

# ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



Конгресс местных и региональных властей  
Совета Европы

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Европейская хартия местного самоуправления**

Издание на французском языке:

*Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*

ISBN 92-871-0859-5

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

© Совет Европы, 2014

Reprinted March 2017

Отпечатано в Совете Европы

## Содержание

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы .....	5
Европейская хартия местного самоуправления .....	9
Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местных органов власти .....	25
Европейская хартия местного самоуправления – Пояснительный доклад .....	35



# **Конгресс местных и региональных властей Совета Европы**

## **Введение**

Конгресс местных и региональных властей является в Европе уникальным органом, на который возложена обязанность проводить оценку положения местной и региональной демократии в 47 государствах-членах Совета Европы. Основная задача Конгресса – укреплять и осуществлять мониторинг развития местной и региональной демократии.

В этом контексте Конгресс осуществляет мониторинг выполнения государствами-членами Европейской хартии местного самоуправления – первого юридически обязывающего документа, принятого в 1985 году. Хартия стала этапным договором по обеспечению стандартов соблюдения прав местных и региональных властей, таких как право на самоуправление, на выборы своих местных органов и на их собственные полномочия, административные структуры и финансовые ресурсы, а также право на обращение в суд в случае вмешательства других уровней власти.

Местные и региональные органы власти все чаще обращаются к Конгрессу для того, чтобы он рассмотрел те ситуации, в которых, по их мнению, возникает угроза их деятельности. Это могут быть ситуации самого разного характера: это может быть связано с утверждениями о прямом нарушении положений Хартии, например, отсутствие

консультаций со стороны центральных властей с местными и региональными органами власти по вопросам, которые непосредственно их затрагивают (статьи 4.6 и 9.6), или же с несоответствием между полномочиями местных властей и их финансовыми доходами (статья 9). Речь может идти и о заявлениях о косвенном нарушении духа Хартии. Например, представители местных властей могут попросить Конгресс проанализировать, выполняются ли обязательства страны, вытекающие из ратификации Хартии. Конгресс, например, может рассмотреть вопрос о том, как образом сокращается количество муниципалитетов, или же прокомментировать закон, препятствующий сотрудникам парламента занимать выборные политические должности, или законопроект, отменяющий районные советы в столице страны, или же изложить свою позицию в связи с запретом на использование языка меньшинств в местных делах. Вопросы, направляемые в Конгресс для подготовки заключения о применении Хартии, охватывают самый широкий спектр.

Благодаря своей деятельности в сфере мониторинга Конгресс обеспечивает правильное применение Хартии и способствует поддержанию нормального функционирования местного и регионального самоуправления в Европе.

### **Каким образом Конгресс осуществляет мониторинг местной и региональной демократии?**

Конгресс:

- проводит регулярные мониторинговые визиты в 47 государств-членов;

- рассматривает конкретные аспекты Хартии;
- проводит наблюдение за местными и региональными выборами.

На основе своих мониторинговых визитов Конгресс готовит доклады, которые принимаются Комитетом по мониторингу. Этот Комитет утверждает также рекомендации государствам-членам, которые, после принятия Конгрессом, направляются государствам-членам.

С 1995 года Конгрессом было принято почти 103 докладов по итогам мониторинга стран, и государства-члены осуществили многочисленные законодательные реформы. Для государств-членов Совета Европы стало возможным снять те оговорки, которые они сделали на момент ратификации Хартии. Они могут также сделать необходимые шаги для подписания и/или ратификации Дополнительного протокола к Хартии о праве на участие в делах местных органов власти.

## **Процедуры по совершенствованию механизмов мониторинга**

В июне 2010 года, в качестве части реформы Конгресса, Конгресс принял правила, регулирующие организацию своих процедур мониторинга (Резолюция 307 (2010)), пересмотренная в 2013 году (Резолюция 307 (2010) REV2).

Для улучшения качества своего мониторинга Конгресс принял решение:

- проводить более регулярный и систематический мониторинг стран, которые подписали и



ратифицировали Хартию (примерно раз в пять лет) и создать более четкие рамки для назначения докладчиков, для того чтобы в полной мере гарантировать беспристрастность делегации, ответственной за мониторинг;

- дополнить данный процесс оказанием помощи на этапе после мониторинга, на основе политического диалога с национальными органами власти, определяя совместно с соответствующей страной наиболее целесообразные решения тех проблем, которые были выявлены делегацией Конгресса, и обеспечивая неотложное и эффективное выполнение рекомендаций со стороны Конгресса в “дорожной карте”, которая представляется правительству.

Таким образом, Конгресс на местном и региональном уровне содействует достижению основополагающих целей Совета Европы – а именно укреплению демократии – с учетом Хартии местного самоуправления и Дополнительного протокола к ней о праве на участие в делах местных органов власти.

# **Европейская хартия местного самоуправления**

**Страсбург, 15 октября 1985 года**



## **Преамбула**

Государства-члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию,

считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием,

считая, что одним из средств, служащих достижению этой цели, является заключение соглашений в области управления,

считая, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя,

считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами - членами Совета Европы,

будучи убеждены в том, что это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне,

будучи убеждены, что существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление,

сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти,

утверждая, что это предполагает существование органов местного самоуправления, которые наделены демократически созданными органами и которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций,

договорились о нижеследующем:

## **Статья 1**

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и объеме, как это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

## **Часть I**

### **Статья 2 – Конституционные и законодательные основы местного самоуправления**

Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

### **Статья 3 – Понятие местного самоуправления**

1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.
2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного,

тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

#### **Статья 4 – Сфера компетенции местного самоуправления**

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач.
2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.
3. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.
4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под

сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

6. Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

### **Статья 5 – Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление**

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

### **Статья 6 – Соответствие структур и административных средств задачам органов местного самоуправления**

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе..

### **Статья 7 – Условия осуществления полномочий на местном уровне**

1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.

