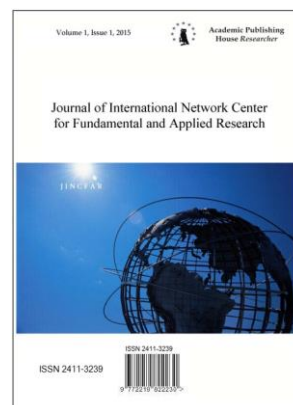


Copyright © 2016 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation
Journal of International Network Center
for Fundamental and Applied Research
Has been issued since 2014.
ISSN 2411-3239
E-ISSN 2413-7588
Vol. 7, Is. 1, pp. 49-60, 2016

DOI: 10.13187/jincfar.2016.7.49
www.ejournal36.com



UDC 341.01

Autonomy of the Regional Minority (Alandic Dimension)

Iliia N. Zhdanov

Voronezh State University, Russian Federation
394033 Voronezh, Universitetskaja, pl. 1.
Lecturer
E-mail: zhdanov@law.vsu.ru

Abstract

The article deals with the status of autonomy of the regional minority of Åland. The author examines its position in terms of international law and the Finnish national law, the historical and legal questions of the formation and development of autonomy are also highlighted. The modern Finnish legislation on the exclusive legislative powers of the Åland autonomy, its administrative system, the right of domicile, the features of the administrative proceedings are studied in detail. Particular attention is paid to the competence of the autonomy in the light of Finland's membership in the EU. The specifics of the participation of the Åland autonomy in EU affairs is investigated.

Keywords: autonomy of the regional minority, Åland autonomy, the international legal status of the autonomy, the national legal status of the autonomy, the participation of Åland autonomy in EU affairs.

Введение

Общепризнанного определения "автономии региональных меньшинств" до сих пор не выработано [3; 9; 4]. Как точно указал С.В. Соколовский, само понятие автономии «входит в предмет международного права лишь постольку, поскольку центральные правительства различных государств оказываются каким-нибудь образом связанными международными обязательствами при устройстве автономии» [10].

Более того, при исследовании международно-правового статуса той или иной автономии или национального меньшинства крайне важно выяснить исторический контекст особенностей их формирования и развития.

Аландские острова – яркий пример периферийной западноевропейской автономии (наряду с Гренландией и Фарерскими островами). Она имеет своеобразный международно-правовой (а также национально-правовой - в рамках национального законодательства Финляндии) статус, сложную историю и уникальные особенности.

Материалы и методы

Источниками для написания данной статьи стали нормы международных договоров, официальные документы и законодательство Республики Финляндии, Европейского Союза. В процессе исследования были использованы такие методы познания как проблемно-

хронологический, системный и метод сравнительного правоведения. Проблемно-хронологический метод помогает отразить рассуждения автора относительно истории развития Аландской автономии, в то время как системный метод способствует установлению элементов международно-правового и национально-правового статуса автономии. Использование метода сравнительного правоведения поспособствовало логичному изложению существующих и применимых национальных и международно-правовых норм.

Обсуждение

1. Аландская автономия: историко-правовой дискурс

Пожалуй, именно географическое местоположение архипелага Аландских островов обусловило тот калейдоскоп исторических событий, которые произошли с ними за последние столетия.

Располагаясь в Балтийском море приблизительно на равном удалении от территорий современной Швеции и Финляндии у входа в Ботнический и выхода из Финского залива, Аландские острова были крайне привлекательными в геополитическом смысле для соседствующих с ними материковых держав. Государство, в состав которого входили острова, распространяло свое влияние на весь балтийский регион. Так, Наполеон Бонапарт говорил, что «Аланды, находящиеся в руках какой-либо державы, будут схожи с оружием, нацеленным в сердце Швеции».

Таким образом, закономерно, что история островов связана сразу с несколькими государствами, в состав которых они входили в различное время, – Данией, Швецией, Финляндией и Российской империей.

Современная летопись островов начинается с XII века, когда они впервые были заняты королем Швеции Эриком IX Святым (первые упоминания относятся к 1130 г.) [10, Р. 10].

С 1284 г. острова и Финляндия составляли шведское герцогство, а с 1323 г. вследствие Нотебургского мира они были уже официально включены в состав Швеции. В 1397-1523 гг. Аландские острова находились под господством Дании [10, Р. 12]; с 1581 г. представляли собой Великое герцогство Финляндии [10, Р. 13], а с 1634 года составляли часть управляемых Або (Финляндия) территорий.

С 1714 г. по 1721 г. острова подвергались нападению и были разрушены военным флотом Петра Великого; большинство населения бежало на материковую Швецию [10, Р. 15]. Аландские острова, входившие в число шведских провинций, в это время отошли к России и стали частью полуавтономного Великого княжества Финляндского.

По итогам Северной войны и подписанного Ништадтского мирного договора [6] Финляндия за исключением Выборга вернулась в состав Швеции. Дальнейшие военные действия между Россией и Швецией привели к заключению Абоского мирного трактата в 1743 г. [8], по которому часть Финляндии отошла к России.

