

35-я СЕССИЯ

Доклад
CG35(2018)21prov
1 октября 2018 г.

Как справиться с тяжестью долгов: местные органы власти перед лицом финансовых трудностей

Комитет по вопросам управления

Докладчик¹: Хезер МакВей, Соединенное Королевство (М, СОЦ)

Проект резолюции (для голосования).....	2
Проект рекомендации (для голосования).....	5

Резюме

Право местных органов власти на соответствующие собственные финансовые ресурсы является основным принципом местного самоуправления, воплощенным в статье 9 Европейской хартии местного самоуправления.

На основании Резолюции Конгресса 372(2014) и Рекомендации 362(2014) в данном докладе обсуждается сфера действия финансовой самостоятельности местных органов власти и их способность иметь собственные доходы и финансировать свои уставные задачи и функции. В нем рассматривается, в какой степени принцип адекватности и права местных органов власти на то, чтобы с ними консультировались, как это предусмотрено в Европейской хартии местного самоуправления, соблюдаются в реальности.

В своей Резолюции Конгресс выражает сожаление в связи с отсутствием продвижения вперед в соблюдении его рекомендаций 2014 года по данному вопросу. Там отмечается, что в ряде государств-членов по-прежнему не существует конституционного или юридического признания или гарантий достаточного муниципального финансирования, а также то, что когда местные органы власти имеют возможность предоставлять услуги или получать собственные доходы, этого часто недостаточно для покрытия издержек на услуги. Резолюция содержит обязательство проводить обзор тех стран, которые не выполняют свои обязательства по статье 9 Хартии, и проводить, когда это возможно, мероприятия по постмониторингу и сотрудничеству в целях улучшения этой ситуации.

В своей рекомендации Конгресс просит Комитет министров призвать правительства наращивать свои усилия для обеспечения полного соблюдения статьи 9, в частности, благодаря диалогу и консультациям с местными органами власти и их национальными ассоциациями.

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

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Право местных органов власти на соответствующие собственные финансовые ресурсы является ключевым принципом Европейской хартии местного самоуправления. Она устанавливает также принцип пропорциональности, предусматривая, что любая передача или делегирование дополнительной или неуставной юрисдикции должны сопровождаться ресурсами, соответствующими новым полномочиям и услугам, которые будут оказываться. Однако эти принципы редко применяются или реализуются в государствах-членах Совета Европы.
2. В большинстве государств-членов четкое признание принципа адекватных финансовых ресурсов не включено в Конституцию, но гарантируется законодательством. Однако даже там, где этот принцип юридически признан, часто это не имеет директивного характера. Трудно обращаться с делами в суд, поскольку финансовая независимость представляется скорее политическим вопросом, чем предметом разбирательства в судах. Наконец, некоторые государства-члены не предоставляют какого-либо признания или гарантии, конституционных или правовых, принципу достаточного финансирования.
3. И если частичные или не прямые данные, такие как доля ВВП или публичных расходов, могут использоваться для определения некоторого уровня финансовой независимости местных органов власти, представляется необходимым дать общее определение концепций, упомянутых в статье 9 Хартии.
4. Ключевым аспектом финансовой независимости местных органов власти является местное налогообложение, поскольку подлинно местные налоги позволяют муниципалитетам основывать свои доходы на своих собственных решениях. Способность местных органов управления создавать доходы является, таким образом, прекрасным показателем их финансовой независимости. Существует сильная взаимосвязь между степенью финансовой автономии и соотношением собственных ресурсов по сравнению с трансфертами от центрального правительства. Чем больше часть местных доходов в общем бюджете местных властей, тем выше степень их финансовой независимости и тем больше они могут финансировать сами свою деятельность. Аналогичным образом, если финансовая автономия муниципалитетов больше, тем выше соотношение общих/целевых средств на конкретные или определенные задачи.
5. Хартия воплощает право местных органов власти на то, чтобы с ними консультировались в отношении того, каким образом выделяются или распределяются среди них ресурсы. Притом что наличие официальной процедуры консультаций, даже на юридической основе, само по себе не гарантирует подлинного проведения консультаций, предпочтительно, чтобы во всех государствах-членах имелись четкие, предсказуемые, эффективные, открытые и инклюзивные методы консультаций, соответствующие их юридическим и конституционным традициям.
6. В Хартии конкретно предусматривается, чтобы у местных органов власти было право на использование судебного обжалования, если они считают, что центральные органы власти или иной административный орган не соблюдают принцип местного самоуправления, и, в частности, их финансовую самостоятельность. В большинстве государств-членов Совета Европы такие вопросы

2 Предварительный проект резолюции, утвержденный Комитетом по вопросам управления 30 мая 2018 г.

