

40-я СЕССИЯ

Дистанционное заседание

Доклад
CG(2021)40-07
10 марта 2021 г.

Оригинал на английском языке

Обеспечение соблюдения Европейской хартии местного самоуправления во время крупномасштабных кризисных ситуаций

Комитет по соблюдению обязанностей и обязательств, взятых на себя государствами, подписавшими Европейскую хартию местного самоуправления (Комитет по мониторингу)

Докладчики:¹ Леендерт ВЕРБЕЕК, Нидерланды (Р, СОЦ/З/ПД)
Роберт-Чонгор ГРЮМАН, Румыния (Р, ЕНП/КСЕ)

Проект резолюции (для голосования)	2
Проект рекомендации (для голосования)	4
Пояснительный доклад (для информации) ²	

Краткое содержание

В настоящем докладе рассматривается воздействие таких крупномасштабных кризисных ситуаций, как пандемия COVID-19, на осуществление Хартии в государствах-членах Совета Европы. Определены наиболее острые проблемы, с которыми столкнулись субнациональные органы власти во время санитарного кризиса, поставившего осуществление местной демократии в условия беспрецедентных ограничений и давления.

В докладе подчеркивается, что, в зависимости от регионов и муниципалитетов, воздействие пандемии значительно разнилось. Притом, что более всего пострадали такие сферы, как охрана здоровья населения, оказание социальных услуг и экономика.

В нем делается вывод, что пандемия коронавируса усугубила повторяющиеся проблемы осуществления Хартии, которые Конгресс подчеркивал неоднократно в последние годы. К ним относятся отсутствие консультаций, неадекватное распределение полномочий и финансовых ресурсов, а также чрезмерный надзор.

Таким образом, в докладе особое внимание уделяется важности соблюдения - в периоды крупномасштабных кризисов - закрепленных в Хартии и ее Дополнительном протоколе принципов защиты местной демократии и гарантий жизнеспособности и стабильности органов местного самоуправления.

С этой целью проект резолюции призывает Комитет Конгресса по мониторингу продолжать свою деятельность дистанционно, либо в качестве исключительной и временной меры, ограниченной периодом санитарного кризиса, а также разработать альтернативные стратегии мониторинга на местах.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ/З/ПД: Группа социалистов, зеленых и прогрессивных демократов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа Европейских консерваторов и реформаторов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

2 Доступен в английской и французской версиях

Государствам-членам Совета Европы также рекомендуется поддерживать усилия местных органов власти в их борьбе с пандемией при сохранении местной автономии. Правительствам предлагается продолжать сотрудничество и укреплять политический диалог с Конгрессом в целях совершенствования местной и региональной демократии путем осуществления принципов Хартии.

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ³

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ссылается, в частности, на:
 - a. Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ, 1950 год);
 - b. Уставную Резолюцию CM/RES (2020)1 о Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы и прилагающуюся к ней пересмотренную Хартию, принятую Комитетом министров;
 - c. Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, 1985 год) и Дополнительный протокол к ней о праве на участие в делах местного органа власти (ETS № 207, 2009 год);
 - d. Цели устойчивого развития (ЦУР) Повестки дня Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности, Цели 11 «Об устойчивых городах и общинах» и 16 «О мире, справедливости и сильных институтах»;
 - e. Информационный документ Генерального секретаря Совета Европы «Уважение демократии, верховенства права и прав человека в рамках санитарного кризиса COVID-19. Инструментарий для государств-членов» (2020 год);
 - f. Доклад Венецианской комиссии об уважении демократии, прав человека и верховенства права во время чрезвычайного положения (2020 год);
 - g. Резолюцию 455(2020) Конгресса «Местные и региональные выборы в условиях крупномасштабных кризисных ситуаций»;
 - h. Резолюцию Конгресса XXX (2021) «Повторяющиеся вопросы, определенные на основе оценок, полученных в результате миссий Конгресса по мониторингу и наблюдению за выборами (отчетный период 2017-2020 годы)»;
 - i. решение Бюро Конгресса от 12 февраля 2021 г. об утверждении плана работы Комитета по мониторингу на 2021-2022 годы.
2. Конгресс рассматривает пандемию COVID-19 как крупномасштабную кризисную ситуацию, приведшую осуществление местной демократии в условия гораздо больших ограничений и давления, чем в обычное время. Местные власти были на переднем крае борьбы с этим кризисом. Хотя воздействие пандемии в

³ Предварительные проекты резолюции и рекомендации одобрены Комитетом по мониторингу на дистанционном заседании 11 февраля 2021 г.

