

КОНГРЕСС

МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

Council of Europe / Совет Европы
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37 47
<http://www.coe.int/cplre>



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

ОСЕННЯЯ СЕССИЯ

RES 189

ОДИННАДЦАТАЯ СЕССИЯ

(Осенняя сессия, Страсбург, 4 – 5 ноября 2004 г.)

Резолюция 189 (2004) ¹

**«На пути внедрения европейской системы юридических гарантий
для местного и регионального самоуправления»**

¹ Обсуждена и принята Постоянным комитетом Конгресса 4 ноября 2004 г. (см. док. CG (11) 26, проект резолюции, представленный докладчиками Х.-У. Стоклингом (Швейцария, Р, ГНЛД), Я. Мансом (Нидерланды, Р, СОЦ) и К. Андреотти (Италия, Р, ЕНП/ХД).

Конгресс,

1. Исходя из результатов совместного заседания Институциональной комиссии с Комиссией по конституционным делам и европейскому правлению Комитета регионов Европейского Союза, состоявшегося в Праге, Чешская Республика, 21 сентября 2004 года,

2. Принимая во внимание:

a. Резолюцию Конгресса 97 (2000) о контроле над осуществлением Европейской хартии местного самоуправления, в которой впервые предусмотрено создание европейской системы юридических гарантий в отношении основных принципов местного и регионального самоуправления в Европе;

b. Резолюцию Конгресса 106 (2000), в которой подтверждается его решимость следить за положением в области местной и региональной демократии в государствах-членах и за выполнением Европейской хартии местного самоуправления путем подготовки конкретных докладов и принятия рекомендаций и резолюций для соответствующих центральных и территориальных органов власти;

c. Рекомендацию Конгресса 156 (2004), в которой содержится призыв к Комитету Министров Совета Европы в ближайшее время утвердить проект конвенции Совета Европы о региональном самоуправлении, основываясь на тексте, разработанном Руководящим комитетом по вопросам местной и региональной демократии (РКМР) на основе руководящих принципов, принятых на 13-ой конференции министров европейских стран, ответственных за вопросы местных и региональных органов власти (Хельсинки, 25-26 июня 2002 года);

3. Рассмотрев доклад, на основе которого была разработана настоящая резолюция, подготовленный Хансом-Ульрихом Стеклингом (Швейцария, ГНЛД), председателем Институциональной комиссии Конгресса, в качестве докладчика, в сотрудничестве с Яном Мансом (Нидерланды, М, СОЦ) и Карло Андреотти (Италия, Р, ЕНП/ХД), заместителем председателя этой же Комиссии, содокладчиками, в связи с упомянутым выше в пункте 1 совместным заседанием;

4. Выражая свое удовлетворение в связи с тем, что в последнее время европейская система юридических гарантий основных принципов местного и регионального самоуправления в Европейском Союзе была значительно обогащена;

5. Констатируя, что на сегодняшний день эти гарантии обеспечиваются:

a. на уровне Совета Европы, положениями Европейской хартии местного самоуправления², которая является международным договором, устанавливающим основные права местных органов власти в соответствующих государствах,

b. на уровне Европейского Союза, положениями Договора, устанавливающим Конституцию для Европы³, в котором местное и региональное самоуправление утверждаются как конституционные принципы Союза и в котором впервые признается уровень, находящийся ниже государственного, при учете принципа subsidiarity;

b. подчеркивая важность тех полномочий, которые доверены Конгрессу и Комитету регионов в том, что касается защиты и развития subsidiarity и местного и регионального самоуправления, соответственно в Совете Европы и в Европейском Союзе на основе вышеизложенных положений международного права;

7. Констатируя взаимодополняющий характер этих полномочий, что в настоящее время позволяет Конгрессу и Комитету регионов контролировать, пусть даже и не в полной мере, соблюдение главных принципов subsidiarity и местного и регионального самоуправления со стороны соответственно центральных органов власти 46 государств-членов Совета Европы и органов Европейского Союза;