Члены Комитета:

Ж.-Л. Тестю (председатель), *С. Фило*, *Т. Марин Гонсалес**, *Н. Лапаури*, *П. Штеррер*, *Х. ван Стаа*, *Х. Гусейнов*, *Р. Алиев*, *К.Х. Ламбертц*, *Л. Мартенс*, *Л. Ресик*, *И. Тотев**, *Д. Здравков**, *М. Малис*, *Е. Орфаниду*, *А. Станек*, *М. Хиски*, *Б. Корнбек* (заместитель: *Ф. Блэк*), *Т. Таммисте*, *С. Ильвессало*, *Д. Беглин*, *М. Геган*, *Г. Крос*, *Т. Солере*, *С. Угрехелидзе*, *П. Курц*, *А. Галстер*, *Р. Тёрнер*, *П. Ленерт*, *А. Гротхер*, *Д. Сзарата*, *И. Карагианнис*, *К. Калогирю*, *М. Кампанари-Талабер*, *Т. Г. Самю*, *А.Г. Ингсвардоттир*, *К. Беннетт*, *Л. Де Магистрис*, *П.Л. Моттинелли*, *К. Аванцо*, *М. Бора*, *Г.М. Феррарис*, *К. Рива Верчеллотти*, *И. Силиска**, *В. Митрофановас**, *Ж.Кутаяр**, *К. Кожокари*, *М. Кроветто-Харрох **, *Д. Мравлевич**, *Х. Бергманн*, *И. Мейерс*, *С. А. Стин* (заместитель: *С. Ларсен*), *В. Чарнецки*, *М. Мазур*, *К. Иванюк*, *П. Кегонхо*, *И.Г. Болоян*, *К. Богичевичи*, *Р.К. Гуман*, *А. Локот*, *И. Карева*, *С. Горячева*, *Л. Козина*, *А. Островский*, *А. Дрозденко*, *Ф. Биззочи*, *М. Обрадович*, *М. Ковач*, *А. Ференчич*, *М. Белика*, *Б. Печан*, *К. Морено Морено*, *М. Паскаоль* *И Капдевила*, *П. Пуи Фрага*, *И. Ланда Жауреги*, *А. Таршис-Ингре*, *К. Далман Езк* (заместитель: *А. Кнапе*), *Л. Хунцикер*, *П. Лейба*, *Н Петровска*, *И.А. Демирчи*, *Р. Касап*, *Л. Эртюрк*, *Н. Доган*, *Н.Б. Юкеер*, *А.С. Бучак*, *С. Басараб*, *С. Андрейченко*, *Г. Прыгунов*, *С. Моргунов*, *Х. Маквей* (заместитель: *А. Буканан*), *С. Блекбёрн*, *В. Ховеллс*, *Р. Саундерс*, *А. Доусен*, *П. Джон*.

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

Секретариат Комитета: Тим Лисни и Мариан Бендерра

относятся к компетенции конституционных, административных или обычных судов. Однако подобные средства правовой защиты, как правило, трудно применить, ибо в Хартии не содержится точного и подробного определения принципа достаточного финансирования, а соответствующие национальные законодательные и бюджетные процедуры распределения средств часто отсутствуют.

7. С учетом вышесказанного, Конгресс,

a. исходя из Резолюции 372 (2014) и Рекомендации 362 (2014) "Органам местного самоуправления необходимы достаточные финансовые ресурсы";

b. отмечая, что доля собственных муниципальных ресурсов значительно отличается в разных государствах-членах, так же как и развитие соотношения между дотациями со стороны центрального правительства и местных доходов;

c. сожалея о том, что в ряде государств-членов, в частности в Ирландии, Лихтенштейне и Соединенном Королевстве, не существует конституционного или юридического признания или гарантии достаточных муниципальных финансовых средств;

d. отмечая, что в ряде государств-членов, таких как Албания, Англия (в Соединенном Королевстве), Греция, Венгрия, Черногория и Румыния, даже там, где местные власти могут предоставлять услуги и располагать доходами, которые образуются на местном уровне, эти доходы уже недостаточны для покрытия стоимости услуг, что противоречит принципу соразмерности;

e. будучи озабочен сокращением, в некоторых случаях, местных доходов в результате централизации и/или процессов децентрализации;

f. выражая сожаление в связи с тем, что в некоторых государствах-членах, таких как Кипр, Англия (и в меньшей степени в остальном Соединенном Королевстве) и Венгрия, последствия финансового кризиса 2008 года привели к массированному сокращению муниципального финансирования, как в абсолютных величинах, так и относительно;

g. с озабоченностью отмечая, что налоговые возможности местных органов власти чрезвычайно ограничены в Греции, Латвии и Румынии;

h. отмечая, что в ряде стран по-прежнему доминируют целевые дотации, что создает угрозу финансовой и даже политической самостоятельности муниципалитетов;

