

23-я ПЛЕНАРНАЯ СЕССИЯ

Страсбург, 16-18 сентября 2012 г.

Второй уровень местных органов власти – промежуточный уровень управления в Европе

Рекомендация 333 (2012)¹

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. Таким образом можно утверждать, что во многих государствах-членах Совета Европы ряд задач, связанных с окружающей средой, экономическим развитием, транспортом и школами возложен на промежуточные местные органы власти. Для выполнения этих задач у этих органов власти имеются собственные ресурсы, которые, во имя налоговой самостоятельности, они получают из налогов.

3. 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.

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

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

6. 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.

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 18 октября 2012 г., на третьем заседании (см. документ [CG\(23\)13](#), пояснительный доклад), докладчик Э. Верренгиа, Италия (М, ЕНП/ХД).

7. 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.

8. Конгресс обеспокоен тем, что некоторые правительства используют нынешний экономический кризис для реорганизации архитектуры 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. Тем более – как это может быть предложено, в частности, в Италии – что члены этих органов более не будут выбираться прямым голосованием, а избираться на не прямых выборах.

9. 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 относиться к тому, чтобы должным образом перераспределялись и ресурсы и чтобы не возникало недостаточного финансирования задач и услуг.

10. Конгресс приветствует усилия CEPLI (Европейской конфедерации местных промежуточных властей) по защите промежуточного уровня управления в тех странах, где этот уровень ставится под сомнение.

11. Конгресс отмечает позицию Ассоциации Латинской Арки, которая, приняв Манифест на своей Генеральной Ассамблее, состоявшейся в Салерно 16 марта 2012 года, призвала к обновлению роли промежуточного местного самоуправления в Европе и выразила пожелание, чтобы любой процесс реформирования или обновления институциональной архитектуры гарантировал роль промежуточных органов власти в качестве ключевых участников процессов эффективного управления на местном уровне.

12. 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 и приводили к четкому определению задач, возлагаемых на разные уровни территориального управления и при этом, для снижения затрат, предпочтение отдавалось бы рационализации тех органов, которые – в своих областях – осуществляют аналогичные функции;

e. эти реформы осуществлялись органично и чтобы в процессе пересмотра территориальных границ, был бы подтвержден демократический характер этих властей и сохранены прямые выборы гражданами их руководящих органов.