

РЕГИОНАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Рамочный документ Совета Европы



Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Совет Европы Рамочный документ по региональной демократии

Представлен министрам по вопросам местных и региональных властей в Европе,
Утрехт, 16 - 17 ноября 2009 года

Макет : Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы
Печать : Совет Европы
Издание : Май 2017 года

Содержание

I.	ВВЕДЕНИЕ	5
II.	ОФИЦИАЛЬНЫЙ ТЕКСТ РАМОЧНОГО ДОКУМЕНТА ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ	10
A.	Введение	10
B.	Структура и содержание Рамочного документа.	16
1.	Региональная архитектура.....	16
1.1.	Региональная структура	16
1.2.	Полномочия	16
1.3.	Отношения с другими уровнями управления	19
1.4.	Связи с центральными органами власти.....	20
1.4.1.	Участие в принятии решений	20
1.4.2.	Надзор и замена	21
1.4.3.	Лояльность, территориальная целостность и сплоченность	22
1.5.	Защита регионального самоуправления	23
2.	Региональные органы и внутренняя организация (региональная демократия).....	24
2.1.	Самоорганизация	24
2.2.	Региональные органы.....	24
2.3.	Условия осуществления выборных полномочий.....	25
2.4.	Региональная администрация	26
2.5.	Эффективное управление	27
3.	Финансирование	27
3.1.	Ресурсы	27
3.2.	Финансовое выравнивание и трансферы.....	29
3.3.	Займы	30
4.	Национальные и международные отношения.....	30

III.	КОММЕНТАРИИ ПО СТАТЬЯМ	32
1.	Региональная архитектура.....	32
1.1.	Региональная структура	32
1.2.	Полномочия	33
1.3.	Отношения с другими уровнями управления	38
1.4.	Связи с центральными органами власти.....	40
1.4.1.	Участие в принятии решений	40
1.4.2.	Надзор и замена	42
1.4.3.	Лояльность, территориальная целостность и сплоченность	46
1.5.	Защита регионального самоуправления	48
2.	Региональные органы и внутренняя организация (региональная демократия).....	50
2.1.	Самоорганизация	50
2.2.	Региональные органы.....	51
2.3.	Условия осуществления выборных полномочий.....	54
2.4.	Региональная администрация	57
2.5.	Эффективное управление	58
3.	Финансирование	61
3.1.	Ресурсы	61
3.2.	Финансовое выравнивание и трансферы.....	65
3.3.	Займы	69
	РЕКОМЕНДАЦИЯ 282 (2010)	74
	REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS.....	79

I. ВВЕДЕНИЕ

В Совете Европы региональные органы власти, какой бы ни была их природа и конкретный институциональный характер, ныне имеют основы и принципы, связанные с их демократической структурой, с их организацией, полномочиями и собственными ресурсами, их местом в рамках государства, а также с их отношениями с другими органами власти и гражданами. Все эти элементы представлены в «Рамочном документе Совета Европы по региональной демократии».

Все эти факторы, ставшие фундаментом такой системы территориальной демократии, которая является современной, открытой и активной на разных уровнях, которая обеспечивает взаимную поддержку и участие, заботится об устойчивом развитии и благосостоянии населения, ныне объединены в данном документе, озаглавленном "Рамочный документ Совета Европы по региональной демократии".

Невозможно представить себе региональную демократию без региональной автономии, степень и характеристики которой определяет каждое государство в рамках многоуровневого управления, которое в современную эпоху представляется наилучшим путем соединения демократии, эффективности и услуг населению.

Политическая сила этого документа и авторитет содержащихся в нем предложений связаны не только с тем, что он был принят во внимание Конференцией министров стран-членов Совета Европы, ответственных за местные и региональные власти, на ее сессии в Утрехте 16 ноября 2009 года, но также и с тем, что его содержание во многом основано на так называемых Хельсинкских принципах и проекте Европейской хартии региональной демократии, принятой Конгрессом в 2008 году.

Этот подлинный кодекс прав и обязанностей региональных образований, направленный на те органы власти, которые являются промежуточными между центральным правительством и основным уровнем (местными властями), ставит две основные задачи.

Первая будет состоять в том, чтобы данный документ стал источником вдохновения в тех случаях, когда страны решают создать или реформировать свои региональные органы.

Вторая задача – чтобы этот документ действовал как свод политических исходных принципов, на которые может опереться Конгресс в контексте своей уставной задачи по проведению мониторинга местной демократии в государствах-членах Совета Европы.

И хотя "Рамочный документ Совета Европы по региональной демократии" не имеет такой же обязательной силы, как Европейская хартия местного самоуправления, по отношению к которой он является неофициальным эквивалентом и необходимым дополнением, тем не менее, он имеет важнейшую символическую ценность, ибо те стандарты, которые он воплощает, получили всеобщее одобрение на Утрехтской конференции министров, со стороны Конгресса, Парламентской Ассамблеи, Комитета регионов ЕС и, в более широком плане, со стороны регионального сообщества и его основных ассоциаций. И притом что он не является обязательным, этот Рамочный документ необходимо рассматривать как шаг вперед в правильном направлении; при этом целью остается принятие Европейской хартии региональной демократии.

Притом что каждая страна сохраняет свое собственное региональное многообразие, она может применять из шести глав и 55 пунктов Рамочного документа те принципы, концепции и характеристики, которые она считает наиболее подходящими и наиболее актуальными для определения своей региональной институциональной практики и для развития высококачественного управления на благо своего населения.

Благодаря своей гибкости, выбору альтернатив и широкому спектру предлагаемых региональных

вариантов, данный документ может быть также полезен федеральным, регионализированным или просто децентрализованным государствам.

Однако для того, чтобы применять этот документ заслуживающим доверия образом, сохраняя тот дух, который присутствовал при его подготовке, Рамочный документ должен применяться везде на основе главных содержащихся в нем принципов, как это изложено в самом тексте в отношении каждого уровня региональной демократии, в частности, в том что касается прочной демократической легитимности, достаточной автономии, настоящего потенциала для действий, признания со стороны государства и наличия уважаемого статуса в стране, а также с учетом участия граждан.

Для того чтобы воплотить в жизнь этот Рамочный документ и в целом, для того чтобы придать ему силу и жизнеспособность, влияние и авторитет, выявить актуальность его содержания, которое должно быть приемлемым для всех государств и в то же время полезно для регионов, Конгресс решил представить этот текст в форме ясного, простого документа, с пронумерованными пунктами, что облегчает пользование им.

В документ был также включен и пояснительный комментарий по разным разделам этого текста для того, чтобы прояснить – насколько это возможно – суть

тех идей, которые лежат в основе динамики и потенциала такой региональной архитектуры, которая достойна этого названия.

Конгресс хотел бы, чтобы данный текст, подобно той роли, которую играла и продолжает играть Европейская хартия местного самоуправления, мог бы вдохновить тех, на кого возложена задача возглавить региональные власти и управлять ими в этом XXI веке, который предъявляет столь высокие требования в сфере демократии и качества управления.

Конгресс также надеется, что в тех странах, где региональная автономия еще не существует, этот документ может породить "стремление к регионализации", то есть к тому, чтобы создать такую промежуточную структуру, которая более тесно объединит власть и граждан.

II. ОФИЦИАЛЬНЫЙ ТЕКСТ РАМОЧНОГО ДОКУМЕНТА ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

A. Введение

Укрепление местной и региональной демократии и обеспечение соблюдения прав человека относится к основным целям Совета Европы, поскольку должным образом функционирующая демократия представляет собой одну из основ мира и стабильности в Европе.

Многообразие местных и региональных органов власти свидетельствует и о воплощении основных принципов демократии и общественного участия в управлении средой проживания.

Работа Европейского комитета по вопросам местной и региональной демократии (CDLR) и Конгресса местных и региональных властей Совета Европы демонстрирует важность предоставления государствам-членам (независимо от их внутренней структуры) "Рамочного документа по региональной демократии" для того, чтобы оказать им помощь в их институциональном развитии.

В июне 1993 года Конференция на тему "Регионализация в Европе: эволюция и перспективы", проведенная в Женеве Постоянной конференцией местных и региональных властей Европы по приглашению Швейцарской Конфедерации и кантона

Женева, стала первым проявлением интереса Совета Европы к регионам и регионализации.

