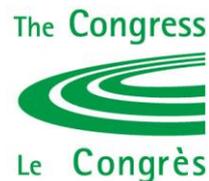


# Конгресс местных и региональных властей



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

## Местная и региональная демократия в Испании

Рекомендация 336 (2013)<sup>1</sup>

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, 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 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) 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.* Рекомендацию 219 (2007) о статусе столичных городов, Рекомендацию 132 (2003) о муниципальной собственности с учетом принципов Европейской хартии местного самоуправления и Резолюцию 299 (2010) Конгресса о последующих шагах Конгресса по итогам Конференции министров Совета Европы, ответственных за местное и региональное управление (Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 года);

*e.* Предыдущие документы о местной и региональной демократии в Испании – Рекомендация 121 (2002) и Резолюция 147 (2002).

2. Конгресс подчеркивает, что:

*a.* Испания стала членом Совета Европы 24 ноября 1977 года. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемую "Хартия") 15 октября 1985 года и ратифицировала ее 3 февраля 1988 года. Хартия вступила в силу в отношении Испании 1 сентября 1988 года;

*b.* Испания заявила, что она не будет связана статьей 3.2 Хартии и сделала при этом следующее заявление: "Королевство Испании не считает себя связанным пунктом 2 статьи 3 Хартии в том смысле, что система прямого голосования, предусмотренная в этом положении, должна применяться ко всем местным органам власти, подпадающим под сферу действия Хартии";

<sup>1</sup> Обсуждена и принята Конгрессом 19 марта 2013 г., на первом заседании (см. документ [CG\(24\)6PROV](#), пояснительный доклад), докладчики: Марк Коолс, Бельгия (М, ГНЛД) и Лин Фербеек, Нидерланды (Р, СОЦ).



*c.* Испания не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207), Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями в отношении еврорегиональных групп сотрудничества (ЕРГС) (СДСЕ № 206), Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (СЕД № 159) или Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями в отношении межтерриториального сотрудничества (СЕД № 169);

*d.* Комитет по мониторингу Конгресса назначил докладчиками Марка КООЛСА, Бельгия (М, ГНЛД) и Лин ФЕРБЕЕК, Нидерланды (Р, СОЦ) и поручил им подготовить и представить Конгрессу доклад о местной и региональной демократии в Испании для обновления последней Резолюции 147 и Рекомендации 121 (2002);

*e.* Первый визит в Испанию (Севилья, Толедо и Мадрид) состоялся 5-8 июня 2012 года. Второй мониторинговый визит в Испанию состоялся в Мадрид 14 января 2013 года;

*f.* Делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Испании при Совете Европы, испанские власти на всех уровнях управления, Национальную ассоциацию муниципалитетов и провинций Испании (FEMP), а также всех лиц, с которыми состоялись обсуждения, за их готовность оказать помощь, их интерес к работе Конгресса и их сотрудничество на протяжении этих визитов.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

*a.* что Испания в целом выполняет свои обязательства в отношении Хартии;

*b.* прямое включение Хартии в испанское национальное законодательство, что позволяет национальным властям осуществлять юридическое толкование;

*c.* регулярные рабочие отношения между центральным правительством и FEMP и наличие большого многообразия инструментов сотрудничества между национальным правительством и исполнительными органами автономных сообществ;

*d.* вступление в силу закона о бюджетной стабильности и финансовой устойчивости публичной администрации в 2012 году, который направлен на сокращение дотаций из государственных ресурсов и укрепляет возможности публичных административных органов контролировать свои собственные расходы;

*e.* создание в октябре 2012 года специальной Комиссии по реформе публичной администрации, наделенной полномочиями устранять административное бремя путем упрощения правил и процедур и избегать дублирования полномочий;

*f.* эффективную практику в отношении права на участие в публичных делах на местном уровне;

*g.* принятие Закона № 22/2006 от 4 июля 2006 года о статусе столицы и специального режима Мадрида, а также прямую ссылку на положения в Хартии в преамбуле к данному Закону.