2. Статус местных выборных лиц должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.

3. Функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.

### **Статья 8 – Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления**

1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.



2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.
3. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

## **Статья 9 – Финансовые ресурсы органов местного самоуправления**

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.
2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.
3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

8. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

## **Статья 10 – Право местных органов самоуправления на ассоциацию**

1. Органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.
2. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления.
3. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

## **Статья 11 – Правовая защита местного самоуправления**

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

## **Часть II – ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 12 – Обязательства**

1. Каждая Сторона обязуется считать себя связанной по меньшей мере двадцатью пунктами части I Хартии, из

которых по меньшей мере десять должны быть из числа следующих пунктов:

- статья 2
- статья 3, пункты 1 и 2
- статья 4, пункты 1, 2 и 4
- статья 5
- статья 7, пункт 1
- статья 8, пункт 2
- статья 9, пункты 1, 2 и 3
- статья 10, пункт 1
- статья 11.

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии каждое Договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, выбранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. Впоследствии любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороны и вступают в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

### **Статья 13 – Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии**

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Стороны категории органов местного самоуправления. Вместе с тем при сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать категории органов местного или регионального самоуправления, которыми она намерена ограничить применение настоящей Хартии, или те категории, которые она намерена исключить из сферы применения Хартии. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории органов местного или регионального самоуправления.

### **Статья 14 – Предоставление информации**

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, принятых ею для обеспечения соблюдения положений настоящей Хартии.

## **Часть III**

### **Статья 15 – Подписание, ратификация и вступление в силу**

1. Настоящая Хартия открыта для подписания государствами - членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные

грамоты или документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты заявления четырьмя государствами - членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого государства - члена Совета Европы, впоследствии выразившего согласие быть связанным Хартией, она вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии.

## **Статья 16 – Территориальная оговорка**

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии любое государство может указать территорию или территории, в отношении которых будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может впоследствии в любой момент путем заявления, направленного Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в заявлении. В отношении этой территории Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем направления уведомления Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев, считая с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

### **Статья 17 – Денонсация**

1. Любая из Сторон может денонсировать настоящую Хартию в любое время по истечении пяти лет, считая с даты ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт части I Хартии при том условии, что число и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая Сторона, которая после денонсации одного из пунктов более не удовлетворяет требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

### **Статья 18 – Уведомления**

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства-члены Совета Европы:

- а) о любом подписании;
- б) о сдаче на хранение любой ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении;
- в) о любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии с положениями статьи 15;
- г) о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- д) о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- е) о любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящемся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на английском и на французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы направляет должным образом заверенную копию каждому из государств-членов Совета Европы.





**Дополнительный протокол  
к Европейской хартии  
местного самоуправления  
о праве участвовать  
в делах местных органов власти**

**Утрехт, 16.XI.2009**



## **Преамбула**

Государства-члены Совета Европы, подписавшие Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления (нижеименуемой «Хартия», СЕД № 122),

Считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием;

Считая, что право участвовать в управлении общественными делами является одним из демократических принципов, разделяемых всеми государствами-членами Совета Европы;

Считая, что развитие ситуации в государствах-членах свидетельствует о важнейшем значении этого принципа для местного самоуправления;

Считая, что было бы целесообразно дополнить Хартию положениями, гарантирующими право участвовать в делах местных органов самоуправления;

Учитывая Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам, принятую Комитетом министров 27 ноября 2008 года;

Учитывая также Декларацию и План действий, принятые на 3-ем Саммите глав государств и правительств Совета Европы (Варшава, 16-17 мая 2005 года),

Договорились о нижеследующем:

## **Статья 1 – Право участвовать в делах местных органов власти**

1 Государства-стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, право участвовать в делах местных органов власти.

2 Право участвовать в делах местных органов власти означает право на то, чтобы стремиться определять или влиять на осуществление местными органами власти их полномочий и ответственности.

3 Законодательство должно обеспечивать средства содействия осуществлению этого права. В законе могут предусматриваться, без необоснованной дискриминации в отношении любого человека или группы лиц, особые меры с учетом различных обстоятельств или категорий лиц. В соответствии с конституционными и/или международными обязательствами Стороны, в законе могут предусматриваться, в частности, меры, конкретно ограничивающиеся избирателями.

4.1 Каждая Сторона на основании закона признает право граждан Стороны участвовать, в качестве избирателей или кандидатов, в выборах членов совета или собрания местного органа власти, в котором они проживают.

4.2 В законодательстве должно также признаваться право на участие иных лиц, когда соответствующее решение принимает Сторона, согласно своему собственному конституционному порядку, или когда это соответствует международным юридическим обязательствам Стороны.

5.1 Любые формальности, условия или ограничения в отношении осуществления права участвовать в делах местных органов власти должны быть предусмотрены законом и соответствовать международным юридическим обязательствам Стороны.

5.2 Законодательство должно устанавливать такие формальности, условия и ограничения, которые необходимы для того, чтобы этическая честность и транспарентность осуществления полномочий и ответственности местных органов власти не ставили под угрозу соблюдение права на участие.

5.3 Любые другие формальности, условия или ограничения должны быть необходимы для осуществления эффективной политической демократии, поддержания общественной безопасности в демократическом обществе или же для того, чтобы Сторона могла соблюдать требования в отношении своих международных юридических обязательств.

## **Статья 2 – Выполнение мер в поддержку права на участие**

1 Стороны принимают все такие меры, которые необходимы для реализации права участвовать в делах местных органов власти.

