

# Конгресс местных и региональных властей



## 20-я СЕССИЯ

Страсбург, 22-24 марта 2011 г.

## Местная и региональная демократия в Австрии

Рекомендация 302 (2011)<sup>1</sup>

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

*a.* на подпункт 1.*b* статьи 2 Уставной резолюции (2007) 6 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 (2007) 6 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.* пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Австрии, подготовленный докладчиками Марком КУЛСОМ и Ирен ЛОИЗИДУ по итогам официального визита в Австрию с 24 по 26 марта 2010 года.

2. Конгресс напоминает о том, что:

*a.* Австрия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления 23 сентября 1987 года. Хартия вступила в силу 1 сентября 1988 года. При вручении ратификационных грамот Австрия в своем заявлении отметила, что она не будет связана пунктами 2, 3 и 5 статьи 4, пунктом 2 статьи 7, пунктом 2 статьи 8 и статьей 11 Хартии. Такое заявление соответствует положениям пункта 1 статьи 12 Хартии;

*b.* настоящая Рекомендация о местной и региональной демократии в Австрии является первой рекомендацией после того, как Австрия ратифицировала Хартию;

*c.* Институциональный комитет<sup>2</sup> Конгресса назначил Марка КУЛСА и Ирен ЛОИЗИДУ содокладчиками для подготовки и представления Рекомендации о местной и региональной демократии в Австрии.

3. Конгресс хотел бы поблагодарить власти Австрии на центральном и местном уровне, Ассоциацию городов Австрии, Ассоциацию австрийских муниципалитетов, экспертов и всех собеседников за ту информацию, которая была предоставлена делегации.

<sup>1</sup> Обсуждена и принята Конгрессом 24 марта 2011 г., на третьем заседании (см. документ [CG\(20\)8](#) пояснительный доклад), докладчики: И. Лоизиду, Кипр (Р, ЕНП/ХД) и М. Кулс (М, ГНЛД).

<sup>2</sup> В связи с реформой Конгресса, деятельность по мониторингу данного Комитета была передана Комитету по мониторингу, созданному 1 декабря 2010 г.



4. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

*a.* полномочия местных органов самоуправления в Австрии предоставляются федерацией и/или землями на основе системы, которая отражает принцип субсидиарности, и в целом это соответствует нормам Европейской хартии местного самоуправления;

*b.* кооперативный характер австрийского федерализма ("кооперативный федерализм") является основным элементом в австрийской федеральной системе, что подразумевает осуществление всех изменений на основе как официальных, так и неофициальных механизмов консультаций между муниципалитетами, федеральными землями и федерацией.

5. Конгресс отмечает, что:

*a.* реформа австрийской федеральной системы долгое время не была включена в политическую повестку дня. За последние десятилетия было осуществлено несколько попыток реструктуризации федеральной системы и уточнения полномочий разных уровней на основе конституционных изменений, однако это не дало весомых результатов;

*b.* Австрия не подписала Дополнительный протокол к Хартии о праве на участие в делах местного органа власти, несмотря на то, что пункт 8 статьи 117 Федеральной конституции предусматривает, что законодательство земель может обеспечивать прямое участие граждан;

*c.* местные органы самоуправления подвергаются в значительной степени надзору со стороны федеральных и земельных властей;

*d.* мэры получают указания от федеральных властей при осуществлении задач, делегированных муниципалитетам.

6. Конгресс с озабоченностью отмечает, что:

*a.* несмотря на то, что у муниципалитетов имеются собственные полномочия, которые дополняются целым набором делегированных задач, на практике существует ряд важных областей, где ответственность дублируется или где существуют тесно связанные виды деятельности, которые осуществляются и совместно финансируются разными уровнями управления;

*b.* муниципалитеты практически не имеют права принимать решения в отношении местных налогов, и доля сборов из собственных средств в доходах бюджета, составляющая 21%, является относительно низкой. Налоговая самостоятельность как австрийских муниципалитетов, так и земель слишком ограничена, для того чтобы эффективно обеспечивать возможность принимать решения по собственному усмотрению. Об этом явно свидетельствует низкий уровень собственных сборов на уровне муниципалитетов и земель;

*c.* Статья 15а Федерального конституционного закона, предоставляющая возможность заключать договоры/соглашения между федерацией и землями или между землями по вопросам, входящим в их собственную сферу полномочий, не дает возможности муниципалитетам участвовать в такого рода соглашениях.

