

32-я СЕССИЯ

Местная демократия в Эстонии

Рекомендация 401 (2017)¹

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 оговорки 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 Леендerta 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,

¹ Обсуждена и одобрена Палатой местных властей 29 марта 2017 г., принята Конгрессом 30 марта 2017 г., на третьем заседании (см. документ [CPL32\(2017\)04](#), пояснительный доклад), содокладчики: Хенрик ХАММАР, Швеция (М, ЕНП/КСЕ), и Леендерт ВЕРБЕЕК, Нидерланды (Р, СОЦ).

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;

e. 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:

a. 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;

b. 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;

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

4. Конгресс выражает озабоченность в связи с:

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

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

c. 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);

d. 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;

e. 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:

a. 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;

b. 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;

c. 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;

d. 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;

e. 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.