

© 2018 г.

Е.В. МАЙСТРОВИЧ

К ВОПРОСУ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В ФИНЛЯНДИИ

Майстрович Елена Витальевна — старший преподаватель кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов, старший преподаватель кафедры гуманитарных, социальных, экономических и информационно-правовых дисциплин Международного института информатизации и государственного управления им. П. А. Столыпина (Москва, Россия) (E-mail: mail@munlaw.ru).

Maystrovich Elena V. — senior lecturer of the department of Municipal Law of Russian peoples friendship University, senior lecturer of the department of humanitarian, social, economic and legal disciplines of International Institute of informatization and public administration named P.A. Stolypin (Moscow, Russia) (E-mail: mail@munlaw.ru).

Аннотация: статья посвящена рассмотрению процесса становления системы местного самоуправления в Финляндии. Финляндия относится к скандинавской модели местного самоуправления и наряду с иными скандинавскими государствами (Данией, Норвегией, Швецией) имеет давнюю традицию местного самоуправления. В статье представлены ключевые этапы развития местного самоуправления, анализируются условия функционирования муниципалитетов, современная структура органов и территориальная организация.

Abstract: article is devoted consideration of process of formation of local self-government system in Finland. Finland belongs to the Scandinavian model of local self-government and along with other Scandinavian countries (Denmark, Norway, Sweden) has a long tradition of local self-government. The article presents key steps in the development of local self-government, the conditions of functioning of the municipalities, modern structure and territorial organization.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципалитет, муниципальное право, Финляндия.

Key words: local self-government, municipality, Municipal Law, Finland.

Местное самоуправление в Финляндии, как и других скандинавских государствах, имеет глубокие корни, уходящие в XIX в. До того как Финляндия обрела самостоятельность в 1917 г., ей пришлось пройти очень длительный период правления иностранцев, который включал семь веков в составе Швеции и один век в составе Российской Империи. Поскольку Финляндия была неотъемлемой частью Швеции с XII в., шведские традиции в области права и управления сохранили свое существование и после завоевания Российской Империей в 1809 г. Финляндия стала автономным Великим Княжеством, а русский царь — великим князем в соответствии с конституционными законами Швеции.

В период 60–70-х годов XIX в. автономия Финляндии укрепляется, это проявляется в усилении культурного подъема, а также в придании финскому языку статуса государственного. В 1865 и 1873 гг. принимаются первые муниципальные законы. До 1809 г. Финляндия и Швеция представляли собой единое государство и, соответственно, имели общую историю местного самоуправления. Основными единицами местного самоуправления были приходы. В сельской местности ответственные лица, подавляющее большинство из которых были крестьяне, организовывали собрания, возглавляемые священником, для решения как церковных, так и местных светских вопросов. Начальное образование и обеспечение минимального здравоохранения относились к ведению приходов. Постепенно церковные дела отделялись, и с середины XIX в. приходские собрания велись уже под руководством избранного председателя.

Города и сельские муниципалитеты управлялись по-разному в рамках отдельных муниципальных законов. До

1865 г. приходский совет лютеранской церкви занимался вопросами, касавшимися социальной помощи и образования. Закон о сельском правительстве 1865 г. нарушил эту традицию. Приход потерял свою юрисдикцию не чем иным, как чисто церковными делами.

В 1906 г. Россия ввела конституционные реформы, которые также охватывали и Финляндию; был издан новый парламентский закон, а сейм четырех сословий (происходивший из шведской эпохи) был заменен однопалатным законодательным собранием с 200 членами — прародителем современного финского парламента — Эдускунта. В ответ на растущее влияние Российского государства парламент стремился представлять все различные этнические, религиозные и социальные группы, проживавшие в Финляндии. Пропорциональная избирательная система была единственным способом обеспечить представительство каждой крупной политической группы в парламенте. Реформа была радикальной для своего времени. Так, финские женщины стали первыми в мире, получившими как всеобщее право голоса, так и право на участие в выборах без какой-либо дискриминации (на парламентских выборах 1907 г.).