4. Конгресс выражает свое сожаление в связи с:

*a.* отсутствием конкретности в отношении распределения и делегирования полномочий и ответственности местным и региональным властям;

*b.* дублированием полномочий между разными уровнями управления, что приводит к потерям финансовых ресурсов для местных и региональных властей, а также к ущербу эффективности публичных услуг, оказываемых гражданам;

*c.* большими различиями в зарплате местных выборных лиц и сокращением зарплаты в региональных парламентах;

*d.* передачей полномочий муниципалитетам без соответствующих финансовых ресурсов;

*e.* неэффективной политикой и мерами в отношении налоговой самостоятельности муниципалитетов, то есть такой ситуации, которая вынуждает местные органы власти зависеть от государства и региональных субсидий, а не от собственных доходов;

*f.* сложностями в управлении малыми муниципалитетами и недостаточными процедурами финансового уравнивания или эквивалентных мер по исправлению последствий неравного распределения финансовых источников между малыми и большими муниципалитетами;

*g.* предложением о координации деятельности муниципалитетов, которое содержится в правительственной программе реформ;

*h.* отсутствием прогресса в реформе Сената в направлении предоставления этому органу подлинной роли территориального представительства.

5. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров предложил властям Испании:

*a.* обеспечивать, чтобы предлагаемые правительствами реформы по трансформации испанских административных органов в систему, в которой "одно полномочие соответствует одной администрации", осуществлялись в соответствии с принципами субсидиарности; (статья 4.3);

*b.* продолжать, на основе подготовительной работы по законопроекту о рационализации и устойчивому развитию местного управления, диалог с FEMP и с различными автономными сообществами, принимая во внимание, по мере возможности, институциональные и исторические особенности некоторых из них в контексте принимаемых реформ;

*c.* определить, совместно с Комиссией по реформе публичной администрации, конкретные меры по искоренению дублирования полномочий между разными уровнями управления, с целью повышения эффективности государственных служб; (статья 4.4)

*d.* пересмотреть законодательство для установления минимального и максимального порога оплаты местных выборных лиц в соответствии со статьей 7.2 Хартии и, в том же духе, обеспечивать правила оплаты труда членов парламента автономных сообществ, что позволит им должным образом осуществлять свои обязанности;

*e.* обеспечивать, чтобы в соответствии с законодательством при любой передаче полномочий местным властям были бы гарантии выделения соответствующих финансовых ресурсов; (статья 9.2)

*f.* повышать уровень финансовой самостоятельности муниципалитетов с целью обеспечения устойчивости финансовой ситуации местных властей, создавая должные условия и проводя необходимую политику таким образом, чтобы основная форма доходов муниципалитетов была связана с их собственными ресурсами, а не с дотациями, которые предоставляются регионами и государством; (статья 9.3)

*g.* обеспечивать более высокий уровень поддержки управления малыми муниципалитетами со стороны административных органов провинций и создавать систему уравнивания между муниципалитетами с целью передачи ресурсов от более богатых более бедным муниципалитетам; (статья 9.5)

*h.* определить в законе взаимоотношения между государством, Конференцией председателей автономных сообществ и Испанской федерацией муниципалитетов и провинций;

*i.* продолжать поддерживать местные и региональные административные органы в ходе осуществления правительственной программы реформ, для того чтобы укреплять возможности публичных административных органов контролировать свои собственные расходы;

*j.* обеспечивать, чтобы соответствующий процесс консультаций был должным образом организован, в тех случаях, когда национальные власти осуществляют меры по слиянию муниципалитетов;

*k.* реформировать основы деятельности Сената с целью придания этому органу подлинной роли территориального представительства;

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

6. Конгресс предлагает Комитету министров Совета Европы учитывать настоящую Рекомендацию о местной и региональной демократии в Испании, а также пояснительный меморандум к ней, в своих собственных процедурах мониторинга и других мероприятиях, связанных с этим государством-членом.