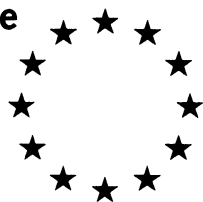


Council of Europe
Conseil de l'Europe

s:\delai.ha\session4\res58

Совет Европы



Congress of Local and Regional Authorities of Europe

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Конгресс Местных и Региональных Властей Европы

Временное издание

ЧЕТВЁРТАЯ СЕССИЯ

(Страсбург, 3-5 июня 1997)

РЕЗОЛЮЦИЯ 58 (1997)¹

0

Состоянии местной демократии в странах-членах

¹Обсуждение и принятие Палатой Местных Властей 4 июня 1997 года, и принятие Постоянной Комиссией Конгресса 5 июня 1997 года (см. док. CPL (4) 3, пересмотренная резолюция, представленная г-ном Алан Шенар, Докладчик).

Конгресс

рассмотрел предложение Палаты местных властей и

1. учитывая, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ демократии и европейского строительства и что, в соответствии с принципом субсидиарности, право граждан принимать участие в управлении общественной жизнью может осуществляться наиболее непосредственно именно на местном уровне;
2. вновь подтверждая свою убежденность в том, что соблюдение прав и свобод муниципальных образований и регионов является одной из основных гарантий соблюдения прав человека и основных свобод;
3. учитывая, что за местное самоуправление необходимо вести беспрестанную борьбу даже в тех странах, где она уже существует, и что при нынешних бюджетных трудностях и все большей комплексности полномочий становится необходимым вновь утвердить основные принципы местного самоуправления с тем, чтобы не допустить отката назад;
4. приветствуя, с учетом вышесказанного, достижения, существующие в странах Центральной и Восточной Европы в деле создания демократических территориальных органов управления, которая во многих случаях вдохновляется Европейской Хартией местной автономии;
5. напоминая о значении, актуальности и влиянии Европейской Хартии о местном самоуправлении, о специфичности условий, в которых она применяется, о четкой воле европейских государств исходить из нее в строительстве подлинной местной демократии, отвечающей потребностям граждан, и эффективно претворять ее в жизнь;
6. выражая удовлетворение в связи с тем, что в настоящее время Европейская Хартия о местном самоуправлении ратифицирована 23-мя государствами и подписана 8-ю другими государствами, среди которых много новых и восстановленных демократий в Центральной и Восточной Европе, но отмечая в то же время, что некоторые западноевропейские государства, отличающиеся своей демократической традицией, до сих пор не ратифицировали Хартию;
7. напоминая о том, что общие принципы, уточненные и разработанные в рекомендациях 3 (1994), 31 (1996) и 34 (1996), так же, как и в 2 (1994), 18 (1996) и 20 (1996), являются в настоящее время юридической основой системы мониторинга претворения в жизнь Европейской Хартии о местном самоуправлении и уставных мероприятий, проводимых в рамках Хартии;
8. напоминая о принципах Европейской Хартии о местном самоуправлении, в соответствии с которыми:
 - а. местные власти должны располагать правом принимать решения и управлять на пользу населения в значительной части вопросов, возникающих в общественной жизни, и что это право должно осуществляться демократически

выбранными советами, которые могут располагать подотчетными им исполнительными органами (статья 3), правом самим определять свои внутренние административные структуры и набирать необходимый персонал (статья 6);

b. что местные власти должны располагать возможностью действовать свободно на основе автономии, признанной законом и/или Конституцией во всех вопросах, в которых они наиболее компетентны в силу их близости к населению и в соответствии с принципом субсидиарности (статья 4);

c. что местным властям для осуществления их мандата должны предоставляться финансовые средства, что эти ресурсы могут также собираться в виде местных налогов и не должны сводиться исключительно к субсидиям (статья 9);

d. что контроль за действиями местных властей должен в целом ограничиваться проверкой законности их действий, а не их целесообразности (статья 8) , и что любые изменения в структурах органов местного самоуправления должны проводиться после консультации этого органа (статья 5);

e. что органы местного самоуправления должны располагать правом судебного обжалования с тем, чтобы свободно осуществлять свои полномочия и соблюдать принципы местной автономии, закрепленные Конституцией или внутренним законодательством (статья 11);