2 Такие меры по осуществлению права на участие включают:

- i предоставление местным органам власти возможностей устанавливать, поощрять и содействовать осуществлению права на участие, предусмотренного в данном Протоколе;

- ii обеспечение принятия:
  - а) процедур для вовлечения населения, которые могут включать процессы консультаций, местные референдумы и петиции, а там, где местные органы власти представляют большое количество жителей и/или охватывают большой географический район, меры по вовлечению населения на близком ему уровне;
  - б) процедур доступа, в соответствии с конституционным порядком и международными юридическими обязательствами Стороны, к официальным документам, имеющимся в распоряжении местных органов власти;
  - в) мер по удовлетворению потребностей тех категорий лиц, которые сталкиваются с особыми препятствиями в процессе участия; и
  - г) механизмов и процедур для рассмотрения и реагирования на жалобы и предложения, связанные с деятельностью местных органов власти и местных публичных служб;
- iii поощрение использования информационно-коммуникационных технологий для продвижения и осуществления права на участие, предусмотренного в настоящем Протоколе.

3 Процедуры, меры и механизмы в отношении разных категорий местных органов власти могут быть различными, с учетом их размеров и полномочий.

4 При планировании и в процессе принятия решений, касающихся мер по обеспечению права участвовать в делах местных органов власти, необходимо консультироваться с местными органами власти, насколько это возможно, своевременно и соответствующим образом.

### **Статья 3 – Органы власти, на которые распространяется настоящий Протокол**

Настоящий Протокол распространяется на все категории местных органов власти, существующих на территории Стороны. При этом каждое государство может, при сдаче на хранение своей ратификационной грамоты или документов о принятии или одобрении, определить те категории местных или региональных властей, которыми оно намерено ограничить сферу действия настоящего Протокола или которых оно намерено исключить из его сферы действия. Государство может также включить в сферу действия Протокола дополнительные категории местных или региональных властей путем последующего уведомления генерального секретаря Совета Европы..

### **Статья 4 – Территориальная сфера действия**

1 Любое государство может, при подписании или при сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении, указать территорию или территории, в отношении которых будет применяться настоящий Протокол.

2 Каждая Сторона может впоследствии в любой момент путем заявления, направленного генеральному секретарю



Совета Европы, распространить применение настоящего Протокола на любую другую территорию, указанную в заявлении. В отношении этой территории Протокол вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения такого заявления генеральным секретарем.

3 Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем направления уведомлений генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев, считая с даты получения такого уведомления генеральным секретарем.

## **Статья 5 – Подписание и вступление в силу**

1 Настоящий Протокол открыт для подписания государствами-членами Совета Европы, подписавшими Хартию. Он подлежит ратификации, принятию или одобрению. Государство-член Совета Европы может ратифицировать, принять или одобрить настоящий Протокол только в том случае, если оно одновременно или ранее ратифицировало, приняло или одобрило Хартию. Ратификационные грамоты, документы о принятии или одобрении сдаются на хранение генеральному секретарю Совета Европы.

2 Настоящий Протокол вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты заявления восемью государствами-членами Совета Европы, выразившими свое согласие быть связанными настоящим Протоколом в соответствии с положениями пункта 1.

3 Для любого государства-члена Совета Европы, впоследствии выразившего согласие быть связанным Протоколом, он вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении.

### **Статья 6 – Денонсация**

1 Любая Сторона может в любое время денонсировать настоящий Протокол путем уведомления, направленного генеральному секретарю Совета Европы.

2 Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев после даты получения уведомления генеральным секретарем.

### **Статья 7 – Уведомления**

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства-члены Совета Европы:

- а) о любом подписании;
- б) о сдаче на хранение любой ратификационной грамоты, документа о принятии или одобрении;
- в) любой дате вступления в силу настоящего Протокола в соответствии со статьей 5;
- г) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 3;
- д) о любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящимся к настоящему Протоколу.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящий Протокол.

Совершенно в Утрехте 16 ноября 2009 года, на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы направляет должным образом заверенную копию каждому из государств-членов Совета Европы.

# **Европейская хартия местного самоуправления**

**Пояснительный доклад**



I. Европейская хартия местного самоуправления была разработана в Совете Европы Комитетом правительственных экспертов под руководством Руководящего комитета по региональным и муниципальным вопросам на основе проекта, подготовленного Постоянной конференцией местных и региональных властей Совета Европы. Она была открыта для подписания как Конвенция Совета Европы государствами-членами Совета Европы 15 октября 1985 года.

II. Данная публикация содержит текст пояснительного доклада, подготовленного на основе обсуждений в Комитете и представленного в Комитет министров Совета Европы. Доклад не является собой документом, содержащим аутентичное толкование текста Хартии, хотя он и может способствовать пониманию ее положений.

III. В данной публикации также содержится текст Европейской хартии местного самоуправления.

## **Пояснительный доклад**

### **А. Источники Хартии**

Европейская хартия местного самоуправления является кульминацией ряда инициатив и многолетних обсуждений в Совете Европы.

Защита и укрепление местного самоуправления в Европе на основе документа, развивающего принципы, разделяемые всеми демократическими государствами в Европе, является давним устремлением в кругах местного самоуправления. Более того, с самого начала признавалось, что такой документ должен быть направлен на привлечение всех тех, чьи действия имеют важнейшее значение в любой защите местного самоуправления, а именно правительств.

Совет Европы, как страж прав человека и защитник принципов демократического управления, представлял собой те очевидные рамки, в которых следовало подготовить и принять такой документ; и это было тем более обосновано, поскольку уже с 1957 года СЕ демонстрировал свою высокую оценку важности местных властей, создав для них представительный орган на европейском уровне, который с тех пор стал Постоянной конференцией местных и региональных властей Европы (ПКМРВЕ).

Действительно, именно ПКМРВЕ в своей Резолюции 64 (1968) выдвинул Декларацию принципов местного самоуправления и призвал Комитет министров Совета Европы принять ее. Эта инициатива получила поддержку со стороны Консультативной Ассамблеи, которая в своей Рекомендации 615 (1970) представила Комитету министров

текст, основанный на предложенном ПКМРВЕ документе и подготовленный совместно этими двумя органами. Предлагавшаяся Декларация имела, однако, достаточно общий и широкий характер, чтобы стать твердой основой для деятельности.

