Конгресс
местных и региональных властей

The Congress Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

23-я ПЛЕНАРНАЯ СЕССИЯ
CG(23)13
10 сентября 2012 г.

Второй уровень местных органов власти – промежуточный уровень управления в Европе

Комитет по вопросам управления
Докладчик: Эмилио ВЕРРЕНГИА, Италия (M, ЕНП/ХД[1])

Проект резолюции (для голосования) ..... **Error! Bookmark not defined.**
Проект рекомендации (для голосования)..... **Error! Bookmark not defined.**

Резюме

Промежуточный или второй уровень местных органов власти играет прочно устоявшуюся роль во многих государствах-членах Совета Европы, обеспечивая важный уровень подотчетности, создание крупномасштабной экономики, повышение эффективности предоставления публичных услуг и обеспечение таких видов услуг, которые могут выходить за рамки возможностей отдельных муниципалитетов. Конгресс, будучи озабочен тем, что нынешний экономический кризис побуждает некоторые правительства реорганизовать свое территориальное устройство путем проведения скороспелых и необдуманных реформ, способных нанести долгосрочный ущерб местной и региональной демократии, намерен наращивать свои усилия, направленные на то, чтобы территориальные реформы осуществлялись во благо граждан и на основе полномасштабных консультаций со всеми уровнями управления.

[1] M: Палата местных властей / P: Палата регионов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов Конгресса
ЕНП/ХД: Европейская народная партия – Христианские демократы Конгресса
СОЦ: Социалистическая группа Конгресса
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены Конгресса, которые не присоединились ни к одной из политических групп Конгресса
БП: Беспартийные

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ[2]

1. Многие государства-члены Совета Европы имеют давнюю традицию организации местного самоуправления на нескольких уровнях. Каждая страна, учитывая свои традиции и историю, создает собственные структуры, с целью достижения более целевого оказания услуг, обеспечения эффективного уровня политического представительства, характеризующегося транспарентностью и подотчетностью, а также для эффективного распределения полномочий между разными уровнями управления.

2. Нынешний финансовый кризис заставил ряд национальных правительств предложить радикальное переустройство своих структур местного самоуправления, с целью их упрощения, сокращения числа уровней, и даже ликвидации некоторых уровней. Более всего такие предложения угрожают второму уровню местных органов власти.

3. Конгресс обеспокоен тем, что предложения о реорганизации местного самоуправления вносятся поспешно, и напоминает всем участникам, что дух Европейской хартии местного самоуправления (нижеименуемой "Хартия") и принципы многоуровневого управления, когда ответственность разделяется между разными уровнями управления, которые координируют свою работу так, чтобы наилучшим образом представлять граждан, должны соблюдаться таким образом, чтобы не подрывалась местная демократия.

4. Конгресс, подтверждая принцип субсидиарности, на основе которого центральные органы власти должны выполнять только те задачи, которые не могут эффективно осуществляться на более непосредственном или местном уровне, убежден, что число уровней децентрализованных органов власти в государстве-члене должно быть соразмерным его географическим размерам.

5. Исходя из этого, Конгресс, ссылаясь на Хартию и на Рамочный документ Совета Европы по местной демократии:

a. призывает национальные ассоциации местных органов власти:

i. оказывать влияние на свои правительства для того, чтобы любая территориальная реорганизация осуществлялась тщательным и контролируемым образом, при должном планированием и при соответствующем соблюдении Хартии;

ii. обеспечивать, чтобы с этими ассоциациями проводились необходимые консультации до внедрения любых реформ;

---

[2] Предварительные проекты резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по вопросам управления 31 мая 2012 г.

Члены Комитета:
К.-Х. Ламбертц (председатель), Б.-М.Левгрен (1-й заместитель председателя), Е. Озкарсли (2-й заместитель председателя), *И.Хенттонен (3-й заместитель председателя),Р. Алиев, М. Айгун,* Д. Баришич, Н. Берлу, Б. Биское, В. Борсус, М. Чернышев (*заместитель: В.Новиков),* Д. Чиртоака, Л. Кириани, Н. Кобзак, М. Коэн (*заместитель: А. Вассалло*), И. Де Ла Серна Хернаиз, *Б. Дегани, С. Диксон,* К. Мартинс До Вале Цезар, К. Дубин, А.Ю. Эрцен, *Х. Ферал, П. Филиппу,* А. Фуско Перрелла, Г. Герега, Г. Берит Гьерде, *В. Голенко, О. Гончаренко, А. Гравеллс,* М. Хегарти, К. Хилбер, Л. Илиешку, *В. Кадохов,* П. Карлескинд, *И. Халилов,* О. Кидик, В. Кресс, А. Лангнер, *С. Лазич,* Е. Линдал, О. Лукьянченко, К. Маяр, М. Махмутович, Е. Маннингер, К. Марини, *М. Мазур,* К. Маух, *Д. МакКейб, А. Медиратта,* Ж. Менд, Б. Меннел, *М.-М. Мьялот-Мюллер,* А. Мименов, *Е. Мор*, М. Мугоса, Г. Нефф, А. Немчикова, В. Нерсисян, К. Николеску, Р. Нвелати, Н. Обрыцки, *Ф. Пеллегрини, Ж. Пулидо Валенте,* Г. Рогер, С. Роль, *Б. Роппе,* Т. Россини (*заместитель: В. Брокколи)*, М. Саббан, К.Л. Шротер, П. Седласек, *Т. Симпсон-Лаинг, А. Старк, Н. Степановс,* А. Стойлов, *Д. Суица, Л. Светальски,* Р. Тирле, *С. Тобрелутс,* А. Трааг*, С. Угрехелидзе,* П. Вергас Маестре, *Е.Варренгиа,* П. Вис, М. Юревич.