9. рассмотрев доклад, представленный г.Аленом Шенаром от имени рабочей группы по подготовке доклада о состоянии местной демократии в государствах-членах;

10. констатирует, что в целом ряде государств-членов выявлены общие для них проблемы в деле претворения в жизнь местного самоуправления. Эти проблемы состоят в следующем:

a. в том, что касается власти и полномочий местных органов:

I. еще не полностью признаны право и реальная возможность органов местного самоуправления вести и решать под собственной ответственностью и в интересах населения значительную часть вопросов, возникающих в общественной жизни;

II. целый ряд органов местных властей столкнулись в своей деятельности с развивающимися явлениями централизации и стандартизации из-за административных правил и контроля со стороны центральных властей;

III. некоторые полномочия остаются в поле действия местных и центральных властей нескольких уровней, что приводит к неясности в распределении различных полномочий;

IV. все чаще и чаще органы государственной власти просят местные власти действовать в областях, относящихся до сих пор к их компетенции. Государство стремится оставить за собой свои прерогативы, поскольку оно при этом не выделяет необходимые средства и тем самым фактически осуществляет опеку над

местными органами власти;

V. малый масштаб некоторых муниципальных образований не дает возможности органам местного самоуправления осуществлять свои полномочия в полном масштабе без помощи административных органов других уровней, делая их "зависимыми" от финансовой, технической, административной и юридической помощи территориальных образований других уровней или даже центральных властей;

b. в том, что касается финансовых ресурсов муниципальных образований:

i. в большинстве стран муниципальные образования жалуются на недостаточные ресурсы, что ограничивает их автономию, а также на то, что большая часть этих ресурсов - средства, выделяемые из государственного бюджета;

ii. часто существует несоразмерность между полномочиями органов местного самоуправления и средствами, которыми они располагают для осуществления этих полномочий;

iii. часто центральные власти принимают решение о расширении полномочий органов местного самоуправления, не предусматривая выделения необходимых финансовых средств, и тем самым приводят к неравновесию между компетенцией и доходами органов местного самоуправления;

iv. центральные власти пытаются вмешиваться в процесс принятия решений органами местного самоуправления, прибегая к финансовым методам;

v. существование жестких ограничений в деле свободного определения размера местных прямых налогов, правила о "взаимоувязке" между некоторыми видами местных налогов, установление максимума изменения налоговых ставок в значительной степени мешают свободному установлению уровня прямых местных налогов муниципальными советами;

vi. часто уровень субсидий определяется исключительно центральными властями, и доля субвенций, предназначенных исключительно для финансирования конкретных проектов, имеет тенденцию увеличиваться;

vii. расходы, займы и доходы органов местного самоуправления определяются законами и декретами правительства и подчиняются критериям, которые устанавливаются государством, что мешает муниципальным органам осуществлять планы развития;

viii. решения, принимаемые центральными органами, связаны с отрицательными последствиями для бюджета муниципальных образований; эти последствия полностью не компенсируются, что приводит к сокращению доходов и увеличению расходов муниципалитетов;

ix. законодательство, определяющее методы дотаций из государственного бюджета муниципальным образованиям, в значительной степени определяется законом о бюджете, что ограничивает возможности долгосрочного прогнозирования;

