

Уставной форум

Дистанционное заседание
28 сентября 2020 г.

Доклад
CG-FORUM(2020)01-03
25 сентября 2020 г.

Оригинал на английском языке

Мониторинг соблюдения Европейской хартии местного самоуправления в Австрии

Комитет по соблюдению обязанностей и обязательств, взятых на себя государствами, подписавшими Европейскую хартию местного самоуправления (Комитет по мониторингу)

Докладчики: ¹ Марк КУЛС, Бельгия (М, ГНЛД)
Эндрю ДИСМОР, Соединенное Королевство (Р, СОЦ/З/ПД)

Проект рекомендации (для голосования).....3
Пояснительный доклад (для информации)²

Резюме

Настоящий доклад был подготовлен по итогам мониторингового визита в Австрию – второго, с момента ратификации Хартии этой страной в 1987 году.

В нем приветствуется конституционно-правовое признание и существенный прогресс в реализации в Австрии принципа местного самоуправления, создание земельных административных судов в целях укрепления австрийского федерализма, расширение полномочий ассоциаций местных органов власти для сотрудничества и реформ, проводимых с 2011 года с целью уточнения распределения полномочий между федеральными, *Länder* и местными органами власти. Приветствовалось также принятие нового правительственного плана, направленного, в частности, на решение некоторых нерешенных вопросов, нашедших отражение в настоящем докладе.

В то же время докладчики подчеркивают, что в Австрии все еще существует высокая степень сложности в распределении полномочий. Полномочия субнациональных властей по повышению налогов по-прежнему невелики, и они в значительной степени полагаются на межправительственные трансферты. Уголовное законодательство возлагает непропорционально большую персональную ответственность на местных выборных представителей, что в сочетании с неадекватными социальными условиями приводит к уязвимости мэров и, следовательно, препятствует широкому кругу потенциальных кандидатов баллотироваться на местных выборах.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ/З/ПД: Группа социалистов, зеленых и прогрессивных демократов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа Европейских консерваторов и реформаторов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

2 Доступен в английской и французской версиях

Таким образом, Рекомендация предлагает австрийским властям, в частности, предоставить *Länder* и муниципалитетам большую свободу в установлении ставок и базы налогов из собственных источников, привести уголовное законодательство касательно ответственности мэров в соответствие с принципом свободного осуществления выборных полномочий и улучшить социальные условия, в которых осуществляются выборные функции.

Доклад также призывает Австрию подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления «О праве участвовать в делах местного органа власти» (CETS № 207).

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

1. Конгресс местных и региональных органов власти Совета Европы ссылается на:

a. пункт 1.b статьи 2 Устава Конгресса местных и региональных властей, прилагающегося к Уставной резолюции CM/Res(2020)1, в котором говорится, что одной из целей Конгресса является «внесение в Комитет министров предложений в целях продвижения местной и региональной демократии»;

b. пункт 2 статьи 1 Устава Конгресса местных и региональных властей, прилагающегося к Уставной резолюции CM/Res(2020)1, в котором говорится, что «Конгресс регулярно готовит доклады по странам о состоянии местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы, и обеспечивает эффективное осуществление принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. Главу XVII Правил и процедур Конгресса об организации процедуры мониторинга;

d. Цели устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности, Цель 11 «Об устойчивых городах и общинах» и Цель 16 «О мире, справедливости и сильных институтах»;

e. Руководящие принципы участия гражданского общества в принятии политических решений, одобренные Комитетом министров 27 сентября 2017 г.;

f. Рекомендацию CM/Res(2018)4 Комитета министров государствам-членам об участии граждан в местной общественной жизни, принятую 21 марта 2018 г.;

g. Рекомендацию CM/Res(2019)3 Комитета министров государствам-членам о контроле за деятельностью местных властей, принятую 4 апреля 2019 г.;

3 Предварительный проект Рекомендации одобрен Комитетом по мониторингу на дистанционном заседании 17 сентября 2020 г.

