32-я СЕССИЯ

Оригинал на английском языке

Доклад
CG32(2017)08prov
22 марта 2017 г.

Местная и региональная демократия в Финляндии

Комитет по мониторингу

Докладчики:¹ Артур ТОРРЕС ПЕРЕЙРА, Португалия (М, ЕНП/КСЕ)
Карим ВАН ОБЕРМЕЙЕР, Бельгия (Р, НП)

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

Резюме

Настоящий доклад подготовлен по результатам третьего мониторингового визита в Финляндию с тех пор, как в 1991 году страна ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления.

Авторы доклада с удовлетворением отмечают постоянные усилия, предпринимаемые в Финляндии в пользу самоуправления, а также четкую инициативу финских властей в пользу децентрализации путем создания второго уровня территориального органа власти в региональных масштабах. Докладчики, в частности, подтверждают, что были приняты законы, направленные на модернизацию управления и финансирования местной демократии. Тем не менее, они выражают озабоченность неопределенностями относительно отсутствия реального статуса Хартии во внутреннем правовом поле, и тем, что характер региональных структур, которые будут созданы 1 января 2019 г. в рамках текущей реформы региональных властей, по-прежнему неясен, а также вопросом осуществления Хартии в отношении будущих регионов, перераспределением полномочий между этими регионами и местными органами власти, разнообразием источников их финансирования.

Конгресс рекомендует Финляндии рассмотреть возможность внесения поправок в статью 74 Конституции с тем, чтобы позволить закрепить Хартию в финском правовом поле и сделать возможным ее применение в судах. Что касается проводимых реформ, он призывает Финляндию продолжать поощрять автономию и надлежащее функционирование местных органов власти, рассматривая возможность расширения круга обязанностей новых регионов и гарантируя им диверсифицировать ресурсы при соблюдении принципа субсидиарности. Кроме того, он предлагает финским властям в рамках реформы региональных органов власти сделать выбор в пользу создания действительно автономных регионов, для которых будет осуществляться Хартия, и предоставить этим новым регионам законодательную основу и, при необходимости, четкую конституционную основу, а также право взимать налоги. И наконец, докладчики призывают Финляндию задуматься о создании особого статуса для столицы страны Хельсинки и столичного района, продвигая демократию на основе участия в местных органах власти во избежание технократического и бюрократического произвола.

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 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.

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

Члены Комитета:

Л. Вербеек (Председатель), *А. Афтанасова*, *Х. Акгун*, *Т. Акюрек*, *М. Ангелопулос*, *Д. Аничич*, *Л. Ансала* (заместитель: *Р. Эрвела*), *П. Авалиани*, *Г. А. Аксельсон*, *Д. Азаров*, *Т. Бадан* (заместитель: *В. Круду*), *Н. Барбу*, *Г. Бардели*, *В. Беликов*, *Б. Белин* (заместитель: *Ж-М. Бельяр*), *М. Беспалова*, *Р. Бидрон*, *П. Билли*, *А. Богданович*, *Е. Болин* (заместитель: *Х. Хаммар*), *З. Броз*, *М. Буфи*, *К. Кадоре*, *М. Кавара*, *Г. Чацимаркос* (заместитель: *П. Филиппу*), *Д. Чиртоака*, *М. Колс*, *Х. Даемс*, *С. Диксон*, *Н. Диргинчене*, *А. Дисмор*, *Р. Додд*, *Г. Доганоглу*, *Д. Ирэй* (заместитель: *М. Холлингер*), *Р. Фейстамер*, *М. Гаучи*, *Г. Гезузинкас*, *А. Г. Джорджеску*, *К. Германова*, *Л. В. Гидеи*, *Б. А. Грэм* (заместитель: *Дж. Фоллина*), *Р. Гренга*, *Н. Грозев*, *И. Ганзек*, *Л. Харриби* (заместитель: *Ж.-П. Луивилль*), *С. Арутюнян*, *З. Хассай*, *Г. М. Хельгесен*, *Б. Хирс*, *Я. Хлинка*, *Б. Хордеюк*, *А. Ибрагимов*, *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. Ламмерскиттен*, *А. Лидбеттер* (заместитель: *Л. Гиллхэм*), *Ф. Лек*, *А. Любавински*, *П. Манжан*, *К. Марченко*, *Т. Маргарян* (заместитель: *Е. Ерицян*), *Г. Марсан*, *П. Макгоуэн*, *С. Митровски*, *Р. Мондорф*, *С. Мошаров*, *Д. Нармания*, *Р. О'Грэйди*, *Д. Пантана*, *В. Паскуа*, *Г. Паук*, *С. Паунович*, *З. Пава* (заместитель: *А. Мадьяр*), *М.-Л. Паншар*, *Х. Пихлаясаари*, *В. Прокопиев*, *А. Прушковски*, *П. Прихара*, *Г. Райлеану* (заместитель: *В. Казуан*), *Р. Раутава*, *Г. Рибас Касаль*, *Р. Рио*, *Дж Роклинд*, *Р. Рор*, *В. Сантарсьеро*, *Р. Шафер*, *Б. Шлейхер-Ротмунд*, *С. Шумахер* (заместитель: *С. Вайше*), *Л. Сфирлоага*, *А. М. Сотираду*, *И. Светлична*, *Т. Тагиев*, *П. Торнтон*, *К. Толкачев*, *И. Томич*, *А. Торрес Перейра*, *М. М. Т. Турель*, *А. Угес*, *С. Вааг*, *К. Ван Овермейр*, *В. Варнаровский*, *Р. Вергили*, *Б. Верингер*, *Х. Венингер*, *Дж. Вайнен*, *Д. Вробель*, *С. Еролацитес*, *Л. Зайя*, *ZZ REP CPL* (заместитель: *Х. Карр*).

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

Секретариат комитета: С. Пуарель.

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;

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 Конгрессу⁴;

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 избежать чрезмерной задолженности;

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

⁴ Докладчикам оказывали содействие Николаос-Комнинос ХЛЕПАС, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, и Секретариат Конгресса.

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.

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 е 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.