В 1917 г. парламент одобрил Декларацию независимости, разработанную Сенатом, а 17 июля того же года Финляндия приняла свой первый Закон о Конституции, отражавший компромисс между республиканскими и монархическими идеалами. Президенту страны были предоставлены существенные конституционные prerogatives в рамках системы разделения властей, хотя Конституция также подчеркнула принцип парламентаризма. Конституция Финляндии была разделена на четыре отдельных закона,

которые имели конституционный статус: Акт о форме правления (1919 г.), Акт о праве парламента контролировать законность деятельности Государственного совета и канцлера юстиции (1922 г.), Закон о Высшем суде (1922 г.), парламентский Устав (1928 г.)¹.

Основополагающие принципы Конституции оставались неизменными в течение 60 лет, так как всё это время не существовало необходимости внесения поправок. Кроме того, одной из особенностей финской Конституции² является гибкость в силу использования “исключающих законов”: вместо внесения поправок в Конституцию акт может быть принят как исключение для него. Такой исключительный закон не входит в Конституцию и может быть отменен как обычный акт. Однако эта практика стала редкостью в последние десятилетия.

Годы до и после независимости сопровождались конфликтами и глубокими разногласиями, возникшими между различными слоями населения, идеологической борьбой в рабочем классе между социал-демократами и коммунистами, напряженностью между городскими и сельскими районами и трением между финляндским большинством голосов и шведским говорящим меньшинством. Гражданская война 1918 г. закончилась победой неосоциалистических правительственных войск. Раны войны имели далеко идущие последствия, хотя они были частично смягчены примирительными мерами, такими как включение социал-демократов в правительство. Финляндия была подвержена сильному внешнему давлению с момента ее независимости в 1917 г. Геополитическое положение страны между Востоком и Западом создавало серьезные ограничения на внешнюю политику Финляндии способами, которые также влияют на внутреннюю политику.

В результате двух войн против Советского Союза (в 1939–1940 и 1941–1944 гг.) Финляндия пережила быстрый и изначально сложный экономический и социальный переход. Будучи до 1930-х годов аграрной страной, Финляндия испытала период довольно быстрой урбанизации и индустриализации с начала 50-х годов. Финское государство всеобщего благосостояния и его административные учреждения начали развиваться поэтапно уже в 40-х годах. Процесс развития был похож на процесс развития в других странах Северной Европы, хотя он немного отставал и по большей части сформировался в 60–70-х годах. Как и другие северные страны, Финляндия постепенно передавала ответственность за предоставление социальных услуг от центрального правительства муниципалитетам. Поэтому Финляндия — унитарное государство с сильным местным самоуправлением, что явно соответствует административной традиции Северной Европы и скандинавской модели местного самоуправления³.

Сегодня Финляндия характеризуется сочетанием сильных центральных сил, широкой местной автономии и согласованных процессов принятия решений. В результате Финляндия была названа демократическим, децентрализованным, унитарным государством. Политическая система

также характеризуется как полупрезидентская система, поскольку Финляндия колеблется между президентским правительством и более парламентской системой. Поскольку президенты время от времени использовали prerogatives в своих крайних конституционных ограничениях, легитимность огромных президентских полномочий уменьшалась до тех пор, пока многие из этих prerogatives не были отменены после конституционной реформы 2000 г.