8. Напоминая, с одной стороны, о том, что собственные полномочия Конгресса в области контроля за данной сферой:

a. охватывают отношения между центральными органами власти и местными и региональными властями государств-членов Совета Европы;

b. основываются на Уставной Резолюции (2000) 1 Комитета Министров, в которой предусматривается, что Конгресс будет следить за реальным осуществлением принципов Европейской хартии о местном самоуправлении в государствах-членах Совета Европы⁴ ;

c. в соответствии со Статьей 37.1 внутреннего регламента Конгресса осуществляются его Институциональной комиссией при содействии со стороны Группы независимых экспертов по вопросам Европейской хартии местного самоуправления, которая придана Комиссии⁵ ;

² Этот договор был утвержден Комитетом Министров Совета Европы 15 октября 1985 года; он вступил в силу 1 сентября 1988 года. На настоящий момент он ратифицирован 19 государствами-членами Совета Европы, из которых 24 являются членами Европейского Союза (Франция, которая на настоящий момент лишь подписала Хартию, недавно начала процедуру ее ратификации).

³ Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, был утвержден Европейским Советом ЕС 17-18 июня 2004 года.

⁴ Статья 2 пункт 3 Резолюции (2000) 1

⁵ Устав Группы независимых экспертов по вопросам Европейской хартии местного самоуправления был утвержден Институциональной комиссией Конгресса 27 апреля 2001 года - Документ CG/INST (7) 33 rev2.

9. Полагая, что в том, что касается регионального самоуправления, сложилось неприемлемое положение на уровне континента, когда европейские регионы, там, где они существуют, еще не располагают, подобно местным органам власти, конкретными юридическими гарантиями в отношении своих основных прав;

10. Напоминая, с другой стороны, о том, что полномочия Комитета регионов в данной области:

a. охватывают, в частности, отношения между органами с законодательными полномочиями Европейского Союза и местными и региональными органами власти 25 государств-членов Союза;

b. основываются на положениях Договора, упомянутого выше в пункте 5.b, и касаются в частности:

i. этапа разработки и внесения предложения о законодательном акте Союза в связи с областями обязательных консультаций с Комитетом регионов, для того, чтобы данный Комитет мог бы содействовать оценке того, как определенный законодательный акт будет воздействовать на правовое регулирование в отношении местного и регионального уровней, а также на возможные финансовые последствия,

ii. права Комитета регионов обращаться в Суд ЕС в отношении нарушения принципа субсидиарности⁶;

11. Отмечая в этой связи, что даже с учетом того, что Договор, устанавливающий Конституцию для Европы, и не дает Комитету регионов права вмешиваться на ранней стадии в этап разработки законодательных актов Союза, такой механизм раннего предупреждения имеет значение для Комитета регионов, поскольку он будет напрямую воздействовать на процесс принятия решений и межинституциональные отношения и, следовательно, на осуществление консультативной деятельности, касающейся Комитета регионов;

12. Учитывая вышесказанное, хотел бы изложить следующие соображения:

a. После принятия Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, хотя и была укреплена европейская система юридических гарантий выполнения основных принципов местного и регионального самоуправления, эта система остается неполной;

b. Данная система станет полной только тогда, когда вышеупомянутый договор вступит в силу и когда будет наконец принята всеми государствами-членами Совета Европы новая конвенция о региональном самоуправлении;

⁶ Статья 7 Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности Договора, устанавливающего Конституцию для Европы и статья III-270 Конституции.

c. Учитывая, с одной стороны, необходимые сроки для достижения этой цели и, с другой стороны, требования срочного урегулирования проблем местного и регионального самоуправления, желательно уже сейчас придать действенность этой системе гарантий, хотя она в силу своего характера остается неполной или временной;

d. Для этого было бы целесообразно объединить существующие положения о местном и региональном самоуправлении и принципы subsidiarity и пропорциональности, содержащиеся, соответственно, в *Европейской хартии местного самоуправления*, в *Договоре, устанавливающем Конституцию для Европы*, и в *проекте конвенции о региональном самоуправлении*⁷, в один документ политического характера, который был бы общим и для Конгресса, и для Комитета регионов;

e. Такой документ, представляющий в простой, структурированной и последовательной форме все положения в форме «*Европейского кодекса subsidiarity и местного и регионального самоуправления*» призван помочь местным и региональным выборным лицам в европейских странах, а также их представительным ассоциациям, лучше понимать, применять и использовать действующие европейские нормы, утвержденные или предлагаемые для защиты их основных прав;