Поэтому новая инициатива ПКМРВЕ в 1981 году опиралась на более гибкий подход. При этом было высказано мнение, что простая необязывающая декларация принципов не могла бы должным образом учесть важность местного самоуправления или же характер тех угроз, которым оно подвергается. К правительствам скорее необходимо обратиться с призывом принять на себя твердое обязательство. Требовалось проявить и необходимую гибкость, для того чтобы учесть различия между национальными конституционными положениями и административными традициями, но при этом не размывая чрезмерно требования новых инструментов, а предоставляя правительствам определенную степень выбора в отношении тех положений, которыми они будут себя считать связанными.

Логическим итогом такого подхода стало внесение в Комитет министров, на основании Резолюции ПКМРВЕ 126 (1981), проекта Европейской хартии местного самоуправления с просьбой, чтобы она была принята со статусом европейской конвенции.

Комитет министров принял решение передать предложение ПКМРВЕ в Руководящий комитет по региональным и муниципальным вопросам (CDRM) с целью его обсуждения на 5-й конференции министров европейских стран, ответственных за местное самоуправление (Лугано,



5-7 октября 1982 года). В своих выводах министры, участвовавшие в конференции в Лугано, заявили следующее:

«... считая, что данный проект Хартии представляет собой важный шаг вперед в определении принципов местного самоуправления, хотя и отмечая оговорки некоторых министров в отношении необходимости хартии в форме обязывающей конвенции и в отношении некоторых аспектов содержания Хартии;

просит Комитет министров Совета Европы дать поручение Постоянному комитету по региональным и муниципальным вопросам (CDRM), в контакте с Конференцией местных и региональных властей Европы, внести необходимые изменения в проект Европейской хартии местного самоуправления в соответствии с комментариями, касающимися формы и содержания, сделанными во время конференции, таким образом, чтобы они могли быть представлены министром на утверждение на их следующей конференции ...»

Комитет министров дал соответствующее поручение CDRM, который на основании этого поручения провел тщательный анализ проекта Хартии. Во исполнение выводов Конференции в Лугано в этих дискуссиях участвовали и представители ПКМРВЕ.

Текст проекта Хартии, пересмотренный CDRM, был в итоге внесен на рассмотрение 6 й Конференции министров европейских стран, ответственных за местное самоуправление, состоявшейся в Риме 6-8 ноября 1984 года. После рассмотрения данного текста министры выразили свое единодушное согласие с принципами, которые в нем содержатся. Что касается юридической формы, в которой должна была быть

принята Хартия, то большинство министров высказались в поддержку конвенции.

С учетом мнений Консультативной Ассамблеи и Конференции министров в Риме Комитет министров принял Европейскую хартию местного самоуправления в форме конвенции в июне 1985 года. В знак признания того, что инициатива в отношении Хартии изначально исходила от Постоянной конференции местных и региональных властей Европы, было решено, чтобы Конвенция была открыта для подписания 15 октября 1985 года, в связи с 20-й пленарной сессией ПКМРВЕ.

## **В. Общие комментарии**

Задача Европейской хартии местного самоуправления состоит в том, чтобы преодолеть дефицит общих европейских стандартов в области анализа и обеспечения прав местных органов власти, которые расположены ближе всего к гражданам, и дать им возможность эффективно участвовать в принятии решений, затрагивающих их повседневные условия деятельности.

Хартия накладывает на Стороны обязательства соблюдать основные правила, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных органов власти. Таким образом, она является проявлением на европейском уровне политической воли, направленной на то, чтобы наполнить содержанием на всех уровнях территориального управления принципы, которые Совет Европы защищал с самого момента своего создания, что учитывает роль Совета Европы в сохранении демократического сознания Европы и в защите прав человека в

самом широком смысле этого слова. Действительно, Хартия воплощает убежденность в том, что та степень самоуправления, которая имеется у местных органов власти, может рассматриваться как мерило подлинной демократии.

Хартия состоит из трех частей. Первая часть содержит субстантивные положения, в которых излагаются принципы местного самоуправления. В ней предусматривается необходимость обеспечения конституционной и юридической основы местного самоуправления, определяется концепция и устанавливаются принципы, регулирующие характер и сферу действия полномочий местных властей. Дальнейшие статьи касаются защиты границ местных органов власти, обеспечения того, чтобы у них была самостоятельность в отношении собственных административных структур и доступа к компетентному персоналу и определению условий для занятия выборных должностей на местном уровне. Две основные статьи направлены на ограничение административного надзора за деятельностью местных властей и обеспечение того, чтобы у них в своем распоряжении были соответствующие финансовые средства на таких условиях, которые не наносят ущерб основам их самостоятельности. Остальные положения этой части охватывают право местных властей на сотрудничество и создание ассоциаций, а также защиту местного самоуправления благодаря праву на обращение в суд для обжалования.

В Части II содержатся различные положения, относящиеся к сфере действия обязательств, взятых на себя сторонами. В соответствии с намерением обеспечить реалистичное равновесие между соблюдением основных принципов и

гибкостью, необходимой для учета юридических и институциональных особенностей разных государств-членов, Сторонам конкретно разрешается исключать некоторые положения Хартии из тех, которыми они считают себя связанными. Таким образом, это представляет собой компромисс между, с одной стороны, признанием того, что местное самоуправление влияет на структуру и организацию самого государства, что является главной заботой правительства, а, с другой стороны, ставится задача защитить минимум основных принципов, которые должны соблюдаться при любой демократической системе местного самоуправления. Более того, Стороны могут в дальнейшем брать на себя дополнительные обязательства, когда будут устранены соответствующие препятствия.

