

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

Местная и региональная демократия в Италии

Рекомендация 337 (2013) ¹

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

a. подпункт 1.*b* статьи 2 Уставной резолюции (2011) 2 Комитета министров о Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, 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), пересмотренную, о процедурах мониторинга обязанностей и обязательств, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в отношении ратификации ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122);

d. Резолюцию 299 (2010) Конгресса о последующих шагах Конгресса Совета Европы по итогам Конференции министров, ответственных за местное и региональное управление (Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 года);

e. Рекомендацию 35 (1997) о местной и региональной демократии в Италии, которая была принята Конгрессом в июне 1997 года.

2. Конгресс подчеркивает, что:

a. Италия стала членом Совета Европы 5 мая 1949 года. Она является одним из членов-основателей этой Организации. Италия подписала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемую "Хартия") 15 октября 1985 года и ратифицировала ее 11 мая 1990 года. Италия приняла все положения Хартии, без оговорок или заявлений ;

b. Италия не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного сообщества (СДСЕ № 207), Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями, касающийся еврорегиональных групп сотрудничества (ЕГС) (СДСЕ № 206) и Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 19 марта 2013 г., на первом заседании (см. документ [CG\(24\)8](#), пояснительный доклад), докладчики: Марина Беспалова, Российская Федерация (М, ЕНП/КСЕ) и Кнуд Андерсен, Дания (Р, ГНЛД).

трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями, касающийся межтерриториального сотрудничества (СЕД № 169) ;

c. Комитет по мониторингу Конгресса назначил г-на Кнуда АНДЕРСЕНА (Дания, Р, ГНЛД) и г-жу Марину Беспалову (Российская Федерация, Н, ЕНП/ХДК) в качестве содокладчиков по мониторингу местной и региональной демократии в Италии ;

d. Два мониторинговых визита состоялись 2-4 ноября 2011 года и 3-5 декабря 2012 года. Во время этих визитов делегация Конгресса по мониторингу встретила с представителями государственных органов (парламента, правительства), Конституционного суда, омбудсменов, местных властей и их ассоциаций (подробную программу визитов см. в приложениях) ;

e. Делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Италии при Совете Европы, итальянские власти, национальные ассоциации местных властей и всех лиц, с которыми состоялись беседы, за их готовность оказывать содействие и проявленный ими интерес к работе Конгресса, а также за их сотрудничество во время этих визитов.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. закрепление основополагающего принципа местного самоуправления в Конституции Италии;

b. включение в 2001 году новой главы (Раздел V) в Конституцию Италии о регионах, провинциях и муниципалитетах;

c. принятие Закона о финансировании местных властей в марте 2011 года, который предусматривает выделение части национальных налогов местным властям, для того чтобы компенсировать некоторые дотации со стороны государства, которые были ликвидированы;

d. принятие в 2009 году Закона о налоговом федерализме, в котором излагаются основополагающие принципы координации государственных финансов и налоговой системы, а также дается определение принципу налогового уравнивания.

4. Конгресс выражает сожаление в связи с:

a. несоблюдением права местных органов власти на управление значительной частью публичных дел, относящихся к их собственным полномочиям, с учетом статьи 3.1 Хартии;

b. принципом прямых выборов должностных лиц на провинциальном уровне, который ставится под вопрос в связи с введением непрямых выборов в провинциях в рамках проводящейся реформы (статья 3.2 Хартии);

c. перераспределением полномочий, которые призваны быть выделены муниципалитетам, но передаются независимым местным консорциумам (статья 4.4);

d. сокращением персонала и произвольным характером финансовых ограничений персонала местных органов власти ("линейные сокращения") (статья 6.1);

e. недостаточностью финансовых средств, которыми не могут свободно располагать местные органы власти в рамках своих полномочий, а также в связи с тем фактом, что эти ресурсы не всегда соответствуют полномочиям, предоставленным на основании законодательства (статья 9.1 и 9.2);

f. недостаточностью механизмов и процедур для финансового уравнивания на местном и региональном уровнях и вытекающей из этого несправедливостью и финансовыми нагрузками (статья 9.5);

g. отсутствием соответствующих механизмов консультаций с местными органами власти со стороны правительства, по вопросам, связанным с перераспределением финансовых ресурсов, которые им выделяются (статья 9.6);

h. тем, что только регионы (а не провинции или муниципалитеты) имеют право обращаться с заявлениями в Конституционный суд.

5. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал итальянские власти:

a. завершить проект реформы, начатой благодаря конституционным изменениям около 10 лет тому назад и продолжающейся на основе законодательства 2009 года, с тем чтобы достигнуть заявленной цели налогового федерализма (статьи 4 и 9);

b. гарантировать сохранение значительной части публичных функций за местными и региональными властями, которые должны быть полными и исключительными (статья 3.1);

c. подтвердить демократическую ценность прямых выборов в любых будущих предложениях о структурных реформах, в частности, в том, что касается уровня провинций (статья 3.2);

d. пересмотреть объемы и последствия передачи полномочий от муниципалитетов консорциумам (статья 4.4);

e. обеспечить внимательное применение мер по экономии денежных средств в публичном секторе и тем самым предупреждать недемократические последствия "линейных сокращений" в отношении внутренних административных структур и персонала местных органов власти (статья 6);

f. стремиться обеспечивать соответствие ресурсов местным и региональным задачам и обеспечивать наличие соответствующего финансирования для местных и региональных властей (статья 9.1, статья 9.2);

g. развивать и осуществлять процедуры уравнивания для достижения функциональной системы местного и регионального финансирования, которая соответствовала бы Хартии (статья 9.5), в том что касается местных органов власти, при этом опираясь на Рамочный документ по региональной демократии, в том что касается регионов Италии;

h. совершенствовать механизмы консультаций с местными органами власти, с учетом статьи 9.6 Хартии;

i. пересмотреть закон, для того чтобы дать возможность провинциям и муниципалитетам обращаться, через своего представителя, в Конституционный суд;

j. осуществлять дополнительные усилия по продолжению и укреплению принятия антикоррупционных мер для обеспечения высокого уровня местной и региональной демократии;

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

6. Конгресс предлагает Комитету министров Совета Европы принять во внимание настоящую Рекомендацию о местной и региональной демократии в Италии, а также пояснительный меморандум к ней, в своих собственных процедурах мониторинга и в иной деятельности, связанной с этим государством-членом.