В Рекомендации 1349(1997) Парламентская Ассамблея Совета Европы выразила свою полную поддержку проекту Конгресса Европейской хартии регионального самоуправления 1997 года. Парламентская Ассамблея рекомендовала, чтобы Комитет министров воспользовался политической возможностью, предоставляемой проектом Хартии, привлекая Парламентскую Ассамблею и Конгресс местных и региональных властей Совета Европы к работе, которая будет поручена межправительственному комитету экспертов, для того чтобы завершить подготовку текста до его принятия и открытия для подписания.

На 13-й сессии Конференции министров европейских стран, ответственных за местное и региональное самоуправление, состоявшейся в Финляндии в 2002 году, министры попросили Комитет министров предоставить CDLR полномочия для подготовки проекта юридических инструментов разных типов, учитывая Руководящие принципы, разработанные во время этой Конференции (далее именуемые "Хельсинкскими принципами"), составленные исходя из модели Европейской хартии местного самоуправления (ЕХМС).

В Рекомендации Комитета министров Rec(2004)12 государствам-членам о процессах реформ границ и/или структуры местных и региональных органов

власти приводятся многочисленные ориентиры для создания или изменения таких образований, и, прежде всего, там говорится о необходимости консультаций между органами власти. Любой процесс реформ должен быть основан на эффективном, транспарентном, ответственном и представительном институциональном диалоге. Должен быть обеспечен доступ общественности к информации, а результаты диалога должны быть преданы гласности как можно скорее. Для того чтобы институциональный диалог был представительным, в нем необходимо предлагать принять участие местным и региональным властям на всех уровнях, которые имеют законный интерес к обсуждаемым вопросам, независимо от их политической ориентации. Наконец, чрезвычайно важно, чтобы вся соответствующая информация предоставлялась всем участникам своевременно, через четко установленные процедуры, и чтобы результат, пусть и не имеющий обязательного характера, по крайней мере должным образом учитывался на заключительном этапе принятия решений, и, разумеется, чтобы институциональный диалог имел бы подлинное значение, а не лишился своей сути в результате параллельных процессов.

На 14-й сессии Конференции министров европейских стран, ответственных за местное и региональное самоуправление, состоявшейся в Будапеште, министры поручили CDLR подготовить подробный доклад о развитии, инновациях и вопросах для обсуждения на

15-й Конференции в Валенсии, а уже на этой Конференции в Валенсии было решено "провести анализ вопроса о региональном самоуправлении и дальнейшей работе в этой области на [своей] следующей сессии [в Утрехте в 2009 году], для того чтобы уделить этому важному аспекту демократических обществ то внимание, которое он заслуживает".

В то же время Конгресс, продолжая ту работу, которую он начал при подготовке Европейской хартии регионального самоуправления (1997), в 2008 году выдвинул предложение о проекте Европейской хартии региональной демократии, которая приложена к его Рекомендации 240 (2008).

В 2008 году, действуя на основании поручения, которое было дано CDLR в Валенсии в 2007 году, CDLR предложил Комитету министров Совета Европы, что он будет работать с Конгрессом по подготовке "Рамочного документа по региональной демократии".

Данный документ представляет собой свод и обобщение решений министров и Конгресса, устанавливая рамки для любого правительства, желающего начать процесс регионализации или реформы своих местных и региональных структур, при этом источники в данном документе приводятся без какого-либо приоритетного порядка.

Подготовленный в CDLR, с помощью представителей правительств, Конгресса и МНПО, "Рамочный документ" представляет также возможность выйти за сферу действия статьи 13 Европейской хартии местного самоуправления для того, чтобы помочь правительствам установить наилучшее равновесие при разграничении властей и ответственности между разными уровнями управления.

В "Рамочном документе" должен быть также подчеркнут принцип субсидиарности¹, принцип социальной и территориальной сплоченности² и необходимость солидарности среди компонентов

¹ **Принцип субсидиарности** призван обеспечивать, чтобы решения принимались как можно ближе к гражданам, а также чтобы действия, принимаемые на более высоком уровне, были обоснованы с учетом возможностей, имеющихся на национальном, региональном или местном уровне. Данный принцип был разработан для того, чтобы приблизить те инстанции, где принимаются решения, к гражданам, и сделать так, чтобы места сосредоточия власти не были необоснованно удаленными. Принцип субсидиарности не влияет на существующие полномочия, но дает возможность определить, можно ли или нет осуществлять имеющиеся полномочия, и вступает в силу только тогда, когда появляются конкурирующие полномочия.

² **Принцип территориальной сплоченности** может быть определен как принцип равенства между гражданами, независимо от того, где они проживают: задача территориальной сплоченности состоит в том, чтобы обеспечить гражданам равные условия доступа к общественным услугам и оптимальные условия с точки зрения конкурентоспособности, сбалансированности, устойчивого развития и улучшения качества жизни в масштабах всей страны, с должным учетом, в частности, многообразия географических и демографических ситуаций.

суверенного государства (или "федеральной" лояльности)¹.

В нем также учитывается появление – в разной степени, в зависимости от соответствующей страны – концепции "региональных интересов", которая охватывает такие сектора региональной деятельности, как культура и образование, социальная защита и здравоохранение, сбалансированное устойчивое развитие, охрана природы и защита биоразнообразия, а также экономическая политика.

Сочетание всех этих принципов и "жизненных правил" в структуре государства и представляет собой суть принципов демократии.

Что же касается совещательных органов региональных образований и, следовательно, демократической представительности, то следует предпочитать прямые выборы тайным голосованием, хотя нельзя исключать и других способов назначения членов (например,

¹ (Федеральные или региональные) образования могут осуществлять свои полномочия независимо и теоретически не должны быть подотчетны более высокому или федеральному органу, или иным составляющим образованиям в отношении того, каким образом они осуществляют свои полномочия. Однако автономия составляющих образований может привести к опасности для структуры государства. Поэтому все эти образования должны соблюдать **"федеральную" лояльность** и, при осуществлении своих полномочий и ответственности, воздерживаться от таких шагов, которые могут поставить под угрозу общий структурный баланс и нанести ущерб другим составляющим государство образованиям.

непрямые выборы членов органов, представляющих региональные образования).

В. Структура и содержание Рамочного документа

1. Региональная архитектура

1.1. Региональная структура

1. Региональные органы власти – это территориальные органы власти, которые находятся между центральным правительством и местными органами власти. Это необязательно подразумевает иерархические отношения между региональными и местными властями.

2. Там, где региональные власти существуют, необходимо в национальном законодательстве и/или в конституции, с учетом целесообразности, признавать принцип регионального самоуправления.

1.2. Полномочия

3. Региональное самоуправление подразумевает юридические полномочия и возможности для региональных властей, в рамках конституции и права, регулировать и управлять частью общественных дел, на основании собственной ответственности, в интересах

населения региона и в соответствии с принципом субсидиарности.

4. Региональные полномочия определяются конституцией, уставами региона или национальным законодательством. Региональные власти имеют, в рамках закона и/или конституции, полное усмотрение для осуществления своей инициативы в отношении любого вопроса, который не исключен из их полномочий, или не передан любому другому органу. Регулирование или ограничения региональных полномочий основываются на конституции и/или законе.

5. Региональные власти имеют полномочия по принятию решений и административные полномочия в областях, входящих в сферу их собственной компетенции. Эти полномочия позволяют принимать и проводить политику, адаптированную к региону. Полномочия в области принятия решений могут включать законодательные полномочия.

6. В конкретных целях и в рамках закона полномочия могут быть переданы региональным властям со стороны других государственных органов.

7. Когда полномочия делегируются региональным властям, им предоставляется поле усмотрения для адаптации в осуществлении этих полномочий к региональным условиям, в рамках,

предусмотренных в конституции и/или законодательстве.

8. Региональные власти несут ответственность за продвижение региональной культуры и защиту и укрепление культурного наследия региона, в том числе региональных языков.

9. Региональное экономическое развитие является важным аспектом региональной ответственности и осуществляется в партнерстве с участниками экономической деятельности в регионе.

10. Региональные власти помогают адаптировать структуры образования и профессиональной подготовки к требованиям развития занятости в регионе.

11. К сфере деятельности региональных властей относятся социальное обеспечение и общественное здравоохранение, при этом они также несут ответственность за содействие социальной сплоченности в регионе.

12. Сбалансированное развитие территорий представляет собой важнейшую задачу любых действий региональных властей, затрагивающих территориальную организацию региона.

13. Региональные власти несут ответственность за защиту и укрепление природных ресурсов и биоразнообразия и обеспечивают устойчивое развитие региона, с должным учетом местной, национальной, европейской и международной политики в этом отношении.