Потенциально, принципы местного самоуправления, закрепленные в Хартии, относятся ко всем уровням или категориям местных органов власти в каждом государстве-члене, и действительно, с соответствующими изменениями, к территориальным органам власти на региональном уровне. Однако для того, чтобы учитывать особые ситуации, Стороны разрешили исключать некоторые категории властей из сферы действия Хартии.

Хартия не предусматривает институционализированной системы контроля за ее применением, помимо требования к Сторонам предоставлять всю необходимую информацию, касающуюся законодательных или иных мер, принимаемых с целью соблюдения Хартии. Действительно, рассматривался вопрос о создании международной системы надзора, аналогичной той, которая существует на основании Европейской социальной хартии. Однако было решено,

что можно обойтись без сложного механизма надзора, учитывая наличие в Совете Европы ПКМРВЕ, которая имеет прямой доступ к Комитету министров, что будет обеспечивать должный политический контроль за соблюдением Сторонами требований Хартии.

Последняя часть документа содержит заключительные положения, соответствующие тем, которые обычно используются в конвенциях, разработанных под эгидой Совета Европы.

Европейская хартия местного самоуправления является первым многосторонним юридическим инструментом, в котором определяются и гарантируются принципы местного самоуправления – одного из столпов демократии, которую защищает и развивает Совет Европы. Можно надеяться, что таким образом она станет значительным вкладом в защиту и укрепление общих европейских ценностей.

## **С. Комментарии о положениях Хартии**

### **Преамбула**

Преамбула предоставляет возможность провозгласить те основы, на которые опирается Хартия. Это, в основном, следующее:

- жизненно важный вклад местного самоуправления в демократию, эффективное управление и децентрализацию власти;
- весомый вклад местных органов власти в строительство Европы;

- необходимость для местных властей в том, чтобы быть созданными демократическим путем и иметь широкую самостоятельность.

## **Статья 1**

В статье 1 излагается общее обязательство Сторон соблюдать принципы местного самоуправления, изложенные в Части I Хартии (статьи 2-11), в том объеме, как это предусмотрено статьей 12.

## **Статья 2**

В этой статье предусматривается, что принцип местного самоуправления должен быть закреплен в письменном законе.

С учетом важности этого принципа, желательно, чтобы это было сделано в том числе и в основном документе, регулирующем организацию государства, то есть в Конституции. При этом признается, что в тех странах, в которых процедура внесения поправок в Конституцию требует согласия специального большинства законодательного органа или согласия всего населения, выражаемого в ходе референдума, то может быть и не представляется возможным предусмотреть обязательство о закреплении принципа самоуправления в Конституции. Было также признано, что те страны, у которых нет письменной Конституции, но где Конституция может быть изложена в разных документах и источниках, могут возникнуть особые трудности или даже невозможность взять на себя такое обязательство.

Следует также учесть и то, что в федеральных странах местное самоуправление может регулироваться федеральными образованиями, а не на уровне центрального федерального правительства. Что касается федеральных государств, то Хартия никоим образом не затрагивает разделение властей и ответственности между федеральным государством и федеральными образованиями.

### **Статья 3**

В этой статье закрепляются основные характеристики местного самоуправления, как они должны пониматься в целях данной Хартии.

#### *Пункт 1*

Понятие «способность» отражает идею о том, что юридическое право на регламентирование и управление определенными публичными делами должно сопровождаться средствами, позволяющими эффективно это осуществлять. Включение фразы «в рамках закона» является признанием того, что это право и способность могут быть более подробно определены в законодательстве.

Выражение «под свою ответственность» подчеркивает, что местные органы власти не должны ограничиваться деятельностью лишь в качестве представителей вышестоящих властей.

Невозможно определить конкретно, какие именно дела местные власти могут регламентировать и какими управлять. Такие выражения, как «местные дела» и «собственные дела», были отвергнуты, как слишком туманные и сложные для толкования. Традиции государств-членов в отношении

дел, которые рассматриваются как относящиеся к ведению местных властей, весьма различны. В действительности, большинство дел имеет как местное, так и национальное значение, и ответственность за них может различаться, в зависимости от стран и эпохи, и они могут даже осуществляться совместно разными уровнями управления. Если ограничить местные власти теми вопросами, которые не имеют более широкого значения, то это означало бы риск того, что им будет отводиться второстепенная роль. С другой стороны, существует понимание в отношении того, что страны захотят сохранить определенные задачи, такие как национальная оборона, за центральным правительством. Цель Хартии состоит в том, чтобы у местных властей был широкий круг ответственности, которая может осуществляться на местном уровне. Определение этого круга ответственности содержится в статье 4.

### *Пункт 2*

Права на самоуправление должны осуществляться демократически избранными органами. Этот принцип соответствует той важности, которую Совет Европы придает демократическим формам правления.

Такое право обычно подразумевает создание представительного собрания, имеющего или не имеющего подчиненные ему исполнительные органы, но при этом также предусматривается и возможность прямой демократии, если это допускается законом.

### **Статья 4**

Как было уже разъяснено в комментариях по статье 3, невозможно и нецелесообразно пытаться исчерпывающим



образом перечислить полномочия и сферы ответственности, которыми должны обладать органы местного самоуправления по всей Европе. Однако в этой статье содержатся основные принципы, на которых должны основываться сферы ответственности местных властей и характер их полномочий.

### *Пункт 1*

Поскольку сам характер сфер ответственности местных властей имеет основополагающее значение для действительного местного самоуправления, то для обеспечения как ясности, так и юридической определенности необходимо, чтобы основные полномочия возлагались на них не в каждом отдельном случае, а были бы достаточным образом закреплены в законодательстве. Как правило, полномочия должны быть предусмотрены на основании Конституции или закона, принятого парламентом. Однако, несмотря на использование в этом пункте слова «закон», признается, что в некоторых странах определенное делегирование парламентом полномочий по определению конкретных сфер ответственности, особенно в отношении конкретных моментов или вопросов, требующих реализации на основании директив Европейского Сообщества, может быть желательным в целях обеспечения эффективности при условии, что парламент сохраняет соответствующие полномочия в сфере надзора за использованием делегированных полномочий. Кроме того, исключение применяется в случае государств-членов Европейского Сообщества, в той мере, в какой директивы Сообщества (которые, на основании статьи 189 Римского договора имеют прямое применение) могут предусматривать принятие конкретной меры на определенном уровне управления.