- x. *в некоторых странах, подвергшихся тоталитарному режиму, передача собственности местным властям еще не произошла, а там, где произошла, переданная собственность не соответствовала требованиям управления и/или не ставит целью укрепление муниципальных образований, но исключительно решение центральными органами управленческих проблем, что противоречит принципам Европейской Хартии о местном самоуправлении в том, что касается полной и безраздельной компетенции органов местного самоуправления и их права располагать соответствующими ресурсами;*
- xi. *при перераспределении финансовых ресурсов с органами местного самоуправления часто не проводится предварительных консультаций;*
- c. *в том, что касается условий осуществления ответственности на местном уровне:*
- i. *оплата персонала органов местного самоуправления индексируется по отношению к оплате государственных служащих и ежегодные переговоры об уровне зарплаты с целью ее повышения ведутся исключительно правительствами без привлечения местных властей;*
- ii. *финансовые компенсации, получаемые депутатами местных органов власти, не всегда обеспечивает полное возмещение потери доходов депутатов;*
- d. *в том, что касается юридической защиты муниципальных образований, право судебного обжалования местных властей для свободного осуществления их полномочий и уважения к принципам местного самоуправления не всегда закреплено в законе и/или Конституции;*
- e. *в том, что касается правил и практики ведения диалога в рамках местных советов, право оппозиции на полное осуществление ее политических функций не всегда соблюдается членами большинства и исполнительных органов, которые их представляют;*
11. *считает, что крупные проблемы для местной демократии существуют в следующих странах: Болгария, Латвия, Молдавия, Соединенное Королевство, Украина и Хорватия;*
12. *в том, что касается положения местной демократии в Болгарии:*
- a. *приветствует наличие в Конституции Болгарии положений о местном самоуправлении, а также ратификацию Болгарией Европейской Хартии о местном самоуправлении и утверждение парламентом закона о местной администрации;*
- b. *считает, тем не менее, что*
- i. *несмотря на правильность законодательных основ, применение их наталкивается на технические препятствия, остаются пробелы, которые надо заполнить;*

ii. необходимо принять новый закон о финансировании местных властей, поскольку существует дисбаланс между сжатыми местными бюджетами и очень большой номенклатурой полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления;

iii. необходимо как можно быстрее утвердить правила о применении новых законов о собственности, утвержденных болгарским парламентом;

13. в том, что касается состояния местной демократии в Хорватии:

a. выражает озабоченность в связи с тем, что, несмотря на свои рекомендации, хорватский парламент еще не внес изменений в закон о местной администрации, имея в виду отмену дискреционной власти, предоставленной Президенту Республики, утверждать или не утверждать губернаторов районов и мэра г. Загреба, и считает, что для этого необходимо либо:

i. уточнить, в связи с какими критериями глава государства мог не признать результатов выборов мэра Загреба и губернаторов районов (Запан);

ii. провести различие между функциями мэра Загреба и губернаторов районов, действующих в качестве представителей муниципальных образований, и теми функциями, которые предоставляются этим органам в качестве представителей государства в Загребе и в районе;

b. будучи приглашенным наблюдать за проведением последних местных выборов, констатирует, что:

i. результаты этих выборов не были опубликованы по избирательным участкам и что граждане, таким образом, не смогли осуществить своего права на контроль или на обжалование;

ii. имя главы государства фигурировало первым в списке в нескольких округах, что не соответствует принципам разделения властей и политической автономии территориальных образований;

iii. в восточной Славонии ряд граждан не смогли из-за недостатка технического оборудования осуществить свое право голоса, что является нарушением Конституции;

c. напоминает о параграфе 9. VI Мнения 1/195 (1996) Парламентской Ассамблеи о просьбе Хорватии быть принятой в Совет Европы, в котором уточняется, что Хорватия обязалась подписать и ратифицировать в течение первого года после ее принятия (6 ноября 1996) Европейскую Хартию о местном самоуправлении, и констатирует, что Хорватия на сегодняшний день еще не исполнила этого обязательства;

14. в том, что касается положения демократии в Латвии:

a. выражает удовлетворение в связи с тем, что Латвия ратифицировала Европейскую Хартию о местном самоуправлении, и надеется, что в будущем

принципы хартии будут отражены в законодательстве и практике этой страны;

b. тем не менее отмечает, что муниципалитеты жалуются на большой недостаток финансовых средств, что ограничивает перспективы автономии, а также на политику централизации со стороны Правительства, отмеченную ликвидацией органов власти округов;