f. Можно было бы подготовить данный документ в форме синоптической таблицы, содержащей предложения, направленные на расширение применения принципов Европейской хартии местного самоуправления, а также на адаптацию положений проекта Конвенции о региональном самоуправлении, который был упомянут выше в параграфе 12 d., с тем, чтобы в перспективе оба данных документа могли бы применяться, взаимно дополняя друг друга, с учетом необходимости, выражаемой государствами;

g. Важно, чтобы Конгресс мог бы участвовать в качестве наблюдателя в работе Комитета регионов, при рассмотрении вопросов контроля над соблюдением subsidiarity и местного и регионального самоуправления органами Европейского Союза, и чтобы в свою очередь Комитет регионов мог бы участвовать в работе Конгресса по осуществлению принципов Европейской хартии местного самоуправления в государствах-членах Совета Европы;

h. В этих рамках соответствующие органы Конгресса должны углубленно изучить предложение, выдвинутое в Комитете регионов, о возможности того, чтобы группа независимых экспертов по вопросам Европейской хартии местного самоуправления, упомянутая выше в пункте 8.c, вносила бы вклад в работу Комитета регионов⁸;

⁷ В том виде, как этот проект был разработан РКМР, с учетом возможных комментариев к этому проекту 14-ой конференции министров стран-членов Совета Европы, занимающихся вопросами местных и региональных органов (Будапешт, Венгрия, 24-25 февраля 2005 года).

⁸ Это предложение было выдвинуто на «Первых слушаниях по вопросам subsidiarity», организованных Комиссией по конституционным делам и европейскому правлению Комитета регионов в Берлине 27 мая 2004 года.

i. Учитывая Резолюцию (2000) 1 Комитета Министров, такое рассмотрение должно проходить в рамках более широкого обсуждения проблемы усиления статуса Группы независимых экспертов по вопросам Европейской хартии о местном самоуправлении в Совете Европы;

13. С учетом соображений, содержащихся выше в пункте 12, поручает Институциональной комиссии:

a. подготовить предварительный проект «Европейского кодекса субсидиарности и местного и регионального самоуправления» с помощью Группы независимых экспертов по вопросам Европейской хартии местного самоуправления, информируя при этом о своей работе Комиссию по конституционным делам и европейскому правлению Комитета регионов;

b. направить этот предварительный проект в Бюро Конгресса, для того чтобы можно было бы должным образом проконсультироваться с Комитетом регионов, в случае необходимости через *Группу контактов Конгресс/Комитет регионов*, во взаимодействии с председателем Институциональной комиссии, в отношении продолжения работы с целью принятия окончательного решения о возможном принятии такого кодекса Конгрессом и Комитетом регионов;

c. внимательно следить за работой Комитета регионов в отношении контроля над соблюдением принципа субсидиарности органами Европейского Союза и регулярно приглашать представителя компетентного органа Комитета регионов на свои заседания, посвященные соблюдению принципов местного и регионального самоуправления в государствах-членах Совета Европы;

d. выдвигать предложения в Бюро Конгресса с целью принятия окончательного решения в отношении:

i. укрепления статуса Группы независимых экспертов по вопросам Европейской хартии местного самоуправления в Совете Европы,

ii. вклада вышеупомянутой Группы независимых экспертов в деятельности Комитета регионов; в этом отношении необходимо выдвинуть также предложения о процедуре консультаций с Комитетом регионов, в случае необходимости через *Группу контактов Конгресс/Комитет регионов*;

14. Исходя из этого, полагает, что в случае необходимости вопросы о:

a. разработке «Европейского кодекса субсидиарности и местного и регионального самоуправления», основанного на европейской системе юридических гарантий главных принципов местного и регионального самоуправления в Европе;

b. участия представителей Конгресса в работе Комитета регионов в отношении соблюдения принципа субсидиарности органами Европейского Союза, а также представителей Комитета регионов в работе Конгресса в области соблюдения принципов местного и регионального самоуправления в государствах-членах Совета Европы;

c. вкладе Группы независимых экспертов по вопросам Европейской хартии местного самоуправления в вышеупомянутую работу Комитета регионов;

могут в соответствующий момент быть включены в рамки общего соглашения между Конгрессом и Комитетом регионов, поскольку они вписываются в отношения между Советом Европы и Европейским Союзом;

15. Исходя из вышеизложенного, поручает председателю Конгресса направить настоящую Резолюцию председателю Комитета регионов, а также в порядке информации, председателям Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи Совета Европы.