Члены Комитета:

Л. ВЕРБЕЕК (председатель); Х. АКУН; Л. АНСАЛА; В. АРКЕС КОРТЕС; Н. БАРБУ; С. БАС; В. БЕЛИКОВ; Б. БЕЛИН; Г. БЕРГМАНН; Х. БЕРГМАНН; М. БЕРНТССОН; К. БИЛЛЕ; А. БИНДИ; З. БРОЗ; М. БУФИ Т. БУЙУКАКИН; К. КАДОРЕ; В. КАЗИАН; М. КАВАРА; П. СЕГОНЬО; М. КОЛЬС; ДЖ. КРОУ; В. КРУДУ; С. ДИКСОН; Н. ДИРГИНСЬЕНЕ; А. ДИСМОР; Р. ДОДД (заместитель Л. Гильхам); С. ДОГУЧУ; Д. ЭРЕЙ; Р. ФЕЙСТАМЕР; М. ФЕНЕЧИ АДАМИ; Л. ГАРЛИТО БАТАЛЛА; Г. ГЕГУЗИНСКАС; А.Г. ДЖЕОРДЖЕСКУ; К. ГЕРМАНОВА; Л.В. ДЖИДЕЙ; Б.А. ГРАМ; Н. ГРОЗЕВ; И. ХАНЗЕК; З. ХАССАЙ; Г.М. ХЕЛЬГЕСЕН; Б. ХИРС; Й. ГЛИНКА; Б. ГОРДЕЮК; М. Х. ХУРИГАН; В. ХОВАНИСЯН; А. ИБРАГИМОВ; ДЖ. ИЛЛЕС; А. ЙОЗИЧ; К. КАЛАДЗЕ; А. КАЛЕВА; Г. КАМИНСКИХ (заместитель: Х. РОКПЕЙНИЛЬС); О. КАЗУРИ; М. КАУФМАНН; Н. КАВТАРАДЗЕ; В. КЕРИМОГЛУ; Й.-П. КЛЯЙН; А. КНОБОВА; Й. Т. КОККО; К. КУКАС; С. ЛАММЕРСКИТТЕН; А. ЛИДБЕТТЕР; Ф. ЛЕК; Ж.-П. ЛИУВИЛЛЬ; С.Т. ЛОКСЛИД (заместитель Н.О. ФОСХАУГ); К. Т. МАГНУСОН; А. МАГИЯР; ДЖ. МАЖОРАЛЬ ОБИОЛЬС; П. МАНЖЕН; К. МАРЧЕНКО; Г. МАРСАН; О. МЕЛЬНИЧЕНКО; Р. МОНДОРФ; Д. ПАНТАНА; Н. ПАРЛОН ЖИЛЬ; Г. ПАУК; С. ПОНОВИЧ; М.-Л. ПАНШАР; В. ПРЕБИЛИЧ; В. ПРОКОПИВ; П. ПРИХАРА; И. РАДОЙЧИЧ; С. РИВА ВЕРЧЕЛОТТИ; ДЖ. РОКЛИНД; Р. РОР (заместитель: Г. МОСЛЕР-ТОРНСТРОМ); Б. РАДКИН; С. ШУМАХЕР; И. СЕРЕДЬЮК; Л. СФИРЛОАГА; П. СМОЛОВИЧ; Р. ШПИГЛЕР; И. СВИТЛИЧНА; Т. ТАГИЕВ; Т. ТАЛИАШВИЛИ; А. ТАРНАВСКИ; П. ТОРНТОН; К. ТОЛКАЧЕВ; Ф. ТРАВАГЛИНИ; М. ТУРКАН; М. ВАРНАВСКИЙ; Р. ВЕРДЖИЛИ; Д. ВЛК; Б. ВЕРИНГЕР; А. ВИРАС; Х. ВЕНИНГЕР; Е. ЕРИЦЯН; Й. ВИНЕН; Л. ЗАЙА; Ф. ЦИММЕРМАНН.

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

Секретариат Комитета: С. Пуарель, секретарь Комитета, и С. Перевертен, косекретарь Комитета.

h. предыдущую Рекомендацию Конгресса 302 (2011) «О местной и региональной демократии в Австрии», принятую 24 марта 2011 г.;

i. прилагаемый пояснительный доклад «Мониторинг соблюдения Европейской хартии местного самоуправления в Австрии».

2. Конгресс отмечает, что:

a. 15 октября 1985 г. Австрия подписала и 23 сентября 1987 г. ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, далее Хартия), которая вступила в силу 1 сентября 1988 г.; Австрия не связана пунктами 2, 3 и 5 статьи 4, пунктом 2 статьи 7, пунктом 2 статьи 8 и статьей 11 Хартии;

b. Австрия не подписала Дополнительный протокол к Хартии «О праве участвовать в делах местного органа власти»;

