью, особенно для малонаселенных муниципалитетов.

В российских условиях экономия бюджетных расходов является центральным элементом реформирования, что создает угрозу повторения прежних ошибок и проведения объединения по одному критерию, которым в данном случае может стать эффективность бюджетных расходов, без учета реального потенциала саморазвития вновь образуемых территорий. К тому же местное самоуправление зачастую излишне политизировано, перегружено государственными полномочиями и оторвано от действительно местных проблем.

Учитывая уникальность положения каждого муниципального образования, а следовательно, и возможностей наращивания доходной базы в условиях объединения, сторонники и противники реформы делятся на два лагеря. В то время как одни доказывают целесообразность объединения, аргументируя его необходимость будущей экономией, другие выступают против объединения, ссылаясь на недостаточность методологической базы для прогнозирования объемов экономии при условии проведения объединения и оправдывая свою позицию стремлением избежать расходов на пореформенный период.

В сельских территориях, особенно с учетом низкого качества дорожного покрытия и суровых климатических условий СЗФО РФ, серьезной проблемой для граждан становится доступность представителей власти. Поэтому при объединении муниципальных образований, обладающих большой территорией с дисперсной системой расселения, слияние администраций в новом административном центре может привести к снижению доступности органов управления.

В Ленинградской области опасность удаления органов власти от населения в результате объединения отчасти преодолевается развитием новых форм местного самоуправления. Администрация региона инициировала создание института сельских старост. Сегодня их избирают на собраниях (конференциях) жителей сельских населенных пунктов, не являющихся административным центром поселения, с численностью менее 50 чел., или из числа членов общественных советов части территории поселений с численностью жителей от 50 до 500 чел. Староста исполняет свои полномочия на общественных началах или на платной основе по договору за счет средств бюджета поселения¹.

Органы государственной власти Ленинградской области содействуют развитию на части территорий поселений иных форм местного самоуправления путем софинансирования за счет средств областного бюджета расходных обязательств поселений. При этом размер поддержки последних варьируется от 1 до 25% от

¹ Областной закон от 14 декабря 2012 г. № 95-ОЗ «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления».

запрашиваемой суммы в зависимости от уровня их дотационности. Объем средств на поддержку поселения, выделенных части территории поселения, не может быть менее 100 000 руб. на один календарный год¹.

Таким образом, решается двуединая задача: приближение административной единицы к населению и повышение эффективности работы органов местного самоуправления за счет наличия контактного звена на местности. В Норвегии данную проблему во многом решают за счет развития электронных средств коммуникации. Пользователями социальных сетей, а также других электронных сервисов являются более 95% взрослого населения. В Норвегии важный ресурс расширения автономии муниципалитетов видят в оптимизации структуры, численности и функций провинциальных органов управления. Решение данной задачи облегчается тем, что последние в принципе не имеют власти над местными коммунами. Наиболее важный предмет их ведомства до последнего времени составляли масштабные задачи, решение которых представляло сложность для муниципальных властей².

В России также ведутся дебаты относительно низкой эффективности одного из уровней управления — но не регионального, как в Норвегии, а районного, второго уровня системы местного самоуправления. Поселения вносят предложения о законодательном исключении муниципальных районов из системы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений³.

В Норвегии важнейшими факторами, которые учитывают при принятии решений о слиянии муниципальных образований, являются численность населения и система расселения в муниципальном образовании. По мнению членов экспертной комиссии норвежского правительства по вопросам объединения муниципалитетов, для обеспечения необходимого качества предоставляемых услуг численность населения в муниципальном образовании должна составлять 15 000–20 000 чел. Только в этом случае муниципалитет, как поставщик услуг, будет обладать необходимой ресурсной базой, социально-экономической «связанностью» и сможет создать многоуровневую и разветвленную сеть учреждений социального комплекса, предоставляющих широкий перечень услуг. В то же время в малых муниципалитетах (до 5000 чел.) создание крупных учреждений или повышение их разнообразия нецелесообразны. Также разработчики реформы указывают на необходимость соблюдения требований «адекватной удаленности», свободы выбора, высокого уровня вовлечения общественности, гомогенности экономики вновь образованного муниципалитета⁴.

¹ Там же; Об утверждении порядка предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области бюджетам поселений Ленинградской области на реализацию областного закона от 14 декабря 2012 г. № 95-ОЗ «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления». Постановление Правительства Ленинградской области от 19 июля 2013 г. № 214.

