

25-я СЕССИЯ
Страсбург, 29-31 октября 2013 г.

Местная и региональная демократия в Украине

Рекомендация 348 (2013)¹

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 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) (revised) 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;

e. Резолюцию Конгресса 299 (2010) о последующих шагах Конгресса на основании решений Конференции министров стран Совета Европы, ответственных за местное и региональное самоуправление (Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 года), в которой предусматривается, что Конгресс будет использовать Рамочный документ о местной демократии Совета Европы в своей деятельности по проведению мониторинга, а также на ответ со стороны Комитета министров на Рекомендацию Конгресса 282 (2010) (CM/CONG (2011)Rec282final, в котором правительства государств-членов призываются принимать во внимание вышеуказанный Рамочный документ в рамках своей политики и реформ;

f. предыдущую Рекомендацию 102 (2001) о местной и региональной демократии в Украине;

g. пояснительный меморандум [CG(25)8PROV] о положении местной и региональной демократии в Украине, представленный Марком Кулсом (Бельгия, М, ГНЛД) и Паскалем Манженом (Франция, Р, ЕНП/КСЕ).

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 31 октября 2013 г., на третьем заседании (см. документ [CG\(25\)8FINAL](#), пояснительный доклад), докладчики: Марк Кулс, Бельгия (М, ГНЛД) и Паскаль Манжен, Франция (Р, ЕНП/КСЕ).

2. Делегация Конгресса провела два официальных визита в Украину 20-23 мая 2013 года и 22-23 апреля 2013 года².

3. Делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Украины при Совете Европы и власти Украины на всех уровнях правительства, ассоциации местных и региональных властей, экспертов и всех лиц, с которыми состоялись обсуждения, за их интерес к работе Конгресса и их сотрудничество на разных этапах процедуры мониторинга, а также за предоставленную делегации информацию.

4. Конгресс отмечает, что:

a. Украина подписала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемая "Хартия") 6 ноября 1996 года и ратифицировала ее, в том числе все положения, 11 сентября 1977 года; Хартия вступила в силу 1 января 1998 года;

b. Украина подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (СДСЕ № 207) 20 октября 2011 года, но еще его не ратифицировала.

5. Конгресс приветствует:

a. инициативы, предпринятые правительством с целью проведения значительной территориальной реформы, и тот факт, что местные органы власти были представлены в этом процессе своими ассоциациями через механизм консультаций, а также принятие правительством "Стратегии регионального развития на период до 2015 года";

b. принятие 16 апреля 2009 года "Закона об ассоциациях органов местного самоуправления", который определяет правовую основу организации и деятельности ассоциаций местных властей и их добровольное объединение, а также их взаимодействие с центральными и местными властями;

c. совместную деятельность с национальными ассоциациями Украины в их "Конгрессе местных и региональных властей Украины";

d. заявления Президента Украины от 28 марта и 6 июня 2013 года, в которых он объявил, что реформа местного самоуправления является одной из наиболее неотложных реформ, которые необходимо осуществить в стране;

e. создание координационных и консультативных инструментов, таких как "Конституционное собрание", в котором объединяются представители политических партий и гражданского общества для разработки предложений по изменениям в Конституции Украины, и "Совет регионов", цель которого – улучшение отношений между государственными органами и местными властями;

f. работу Конституционного собрания по "Резолюции о внесении изменений в Главу XI – "Местное самоуправление" – Конституции Украины", представленной Собранию на его заседании 21 июня 2013 года;

g. ратификацию Украиной Протокола № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями в отношении Групп еврорегионального сотрудничества.

6. При этом Конгресс выражает свое сожаление в связи с тем, что:

a. существующее законодательство ограничивает возможности местных властей принимать решения и управлять своими собственными делами – "вопросами местного значения" – и в связи с тем, что местные власти не могут полностью осуществлять свои полномочия по всем вопросам, их касающимся, что создает проблему в отношении соблюдения статей 3 и 4 Хартии;

²Докладчиком оказывал помощь Бернд Земмельроген, консультант и член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, и Седеф Канчок, ко-секретарь Комитета по мониторингу Конгресса.

b. ряд малых и крупных городов, включая столицу, оставались без выборного мэра в течение длительного периода времени, в связи с пробелом в избирательном законодательстве, что препятствует осуществлению местного самоуправления в малых и больших городах, особенно с учетом пункта 1 статьи 7 Хартии;

c. существуют ограничения финансовой самостоятельности местных органов самоуправления в силу ограничений в отношении системы межбюджетных отношений, а также недостаточное сопутствующее финансирование делегированных полномочий, транспарентность которых не всегда гарантируется, в частности, в отношении распределения дотаций и трансферов и сложности формулы выравнивания, что затрудняет ее применение к регионам;

d. отсутствует четкое разграничение полномочий при осуществлении административной деятельности между центральными государственными органами и местными и региональными властями, что может приводить к параллелизму или дублированию при осуществлении полномочий, а также к вмешательству центрального уровня управления (в лице глав администраций) в деятельность местных органов власти и несоблюдению положений статьи 8 Хартии;

e. наблюдается исход населения из сельской местности, который приводит к демографическому спаду и трудностям в поддержании жизнеспособности местной экономики во многих муниципалитетах, а также отмечается возвращение к централизации этих полномочий в малых городах путем передачи этих полномочий, первоначально предоставленных местным властям, государству;

f. реформы осуществляются медленными темпами, несмотря на сильные заявления на самом высоком государственном уровне, и существует новый законопроект, который возвращается к централизации полномочий на центральном уровне, несмотря на цели реформы.

7. С учетом вышесказанного, Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Украины учесть следующие рекомендации:

a. укреплять субсидиарность, путем предоставления местным властям полномочий в отношении значительной доли публичных дел и расширения возможностей местных властей действовать, благодаря поощрению добровольных объединений между местными органами власти, таким образом, как это будет определено центральными властями, например, путем слияния и межмуниципального сотрудничества;

b. в ближайшее время провести выборы мэров в тех городах, в которых пост мэра остается вакантным в течение длительного времени, и прежде всего в столице – Киеве;

c. укреплять финансовую самостоятельность местных органов власти и совершенствовать систему выравнивания, обеспечивая справедливое и транспарентное перераспределение финансовых средств, основываясь при этом на ясных критериях и задачах, и включая это в повестку дня реформ для обеспечения соответствия статье 9 Хартии;

d. передавать полномочия административных органов в сфере управления в районах и регионах выборным представителям, для того чтобы создавать администрацию, за которую они несли бы ответственность;

e. разрабатывать конкретные стратегии, в частности путем передачи полномочий на местном уровне, направленные на возрождение пригородных и сельских районов, испытывающих демографический, экономический и социальный спад, и привлекать местные органы власти в этих географических районах к разработке этих стратегий со стороны центральных государственных органов;

f. своевременно осуществить реформу, приняв законодательство, основанное на "Резолюции о внесении изменений в Главу XI Конституции Украины", представленной на заседании Конституционного собрания 21 июня 2013 года, и, если необходимо, пересмотреть Конституцию;

g. в ближайшем будущем ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (СДСЕ № 207),

который уже подписан Украиной 20 октября 2011 года, в частности, для укрепления общественного доступа к документам планирования, имеющим важное значение на местах.