i. отмечая, что в Ирландии, Лихтенштейне и Соединенном Королевстве не существует юридических правил, а иногда даже письменных правил о предмете консультаций местных органов власти с более высокими уровнями управления;

j. сожалея о том, что притом что ряд государств-членов добился значительного прогресса, почти все рекомендации, принятые Конгрессом в 2014 году, могут быть повторены для тех стран, которые с неохотой следуют положениям статьи 9 или же просто их игнорируют;

k. опасаясь того, что в отсутствие санкций, даже в случае явного нарушения положений Хартии, в ближайшем будущем нельзя ожидать позитивных изменений от государств-членов, не желающих соблюдать положения статьи 9;

l. сожалея о том, что ни у Совета Европы, ни у Европейского союза нет надежных и сравнимых экономических данных о финансовых ресурсах муниципалитетов и государств-членов, что ограничивает международные сравнения и влияет на качество макроэкономических и экономических решений в отношении международных рамок экономического управления;

8. Призывает свой Комитет по мониторингу и далее уделять внимание странам, не соблюдающим свои обязательства по статье 9 Хартии, а также осуществлять, где это возможно, мероприятия постмониторинга и сотрудничества для улучшения ситуации;

9. Призывает национальные ассоциации местных и региональных властей:

a. содействовать подлинной культуре партнерства, консультаций и совместного принятия политических и бюджетных решений между национальными и местными органами власти;

b. начать или продолжать обсуждения со своими региональными и национальными органами управления в отношении создания предсказуемых, эффективных, ориентированных на результат,

справедливых, открытых и инклюзивных методов консультаций при уважении юридических и конституционных традиций каждого государства-члена;

с. поощрять транспарентность критериев и методов, используемых для подсчета дотаций со стороны центрального правительства и финансового выравнивания, таким образом, чтобы и центральное правительство, и местные органы власти могли бы проверять процесс подсчетов и участвовать в консультациях.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

1. Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления, касающаяся права местных органов власти на соответствующие финансовые ресурсы, является краеугольным камнем Хартии, обеспечивая право местных властей на соответствующие и соразмерные собственные финансовые ресурсы в рамках национальной экономической политики.
2. К сожалению, важность статьи 9 недостаточно отражена в законодательстве многих государств-членов. Несоблюдение статьи 9 связано с чрезмерной централизацией финансирования местных органов власти, ограниченным уровнем собственных доходов и отсутствием финансовых ресурсов, которые были бы свободно доступны для местных и региональных органов власти для осуществления ими своих полномочий.
3. Тем не менее, финансовая самостоятельность остается важнейшим аспектом местной автономии и местной демократии. Это чрезвычайно важно для того, чтобы местные власти могли осуществлять успешно свои задачи и заниматься долгосрочным планированием.
4. Конгресс неоднократно рассматривал вопрос о разрыве между важностью статьи 9 и ее соблюдением, и данный вопрос остается постоянной проблемой, выявляемой Конгрессом в ходе мониторинга Хартии.
5. С учетом вышесказанного, Конгресс:
 - a. напоминает о своей Рекомендации 362 (2014), на которую Комитет министров ответил 17 июня 2015 г.;
 - b. напоминает о своей Резолюции 372 (2014), в которой Конгресс просит свой Комитет по вопросам управления "провести, в следующие четыре года, обзор тех стран, которые сталкиваются с особыми проблемами при соблюдении своих обязательств на основании статьи 9";
 - c. выражает сожаление, что в 12 государствах-членах не наблюдалось каких-либо изменений в отношении эффективного соблюдения статьи 9;
 - d. сожалеет о том, что пояснительный меморандум к этой рекомендации и недавние доклады о ее мониторинге выявили явные нарушения статьи 9 в некоторых государствах-членах;
 - e. принимает предложение Комитета министров о диалоге по вопросу о финансовых трудностях местных властей в связи с несоблюдением статьи 9;
6. Конгресс призывает Комитет министров предложить государствам-членам:
 - a. расширить свои усилия по обеспечению полного соблюдения статьи 9 на основе диалога и консультаций с местными органами власти и их национальными ассоциациями;
 - b. принять общее понимание финансовой самостоятельности местных органов власти, в частности, обеспечивая, чтобы:
 - i. муниципалитеты могли в полной мере осуществлять свои уставные задачи и функции с имеющимися у них ресурсами;
 - ii. муниципалитеты могли бы иметь сферу усмотрения при расходах и принятии собственных решений, а также передаваемые ими ресурсы, которые позволят им выполнять задачи, соответствующие местным условиям;
 - iii. доля их доходов, которые собираются на местах, соответствовала их полномочиям и позволяла им предоставлять услуги, соответствующие потребностям их сообществ;
 - c. гарантировать финансовую самостоятельность своих местных органов власти с целью укрепления местной демократии в их странах.

3 См. сноску 2.