1.3. Отношения с другими уровнями управления

14. Отношения между региональными властями и другими субнациональными территориальными органами власти регулируются принципами регионального самоуправления, изложенными в данном документе, а также местного самоуправления, изложенными в Европейской хартии местного самоуправления, и принципом subsidiarity.

15. Региональные власти и другие субнациональные территориальные образования могут, в рамках законодательства, определять свои взаимоотношения и могут сотрудничать друг с другом.

16. Региональные власти сотрудничают с местными органами власти для достижения задач, представляющих общий интерес, и в целях удовлетворения потребностей граждан.

17. С местными органами власти проводятся консультации, по мере возможности, своевременно и соответствующим образом, при процессах

планирования и принятия решений по всем вопросам, которые напрямую их затрагивают.

1.4. Связи с центральными органами власти

1.4.1. Участие в принятии решений

18. Региональные власти имеют право, как это описано ниже в пунктах 3.2 и 3.3, участвовать в принятии государственных решений, затрагивающих их полномочия и основные интересы или сферу деятельности регионального самоуправления.

19. Такое участие обеспечивается благодаря представительству в органах принятия решений и/или на основе консультаций и обсуждений между государством и соответствующими региональными властями. В случае целесообразности, участие может быть обеспечено на основе консультаций и обсуждений между государственными органами власти и представительными органами региональных властей.

20. В той мере, в какой это разрешается конституцией и/или законодательством, региональные власти и/или их представительные органы обеспечивают свое представительство или с ними консультируются, через соответствующие органы и/или процедуры, в отношении международных переговоров, ведущихся государством, и выполнения договоров,

которые связаны с их полномочиями или сферой деятельности регионального самоуправления.

1.4.2. Надзор и замена

21. Любой надзор над региональными органами власти со стороны государственных органов обычно направлен только на обеспечение соблюдения ими законодательства. Однако надзор за делегированными полномочиями может также включать оценку эффективности деятельности.

22. Административный надзор за региональными властями осуществляется только в соответствии с такими процедурами и в таких случаях, которые предусматриваются в конституционных или законодательных положениях. Такой надзор осуществляется постфактум и любые принимаемые меры должны быть соразмерны важности тех интересов, на защиту которых они направлены.

23. Полномочия национальных или федеральных органов по временной замене региональных органов власти для того, чтобы действовать вместо них, могут осуществляться только в исключительных случаях и на основе процедур, предусмотренных в конституции или в законодательстве. Такие полномочия ограничиваются конкретными случаями, когда региональные власти серьезным образом не смогли осуществлять те полномочия, которые были им доверены, и эти меры

используются в соответствии с принципом соразмерности, с учетом тех интересов, которые они призваны защищать.

24. Полномочия в области принятия решений, связанные с мерой по замене, передаются сотрудникам, которые действуют исключительно в интересах соответствующего регионального органа, за исключением делегированных сфер ответственности.

1.4.3. Лояльность, территориальная целостность и сплоченность

25. Отношения между региональными органами власти и центральным правительством основываются на принципе взаимной лояльности и равного достоинства и порождают уважение к единству, суверенитету и территориальной целостности государства.

26. Региональное самоуправление в обязательном порядке подразумевает соблюдение принципа верховенства права и территориальной организации каждого государства, как в отношениях между центральным правительством и региональными органами власти, так и в отношениях между региональными органами власти и другими территориальными властями или в отношениях между региональными властями и гражданами.

27. Региональные органы власти принимают все соответствующие меры для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из конституции или законодательства.

28. Осуществление регионального самоуправления вносит свой вклад в экономические цели центрального правительства и его задачи в области социальной сплоченности, а также в деятельность центрального правительства, направленную на достижение сравнимых условий жизни и сбалансированного развития всей национальной территории, в духе солидарности между региональными властями.

1.5. Защита регионального самоуправления

29. Региональные органы власти могут предусматриваться в конституции или создаваться на основе законодательства. После того как существование регионов обеспечено, оно гарантировано конституцией и/или законодательством и может быть отменено лишь на основании такого же должного процесса внесения поправок в конституцию и/или в то законодательство, на основе которого они были созданы.

30. Региональные власти имеют право прибегать к судебному обжалованию для обеспечения свободного осуществления своих полномочий и соблюдения

принципов регионального самоуправления, закрепленных в национальном законодательстве.

31. Региональные границы не меняются без предварительных консультаций с соответствующим регионом (регионами). Предварительные консультации могут включать референдум.

2. Региональные органы и внутренняя организация (региональная демократия)

2.1. Самоорганизация

32. Когда в конституции и/или в законодательстве предусматривается право регионов принимать решения о своей внутренней организации, включая свои уставы и свои органы, то это право должно быть изложено как можно более широко.

2.2. Региональные органы

33. Региональные власти имеют представительную ассамблею. Исполнительные функции, которые напрямую не осуществляются представительным органом, возлагаются на лицо или орган, который несет ответственность в соответствии с условиями и процедурами, закрепленными в законодательстве. Когда исполнительный орган напрямую избирается населением, то ему необязательно нужно быть подотчетным

представительной ассамблее, но он должен докладывать ей о своих действиях.

34. Право регионального самоуправления осуществляется ассамблеями, избранными на основе прямого, свободного и тайного голосования. Это положение ни в кой мере не исключает существования ассамблей граждан, референдума или любой другой формы прямого участия граждан, когда это разрешается законодательством.

35. Региональные ассамблеи избираются напрямую, на основе свободного и тайного голосования, основанного на принципах всеобщего избирательного права, или избираются не напрямую и состоят из выбранных народом представителей, входящих в состав органов местного самоуправления.

2.3. Условия осуществления выборных полномочий

36. Условия осуществления выборных полномочий избранных региональных представителей предусматривают свободное осуществление ими своих функций. Это предусматривает соответствующее финансовое вознаграждение и/или соответствующую финансовую компенсацию в связи с теми расходами, которые были понесены ими при осуществлении этих своих полномочий, а также, когда это целесообразно, полную или частичную компенсацию за потерю заработка или вознаграждения за проделанную работу

и соответствующее социальное обеспечение. Члены ассамблеи имеют право свободно выражать свое мнение на заседании этой ассамблеи. Любые функции и деятельность, которые рассматриваются как несовместимые с полномочиями выборного представителя, определяются в законодательстве.

37. Когда в отношении региональных выборных представителей могут быть применены санкции, это должно быть предусмотрено в законодательстве, быть соразмерным важности того интереса, который эти санкции призваны защитить, а также быть предметом судебного рассмотрения. Приостановка полномочий и смещение с должности могут предусматриваться лишь в исключительных случаях.

2.4. Региональная администрация

38. Региональные власти имеют собственное имущество, собственную администрацию и собственных сотрудников.

39. Региональные органы власти свободно определяют внутренние структуры своей административной системы и их органы в рамках, установленных законодательством.

40. Условия службы сотрудников региональных органов власти соответствуют общим принципам государственной службы и являются такими, которые

позволяют набирать высококвалифицированных сотрудников на основе заслуг и компетентности; для этого предоставляются соответствующие возможности профессиональной подготовки, оплаты и перспектив продвижения по должности.

2.5. Эффективное управление

41. Региональные власти поощряют осуществление гражданами права на участие в управлении общественными делами и ставят цель приблизить администрацию ближе к населению.

42. Осуществление регионального самоуправления соответствует принципам информированного принятия решений и оценки принятых решений, а также ставят такие цели, как гибкость, открытость, транспарентность, участие и общественная подотчетность.

43. Осуществление общественных задач на региональном уровне соответствует принципам эффективной администрации и высокого качества общественных услуг.

3. Финансирование

3.1. Ресурсы

44. Региональные власти имеют в своем распоряжении прогнозируемые ресурсы,

соответствующие их полномочиям и ответственности, и позволяющие им эффективно осуществлять такие полномочия.

45. Региональные власти имеют возможность свободно распоряжаться своими ресурсами для выполнения своих полномочий.

46. При осуществлении собственных полномочий региональные органы власти имеют возможность опираться, в частности, на свои собственные ресурсы, которыми они свободно распоряжаются. Эти ресурсы могут включать региональные сборы, другие доходы, получаемые на основании решений региональных властей, фиксированную часть государственных налогов, нецелевое финансирование со стороны государства и составляющих территориальных властей, в соответствии с законодательством.

47. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы, имеющиеся у региональных властей, являются достаточно диверсифицированными и динамичными по своей природе, для того чтобы не отставать, насколько это практически возможно, от реальной инфляции затрат на выполнение ими своих задач.

