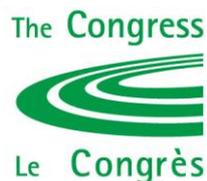


# Конгресс местных и региональных властей



**24-я СЕССИЯ**  
**Страсбург, 19-21 марта 2013 г.**

**CG(24)8PROV**  
**8 марта 2013 г.**

## **Местная и региональная демократия в Италии**

Комитет по мониторингу  
Докладчики: Марина Беспалова, Российская Федерация (М, ЕНП/КСЕ<sup>1</sup>)  
Кнуд Андерсен, Дания (Р, ГНЛД)

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

### *Резюме*

Данный доклад о положении местной и региональной демократии в Италии основывается на Рекомендации 35 (1997) и в нем учитываются итоги двух мониторинговых визитов, состоявшихся 2-4 ноября 2011 года и 3-5 декабря 2012 года. В докладе приветствуется тот факт, что принцип местного самоуправления закреплен в Конституции Италии наряду с новой главой (Раздел V) о регионах, провинциях и муниципалитетах, которая была включена в 2001 году. В докладе также с удовлетворением отмечается принятие Закона о финансировании местных органов власти в марте 2011 года и Закона о налоговом федерализме в 2009 году. При этом докладчики выражают сожаление в связи с тем, что право местных властей на управление значительной долей публичных дел, относящихся к их ответственности, не в полной мере соблюдается, и что принцип прямых выборов официальных лиц на уровне провинции ставится под вопрос. Помимо этого, докладчики отмечают, что необходимо пересмотреть масштабы и последствия передачи полномочий от муниципалитетов независимым консорциумам, а также ограниченность сферы усмотрения местных органов власти, и дополнительно подчеркивают, что недостаточные механизмы финансового уравнивания и отсутствие процедур консультаций, касающихся перераспределения финансовых ресурсов среди местных властей, не отвечают стандартам Хартии.

Докладчики рекомендуют, чтобы власти Италии гарантировали сохранение значительной части публичных функций за местными и региональными властями и обеспечивали демократическую ценность прямых выборов; пересмотрели масштабы и проанализировали последствия передачи полномочий от муниципалитетов консорциумам, а также обеспечивали внимательное отношение к применению мер жесткой экономии, особенно в том, что касается произвольных сокращений персонала и недостаточного финансирования местных и региональных властей. В этой связи докладчики подчеркивают важность наличия процедуры уравнивания для достижения функциональной системы местного и регионального финансирования, которое соответствовало бы Хартии. Наконец, докладчики уделяют особое внимание необходимости улучшать механизмы консультаций и призывают власти Италии подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного сообщества (СДСЕ № 207).

<sup>1</sup> М: Палата местных властей / Р: Палата регионов  
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народная партии в Конгрессе  
СОЦ: Социалистическая группа  
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов  
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов  
НПП: Не зарегистрированы

**ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>2</sup>**

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, ссылаясь на:

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции (2011) 2 Комитета министров о Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, 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 вышеупомянутой 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), пересмотренную, о процедурах мониторинга обязанностей и обязательств, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в отношении ратификации ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122);

d. Резолюцию 299 (2010) Конгресса о последующих шагах Конгресса Совета Европы по итогам Конференции министров, ответственных за местное и региональное управление (Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 года);

e. Рекомендацию 35 (1997) о местной и региональной демократии в Италии, которая была принята Конгрессом в июне 1997 года.

2. Конгресс подчеркивает, что:

a. Италия стала членом Совета Европы 5 мая 1949 года. Она является одним из членов-основателей этой Организации. Италия подписала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемую "Хартия") 15 октября 1985 года и ратифицировала ее 11 мая 1990 года. Италия приняла все положения Хартии, без оговорок или заявлений ;

b. Италия не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного сообщества (СДСЕ № 207), Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями, касающийся еврорегиональных групп сотрудничества (ЕГС) (СДСЕ № 206) и Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями, касающийся межтерриториального сотрудничества (СЕД № 169) ;

<sup>2</sup> Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу Конгресса 13 февраля 2013 г.

