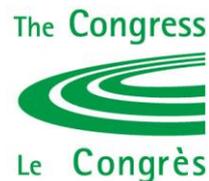


# Конгресс местных и региональных властей



**24-я СЕССИЯ**  
Страсбург, 19-21 марта 2013 г.

**CG(24)6PROV**  
13 марта 2013 г.

## Местная и региональная демократия в Испании

Комитет по мониторингу

Докладчики: Марк КООЛС, Бельгия (М, ГНЛД<sup>1</sup>)  
Лин ФЕРБЕЕК, Нидерланды (Р, СОЦ)

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

### Резюме

Данный доклад о положении местной и региональной демократии в Испании подготовлен на основе Рекомендации 121 (2002) и двух мониторинговых визитов, состоявшихся 5-8 июня 2012 года и 14 января 2013 года. Докладчики выражают свою удовлетворенность в связи с тем, что Испания в целом выполняет свои обязательства в отношении Хартии и приветствуют прямое включение Хартии в национальное законодательство Испании, что является основой для юридического толкования со стороны национальных судов. Они с удовлетворением отмечают и регулярные рабочие отношения между центральным правительством и FEMP, а также вступление в силу закона о бюджетной стабильности и финансовой устойчивости публичной администрации в 2012 году, который направлен на сокращение перераспределения публичных ресурсов и укрепление потенциала публичной администрации в отношении контроля над собственными расходами. При этом докладчики выражают сожаление в связи с дублированием полномочий между различными уровнями управления, что приводит к потере финансовых ресурсов для местных и региональных органов власти, неэффективности политики и мер в отношении налоговой независимости муниципалитетов, то есть к такой ситуации, которая ставит местные органы власти в зависимость от государственных и региональных трансфертов, а также приводит к большим различиям в зарплате местных выборных официальных лиц и сокращению зарплат депутатов в региональных парламентах.

Докладчики рекомендуют, чтобы испанские власти принимали конкретные меры по ликвидации дублирования полномочий между различными уровнями управления и обеспечивали, чтобы любая передача полномочий местным властям гарантировалась соответствующими финансовыми ресурсами и чтобы усиливалась налоговая самостоятельность муниципалитетов с целью обеспечения устойчивого финансового положения местных властей. Докладчики рекомендуют также пересмотреть законодательство с целью установления минимального и максимального порога для оплаты местных выборных лиц в соответствии с положениями Хартии, и в том же духе предусмотреть нормы зарплаты членов парламентов автономных сообществ, чтобы позволить им должным образом выполнять свои полномочия. Наконец, они призывают власти Испании в ближайшем будущем подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).

<sup>1</sup> М: Палата местных властей / Р: Палата регионов  
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народная партии в Конгрессе  
СОЦ: Социалистическая группа  
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов  
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов  
НПП: Не зарегистрированы



## ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>2</sup>

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, ссылаясь на:

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции (2011) 2 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 вышеупомянутой Уставной резолюции CM/Res (2011) 2 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 307(2010) rev о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122);

d. Рекомендацию 219 (2007) о статусе столичных городов, Рекомендацию 132 (2003) о муниципальной собственности с учетом принципов Европейской хартии местного самоуправления и Резолюцию 299 (2010) Конгресса о последующих шагах Конгресса по итогам Конференции министров Совета Европы, ответственных за местное и региональное управление (Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 года);

e. Предыдущие документы о местной и региональной демократии в Испании – Рекомендация 121 (2002) и Резолюция 147 (2002).

2. Конгресс подчеркивает, что:

a. Испания стала членом Совета Европы 24 ноября 1977 года. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемую "Хартия") 15 октября 1985 года и ратифицировала ее 3 февраля 1988 года. Хартия вступила в силу в отношении Испании 1 сентября 1988 года;

b. Испания заявила, что она не будет связана статьей 3.2 Хартии и сделала при этом следующее заявление: "Королевство Испании не считает себя связанным пунктом 2 статьи 3 Хартии в том смысле, что система прямого голосования, предусмотренная в этом положении,

<sup>2</sup> Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу Конгресса 13 февраля 2013 г.

