

УСТАВНОЙ ФОРУМ

## Мониторинг соблюдения Европейской хартии местного самоуправления в Австрии

Рекомендация 446 (2020)<sup>1</sup>

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

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

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;

<sup>1</sup> Обсуждена и принята Уставным форумом 28 сентября 2020 г. (см. документ CG-FORUM(2020)01-03, пояснительный доклад), содокладчики: Марк КОЛС, Бельгия (М, ГНЛД) и Эндрю ДИСМОП, Соединенное Королевство (Р, СОЦ/З/ПД).

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 КОЛСУ, докладчику по вопросам местной демократии (Палата местных властей, ГНЛД), и Эндрию 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 встретилась 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 представляющее 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, касающийся этого государства-члена.