Члены Комитета:

*Л. О. Молин (председатель), Д. Чукур (заместитель председателя), И. Лоизиду (заместитель председателя), Ж. Винен (заместитель председателя), А. Бухман (заместитель председателя), А. Усс (заместитель председателя), М. Абуладзе, К. Андерсен, А. Бабаев, Т. Бадан, С. Батсон, В. Беликов, Ж-М. Белльяр, М. Беспалова, В. Брокколи, Е. Брочи, З. Броз, Х. Кадорет, А. Канцеску, М. Карденас Морено, В. Кери, С. Чернов, Л. Чириани, М. Кулс, Ж. Коста, Б.М. Д'Анджело, Ж. Диллон, Н. Доган, Г. Доганоглу, В. Донту, Е. Фливхолм, Ж. Фоллин, Е. Галеа, У. Герстнер, А. Гунтарас, А. Гонзалес Терол, М. Геган, В. Гройсман, М. Гулевский, О.Хаабет, Х. Халлдорссон, С. Харутян (заместитель: Е. Эрицян), ГМ. Хельгесен, Ц. Хернандез Торрес, Б. Хирс (заместитель: М. Холлингвер), Ж. Хлинка, А. Ибрахимов, Г. Иллеш, А. Яунслейнис, (заместитель: М. Юзула), М. Йегени Йилдиз, М. Юхками, М. Кардинар, Ж-П. Клейн, А. Криза (заместитель: Л. Ковач), И. Куличенко, К. Ламмерскиттен, Л. Лассакова, Ф. Лек, Ж-П. Льювилль, А. Лубавинский, А. Мадьяр, Д. Мандич, Ж. Мандико Калво, Т. Маргарян, Г. Марсан, Х. Марва, В. МакХьюз (заместитель: Ж. Ротте), Н. Мермаген, А. Мименов, И. Мишева, В. Митрофановас, М. Монеси, Г. Мослер-Торнстром, А. Музио (заместитель: Л. Валагуза), А-Т. Пападимитриу-Тцацу, Х. Пихлаясаари, Г. Пинто, Г. Пиличинчи, Т. Попов (заместитель: Г. Георгиева), А. Пружковский, Р. Раутава, Х. Рихтермокова, Н. Романова, Ж. Сауенс, М. Саенен, О. Сайнсуис, А. Сшорер, Л. Сфирлоага, Д. Шекспир, И. Шубин, Т. Симпсон-Ланг, С. Сиукаева (заместитель: Е. Беруашвили), МА-М Сотриаду, Д. Страупайте, А. Торрес Перейра, А. Угес, Г. Угулава, П. Ужок, В. Варнавский, Л.О. Василеску, Л. Фербеек, Б. Фёрингер, Х. Венингер, Д. Вробель, У. Вутрих-Пеллоци, Ж. Зимола.*

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

Секретариат Комитета по мониторингу: С. Пуарель и С. Канкочак.

с. Комитет по мониторингу Конгресса назначил г-на Кнуда АНДЕРСЕНА (Дания, Р, ГНЛД) и г-жу Марину Беспалову (Российская Федерация, Н, ЕНП/ХДК) в качестве содокладчиков по мониторингу местной и региональной демократии в Италии ;

d. Два мониторинговых визита состоялись 2-4 ноября 2011 года и 3-5 декабря 2012 года. Во время этих визитов делегация Конгресса по мониторингу встретила с представителями государственных органов (парламента, правительства), Конституционного суда, омбудсменов, местных властей и их ассоциаций (подробную программу визитов см. в приложениях) ;

e. Делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Италии при Совете Европы, итальянские власти, национальные ассоциации местных властей и всех лиц, с которыми состоялись беседы, за их готовность оказывать содействие и проявленный ими интерес к работе Конгресса, а также за их сотрудничество во время этих визитов.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. закрепление основополагающего принципа местного самоуправления в Конституции Италии;

b. включение в 2001 году новой главы (Раздел V) в Конституцию Италии о регионах, провинциях и муниципалитетах;

c. принятие Закона о финансировании местных властей в марте 2011 года, который предусматривает выделение части национальных налогов местным властям, для того чтобы компенсировать некоторые дотации со стороны государства, которые были ликвидированы;

d. принятие в 2009 году Закона о налоговом федерализме, в котором излагаются основополагающие принципы координации государственных финансов и налоговой системы, а также дается определение принципу налогового уравнивания.