3.2. Финансовое выравнивание и трансферы

48. Защита финансово более слабых региональных властей обеспечивается через процедуры финансового выравнивания или эквивалентные меры, которые призваны скорректировать последствия неравного распределения потенциальных финансовых ресурсов и той финансовой нагрузки, которая на них ложится. Такие процедуры и меры не должны ограничивать финансовые ресурсы региональных органов власти в такой мере, чтобы это ограничивало их свободу управления.

49. Финансовые трансферы для региональных властей должны регулироваться заранее установленными правилами, основанными на объективных критериях, связанных с региональными полномочиями. По мере возможности, дотации региональным властям не должны быть целевыми, то есть не должны быть направлены на финансирование конкретных проектов.

50. Финансовые трансферы для региональных властей не ограничивают основную свободу региональных властей в принятии решений по своему усмотрению в сфере политики по реализации своих полномочий.

51. Финансовые трансферы для региональных властей регулируются правилами, установленными законодательством и основанными на объективных критериях, связанных с региональными полномочиями.

52. Любая передача полномочий региональным властям сопровождается передачей соответствующих финансовых ресурсов.

3.3. Займы

53. Для получения займов, в целях капитальных инвестиций, региональные власти имеют доступ к рынку капитала в рамках, установленных законодательством.

4. Национальные и международные отношения

54. Региональные органы власти имеют право создавать ассоциации и осуществлять деятельность в рамках межрегионального сотрудничества по вопросам, относящимся к их полномочиям, и в рамках законодательства. Региональные власти могут также быть членами международных организаций региональных властей.

55. В той мере, в какой это разрешается национальным и/или европейским законодательством, региональные власти имеют право участвовать или

быть представленными через органы, созданные для этой цели, в деятельности европейских организаций.

56. Региональные органы власти могут сотрудничать с территориальными властями других стран в рамках своих полномочий и в соответствии с законодательством, международными обязательствами и внешней политикой государства.

III. КОММЕНТАРИИ ПО СТАТЬЯМ ¹

1. Региональная архитектура

1.1. Региональная структура

1) Это предусматривает "непрямое" определение региональных властей (независимо от разных названий, которые могут существовать в разных странах), по сравнению с двумя традиционными уровнями власти, представленными во всех государствах, а именно с центральным и местным уровнями.

В этом промежуточном слое между центральными и местными органами власти, действительно вполне возможно сосуществование разных уровней власти, и логически такая ситуация должна подвигнуть соответствующую страну на то, чтобы выбрать, будет ли она ссылаться в отношении этих уровней на Европейскую хартию местного самоуправления или на данный Рамочный документ. Очевидно также, что не существует необходимости в иерархических взаимоотношениях между местными властями и региональным уровнем; это соответствует динамичному подходу к местному самоуправлению.

¹ Документ, подготовленный Жан-Клодом Ван Ковенбергом, экспертом Конгресса по вопросам регионализации.

2) В тех государствах, в которых существуют региональные органы власти, в широком смысле, как это разъяснено выше, принцип региональной автономии, чьи общие черты были определены в разных концепциях, изложенных в Рамочном документе, должен быть признан либо в законодательстве, регулирующем данный уровень власти, и/или в тексте конституции страны.

1.2. Полномочия

3) Этот пункт исходит из традиционного определения концепции политической автономии, будь то на местном или на региональном уровне, то есть это не только признанная сфера полномочий, но также, с практической точки зрения, реальная власть для регулирования и управления частью общественных дел в рамках конституции, законодательства и своей собственной ответственности.

Этимологически, слово "автономия" происходит от греческого слова "авто", что означает самого себя, и "номос", что означает закон или правило. Таким образом, в своем первоначальном смысле, автономия является правом на саморегулирование, правом на то, чтобы устанавливать собственные правила, отсюда и понятие "самоуправление" ("self-rule" на английском языке).

Как отмечает в докладе Парламентской Ассамблее Андреас ГРОСС: "Термин "автономия" является неопределенным, поскольку он может относиться к формам организации, которые варьируются от простой децентрализации до регионализации и федерализма, то есть это представляет равное или неравное разделение властей или некоторых форм власти. В Европе существуют различные формы автономии, и автономные образования являются частью общего, основываясь на разных политических системах. Независимо от своей формы, каждое государство содержит определенные компоненты децентрализации"¹.

Это можно обобщить, заявив, что "это – относительный термин для описания той степени независимости, которым обладает конкретное образование в суверенном государстве"².

Завершающие слова этого пункта "в соответствии с принципом субсидиарности" направлены на то, чтобы определить сферу полномочий властей, путем применения принципа субсидиарности, в соответствии с которым каждый уровень власти осуществляет свои задачи на своем собственном уровне, при условии, что они будут выполняться самым реальным и эффективным способом на благо гражданина.

¹ Doc 9824-3/6/2003, Парламентская Ассамблея Совета Европы, пункт 30.

² Hansum, Hurst and Lillich, "The concept of autonomy in international law", 1980.

Как говорится в тексте введения в Рамочный документ: *"Данный принцип был разработан для того, чтобы приблизить те инстанции, где принимаются решения, к гражданам, и сделать так, чтобы места сосредоточия власти не были необоснованно удаленными"*, а затем: *"Принцип субсидиарности не влияет на существующие полномочия, но дает возможность определить, можно ли или нет осуществлять имеющиеся полномочия, и вступает в силу только тогда, когда появляются конкурирующие полномочия."*

Кроме того в Резолюции 97 (2000) Конгресса также отмечается, что *"применение этого принципа к регулированию отношений между местными властями, регионами, центральными или федеральными органами власти и, в отношении соответствующих стран, европейскими органами, требует от национальных, региональных и, когда это применимо, европейских законодательных органов, воздерживаться от чрезмерного регулирования по вопросам, относящимся к сфере полномочий местных и региональных властей, которые должны иметь достаточное пространство для маневра"*.

4) В данном случае мы видим заявление об общем принципе в отношении полномочий, в частности, что все, что связано с региональным интересом, должно пониматься как любая область, которая не исключена из сферы полномочий регионов

или которая выделена на основании конституции, законодательства или регионального устава другому уровню власти. При этом в последней части пункта уточняется, что в любом случае должна быть ссылка на положение законодательства или конституции, когда речь идет о предоставленных полномочиях или об установленных в их отношении ограничениях.

В зависимости от институциональных систем разных стран, оставшиеся полномочия иногда будут входить в рамки полномочий государства, а иногда, как в некоторых федеральных государствах с законодательными полномочиями, относиться к самим регионам; но в любом случае, решающим фактором во всех этих вопросах будет конституция.

5) Формальное содержание полномочий региональных органов власти уточняется положением о том, что они должны включать полномочия по принятию решений (политические возможности) и административные полномочия (меры по исполнению), для того чтобы реализовывать региональную политику, разрабатываемую ответственными органами власти. Предусматривается также, что в сферу региональных полномочий могут быть включены и законодательные полномочия, как это происходит в федеральных странах или в странах с региональным устройством.

6) Предусматривается также и то, что конкретные полномочия могут быть предоставлены

или делегированы региональным органам власти, когда изменения в политике внутреннего управления страной приводят к дальнейшему перераспределению полномочий в пользу других органов управления на региональном уровне, что связано с установленным институциональным порядком.

7) В этом пункте излагаются те условия, на основании которых осуществляются делегированные полномочия. Региональный орган власти должен иметь свободу в их осуществлении – можно сказать, достаточно автономно – иными словами "для адаптации в осуществлении этих полномочий" к региональным условиям и региональной практике, в установленных юридических рамках.

8-13) В этих пунктах излагается ряд примеров современных, динамичных региональных полномочий, в отношении которых можно считать, что региональные органы власти занимают должное место для осуществления этих полномочий с точки зрения принципов субсидиарности, приближенности и эффективного управления.

Речь идет о таких областях, как сохранение и продвижение региональной культуры, регионального экономического развития, образовательных структур и возможностей профессиональной подготовки в связи с вопросами занятости, а также как вопрос социального обеспечения и здравоохранения, развития территории

и защиты и укрепления природных ресурсов и биоразнообразия и проведения политики устойчивого развития в целом.

Данный список примеров, который не является исчерпывающим, основан на спектре практических действий, осуществляемых в ряде стран, в которых существуют региональные власти, независимо от того, имеют ли они или не имеют законодательные полномочия. Однако, в конце концов, каждое государство само принимает решение о сфере действия и многообразия тех полномочий, которые оно намерено передать своим региональным органам власти.

