

Конгресс местных и региональных властей



20-я СЕССИЯ
CG(20)8
15 марта 2011 г.

Местная и региональная демократия в Австрии

Комитет по мониторингу

Докладчики: Ирен ЛОИЗИДУ, Кипр (Р, ЕНП/ХД) и Марк КУЛС, Бельгия (М, ГНЛД)¹

А. Проект рекомендации 2

Резюме

В данном докладе рассматривается положение в области местной и региональной демократии в Австрии. Это – первый доклад о мониторинге этой страны после того, как Австрия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления в 1987 году. В докладе выражается удовлетворение в отношении состояния местной демократии, которая в целом соответствует Хартии, и подчеркивается конкретный характер сотрудничества в рамках федеральной системы этой страны, которая связывает разные уровни местного и федерального управления. При этом, однако, отмечается, что усилия по реструктуризации федеральной системы еще не принесли весомых результатов, и выражается озабоченность в связи с тем, что органы местного самоуправления по-прежнему находятся под значительным надзором со стороны федеральных органов власти, и особенно это проявляется в ограничениях налоговой и административной самостоятельности.

В данном докладе австрийскому правительству рекомендуется внедрить общую институциональную реформу федеральной системы, уточнив полномочия и укрепив в финансовом плане местное самоуправление, предоставив органам местной власти больше средств и гибкости, в том числе и налоговую самостоятельность, а также возможность заключать соглашения с федеральными властями. В докладе также предлагается поощрять усилия по обеспечению более широкого представительства женщин на местном и региональном уровне, и рекомендуется, чтобы власти Австрии подписали и ратифицировали Дополнительный протокол к Хартии о праве на участие в делах местного сообщества.

¹ Р: Палата регионов / М: Палата местных властей

ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов Конгресса

ЕНП/ХД: Группа Европейской народной партии – христианских демократов Конгресса

СОЦ: Группа социалистов Конгресса

НП: члены Конгресса, которые не присоединились ни к одной из политических групп Конгресса



A. ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ²

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

a. на подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции (2007) 6 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 Уставной резолюции (2007) 6 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. пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Австрии, подготовленный докладчиками Марком КУЛСОМ и Ирен ЛОИЗИДУ по итогам официального визита в Австрию с 24 по 26 марта 2010 года.

2. Конгресс напоминает о том, что:

a. Австрия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления 23 сентября 1987 года. Хартия вступила в силу 1 сентября 1988 года. При вручении ратификационных грамот Австрия в своем заявлении отметила, что она не будет связана пунктами 2, 3 и 5 статьи 4, пунктом 2 статьи 7, пунктом 2 статьи 8 и статьей 11 Хартии. Такое заявление соответствует положениям пункта 1 статьи 12 Хартии;

b. настоящая Рекомендация о местной и региональной демократии в Австрии является первой рекомендацией после того, как Австрия ратифицировала Хартию;

c. Институциональный комитет³ Конгресса назначил Марка КУЛСА и Ирен ЛОИЗИДУ содокладчиками для подготовки и представления Рекомендации о местной и региональной демократии в Австрии.

3. Конгресс хотел бы поблагодарить власти Австрии на центральном и местном уровне, Ассоциацию городов Австрии, Ассоциацию австрийских муниципалитетов, экспертов и всех собеседников за ту информацию, которая была предоставлена делегации.

² Проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 17 февраля 2011 г.

Члены Комитета:

Л.О. Молин (председатель), *М. Абуладзе*, *У. Алдегрен*, К. Андерсен, Л. Аветян (заместитель: *Э. Ерицян*), *А. Бабаев*, М. Барсина Ангуло, *В. Беликов*, Г. Бергеманн (заместитель: *К. Восшульте*), *М. Беспалова*, П. Бош И Кодоло, *З. Броз*, *А. Бухманн*, Х. Кадорет, М. Капдевила Алларес, С. Каруго, *Д. Чичинадзе*, *И. Чионтолой*, Б. Коллин-Ланген, *М. Кулс*, Ж. Коста, *Д. Чукур*, Л. Деллаи, М. Де Ламотт, *Г. Доганоглу*, М. Фаббри, М. Гаю, В. Гебел, *Г. Гегузинскас*, С. Главак, С. Гукян, *М. Геган*, М. Гулевский, Х. Халлдорссон, Д. Хитли, Ж. Хепберн, Б. Хирс, Ж. Хлинка, К. Хьюз, А. Ибрагимов, Ж. Жалинска (заместитель: *М. Жузупа*), С. Джеймс, А. Яунслейнис (заместитель: *Н. Степановс*), *М. Егени Йилдиз*, Ж-П Клейн, И. Куличенко, О. Арилд Квалой, Ж. Ландберг (заместитель: *М. Юкками*), Ф. Лек, Ж-П Лиувил, И. Лоизиду, М. Магомедов, П. Манжен (заместитель: *Ж-М Белльар*), Т. Маргарян, Г. Марсан, Х. Марва, В. МакХуг, М. Меррид, *Я. Микаллеф*, И. Михас, Т. Микус, К. Мискиниени, Г. Мослер-Торнстром, А. Музю, А. Окана Рабадан, В. Олуйко, Р. Паита, Г. Пипер, Х. Пихляясаари, Г. Пинто, К. Радулеску, Р. Раутава (заместитель: *С. Рупонен*), *Х. Рихтермокова*, А. Рокофиллиу, *Д. Русева*, С. Саллаку, В. Салыгин, В. Сау, Ж. Сауенс, П. Шовтка, В. Шустер, Д. Шекспир, П. Шатри, М. Тамилос, А. Торрес Перейра, В. Удовиченко, А. Угуес, Г. Угулава (заместитель: *П. Замбахидзе*), А. Усс, В. Варнавски (заместитель: *А. Борисов*), П. Ван Дер Велден, Л. Веннесланд, *Л. Вербеек*, Х. Венингер, К. Витмор, Ж. Винен, У. Вутрих-Пеллоли, Н. Зайбекчи, Ж. Зимола, *Д. Змегач*.

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

Секретариат Комитета: С. Пуарель, С. Канчок и Л. Никогосян

³ В связи с реформой Конгресса, деятельность по мониторингу данного Комитета была передана Комитету по мониторингу, созданному 1 декабря 2010 г.

4. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

a. полномочия местных органов самоуправления в Австрии предоставляются федерацией и/или землями на основе системы, которая отражает принцип субсидиарности, и в целом это соответствует нормам Европейской хартии местного самоуправления;

b. кооперативный характер австрийского федерализма ("кооперативный федерализм") является основным элементом в австрийской федеральной системе, что подразумевает осуществление всех изменений на основе как официальных, так и неофициальных механизмов консультаций между муниципалитетами, федеральными землями и федерацией.

5. Конгресс отмечает, что:

a. реформа австрийской федеральной системы долгое время не была включена в политическую повестку дня. За последние десятилетия было осуществлено несколько попыток реструктуризации федеральной системы и уточнения полномочий разных уровней на основе конституционных изменений, однако это не дало весомых результатов;

b. Австрия не подписала Дополнительный протокол к Хартии о праве на участие в делах местного органа власти, несмотря на то, что пункт 8 статьи 117 Федеральной конституции предусматривает, что законодательство земель может обеспечивать прямое участие граждан;

c. местные органы самоуправления подвергаются в значительной степени надзору со стороны федеральных и земельных властей;

d. мэры получают указания от федеральных властей при осуществлении задач, делегированных муниципалитетам.

