

32-я СЕССИЯ

Местная и региональная демократия в Финляндии

Рекомендация 396 (2017)¹

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ссылается на:

a. статью 2, пункт 1.b Уставной резолюции (2015)9 о Конгрессе, в которой говорится, что одна из его целей состоит в том, чтобы «вносить в Комитет министров предложения о содействии местной и региональной демократии»;

b. статью 2, пункт 3 Уставной резолюции (2015)9 о Конгрессе, в которой предусматривается, что «Конгресс на регулярной основе готовит доклады по странам о положении в области местной и региональной демократии во всех государствах-членах, а также в государствах-кандидатах на вступление в Совет Европы, и следит, в частности, за эффективным осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. Рекомендацию 66(1999) о региональной демократии в Финляндии;

d. Рекомендацию 311(2011) о местной и региональной демократии в Финляндии;

e. Резолюцию 307(2010) REV2 о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, принятых государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления;

f. Резолюцию Конгресса 299(2010), в которой предусматривается, что в своей деятельности Конгресс будет руководствоваться Рамочным документом по региональной демократии [MCL-16(2009)11] и ответом Совета министров на рекомендацию Конгресса 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 final], в котором содержится призыв к правительствам стран-членов учитывать вышеуказанный рамочный документ в своей политике и реформах;

g. пояснительный доклад о местной и региональной демократии в Финляндии, подготовленный докладчиками Артуром Торресом Перейрой (Португалия, М, ЕНП/КСЕ) и Каримом Ван Овермейром (Бельгия, Р, НП) по результатам официального визита в страну с 17 по 19 мая 2016 г.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Финляндия вступила в Совет Европы 5 мая 1989 г. и 14 июня 1990 г. подписала Европейскую хартию местного самоуправления (CETS № 122, далее – «Хартия»), прежде чем ратифицировать ее без оговорок 3 июня 1991 г. С момента вступления в силу Хартии в этой стране 1 октября 1991 г. Финляндия обязана соблюдать Конвенцию в полном объеме;

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 28 марта 2017 г., на первом заседании (см. документ [CG32\(2017\)08](#), пояснительный доклад), содокладчики: Артур ТОРРЕС ПЕРЕЙРА, Португалия (М, ЕНП/КСЕ), и Карим ВАН ОВЕРМЕЙЕР, Бельгия (Р, НП).

b. Финляндия ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (CETS № 106) 11 сентября 1990 г. В Финляндии Рамочная конвенция вступила в силу 12 декабря 1990 г. 12 января 2001 г. страна ратифицировала Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, и затем Конвенция вступила в силу 1 мая 2001 г. 1 февраля 2012 г. Финляндия также ратифицировала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти. Дополнительный протокол вступил в стране в силу 1 июня 2012 г.;

c. на положение в сфере местной и региональной демократии в Финляндии уже обращалось внимание в Рекомендации 311(2011), принятой Конгрессом 18 октября 2011 г.;

d. Комитет по мониторингу решил изучить положение в местном и региональном самоуправлении в Финляндии с точки зрения Хартии. Он поручил содокладчикам по Финляндии г-ну Артуру Торресу Перейре (Португалия, М, ЕНП/КСЕ) и г-ну Кариму ван Овермейру (Бельгия, Р, НП) подготовить доклад о местной и региональной демократии в этой стране и представить его Конгрессу²;

e. мониторинговый визит проходил с 17 по 19 мая 2016 г. Делегация Конгресса встретилась с представителями ассоциаций местной и региональной демократии в стране, мэрами и членами муниципального совета, представителями регионов, правительства, министерств и других центральных учреждений Финляндии. Подробная программа визита прилагается к настоящему документу;

f. делегация выражает благодарность Постоянному представительству Финляндии при Совете Европы и секретариату финской делегации в Конгрессе, оказавшим содействие в организации и обеспечении успешного проведения визита. Они также выражают благодарность всем собеседникам, с которыми они встречались во время визита, за отличный прием, взаимодействие и предоставленную ценную информацию.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. в целом позитивную ситуацию в сфере местной и региональной демократии в Финляндской Республике;

b. культуру консультаций и тесное сотрудничество между центральными и местными органами власти в качестве эффективной практики в сравнении с другими странам-членами Совета Европы;

c. четкую инициативу, предпринятую финскими властями в целях содействия децентрализации путем создания второго уровня местного самоуправления в региональных масштабах;

d. меры по модернизации системы выравнивания, а также новые правила и процедуры, введенные для помощи муниципалитетам в балансировании их финансов, чтобы избегать чрезмерной задолженности;

e. усиление роли парламентского омбудсмана на местном уровне, в частности за счет использования новых технологий;

f. ратификацию Финляндией 1 февраля 2012 г. Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местной власти (CETS № 207), свидетельствующую о политическом стремлении к укреплению местной демократии.

² Докладчикам оказывали содействие Николаос-Комнинос ХЛЕПАС, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, и Секретариат Конгресса.

4. Конгресс отмечает следующие моменты, требующие особого внимания:

a. слабый правовой статус Хартии во внутренней правовой системе Финляндии и, в частности, отсутствие прямой применимости ее положений;

b. нехватку финансовых ресурсов, соответствующих дополнительным функциям, переданным муниципалитетам;

c. тот факт, что характер региональных структур, которые будут созданы в 2019 году в контексте проводимой реформы регионального правительства, по-прежнему неясен, а также применение Хартии в отношении этих будущих регионов;

d. слабость конституционной основы нового уровня местного самоуправления в региональных масштабах, особенно в отношении права взимать налоги, и собственных ресурсов новых автономных регионов, как и потенциального отсутствия доступных ресурсов, имеющих достаточно разнообразный и динамичный характер;

e. отсутствие исключений для крупных городов, в соответствии с принципом субсидиарности, при передаче полномочий – например, функций, связанных с социальными и медицинскими услугами – на региональный уровень;

f. отсутствие особого статуса города Хельсинки и столичного района с точки зрения его специфики как столицы.

5. В свете вышесказанного Конгресс рекомендует Комитету министров призвать финские власти:

a. обеспечить непосредственную применимость Европейской хартии местного самоуправления в рамках внутренней правовой системы и, в частности, должным образом учитывать Хартию в судебных процессах;

b. обеспечить, чтобы муниципалитеты получали соответствующие финансовые ресурсы для надлежащего выполнения ими своих полномочий;

c. в рамках реформы регионального правительства, сделать выбор в пользу создания подлинно самоуправляемых регионов, в которых будет применяться Хартия, и обеспечить четкую правовую и, при необходимости, конституционную основу для новых самоуправляемых регионов, а также предоставить им право взимать налоги;

d. предоставить новым региональным властям свободу действий в отношении их собственных ресурсов и использования будущих государственных субсидий;

e. предусмотреть исключения в ходе происходящего процесса передачи полномочий на региональный уровень с тем, чтобы позволить крупнейшим городам выполнять функции, связанные с социальным обеспечением, которые им более всего необходимы, исходя из принципа субсидиарности;

f. предоставить Хельсинки и столичному району особый статус для обеспечения действия максимально эффективной и рациональной системы принятия решений по общим проблемам и политике, влияющим на город в целом.

6. Конгресс призывает Комитет министров Совета Европы учитывать в своей деятельности в отношении этой страны-члена настоящую рекомендацию о местной и региональной демократии в Финляндии и пояснительный меморандум к ней.