*7. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Австрии принять во внимание следующие предложения:*

*a.* рассмотреть возможность проведения общей институциональной реформы федеральной системы в Австрии. Такая реформа необходима для эффективного осуществления федерализма в Австрии в будущем и для того, чтобы сами граждане Австрии рассматривали это как легитимную систему. Реформа должна сосредоточиться, помимо прочего, на изменении состава и функций федерального совета для того, чтобы он в большей степени отражал интересы земель, благодаря трансформации системы непрямого федерального управления в прямое управление землями, путем внедрения административных судов земель и изменений в разграничении полномочий;

*b.* разработать на систематической основе законодательство, в соответствии с принципом субсидиарности, которое уточняло бы полномочия каждого уровня управления (муниципалитетов, федеральных земель и федераций) на основе работы Австрийской конвенции и последующих предложений о реформе;

*c.* укреплять роль муниципалитетов в подготовке закона о финансовом перераспределении средств путем внедрения юридически обязательных консультаций с Австрийской ассоциацией городов и с Австрийской ассоциацией муниципалитетов в ходе процесса переговоров;

*d.* предоставить муниципалитетам и землям более широкую налоговую самостоятельность, что позволило бы им собирать все большую часть собственных налогов, а также обеспечивать, чтобы их полномочия были расширены, выделяя для этого необходимые финансовые ресурсы;

*e.* повысить гибкость ассоциаций муниципалитетов (*Gemeindeverbände*), упразднив остающиеся ограничения на межмуниципальное сотрудничество поверх границ земель и путем расширения полномочий таких ассоциаций;

*f.* рассмотреть возможность изменения Федерального конституционного закона для того, чтобы разрешить муниципалитетам участвовать в соглашениях между федерацией и землями, как это предусматривается на основании статьи 15а Федеральной конституции, и как уже делается в отношении "Консультационного механизма" и "Австрийского пакта стабильности";

*g.* рассмотреть возможность изменения существующего законодательства для решения вопроса об ответственности мэров при исполнении ими своих функций, а также для совершенствования социального положения мэров в таких областях, как пенсионное обеспечение и пособия по безработице;

*h.* воздерживаться от расширения полномочий Федерального суда аудиторов по надзору за бюджетом муниципалитетов с населением менее 10 000 жителей, если только соответствующая земля не обращается конкретно с таким запросом;

*i.* принять во внимание Рекомендацию Конгресса 288 (2010) и принять конкретные меры по обеспечению более широкого представительства женщин на местном и региональном уровне;

*j.* гарантировать минимальное представительство Ассоциации австрийских городов и Ассоциации австрийских муниципалитетов в Комитете регионов Европейского Союза;

*k.* пересмотреть ограничения в отношении статей Хартии, которыми связана Австрия, с целью снятия некоторых или всех таких ограничений. Это может быть сделано в отношении статьи 11 Хартии, которая на практике в Австрии уже соблюдается;

*l.* в ближайшем будущем подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии о местном самоуправлении о праве на участие в делах местного сообщества.

8. Конгресс рекомендует, чтобы Парламентская Ассамблея приняла во внимание вышеизложенные замечания и рекомендации в рамках процедуры периодических докладов о тех государствах-членах, на которые в настоящее время не распространяется процедура мониторинга или постмониторинга;

9. Конгресс рекомендует, чтобы органы власти Австрии, ответственные за местное самоуправление, назначили высокого представителя правительства для участия в одной из сессий Конгресса для доклада о состоянии местной и региональной демократии в Австрии в связи с принятием данной Рекомендации.