Конгресс
местных и региональных властей

The Congress Le Congrès
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Палата местных властей

27-я СЕССИЯ
Страсбург, 14-16 октября 2014 г.

CPL(27)2PROV
30 сентября 2014 г.

Органам местного самоуправления необходимы достаточные финансовые ресурсы

Комитет по вопросам управления
Докладчик[1] : Жильбер РОЖЕ (Франция, М, СОЦ.)

Проект резолюции (для голосования) 2
Проект рекомендации (для голосования) 4

Резюме

Хотя право органов местного самоуправления на достаточное финансирование и закреплено в качестве одного из основополагающих принципов Европейской хартии местного самоуправления (статья 9, п. п. 1 - 4), их представители зачастую выражают сожаление в связи с его несоблюдением национальными и региональными властями. В декабре 2013 г., в рамках диалога с Комитетом министров, Бюро Конгресса выделило недофинансирование в качестве одной из «хронических проблем», с которой оно сталкивается в ходе своей мониторинговой деятельности.

С тем, чтобы помочь органам власти всех уровней лучше понять этот принцип и более эффективно применять его на практике, Конгресс разработал ряд предложений и рекомендаций. Они касаются, прежде всего, необходимости регулярного пересмотра соотношения между предоставленными полномочиями и выделенными на них средствами, а также согласования ясного и детально прописанного порядка проведения консультаций и переговоров по вопросам прав органов местного самоуправления на получение дотаций и взимание налогов.

---

[1]. М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народной партии в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены Конгресса, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ[2]

1. Действительное местное самоуправление требует наличия достаточных финансовых ресурсов, позволяющих местным властям полноценно обеспечивать управление значительной частью общественных дел, входящих в сферу их компетенции. Иными словами, таких финансовых ресурсов, которые были бы соразмерны объему полномочий, предоставленных органам местного самоуправления национальными и региональными правительствами в силу действующей конституции, принятых на сей счёт законов или же соответствующих правительственных решений. Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления гарантирует право органов местного самоуправления иметь свои собственные ресурсы, что – как полагает Конгресс – является предварительным условием эффективного и ответственного местного самоуправления.

2. В докладах Конгресса о реализации положений Хартии в конкретных государствах – членах Совета Европы и жалобах от национальных общественных организаций отмечается, что многочисленным органам местного самоуправления всё труднее становиться выполнять свои обязательные задачи и функции и что немногим из них удаётся повысить собственные доходы путём взимания местных налогов и сборов или же разобраться с первоочерёдностью своих расходов.

3. Главный долг депутатов местных органов власти заключается в том, чтобы делать правильный политический выбор, ставя каждый раз на чашу весов, с одной стороны, выгоду от работы органов местного самоуправления и, с другой стороны, то, во сколько она обходится налогоплательщикам и пользователям услуг, оказываемых на местном уровне. Вышеуказанная управленческая деятельность охватывает предоставление местных коммунальных услуг, а также выполнение целого ряда других обязанностей, возложенных на местные власти, таких как ведение культурно-массовой работы, организация мероприятий по содействию социальной интеграции и укреплению сплочённости общества. Даже если ограничения общих расходов и могут устанавливаться на национальном уровне, не следует забывать, что за предоставляемые ими услуги органы местного самоуправления прежде всего и главным образом подотчётны перед своими избирателями.

4. Конгресс выражает свою озабоченность в связи с тем фактом, что в некоторых государствах – членах Совета Европы нарушено равновесие при перечислении финансовых ресурсов из центра, в которых целевые и связанные трансферты занимают всё более господствующее положение в ущерб дотациям общего назначения, использование которых оставлено на усмотрение органов местного самоуправления. В результате свобода манёвра последних в области проведения своей собственной политики и работы слишком мала.

5. Конгресс также обеспокоен в связи с наблюдаемой в некоторых странах тенденцией к возвращению к централизации властных полномочий, а вместе с ними и соответствующих финансовых ресурсов во имя реализации программ жесткой финансовой экономии и рационализации расходов.

6. Осознавая необходимость следить за рачительным и эффективным расходованием имеющихся финансовых ресурсов на первоочередные местные нужды, Конгресс приветствует совершенствование методов работы и финансовых инструментов в деле обеспечения оптимального соотношения между ценой и качеством применительно к предоставляемым

---

[2] Предварительные проекты резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по вопросам управления Конгресса 2 июня 2014 г.

