

# Конгресс местных и региональных властей



**22-я СЕССИЯ**  
**CG(22)7**  
14 марта 2012 г.

## Местная и региональная демократия в Германии

Комитет по мониторингу  
Докладчик:<sup>1</sup> Бритт-Мари ЛЁВГРЕН, Швеция (М, ГНЛД<sup>2</sup>)

Проект рекомендации (для голосования).....2

### *Резюме*

Данный доклад является первым общим докладом о мониторинге выполнения Германией Европейской хартии местного самоуправления (визит, проведенный в 1999 году, был посвящен исключительно местным финансам и тогда был сделан вывод о том, что они находятся в критической ситуации). В докладе подробно излагается сложная структура региональных и местных властей в этой стране. Докладчики приветствуют Федеральную конституцию и конституции регионов (Земель) в связи с тем, что в них признается принцип местного самоуправления. При этом докладчики привлекают внимание властей Германии к сохраняющемуся финансовому дефициту бюджетов местных и региональных властей и подчеркивают необходимость установить практические гарантии, которые дополняли бы конституционные положения.

Властям Германии рекомендуется укрепить и институционально оформить права на участие ассоциаций местных властей, как на федеральном уровне, так и на региональном (на уровне Земель). Властям Германии предлагается установить стандарты и критерии для сопутствующего финансирования с целью обеспечения прозрачности в процессе финансовых подсчетов и планирования в целом. Правительству также предлагается рассмотреть возможность расширения прав районов для установления прямого налогообложения, помимо уже имеющегося. Наконец, к Германии обращается призыв ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти.

---

<sup>1</sup> Содокладчик Игнасио Санчес Амор с декабря 2011 года более не является членом Конгресса. Второй содокладчик должен быть назначен на следующем заседании Комитета по мониторингу.

<sup>2</sup> Р: Палата регионов / М: Палата местных властей

ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов Конгресса

ЕНП/ХД: Группа Европейской народной партии – христианских демократов Конгресса

СОЦ: Группа социалистов Конгресса

НП: члены Конгресса, которые не присоединились ни к одной из политических групп Конгресса



**ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>3</sup>**

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы («Конгресс»), ссылаясь на:

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции (2011) 2 о Конгрессе, в которой говорится, что одна из целей Конгресса состоит в том, чтобы «вносить в Комитет Министров предложения о содействии местной и региональной демократии»;

b. пункт 3 статьи 2 Уставной резолюции CM/Res (2011) 2 о Конгрессе, в которой предусматривается, что «Конгресс на регулярной основе готовит доклады по странам о положении в области местной и региональной демократии во всех государствах-членах, а также в государствах-кандидатах на вступление в Совет Европы, и следит, в частности, за эффективным осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. Резолюцию 307(2010) REV о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122);

d. Резолюцию Конгресса 299 (2010), в которой предусматривается, что Конгресс будет использовать Рамочный документ о местной демократии Совета Европы [MCL-16(2009)11] в своей деятельности по проведению мониторинга, а также на ответ со стороны Комитета министров на Рекомендацию Конгресса 282 (2010) (CM/CONG (2011)Rec282final, в котором правительства государств-членов призываются принимать во внимание вышеуказанный Рамочный документ в своей политике и реформах;

e. пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Германии, подготовленный докладчиками, Бритт-Марти Лёвгрэн, Швеция (М, ГНЛД) и Игнасио Санчес Амором, Испания (Р, СОЦ)<sup>4</sup>, по итогам официальных визитов в Германию в июне и в сентябре 2011 года.

2. Конгресс напоминает, что:

a. Германия подписала Европейскую хартию местного самоуправления ("Хартия") 15 октября 1985 года и ратифицировала ее 17 мая 1988 года, с датой вступления в силу 1 сентября 1988 года, заявив при этом, что сфера действия пункта 3 статьи 9 не распространяется на муниципальные ассоциации (*Gemeindeverbände*) и районы (*Kreise*) в регионе (Земле) Рейнланд-Пфальц, притом что в других регионах (Землях) этот же пункт не распространяется на районы

<sup>3</sup> Предварительный проект рекомендации, одобренный Комитетом по мониторингу 24 февраля 2012 г.

