

33-я СЕССИЯ

Доклад
CG33(2017)17prov
4 октября 2017 г.

Местная и региональная демократия в Италии

Комитет по мониторингу

Докладчики¹: Якоб ВИНЕН, Нидерланды (М, ЕНП/КСЕ)
Стюарт ДИКСОН, Соединенное Королевство (Р, ГНЛД)

Проект рекомендации (для голосования).....2
Пояснительный доклад²

Резюме

Данный доклад был подготовлен по итогам третьего мониторингового посещения Италии после того, как эта страна ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления в 1999 году. В докладе с удовлетворением отмечается то, что принцип местного самоуправления прочно укоренился в государственной организации благодаря национальной Конституции. В нем также одобряются усилия, предпринятые этой страной по укреплению децентрализации. Тем не менее, докладчики выражают свою обеспокоенность в связи с общим отсутствием финансовых ресурсов, имеющихся у местных властей, в частности провинций, а также с отсутствием эффективных консультаций по финансовым вопросам, которые их непосредственно затрагивают. В докладе подчеркивается тот факт, что местные органы власти на практике не имеют достаточно квалифицированного персонала. Кроме того, представители провинций и городов-метрополий не избираются прямым и всеобщим голосованием и не получают соответствующей финансовой компенсации для исполнения своих обязанностей. Наконец, существует разрыв между финансовыми ресурсами регионов со специальным статусом по сравнению с теми, которые имеют обычный статус.

Конгресс призывает власти Италии пересмотреть в рамках консультаций систему подсчета бюджетных сокращений и снять финансовые ограничения, налагаемые на местные власти, для обеспечения предоставления им достаточных ресурсов. Конгресс рекомендует уточнить компетенцию провинций и городов-метрополий, вновь введя прямые выборы их руководящих органов, предусматривая соответствующее финансовое вознаграждение их представителям и пересмотрев нынешние ограничения в отношении местного персонала. Наконец, Конгресс рекомендует, чтобы власти Италии обеспечивали большую налоговую самостоятельность для регионов, имеющих обычный статус.

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
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

² Пояснительный доклад доступен только на английском и французском языках

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

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

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2015)9 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(2015)9 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 409 (2016) Конгресса о Правилах процедуры Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, в частности Главу XVII об организации процедур мониторинга;

d. Резолюцию Конгресса 299 (2010), которая предусматривает, что Конгресс будет использовать Рамочный документ по региональной демократии Совета Европы [MCL-16(2009)11] в своей деятельности по мониторингу, а также ответ Комитета министров на Рекомендацию Конгресса 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 final], в которой правительства государств-членов призываются учитывать вышеупомянутый Рамочный документ в их политике и реформах;

e. Рекомендацию 337 (2013) о местной и региональной демократии в Италии;

f. Рекомендацию 35 (1997) о соблюдении Европейской хартии местного самоуправления в Италии;

g. прилагаемый пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Италии, подготовленный докладчиками Якобом Виненом (Нидерланды, ЕНП/КСЕ) и Стюартом Диксоном (Соединенное Королевство, ГНЛД) по итогам их официального визита в страну с 21 по 23 марта 2017 г.

3 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 27 июня 2017 г.

Члены Комитета:

Л. Вербеек (Председатель), А. Афтанасова, Х. Акгун, Т. Акюрек (заместитель: Й. Баракази), М. Ангелопулос, Д. Аничич, Л. Ансала, П. Авалиани, Г. А. Аксельсон, Д. Азаров, Н. Барбу, Г. Бардели, В. Беликов, Б. Белин, Р. Бидрон, А. Богданович, Е. Болин, З. Броз (заместитель: Р. Земан), М. Буфи, К. Кадоре, В. Касиан, М. Кавара, Г. Чацимаркос (заместитель: П. Филиппу), М. Колз, В. Круду, Х. Даемс, С. Диксон, Н. Диргинчене, А. Дисмор, Р. Додд (заместитель: Л. Гильям), Г. Доганоглу, Д. Эрей, Р. Фейстамер, М. Гаучи, Г. Гегузинскас, А. Георгеску, К. Германова, Л. Гидей, Б. А. Грам, Р. Гренга, Н. Грозев, И. Ханзек, Л. Харрибей, З. Хассай (заместитель: А. Мадьяр), Г.М. Хельгесен, Б. Хирс, Й. Хлинк, Б. Гордеюк, В. Ховханисян, А. Ибрагимов, Г. Илль, А. Йаунслейнис, Д. Джикия (заместитель: Л. Китесашвили), Х. Б. Йохансен, А. Йожич, О. Касури, М. Кауфманн, Б. Керимоглу, Ж.-П. Кляйн, А. Кнобова, Б. Крнч, Л. Кроон, К. Ламмерскиттен, А. Лидбеттер (заместитель: Х. Карр), Ф. Лек, П. Манжан, К. Марченко, Т. Маргарян, Г. Марсан, П. Макгоуан, С. Митровски, Р. Мондорф, С. Мошаров, Д. Нарамания, Р. О-Грейди, Д. Пантана, В. Паскуа, Г. Паук, С. Паунович, З. Пава, М.-Л. Паншар (заместитель: Ж.-П. Луувиль), Х. Пихлаясаари, В. Прокопиев, А. Прушковски, П. Прихара, Р. Раутава, Г. Рибас Касаль, Р. Рио, Дж. Роклинд, Р. Рор, В. Сантарсьеро, Р. Шафер (заместитель: А. Хартманн), Б. Шлейшер-Ротмунд, С. Шумахер, Л. Сфирлоага, А.-М. Ситириаду, Ю. Свитлична, Т. Тагиев, А. Тарнавски (заместитель: Г. Райлеану), П. Торнтон (заместитель: Л. Гиллэм), К. Толкачев, И. Томич, А. Торрес Перейра, М. М. Т. Турель, А. Угес, С. Вааг, К. Ван Овермеер, В. Варнавский, Л. Вербеек, Р. Вергили, Б. Верингер, А. Вырас, Х. Венингер, Дж. Винен, Д. Вробель, Л. Зайа.

