

32-я СЕССИЯ

Доклад
CPL32(2017)04prov
22 марта 2017 г.

Местная демократия в Эстонии

Комитет по мониторингу

Докладчики:¹ Хенрик ХАММАР, Швеция (М, ЕНП/КСЕ)
Леендерт ВЕРБЕЕК, Нидерланды (Р, СОЦ)

Проект рекомендации (для голосования)2
Пояснительный доклад (для информации)²

Резюме

Настоящий доклад подготовлен по результатам третьего мониторингового визита в Эстонию после ратификации ею Европейской хартии местного самоуправления в 1994 году. В целом, ситуация в области местной демократии в Эстонии позитивная. Докладчики учли недавние инициативы, одобренные национальными органами власти и направленные на укрепление понимания между центральным правительством и местными органами власти, в отношении финансовых вопросов и структуры местных органов власти в результате текущей реформы местного и регионального правительства. Докладчики с удовлетворением восприняли тот факт, что в 2011 году Эстония ратифицировала Дополнительный протокол о праве участвовать в делах местного органа власти. Вместе с тем, в докладе подчеркивается отсутствие ясности в распределении полномочий и ответственности между местными и национальными органами власти, факт отсутствия у местных органов власти достаточного финансирования для выполнения своих обязанностей, а также отсутствие механизмов регулярного консультирования местных органов власти в установленные сроки.

В связи с этим, Конгресс рекомендует властям Эстонии разъяснить свое законодательство о распределении полномочий между местными и центральными органами власти и обеспечить, чтобы большое количество таких полномочий было делегировано местным органам власти. Он также призывает правительство обеспечить местным органам власти адекватное и достаточное финансирование, позволяющее им выполнять независимо свои обязанности. В этой связи докладчики также рекомендуют эстонским властям улучшить их систему финансового выравнивания. Что касается консультационных механизмов, они выступают за принятие мер, обеспечивающих регулярное проведение консультаций в установленные сроки.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
ГНЛД: Группа независимых либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

2 Пояснительный доклад доступен только на английском и французском языках

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

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 целей Конгресса 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 странах-членах, а также в странах-кандидатах на вступление в Совет Европы, и следит, в частности, за эффективным осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. Резолюцию 307(2010)REV2 о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, принятых странами-членами Совета Европы при ратификации ими Европейской хартии местного самоуправления;

d. прилагаемый пояснительный меморандум о местной демократии в Эстонии.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Эстония стала членом Совета Европы 14 мая 1993 г. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS №122, далее – «Хартия») 4 ноября 1993 г., а затем ратифицировала ее 16 декабря 1994 г. В отношении Эстонии Хартия вступила в силу 1 апреля 1995 г. Эстония не сделала оговорок или заявлений в отношении Хартии;

b. Эстония подписала и ратифицировала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (CETS №207) 20 апреля 2011 г., со вступлением в силу 1 июня 2012 г.;

c. Комитет по мониторингу решил изучить положение местной демократии в Эстонии в свете Хартии. Содокладчиками он назначил г-на Хенрика Хаммара, Швеция (М, ЕНП/КСЕ) и г-на Леендерта Фербека, Нидерланды (Р, СОЦ). Комитет по мониторингу поручил им подготовить доклад о местной демократии в Эстонии и представить его Конгрессу;

d. мониторинговый визит проходил с 6 по 8 сентября 2016 г. В ходе визита делегация Конгресса встретилась с представителями различных политических институтов, таких как парламент, с министром государственного управления, городов Таллинн и Ида-Вирумаа, уезда Ярвамаа, Западных островов, канцлером юстиции, Счетной палаты и Верховного суда. Делегация также встретилась с представителями делегации страны в Конгрессе и ассоциаций. Подробная программа визита прилагается к пояснительному докладу;

3 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 16 февраля 2017 г.

Члены комитета:

Х. Акгун, Т. Акюрек, М. Ангелопулос, Д. Аничич, Л. Ансала (заместитель: Р. Эрвела), П. Авалиани, Г. А. Аксельсон, Т. Бадан (заместитель: В. Круду), Н. Барбу, В. Беликов, Б. Белин (заместитель: Ж-М. Бельяр), М. Беспалова, Р. Бидрон, П. Билли, А. Богданович, З. Броз, М. Буфи, К. Кадоре, М. Кулс, Н. Диргинчене, Г. Доганоглу, Р. Фейстамер, М. Гаучи, Г. Гегузинскас, К. Германова, Л. В. Гидеи, Б. А. Грэм (заместитель: Дж. Фоллина), Р. Гренга, Н. Грозев, И. Ганзек, С. Арутюнян, Б. Хирс, Я. Глинка, Г. Иллес, А. Яунслейнис, Д. Джикия, Х. Б. Йохансен, А. Йозич, О. Касури, Б. Керимоглу, Ж.-П. Кляйн, А. Кнобова, Б. Крнч, Л. Крун, С. Ламмерскиппен, А. Лидбеттер (заместитель: Л. Гиллхэм), Ф. Лек, К. Марченко, Т. Маргарян (заместитель: Е. Ерицян), Г. Марсан, П. Макгоуэн, С. Митровски, С. Мошаров, Р. О'Грейди, Д. Пантана, С. Паунович, В. Прокопиев, Г. Райляну (заместитель: В. Касиян), Р. Раутава, Г. Рибас Касаль, Р. Рио, Дж. Роклин, Р. Шафер, Б. Шлейхер-Ротмунд, А. М. Соттириад, Т. Тагиев, П. Торнтон, А. Торрес Перейра, А. Угес, С. Вааг, Р. Вергили, Б. Вёрингер, Х. Венингер, Дж. Винен, Д. Вробель, С. Еролацитес, ZZ REP CPL (заместитель: Х. Карр).

N.B.: Имена участников, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат комитета: С. Пуарель.

е. делегация выражает благодарность эстонским властям на центральном и местном уровне, делегации Эстонии в Конгрессе, национальным ассоциациям местных органов власти, а также всем собеседникам, с которыми она познакомилась в ходе визита, за их готовность оказать помощь и предоставленную ими информацию.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

а. ратификацию Эстонией в 2011 году Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местной власти, демонстрирующую политическую приверженность участию граждан в местных общественных делах;

б. пересмотр Закона о государственном бюджете (раздел 46(2)-(4)) в целях укрепления взаимодействия между государством и местными органами власти и их ассоциациями по статьям бюджета;

с. инициативы эстонских институтов по запуску масштабного процесса реформирования территориальной архитектуры страны на местном и государственном уровне.

4. Конгресс выражает озабоченность в связи с:

а. отсутствием четкого разделения полномочий между местными и государственными органами власти (статья 4.2 и 4.4);

б. отсутствием адекватных сопутствующих финансовых ресурсов для передачи полномочий местным органам власти и их крайней зависимостью от государственных субсидий и трансфертов (статья 9.2-4);

с. малым потенциалом собственных ресурсов местных органов власти для выполнения своих функций, особенно в сельской местности, слабостью собственных налоговых поступлений местных органов власти (статья 9.3) и тем фактом, что система финансирования местных органов власти не является ни диверсифицированной, ни эволюционной (статья 9.4);

д. тем, что на практике консультации по вопросам, представляющим интерес для местных органов власти, проводятся несистематически, а их предельные сроки слишком малы, чтобы позволить проводить полноценные и эффективные консультации по смыслу статьи 4.6;

е. отсутствием четкости процедур распределения, в том числе схем уравнивания и специальной поддержки, а также недостаточностью уравнительного фонда для удовлетворения потребностей местных органов власти (статья 9.5).

5. Конгресс рекомендует Комитету министров предложить эстонским властям:

а. уточнить свое законодательство в отношении распределения обязательных задач и функций между местным правительством и государством, и передать максимум полномочий вместе с сопутствующими финансами на местный уровень. Такие меры могли бы стать дополнением к попытке правительства укрепить местную демократию путем объединения в более крупные территориальные единицы;

б. объединить, насколько это возможно, функциональную ответственность государства за предоставленные полномочия с финансовой ответственностью за покрытие расходов на их осуществление и воздержаться от применения государственной реформы на уровне учреждений как скрытой передачи полномочий местным органам власти;

с. изменить внутреннее законодательство в соответствии с проведением территориальной реформы с тем, чтобы предоставить местным органам власти больше финансовой независимости и диверсифицировать финансовую систему источников их доходов путем совершенствования местной налоговой системы и увеличения доли местных налогов в государственном бюджете;

д. обеспечить на практике разумные сроки и регулярность консультаций с местными органами власти по вопросам, касающимся их непосредственно по смыслу статьи 4.6 Хартии. Практика консультаций должна быть совместима с необходимостью для местных органов власти строго

следовать дискуссиям, особенно в области процесса реформ и по вопросам местных финансов;

е. увеличить дотации в уравнительный фонд, пересмотреть критерии их распределения и разработать новые вертикальные и горизонтальные инструменты для улучшения системы уравнивания эстонского бюджета, и укрепить местную финансовую автономию.

6. Конгресс просит Комитет министров Совета Европы учитывать в своей деятельности в отношении этой страны-члена настоящую рекомендацию о местной демократии в Эстонии и пояснительный доклад к ней.