

## УСТАВНОЙ ФОРУМ

### Статус столичных городов

Рекомендация 452 (2021) <sup>1</sup>

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ссылается на:

*a.* статью 2, п. 1.b Устава Конгресса местных и региональных властей (в приложении к Уставной резолюции CM/Res(2020), согласно которой одной из целей Конгресса является «представление предложений Комитету министров по содействию развитию местной и региональной демократии»;

*b.* правило 23, пункт 1.c Правил и процедур Конгресса местных и региональных властей относительно распределения вопросов между комитетами и рабочими группами, предусматривающее, что «Бюро Конгресса обязано рассматривать (...) с. все предложения (в том числе предложения по докладам, мероприятиям или иной деятельности), представленные комитетом или рабочей группой»;

*c.* приоритеты Конгресса местных и региональных властей на 2017-2020 годы, в частности, на приоритеты «Повышение качества местной и региональной демократии»;

*d.* Рекомендацию Конгресса 133 (2003) об управлении столичными городами;

*e.* Рекомендацию Конгресса 219 (2007) о статусе столичных городов;

*f.* Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (CETS № 207), открытый для подписания 16 ноября 2009 г.;

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

*h.* Цели устойчивого развития (ЦУР) Повестки дня Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности Цель № 11 по устойчивому развитию городов и общин.

2. Конгресс отмечает, что:

*a.* столичные города обычно являются демографическими, культурными, экономическими и политическими центрами своих стран, что может оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на их автономию ;

<sup>1</sup> Обсуждена и принята Уставным форумом 12 февраля 2021 г. (см. документ [CG-FORUM\(2021\)01-04](#), пояснительный доклад), докладчик: Амели ТАРШИС-ИНГРЕ, Швеция (М, ГНЛД).

*b.* несомненно особая роль, выполняемая столичными городами, не всегда ведет к предоставлению им особого статуса. Там, где такой статус предоставляется, он может принимать различные формы в зависимости от целого ряда факторов ;

*c.* вместо жесткого подхода, требующего «обязательного предоставления» особого статуса столицам, государствам следует предоставить определенную свободу действий в этой сфере, позволив им учесть индивидуальные условия страны при разработке и осуществлении надлежащих правовых гарантий по защите местной автономии своих столиц, принимая при этом во внимание меняющиеся тенденции в отношениях между центром и местами. Однако такая гибкость должна сочетаться со строгим соблюдением принципов, закрепленных в Хартии, а именно в части проведения консультаций с соответствующими местными органами власти, как это предусмотрено в статье 4.6 ;

*d.* установление специальных правовых гарантий имеет жизненно важное значение для защиты местной автономии столичных городов, учитывая их особую политическую роль по отношению к национальному правительству. Столицы особо уязвимы для политических конфликтов, которые могут возникнуть по причине физической близости администрации столичного города и местонахождения национального правительства, особенно если они имеют разную политическую принадлежность.

3. В свете вышеизложенного Конгресс предлагает правительствам и парламентам государств-членов:

*a.* способствовать улучшению понимания роли столицы как символа всей страны, а также ее специфических реалий. Несмотря на то, что столицы очевидным образом испытывают по существу те же проблемы, что и прочие города страны, их столичные функции обеспечивают им центральное положение в таких сферах как политика, экономика и культура в национальном, а иногда и международном масштабе ;

*b.* обеспечить существенные процедурные гарантии, защищающие автономию столичных городов и сводящие к минимуму риск вмешательства со стороны других уровней власти. Это необходимо сделать в соответствии с положениями Хартии с упором на следующие важнейшие аспекты:

*i.* в отношении столичной администрации:

- ввести в столицах выборную общегородскую администрацию в качестве правовой гарантии представления и продвижения конкретных интересов города и с этой целью воздержаться от разделения территории столицы на ряд муниципальных образований. Необходимость иметь «малые» местные органы власти, приближенные к народу, не является несовместимой с существованием общегородской выборной администрации, поскольку эта функция также может выполняться и общегородской администрацией путем образования районов в качестве ее внутренних подразделений;

- обеспечить проведение местных выборов в соответствии с национальным законодательством и международными стандартами честных и свободных выборов;

*ii.* в отношении полномочий:

- разделить полномочия между столицей, городскими районами (где они есть) и высшими уровнями власти в соответствии с принципом субсидиарности, закрепленным в статье 4.3 Хартии;

- рассмотреть вопрос о создании административной системы, включающей выборные районные органы власти, полномочия которых будут четко разграничены с полномочиями общегородской администрации, что соответствует принципу субсидиарности и эффективности управления (рекомендовано Хартией, в первую очередь для крупных столичных городов);

*iii.* в отношении финансовых ресурсов:

- обеспечить предоставление достаточных финансовых ресурсов как для столичных городов, так и для их районов (где они существуют);

- рассмотреть вопрос о компенсации столичным городам дополнительных расходов, возникающих в связи с выполнением ими особых функций столичного города;
- подкрепить задачи и обязанности столичных городов соответствующим финансированием;
- обеспечить, чтобы столичные города имели достаточный источник доходов, в том числе из местных налогов, а также в достаточном объеме получали финансовые трансферты с тем, чтобы оградить их от риска недофинансирования;

iv. в отношении сотрудничества между различными органами власти:

- формализовать сотрудничество столичных городов как по горизонтали, с соседними муниципальными образованиями, так и по вертикали, с более высокими уровнями власти (включая, где это применимо, региональный уровень);
- обеспечить, чтобы национальные и/или региональные надзорные полномочия надлежащим образом уравнивались механизмами сотрудничества и консультаций, как это предусмотрено в статье 4.6 Хартии, во избежание потенциальных конфликтов, вызванных фактом «сосуществования» в одном городе столичного и национального правительства, особенно если они возглавляются разными партиями;
- рассмотреть вопрос об установлении или укреплении специальных двусторонних каналов сотрудничества между столичным и национальным правительством для тех случаев, когда конкретные интересы столицы не могут быть эффективно представлены объединением местных органов власти;

v. в отношении участия граждан:

- в качестве необходимого дополнения к сотрудничеству между различными органами власти приблизить государственные дела к населению путем создания благоприятных условий для применения местными органами власти широкого спектра механизмов расширения участия граждан в принятии решений на местном уровне, в том числе путем использования новых информационно-коммуникационных технологий и инструментов совещательной демократии ;

с. в случае решения о предоставлении столице особого статуса обеспечить, чтобы процесс принятия решений и их реализация строго соответствовали принципам, закрепленным в Хартии.

4. Конгресс призывает Комитет министров и Парламентскую ассамблею Совета Европы учитывать данную рекомендацию и прилагаемый к ней пояснительный доклад в своей работе с государствами-членами Совета Европы.