

Палата регионов

30-я СЕССИЯ

Страсбург, 22-24 марта 2016 г.

CPR30(2016)02-PROV

9 марта 2016 г.

Автономия и границы в меняющейся Европе

Принципы, рамки и процедуры защиты и изменения статуса, полномочий и границ субнациональных образований в законодательствах стран

Комитет по вопросам управления

Докладчик:¹ Карл-Хайнц ЛАМБЕРТЦ, Бельгия (Р, СОЦ)

Проект резолюции (для голосования)	3
Проект рекомендации (для голосования)	5

Резюме

Баланс противоположных принципов единства государства и субнациональной автономии нуждается в постоянном регулировании. Серьезное регулирование может спровоцировать изменения в распределении полномочий, или даже в правовом/конституционном статусе субнациональных образований. Часто неизбежным последствием этого являются разногласия и конфликты между национальным правительством и субнациональным образованием.

Данный доклад на основании сравнительного метода изучает нормативные гарантии и процедуры, предусмотренные законодательством различных стран Европы в отношении изменения субнациональных конституций, полномочий и финансовых ресурсов субнациональных образований, их границ и территориального статуса, а также принципы предотвращения и разрешения конфликтов. Сравнительная оценка выявляет образцы надлежащей практики и связывает их с Рекомендуемыми стандартами региональной демократии. Целью этого является определение принципов, стандартов и процедур для защиты и изменения статуса, полномочий и границ субнациональных образований в законодательстве государства.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ГЕКР: Группа европейских консерваторов и реформаторов
НП: Члены Конгресса, не присоединившиеся к политическим группам

В своей резолюции Конгресс призывает местные и региональные органы власти государств-членов, в целях обеспечения следования принципам регионального самоуправления, оказывать предпочтение судебным процедурам там, где это предусмотрено национальным законодательством; для предотвращения и разрешения конфликтов он также призывает развивать и совершенствовать процедуры, предусматривающие эффективный и прозрачный диалог с центральным правительством. Конгресс призывает государства-члены Совета Европы расширять и развивать мирные и конституционные способы решения территориальных споров и воздерживаться от изменения границ и территориального статуса субнациональных образований без предварительной консультации с их населением.

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. На протяжении всей истории Европы территориальные границы государств постоянно изменялись. Однако период со времени окончания Второй мировой войны и до падения Берлинской стены ознаменовался беспрецедентной стабильностью территориальных границ в Европе.
2. С 1989 года, когда пала Берлинская стена и произошла дезинтеграция Советского блока, «мультипликация» границ в Европе возобновилась, и темп этих изменений не проявляет никакой тенденции к замедлению. Границы пересматриваются, и очень часто они проводятся против воли народов.
3. Уважение к верховенству права, национальному суверенитету государств и добрососедство – это те базовые принципы, на которых с 1945 года строится все европейское международное сотрудничество. Эти принципы являются условием любых изменений границ и статусов автономий в государствах-членах.
4. Когда возникает необходимость территориальной реорганизации, Совет Европы, авторитет которого в отношении установления стандартов в области прав человека и верховенства права весьма велик, имеет все возможности стимулировать применение соответствующих демократических методов и средств для снятия противоречий между различными группами населения, разнообразие которых все возрастает.
5. Плюралистическая демократия должна не только уважать этническую, культурную, языковую и религиозную идентичность отдельных граждан и групп, но также и создавать необходимые условия, позволяющие им выражать, сохранять и развивать эту идентичность.
6. Процедуры изменения территориальных границ и статусов автономий в государствах-членах должны вписываться в стабильные, признанные и установленные законом рамки. Любые изменения должны проводиться прозрачным образом, в соответствии с установленной процедурой и посредством широкого политического диалога между центральным правительством, региональными властями и всеми заинтересованными сторонами.
7. Конгресс местных и региональных властей, ссылаясь на:
 - a. преамбулу и Статью 1 Устава Совета Европы;
 - b. Рамочный документ по региональной демократии Совета Европы;
 - c. Рамочную конвенцию Совета Европы по защите национальных меньшинств (CETS № 157);
 - d. Венскую декларацию глав государств и правительств государств-членов Совета Европы (1993 год);

² Предварительный проект резолюции, утвержденный Комитетом по управлению (членами Палаты регионов) 25 февраля 2016 г. путем письменной процедуры.