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

Секретариат Комитета: С. Пуарель

2. Конгресс отмечает, что:

a. Италия стала членом Совета Европы 5 мая 1949 г. и подписала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, нижеименуемая "Хартия") 15 октября 1985 г. до ее ратификации 11 мая 1990 г., без оговорок. Хартия вступила в силу в отношении Италии 1 сентября 1990 г.;

b. Италия ратифицировала Европейскую рамочную Конвенцию о трансграничном сотрудничестве между территориальными административными единицами или властями (CETS № 106) 29 марта 1985 г. Рамочная конвенция вступила в силу 30 июня 1985 г. Эта страна также ратифицировала Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 26 мая 1994 г. Эта Конвенция вступила в силу 1 мая 1997 г.;

c. Комитет по мониторингу Конгресса местных и региональных властей Совета Европы назначил содокладчиками по местной демократии Якоба Винена (Нидерланды, ЕНП/КСЕ) и по региональной демократии Стюарта Диксона (Соединенное Королевство, ГНЛД) для подготовки и представления Конгрессу доклада о местной и региональной демократии в Италии;

d. Мониторинговый визит состоялся 21-23 марта 2017 г. Во время этого посещения делегация Конгресса встретила с представителями правительственных органов (парламента, министерств, Аудиторского суда, Государственного совета) и местных властей (мэрами и председателями провинций и регионов). Делегация встретила также с представителями национальной делегации Италии при Конгрессе и ассоциациями местных и региональных властей. Подробная программа посещения прилагается к докладу;

e. делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Италии при Совете Европы, итальянские власти на центральном и местном уровне, Секретариат делегации Италии при Конгрессе и экспертов, которые встретились с делегацией, за их ценное сотрудничество во время мониторингового посещения.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. усилия, предпринятые властями Италии для укрепления децентрализации в последние годы;

b. признание принципа местного самоуправления в национальной Конституции.

4. Конгресс выражает свою озабоченность в связи с:

a. недостаточными финансовыми ресурсами, имеющимися у местных властей, особенно провинций, для выполнения ими своих задач, в результате резкого сокращения их собственных доходов и государственных дотаций, а также сокращений бюджета (пункты 1 и 2 статьи 9);

b. тем фактом, что на практике с местными властями не консультируются в отношении принятия бюджета и, в частности, в отношении соблюдения сокращения бюджета со стороны центрального правительства (пункт 6 статьи 9);

c. неясными перспективами развития ситуации в отношении провинций в результате отклонения конституционной реформы в декабре 2016 года;

d. сокращением возможностей местных органов власти на практике нанимать квалифицированных сотрудников для осуществления своей ответственности в результате отсутствия перспектив продвижения по службе, бюджетных сокращений и сквозного "замораживания" найма новых сотрудников, что практикуется в последние годы (пункт 2 статьи 6);

e. отсутствием должной оплаты или компенсации выборным представителям провинций и городов-метрополий за выполнение ими своих обязанностей, что также может ослабить вовлеченность граждан в политику на уровне провинций (пункт 2 статьи 7);

f. тем фактом, что руководящие органы провинций и городов-метрополий не избираются прямым и всеобщим голосованием (пункт 2 статьи 3);

g. ограниченной ответственностью председателей провинций и мэров городов-метрополий в отношении соответствующих совещательных органов (пункт 2 статьи 3);

h. слабой финансовой ситуацией регионов с обычным статусом, по сравнению с теми, кто имеет специальный статус;

i. неэффективностью системы выравнивания по преодолению различий в финансовых ресурсах среди регионов (пункт 5 статьи 9).

5. В свете вышесказанного, Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Италии:

a. пересмотреть, в рамках консультаций, критерии методологии подсчета бюджетных сокращений и снять финансовые ограничения в отношении местных властей, в частности провинций, для обеспечения того, чтобы их ресурсы соответствовали их ответственности;

b. обеспечить, чтобы с местными властями проводились эффективные консультации на основании закона и на практике через представителей национальных ассоциаций, по финансовым вопросам, которые их непосредственно касаются;

c. пересмотреть политику постепенного уменьшения размеров и упразднения провинций, благодаря восстановлению их полномочий и предоставлению необходимых финансовых ресурсов для их выполнения;

d. пересмотреть существующие ограничения в отношении местного персонала таким образом, чтобы местные органы власти имели высококвалифицированный персонал, что необходимо для должного выполнения ими своих обязанностей;

e. создать систему справедливой и должной оплаты представителей провинций и городов-метрополий за выполнение ими своих обязанностей;

f. восстановить прямые выборы органов управления провинций и городов-метрополий;

g. предусмотреть возможность голосования за отставку или вынесения вотума недоверия в отношении провинциальных советов/советов городов-метрополий против их председателя/мэра для укрепления политической подотчетности председателей/мэров;

h. пересмотреть финансовые правила и принципы регионов с "обычным статусом" для укрепления их налоговой самостоятельности и повышения доли их "собственных доходов";

i. пересмотреть существующую формулу выравнивания для преодоления различий в финансовых ресурсах для регионов, основываясь при этом на принципе территориальной солидарности;

j. подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (CETS № 207).

6. Конгресс призывает Комитет министров Совета Европы учитывать настоящую Рекомендацию о местной и региональной демократии в Италии, а также пояснительный меморандум в своей деятельности в отношении этого государства-члена.