С момента введения пропорционального представительства в 1906 г. в Финляндии действовала так называемая система списков избирателей с небольшими изменениями. Это дает почти полную пропорциональность между сторонами, но только в каждом избирательном округе, поскольку нет общего распределения мест в стране и нет избирательного порога (минимальный процент, например, 5% для представления). Хотя кандидаты могут выдвигаться ассоциациями избирателей, основная номинация выдвигается политическими партиями. Количество мест определяется партиями в соответствии с количеством голосов. Финская избирательная система относительно однородна. Муниципальные выборы следуют тем же основным принципам, что и парламентские выборы. Тем не менее президент страны избирается каждые шесть лет по прямым выборам большинства в случае необходимости в два тура. Политические партии являются ключевыми игроками финской политики. Системы прямой демократии весьма необычны на национальном уровне, хотя в 2012 г. было введено новое законодательство о гражданской инициативе. За всю историю общенациональные референдумы проводились только два раза: в 1931 г. по вопросу об отмене закона о запрещении спиртных напитков, так называемого “сухого закона” и в 1994 г. — о членстве в Европейском Союзе⁴.

Местное самоуправление в Финляндии имеет конституционное закрепление и, соответственно, гарантию. Конституция Финляндии защищает главные особенности местного самоуправления: население самостоятельно избирает муниципальный совет, совет имеет общий руководящий орган в местных делах. Местные власти наделены правом принимать финансовые решения на основе их права взимать налоги. Помимо Конституции местное самоуправление регулируется отдельным нормативно-правовым актом — Законом о местном самоуправлении 2015 г., сменившим Закон 1995 г.

Закон о местном самоуправлении регулирует, как муниципалитеты могут организовывать свою администрацию. Закон признает разнообразие муниципалитетов и обеспечивает благосостояние жителей демократическим путем.

Территория Финляндии делится на регионы, города и коммуны (до 2010 г. самой крупной территориальной единицей была губерния)⁵. Финская система управления местными органами власти характеризуется разделением на политическое и профессиональное управление. Местные власти могут организовывать муниципальную администрацию относительно свободно. В каждом муниципалитете должен быть муниципальный совет, местный исполнительный орган и ревизионная комиссия по аудиту муниципальной администрации и финансов. Местные власти могут создавать также другие директивные органы, например школьный

¹ См.: Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. Особенности управления и самоуправления в Финляндии // Рос. государственное. 2014. № 3.

² См.: Конституция Финляндии (принята 11 июня 1999 г.) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731.pdf>

³ См.: Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. Указ. соч.

⁴ См.: Local Government Act (410/2015) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf>

⁵ См.: Finnish municipalities and regions local self-government [Электронный ресурс] // URL: <https://www.localfinland.fi/expert-services/local-self-government>

совет, комиссию по вопросам равенства и подкомитет по персоналу.

Самая старшая должность в муниципалитете — должность главы исполнительной власти или мэра. Мэр выбирается из числа местных советников. Большинство финских муниципалитетов имеют исполнительного директора. В настоящее время два муниципалитета, город Тампере и его соседний муниципалитет Пирккала, возглавляются мэром; кроме того, город Хельсинки и муниципалитет Туусула приняли решение принять модель мэра. В 2015 г., после реформирования Закона о местном самоуправлении Финляндии, было принято решение не допускать прямых выборов мэра местными жителями⁶.

Муниципальный совет выражает волю местного населения. Он отвечает за деятельность и финансы муниципалитета и осуществляет полномочия муниципалитета по решению. Совет играет стратегическую руководящую роль в определении долгосрочных целей и задач муниципалитета.

Местная исполнительная власть отвечает за управление муниципалитетом и финансовое управление. Она подготавливает и реализует решения муниципального совета и контролирует их законность. Ответственность местного исполнительного органа более практична, чем обязанности муниципального совета. В Финляндии местные руководители пользуются высоким административным статусом. Местный исполнительный орган или председатель исполнительной власти города и заместители председателей могут быть заняты полный рабочий или неполный рабочий день.

Муниципальный совет может создавать комитеты для работы в рамках местной исполнительной власти или альтернативно постоянных комитетов по управлению функциями постоянного характера. В обязанности комитетов могут входить социальные и медицинские услуги, образование, городское планирование, окружающая среда и культурные и развлекательные услуги.

Исполнительный директор подчиняется местному исполнительному органу в качестве главы муниципальной администрации, финансового управления и др.