6. Конгресс с озабоченностью отмечает, что:

a. несмотря на то, что у муниципалитетов имеются собственные полномочия, которые дополняются целым набором делегированных задач, на практике существует ряд важных областей, где ответственность дублируется или где существуют тесно связанные виды деятельности, которые осуществляются и совместно финансируются разными уровнями управления;

b. муниципалитеты практически не имеют права принимать решения в отношении местных налогов, и доля сборов из собственных средств в доходах бюджета, составляющая 21%, является относительно низкой. Налоговая самостоятельность как австрийских муниципалитетов, так и земель слишком ограничена, для того чтобы эффективно обеспечивать возможность принимать решения по собственному усмотрению. Об этом явно свидетельствует низкий уровень собственных сборов на уровне муниципалитетов и земель;

c. Статья 15а Федерального конституционного закона, предоставляющая возможность заключать договоры/соглашения между федерацией и землями или между землями по вопросам, входящим в их собственную сферу полномочий, не дает возможности муниципалитетам участвовать в такого рода соглашениях.

7. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Австрии принять во внимание следующие предложения:

a. рассмотреть возможность проведения общей институциональной реформы федеральной системы в Австрии. Такая реформа необходима для эффективного осуществления федерализма в Австрии в будущем и для того, чтобы сами граждане Австрии рассматривали это как легитимную систему. Реформа должна сосредоточиться, помимо прочего, на изменении состава и функций федерального совета для того, чтобы он в большей степени отражал интересы земель, благодаря трансформации системы непрямого федерального управления в прямое управление землями, путем внедрения административных судов земель и изменений в разграничении полномочий;

b. разработать на систематической основе законодательство, в соответствии с принципом субсидиарности, которое уточняло бы полномочия каждого уровня управления (муниципалитетов, федеральных земель и федераций) на основе работы Австрийской конвенции и последующих предложений о реформе;

c. укреплять роль муниципалитетов в подготовке закона о финансовом перераспределении средств путем внедрения юридически обязательных консультаций с Австрийской ассоциацией городов и с Австрийской ассоциацией муниципалитетов в ходе процесса переговоров;

d. предоставить муниципалитетам и землям более широкую налоговую самостоятельность, что позволило бы им собирать все большую часть собственных налогов, а также обеспечивать, чтобы их полномочия были расширены, выделяя для этого необходимые финансовые ресурсы;

e. повысить гибкость ассоциаций муниципалитетов (*Gemeindeverbände*), упразднив остающиеся ограничения на межмуниципальное сотрудничество поверх границ земель и путем расширения полномочий таких ассоциаций;

f. рассмотреть возможность изменения Федерального конституционного закона для того, чтобы разрешить муниципалитетам участвовать в соглашениях между федерацией и землями, как это предусматривается на основании статьи 15а Федеральной конституции, и как уже делается в отношении "Консультационного механизма" и "Австрийского пакта стабильности";

g. рассмотреть возможность изменения существующего законодательства для решения вопроса об ответственности мэров при исполнении ими своих функций, а также для совершенствования социального положения мэров в таких областях, как пенсионное обеспечение и пособия по безработице;

h. воздерживаться от расширения полномочий Федерального суда аудиторов по надзору за бюджетом муниципалитетов с населением менее 10 000 жителей, если только соответствующая земля не обращается конкретно с таким запросом;

i. принять во внимание Рекомендацию Конгресса 288 (2010) и принять конкретные меры по обеспечению более широкого представительства женщин на местном и региональном уровне;

j. гарантировать минимальное представительство Ассоциации австрийских городов и Ассоциации австрийских муниципалитетов в Комитете регионов Европейского Союза;

k. пересмотреть ограничения в отношении статей Хартии, которыми связана Австрия, с целью снятия некоторых или всех таких ограничений. Это может быть сделано в отношении статьи 11 Хартии, которая на практике в Австрии уже соблюдается;

l. в ближайшем будущем подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии о местном самоуправлении о праве на участие в делах местного сообщества.

8. Конгресс рекомендует, чтобы Парламентская Ассамблея приняла во внимание вышеизложенные замечания и рекомендации в рамках процедуры периодических докладов о тех государствах-членах, на которые в настоящее время не распространяется процедура мониторинга или постмониторинга;

9. Конгресс рекомендует, чтобы органы власти Австрии, ответственные за местное самоуправление, назначили высокого представителя правительства для участия в одной из сессий Конгресса для доклада о состоянии местной и региональной демократии в Австрии в связи с принятием данной Рекомендации.