

Конгресс местных и региональных властей



22-я СЕССИЯ

Страсбург, 20-22 марта 2012 г.

Местная демократия в Германии

Рекомендация 320 (2012)¹

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы («Конгресс»), 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 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. Резолюцию Конгресса 299 (2010), в которой предусматривается, что Конгресс будет использовать Рамочный документ по региональной демократии Совета Европы [MCL-16(2009)11] в своей деятельности по проведению мониторинга, а также на ответ со стороны Комитета министров на Рекомендацию Конгресса 282 (2010) (CM/CONG (2011)Rec282final, в котором правительства государств-членов призываются принимать во внимание вышеуказанный Рамочный документ в своей политике и реформах;

e. пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Германии, подготовленный докладчиками, Бритт-Марти Лёвгрен, Швеция (М, ГНЛД) и Игнасио Санчес Амором, Испания (Р, СОЦ)², по итогам официальных визитов в Германию в июне и в сентябре 2011 года.

2. Конгресс напоминает, что:

a. Германия подписала Европейскую хартию местного самоуправления ("Хартия") 15 октября 1985 года и ратифицировала ее 17 мая 1988 года, с датой вступления в силу 1 сентября 1988 года, заявив при этом, что сфера действия пункта 3 статьи 9 не распространяется на муниципальные ассоциации (*Gemeindeverbände*) и районы (*Kreise*) в регионе (Земле) Рейнланд-

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 21 марта 2012 г., на втором заседании (см. документ [CG\(22\)7](#), пояснительный доклад), докладчик: Б.-М. Левгрен, Швеция (М, ГНЛД).

² Игнасио Санчес Амор с декабря 2011 года более не является членом Конгресса.

Пфальц, притом что в других регионах (Землях) этот же пункт не распространяется на районы (*Kreise*). С тех пор ни одно из этих исключений, о которых было заявлено в 1988 году, не было отменено;

b. Германия не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (СДСЕ № 207);

c. 23 марта 2011 года Комитет по мониторингу решил провести первый общий мониторинг положения местного и регионального самоуправления в Германии, а также соблюдения Хартии Германией. Комитет поручил Б.-М. Лёвгрэн и И. Санчес Амору подготовить и представить Конгрессу, в качестве докладчиков, доклад о местной и региональной демократии в Германии;

d. делегация Конгресса провела мониторинговый визит в Германию с 27 по 29 июня 2011 года, посетив Берлин, Потсдам и Франкфурт-на-Одере, а также 27 и 28 сентября 2011 года, посетив Дюссельдорф, Лангенфельд (Северный Рейн-Вестфалия), Висбаден (Гессен), Штутгарт и Людвигсбург (Баден-Вюртемберг).

3. Конгресс хотел бы поблагодарить Постоянное представительство Германии при Совете Европы и немецкие власти на центральном, региональном и местном уровнях, ассоциации местных и региональных властей, а также экспертов и других собеседников за их ценное сотрудничество на разных этапах процедуры мониторинга и за информацию, предоставленную делегации.

4. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. что Германия признает, как в своей Федеральной конституции, так и в конституциях региональных образований (Земель) право муниципалитетов на самоуправление, устанавливая при этом высокий стандарт защиты местных органов власти;

b. что Германия осуществила значительный прогресс в принятии и соблюдении рекомендаций, принятых Конгрессом после его мониторинга финансовых средств местных органов власти в 1999 году;

c. принцип сопутствующего финансирования был включен в конституции всех регионов;

d. усилия, предпринимаемые некоторыми Землями для создания специальных фондов и осуществления целевых программ по оказанию помощи местным властям в решении их текущих финансовых проблем и для предупреждения дальнейшего роста задолженностей;

e. что форма консультаций с ассоциациями местных органов самоуправления официально признана в процедурных правилах федерального правительства.

5. Конгресс выражает определенную озабоченность в связи с тем, что:

a. несмотря на то, что в 1999 году финансовая ситуация местных органов власти уже была оценена как "критическая", и что в определенной степени она улучшилась благодаря позитивным результатам сбора налогов на местном уровне, но само положение местных органов власти по-прежнему вызывает беспокойство в связи с увеличением расходов на социальное обеспечение, структурным дефицитом финансирования местных властей и растущим дисбалансом в этой области;

b. помимо этого, следует более строго соблюдать принцип сопутствующего финансирования. Одна из основных причин структурного недофинансирования местных органов власти состоит в том, что они не получают достаточного финансирования со стороны центрального правительства и федеральных Земель с учетом переданных местным властям полномочий;

c. права на участие ассоциаций местных властей должны быть укреплены, поскольку хотя форма консультаций с этими ассоциациями официально и признана в процедурных правилах федерального правительства, тем не менее, это не отражено в регламентах как на уровне федерального парламента, так и не закреплено институционально в конституции. Исходя из этого, право ассоциаций местных властей на то, чтобы с ними консультировались на федеральном уровне и на уровне Земель, должно быть предусмотрено в Основном законе и в конституциях

Земель. Право на консультации в правилах процедуры в правилах процедуры федерального правительства и федерального парламента должно быть укреплено на практике;

6. С учетом вышеизложенного, Конгресс просит, чтобы Комитет министров призвал власти Германии:

a. в полной мере соблюдать конституционные гарантии в отношении местных финансовых средств, обеспечивая, чтобы местные органы власти привлекались к процессу принятия решений в отношении структуры и размеров налоговых сборов на местном уровне, несмотря на доминирующие негативные экономические тенденции, а также, учитывая высокий уровень задолженности местных органов самоуправления и органов самоуправления Земель, предоставлять местным властям соответствующие финансовые средства, которые позволят им самостоятельно определять, как использовать эти ресурсы;

b. установить стандарты и критерии сопутствующего финансирования местных властей, обеспечивая прозрачность во время всего процесса финансовых подсчетов и планирования, тем самым предоставляя практические гарантии и укрепляя рамки этого принципа благодаря подлинным механизмам планирования, с учетом интересов местных органов самоуправления;

c. институционализировать права на участие ассоциаций местных властей, закрепляя эти права в регламенте работы как федерального парламента, так и в конституции, а также укреплять их на федеральном уровне и на уровне Земель;

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