1.3. Отношения с другими уровнями управления

14) Что касается отношений с другими уровнями управления в рамках государства, то рекомендуется, чтобы они строились снизу-вверх, основываясь при этом на принципе взаимного уважения между разными уровнями. Таким образом, предлагаемая модель не является иерархической или построенной на подчиненности, а призвана создаваться на принципах автономии и субсидиарности.

Исходя из этого, в выбранной формулировке делается двойная ссылка, как на обязательство государства соблюдать региональную автономию в соответствии с концепциями, разработанными в этом "Рамочном

документе", а также на уважение со стороны региональных властей местных органов власти, в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления.

15) Для практического применения вышеизложенных принципов, когда речь идет об определении отношений между региональными органами власти и другими субнациональными властями, предусматривается, чтобы эти последние могли сами решать, какие рамки и процедуры будут регулировать их взаимные отношения, без внешнего (со стороны центральных органов) вмешательства, но в соответствии с законодательством.

16) В этом пункте отмечается, что задача любого сотрудничества или взаимодействия, которое развивается между региональными и местными органами власти, должна отвечать общим интересам реагирования на потребности граждан.

17) И вновь, в соответствии с принципами, содержащимися в Европейской хартии местного самоуправления, которые должны соблюдаться региональными властями, выражается пожелание, чтобы с местными органами власти проводились консультации, когда обсуждаются вопросы, непосредственно их затрагивающие. Действительно, поскольку сама формулировка "по мере возможности, своевременно", как представляется, свидетельствует

скорее об обязанности в отношении средств, чем об обязательстве в отношении результатов, то эта осторожная формулировка должна толковаться со всей тщательностью, поскольку основополагающий принцип открытости ко внутригосударственному диалогу и участию в нем имеет важнейшее значение для соответствующих автономных структур в государстве, управляемом на разных уровнях.

1.4. Связи с центральными органами власти

1.4.1. Участие в принятии решений

18) В этом пункте говорится о необходимости обеспечения того, чтобы региональные власти "участвовали" в государственных процессах принятия решений каждый раз, когда государство планирует реформы или меры, затрагивающие региональные власти как промежуточный уровень власти.

Так же как и в предыдущем пункте, где от региональных властей требуется консультироваться с местными властями в отношении реформ, их затрагивающих, для соблюдения принципов равного институционального достоинства и автономии, таким образом, и региональные власти вправе ожидать такого же отношения со стороны центрального государства, когда оно планирует принимать решения "затрагивающих их полномочия и основные интересы

или сферу деятельности регионального самоуправления”.

Это касается самой сердцевины концепции региональной автономии.

19) Этот пункт отвечает на вопрос: какую форму должно принимать это "участие" регионов в процессах принятия решений на уровне государства?

Здесь можно предусмотреть ряд подходов. В идеале, региональные власти должны быть представлены в государственных органах, ответственных за принятие решений (например, в виде второй палаты, консультативных органов между государством и регионом) и/или через официальные или неофициальные консультации и процессы дискуссий, для проведения обсуждения между разными уровнями соответствующих органов.

Разумеется, предусматривается, что этот диалог между центральным правительством и региональными властями может проводиться с региональной стороны через ассоциации, представляющие интересы региональных властей.

20) При условии, что такое положение предусмотрено в конституции или в законодательстве, в данном пункте предлагается, чтобы подобного рода консультации распространялись на сферу

международных переговоров, проводимых государством, и на выполнение договоров, затрагивающих полномочия региональных властей.

Это применимо также к тем международным конвенциям, которые относятся к сфере действия региональных властей или когда соблюдение международных положений предусматривает действия со стороны региональных властей, в зависимости от национального законодательства в данном государстве.

Это является обычным подходом в федеральных и регионализированных государствах, но это можно себе представить и в менее сильно регионализированных странах.

1.4.2. Надзор и замена

21) В этом пункте рассматривается чувствительный вопрос государственного надзора за региональными властями, который, конечно же, различается в зависимости от страны, но, тем не менее, опирается на ряд основных принципов.

Например, надзор со стороны государства не может выходить за рамки проверки законности и, в частности, проверки того, чтобы региональные решения не превышали предоставленных регионам полномочий, на основании конституции или законодательства, и не

нарушали высших принципов (например, международную конвенцию – конституцию).

В этой связи запрещается контроль за целесообразностью деятельности, поскольку это стало бы такого рода вмешательством, которое противоречит принципу собственной ответственности региональной власти.

При этом небольшой отход от этого принципа разрешается в отношении тех полномочий, которые делегированы со стороны государства. В отличие от "предоставленных полномочий", когда государство делегирует некоторые свои функции региональным органам власти (см. пункт б), надзор может быть разрешен для оценки целесообразности деятельности в той мере, в какой государство передает другому органу власти часть своих полномочий, и в отношении которых оно хотело бы сохранить определенную долю надзора.

Для определения действительного характера и границ этого контроля за целесообразностью, однако, необходимо помнить о том, что в случае делегированных полномочий, во второй части пункта б разрешается их осуществление таким образом, чтобы это было адаптировано к региональным условиям.

22) Вторая часть принципов надзора, изложенных в этом пункте, объясняет условия, применяемые к

этому праву осуществлять надзор, который рассматривается как "административный", для того чтобы четко отличить его от политического надзора.

Во-первых, подчеркивается, что надзор должен осуществляться "только в соответствии с такими процедурами и в таких случаях, которые предусматриваются в конституционных или законодательных положениях." Речь идет о проверке законности законными способами.

В любом случае, такой надзор должен осуществляться "постфактум", что исключает любую цензуру со стороны государства в отношении решений, которые региональные власти могут быть намерены принять.

Наконец, идея о том, что меры надзора должны быть соразмерны тем интересам, которые государство намерено защищать, на самом деле выражает пожелание бороться со свертывающим надзором за решениями не принципиального характера, принимаемыми региональными властями, иными словами, такого надзора, который был бы несоразмерен важности принимаемой меры – то есть рассматриваемых интересов.

23-24) Эти пункты относятся к наиболее драконовской мере надзора, принимаемой государством, когда центральные органы власти заменяют органы региональной власти, которые

серьезным образом оказались неспособны выполнять порученные им полномочия.

Такое вмешательство со стороны государства, с целью обеспечить, чтобы региональные власти управлялись напрямую представителями государства, осуществляется только если региональные власти *"серьезным образом не смогли осуществлять те полномочия, которые были им доверены"* и *"ограничивается конкретными случаями"* и при этом должны тщательно соблюдаться процедуры, предусмотренные в конституции или в законодательстве.

Такого рода замена должна быть по сути своей *"временной"* и ограничиваться исключительными случаями, и также доверяться тем сотрудникам, которые будут действовать исключительно в интересах соответствующей региональной власти.

Из весьма ограничительной формулировки этой исключительной возможности ясно, что это не может использоваться как предлог для центрального правительства осуществлять действия, подпадающие под определение *"контроль над целесообразностью"*, принимаемые сотрудниками под их собственную ответственность. Задача замены может состоять в том, чтобы привести действия органов региональной власти, которая таким образом наказывается, вновь в должные рамки институциональной законности в стране.

Что касается исключения в отношении делегированных полномочий, то это логически объясняется тем, что когда такие делегированные полномочия используются очевидно не должным или незаконным способом, то замена на самом деле означает отмену передачи такого вида полномочий, которые государство вновь забирает себе.

И в этом случае концепция ограничивается принципом соразмерности, который требует, чтобы такая исключительная процедура применялась только в той мере, в какой это необходимо для соблюдения соответствующих интересов.

1.4.3. *Лояльность, территориальная целостность и сплоченность*

25) Автономия не означает независимость. Автономия региональных властей, как она определена принципами, изложенными в Рамочном документе, существует в рамках системы взаимных прав и обязанностей разных институциональных составляющих государства.

Это находит свое выражение в тексте в таких терминах, как *"взаимная лояльность"* и *"равное достоинство"*. Не желая, чтобы эти принципы автономии окрашивали какие-либо *"сепаратистские"* толкования, в тексте четко говорится о том, что обязательства региональных властей в отношении государства включают уважение к его

единству, суверенитету и территориальной целостности.

26) Этот дальнейший пункт содержит напоминание о том, что должно существовать уважение верховенства права и территориальной организации государства, а также уважаться взаимопроникающие отношения между разными уровнями власти и с гражданами.

Такое взаимное и межинституциональное уважение является главным условием гармонии и сплоченности внутри государства.

