

33-я СЕССИЯ

Доклад
CG33(2017)14prov
13 октября 2017 г.

Местная и региональная демократия в Швейцарии

Комитет по мониторингу

Докладчики¹: Марк КООЛС, Бельгия, (М, ГНЛД)
Дорин КИРТОАКА, Республика Молдова (Р, ЕНП/КСЕ)

Проект рекомендации (для голосования).....2
Пояснительный доклад²

Резюме

Данный особо позитивный доклад основывается на втором мониторинговом посещении Швейцарии после того, как эта страна ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления в 2005 году. В нем показано, что муниципальное самоуправление имеет особо глубокие корни в Швейцарии. Все муниципалитеты обладают широким спектром полномочий и ответственности, а также существенными правами в сфере самоуправления. Финансовое положение швейцарских муниципалитетов в целом представляется здоровым, при сравнительно низком уровне задолженности. Процедуры прямой демократии весьма развиты на всех уровнях управления. Кроме того, докладчики горячо приветствуют решение парламента Швейцарии разрешить ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти.

В докладе привлекается внимание к необходимости совершенствовать прямое вовлечение муниципалитетов, особенно больших городов, в процедуры принятия решений и к вопросу об устойчивости ресурсов в связи с потребностями муниципалитетов, с тем, чтобы они могли выполнять свои растущие обязанности. Наконец, в докладе подчеркивается важность определения, на основании законодательства, рамок и процедур финансирования города Берна, учитывая его особое положение.

Конгресс призывает власти обеспечивать условия для того, чтобы административные органы, принадлежащие к межмуниципальным структурам, состояли из минимального процента напрямую избранных представителей таким образом, чтобы гарантировать демократический характер этих органов. Докладчики также рекомендуют, чтобы власти Швейцарии, на основе консультаций с кантонами, предусматривали возможность распространения сферы действия Хартии на кантоны. Наконец, Конгресс призывает власти ратифицировать статьи 4.4, 6.2, 8.2 и 9.5 Хартии, которые в Швейцарии де-факто соблюдаются.

1 М: Палата местных властей/ Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: Делегаты Конгресса, 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, ссылаясь на:

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(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. пункт 3 статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(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. Резолюцию Конгресса 409 (2016) о Правилах и процедурах Конгресса и, в частности, Главу XVII об организации процедуры мониторинга;

d. Рекомендацию Конгресса 219 (2007) о статусе столичных городов;

e. Рекомендацию Конгресса 285 (2010) о региональной демократии в Швейцарии;

f. Резолюцию Конгресса 299 (2010), в которой предусматривается, что Конгресс будет использовать Рамочный документ по региональной Совету Европы [MCL-16(2009)11] в своей деятельности по проведению мониторинга, а также на ответ со стороны Комитета министров на Рекомендацию Конгресса 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 final], в котором правительства государств-членов призываются принимать во внимание вышеуказанный Рамочный документ в связи с политикой и реформами;

g. Пояснительный доклад о местной и региональной демократии в Швейцарии, подготовленный докладчиками – Марком Коолсом, Бельгия (М, ГНЛД), и Дорином Киртоакой, Республика Молдова (Р, ЕНП/КСЕ), по итогам посещения Швейцарии 23-25 января 2017 г.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Швейцария присоединилась к Совету Европы 6 мая 1963 г. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления 21 января 2004 г. и ратифицировала ее 17 февраля 2005 г., за исключением статей 4.4, 6.2, 7.2, 8.2, 9.5 и 9.7. В Швейцарии Хартия применяется только к "политическим муниципалитетам" (первому уровню местного самоуправления). Кантоны (региональный уровень) специально исключены. В контексте Швейцарии термин

3 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 27 июня 2017 г.