Вновь произошедшая в 1808 г. русско-шведская война закончилась заключением Фридрихсгамского мирного договора в сентябре 1809 г. [12]. Согласно ст. V Договора вся Финляндия и острова отходили России, которые были прямо перечислены в ряде аннексированных территорий [10, Р. 16]. Примечательно, что Швеция в ходе переговоров по мирному договору не смогла добиться положения о том, что Аландские острова не могут быть фортифицированы. Это обстоятельство представляло потенциальную угрозу как самой Швеции, так и торговле Великобритании в Прибалтике.

С 1809 г. начался «русский период» в истории Аландских островов. Преследуя свои военные цели, в 1835 г. Россией на островах была воздвигнута крепость Бомарсунд. Позднее, она стала одним из театров военных действий в рамках Крымской войны 1853-1856 гг. и была разрушена в августе 1854 г. англо-французским десантом [11].

В результате крупной кровопролитной войны в 1856 г. был подписан Парижский мирный договор [7], по условиям которого Аландские острова впервые в своей истории получили международно-правовой статус демилитаризованной территории.

В Аландской Конвенции [32], подписанной 30 марта 1856 г. Великобританией, Францией и Россией, было предусмотрено, что «Аландские острова не должны быть укреплены, и что никакие военные или военно-морские укрепления не могут быть созданы или поддерживаться на их территории».

В соответствии со ст. 33 Парижского мирного договора данная Конвенция признавалась приложением к Заключительному акту; ей была дана «такая же сила и значение, как если бы она была его частью». Интересно, что от имени Великобритании договор был подписан Премьер-министром Лордом Пальмерстоном, который 6 мая 1856 г. в Палате общин британского Парламента объявил, что Договором был «поставлен барьер между Россией и Северной Европой».

Данный «барьер» просуществовал до начала Первой мировой войны, когда в 1914 г. Россия укрепила острова, а в 1916 г. использовала их в качестве военной базы для своих подводных лодок.

Годом позднее, вследствие Революции 1917 г. в России Финляндией была объявлена независимость [25]. Жители Аландских островов, в свою очередь, потребовали на плебисците 25-29 декабря 1917 г. своего воссоединения со Швецией, но в 1918 г. острова были заняты немцами, а правительство Швеции поставило вопрос о присоединении островов перед Парижской мирной конференцией в марте 1919 г. [23] Финляндия не одобрила подобные стремления и была предоставлена готова ограниченную автономию Аландским островам только.

В конечном итоге, Аландский вопрос был передан созданной Лиге Наций, которая разрешила его в июне 1921 г. [26].

В результате Финляндия получила суверенитет над Аландскими островами и была обязана гарантировать их населению сохранение шведского языка, культуры и местных обычаев. Резолюция по Аландскому вопросу всегда объяснялась в качестве «трехстороннего компромисса» [24], в котором все стороны что-то выиграли, нежели потеряли.

Аландские острова не были включены в состав Швеции, однако они заработали статус автономии, что было закреплено соответствующими нормами международного и финского конституционного права.

Финляндия удержала острова в составе своей территории, но провинции был предоставлен особый статус в самом государстве, что прямо указывалось в нормах финской Конституции.

Швеция также выигрывала в том, что демилитаризация Аландских островов была продолжена. Были установлены определенные гарантии отсутствия военной угрозы в будущем.

Лигой Наций в 1921 г. было решено подписать Конвенцию о демилитаризации и нейтрализации провинции [16]. Она была ратифицирована десятью европейскими государствами в течение года. СССР не являлась стороной Конвенции 1921 г., но позднее признала положения о демилитаризации Аландов в Московской Конвенции 1940 г. [34] и Парижском мирном договоре 1947 г. [29].

Окончательно разрешенный Лигой Наций вопрос поставил перед Финляндией довольно сложную задачу, как организовать автономию Аландских островов на практике.

Так, финский Парламент принял Закон «Об автономии Аландских островов» [19] еще в 1920 г., но жители Аланд не одобрили его сразу. Лишь после принятия определенных поправок в части приобретенных земель и избирательных прав, были избраны первые депутаты в Парламент Аландских островов (*lagtinget*) в 1922 г. Первая пленарная сессия данного Парламента была проведена 9 июня 1922 г.

Закон «Об автономии Аландских островов», в частности, закрепил разделение законодательных полномочий между Аландскими островами и Республикой Финляндия и был полностью пересмотрен дважды: в 1951 и 1991 годах, а последние поправки были внесены в 2004 г. [27]

2. Аландская автономия: современное состояние

Современный Закон «Об автономии Аландских островов» 1991 г. [14] (далее – Закон «Об автономии») был принят 16 августа 1991 г. и вступил в силу с 1 января 1993 г. в рамках финского национального права. Это уже третий по счету национальный закон об автономии, заменивший действующий ранее Закон 1951 г. (до этого также существовал первый Закон об автономии 1921 г.).

