

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

Органам местного самоуправления необходимы достаточные финансовые ресурсы

Рекомендация 362 (2014)¹

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, что 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 ответе² 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 :

а. 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

¹ Обсуждена и одобрена Палатой местных властей 14 октября 2014 г., принята Конгрессом 15 октября 2014 г., на втором заседании (см. документ [CPL\(27\)2FINAL](#), пояснительный доклад), докладчик: Жильбер Роже, Франция (М, СОЦ).

² [CM/Cong\(2001\)Rec79final](#)

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.

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 Парламентской ассамблеи Совета Европы 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).