Члены Комитета:

А. Афтанасова, Т. Альдосо, С. Али, Р. Алиев, К. Бакогяннис, Дж. Бакстер, Э. Берашвили, Ф. Блак, М. Бора, Дж. Борель-Лэнсертэн, Г. Бошини, А.С. Бучак, И. Кава, Н.Н. Челикйай, А. Чернецкий, М. Кроветто-Харрох, М. Чарски, А. Далипи, Й.А. Демирчи, С. Диксон, А. Димитров, И. Дуру, Э. Эйшер, Л.Эртурк, С. Фило, Г. Гегузинкас, Дж. Джерман, Д. Джиганони, В. Голенко, В. Голубович, Х. Хашимли, В. Ховханнисян, А. Ультен, С. Ильвессало, А. Ионеску, И. Ялинска, Б. Дженссон, З. Йелечич, Д. Юозапавициене, П. Карлескинд, А. Карлин, А. Хорошавин, А. Кларик, Н. Комарова, Д. Корен, Б. Корнбек, Л. Косткина, А. Криза, И. Кубицки, М. Курзе, К.Х. Ламбертц, Л. Лассакова, П. Лейба, Дж. Левис, С. Лисовски, Ж. Мадлен, М.Махмутбегович, Ф. Маитиа, М. Марин Гонзалес; Б. Марциано, П. Матвиенко, М. Мазур, К. МакКелви, Ж. Мейерс, Р. Меннеа, М.М. Миало Мюллер, А. Мифсуд, И. Мишева, Д. Мюллер, К. Нечифор, М. Неньо, Й. Новотны, П. Обухов, О. Олафсен, Х.М. Паланчиоглу, В. Паскуа, И. Пастор, Ж. Перисич, А. Петросян, Ф. Пиглиару, А. Пружковски, П. Пуй Фрага, О. Санли, Б. Шляйхер-Ротмунд; С. Шумахер; Н. Скрыпченко ; С. Штраубингер, В. Таубендер; И. Тотев, А. Удзения, С. Угрехелидзе, Х. Ван Стаа, П. Варгас Мазстре, Й. Верштрекен, Ж.М. Вила Бастида; Д. Уилкоккс; М. Захариадес; Л. Зайа.

N.B.: Имена членов Комитета, участвовавших в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: г-н Т. Лисни, секретарь Комитета, и г-жа М. Бендерра, со-секретарь Комитета

e. Рекомендацию Конгресса 346 (2013) по регионам и территориям Европы, имеющим особый статус;

f. Рекомендацию Rec (2004) 12 Комитета Министров государствам-членам по процессу пересмотра границ и/или структуры местных и региональных органов власти;

g. Рекомендацию № R (96) 2 Комитета Министров государствам-членам относительно референдумов и народных инициатив на местном уровне.

8. Исходя из того, что взаимоотношения региональных властей и центрального правительства должны основываться на принципе взаимной лояльности при должном уважении единства, суверенитета и территориальной целостности государства.

9. Выражая озабоченность в связи с пренебрежением международными стандартами и применением недемократических методов пересмотра границ и изменения территориальной организации в государствах-членах.

10. Призывает местные и региональные органы власти государств-членов Совета Европы:

a. там, где это предусмотрено законами государства, при необходимости обращаться в судебные органы для обеспечения соблюдения принципов регионального самоуправления;

b. сделать все необходимое для того, чтобы любые требования по выходу или отделению вписывались в институциональные, если не конституционные, рамки, и чтобы соответствующая процедура предусматривала консультации с населением, о котором идет речь;

c. в процессе предупреждения и разрешения конфликтов развивать и улучшать процедуры, предусматривающие эффективный, прозрачный и представительный институциональный диалог с центральным правительством, с тем, чтобы искомые решения были как можно более легитимными.

11. Предлагает Комитету по управлению:

a. провести в 2017 году международную конференцию на высоком уровне по теме «Автономия и границы в постоянно развивающейся Европе»;

b. продолжить дальнейшую работу по выработке принципов, рамок и процедур изменения статуса, полномочий и границ региональных образований в законодательствах государств;

c. продолжить обсуждение потенциала региональных образований и институтов в деле смягчения региональных конфликтов.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

1. На протяжении всей истории границы в Европе постоянно изменялись. По большей части эти изменения происходили в результате войн, либо через завоевание, либо по решениям международных конференций. Однако со времени окончания Второй мировой войны и до падения Берлинской стены в Европе установился беспрецедентный период территориальной стабильности.

2. С 1989 года начали происходить существенные изменения в территориальной организации Европы, и темп этих изменений не проявляет тенденции к замедлению. Происходит пересмотр национальных и субнациональных границ, часто без учета пожеланий населения, затронутого таким пересмотром. Несмотря на то, что в этом году отмечалось «Семидесятилетие мира в Европе», опасность кровопролитного конфликта на европейской территории, опасности рецентрализации и урезания финансирования в следствии экономического и финансового кризиса ставят под угрозу возможность полноценного субнационального автономного управления.