Данный закон состоит из 79 статей. Он закрепляет не только общие положения об автономии, границы ее компетенции, но и организацию законодательных и

административных органов, основные права жителей, имеющих домициль в Аландской автономии (т.н. «региональное гражданство»), а также разграничение полномочий в политическом, экономическом смысле между Автономией и Финляндией и нормы о разрешении споров между Финляндией и региональными властями.

Закон «Об автономии» был принят Эдускунтой (Парламентом Финляндии) при согласии Аландской Законодательной Ассамблеи [17]. Его важной характеристикой является то, что он может быть принят, изменен или отменен только при совместном согласии Эдускунты и Аландской Законодательной Ассамблеи. В Парламенте Финляндии, решение должно быть принято квалифицированным большинством голосов, т.е. в порядке, соответствующем принятию конституционной поправки. В Аландской Законодательной Ассамблее решение должно быть принято по меньшей мере большинством в 2/3 голосов.

Следовательно, формальная юридическая защита Аландской автономии, обеспеченная финским национальным правом, крайне высока. Также те права, которые предоставлены и гарантированы автономии, не могут быть отменены без согласия квалифицированного большинства депутатов в Аландской Законодательной Ассамблее.

Интересными являются особенности принятия Закона «Об автономии». Так, в правительственном законопроекте № 73/1990 о принятии нового Закона «Об автономии» Правительством Финляндии было предложено принять Закон в качестве «конституционного акта». Данное предложение было отклонено Парламентом вследствие желания ограничить количество существующих «конституционных актов». На тот момент в Финляндии действовали четыре конституционных акта: Акт о форме правления (Конституционный акт) 1919 г. [21], Акт о праве Парламента контролировать законность деятельности Государственного совета и Канцлера юстиции 1922 г. [28], Закон о Высшем суде 1922 г. [15], Устав Парламента 1928 г. [30]. Компромисс был найден в 1994 г. когда была добавлена новая Глава IVa в Конституционный акт Финляндии 1919 г. В ней было закреплено, что «Регион Аланд является самоуправляемой территорией, что закреплено в отдельном законе».

Нормы новой Конституции Финляндии 1999 г. [33], вступившей в силу с 1 марта 2000 г., интегрировали положения об Аландской автономии более равномерно по всему тексту Конституции, не отводя им, как ранее, отдельной Главы.

Вопросам Аландской автономии посвящены, в частности, следующие статьи Конституции Финляндии 1999 г.: ст. 25 (об избрании одного депутата провинции в Эдускунту); ст. 58 (решения Президента по вопросам Аландских островов).

Статьи 75 и 120 Конституции Финляндии 1999 г. прямо закрепили специальное положение Аландских островов. Согласно ст. 75 Конституции, порядок принятия Закона «Об автономии Аландских островов» и Закона «О праве собственности на землю в провинции Аландские острова» установлен специальными правилами вышеуказанных законов.

Право законодательной и иной инициативы Провинциального ландтага Аландских островов и порядок принятия провинциальных законов установлены Законом «Об автономии Аландских островов».

Согласно ст. 120 Конституции Финляндии, провинция Аландские острова имеет автономию в соответствии с тем, что предусмотрено Законом «Об автономии Аландских островов». Что же предусматривает данный Закон?

Статья 1 Закона закрепляет, что «Аландские острова автономны, как это закреплено в данном акте».

Как понимается автономия в юридическом смысле данного Закона?

I) Важнейшим элементом Аландской автономии являются ее исключительные законодательные полномочия в определенных областях. Список полномочий построен на основе принципа перечисления и не является исчерпывающим. Более того, Закон перечисляет как вопросы, связанные с компетенцией Аландов (ст. 18), так и те, которые находятся в ведении Финляндии и касаются автономии (ст. 27). Списки полномочий весьма обширны и детализированы.

Среди исключительных полномочий Аландской автономии следует отметить следующие: организация и деятельность Законодательной Ассамблеи; собственный флаг и герб Аланд; муниципальное управление; муниципальное налогообложение; дополнительный налог на доход и прибыль; вопросы публичной безопасности и порядка,

организация пожарной и спасательной служб; строительство и землеустройство; вопросы аренды земель, лизинга; охрана окружающей среды; охрана объектов культурного наследия и исторического значения; здравоохранение; образование, культура, спорт; библиотечные и музейные службы; охота, рыболовство, сельское хозяйство и лесничество; ветеринарная служба; почтовая служба, теле и радиовещание; транспорт и дороги общего пользования; торговля (с определенными исключениями); установление преступления и меры наказания, которое находится в компетенции Законодательной Ассамблеи.

Статья содержит положение о том, что автономия имеет полномочия и по “другим вопросам, которые подразумевают связь с законодательными полномочиями Аландской автономии и которые основаны на принципах данного Акта” (п. 27 ст. 18 Закона “Об автономии”).

