1949 50 1999

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Конгресс местных и региональных властей Европы

ures71

ПЯТАЯ СЕССИЯ

(Страсбург, 26-28 мая 1998 г.)

РЕЗОЛЮЦИЯ 71 (1998)[1] ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ПРИМЕНЕНИЕМ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

[1] Обсуждение Палатой местных властей и принятие 28 мая 1998 г. Постоянной комиссией Конгресса (см. док. CPL(5)4, проект Резолюции, представленный Жаном Клодом ФРЕКОНОМ, докладчик).

Res. 71

Конгресс, принимая во внимание предложение Палаты местных властей;

1. Считая:

а) что местное самоуправление в понимании Совета Европы является одной из наиболее важных основ плюралистической демократии, так как, в соответствии с принципом субсидиарности, именно на местном уровне наиболее полно проявляются права граждан на участие в общественной жизни:

б) и таким образом:

i. избранные местные представители должны располагать всеми правами и возможностями управления значительной долей общественных дел, под свою ответственность и в интересах населения, которое они представляют;

ii. центральные и региональные власти не должны вмешиваться в дела местных выборных представителей, за исключением случаев, когда последние не способны ответить на различные запросы населения;

2. Напоминая:

а) что Европейская Хартия местного самоуправления:

i. является единственным международным договором, целью которого является защита и развитие местного самоуправления и принципа субсидиарности в Европе, и что, после недавней ратификации его Румынией, Российской Федерацией и Соединенным Королевством, число стран-членов Совета Европы, ратифицировавших его, на сегодняшний день достигло 30-ти;

ii. применяется в качестве законодательной нормы и ориентира в деятельности различных органов Совета Европы в вопросах установления местной демократии в новых странах-членах из Центральной и Восточной Европы;

б) что по соглашению с Комитетом Министров и, основываясь на Объснительном докладе к Европейской Хартии местного самоуправления, Конгресс отвечает за политическое наблюдение за ее применением в странах-членах, используя механизм специальных рабочих групп при участии Комитета независимых экспертов из стран, подписавших Хартию;

в) что процесс наблюдения связан:

i. с постоянным официальным наблюдением за применением принципов Хартии во всех государствах-участниках с тем, чтобы вносить замечания и предложения правительствам, используя механизм Комитета Министров Совета Европы;

ii. с наблюдением по запросам местных и региональных властей, внесенным через организации, представляющие их интересы или через соответствующую национальную делегацию в КМРВЕ;

г) что наблюдение за применением принципов Хартии является также обязанностью выборных местных представителей, которые в конечном счете "выигрывают" от их применения. Благодаря его политической и законодательной природе, механизм процесса наблюдения является важнейшим средством, позволяющим Конгрессу добиваться признания принципов местной демократии всеми странами-членами Совета Европы;

д) в этом контексте Конгресс предпринимает все усилия к тому, чтобы учитывать сложившуюся конкретную законодательную ситуацию и практику в каждой из рассматриваемых стран и применяет положения Хартии в их развитии. Такой подход, носящий политический характер, позволяет не только оказывать влияние на законодательную систему стран, но также дает возможность Группе, анализирующей применение принципов на практике, познакомиться с многообразием форм, которые принимает местное самоуправление в странах-членах;

е) что Рабочая группа, упомянутая в вышеназванном параграфе 2б, кроме всего прочего, анализирует законодательную базу и условия, в которых действует местное самоуправление в странах-членах, которые не так давно подписали Хартию, и что, в этом смысле, наблюдение КМРВЕ за ее применением:

i. принимает форму инструмента политического воздействия, а не системы юридических санкций;

ii. принимает во внимание существование различных форм территориальной организации и местного самоуправления в различных европейских государствах и не стремится унифицировать существующие модели;

3. Отдавая должное:

а) последовательности и серьезности, с которой Рабочая группа, отвечающая за наблюдением применения Хартии, ведет свою деятельность, в результате чего складывается установленный механизм наблюдения;

б) растущему числу стран, ратифицировавших Хартию, и выражая надежду, что их число будет расти не только за счет новых стран-членов, но и за счет присоединения существовавших ранее стран-членов, которые, хотя и применяют отчасти принципы Хартии в своем законодательстве и на практике, но, тем не менее, не только все еще не ратифицировали ее, но, в некоторых случаях, даже и не подписали ее;

4. Напоминая:

а) о своей Резолюции 3 (1994) и Рекомендации 2 (1994), касающихся наблюдения за применением принципов Хартии (докладчик: Ван Ковенберг, Бельгия), опирающихся на доклад *о применении принципов Хартии в законодательной системе государств, ратифицировавщих ее, методах обращений местных властей в случаях нарушений принципов местного самоуправления в положениях и законах страны* (Статья 11 Хартии), *и соответствии законодательства упомянутых государств нормам Хартии*;

б) о своей Резолюции 34 (1996) и Рекомендации 20 (1996) (докладчик Де Саббата, Италия), по вопросу наблюдения за применением Европейской Хартии местного самоуправления, основанной на докладе о *контроле местных властей со стороны центральных и региональных властей* (статьи 4, 6.2, 7.1 и 8 Хартии), и о Резолюции 31 (1996) об основных принципах действий Конгресса в период подготовки докладов по местной и региональной демократии в странах-членах и странах-кандидатах в члены (докладчики: Шенар, Франция и Чернов, Нидерланды);

в) о своей Резолюции 39 (1998) (докладчик: Догоноглу, Турция и Ллойд, Соединенное Королевство), касающейся наблюдения за применением Хартии и основанной на докладе о *применении Хартии в законодательной системе стран, ратифицировавших ее, и законодательной охране местного самоуправления* (статья 11 Хартии);