27) Региональные власти обязаны принимать все необходимые меры для обеспечения полного выполнения обязательств, вытекающих из конституции или законодательства. От этих региональных властей требуется, чтобы они занимали инициативную позицию для практического соблюдения тех обязательств, которые все государства налагают на субнациональные власти, или те обязательства, которые им предлагается на себя взять.

28) В заключительном пункте этой главы рассматривается вопрос об участии регионального органа власти в необходимой общей экономической и социальной сплоченности государства. Несмотря на те автономные полномочия, которыми они могут пользоваться в государствах, региональные власти не

являются изолированными структурами, живущими в "замкнутых территориальных пространствах".

В современном мире европеизации и глобализации, любое гармоничное экономическое и социальное развитие в государстве, которое заботится о создании сравнимых условий жизни для всех своих граждан и сбалансированного развития всей своей территории, логически потребует совместных действий со стороны всех органов власти, созданных в данном государстве, в духе солидарности и взаимодополняемости по отношению к деятельности центрального правительства.

Учитывая это, региональные органы власти, будучи партнерами государства, находятся на передовой линии, вместе с местными структурами. Политическая философия, лежащая в основе такого подхода, распространяется на те регионы, которые работают совместно с государством, а не действуют в оппозиции или в изоляции.

1.5. Защита регионального самоуправления

29) Притом что региональные органы власти обязаны уважать государственные структуры, такое же уважение требуется проявлять со своей стороны и государству.

После того как региональные органы власти созданы и признаны государствами, наделены в различной мере

полномочиями и ресурсами, они должны пользоваться механизмами, направленными на сохранение их существования. В этой связи, прежде всего, предусматривается, что их институциональному уровню будет придан "официальный" статус и им будет обеспечено постоянное существование на основе конституции или законодательства.

Их существование может быть поставлено под вопрос только в результате последующих конституционных или законодательных изменений.

30) Притом что это логичный подход с точки зрения демократического процесса, поскольку центральные органы всегда теоретически могут демонтировать то, что было сделано, и реформировать созданную региональную структуру, сам дух последующих пунктов ясно свидетельствует о том, что это – исключительные гипотезы, которые в таком случае должны быть полностью обоснованы.

И хотя никакого формального институционального "застоя" не существует, тем не менее, попытка вернуть региональные полномочия на центральный уровень противоречила бы духу автономии и концепции субсидиарности.

Это объясняет положение о том, что региональные власти имеют право прибегать к судебному обжалованию для *"обеспечения свободного осуществления своих*

полномочий и соблюдения принципов регионального самоуправления, закрепленных в национальном законодательстве." В этом случае административные или конституционные суды должны иметь юридические полномочия противодействовать любому вмешательству со стороны государства в прерогативы региональных властей.

31) Кроме того, рекомендуется, чтобы региональные границы не менялись государством без предварительных консультаций с региональным органом власти или соответствующими властями. Это включает возможность предварительных консультаций путем референдума.

Действительно, здесь делается ссылка на консультации с региональным органом власти, а не на его согласие, но подразумевается, что демократическая политическая практика, существующая ныне, будет исключать движение в таком направлении, которое отвергается самим региональным органом и его гражданами.

2. Региональные органы и внутренняя организация (региональная демократия)

2.1. Самоорганизация

32) Цель этого пункта, который в настоящее время сформулирован в самой общей форме, состоит в том, что там, где конституция и/или законодательство

государства предусматривает для региональных властей возможность принимать решение о *"своей внутренней организации, включая свои уставы и свои органы"*, при этом они могут определять содержание и соответствующие меры в самом широком смысле.

Это можно понимать таким образом, что когда государство признало принцип региональной автономии, оно должно предоставить региональным органам власти свободу рук в том, чтобы определять, как этот орган сам видит наиболее целесообразные пути организации своих структур, органов и процедур деятельности.

Государство заняло бы противоречивую позицию, если бы оно сначала предоставило региональным властям автономию, а затем стало бы им говорить, как они должны ее использовать.

И только те границы, которые закрепляются на основании конституции или законодательства, определяют полномочия или те правила, которые регулируют надзор.

"Самоуправление" – это основополагающий принцип любой уважающей себя региональной автономии.

2.2. Региональные органы

33-35) При чтении этих пунктов становится ясно, что существует целый спектр альтернатив, регулирующих

состав региональных органов, будь то выборные ассамблеи или исполнительные структуры.

Когда говорится во введении в Рамочный документ: "Что же касается совещательных органов региональных образований и, следовательно, демократической представительности, то следует предпочитать прямые выборы тайным голосованием, хотя нельзя исключать и других способов назначения членов (например, непрямые выборы членов органов, представляющих региональные образования)."

Таким образом, предусматривается, что ассамблеи будут избираться *"на основе прямого, свободного и тайного голосования"*, а в тех немногих странах, где ассамблеи территориальных органов власти создаются непрямым образом, они могут *"состоять из выбранных народом представителей, входящих в состав органов местного самоуправления."*

Эта вторая возможная система приемлема только в том случае, если выборы на местном уровне обеспечивают прямую демократическую легитимность, а затем выборные представители делегируются на региональный уровень.

Далее в тексте говорится о том, что этот принцип демократических выборов членов ассамблеи, как прямой, так и непрямой, ни в коем случае не препятствует использованию других форм демократии на основе

участия, когда это разрешено законодательством, например, через ассамблеи граждан или референдумы.

Что касается исполнительных функций региональных властей, то одинаково рассматриваются две системы надзора, который осуществляется со стороны ассамблей, перед которыми несут ответственность эти исполнительные органы.

Если исполнительный орган исходит от ассамблеи, то он подотчетен ассамблее в отношении своих действий, в соответствии с условиями и процедурами, установленными законодательством.

С другой стороны, если исполнительный орган избирается напрямую населением, то ему *"необязательно нужно быть подотчетным представительной ассамблее, но он должен докладывать ей о своих действиях."*

Представляется, что различие между этими двумя ситуациями связано с уровнем легитимности членов исполнительного органа, поскольку, в случае прямых выборов народом, это предоставляет членам исполнительных органов народную демократическую базу, которая равна, если не выше, по сравнению с той основой, на которую опираются члены региональной ассамблеи.

2.3. Условия осуществления выборных полномочий

36) Этот пункт содержит ряд основных принципов, касающихся осуществления выборных полномочий выборными представителями, которые – как того требует демократия – должны иметь подлинную свободу для выражения своих политических взглядов, а также материальные условия, необходимые для выполнения ими своих функций, и систему гарантий, которая позволяет применять санкции лишь под крылом защиты законодательства.

Система "финансового вознаграждения" и/или финансовой компенсации за те расходы, которые были понесены ими при осуществлении этих своих полномочий, независимо от того, является ли выборный представитель членом исполнительного органа или ассамблеи, всегда деликатный вопрос в любой стране, и принятый текст содержит осторожную рекомендацию в отношении того, чтобы такая компенсация была "соответствующей". Это дает весьма широкое поле усмотрения.

Однако в самом тексте предлагаются более четкие руководящие принципы для определения такой компенсации. В нем говорится о "полной или частичной компенсации за потерю заработка" [выборного представителя]", а также приводится дополнительный критерий "вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение."

Здесь также рекомендуется, чтобы функции и деятельность, которые рассматриваются несовместимыми с пребыванием представителя на должности, определялись бы законодательством. Это означает, что правила несовместимости, относящиеся к региональным представителям, с точки зрения права на избрание или занятие выборной должности, должны иметь заранее установленную, транспарентную правовую основу.

37) В этом пункте рассматривается важная проблема санкций в отношении региональных выборных представителей. Притом что должна, разумеется, быть возможность налагать санкции на региональных выборных представителей, которые совершили нарушения, то сама форма поведения, на которую жалуются, должна быть закреплена в законе (*nulla poena sine lege – нет преступления и наказания без указания на то в законе*), а налагаемая санкция должна быть соразмерна как совершенному нарушению, так и тому интересу, который стремится защитить надзорный орган.

И что немаловажно, здесь же предусматривается, что такие санкции должны быть "предметом судебного рассмотрения".

Очевидно, что задача здесь состоит в том, чтобы избежать произвольных действий в данной области, либо со стороны центрального органа власти, либо даже со

стороны регионального органа власти, в отношении одного из своих региональных представителей, обвиняемых в неправомочных или незаконных действиях.

Ни в коем случае санкции не могут относиться к политическим мнениям, если только они не являются незаконными.