Рассматривая вопросы законодательных полномочий Финляндии в отношении автономии, следует выделить следующие: издание, внесение изменений, толкование и отмена конституционных норм (относительно Автономии); право резидентства на территории государства; права свободы выбора места проживания и его изменения; свобода слова, свобода собраний и объединения; конфиденциальность почты и телекоммуникаций; международные отношения (в отношении положений международных договоров) и международная торговля; семейное право и право наследования; вопросы корпоративного права и ведения банковских счетов; вопросы страхования; трудовое право (с определенными исключениями); уголовное право (кроме вопросов исключительной компетенции Законодательной Ассамблеи); конфискация частной собственности в административном порядке; судопроизводство; законодательство о церкви и религиозных общностях; финское гражданство и выдача паспортов, вопросы о беженцах [20]; вооруженные силы и пограничная служба; налоги и сборы (за исключение вопросов исключительной компетенции автономии); выпуск национальной валюты.

Список полномочий государства в отношении автономии также не является исчерпывающим, к ним относятся и другие “подразумеваемые” полномочия Финляндии.

Вопрос разделения законодательной власти между Финляндией и автономией весьма интересен на практике.

Во-первых, это связано с тем, что вышеописанные перечни составляют именно исключительную компетенцию в тех или иных вопросах – то есть Законы Финляндии не действуют на территории автономии в тех областях, в которых она имеет исключительную компетенцию.

Во-вторых, государственные законы не действуют субсидиарно – в тех случаях, когда нет соответствующих законов автономии в областях ее исключительной компетенции.

В-третьих, законы автономии имеют специфический статус в системе источников финского права: иерархически он находится выше обычных государственных законов, но ниже конституционных норм и норм Закона “Об автономии”.

В-четвертых, отнесение того или иного вопроса к сфере компетенции государства или автономии разрешается посредством толкования Закона “Об автономии”. Единственный путь определения применимости нормы права на территории Аландской автономии – ее легальное толкование Верховным судом Финляндии (в случае оспаривания нормы закона, принятого Эдускунтой). Или же в случае оспаривания норм уже принятого Аландской Законодательной Ассамблеей закона – совместное решение Верховного суда Финляндии и Президента Финляндии.

В целом, законодательный процесс Аландской автономии связан с деятельностью Аландской Законодательной Ассамблеи, состоящей из 30 депутатов, избираемых прямым тайным голосованием среди жителей, которые имеет право на domicilio в Аландской автономии.

Ежегодные сессии Ассамблеи открываются и закрываются Президентом Финляндии или, по его поручению, Губернатором Аландских островов (ст. 14 Закона “Об автономии”). Президент Финляндии также имеет право на роспуск Ассамблеи и назначении новых выборов в нее.

Когда новый закон или поправка к уже изданному закону Аландской автономии принят Законодательной Ассамблеей – он должен быть направлен в Министерство юстиции Финляндии и Аландскую делегацию. Делегация является экспертным органом и в ее

полномочия входит издание отзывов, направляемых в Правительство Финляндии и его министерства, Правительство Аландской автономии и финские суды. Фактической задачей Делегации является проверка законов, принятых Ассамблеей, и разрешение возникающих коллизий между автономией и государственными органами Финляндии. Ее отзывы являются юридическими, а не политическими заключениями. Председателем Делегации, как правило, выступает Губернатор Аландской автономии, кто в свою очередь, представляет интересы Президента Финляндии на территории автономии. Также обязательным условием является то, что в число Делегации входят по два члена избираемых Правительством Финляндии и Аландской Законодательной Ассамблеей.

После получения отзыва Делегации Министерство юстиции Финляндии обязано направить закон на рассмотрение Президенту Финляндии. Если в отзыве Делегации было установлено, что Ассамблея превысила свои законодательные полномочия, Министерство юстиции всегда направляет запрос в адрес Верховного суда Финляндии. И, в данном случае, два отзыва будут формировать базис для итогового решения Президента.

Президент имеет право вето на Аландский закон, если он полагает, что: а) Аландская Ассамблея превысила свои законодательные полномочия; б) закон относится к вопросам внутренней или внешней безопасности государства.

Президент перед использованием своего права вето обязан истребовать мнение Верховного суда по данному вопросу, после чего закон может быть аннулирован. Также, Президент имеет право наложить вето на определенную часть закона, в то время как другая может вступить в законную силу.

Весьма интересной является норма ст. 22 Закона “Об автономии”. Она предоставляет возможность Законодательной Ассамблее направлять законодательные инициативы в Парламент Финляндии по вопросам, входящим в его исключительную компетенцию. Практическое значение данной нормы состоит в том, что Ассамблея может направить законопроект напрямую в Парламент, минуя Правительство, которое может быть не согласно.

Более того, в соответствии со ст. 28 Закона “Об автономии”, конституционные изменения или другие законы Финляндии вступают в силу в автономии только после согласия Ассамблеи, если они относятся к принципам, регулирующим право частного лица на владение недвижимостью или коммерческой собственностью в Аландах. Заключение Ассамблеи должно быть получено до вступления в силу закона особой важности для автономии.

II) Следующей составляющей автономии является административная система Аландских островов, которую составляет Правительство Аландской автономии и подчиненные ему служащие (п. 2 ст. 3 Закона “Об автономии”). По общему правилу, компетенция исполнительных органов базируется на исключительных законодательных полномочиях Аландской автономии, хотя существуют и определенные исключения.