Члены Комитета:

Л. ВЕРБЕЕК (председатель); *Х. АКУН*; *Л. АНСАЛА*; *В. АРГЕС КОРТЕС*; *Н. БАРБЮ*; *К. БАС*; *В. БЕЛИКОВ*; *Б. БЕЛИН*; *Г. БЕРГМАНН*; *Х. БЕРГМАНН*; *М. БЕРНТССОН*; *К. БИЛЛЕ*; *А. БИНДИ*; *З. БРОЗ*; *М. БЮФИ*; *Т. БЮУКАКИН*; *К. КАДОРЕ*; *В. КАЗИАН*; *М. КАВАРА*; *М. КОЛЬС*; *Дж. ГРОУВ*; *В. КРУДУ*; *С. ДИКСОН*; *Н. ДИРГИНСЬЕНЕ*; *А. ДИСМОР* (заместитель *Л. ГИЛЬЯМ*); *Р. ДОДД*; *С. ДОГУКУ*; *Д. ЭРЕЙ*; *Н. ФАРМАКИС*; *Р. ФЕЙСТАМЕР*; *М. ФЕНЕЧИ АДАМИ*; *Л. ГАРЛИТО БАТАЛЛА*; *Г. ГЕГУЗИНСКАС*; *А.Г. ГЕОРГЕСКУ*; *К. ГЕРМАНОВА*; *Л.В. ГИДЕИ*; *Б.А. ГРАМ*; *Н. ГРОЗЕВ*; *И. ХАНЗЕК*; *З. ХАСАЙ*; *Г.М. ХЕЛЬГЕСЕН*; *Б. ХИРС* (заместитель *Л.ВЕРЛИ*); *И. ГЛИНКА*; *В. ГОРДЕЮК*; *М.Х. ХУРИГАН*; *В. ОВАНИСЯН*; *А. ИБРАГИМОВ*; *Г. ИЛЛЕШ*; *А. ЙОЗИЧ* (заместитель *В.ХАЙСАН-ДОЛИНАР*); *К. КАЛАДЗЕ*; *А. КАЛЕВА*; *Г. КАМИНСКУС*; *О. КАЗУРИ*; *М. КАУФМАНН*; *Н. КАВТАРАДЗЕ*; *Б. КЕРИМОГЛУ*; *Ж-П. КЛЯЙН*; *А. КНОБОВА*; *Ж. Т. КОККО*; *К. КУКАС*; *К. ЛАММЕРКИТТЕН*; *А. ЛИДБЕТТЕР*; *Ф. ЛЕК*; *Ж-П. ЛЮВИЛЛЬ*; *С.Т. ЛОКСЛИД*; *К.Т. МАГНУССОН*; *А. МАГЪЯР*; *Ж. МАЖОРАЛЬ ОБИОЛЬС*; *П. МАНЖЕН*; *К. МАРЧЕНКО*; *Г. МАРСАН*; *О. МЕЛЬНИЧЕНКО*; *Р. МОНДОРФ*; *Г. МОСЛЕР-ТЭРНСТРЕМ*; *Д. ПАНТАНА*; *Н. ПАРЛОН ДЖИЛ*; *Г. ПАУК*; *С. ПАУНОВИЧ*; *М-Л. ПЕНШАР*; *В. ПРЕБИЛИЧ*; *В. ПРОКПВИ*; *П. ПРИХАРА*; *И. РАДОЙЧИЧ*; *С. РИВА ВЕРЧЕЛОТТИ*; *Дж. РОКЛИНД*; *Р. РОР*; *В. РУДКИН*; *С. ШУМАХЕР*; *И. СЕРЕДЮК* (заместитель *Л. ЛИАНОВА*); *Л. СФИРЛОАГА*; *П. СМОЛОВИЧ*; *Р. ШПИГЛЕР*; *И. СВИТЛИЧНА*; *Т. ТАГИЕВ*; *Т. ТАЛИАШВИЛИ*; *А. ТАРНАВСКИ*; *П. ТОРНТОН*; *К. ТОЛКАЧЕВ*; *Ф. ТРАВАГЛИНИ*; *И. ЦИАМИС*; *М. ТУРЧАН*; *В. ВАРНАВСКИЙ*; *Р. ВЕРГИЛИ*; *Д. ВЛК*; *Б. ВЕРИНГЕР*; *А. ВИРАС*; *Дж. ВИНЕН*; *Э. ЕРИЦЯН*; *Л. ЗАЙА*; *Ф. ЦИММЕРМАНН*.