Финляндия верит в равное представительство и участие обоих полов в принятии решений на муниципальном уровне. Согласно правилам гендерных квот по меньшей мере 40% членов муниципальных директивных органов должны быть женщинами, за исключением членов совета, которые избираются на местных выборах. На данный момент 39% муниципальных советников — женщины.

Финские местные власти в 2016 г. потратили 42 млрд евро на организацию услуг и содействие благосостоянию жителей. На долю социальных и медицинских услуг приходится почти половина всех расходов, образования и культуры — почти одна треть⁷.

Местные власти формируют свой бюджет из налогов, трансфертов центрального правительства, различных сборов. Местный подоходный налог, уплачиваемый резидентами, налог на недвижимость и доля корпоративного налога составляют почти половину всех муниципальных доходов. Каждый местный орган власти самостоятельно решает свою ставку подоходного налога. Средняя ставка местного налога — 19.91% от налогооблагаемого дохода.

Сборы составляют около четверти муниципального дохода. Большая часть сборов взимается за такие услуги, как водоснабжение, удаление отходов, электроснабжение и общественный транспорт. Только одна десятая часть расходов на социальное обеспечение и здравоохранение покрывается за счет сборов с клиентов и пациентов. Базовое образование бесплатное.

Центральное правительство участвует в финансировании уставных местных услуг путем предоставления трансфертов местным органам власти. Центральная система государственных переводов нивелирует финансовое неравенство между местными органами власти и обеспечивает равный доступ к услугам по всей стране. На трансферты центрального правительства приходится менее одной пятой всех муниципальных доходов.

Местные советники и заместители советников избираются в местный совет на местных выборах, проводимых в муниципалитете каждые четыре года.

Новый Закон о местном самоуправлении дает местному совету больше свободы в определении численности совета. В то время как старый Закон о местном самоуправлении 1995 г. связал число советников с населением муниципалитета, муниципалитет теперь может решить, следует ли поддерживать, увеличивать или сокращать число местных советников. Число членов совета, избранных на местных выборах 2012 г., составило 9674 человека.

Граждане Финляндии, а также государств — членов Европейского Союза, Исландии и Норвегии имеют право голосовать на местных выборах при условии, что на момент выборов им исполнилось 18 лет и муниципалитет их проживания является местом проведения выборов. Другие иностранцы, отвечающие этим требованиям, также имеют право голосовать на местных выборах, если они проживают в Финляндии в течение двух лет. Кандидаты могут быть выдвинуты политическими партиями и ассоциациями избирателей.

За последние несколько десятилетий в Финляндии произошло значительное сокращение количества избирателей на местных выборах. Местные выборы 2000 г. показали самую низкую явку голосов (55.9%). В этом отношении на выборах 2004 г. наблюдалось некоторое улучшение, когда 58.6% избирателей, имевших право голоса, использовали свой голос. На выборах 2008 г. явка избирателей составила 61.3% и 58.3% — на выборах 2012 г.

Явка избирателей на местных выборах 2017 г. была немного выше предыдущих — 58.9%. Процент избирателей увеличился с 42.4 до 45.3%. На женщин приходится 39%, на мужчин — 61% избранных советников. Доля новых советников составляла 44%. Средний возраст советников — 50 лет, младшему из них 18 лет, старейшим 84 года⁸.

В заключение можно отметить самостоятельность местного самоуправления в Финляндии. Полномочия центральных органов власти по отношению к местным органам невелики. Вмешательство государства происходит лишь в случае нарушения муниципалитетами законов, рекомендации и инструкции от государства не носят обязательного характера для муниципалитетов. В целом финская система местного самоуправления организована в духе скандинавской модели и имеет множество схожих черт с местным самоуправлением Дании, Норвегии и Швеции.

⁶ См.: Local Government Act (410/2015) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf>

⁷ См.: ibid.

⁸ См.: ibid.