Так, Закон “Об автономии” выделяет несколько категорий вопросов, по которым государственные органы Финляндии и органы автономии должны вести переговоры для принятия совместного решения. Подобная “подвижность полномочий” связана с двумя основными факторами:

1) по общему правилу, государственные органы Финляндии обязаны осуществлять поддержку деятельности администрации Автономии;

2) исходя из малой численности населения и административного штата Автономии, жесткий перечень полномочий вызвал бы многие проблемы в управлении.

Таким образом, была создана система, согласно которой определенные административные полномочия могут переноситься от органов Автономии к государственным органам и наоборот.

Подобный механизм обеспечен изданием т.н. согласованных указов, закрепленных ст. 32 Закона “Об автономии”, которые были введены последней поправкой № 2004/68. Суть данных указов состоит в их совместном принятии Президентом Финляндии и Правительством Автономии. Предметом подобного указа выступают исключительно вопросы государственного управления, а не законодательные полномочия, которые не могут быть перенесены ни при каких условиях. Интересной особенностью является то, что подобные указы ограничены по времени действия, максимальный срок которого не может превышать один год.

III) Важнейшим компонентом автономии также является право на domicilio (право на поселение), которое представляет собой “региональное гражданство” (квазигражданство) и которое может принадлежать лицу по закону (ст. 6 Закона “Об автономии”) или по запросу (ст. 7).

Согласно ст. 6, право поселения в Аландах должно принадлежать: 1) лицу, которое на момент вступления в силу Закона “Об автономии” имело право поселения в соответствии с данным Законом; 2) ребенку в возрасте до 18 лет, который является гражданином Финляндии и жителем Аланд, при условии, что его отец или мать имеет право поселения.

Статья 7 регламентирует право поселения по заявке, согласно которой полномочие по предоставлению права поселения принадлежит Правительству Аландской автономии. Если нет убедительных причин непредоставления права поселения, оно должно быть предоставлено по заявке гражданина Финляндии: 1) который поселился на территории Аланд; 2) который без перерыва проживает на Аландах в течение, по меньшей мере, пяти лет, а также 3) который владеет шведским языком.

По особой причине право поселения может быть предоставлено лицу, которое не соответствует данным требованиям в соответствии с положениями Закона “Об автономии”.

Лицо также может быть лишено данного права в случаях, если оно лишается гражданства Финляндии (ст. 8). Лишение права поселения лица, которое временно переезжает из Аландов, должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом “Об автономии”.

Что же дает право на domicilio?

В первую очередь, оно предоставляет как активное, так и пассивное избирательное право лицу, его имеющему (за исключениями, указанными в ст. 67 Закона “Об автономии”).

Во-вторых только лица, имеющие право на поселение, имеют право на приобретение и пользование недвижимостью, право торговли на территории Аландских островов без каких-либо ограничений (ст. 10, 11 Закона “Об автономии”).

В-третьих, лицо, которое поселилось на территории Аланд в возрасте до 12 лет, имеет право на освобождение от военной службы либо прохождение альтернативной службы в качестве лоцмана, на маяке или других гражданских ведомствах.

IV) Судопроизводство в судах общей юрисдикции является исключительной компетенцией Республики Финляндия и отправляется системой государственных судов, как это закреплено в финском законодательстве [1].

Районный суд в г. Мариенхамн (Аландские острова) является государственным судом, апелляционный суд находится в г. Турку на территории Финляндии. Высшей судебной инстанцией является Верховный суд Финляндии (г. Хельсинки). Вопросы судебного процесса также регламентированы финским правом, а государственные суды вправе применять аландские законы.

С 1 июня 2004 г. вступила в силу поправка № 2004/68 к Закону “Об автономии”, которая установила новую процедуру в отношении Административного суда Аланд, в юрисдикцию которого с этого момента вошли дела об обжаловании решений уполномоченного органа (служащего), подчиненного Правительству Аландских островов. В вопросах, за исключением налогообложения, публичного обвинения или решения муниципального органа власти в пределах полномочий автономии, жалоба должна подаваться в Правительство автономии, а не в Административный Суд Аланд (п. 1 ст. 25 Закона “Об автономии”).

Жалоба на законность решения Правительства Аланд должна быть направлена в Верховный суд Финляндии, в то время как жалоба в отношении пенсионных выплат – в Страховой суд Финляндии. Решение Правительства Аланд о назначении на должность не может быть предметом для обжалования (п. 2 ст. 25 Закона “Об автономии”).

Важным является и то, что вышеуказанные правила применяются только в отношении обжалований решений, вынесенных после вступления в силу поправки № 2004/68, то есть после 1 июня 2004 г.

3. Аланды в свете членства Финляндии в ЕС

Международные отношения входят в область исключительной компетенции Республики Финляндия [2]; Аландская автономия не имеет права заключать

международные соглашения. Однако, в данном аспекте существуют определенные трудности и исключения.