² Speech held by Magnhild Meltveit Kleppa; Gravdahl H.-P. Challenges and prospects: experience of countries which are currently implementing municipal amalgamation reforms: Norway [Электронный ресурс] // Conference and peer review on "Municipal consolidation in Europe: trends and solutions to amalgamation and co-operation". Kyiv, Ukraine, 25–26 September 2014. URL: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/News/2014/kiiev2509_en.asp; <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/News/2014/kiiev2509/GRAVD AHL.pdf> (дата обращения: 26.02.2016).

³ Анализ предложений советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и иных объединений муниципальных образований — членов ОКМО по уточнению общих принципов организации местного самоуправления [Электронный ресурс] // Общероссийский Конгресс муниципальных образований. 2014. URL: asmo-rus.org/.../osnovnye_tezisy_po_reforme_msu_dlya_kongressa_mo (дата обращения: 26.02.2016).

⁴ Proposal on municipal economy 2015. Prop 95 S (2013–2014). Municipal proposition 2015. Part II. Local government reform. 4 Local government reform [Электронный ресурс] // Government.no. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/?q=&ch=3> (дата обращения: 26.02.2016).

В Ленинградской области разработаны следующие минимальные критерии для вновь образуемых поселений:

- объединяемые поселения должны непосредственно граничить друг с другом. Принцип целостности территорий не может нарушаться;
- минимальная численность населения составляет 3000 чел., что значительно меньше, чем в норвежских муниципалитетах. Это несовпадение можно объяснить различиями в объеме полномочий и отсутствием районного уровня в норвежской системе местного самоуправления;
- транспортная доступность центра, наличие почтового отделения.

В Российской Федерации детально проработана нормативно-правовая база объединения муниципальных образований на всех уровнях управления [3]. Приняты подзаконные нормативно-правовые документы, регламентирующие процесс объединения. В субъектах РФ апробируются процедуры, оцениваются экономические и социальные последствия исполнения принятых решений. В этой связи представляется надуманным вывод К. В. Малова о принципиальном расхождении норвежского и российского местного самоуправления¹. Напротив, несмотря на выявленные различия вызовов развитию местного самоуправления в России и Норвегии, проведенное сопоставление позволяет утверждать, что реформы местного управления в обеих странах формируют основу для взаимного интереса и пространство для выработки совместных решений, прежде всего, в сфере методико-методологического сопровождения данного процесса.

Вместе с тем имеется существенный пробел в консультационном обеспечении процесса реализации муниципальной реформы. Признавая необходимость проведения реформы, субъекты РФ не обеспечивают ее необходимое методическое сопровождение. Так, типовые методические рекомендации по преобразованию муниципальных образований включают только справочное описание законодательной базы преобразования и шаблоны документов, которые необходимо подготовить в случае принятия положительного решения. В то же время, изучение зарубежных, в том числе норвежских материалов по рассматриваемой проблематике, позволило установить широкий перечень документов, содержащих практические рекомендации муниципалитетам по проведению комплексного анализа предпосылок осуществляемых преобразований, определению критериев их успешности, правильности принятия того или иного решения.

Принимая во внимание многоаспектность рассматриваемого процесса, становится очевидной необходимость разработки методики оценки целесообразности объединения муниципальных образований. Такие попытки уже предпринимались и российскими, и зарубежными учеными, но они все еще не нашли воплощения в российской практике муниципального управления. Следовательно, комплексное исследование проблематики объединения и укрупнения муниципальных образований с привлечением зарубежных ученых позволит оптимизировать научную основу процесса совершенствования местного самоуправления. Крайне важно обеспечить максимальную вовлеченность представителей муниципальных органов власти в процесс принятия решения, обеспечив для них достоверный, доступный по форме и научно обоснованный инструментальный работы по этому направлению.

В этой связи представляется целесообразным наладить взаимодействие с норвежскими коллегами по вопросам проведения реформы местного самоуправления.

¹ Малов К. В. Институты местного самоуправления Норвегии и России. По нашему мнению автор абсолютизирует представление о том, что в России муниципальная власть, ее задачи и их доходная база строго ограничены конституционно-законодательными рамками, в то время в Норвегии местное самоуправление является независимым от государственного управления.

Конечно, существующая политическая конфронтация России с рядом европейских стран существенно ограничивает возможность реализации совместных инициатив. Граничащие страны, обладающие мощным потенциалом роста, объединенные общей историей и памятью о помощи и поддержке, не могут и не должны ставить ситуационные факторы выше своих стратегических интересов.