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

Секретариат Комитета: *С. ПУАРЕЛЬ*, секретарь Комитета, и *С. ПЕРЕВЕРТЕН*, сосекретарь Комитета.

разных регионах и муниципалитетах различны, в глобальном измерении она поставила местные органы власти в странах-членах Совета Европы перед значительными и разнообразными проблемами, в частности, в сферах охраны здоровья населения, оказания социальных услуг и экономики, в то же время ускорив в некоторых случаях существовавшую ранее тенденцию к централизации.

3. Пандемия коронавируса также обострила повторяющиеся проблемы осуществления Хартии, которые Конгресс неоднократно отмечал на протяжении длительного времени. Санитарный кризис поставил многие местные органы власти в еще более тяжелое финансовое положение, усугубившееся снижением их собственных доходов и ростом государственных расходов. Зачастую передача вызванных кризисом новых обязанностей на местный уровень осуществлялась в спешном порядке без соответствующих консультаций и согласования финансовых ресурсов одновременно с ужесточением административного надзора. Следует ожидать, что принятие пакетов мер по восстановлению экономики по всей Европе окажет негативное влияние на финансовое положение местных органов власти в средне- и долгосрочной перспективе.

4. Конгресс подчеркивает, что пандемия выявила необходимость более эффективного многостороннего сотрудничества и многоуровневого управления, которое должно осуществляться в соответствии с принципами, изложенными в Хартии. В цифровизации и “онлайн демократии”, вызванной COVID-19, также может заключаться возможность повышения прозрачности и участия граждан в местном политическом процессе при условии, что все изменения в этой области будут учитывать основные демократические принципы равенства и инклюзивности и соответствовать Дополнительному протоколу к Хартии о праве участия в делах местного органа власти.

5. В свете вышеизложенного Конгресс подчеркивает, что выполнение обязательств и обязанностей, взятых на себя членами Совета Европы в соответствии с Хартией и Дополнительным протоколом к ней, во времена таких крупномасштабных кризисов, как пандемия COVID-19, становится еще более важным фактором сохранения местной демократии и гарантий жизнеспособности и стабильности органов местного самоуправления.

6. Исходя из вышеизложенного, Конгресс:

a. призывает Комитет по мониторингу продолжать реализацию своей уставной миссии мониторинга осуществления Европейской хартии местного самоуправления в странах-членах Совета Европы, обеспечивая требуемый положениями Хартии высокий уровень стабильности местной демократии и во время крупномасштабных кризисов;

b. предлагает Комитету по мониторингу вести мониторинг осуществления Хартии дистанционно и разрабатывать иные альтернативные стратегии мониторинга на местах в качестве исключительных мер, вызываемых санитарным кризисом COVID-19;

c. подчеркивает в то же время, что осуществление мониторинга дистанционно, как и реализация каких-либо иных альтернативных его стратегий на местах, должны носить временный характер и применяться только на протяжении кризиса. Они не должны подменить стандартные процедуры мониторинга на местах в соответствии с уставной деятельностью Конгресса.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁴

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ссылается, в частности, на:
 - a. Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ, 1950 год);
 - b. Уставную Резолюцию CM/RES (2020)1 о Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы и прилагающуюся к ней пересмотренную Хартию, принятую Комитетом министров;
 - c. Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, 1985 год) и Дополнительный протокол к ней о праве на участие в делах местного органа власти (ETS № 207, 2009 год);
 - d. Цели устойчивого развития (ЦУР) Повестки дня Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности, Цели 11 «Об устойчивых городах и общинах» и 16 «О мире, справедливости и сильных институтах»;
 - e. Информационный документ Генерального секретаря Совета Европы «Уважение демократии, верховенства права и прав человека в рамках санитарного кризиса COVID-19. Инструментарий для государств-членов» (2020 год);
 - f. Доклад Венецианской комиссии об уважении демократии, прав человека и верховенства права во время чрезвычайного положения (2020 год);
 - g. Рекомендация 444 (2020) Конгресса «Местные и региональные выборы в крупномасштабных кризисных ситуациях»;
 - h. Резолюция Конгресса XXX (2021) «Повторяющиеся вопросы, основанные на оценках, полученных в результате миссий Конгресса по мониторингу и наблюдению за выборами (период наблюдений: 2017-2020 годы)»;
2. Конгресс рассматривает пандемию COVID-19 в качестве крупномасштабной кризисной ситуации, которая привела к осуществлению местной демократии в условиях гораздо больших ограничений и давления, чем в обычное время. Местные власти были на переднем крае борьбы с этим кризисом. Хотя воздействие пандемии в разных регионах и муниципалитетах различны, в глобальном масштабе она поставила серьезные и разнообразные проблемы перед местными органами власти в странах-членах Совета Европы, в частности, в сферах охраны здоровья населения, оказания социальных услуг и экономики, в то же время ускорив в некоторых случаях существовавшую ранее тенденцию к централизации.
3. Конгресс признает, что ситуации острого кризиса могут в некоторых случаях потребовать введения мер, единых для всей страны. Однако это должно делаться в рамках распределения полномочий в соответствии с Конституцией и сохраняя значимость роли местных органов власти. Поэтому централизация, связанная с кризисом, может быть только временной и даже во время чрезвычайной ситуации не должна подрывать местную автономию, внося значимый вклад в борьбу с COVID-19.
4. Поэтому он вновь заявляет, что принципы и стандарты местной демократии, закрепленные в Европейской Хартии местного самоуправления, ратифицированной всеми 47 государствами-членами Совета Европы, должны соблюдаться во все кризисные периоды с целью защиты местной демократии и обеспечения жизнеспособности и стабильности органов местного самоуправления.
5. Исходя из вышеизложенного, Конгресс просит Комитет министров призвать соответствующие органы власти стран-членов Совета Европы:
 - a. учитывать в своей политике антикризисного управления и восстановления разницу в воздействии пандемии COVID-19 на те или иные местные органы власти, особое внимание уделяя тем из них, кто больше всего пострадал от кризиса. Планы восстановления и предотвращения кризисов должны разрабатываться (пересматриваться) при эффективных консультациях с местными органами власти. Это обеспечит их ответственность за реализацию этих мер на низовом уровне и в общих интересах властей всех уровней и граждан;
 - b. удостоверяться в том, что краткосрочная централизация, применявшаяся в некоторых случаях для ускорения и упрощения принятия решений, является лишь временной мерой, и избегать долгосрочной централизации полномочий и соответствующих финансовых ресурсов. Решения о продолжении или прекращении вызванной кризисом централизации должны приниматься на основе принципов необходимости, соразмерности и своевременности;

⁴ См. сноску на стр. 2.

c. продолжать поддерживать местные власти в решении ими проблем охраны здоровья населения и ликвидации социальных и экономических осложнений, вызванных COVID-19. Это может достигаться путем выделения местным органам власти финансовых ресурсов, достаточных для выполнения их новых функций; отказа от чрезмерного надзора; обеспечения координации и систематизации информации о принимаемых общенациональных и региональных мерах; обмена сведениями о надлежащей и о негативной практике управления кризисами как внутри страны, так и за ее пределами; поддержки сотрудничества между муниципалитетами;

d. стремиться к увеличению собственных доходов местных органов власти и диверсификации местные их источников с тем, чтобы сделать муниципалитеты устойчивыми к кризисам, создавая условия, при которых денежные трансферты дают местным органам власти свободу в определении их финансовых приоритетов;

e. содействовать, при этом соблюдая принцип равенства, доступу общественности к интернету в качестве дополнения к более традиционным формам участия граждан в местных делах;

f. продолжать сотрудничество и крепить политический диалог с Конгрессом для совершенствования местной и региональной демократии путем осуществления Хартии, а также использовать Информационный центр Конгресса о COVID-19 для обмена передовым опытом реагирования на местном и региональном уровнях во время крупномасштабных кризисов.