Члены Комитета:

*Л. О. Молин (председатель), Д. Чукур (заместитель председателя), И. Лоизиду (заместитель председателя), Ж. Винен (заместитель председателя), А. Бухман (заместитель председателя), А. Усс (заместитель председателя), М. Абуладзе, К. Андерсен, А. Бабаев, Т. Бадан, С. Батсон, В. Беликов, Ж-М. Белльяр, М. Беспалова, В. Брокколи, Е. Броги, З. Броз, Х. Кадорет, А. Канцеску, М. Карденас Морено, В. Кери, С. Чернов, Л. Чириани, М. Кулс, Ж. Коста, Б.М. Д'Анджело, Ж. Диллон, Н. Доган, Г. Доганоглу, В. Донту, Е. Фливхолм, Ж. Фоллин, Е. Галеа, У. Герстнер, А. Гкунтарас, А. Гонзалес Терол, М. Геган, В. Гройсман, М. Гулевский, О.Хаабет, Х. Халлдорссон, С. Харутян (заместитель: Е. Эрицян), ГМ. Хельгесен, Ц. Хернандез Торрес, Б. Хирс (заместитель: М. Холлингер), Ж. Хлинка, А. Ибрахимов, Г. Иллеш, А. Яунслейнис, (заместитель: М. Юзупа), М. Йегени Йилдиз, М. Юхками, М. Кардинар, Ж-П. Клейн, А. Криза (заместитель: Л. Ковач), И. Куличенко, К. Ламмерскиттен, Л. Лассакова, Ф. Лек, Ж-П. Льювилль, А. Лубавинский, А. Мадьяр, Д. Мандич, Ж. Мандико Калво, Т. Маргарян, Г. Марсан, Х. Марва, В. МакХьюз (заместитель: Ж. Ротте), Н. Мермаген, А. Мименов, И. Мишева, В. Митрофановас, М. Монеси, Г. Мослер-Торнстром, А. Музио (заместитель: Л. Валагузза), А-Т. Пападимитрио-Тцацу, Х. Пихляясаари, Г. Пинто, Г. Пиличинчи, Т. Попов (заместитель: Г. Георгиева), А. Пружковский, Р. Раутава, Х. Рихтермокова, Н. Романова, Ж. Сауенс, М. Саенен, О. Сайнсуис, А. Шорер, Л. Сфирлоага, Д. Шекспир, И. Шубин, Т. Симпсон-Ланг, С. Сиукаева (заместитель: Е. Беруашвили), МА-М Сотираду, Д. Страупайте, А. Торрес Перейра, А. Угес, Г. Угулава, П. Ужок, В. Варнавский, Л.О. Василеску, Л. Фербеек, Б. Фёрингер, Х. Венингер, Д. Вробель, У. Вутрих-Пеллоли, Ж. Зимола.*

N.V.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета по мониторингу: С. Пуарель и С. Канкочак.

должна применяться ко всем местным органам власти, подпадающим под сферу действия Хартии”;

*c.* Испания не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207), Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями в отношении еврорегиональных групп сотрудничества (ЕРГС) (СДСЕ № 206), Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (СЕД № 159) или Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями в отношении межтерриториального сотрудничества (СЕД № 169);

*d.* Комитет по мониторингу Конгресса назначил докладчиками Марка КООЛСА, Бельгия (М, ГНЛД) и Лин ФЕРБЕЕК, Нидерланды (Р, СОЦ) и поручил им подготовить и представить Конгрессу доклад о местной и региональной демократии в Испании для обновления последней Резолюции 147 и Рекомендации 121 (2002);

*e.* Первый визит в Испанию (Севилья, Толедо и Мадрид) состоялся 5-8 июня 2012 года. Второй мониторинговый визит в Испанию состоялся в Мадрид 14 января 2013 года;

*f.* Делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Испании при Совете Европы, испанские власти на всех уровнях управления, Национальную ассоциацию муниципалитетов и провинций Испании (FEMP), а также всех лиц, с которыми состоялись обсуждения, за их готовность оказать помощь, их интерес к работе Конгресса и их сотрудничество на протяжении этих визитов.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

*a.* что Испания в целом выполняет свои обязательства в отношении Хартии;

*b.* прямое включение Хартии в испанское национальное законодательство, что позволяет национальным властям осуществлять юридическое толкование;

*c.* регулярные рабочие отношения между центральным правительством и FEMP и наличие большого многообразия инструментов сотрудничества между национальным правительством и исполнительными органами автономных сообществ;