15. в том, что касается положения демократии в Молдавии:

a. напоминает:

i. *параграф 8.g Мнения 188 (1995) Парламентской Ассамблеи о просьбе Молдавии быть принятой в Совет Европы, в котором уточняется, что парламент Молдавии взял обязательство пересмотреть законодательство и практику в области местного самоуправления обязуется;*

ii. *параграф 11.h упомянутого Мнения, уточняющий, что Молдавия обязалась подписать и ратифицировать Европейскую Хартию о местном самоуправлении в течение года после ее принятия в Совет Европы (13 июля 1995);*

b. констатирует, что Молдавия не исполнила своих обязательств;

c. считает, что юридические и структурные основы Молдавии должны быть изменены с тем, чтобы:

i. *избежать совмещения функций руководителей децентрализованных центральных властей и руководителей местных властей в рамках единого органа, при четком разделении функций периферийных органов государства от функций местных органов власти;*

ii. *исключить вмешательство центральной власти в дело учреждения местных исполнительных органов местных властей;*

iii. *приоритетно подойти к надзору, осуществляемому за законностью действий по отношению к контролю за лицами, и ограничить контроль целесообразности действий исключительно с точки зрения делегированных функций;*

d. С другой стороны, в том, что касается процесса выборов, считает, что во многих муниципалитетах мэры еще не выбираются в соответствии с демократическими принципами; на последних муниципальных выборах не был достигнут необходимый уровень участия, поэтому желательно проведение в скором времени новых выборов для того, чтобы на местном уровне действовали бы подлинные принципы демократии;

16. в том, что касается положения местной демократии в Украине:

a. принимает к сведению информацию, сообщенную украинскими властями, о ходе процедуры, ведущей к ратификации Европейской Хартии о местном самоуправлении. В соответствии с параграфом 12. VIII Мнения 198 Парламентской Ассамблеи, украинские власти обязались ратифицировать Хартию в течение года

после вступления Украины в Совет Европы (9 ноября 1995);

b. принимая к сведению утверждение Парламентом закона об организации местного самоуправления, а также существование законопроектов, относящихся к статусу города Киева, а также к другим существенным вопросам, касающимся местного самоуправления;

c. считает, что аномалии и противоречия новой Конституции 1996 в области местного самоуправления должны стать предметом подлинной интерпретации на основе положений Хартии и утверждения законодательства, полностью соответствующего Хартии и устанавливающего ясные принципы осуществления полномочной местной демократии;

d. считает, в частности, что новая Конституция 1996 ставит следующие конкретные проблемы:

i. *области и районы, которые рассматриваются Конституцией в качестве органов местного самоуправления, считаются, с другой стороны, соответствующими органам государственной администрации на местах, и должны, таким образом, прибегать к услугам государства при осуществлении исполнительных функций и что тот же режим должен применяться к администрациям городов Киева и Севастополя;*

ii. *персонал органов государственной власти на местах набирается и назначается их руководителем, который в свою очередь назначается на эту должность главою государства на основе рекомендации Совета Министров;*

17. в том, что касается положения местной демократии в Соединенном Королевстве, констатирует:

a. что сведение многочисленных муниципальных образований к единому уровню, так же, как и их роспуск, одновременно с созданием частных структур ("quangos"), подменяющих собою местные власти в деле предоставления целого ряда услуг гражданам, привели к значительному сокращению полномочий муниципальных образований на местах;

b. констатирует установление центральным правительством пределов на расходы местных властей и сокращение поступлений в бюджет органов местного самоуправления;

c. трудности, возникшие в связи с процедурой подписания и ратификации Европейской Хартии о местном самоуправлении;

18. учитывая доклад, упомянутый в параграфе 9 настоящего доклада, а также параграф 11 Резолюции 31 (1996), в соответствии с которыми необходимо позаботиться о том, чтобы в разумный период времени все страны-члены стали бы предметом обстоятельного доклада о положении местной и региональной демократии, уполномочивает Бюро поручить подготовку соответствующих докладов по состоянию местной и региональной демократии в Болгарии, Хорватии, Латвии, Молдове, Украине и в Соединённом Королевстве докладчикам или их со-докладчикам в рамках деятельности рабочей группы по состоянию местной и региональной демократии в

странах-членах, которая стала бы таким образом смежной группой.

19. считает, что не-ратификация Европейской Хартии о местном самоуправлении, так, как она отражена в прилагаемом документе западноевропейскими государствами с богатыми демократическими традициями, тождественна отказу от тех принципов, которые заложены в основу местной демократии, так, какой она задумана Советом Европы.

4
5
6

7
8