Так, например, согласно ст. 58 Закона «Об автономии», Правительство автономии может предложить провести переговоры по договору или другому международному обязательству соответствующим государственным должностным лицам. Правительство должно быть проинформировано о переговорах по договору или другому международному обязательству, если вопрос подпадает в рамки компетенции Аландской автономии. Если переговоры иным образом затрагивают вопросы, представляющие особую важность для Аланд, Правительство должно быть проинформировано о переговорах, в случае необходимости. Правительство автономии должно иметь возможность участвовать в переговорах, если для этого есть особые причины.

Наибольшая специфика в данной области проявилась вследствие присоединения Финляндии к ЕС в 1995 г. [18] По результатам Аландского референдума, прошедшего в ноябре 1994 г., Аландская Законодательная Ассамблея дала свое согласие на присоединение Аландских островов к Европейскому союзу. В соответствии с Декларацией Правительства Финляндии «О применении Договора о ЕОУС, ЕЭС и Евратоме в отношении Аландских островов» от 8 декабря 1994 г. [22], данные Договоры применяются в Аландской автономии, как это установлено в Протоколе 2 к Акту «О присоединении Австрии, Финляндии и Швеции к ЕС» [13].

Как следствие присоединения к ЕС, часть законодательной власти как государства, так и автономии, были перенесены к институтам Союза [5], хотя разграничение полномочий между Финляндией и Аландами нарушено не было. В той мере, в которой законодательство ЕС касалось сферы компетенции Аланд, автономия взяла на себя обязательство по принятию необходимых мер по имплементации европейского права.

Поправкой № 2004/68 к Закону «Об автономии» была включена Глава 9а «Вопросы Европейского Союза», которая закрепила участие Аландской автономии в делах ЕС. Автономия имеет достаточно обширную компетенцию в данной области, поскольку она:

1) имеет право участвовать в выработке национальной позиции, предшествующей принятию решений в ЕС (ст. 59а). Правительство автономии имеет право участвовать в подготовке, в рамках Государственного Совета, национальной позиции Финляндии, предшествующей принятию решений в Европейском Союзе, если этот вопрос, по сути, будет находиться в пределах полномочий автономии, или если этот вопрос иным образом может иметь особое значение для автономии;

2) исполняет решения, принятые в Европейском союзе (ст. 59b). При исполнении решений, принятых в ЕС, уполномоченные органы автономии и государства должны консультироваться друг с другом, если их меры являются взаимозависимыми. Если в государстве-члене может быть принята только одна мера по административному вопросу, который согласно Закону «Об автономии», будет попадать в рамки полномочий как автономии, так и Государства, решение о мере должно приниматься государственным уполномоченным органом. До принятия такого решения, уполномоченный орган Аландской автономии должен участвовать в консультациях, а позиции, выдвинутые им, должны быть приняты во внимание, насколько это возможно.

3) участвует в выработке официальной позиции относительно нарушений права ЕС (ст. 59с). Правительство автономии в сотрудничестве с Правительством Финляндии, должны подготовить официальную позицию Финляндии на указанные Еврокомиссией нарушения в выполнении обязательств государства-члена, в отношении вопросов, находящихся в пределах полномочий Аландских островов, а также позицию Финляндии, что в таком вопросе должно быть представлено в Суд ЕС.

4) несет ответственность за ненадлежащее исполнение обязательств перед ЕС (ст. 59d). В случае если Суд ЕС вынес решение о выплате Финляндией фиксированной компенсации, условного штрафа или другого аналогичного денежного взыскания, Аландская автономия должна нести ответственность за санкции, примененные к государству, в той части, в которой они возникли в результате действия или упущения со стороны автономии.

5) назначает представителя от автономии в Комитет регионов ЕС (ст. 59е). Правительство Аланд назначает одного представителя от Финляндии в Комитет регионов ЕС.

Результаты

1. Аландские острова имеют богатый исторический опыт. Он привел к организации на их территории автономии, статус которой основан, в первую очередь, на нормах международного права – Конвенции 1921 г., а во-вторых, более детально регламентирован в национальном праве Финляндии, ее конституционных нормах.

2. Международно-правовой элемент автономии обусловил ее демилитаризованный статус, а также ее нахождение под суверенитетом Финляндии, предоставив широкие гарантии на сохранение исторического языка, культуры, традиций и обычаев.

3. Национально-правовой элемент автономии выражен в ряде норм Конституции Финляндии 1999 г. и Закона «Об автономии» 1991 г., имеющий специальный статус в рамках финской правовой системы. Они закрепили обширную «правовую автономию» Аланд, включившую: исключительные законодательные полномочия автономии; «региональное гражданство» и вытекающие из него права; систему полунезависимых административных органов автономии; административное судопроизводство в пределах компетенции Аланд; определенные возможности по отстаиванию интересов автономии при заключении Финляндией международных договоров и в рамках ЕС.

Заключение

Аландские острова представляют собой отличный пример демилитаризованной периферийной европейской автономии, которая имеет широкие компетенции в различных областях, а также способна оказывать влияние на международные отношения Финляндии и принимать участие в делах ЕС.