*d.* вступление в силу закона о бюджетной стабильности и финансовой устойчивости публичной администрации в 2012 году, который направлен на сокращение дотаций из государственных ресурсов и укрепляет возможности публичных административных органов контролировать свои собственные расходы;

*e.* создание в октябре 2012 года специальной Комиссии по реформе публичной администрации, наделенной полномочиями устранять административное бремя путем упрощения правил и процедур и избегать дублирования полномочий;

*f.* эффективную практику в отношении права на участие в публичных делах на местном уровне;

*g.* принятие Закона № 22/2006 от 4 июля 2006 года о статусе столицы и специального режима Мадрида, а также прямую ссылку на положения в Хартии в преамбуле к данному Закону.

4. Конгресс выражает свое сожаление в связи с:

*a.* отсутствием конкретности в отношении распределения и делегирования полномочий и ответственности местным и региональным властям;

*b.* дублированием полномочий между разными уровнями управления, что приводит к потерям финансовых ресурсов для местных и региональных властей, а также к ущербу эффективности публичных услуг, оказываемых гражданам;

*c.* большими различиями в зарплате местных выборных лиц и сокращением зарплаты в региональных парламентах;

*d.* передачей полномочий муниципалитетам без соответствующих финансовых ресурсов;

*e.* неэффективной политикой и мерами в отношении налоговой самостоятельности муниципалитетов, то есть такой ситуации, которая вынуждает местные органы власти зависеть от государства и региональных субсидий, а не от собственных доходов;

*f.* низким уровнем управления малыми муниципалитетами и недостаточными процедурами финансового уравнивания или эквивалентных мер по исправлению последствий неравного распределения финансовых источников между малыми и большими муниципалитетами;

*g.* предложением о координации деятельности муниципалитетов, которое содержится в правительственной программе реформ;

*h.* отсутствием прогресса в реформе Сената в направлении предоставления этому органу подлинной роли территориального представительства.

5. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров предложил властям Испании:

*a.* обеспечивать, чтобы предлагаемые правительствами реформы по трансформации испанских административных органов в систему, в которой "одно полномочие соответствует одной администрации", осуществлялись в соответствии с принципами субсидиарности; (статья 4.3)

*b.* определить, совместно с Комиссией по реформе публичной администрации, конкретные меры по искоренению дублирования полномочий между разными уровнями управления, с целью повышения эффективности государственных служб; (статья 4.4)

*c.* пересмотреть законодательство для установления минимального и максимального порога оплаты местных выборных лиц в соответствии со статьей 7.2 Хартии и, в том же духе, обеспечивать правила оплаты труда членов парламента автономных сообществ, что позволит им должным образом осуществлять свои обязанности;

*d.* обеспечивать, чтобы в соответствии с законодательством при любой передаче полномочий местным властям были бы гарантии выделения соответствующих финансовых ресурсов; (статья 9.2)

*e.* повышать уровень финансовой самостоятельности муниципалитетов с целью обеспечения устойчивости финансовой ситуации местных властей, создавая должные условия и проводя необходимую политику таким образом, чтобы основная форма доходов муниципалитетов была связана с их собственными ресурсами, а не с дотациями, которые предоставляются регионами и государством; (статья 9.3)

*f.* обеспечивать более высокий уровень поддержки управления малыми муниципалитетами со стороны административных органов провинций и создавать систему уравнивания между муниципалитетами с целью передачи ресурсов от более богатых более бедным муниципалитетам; (статья 9.5)

*g.* определить в законе взаимоотношения между государством, Конференцией председателей автономных сообществ и Испанской федерацией муниципалитетов и провинций;

*h.* продолжать поддерживать местные и региональные административные органы в ходе осуществления правительственной программы реформ, для того чтобы укреплять возможности публичных административных органов контролировать свои собственные расходы;

*i.* обеспечивать, чтобы соответствующий процесс консультаций был должным образом организован, в тех случаях, когда национальные власти осуществляют меры по слиянию муниципалитетов;

*j.* реформировать основы деятельности Сената с целью придания этому органу подлинной роли территориального представительства;

к. подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).

6. Конгресс предлагает Комитету министров Совета Европы учитывать настоящую Рекомендацию о местной и региональной демократии в Испании, а также пояснительный меморандум к ней, в своих собственных процедурах мониторинга и других мероприятиях, связанных с этим государством-членом.