Члены Комитета:

Л. О. Молин (председатель), М. Абуладзе, У. Альдегрэн, К. Андерсен, Л. Аветян (заместитель: Э. Ерицян), А. Бабаев (заместитель: И. Халилов), Т. Бадан, М. Барчина Ангуло, В. Беликов, Г. Бенде (заместитель: Е. Пензес), Г. Бергеманн, М. Беспалова, В. Брокколи, Э. Броз, А. Бушманн, Х. Кадорет, Э. Калота, С. Каруго, С. Чернов, Д. Чичинадзе, Б. Коллин-Ланген, М. Кулс, Ж. Коста, Д. Чукур, Л. Деллай, М. Де Ламот, Н. Доган, Г. Доганоглу, М. Гаю, В. Гебель, Г. Гегузинскас, С. Главак, С. Гукян, М. Геган, М. Гулевски, Х. Халлдорссон, М. Хитли, Ж. Хепбёрн, Б. Хирс, Ж. Хлинка, К. Хьюг, А. Ибрагимов (заместитель: Р. Алиев), Г. Иллеш, Я. Жалинска (заместитель: М. Юзупа), С. Джеймс, А. Яунслейнис, М. Егени Йилдис, М. Юхками, Ж-П. Клейн (заместитель: Е. Эйшер), А. Криза, И. Куличенко (заместитель: Н. Рыбак), Ф. Лек, Ж-П. Льювилль, И. Лоизиду, М. Магомедов, П. Манжен (заместитель: Ж-М. Белльард), Т. Маргарян, Г. Марсан, Х. Марва, В. МакХью, М. Меррилд, Я. Макаллеф, Т. Микус, К. Мискинъени, М. Монеси, Г. Мослер-Торнстром, А. Музио, М. Ньилас, Э. Ожегович (заместитель: В. Васич), Р. Паита (заместитель: А. Миеле), У. Паславска, Х. Пихлясаари, Г. Пинто, Г. Поличинши, А. Пружковски, К. Радулеску (заместитель: Л. Сфирлоага), Р. Раутава (заместитель: С. Рупонен), Х. Рихтермокова, А. Рокофиллиу, Н. Романова, Д. Русева, Ж. Сауенс, П. Шовтка, В. Шустер, Д. Шекспир, М. Симонович (заместитель: С. Лазич), Г. Спартански, М. Тамилос, А. Торрес Перейра, В. Удовиченко (заместитель: О. Радзивески), А. Угес, Г. Угулава (заместитель: П. Замбакидзе), А. Усс, П. Ужок, В. Варнавски (заместитель: А. Борисов), О. Ван Вельдхузен, Л. Веннеланд, Л. Вербик, Х. Венингер, К. Витмор (заместитель: П. Гроув), Ж. Винен, Д. Вробел, У. Вутрих-Пеллоли, Д. Змегач.

N.B.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Пуарель и С. Канкочак.

<sup>4</sup> Игнасио Санчес Амор с декабря 2011 года более не является членом Конгресса.

(*Kreise*). С тех пор ни одно из этих исключений, о которых было заявлено в 1988 году, не было отменено;

*b.* Германия не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (СДСЕ № 207);

*c.* 23 марта 2011 года Комитет по мониторингу решил провести первый общий мониторинг положения местного и регионального самоуправления в Германии, а также соблюдения Хартии Германией. Комитет поручил Б.-М. Лёвгрэн и И. Санчес Амору подготовить и представить Конгрессу, в качестве докладчиков, доклад о местной и региональной демократии в Германии;

*d.* делегация Конгресса провела мониторинговый визит в Германию с 27 по 29 июня 2011 года, посетив Берлин, Потсдам и Франкфурт-на-Одере, а также 27 и 28 сентября 2011 года, посетив Дюссельдорф, Лангенфельд (Северный Рейн-Вестфалия), Висбаден (Гессен), Штутгарт и Людвигсбург (Баден-Вюртемберг).