c. Комитет по соблюдению обязанностей и обязательств, взятых на себя государствами, подписавшими Европейскую хартию местного самоуправления (далее Комитет по мониторингу), принял решение изучить положение местной и региональной демократии в Австрии в свете принципов Хартии. Он поручил Марку КУЛСУ, докладчику по вопросам местной демократии (Палата местных властей, ГНЛД), и Эндрю ДИСМОРУ, докладчику по вопросам региональной демократии (Палата регионов, СОЦ), подготовить и представить Конгрессу доклад о мониторинге соблюдения Европейской хартии местного самоуправления в Австрии; делегацию сопровождали г-жа Диана-Камелия Янку, член группы независимых экспертов Европейской хартии местного самоуправления, и секретариат Конгресса;

d. мониторинговый визит состоялся с 10 по 12 декабря 2019 г.; в ходе визита делегация Конгресса встретила с представителями различных институтов власти всех уровней; подробная программа визита прилагается к пояснительному докладу;

e. содокладчики хотели бы поблагодарить постоянное представительство Австрии при Совете Европы и всех тех, с кем они беседовали в ходе этого визита.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. конституционно-правовое признание и существенный прогресс в реализации принципа местного самоуправления в Австрии на федеральном и земельном уровнях;

b. реформы, проводимые с 2011 года в Австрии с целью уточнения распределения полномочий между федеральными, и местными органами власти;

c. создание административных судов в *Länder* для укрепления австрийского федерализма;

d. конституционное расширение полномочий ассоциаций местных органов власти с целью заключать на основе земельного законодательства соглашения между собой и совместно выполнять свои функции, а также создавать – с согласия соответствующих *Länder* – ассоциации, действующие за пределами границ *Länder*;

e. принятие нового правительственного плана, имеющего, среди прочего, цель решить неурегулированные вопросы низкого уровня финансовой самостоятельности *Länder* и муниципалитетов, адаптации уголовного законодательства к современным вызовам (в частности, статью 153 Уголовного кодекса Австрии) и оценки полномочий городов, муниципалитетов и муниципальных объединений заключать соглашения на основе статьи 15а Федеральной конституции.

4. Вместе с тем, Конгресс выражает озабоченность по поводу следующих моментов:

a. сохраняющаяся низкая степень финансовой самостоятельности субнациональных органов власти и их большая зависимость от межбюджетных трансфертов, что снижает финансовую устойчивость субнациональных властей и их способность справляться с растущими затратами на выполнение их задач (9.1 - 9.4);

b. уголовное законодательство об ответственности мэров, возлагающее на местных выборных представителей несоразмерную личную ответственность и потому представляющееся несовместимым с принципом свободного осуществления местного мандата (7.1); в сочетании с неадекватными социальными условиями, все это приводит к уязвимости мэров и препятствует широкому кругу потенциальных кандидатов баллотироваться на местных выборах;

c. несбалансированное распределение исключительных регулирующих полномочий в пользу федеральных и земельных органов власти и высокую степень сложности распределения полномочий, что ставит под угрозу осуществление местного самоуправления.

5. В свете вышеизложенного Конгресс просит Комитет министров предложить австрийским властям:

a. расширить полномочия *Länder* и муниципалитетов по сбору налогов, предоставив им большую свободу устанавливать ставки и базу налогов из собственных источников, что укрепит местную финансовую самостоятельность и обеспечит долгосрочную финансовую устойчивость субнациональных властей;

b. изменить уголовное законодательство об ответственности мэров при исполнении ими своих функций таким образом, чтобы оно соответствовало принципу свободного осуществления выборных полномочий, и улучшить социальные условия, в которых осуществляются выборные функции;

c. упростить и уточнить распределение полномочий, и при разработке соответствующего законодательства воздерживаться от излишнего ограничения задач и обязанностей местных органов власти с должным учетом принципа субсидиарности;

d. воздерживаться от чрезмерного регулирования и следить за тем, чтобы изменения в законодательных полномочиях земель оставляли достаточный запас для региональной автономии;

e. внести изменения в Федеральный конституционный закон, разрешающие объединениям местных органов власти участвовать в соглашениях между Федерацией и *Länder* по всем вопросам, которые их касаются;

f. усилить поддержку подготовки кадров для местных органов власти — особенно в малых и средних муниципалитетах — в целях укрепления их потенциала в области предоставления высококачественных государственных услуг;

g. ратифицировать статьи 4.2, 4.3 и 11 Хартии, поскольку они уже применяются на практике;

h. подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления «О праве участия в делах местного органа власти» (CETS № 207).

6. Конгресс призывает Комитет министров и Парламентскую ассамблею Совета Европы принимать во внимание данную Рекомендацию о мониторинге соблюдения Европейской хартии местного самоуправления в Австрии и прилагаемый к ней пояснительный доклад в своей деятельности, касающейся этого государства-члена.