г) о Заключительной декларации Конференции по Европейской Хартии местного самоуправления (Барселона, 23-25 января 1992 г.), которая сыграла важнейшую роль в установлении оригинальной системы наблюдения за применением Хартии в качестве составной части деятельности КМРВЕ;

д) о дискуссии в ходе Конференции, посвященной 10-ой годовщине Европейской Хартии местного самоуправления (Копенгаген, 17-18 апреля 1996 г.), во время которой речь шла об успехах применения принципов Хартии за последние 10 лет, показавшей ее широкое распространение и применение в различных ситуациях, в частности, желание новых демократий в Центральной и Восточной Европе применять ее принципы во внутреннее законодательство;

е) о Заключительной декларации Конференции по применению Европейской Хартии местного самоуправления судами (Барселона, 24-25 апреля 1997 г.), которая отметила тот факт, что, несмотря на важность деятельности Конгресса по наблюдению за применением Хартии, она составляет только внешнюю часть механизма внедрения принципов Хартии, другая же ее составная часть - это законодательная деятельность национальных судов и трибуналов;

5. Приветствует тот факт:

а) что процедура, примененная при подготовке первых трех докладов по наблюдению за применением Европейской Хартии местного самоуправления, упомянутая в параграфах 4а, 4б, 4в, явилась успехом в установлении и поддержании детального и конструктивного диалога с присоединившимися странами, благодаря сотрудничеству с Комитетом Министров через промежуточное звено Комитета по местным и региональным властям (КМРВ);

б) положительного отзыва КМРВ на предложения, содержащиеся в Резолюции 34 (1996), *что до того, как представлять рекомендации, касающиеся Европейской Хартии местного самоуправления Комитету Министров, КМРВЕ должен заручиться мнением КМРВ*, и поручает своей Рабочей группе по Европейской Хартии местного самоуправления применять оговоренную процедуру, начиная со времени подготовки следующего проекта рекомендаций на данную тему;

6. Принимая во внимание вышесказанное, тем не менее, привлекает внимание к необходимости закрепления в будущем за КМРВЕ деятельности по наблюдению за применением Хартии в качестве неотъемлимой части его уставной деятельности, и, в связи с этим, предлагает закрепить эту деятельность в новом тексте Устава Конгресса, который должен быть пересмотрен в январе 2000 года;

7. В отношении подготовки 4-го доклада по применению Хартии, касающегося финансовых ресурсов местных властей и их соотношению с обязанностями, (статья 9 и статья 4 (4), (5) Хартии):

а) принимая во внимание предварительный проект, подготовленный Рабочей группой, упомянутой в параграфе 2б и представленный докладчиком Ж.-К.Фреконом

(Франция) на основе исследования проф.Алана Делькампа, председателя Комитета независимых экспертов;

б) отдавая должное техническим и законодательным сложностям, проявившимся в связи с подготовкой доклада о финансовых ресурсах местных властей по отношению к их полномочиям, отмечает, что они были связаны с:

i. выявлением полномочий, которые исполняются местными властями, а не государством;

ii. отсутствием информации по распределению компетенций в различных странах;

iii. колебанием большинства государств по включению в ограниченное число законодательных текстов краткого списка основных полномочий, переданных местным властям;

iv. со стоимостной оценкой полномочий, исполняемых различными категориями местных властей;

v. с отсутствием ясности в тексте Хартии, относящемся к основной конценции и определению полномочий;

в) поддерживает Рабочую группу, упомянутую в параграфе 2б, в ее продолжающихся усилиях по подготовке конечного проекта доклада и проекта рекомендаций Комитету Министров Совета Европы по финансовым ресурсам местных властей в соответствии с их полномочиями (статья 9 и 4 (4), (5) Хартии), которые должны быть представлены 6-ой Пленарной Сессии в 1999 году;

г) принимая во внимание положения Хартии в вопросах финансовых ресурсов местных властей и признавая важность данного вопроса, хочет привлечь внимание к проблемам, с которыми сталкиваются местные власти в этой области, которые можно представить следующим образом:

i. ограниченная доля доходов, получаемых от местного налогообложения, по которым местные власти могут устанавливать процентные ставки: местные власти могут максимально повысить долю своих собственных ресурсов в общих доходах до 50 % только в 8-ми странах-членах Совета Европы;

ii. тенденцию к уменьшению величины исключительно местных налогов, и тенденцию центральных или региональных властей к замене этих

налогов трансфертными платежами или делимыми доходами от налогообложения;

iii. доминирующую роль, которую играют трансферты по сравнению с собственными ресурсами, и в некоторых странах, специфические гранты по сравнению с общими;

iv. определенную путаницу между финансированием местных бюджетов, перечислением финансовых компенсаций за переданные обязанности и функциями финансового выравнивания;

v. отсутствие постоянного критерия, касающегося методов и целей, связанных с функцией финансового выравнивания, и неограниченная власть, которой пользуются некоторые центральные и региональные органы в этой области;

vi. нестабильность и неопределенность в вопросе финансовых ресурсов для местных властей, вместе с их ограниченной возможностью получения капиталов из других источников, создает возможности для центрального правительства применять по отношению к ним формы надзора;

vii. контроль бюджетов местных властей со стороны центральных или региональных властей, за которым иногда замаскирован надзор за правильностью решений местных властей;

viii. последствия национальных экономических проблем для местного самоуправления, особенно в тех странах, которые вынуждены соблюдать ограничения, возникающие из-за применения Маастрихтского договора;

ix. отсутствие установившихся процедур совместного финансирования (государство/местные власти) по объектам общественной важности;