## *Пункт 2*

Помимо полномочий, предоставляемых законодательством конкретным уровням власти, может возникнуть иная необходимость или другие возможности для действий публичных органов власти. В тех случаях, когда эти направления деятельности имеют последствия для местного уровня и не исключены из общих полномочий, имеющихся в большинстве государств-членов, для концепции местных органов власти как политических органов, действующих по собственному праву в интересах общего благополучия своих граждан, важно, чтобы они имели право осуществлять свою собственную инициативу по этим вопросам. При этом общие правила, на основании которых они могут действовать в таких случаях, могут быть закреплены в законе. В некоторых государствах, с другой стороны, местные органы власти для осуществления таких действий должны иметь возможность получать регулирующие полномочия. На основании подобной системы местным органам власти может предоставляться широкая свобода действий, помимо конкретных полномочий, как это и отражено в пункте 2 статьи 4.

## *Пункт 3*

В этом пункте излагается общий принцип, согласно которому осуществление публичных полномочий должно быть децентрализовано. Этот принцип неоднократно провозглашался в Совете Европы и, в частности, в выводах Лиссабонской конференции министров европейских стран, ответственных за местное самоуправление, в 1977 году. Это означает - за исключением тех случаев, когда масштабы или характер задачи таковы, что это требует

рассмотрения в более широком территориальном регионе или же существуют высшие соображения эффективности или экономии - что эти задачи, как правило, могут быть доверены самому первому из местных уровней управления.

Такое положение не подразумевает, однако, требования систематически осуществлять децентрализацию задач и передавать их на уровень таких местных органов власти, которые, по своему характеру и размеру, могут выполнять лишь ограниченные задачи.

#### *Пункт 4*

Этот пункт касается проблемы дублирования полномочий. В интересах ясности и с целью избежания любой тенденции постепенного размывания ответственности, полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Однако в некоторых областях требуются дополнительные действия разных уровней власти, и поэтому важно, чтобы в этих случаях вмешательство со стороны центральных или региональных властей осуществлялось в соответствии с четкими законодательными положениями.

#### *Пункт 5*

Административные структуры местных органов власти и их близость к местным условиям могут приводить к тому, что именно они будут соответствующими органами для выполнения некоторых задач, притом что конечная ответственность за них возлагается на те органы, которые находятся над местными. При этом важно, чтобы осуществление такого делегирования чрезмерным образом не вторгалось в сферу независимой власти на местном уровне, и поэтому следует, когда это возможно, разрешать этим

местным органам власти осуществлять делегированные полномочия с учетом местных обстоятельств. При этом признается, что в отношении некоторых задач, например, выдачи удостоверений личности, необходимость единого регулирования не оставляет какой-либо сферы усмотрения на местах.

### *Пункт 6*

Притом что в пунктах с 1 по 5 рассматриваются вопросы, которые относятся к сфере усмотрения местных органов власти, в пункте 6 охватываются как вопросы, подпадающие под сферу усмотрения этих властей, так и вопросы, находящиеся вне этой сферы усмотрения, но которые могут на них серьезно повлиять. В тексте предусматривается, что консультации должны проходить таким образом и в такие сроки, чтобы местные органы имели реальную возможность осуществлять свое влияние, и при этом признается, что исключительные обстоятельства могут не позволить соблюсти требования о консультациях, особенно в неотложных случаях. Такие консультации должны проходить непосредственно с соответствующим органом или органами или не напрямую через их ассоциации, когда это касается ряда органов власти.

### **Статья 5**

Предложения по изменению границ, крайним примером чего является объединение с другими властями, имеют, очевидно, важнейшее значение для местного органа власти и тех граждан, которым он служит. Притом что в большинстве стран считается нереалистичным ожидать, что у местного

сообщества будут полномочия накладывать вето на такие изменения, тем не менее, предварительные консультации с местным сообществом, прямые или косвенные, играют важнейшую роль. Возможно, подходящей процедурой для таких консультаций являются референдумы, но в ряде стран законом они не предусмотрены. Когда, согласно положениям законодательства, проведение референдума не является обязательным, могут осуществляться и другие формы консультаций.

## **Статья 6**

### *Пункт 1*

В тексте данного пункта рассматривается не общее устройство местного органа власти и его совета, а скорее то, каким образом будут организованы его административные службы. Притом что в национальных или региональных законах могут содержаться определенные принципы такой организации, местные органы власти должны иметь возможность регулировать свои собственные административные структуры таким образом, чтобы учитывать местные условия и административную эффективность. Ограниченные конкретные требования в национальном или региональном законодательстве в отношении, например, учреждения некоторых комитетов или создания некоторых административных постов являются приемлемыми, но это не должно быть распространено широко таким образом, чтобы устанавливать жесткую организационную структуру.

## Пункт 2

Помимо соответствующих структур управления важнейшим фактором для эффективности и действенности местного органа власти является то, чтобы он мог набирать и сохранять таких сотрудников, качество которых соответствует полномочиям данного органа власти. Это, очевидно, зависит в большой степени от возможностей местного органа власти предоставлять достаточно благоприятные условия работы.