Члены Комитета (только Палаты местных властей):
Т. Арифи, И. Болоян, В. Борсус, *Т. Брансдал* (*заместитель*), М. Чернышев, В. Чарнецкий, Б. Дегани, И. Де Ла Серна Хернаиз, Ж. Еерола, (*заместитель*: *С. Ивессало*), *А. Еруа (заместитель*), А. Эрцен, (*заместитель: Д. Доганоглу*), *Х. Ферал (2-ой заместитель председателя*), *А. Галстер*, Г. Герега, М. Хегарти, *С. Хорник*, *Г. Гусеинов*, *Ф. Йохансон Метсо*, О. Кидик, К. Кифер, В. Krnc (*замесатитель : Б. Пекан*), П. Курц, Р. Линдал, О.Лукьянченко, Л. Маррас, МакГиган (*заместитель: М. Эванс*), А. Медиратта, (3-ий заместитель председателя), М. Мугоза, А. Нефелудис, Р. Нвелати, *А. Педерньяна*, Е. Пензес, Ж. Пулидо Валенте, С. Рид, *Г. Роджер, В. Рогов*, М. Сант, Д. Суица, *Л. Светальски, С. Таскон-Менетрие*, Р. Турнер, *С. Тобрелутс*, А. Вестеа, Л. Вокуева (*заместитель : В. Новиков*), П. Вис, Р. Янакиева.

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

Секретариат Комитета: Т. Лисней, Н. Хоусон

органами местного самоуправления общественно значимым услугам и выполняемым ими обязанностям. Соответственно, Конгресс заявляет о своей решимости способствовать новаторским начинаниям, а также повышению профессиональной подготовки персонала и обмену передовым опытом в области управления финансами на местном уровне.

7. В декабре 2013 г., в рамках диалога с Комитетом министров, Конгресс выделил недофинансирование в качестве одной из «хронических проблем», с которой он сталкивается в ходе своей мониторинговой деятельности.

8. Конгресс просит :

a. Комитет по мониторингу: продолжить доведение до сведения Конгресса информации о том, какие страны не соблюдают свои обязательства, вытекающие из положений статьи 9 Хартии, и провести, если таковое представляется возможным, соответствующую пост-мониторинговую работу с целью улучшения положения;

b. Комитет по вопросам управления: провести в течение следующих четырёх лет работу по изучению обстановки в тех странах, которые сталкиваются с особыми трудностями в области соблюдения своих обязательств, вытекающих из статьи 9 Хартии, и использовать полученные таким образом сведения в качестве основы для обсуждения этого вопроса в Комитете министров с тем, чтобы привлечь внимание широкой общественности к необходимости совершенствовать в государствах – членах Совета Европы совещательный процесс между различными управленческими уровнями с целью достижения более оптимального соотношения между полномочиями и выделяемыми средствами;

c. Комитет по вопросам управления: предоставить положительные примеры привлечения органов местного самоуправления к обсуждению и участию в процессе распределения налоговых поступлений в зависимости от возложенных на них обязанностей, а также в выделении им собственных средств.

9. Конгресс просит национальные ассоциации местных властей и национальные делегации:

a. в ходе национальных и региональных переговоров, посвящённых выработке бюджета, продолжать защищать и объяснять потребности местных и региональных властей, а также обеспечивать постоянный пересмотр величины фактических затрат на выполнение возложенных на них обязательных функций;

b. в тех странах, где это ещё не практикуется, продолжать лоббировать необходимость гласного и широкого опубликования критериев и методов, используемых при вычислении размеров трансфертов из центра, и сумм, выплачиваемых в рамках перераспределения финансовых ресурсов.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ[3]

1. Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления гарантирует, в рамках национальной экономической политики, право местных органов самоуправления на обладание собственными, достаточными и соразмерными финансовыми ресурсами.

2. Тем не менее, в ходе недавних визитов, организованных Конгрессом в рамках мониторинга реализации Европейской хартии местного самоуправления, в ряде стран – членов СЕ были выявлены серьезные проблемы, касающиеся выделения финансовых ресурсов органам местного самоуправления, и эти проблемы объясняются не только последствиями финансового кризиса.

3. Кроме того, в Конгресс поступает от национальных ассоциаций местных властей всё больше жалоб, касающихся ограничения финансовой самостоятельности и имеющихся на местах средств.

4. В ходе анкетирования, проведённого в 2013 г. группой независимых экспертов по вопросу о Европейской хартии местного самоуправления, выяснилось, что в ряде стран доходы местных властей столь незначительны, что они даже не в состоянии профинансировать выполнение своих обязательных задач и функций; это наводит на мысль о том, сто в данном случае национальные власти не соблюдают обязательства, взятые ими на себя при ратификации статьи 9 Хартии.

5. Конгрессу известно, что Комитет министров в своём ответе[4] на Рекомендацию 79 (2000) Конгресса разделил его мнение, согласно которому необходимо найти должное равновесие между полномочиями, делегируемыми органам местного самоуправления, и имеющимися в их распоряжении финансовыми средствами, что может достигаться путём выделения дотаций или же через взимание налогов.