Поэтому независимая система судебного контроля, которая не является частью этого органа, представляет собой минимальный требуемый стандарт.

Судебный контроль, разумеется, означает, что обвиняемый представитель должен иметь право обращаться к независимому и беспристрастному "судье", при соблюдении прав на защиту, и, в более широком плане, должны применяться принципы "справедливого судебного разбирательства", как они определены в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Положение в самом конце этого пункта, согласно которому приостановка полномочий и смещение с должности могут предусматриваться лишь *"лишь в исключительных случаях"*, четко свидетельствует о том, что эти санкции, как наиболее серьезные в шкале наказаний, которые могут применяться в отношении выборных представителей, должны использоваться осторожно и взвешенно.

2.4. Региональная администрация

38-39) Эти пункты, озаглавленные "Региональная администрация", охватывают человеческие и финансовые ресурсы, которые должны быть в распоряжении регионального органа власти для осуществления ими своих функций и полномочий, переданных или делегированных ему в рамках государства.

Эффективная административная структура, соответствующая обычаям и нравам страны, обеспеченная компетентными сотрудниками, а также соответствующими финансовыми ресурсами, признаны как важнейшие условия должного функционирования этого уровня власти, который может *"свободно определять"* рамки, структуры, организационные методы и органы, которые должны создаваться для достижения полной эффективности. Это должно, разумеется, осуществляться в соответствии с законодательством, которое государство может принимать для регулирования административной деятельности своих субнациональных органов власти.

40) В данном пункте излагается ряд принципов, регулирующих *"условия службы сотрудников региональных органов"*.

Прежде всего, эти условия должны, в качестве модели, использовать требования общих принципов государственной службы, действующих в стране.

Содержится также общая ссылка на некоторые основополагающие принципы эффективной государственной службы, такие как требование *"набирать высококвалифицированных сотрудников на основе заслуг и компетентности"*.

С другой стороны, эти сотрудники органов власти должны пользоваться должными условиями прохождения службы, основанными на *"соответствующих возможностях профессиональной подготовки, оплаты и перспектив продвижения по должности"*.

При этом сами региональные власти должны осуществлять эти принципы, общий характер которых не исключает уточняющих стандартов, требуемых для организации региональной общественной службы.

2.5. Эффективное управление

41) Симптоматично, что первый фактор, упомянутый под этим заголовком, это желание развивать политику участия граждан в управлении общественными делами. В настоящее время гражданин уже не рассматриваются как пассивный объект администрирования, а как лицо, активно участвующее в процессе управления, которое необходимо поощрять, через разные процедуры, в том, чтобы оно играло свою роль в общественных делах не только во время выборов.

Демократия на основе участия призвана преодолеть тот разрыв, который зачастую существует между властями и населением, приблизить управление к людям.

В этой связи следует отметить, что Конгресс несколько раз предпринимал усилия по более широкому вовлечению граждан в местную и региональную общественную жизнь.

Например, в своей Резолюции 91 (2000) об ответственности гражданственности и участии в общественной жизни, Конгресс подтвердил руководящие принципы такой политики, подчеркнув, что *"демократическая политика, основанная на гражданских правах, требует таких граждан, которые являются политически зрелыми, заинтересованными в общественных делах, настроенными на демократию и осознающими свою политическую совместную ответственность... Ответственность полноценного демократического гражданина включает готовность собирать информацию о политических изменениях, вносить свой вклад в структурирование информированного общественного мнения и принимать участие в политических событиях как активный и верный член общества"*.

В своей Рекомендации 139 (2003) о НПО и местной и региональной демократии, Конгресс вновь подчеркнул, что: *"свободные партнерские связи между местными и региональными властями и НПО помогают укрепить*

местную и региональную демократию и участие граждан, сокращая разрыв между этими властями и их гражданами, и обеспечивая, чтобы принимались во внимание все мнения и важные позиции;... легитимность такого партнерства связана с необходимостью приблизить процесс принятия решений к гражданам и расширить механизмы консультаций, информирования и участия граждан, с целью создания новых форм местного и регионального управления..."

42-43) В этих пунктах излагаются современные требования к эффективному управлению, на которых все власти должны в теории, а еще больше на практике, отныне строить свои усилия в борьбе за эффективность, то есть за рентабельность своей деятельности, в общих интересах и на службе населения.

Исходя из этого, здесь упоминается несколько критериев, например, тщательно подготовленные и основанные на полной информации решения, культура оценки и ориентированное на определенную задачу управление, включая *"гибкость, открытость, транспарентность, участие и общественная подотчетность."*

Резюмируя эти концепции, пункт также утверждает необходимость *"эффективной администрации и высокого качества общественных услуг."*

3. Финансирование

3.1. Ресурсы

44) Данная глава о финансировании региональных властей основана на старой поговорке, что не может быть здоровой политики без здоровых финансов. Концепция финансовой автономии определяется как способность покрывать расходы из собственных ресурсов.

Цель состоит в том, чтобы дать возможность региональным властям эффективно осуществлять свои полномочия и ответственность.

Для достижения этой цели, как представляется, важнейшими являются два параметра. Во-первых, и это предварительное условие, существуют четкие рамки, определяющие те типы ресурсов, на которые региональные власти могут рассчитывать при подготовке своих бюджетов и программ действий. Во-вторых, налоговые полномочия, передаваемые региональным властям, должны соответствовать уровню их компетенции и ответственности властей на региональном уровне.

Учитывая эти общие требования, следующие три пункта направлены на то, чтобы изложить их более подробно.

45) Этот пункт, который дополняет предыдущий, содержит принцип автономии при выделении ресурсов

для региональных властей, в соответствии с юридическим и конституционным разграничением сфер ответственности, которое является традиционным в данной стране.

Эта свобода управлять региональными ресурсами и использовать их для осуществления полномочий и задач региональных властей, представляет собой следующий принцип: указания со стороны государства об осуществлении политики, определяемой самим государством на периодической или постоянной основе, являются исключением из этого принципа.

46) Этот пункт важен для финансовой и налоговой автономии региональных властей, поскольку в нем излагается конкретно, какие типы ресурсов они должны иметь в своем распоряжении для осуществления налагаемых на них полномочий – во-первых, и частично, *"свои собственные ресурсы"*, которые они должны иметь возможность использовать свободно, как это подчеркивается в данном и предыдущем пункте.

Эти собственные ресурсы могут быть получены из разного типа доходов, таких как региональные налоги или сборы, пошлины и ассигнования, самостоятельно определяемые региональными властями, при условии соблюдения оговорок и в рамках, устанавливаемых на основе законодательства или конституции.

Предусматривается также, что эти собственные региональные ресурсы могут быть дополнены фиксированной частью государственных налогов, выделяемых со стороны государства своим региональным властям на основании действующих в этой стране юридических норм, или альтернативно, через нецелевые дотации, которые государство направляет региональным властям.

Очевидно, что – и так действительно обстоит дело в большинстве государств – существует двойной источник финансирования для бюджета дохода региональных властей, то есть сборы, получаемые как из собственных самостоятельных источников этих властей, так и переводы из источников государства.

Как было заявлено в весьма полной Рекомендации (2004) 1 Комитета министров государствам-членам о финансовом и бюджетном управлении на местном и региональном уровне: *"Общая система местных и региональных финансов должна быть направлена на установление должного равновесия между финансовыми трансферами, включая дотации и части национально определяемых налогов, с одной стороны, и определяемыми на местах налогами и сборами, с другой. Такое равновесие должно предусматривать определенное поле усмотрения для адаптации уровней доходов и расходов к местным приоритетам, а также обеспечивать, чтобы местные услуги достигали, тем не*

менее, минимальных стандартов, независимо от местных или региональных налоговых возможностей".

Некоторые комментаторы отмечали, что финансовая самостоятельность существует только тогда, когда ресурсы достаточны для того, чтобы делать больше, чем обязательные финансовые расходы.

Добавим, что чем больше доля собственных ресурсов, тем более реальной становится региональная автономия. А это сопровождается тем, что власти должны принять на себя большую политическую ответственность в отношении своих граждан-налогоплательщиков.

Но не это ли является ценой за любую самостоятельность?

Важно также отметить два дополнительных стандарта в этой области: ресурсы, имеющиеся у региональных властей, должны быть соразмерны их полномочиям и функциям, и в то же время вписываться в юридические рамки, установленные государством.

47) В этом последнем пункте заявляется, что финансовые механизмы, о которых говорится в предыдущих пунктах, не должны ограничиваться каким-то определенным сроком, иначе имеющиеся ресурсы могут отстать от инфляции затрат в рамках региональной деятельности.