## Статья 7

Данная статья направлена на обеспечение того, чтобы выборным представителям не могли создаваться препятствия с третьей стороны при исполнении ими своих обязанностей, и чтобы некоторым категориям лиц не могли создаваться препятствия при выдвижении кандидатур, исходя лишь из материальных соображений. Материальные условия включают соответствующую финансовую компенсацию за расходы, вытекающие из осуществления ими своих задач, и, насколько целесообразно, компенсацию за упущенный заработок и, особенно, в отношении советников, избранных на посты с исполнительными полномочиями и работающих полный рабочий день, вознаграждение и соответствующую социальную защиту. В духе данной статьи было бы также разумно ожидать и положение о том, что после окончания выборного мандата выборные лица имеют право возвратиться на свою обычную работу на полное рабочее время.

### *Пункт 3*

В данном пункте предусматривается, что отвод с занимаемого местного выборного поста должен быть возможен на основании объективных юридических критериев, а не в соответствии с единовременными решениями. Обычно это означает, что примеры несовместимости должны быть закреплены в законе. При этом отмечались и такие случаи, когда глубоко укоренившиеся, но не писанные юридические принципы обеспечивали, как представляется, достаточные гарантии.

### **Статья 8**

В этой статье рассматривается контроль за деятельностью местных властей со стороны других органов управления. Речь не идет о том, чтобы дать возможность гражданам обращаться в суд на местные органы власти, и не о назначении и деятельности омбудсменов или иного официального органа, имеющих полномочия по проведению расследования. Эти положения, прежде всего, относятся к самому подходу к контролю, который обычно ассоциируется с «опекой», что является давней традицией в ряде стран. То есть речь идет о такой практике, как требование о предварительном разрешении предпринимать какие-то действия или же о подтверждении того, что решения могут приводиться в силу; о полномочиях аннулировать решения местных властей; о контроле над бухгалтерским учетом и т.д.

### *Пункт 1*

В пункте 1 предусматривается наличие соответствующей законодательной базы для контроля и это исключает проведение контроля по усмотрению.

### *Пункт 2*

Административный контроль должен, как правило, ограничиваться вопросом законности действий местного органа власти, а не их целесообразности. Одно особое, но не единственное исключение, связано с делегированными задачами, когда власть, делегирующая свои полномочия, может пожелать осуществлять определенный контроль за тем, как эта задача выполняется. Однако это не должно приводить к тому, чтобы местный орган власти не мог осуществлять определенную свободу усмотрения, как это предусматривается в пункте 5 статьи 4.

### *Пункт 3*

Данный текст вдохновляется принципом «соразмерности», на основании которого контролирующий орган власти, при осуществлении своих полномочий, обязан использовать такой метод, который меньше всего затрагивает местное самоуправление, и в то же время позволяет достичь желаемого результата.

Поскольку доступ к судебным средствам правовой защиты в отношении необоснованного осуществления надзора и контроля рассматривается в статье 11, то было сочтено нецелесообразным излагать здесь положения об условиях и способах действий в конкретных ситуациях.



## **Статья 9**

Юридические полномочия по осуществлению определенных задач не имеют значения, если местные органы власти лишены финансовых ресурсов, необходимых для их выполнения.

### *Пункт 1*

Данный пункт направлен на то, чтобы обеспечить, чтобы местные органы власти не лишались своей свободы определять приоритеты расходов.

### *Пункт 2*

В данном случае речь идет о принципе, согласно которому должна существовать адекватная зависимость между финансовыми ресурсами, имеющимися у местных органов власти, и выполняемыми им задачами. Это соотношение особенно важно для выполнения тех задач, которые были ему конкретно поручены.

### *Пункт 3*

Осуществление политического выбора при определении цены предоставляемых услуг с учетом стоимости этого для местного налогоплательщика или пользователя представляет собой основополагающую обязанность местных выборных представителей. Существует согласие в отношении того, чтобы в национальных или региональных законах устанавливались общие рамки полномочий местных органов власти в сфере налогообложения; при этом эти положения не должны препятствовать эффективному функционированию процесса финансовой отчетности на местах.

#### *Пункт 4*

Некоторые налоги или источники финансирования местных органов власти по своей природе или по практическим причинам относительно мало зависят от последствий инфляции и других экономических факторов. Чрезмерная зависимость от таких налогов или источников может поставить местные власти в трудное положение, поскольку издержки при предоставлении услуг напрямую испытывают на себе влияние развития экономических факторов. При этом признается, что даже в случае относительно динамичных источников доходов не может существовать автоматической связи между изменениями в расходах и ресурсах.

#### *Пункт 6*

Когда перераспределяемые ресурсы выделяются в соответствии с конкретными критериями, установленными в законодательстве, то положения этого пункта будут соблюдаться, если при подготовке соответствующего законодательства с местными органами власти проводятся консультации.

#### *Пункт 7*

Общие субсидии или даже субсидии по конкретным секторам предпочтительнее с точки зрения свободы действий местных властей, по сравнению с целевыми субсидиями на конкретные проекты. Было бы нереалистично ожидать, что все конкретные субсидии на проекты будут заменены на общие субсидии, особенно при масштабных капитальных инвестициях, однако чрезмерное использование таких субсидий серьезно ограничит свободу местных властей

в осуществлении ими своей свободы усмотрения в том, что касается приоритетов расходов. При этом часть общих ресурсов, предоставляемых в виде субсидий, значительно различается в зависимости от стран, и более высокое соотношение субсидий на конкретные проекты, по сравнению с общими субсидиями, может рассматриваться как разумный подход, когда субсидии в целом представляют собой сравнительно незначительную долю в общих доходах.

Второе предложение в пункте 7 статьи 9 направлено на обеспечение того, чтобы субсидии на конкретные цели не подрывали свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

#### *Пункт 8*

Для местных властей важно иметь доступ к финансовым кредитам для капитальных инвестиций. Возможные источники такого финансирования будут, однако, неизбежно зависеть от структуры рынка капиталов каждой страны; процедуры и условия доступа к этим источникам могут быть закреплены в законодательстве.