3. Конгресс хотел бы поблагодарить Постоянное представительство Германии при Совете Европы и немецкие власти на центральном, региональном и местном уровнях, ассоциации местных и региональных властей, а также экспертов и других собеседников за их ценное сотрудничество на разных этапах процедуры мониторинга и за информацию, предоставленную делегации.

4. Конгресс с удовлетворением отмечает:

*a.* что Германия признает, как в своей Федеральной конституции, так и в конституции региональных образований (Земель) право муниципалитетов на самоуправление, устанавливая при этом высокий стандарт защиты местных органов власти;

*b.* что Германия осуществила значительный прогресс в принятии и соблюдении рекомендаций, принятых Конгрессом после его мониторинга финансовых средств местных органов власти в 1999 году;

*c.* принцип сопутствующего финансирования был включен в конституции всех регионов;

*d.* усилия, предпринимаемые некоторыми Землями для создания специальных фондов и осуществления целевых программ по оказанию помощи местным властям в решении их текущих финансовых проблем и для предупреждения дальнейшего роста задолженностей;

*e.* что форма консультаций с ассоциациями местных органов самоуправления официально признана в процедурных правилах федерального правительства.

5. Конгресс выражает определенную озабоченность в связи с тем, что:

*a.* несмотря на то, что в 1999 году финансовая ситуация местных органов власти уже была оценена как "критическая", в определенной степени она улучшилась благодаря позитивным результатам сбора налогов на местном уровне, но само положение местных органов власти по-прежнему вызывает обеспокоенность в связи с увеличением расходов на социальное обеспечение, структурным дефицитом финансирования местных властей и растущим дисбалансом в этой области;

*b.* многие Земли не разработали практических гарантий для сопутствующего финансирования, хотя они и закрепили этот принцип в своих конституциях;

*c.* права на участие ассоциаций местных властей как на федеральном уровне, так и на уровне Земель должны быть укреплены, потому что хотя форма консультаций с этими же ассоциациями официально и признана в процедурных правилах федерального правительства, тем не менее, это не отражено в регламентах как на уровне федерального парламента, так и парламента Земель;

*d.* районы не имеют права устанавливать прямые налоги, помимо имеющихся, причем достаточно незначительных сборов, и это одна из причин того, почему Германия сохраняет разъяснения, сделанные в 1988 году в отношении исключения действия пункта 3 статьи 9 Хартии.

6. С учетом вышеизложенного, Конгресс просит, чтобы Комитет министров призвал власти Германии:

*a.* в полной мере соблюдать конституционные гарантии в отношении местных финансовых средств, обеспечивая, чтобы местные органы власти привлекались к процессу принятия решений в отношении структуры и размеров налоговых сборов на местном уровне, несмотря на доминирующие негативные экономические тенденции, а также, учитывая высокий уровень задолженности местных органов самоуправления и органов самоуправления Земель, предоставлять местным властям соответствующие финансовые средства, которые позволят им самостоятельно определять, как использовать эти ресурсы;

*b.* установить стандарты и критерии сопутствующего финансирования местных властей, обеспечивая прозрачность во время всего процесса финансовых подсчетов и планирования, тем самым предоставляя практические гарантии и укрепляя рамки этого принципа благодаря подлинным механизмам планирования, с учетом интересов местных органов самоуправления;

*c.* укреплять и институционализировать права на участие ассоциаций местных властей как на федеральном уровне, так и на уровне Земель, закрепляя эти права в регламенте работы как федерального парламента, так и парламентов Земель;

*d.* расширять права районов на установление прямых налоговых сборов, помимо имеющихся районных сборов, в соответствии с задачей Конгресса расширить сферу действия Хартии на все образования, имеющие прямую политическую легитимность, обеспечивая одновременно и то, чтобы такие сборы не собирались в ущерб муниципалитетам, являющимся частью районов, и не сказывались отрицательно на их налоговых полномочиях;

*e.* в ближайшем будущем подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).