В целом, современные тенденции указывают на постепенное увеличение полномочий автономии, приобретение новых характеристик и возможностей. Если на сегодняшний день достаточно сложно говорить о полной автономии как в политическом, так и юридическом смысле, то, вероятно, больше таких оснований появится в будущем.

Примечания:

1. Бирюков П. Н. Административное право и административные суды Финляндии // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 66-69.

2. Бирюков П. Н. Международное право: учебное пособие. М.: Юрайт, 2009.

3. Бирюков П. Н. Международное право. В 2 т. М.: Юрайт, 2015. Т. 2.

4. Галушко Д.В. О суверенитете государства в международном праве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 1 (14). С. 366-374.

5. Галушко Д.В. Принцип суверенного равенства государств в процессах региональной интеграции // Признание права и принцип формального равенства / отв. ред. В.В. Денисенко. Воронеж, 2015. С. 435-443.

6. Ништадтский мирный договор между Россией и Швецией // <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/nishtadt.htm>

7. Парижский трактат 1856 г. // <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/paris.htm>

8. Похлёбкин В. В. Внешняя политика Руси, России и СССР за 1000 лет в именах, датах, фактах. Вып. 2: Войны и мирные договоры. – М.: Международные отношения, 1998. 672 с.

9. Пронин А. В. Международно-правовые основы региональной интеграции в Европейском Союзе. Опыт Австрийской Республики // Московский журнал международного права. 2014. № 4 (96). С. 130-145.

10. Соколовский С.В. Права меньшинств: антропологические, социологические и международно-правовые аспекты / С. В. Соколовский. - М., 1997. - 217 с.

11. Тиркельтауб С.В. Аланды в войнах и мире. СПб., 2008. С. 58.

12. Шиловский П. Акты, относящиеся к политическому положению Финляндии. СПб., 1903. С. 117-124

13. ACT concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Protocol No 2 - on the Åland islands // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11994N/PRO/02&from=EN>

14. Act on the Autonomy of Åland (1991/1144) // <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>
15. Act on the High Court of Impeachment (1922) // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b52524.html>
16. Åland Convention of 1921 // http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/FI%20SE_211020_Convention%20Relating%20to%20the%20Non-Fortification%20and%20Neutralisation%20of%20the%20Åland%20Islands.pdf
17. Ålands Lagting // <http://www.lagtinget.ax/briefly-english>
18. Arter D. The EU Referendum in Finland on 16 October 1994: A Vote for the West, not for Maastricht, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No 3, 1995, pp. 361-387.
19. Autonomy Act (No. 124/1920) // Statutes of Finland 124/1920
20. Biriukov P. Implementation of the European Convention on Human Rights in Finland // Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини: матер. 3-ї міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 19-20 вересня 2014 р.) / за ред. д.ю.н., проф., академіка С.В. Ківалова; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2014. С. 78-85
21. Constitution Act of Finland (1919) // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b53418.html>
22. Declaration by the Government of the Republic of Finland on the Åland islands // [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(09\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(09))
23. Dockrill M. L., Fisher, John: *The Paris Peace Conference, 1919 peace without victory?*, New York 2001: Palgrave.
24. Eriksson Susanne, Åland – a Demilitarized, Neutralized Region // *The Åland Islands Demilitarized Region*, Mariehamn, 1995, p. 13.
25. Finland's independence is recognised by European states - vivat, floreat, crescat // <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=107680&contentlan=2&culture=en-US>
26. Henig, Ruth B.: *The League of Nations*, London 2010: Haus Pub.
27. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta // <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/200400068>
28. Ministerial Responsibility Act (1922) // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b52b10.html>
29. Paris Peace Conference : documents // <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1946v04>
30. Parliament Act (1928) // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5378.html>
31. Prothero, G.W. (1920). *The Åland Islands*. Great Britain. Foreign Office. Historical Section. p. 10 // <http://www.wdl.org/en/item/9147/view/1/28/>
32. Rosas A. The Åland islands as a demilitarised and neutralised zone, eds L. Hannikainen and F. Horn, *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe* (Kluwer: The Hague, 1997), p. 125.
33. *The Constitution of Finland 1999* // <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
34. *The Treaty between Finland and the Soviet Union on 10 Oct. 1940* // <http://www.kultur.aland.fi/kulturstiftelsen/traktater>

References:

1. Biriukov P. N. *Administrativnoe pravo i administrativnye sudy Finlyandii* // *Administrativnoe pravo i process*. 2015. № 5. S. 66-69.
2. Biriukov P. N. *Mezhdunarodnoe pravo: uchebnoe posobie*. M.: YUrajt, 2009.
3. Biriukov P. N. *Mezhdunarodnoe pravo*. V 2 t. M.: YUrajt, 2015. T. 2.
4. Galushko D.V. *O suverenitete gosudarstva v mezhdunarodnom prave* // *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta*. Seriya: Pravo. 2013. № 1 (14). S. 366-374.
5. Galushko D.V. *Princip suverenogo ravenstva gosudarstv v processah regional'noj integracii* // *Priznanie prava i princip formal'nogo ravenstva* / otv. red. V.V. Denisenko. Voronezh, 2015. S. 435-443.