4. Конгресс выражает сожаление в связи с:

a. несоблюдением права местных органов власти на управление значительной частью публичных дел, относящихся к их собственным полномочиям, с учетом статьи 3.1 Хартии;

b. принципом прямых выборов должностных лиц на провинциальном уровне, который ставится под вопрос в связи с введением непрямых выборов в провинциях в рамках проводящейся реформы (статья 3.2 Хартии);

c. перераспределением полномочий, которые призваны быть выделены муниципалитетам, но передаются независимым местным консорциумам (статья 4.4);

d. сокращением персонала и произвольным характером финансовых ограничений персонала местных органов власти ("линейные сокращения") (статья 6.1);

e. недостаточностью финансовых средств, которыми не могут свободно располагать местные органы власти в рамках своих полномочий, а также в связи с тем фактом, что эти ресурсы не всегда соответствуют полномочиям, предоставленным на основании законодательства (статья 9.1 и 9.2);

f. недостаточностью механизмов и процедур для финансового уравнивания на местном и региональном уровнях и вытекающей из этого несправедливостью и финансовыми нагрузками (статья 9.5);

g. отсутствием соответствующих механизмов консультаций с местными органами власти со стороны правительства, по вопросам, связанным с перераспределением финансовых ресурсов, которые им выделяются (статья 9.6);

h. тем, что только регионы (а не провинции или муниципалитеты) имеют право обращаться с заявлениями в Конституционный суд.

5. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал итальянские власти:

*a.* завершить проект реформы, начатой благодаря конституционным изменениям около 10 лет тому назад и продолжающейся на основе законодательства 2009 года, с тем чтобы достигнуть заявленной цели налогового федерализма (статьи 4 и 9);

*b.* гарантировать сохранение значительной части публичных функций за местными и региональными властями, которые должны быть полными и исключительными (статья 3.1);

*c.* подтвердить демократическую ценность прямых выборов в любых будущих предложениях о структурных реформах, в частности, в том, что касается уровня провинций (статья 3.2);

*d.* пересмотреть объемы и последствия передачи полномочий от муниципалитетов консорциумам (статья 4.4);

*e.* обеспечить внимательное применение мер по экономии денежных средств в публичном секторе и тем самым предупреждать недемократические последствия "линейных сокращений" в отношении внутренних административных структур и персонала местных органов власти (статья 6);

*f.* стремиться обеспечивать соответствие ресурсов местным и региональным задачам и обеспечивать наличие соответствующего финансирования для местных и региональных властей (статья 9.1, статья 9.2);

*g.* развивать и осуществлять процедуры уравнивания для достижения функциональной системы местного и регионального финансирования, которая соответствовала бы Хартии (статья 9.5), в том что касается местных органов власти, при этом опираясь на Рамочный документ по региональной демократии, в том что касается регионов Италии;

*h.* совершенствовать механизмы консультаций с местными органами власти, с учетом статьи 9.6 Хартии;

*i.* пересмотреть закон, для того чтобы дать возможность провинциям и муниципалитетам обращаться, через своего представителя, в Конституционный суд;

*j.* осуществлять дополнительные усилия по продолжению и укреплению принятия антикоррупционных мер для обеспечения высокого уровня местной и региональной демократии;

*k.* подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного сообщества (СДСЕ № 207).

6. Конгресс предлагает Комитету министров Совета Европы принять во внимание настоящую Рекомендацию о местной и региональной демократии в Италии, а также пояснительный меморандум к ней, в своих собственных процедурах мониторинга и в иной деятельности, связанной с этим государством-членом.