

33-я СЕССИЯ

Местная и региональная демократия в Швейцарии

Рекомендация 407 (2017)¹

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

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 20 октября 2017 г., на третьем заседании (см. документ [CG33\(2017\)14final](#), пояснительный доклад), содокладчики: Марк КООЛС, Бельгия, (М, ГНЛД), и Дорин КИРТОАКА, Республика Молдова (Р, ЕНП/КСЕ).

"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 Конгресса² 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. ратификацию Швейцарией 18 июля 2017 года Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти.

² 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.