Выходом из сложившегося противоречия может служить взаимодействие в формате *people-to-people*. Так, одной из альтернатив продвижению совместных инициатив в рамках деятельности Совета министров северных стран и его региональных отделений, приостановленной на неопределенное время, является обоюдная поддержка контактов в научной и образовательной сферах. Безусловно, развитию приграничного сотрудничества людей на местном уровне, а также образования, исследований, технологического прогресса и инноваций поспособствует реализация Евросоюзом программы Коларктик (*Kolarctic*), существующей пока в виде проекта на 2014–2020 гг.

Продолжается реализация совместных проектов на приграничных территориях. Так, в сентябре-октябре 2015 г. в рамках президентской программы обмена муниципальными служащими 12 представителей муниципальных и региональных органов власти СЗФО РФ прошли стажировку в городах Норвегии. 23 сентября 2015 г. завершился конкурс проектов в рамках норвежско-российской программы научных исследований.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы: проблемное поле развития местного самоуправления в Норвегии и России имеет много сходных черт, но условия реализации практической деятельности существенно различаются; нормативно-правовая база местного самоуправления двух стран базируется на общих принципах; реформа местного самоуправления проходит в различных условиях, однако как в Норвегии, так и в России, методологическая и методическая база реформирования нуждается в совершенствовании; страны связывают активные экономические и социальные контакты, на которые оказывает негативное влияние существующая геополитическая ситуация; совместные социально-экономические исследования и проекты в сфере укрепления горизонтальных связей являются не только источником обогащения управленческого опыта, но и важным фактором стабилизации и сохранения добрососедских отношений в конструктивном формате. Таким образом, продолжение сотрудничества России и Норвегии в части обмена опытом и лучшими практиками организации местного самоуправления имеет под собой реальное основание и является целесообразным, невзирая на политическую конъюнктуру.

Литература

1. Макаров И. И. Правовое регулирование организации местного самоуправления в Норвегии // Государство и право. 2009. № 3. С. 72–76.
2. Местное самоуправление в Ленинградской области: 2014 г. / подготовлен Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ленинградской области». СПб. : ООО «Контраст», 2015.
3. 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.
4. Стрижжина И. В. Общероссийская тенденция укрепления муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Научные ведомости БелГУ. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2010. № 7 (78). Вып. 14/1. С. 45–50.
5. Dyadik V. Strategic planning at the municipal level: Russian challenges and Nordic practices // Barents Studies: Peoples, Economies and Politics. 2014. Vol. 1. Is. 2. P. 75–95.
6. Local Government in Norway. Published by: Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation. Publication number: H-2313 E Print: Andvord Grafisk 03/2014.

References

1. Makarov I.I. *Legal regulation of the organization of local government in Norway* [Pravovoe regulirovanie organizatsii mestnogo samoupravleniya v Norvegii] // State and the Law [Gosudarstvo i pravo]. 2009. N 3. P. 72–76. (rus)
2. *Local government in the Leningrad region: 2014* [Mestnoe samoupravlenie v Leningradskoi oblasti: 2014 g.] / made by Association «Council of Municipalities of the Leningrad Region». SPb. : LLC Contrast [ООО «Kontrast»], 2015. (rus)
3. *Merging of municipalities: experience of Finland and a basis of the Russian legislation* [Ob"edinenie munitsipal'nykh obrazovaniy: opyt Finlyandii i osnovy rossiiskogo zakonodatel'stva] / under a general edition of V. Skorobogatov, I. Makarov; translation from the Finnish E. Bogdanov. SPb. : PPC «Vesti» [IPK «Vesti»], 2011. (rus)
4. Strizhkina I.V. *The all-Russian tendency of strengthening of municipalities in the conditions of reforming of local government* [Obshcherossiiskaya tendentsiya ukrepleniya munitsipal'nykh obrazovaniy v usloviyakh reformirovaniya mestnogo samoupravleniya] // Scientific sheets of BELSU. Series: History. Political science. Economy. Informatics [Nauchnye vedomosti BelGU. Seriya Istoriya. Politologiya. Ekonomika. Informatika]. 2010. N 7 (78). V. 14/1. P. 45–50. (rus)
5. Dyadik V. *Strategic planning at the municipal level: Russian challenges and Nordic practices* // Barents Studies: Peoples, Economies and Politics. 2014. Vol. 1. Is. 2. P. 75–95.
6. *Local Government in Norway*. Published by: Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation. Publication number: H-2313 E Print: Andvord Grafisk 03/2014.