6. Конгресс подчёркивает, что :

a. государства – члены СЕ, являющиеся сторонами Европейской хартии местного самоуправления, взяли на себя обязательство выделять органам местного самоуправления достаточные финансовые ресурсы, соразмерные предоставленным им полномочиям; частично эти ресурсы должны пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом;

b. следует консультироваться с органами местного самоуправления по вопросам, касающимся порядка перераспределения выделяемых ресурсов;

c. юридические полномочия и ответственность за выполнение определённых функций лишены смысла в том случае, если местные и региональные власти не располагают необходимыми для этого финансовыми ресурсами;

d. государствам – членам СЕ предоставлена значительная свобода в поиске путей обеспечения достаточного финансирования органов местного самоуправления в виде дотаций из центра, перераспределения в их пользу части центральных налогов, платежей за оказываемые на местах коммунальные услуги, местных налогов и т. д.;

e. в теории, большинство государств – членов СЕ не накладывает ограничений на то, как органы местного самоуправления используют свои финансовые ресурсы; на практике же большая часть местных доходов идёт на выполнение собственных и делегированных «обязательных задач и функций», после чего незначительные остатки направляются на первоочередные расходы, решение о покрытии которых было принято непосредственно местными властями.

---

[3] См. сноску 2.

[4] CM/Cong(2001)Rec79final

7. Конгресс выражает свою обеспокоенность в связи со следующими факторами:

a. в большинстве государств – членов СЕ у местных и региональных властей до сих пор нет права самостоятельно устанавливать ставки местных сборов и налогов в определённых законом пределах;

b. в ряде государств – членов СЕ органы местного самоуправления не располагают финансовыми ресурсами достаточными для обеспечения выполнения обязательных задач и функций, закреплённых за ними национальными и региональными властями;

c. в некоторых странах существует тенденция к возвращению к централизации властных полномочий, а вместе с ними и соответствующих финансовых ресурсов во имя реализации программ жесткой финансовой экономии и рационализации расходов; таким образом, решения уже больше на принимаются на максимально приближенном к гражданам уровне;

d. до сих пор существуют государства – члены СЕ, передающие полномочия на местный и региональный уровни власти без одновременной передачи соответствующих соразмерных ресурсов.

8. Принимая во внимание :

a. Рекомендацию Конгресса 79 (2000) «О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – проверка принципа субсидиарности на практике» и содержание ответа делегатов от 14 марта 2001 г., в котором указывается, что «Комитет министров разделяет мнение Конгресса о необходимости нахождения должного равновесия между проводимой децентрализацией полномочий и финансовыми ресурсами органов местного самоуправления»;

b. Рекомендацию Комитета министров Rec (2005) 1, касающуюся финансовых ресурсов местных и региональных властей; в ней содержатся основные принципы, которыми следует руководствоваться центральным органам власти, и подчёркивается тот факт, что местное самоуправление предполагает наличие определённого уровня финансовой самостоятельности;

c. Рекомендацию Конгресса 340 (2013) о реакции местных и региональных властей на экономический кризис;

d. положения «Киевской декларации» и «Киевских рекомендаций», принятых министрами стран-членов Совета Европы, ответственными за местные и региональные власти, на своей конференции, проходившей в Киеве (Украина) в 2011 году; в вышеуказанных документах содержится призыв к совместным действиям национальных правительств и местных и региональных властей в ответ на экономический кризис;

e. Резолюцию ПАСЕ 1886 (2012) о последствиях экономического кризиса для местных и региональных властей в Европе, а также Резолюцию 1884 (2012) о принятии мер жёсткой экономии;

f. положения сводного обзора «хронических проблем», с которыми сталкиваются представители Конгресса во время своей мониторинговой деятельности; 13 декабря 2013 года этот документ был представлен Комитету министров Председателем Комитета по вопросам управления.

9. Конгресс обращается с просьбой к Комитету министров призвать государства – члены СЕ:

a. гарантировать :

i. публичность и гласность принятия на национальном и/или региональном уровнях решений, касающихся выделения финансовых ресурсов органам местного самоуправления;

ii. регулярный пересмотр и обсуждение на различных заинтересованных управленческих уровнях соответствия между обязательными задачами и функциями, возложенными на органы местного самоуправления, и выделенными им на это ресурсами;

iii. создание консультационных структур, обеспечивающих учёт мнения органов местного самоуправления на этапе формирования бюджета;

b. предоставить органам местного самоуправления в рамках национальной экономической политики:

i. такое финансирование, которое было бы достаточным для выполнения возложенных на них обязательных задач и функций;

ii. возможности поднять свои собственные доходы, привести в соответствие их обязанности с расходами;

iii. свободу принимать решения по вопросу о первоочерёдности расходов;

10. Конгресс обращается с просьбой к Комитету министров :

a. призвать государства – члены СЕ, ещё не сделавшие этого, рассмотреть возможность ратификации пункта 5 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающей защиту более слабых органов местного самоуправления путём осуществления мер по перераспределению финансовых ресурсов, позволяющих им предоставлять общественно значимые услуги одного уровня;

b. включать, как минимум раз в четыре года, в повестку дня своего политического диалога с Конгрессом о положении местной и региональной демократии в Европе вопрос, касающийся выделения органам местного самоуправления достаточных финансовых ресурсов (четыре года – срок полномочий Конгресса).