Члены Комитета:

Л. Вербеек (Председатель), А. Афтанасова, Х. Акгун, Т. Акюрек (*заместитель: Й. Баракази*), М. Ангелопулос, Д. Аничич, *Л. Ансала*, П. Авалиани, Г. А. Аксельсон, Д. Азаров, Н. Барбу, Г. Бардели, В. Беликов, Б. Белин, Р. Бидрон, А. Богданович, Е. Болин, З. Броз (*заместитель: Р. Земан*), М. Буфи, К. Кадоре, В. Касиан, М. Кавара, Г. Чацимаркос (*заместитель: П. Филиппу*), М. Колз, В. Круду, Х. Даемс, С. Диксон, Н. Диргинчене, А. Дисмор, Р. Додд (*заместитель: Л. Гильям*), Г. Доганоглу, Д. Эрей, Р. Фейстамер, М. Гаучи, Г. Гегузинскас, А. Георгеску, К. Германова, Л. Гидей, Б. А. Грам, Р. Гренга, Н. Грозев, И. Ханзек, Л. Харрибей, З. Хассай (*заместитель: А. Мадьяр*), Г.М. Хельгесен, Б. Хирс, Й. Хлинк, Б. Гордеюк, В. Ховханисян, А. Ибрагимов, Г. Илль, А. Йаунслейнис, Д. Джикия (*заместитель: Л. Китесашвили*), Х. Б. Йохансен, А. Йожич, О. Касури, М. Кауфманн, Б. Керимоглу, Ж-П. Кляйн, А. Кнобова, Б. Крнч, Л. Кроон, К. Ламмерскиттен, А. Лидбеттер (*заместитель: Х. Карр*), Ф. Лек, П. Манжан, К. Марченко, Т. Маргарян, Г. Марсан, П. Макгоуан, С. Митровски, Р. Мондорф, С. Мошаров, Д. Нарамания, Р. О-Грейди, Д. Пантана, В. Паскуа, Г. Паук, С. Паунович, З. Пава, М-Л. Паншар (*заместитель: Ж-П. Лиувиль*), Х. Пихлаясаари, В. Прокопиев, А. Прушковски, П. Прихара, Р. Раутава, Г. Рибас Касаль, Р. Рио, Дж. Роклинд, Р. Рор, В. Сантарсьеро, Р. Шафер (*заместитель: А. Хартманн*), Б. Шлейшер-Ротмунд, С. Шумахер, Л. Сфирлоага, А-М. Ситириаду, Ю. Свитлична, Т. Тагиев, А. Тарнавски (*заместитель: Г. Райлеану*), П. Торнтон, К. Толкачев, И. Томич, А. Торрес Перейра, М. М. Т. Турель, А. Угес, С. Вааг, К. Ван Овермеер, В. Варнавский, Л. Вербеек, Р. Вергили, Б. Верингер, А. Вырас, Х. Венингер, Дж. Винен, Д. Вробель, Л. Зайа.

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Пуарель

"национальный" относится к федеральному уровню, "региональный" – к кантональному уровню, а "местный" – к муниципальному уровню;

b. Комитет по мониторингу решил рассмотреть положение местной и региональной демократии в Швейцарии и назначил содокладчиками Марка Коолса, Бельгия (М, ГНЛД), и Дорина Киртоаку (Р, ЕНП/КСЕ), и поручил им подготовить и представить Конгрессу доклад о местной и региональной демократии в Швейцарии;

c. мониторинговый визит состоялся 23-25 января 2017 г. Во время визита делегация Конгресса ⁴ встретила с представителями национальных органов (парламента, Федерального департамента юстиции и полиции, Федерального департамента внутренних дел, Федерального департамента окружающей среды, транспорта, энергетики и коммуникации, Федерального департамента финансов, Швейцарского федерального бюро аудитов, судебных органов (Федерального суда), омбудсменом (на местном и кантональном уровне), различными местными органами власти (города Берн, города Цюрих, муниципалитета Этвиль-ан-дер-Лиммат), кантонов (кантона Юра, кантона Цюрих), членами швейцарской делегации при Конгрессе, Ассоциации швейцарских муниципалитетов, Конференции кантональных правительств, Швейцарской ассоциации муниципалитетов и регионов Совет Европы, а также Союза швейцарских городов). Подробная программа посещения прилагается;

d. докладчики сознают, что в соответствии со статьей 50 Федеральной конституции Швейцарская Конфедерация гарантирует муниципалитетам право на самоуправление в рамках кантонального законодательства. Исходя из этого, обязательства, взятые на себя на основании Европейской хартии местного самоуправления, юридически обязывают Конфедерацию, но обеспечение соблюдения Хартии является в основном ответственностью кантонов. Поэтому рекомендации докладчиков адресуются Швейцарской Конфедерации как члену Совета Европы, но выполнение этих рекомендаций будет также вопросом для кантонов;

e. делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Швейцарии при Совете Европы и Секретариат делегации Швейцарии при Конгрессе за оказание помощи в организации и успешном проведении этого посещения. Докладчики также хотели бы выразить свою благодарность национальным, кантональным и местным органам власти этой страны, швейцарской делегации при Конгрессе, национальным ассоциациям местных и региональных властей, а также всем тем, с кем состоялись беседы во время этого посещения, за их теплое гостеприимство, готовность оказать помощь и качество предоставленной информации.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. высокий уровень самоуправления во всех муниципалитетах Швейцарии, хотя их положение может и отличаться, в зависимости от кантона;

b. общее соблюдение обязательств, взятых на себя Швейцарской Конфедерацией, когда она ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления 17 февраля 2005 г.;

c. значительную финансовую самостоятельность муниципалитетов, которые находятся в здоровом финансовом положении, с относительно низким уровнем задолженности;

d. активную роль, которую играет Ассоциация муниципалитетов, особенно Ассоциация швейцарских муниципалитетов и Союз швейцарских городов, что позволяет оказывать влияние на принятие решений, в основном на кантональном уровне, но также и на федеральном;

e. тот факт, что процедуры прямой демократии, такие как народные инициативы, народные референдумы и народные собрания, весьма развиты на уровне муниципалитетов, и при этом муниципальные власти находятся под постоянным надзором со стороны общественности;

f. разрешение швейцарского парламента ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти.

⁴ Докладчикам в их работе оказывали содействие профессор Андре Ру, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, а также Секретариат Конгресса.

4. Конгресс отмечает, что особого внимания заслуживают следующие моменты:

a. на практике слабая вовлеченность муниципалитетов, особенно больших городов, в принятие решений на федеральном уровне, начиная с подготовительного этапа;

b. система милиции может препятствовать доступу к местным выборным должностям, из-за трудностей в том, чтобы обеспечить равновесие между профессиональной деятельностью и ответственностью, которой сопровождаются муниципальные посты. Это означает, что местные мандаты могут осуществляться лишь определенными категориями граждан;

c. муниципальная раздробленность Швейцарии, в результате недостаточных человеческих и финансовых ресурсов в малых муниципалитетах, прежде всего для того, чтобы они могли справляться со своими растущими сферами ответственности;

d. вопрос о демократической легитимности административных органов, принадлежащих к межмуниципальным структурам, которым передаются основные сферы муниципальной ответственности и которые не имеют соответствующего числа должностных лиц и выборных представителей;

e. тот факт, что в национальном законодательстве не учитываются особое положение города Берн, исходя из его особого характера как штаб-квартиры федерального правительства и парламента;

f. исключение кантонов из сферы действия Хартии.

5. С учетом вышесказанного, Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал швейцарские власти:

a. укреплять участие муниципальных представителей, отражая тем самым процедуры, применяемые к представителям кантонов, в экспертных комитетах и рабочих группах, которым поручено разрабатывать законодательство на федеральном уровне, а также предоставлять большим городам особый статус в отношении консультативных органов и консультативных процедур, таким образом, чтобы обеспечивать, чтобы они сами представляли себя, а не были представлены ассоциациями;

b. начать обсуждения с участием трех уровней управления (Конфедерации, кантонов, муниципалитетов) о совершенствовании ныне действующей системы милиции;

c. продолжать поощрять слияние муниципалитетов, прежде всего предоставляя финансовые стимулы;

d. предусматривать, чтобы административные органы, принадлежащие к межмуниципальным структурам, состояли из минимального процента выборных представителей, для обеспечения их демократического характера;

e. определить в специальном законе рамки и процедуры, регулирующие финансирование со стороны Конфедерации расходов Берна на то, чтобы принимать у себя федеральное правительство и парламент, но также и иностранные посольства и дипломатические представительства;

f. в рамках консультаций с кантонами предусмотреть возможность расширения сферы действия Хартии на кантоны, что укрепит и далее их полномочия в сфере самоуправления в отношении Конфедерации;

g. рассмотреть возможность ратификации статей 4.4, 6.2, 8.2 и 9.5 Хартии, которые де-факто соблюдаются в Швейцарии.

6. Конгресс призывает Комитет министров учитывать данную Рекомендацию о местной и региональной демократии в Швейцарии и прилагаемый пояснительный доклад в своей деятельности в отношении этого государства-члена.