3. Обеспечение верховенства права, уважение территориальной целостности и национального суверенитета государств и соблюдение добрососедских отношений – вот принципы, лежащие в основе всего европейского международного сотрудничества. Эти принципы являются неременным условием любых изменений границ и статуса автономий в государствах-членах.

4. В то время как Советом Европы был достигнут значительный прогресс в установлении норм и стандартов в области соблюдения прав человека и верховенства права, он добился гораздо меньших успехов в деле продвижения демократических коллективных или недискриминационных методов территориальной реорганизации как средства разрешения противоречий между различными группами населения, разнообразие которых все возрастает.

5. Плуралистическая демократия должна не только уважать этническую, культурную, языковую и религиозную идентичность отдельных граждан и групп, но и создавать условия, позволяющие им выражать, сохранять и развивать эту идентичность.

6. Процедура переговоров и внесения изменений в статус, полномочия и границы должна находиться в рамках гарантий, установленных законом и конституцией. Любые изменения должны проводиться прозрачным образом, в соответствии с процедурой, исключающей неконституционное и недемократическое давление, путем непрерывного политического диалога с участием центрального правительства, субнациональных органов власти и всех заинтересованных сторон.

7. Таким образом, Конгресс, ссылаясь на:

a. преамбулу и Статью 1 Устава Совета Европы;

b. Рамочный документ по региональной демократии Совета Европы;

c. Венскую декларацию глав государств и правительств государств-членов Совета Европы (1993 год);

³ Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по управлению (членами Палаты регионов) 20 октября 2015 г.

Члены Комитета:

В. Ховханнисян, А. Петросян, *Х. Ван Стаа, К.Х. Ламберти, Б. Корнбек, М.М. Миало Муллер, Ф. Маитиа, С. Угрехелидзе* (заместитель: *Э. Беруашвили*), В. Таубендер, С. Шумахер, Т. Альдосо, Б. Марсиано (заместитель: А. Эрой), Ф. Пигляру (заместитель: Г. Бошини), Г. Гегузинкас, М. Кроветто-Харрох (заместитель: И. Пастор), И. Мейерс, О. Олафсен, А. Кларик, Н. Комарова, А. Чернецкий, С. Лисовски (заместитель: А. Грачев), Д. Джаннони (заместитель: П. Билли), З. Йелечич, П. Пуй Фрага, А. Хултен, И.А. Демирчи, Л. Эртурк, П. Обухов, Т. Симпсон-Лэнг, К. Маккелви, С. Диксон.

N.B.: Имена членов Комитета, участвовавших в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: г-н Т. Лисни, секретарь Комитета, и г-жа М. Бендерра, со-секретарь Комитета

d. Рекомендацию № R (96) 2 Комитета Министров государствам-членам по референдумам и народным инициативам.

8. Выражая озабоченность растущим использованием насильственных, недемократических и, иногда, военных методов пересмотра границ и изменения территориальной организации государств-членов.

9. Призывает государства-члены Совета Европы:

a. продолжать подтверждать и развивать мирные и конституционные способы разрешения территориальных споров;

b. сделать все возможное для того, чтобы любые изменения круга полномочий и источников финансирования субнациональных образований вводились только с соблюдением установленных процедур и гарантий;

c. воздерживаться от изменения границ и территориального статуса субнациональных образований без предварительных консультаций с их населением;

d. поощрять государства-члены к полноценному развитию установленных процедур диалога между центральными правительствами и субнациональными образованиями в целях усиления политической ответственности и во избежание использования без необходимости обращений в судебные органы при решении территориальных споров.

10. Призывает Комитет Министров:

a. еще раз подтвердить свою поддержку принципов Рамочного документа по региональной демократии Совета Европы и, в частности, принципа взаимной лояльности и равного достоинства, также как и прочих инструментов Совета Европы, призванных оказать помощь государствам-членам по вопросам субнациональной автономии;

b. поощрять обсуждение и дебаты по этим вопросам внутри Комитета Министров, подчеркивая свою готовность, там, где это необходимо, принять участие в таких обсуждениях;

c. продолжать содействие поиску мирных решений таких споров между государствами-членами;

d. продолжать поддержку работы Венецианской комиссии и Конгресса в их деятельности по поиску необходимых правовых и конституционных решений субнациональных территориальных вопросов.