6. Nishtadtskij mirnyj dogovor mezhdu Rossiej i SHveciej // <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/nishtadt.htm>
7. Parizhskij traktat 1856 g. // <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/paris.htm>
8. Pohlyobkin V. V. Vneshnyaya politika Rusi, Rossii i SSSR za 1000 let v imenah, datah, faktah. Vyp. 2: Vojny i mirnye dogovory. — M.: Mezhdunarodnye otnosheniya, 1998. — 672 s.
9. Pronin A. V. Mezhdunarodno-pravovye osnovy regional'noj integracii v Evropejskom Soyuze. Opyt Avstrijskoj Respubliki // Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava. 2014. № 4 (96). S. 130-145.
10. Sokolovskij S.V. Prava men'shinstv: antropologicheskie, sociologicheskie i mezhdunarodno-pravovye aspekty / S. V. Sokolovskij . - M., 1997. - 217 s.
11. Tirkel'taub S.V. Alandy v vojnah i mire. SPb., 2008. S. 58.
12. Shilovskij P. Akty, otnosyashchiesya k politicheskomu polozheniyu Finlyandii. SPb., 1903. S. 117-124
13. ACT concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Protocol No 2 - on the Åland islands // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11994N/PRO/02&from=EN>
14. Act on the Autonomy of Åland (1991/1144) // <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>
15. Act on the High Court of Impeachment (1922) // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b52524.html>
16. Åland Convention of 1921 // http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/FI%20SE_211020_Convention%20Relating%20to%20the%20Non-Fortification%20and%20Neutralisation%20of%20the%20Åland%20Islands.pdf
17. Ålands Lagting // <http://www.lagtinget.ax/briefly-english>
18. Arter D. The EU Referendum in Finland on 16 October 1994: A Vote for the West, not for Maastricht, Journal of Common Market Studies, Vol. 33, No 3, 1995, pp. 361-387.
19. Autonomy Act (No. 124/1920) // Statutes of Finland 124/1920
20. Biriukov P. Implementation of the European Convention on Human Rights in Finland // Pravove zabezpechennya effektivnogo vikonannya rishen' i zastosuvannya praktiki Evropejs'kogo sudu z prav lyudini: mater. 3-ï mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Odesa, 19-20 veresnya 2014 r.) / za red. d.yu.n., prof., akademika S.V. Kivalova; Nacion. un-t «Odes'ka yuridichna akademiya». — Odesa : Feniks, 2014. S. 78-85
21. Constitution Act of Finland (1919) // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b53418.html>
22. Declaration by the Government of the Republic of Finland on the Åland islands // [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(09\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(09))
23. Dockrill M. L., Fisher, John: The Paris Peace Conference, 1919 peace without victory?, New York 2001: Palgrave.
24. Eriksson Susanne, Åland – a Demilitarized, Neutralized Region // The Åland Islands Demilitarized Region, Mariehamn, 1995, p. 13.
25. Finland's independence is recognised by European states - vivat, floreat, crescat // <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=107680&contentlan=2&culture=en-US>
26. Henig, Ruth B.: The League of Nations, London 2010: Haus Pub.
27. Laki Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta // <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040068>
28. Ministerial Responsibility Act (1922) // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b52b10.html>
29. Paris Peace Conference: documents // <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1946v04>
30. Parliament Act (1928) // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5378.html>
31. Prothero, G.W. (1920). The Åland Islands. Great Britain. Foreign Office. Historical Section. p. 10 // <http://www.wdl.org/en/item/9147/view/1/28/>
32. Rosas A. The Åland islands as a demilitarised and neutralised zone, eds L. Hannikainen and F. Horn, Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe (Kluwer: The Hague, 1997), p. 125.

33. The Constitution of Finland 1999 // <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

34. The Treaty between Finland and the Soviet Union on 10 Oct. 1940 // <http://www.kultur.aland.fi/kulturstiftelsen/traktater>

УДК 341.01

Автономия регионального меньшинства (Аландское измерение)

Илья Николаевич Жданов

Воронежский государственный университет, Российская Федерация

394000, г. Воронеж, Университетская пл., 1

Преподаватель

E-mail: zhdanov@law.vsu.ru

Аннотация. В статье рассматривается статус автономии регионального меньшинства Аландских островов. Автор детально исследует его как с позиции норм международного права, так и финского национального права, освещает историко-правовые вопросы формирования и развития автономии. Детально исследованы нормы современного финского законодательства об исключительных законодательных полномочиях Аландской автономии, ее административной системе, праве на домициль, особенностях административного судопроизводства. Особое внимание уделено компетенции автономии в свете членства Финляндии в ЕС. Также рассмотрена специфика участия Аландской автономии в делах ЕС.

Ключевые слова: автономия регионального меньшинства, Аландская автономия, международно-правовой статус автономии, национально-правовой статус автономии, особенности участия автономии в делах ЕС.