### **Статья 10**

#### *Пункт 1*

Данный пункт касается сотрудничества между местными органами власти на функциональной основе с целью, в частности, достижения большей эффективности благодаря совместным проектам или выполнению таких задач, которые выходят за рамки возможностей одного органа власти. Подобное сотрудничество может принимать формы создания консорциумов или объединений властей, при

этом юридические рамки создания таких органов могут предусматриваться в законодательстве.

### *Пункт 2*

Пункт 2 касается ассоциаций, задачи которых более общие, чем функциональные соображения, содержащиеся в пункте 1, и которые, как правило, стремятся представлять все местные органы власти определенного типа или типов на региональном или национальном уровне. Право на вступление в ассоциации такого типа не подразумевает, однако, того, что правительство страны признает любую отдельную ассоциацию как авторитетного собеседника.

В документе Совета Европы подобного типа естественно, что право на вступление в ассоциацию на национальном уровне сопровождается параллельным правом вступать в международные ассоциации, ряд которых активно работает над продвижением европейского единства, в направлениях, соответствующих тем целям, которые изложены в Уставе Совета Европы.

При этом статья 10.2 оставляет за государствами-членами выбор средств, законодательных или иных, для реализации этого принципа.

### *Пункт 3*

Следует также разрешать прямое сотрудничество с отдельными местными органами власти других стран, хотя форма осуществления такого сотрудничества и должна соответствовать тем юридическим нормам, которые могут существовать в каждой стране, и при этом оно должно

осуществляться в рамках полномочий данных органов власти.

В этой связи особое значение имеют положения Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (21 мая 1980 года, СЕД № 106), притом что в пограничных регионах некоторые формы сотрудничества не должны ограничиваться.

## **Статья 11**

Обращение к судебной защите означает доступ местного органа власти к:

- а. должным образом созданному суду, или
- б. аналогичному, независимому законному органу, имеющему полномочия выносить решения и рекомендации в отношении решений, соответственно, идет ли речь о каких-либо действиях, бездействии, решении или ином административном акте, на основании закона.

В отношении одной страны был отмечен случай, когда несмотря на то, что административные решения не могут быть обычным образом обжалованы в суде, тем не менее, существует возможность прибегнуть к чрезвычайному средству, которое называется заявлением о возобновлении разбирательства. Данное судебное средство правовой защиты, которое доступно в том случае, если решение основано на очевидно неправильном применении закона, соответствует требованиям данной статьи.

## **Статья 12**

Изложение принципов местного самоуправления, содержащихся в Части I Хартии, направлено на то, чтобы попытаться совместить большое разнообразие юридических систем и структур местного самоуправления, существующих в государствах-членах Совета Европы. Тем не менее, признается, что отдельные правительства могут все же сталкиваться с конституционными или практическими препятствиями при принятии отдельных положений Хартии.

Исходя из этого, в данной статье принята система «обязательного ядра», впервые установленная Европейской социальной хартией, когда предусматривается, что от Сторон в Европейской хартии местного самоуправления требуется принять по крайней мере 20 из 30 пунктов Части I Хартии, в том числе по крайней мере 10 из ядра из 14 основных принципов. При этом, поскольку конечной целью остается соблюдение всех положений Хартии, Сторонам конкретно предоставляется возможность добавлять новые обязательства, по мере того и когда это становится возможным.

## **Статья 13**

В принципе, требования, изложенные в Части I Хартии, относятся ко всем категориям или уровням местного самоуправления в каждом государстве-члене. Они потенциально распространяются и на региональные органы власти, там, где они существуют. Однако особая юридическая форма или конституционный статус некоторых регионов (особенно в государствах-членах с федеральным устройством) может исключать некоторые из них из тех

требований, которые существуют в отношении местных властей. Кроме того, в одном или двух государствах-членах имеется такая категория местных властей, которые, в силу своих малых размеров, играют лишь небольшую роль или выполняют консультативные функции. Для того чтобы учесть такие исключительные случаи, статья 13 позволяет Сторонам исключать некоторые категории органов власти из сферы применения настоящей Хартии.

#### **Статья 14**

Данная статья призвана облегчить мониторинг соблюдения Хартии отдельными Сторонами, предусматривая обязательство Сторон предоставлять соответствующую информацию генеральному секретарю Совета Европы. Весьма важно, особенно при отсутствии конкретного органа, ответственного за надзор за соблюдением Хартии, чтобы генеральному секретарю предоставлялась информация о любых изменениях в законодательстве или иных мерах, которые существенным образом влияют на местное самоуправление, как оно определено в Хартии.

#### **Статьи 15-18**

Заключительные положения, содержащиеся в статьях 15-18, основаны на модели заключительных положений конвенций и соглашений, заключаемых в рамках Совета Европы.

Европейская хартия местного самоуправления – это первый международный обязывающий договор, который гарантирует права местных сообществ и их выборных органов власти. Она была открыта в форме конвенции для подписания государствами-членами Совета Европы 15 октября 1985 года и вступила в силу 1 сентября 1988 года. 16 ноября 2009 года в качестве дополнения к тексту Хартии был принят Дополнительный протокол о праве на участие в делах местных органов власти. Он вступил в силу 1 июня 2012 года. Конгресс местных и региональных властей обеспечивает соблюдение принципов Хартии в тех государствах-членах Совета Европы, которые подписали и ратифицировали Хартию и Дополнительный протокол к ней.

Конгресс местных и региональных властей является институциональным органом Совета Европы. Он представляет местные и региональные органы власти, укрепляющие местную демократию в 47 государствах-членах Совета Европы. Конгресс состоит из двух палат – Палаты местных властей и Палаты регионов – и является институциональным выразителем интересов более 200 000 муниципалитетов и регионов.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Конгресс местных и региональных властей – орган Совета Европы, в задачу которого входит усиление местной и региональной демократии в этих 47-и странах. Конгресс состоит из двух Палат – Палаты местных властей и Палаты регионов – и трех Комитетов и включает 648 выборных представителей, выступающих от имени более 200 000 европейских территориальных сообществ.