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

Секретариат Комитета: Т. Лисни и Н. Хоусон

b. выражает решимость и далее поддерживать структуры и процедуры, которые направлены на соблюдение и дальнейшее развитие прав граждан и их доступ к лицам, принимающим решения как можно ближе к гражданам, а также сотрудничать с Советом европейских муниципалитетов и регионов (СЕМР) и Европейской конфедерацией местных промежуточных властей (ЕКМПВ) в том, чтобы представлять их интересы и развивать работу и потенциал местных органов власти второго уровня;

c. просит Комитет Конгресса по вопросам управления и далее рассматривать этот вопрос.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ[3]

1. Промежуточные местные органы власти или органы второго уровня играют прочно установившуюся и зачастую весьма разнообразную роль во многих государствах-членах Совета Европы, где они обеспечивают важный уровень подотчетности и представляют собой неотъемлемую часть национальной структуры политического представительства и территориальной организации. И притом что между странами существуют серьезные различия, эти органы выполняют в целом важные функции и несут большую ответственность за создание крупномасштабной экономики и тем самым повышение эффективности предоставления публичных услуг и обеспечение таких видов услуг, которые могут выходить за рамки возможностей отдельных муниципалитетов.

2. Важным аспектом местной территориальной организации и основополагающих принципов субсидиарности и подотчетности является принятие решений и оказание услуг на уровне, который ближе всего расположен к гражданам.

3. Размеры и различные институциональные структуры на субнациональном уровне в государствах-членах Совета Европы могут обеспечить прочные основы для наличия разных уровней направления в некоторых государствах, в частности, в тех, где существует традиция федерализма и которые охватывают широкий географический регион.

4. Однако за последние двадцать лет существовала тенденция, когда органы власти как на местном, так и на региональном уровнях приобретали полномочия за счет промежуточного уровня.

5. В тех случаях, когда центральные органы власти предпринимают реорганизацию местного самоуправления, необходимо тщательно соблюдать принципы и стандарты демократии и субсидиарности. В любой новой территориальной организации должна проходить широкая дискуссия со всеми уровнями управления.

6. В Европейской хартии местного самоуправления (нижеименуемой "Хартия") четко заявляется, что местные органы власти имеют право на то, чтобы с ними консультировались в отношении любых политических изменений, которые их непосредственно касаются, и в этой связи конкретно говорится об изменениях границ, которые часто связаны с изменениями в структурах местного самоуправления.

7. Конгресс обеспокоен тем, что некоторые правительства используют нынешний экономический кризис для реорганизации структуры своего территориального управления через поспешные и непродуманные реформы, которые могут нанести долгосрочный ущерб местному и региональному самоуправлению и местной демократии. Реформы, которые значительно сокращают количество выборных представителей на субнациональном уровне, а также увеличивают дистанцию между центрами принятия решений и местным населением, могут иметь негативные последствия для доверия к местному самоуправлению в целом.

[3] См. сноску 2.

8. Территориальные реформы должны быть тщательно продуманными и соответствовать принципам местной демократии, при четком распределении задач и ответственности и сопутствующего финансирования. Когда происходят изменения институциональных структур, необходимо тщательно относится к тому, чтобы и ресурсы должным образом перераспределялись и чтобы не возникало недостаточного финансирования задач и услуг.

9. Исходя из этого, Конгресс, ссылаясь на Хартию и Рамочный документ по региональной демократии, рекомендует, чтобы Комитет министров предложил государствам-членам обеспечивать, чтобы:

a. при планировании территориальной организации соблюдались принципы многоуровневого управления; в частности, чтобы разделение сфер ответственности между разными уровнями управления максимально обеспечивало эффективность в удовлетворении потребностей граждан;

b. предлагаемые изменения в числе уровней управления рассматривались с учетом принципа субсидиарности;

c. любая территориальная реорганизация осуществлялась тщательно и подконтрольно, с должным планированием и необходимым соблюдением Хартии, в частности, с учетом положений о необходимости консультироваться с местными властями по всем вопросам, непосредственно их затрагивающим, и обеспечивать, чтобы полномочия субнациональных органов власти соответствовали финансовым ресурсам;

d. реформы осуществлялись с минимальными помехами в оказании публичных услуг.