Соответствующим образом рекомендуется, что эти финансовые ресурсы должны быть *"достаточно диверсифицированными и динамичными по своей природе, для того чтобы не отставать, насколько это практически возможно, от реальной инфляции затрат на выполнение ими [региональными властями] своих задач."*

Кроме того, в Резолюции Конгресса о региональной политике в области общественных финансов (Резолюция 265 (2008)) говорится о том, что *"финансовые системы должны обеспечивать регионам разумную стабильность и в то же время позволять им не отставать от реального изменения в расходах, при осуществлении своей ответственности"*.

3.2. Финансовое выравнивание и трансферы

48) Этот пункт подводит нас к деликатной проблеме дисбаланса в богатстве между разными региональными властями в одной и той же стране.

Учитывая неравенство в распределении ресурсов региональных властей в связи с историей, географией, населением и климатом, что влияет на социально-экономическое развитие разных региональных составляющих определенной страны, для обеспечения территориального равенства необходимы соответствующие финансовые механизмы.

Это равенство важно как для права граждан пользоваться аналогичными услугами по всей территории, так и для стремления укреплять национальное единство, или – что предпочтительнее – для достижения одновременно обеих этих целей.

Финансовые механизмы выравнивания являются единственным способом скорректировать такой дисбаланс и обеспечить сближение между ресурсами региональных властей, на благо их сограждан.

Политика Европейского Сообщества в отношении структурных фондов как раз и направлена на это в разных регионах 27 государств ЕС.

В этом же пункте рекомендуется, чтобы государства обеспечивали процедуры финансового выравнивания или эквивалентные компенсационные меры, *"которые призваны скорректировать последствия неравного распределения потенциальных финансовых ресурсов и той финансовой нагрузки, которая на них ложится."*

Имеется два фактора, которые могут обосновать механизм финансового выравнивания для оказания помощи региональному органу власти: (i) например, его низкий фискальный потенциал, то есть его налоговые сборы, достигающие уровня, равного среднему национальному, и (ii) различия в конкретной нагрузке, которая ложится на региональный орган власти, либо в силу его периферийного, сельского или горного положения, или

урбанистической концентрации, приводящей к внешним расходам, или же неблагоприятной социально-экономической или социальной ситуации, по сравнению со стандартами данной страны (например, уровень безработицы).

Такое финансовое выравнивание принимает форму "вертикальной" солидарности, когда государство действует как "перераспределитель" ресурсов между его региональными властями, или же "горизонтальной" солидарности между самими региональными органами власти, когда самые богатые помогают самым бедным, а самые сильные – самым слабым.

Притом что эти мотивы могут быть понятными, последний пункт, как представляется, противоречит предыдущим: складывается впечатление, что в нем говорится о том, что эти финансовые механизмы выравнивания в целом не должны обеднять какой-либо региональный орган власти, что звучит скорее как благое пожелание, чем практический, реалистичный подход.

Финансовые трансферы должны быть закреплены в юридических документах или нормативных актах на основе *"объективных критериях, связанных с региональными полномочиями"*. Цель состоит в том, чтобы определить их масштабы с учетом различных задач, возлагаемых на региональные органы власти, и их налоговый потенциал, а не перераспределять средства с целью выравнивания.

Наконец, хотя и используя в определенной степени излишние слова, следующие пункты утверждают три дополнительных правила.

Во-первых, в соответствии с общим принципом автономии, говорится о свободе региональных органов власти использовать по своему усмотрению те ресурсы, которые эти органы собирают или получают.

Второй принцип в определенной степени вновь повторяет первый, хотя это оговаривается фразой *"по мере возможности"*, предусматривая, что *"дотации региональным властям не должны быть целевыми, то есть не должны быть направлены на финансирование конкретных проектов."* Иными словами, дотации не могут быть целевыми, если это конкретно не предусматривается в нормативной базе, как механизм субсидирования проектов.

Третий принцип – это ответственность руководства: когда государство решает передать полномочия региональному органу власти, оно должно согласиться с последствиями и в то же время обеспечивать соответствующие компенсационные ресурсы.

Следует отметить, что все критерии, содержащиеся в этих пунктах о финансовом выравнивании, действительно отражают такой же подход, как он был изложен в Рекомендации Комитета министров государствам-членам

о местном налогообложении, финансовом выравнивании и дотациях местным органам власти (Rec2000)14).

Среди прочего, в этой Рекомендации говорится о методе оценки расходов, необходимых для финансового выравнивания и соответствующих механизмах.

"Эти системы должны быть разработаны таким образом, чтобы они могли, по крайней мере частично, выравнивать налоговый потенциал местных властей для того, чтобы давать им возможность, если они того пожелают, обеспечивать во многом аналогичный спектр и уровень услуг, при этом устанавливая аналогичные уровни местного налогообложения". (подпункт 2b Рекомендации).

3.3. Займы

53) Рекомендуется, чтобы региональным органам власти разрешалось использовать этот финансовый метод для дополнения своих ресурсов. Этот пункт касается заимствования на рынке капиталов для финансирования расходов на инвестиции. Что касается этого распределения ассигнований, то следует отметить (спасительное и логичное) ограничение, в силу которого путем заимствования не могут финансироваться обычные расходы на текущую деятельность, а займы должны использоваться для долгосрочного финансирования инвестиций. Следует также отметить, что многие государства следят за

влиянием такого заимствования (или иных соответствующих ресурсов) на уровень задолженности региональных властей. Иногда в данном случае применяются разные правила, когда проводится различие между заимствованием "внутри страны" и заимствованием на международных рынках.

В пункте 24 Рекомендации Rec(2004)1 Комитета министров государствам-членам о финансовом и бюджетном управлении на местном и региональном уровне, которая цитировалась выше, говорится: *"В целом местные и региональные органы власти должны иметь право брать кредиты только для финансирования инвестиций, а не на свои текущие расходы. Уровень задолженности мог бы быть установлен соразмерно объему собственных ресурсов органа власти, их масштабам, стабильности и предсказуемому развитию"*.

4. Национальные и международные отношения

54) В этих пунктах излагаются полномочия и возможности местных властей для совместных действий с другими уровнями власти как на национальном, так и международном уровне.

Региональные органы власти могут создавать ассоциации с целью координации своих действий и защиты своих интересов. Это – принцип права на свободу ассоциаций, распространенный в данном случае на региональный институциональный уровень.

Более того, это в полной мере соответствует современным условиям, в которых межрегиональное сотрудничество развивается в разных государствах-членах Совета Европы.

Притом что органы власти могут работать совместно на национальном уровне, они могут делать это и на уровне международном; это ясно вытекает из следующего предложения: *"Региональные власти могут также быть членами международных организаций региональных властей."* Единственным ограничением этого права является то, что их деятельность должна быть связана с вопросами, относящимися к сфере их полномочий, и, разумеется, соответствовать законодательству.

55) При этом логично, что региональным органам власти должно быть разрешено участвовать в работе европейских органов в широком смысле этого слова. Как Европейский Союз, так и Совет Европы создали многочисленные консультативные форумы и сети, занимающиеся региональными вопросами. Таким образом, этот пункт позволяет региональным властям участвовать в европейских вопросах, естественно *"в той мере, в какой это разрешается национальным и/или европейским законодательством"*.

Это может принимать форму прямого участия региональных органов власти или непрямого участия через органы, создаваемые ими в этих целях.

56) Данный пункт открывает двери для трансграничного сотрудничества, в котором многие региональные власти уже участвуют. Для этих целей были даже созданы соответствующие инструменты.

Такая трансграничная или международная деятельность должна соответствовать не только тому, что разрешено в рамках национального права, но также и международным обязательствам государства и, в более широком плане, внешней политике каждой страны.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 282 (2010)¹

Наблюдение Конгресса за итогами конференции министров, ответственных за местное и региональное управление

(Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 г.)

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы приветствует обсуждение по существу, проведенное на 16-й конференции министров, ответственных за местное и региональное управление, в Утрехте 16 и 17 ноября 2009 г., которые подтвердили приверженность правительств государств-членов тому, чтобы продолжать и далее развивать деятельность Совета Европы в области местной и региональной демократии.

2. Конгресс отмечает, что Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти и Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или органами власти, касающийся еврорегиональных групп сотрудничества (ЕГС), были подписаны большим

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 18 марта 2010 г., на втором заседании (см. документ [CG\(18\)7](#), пояснительный доклад), докладчики: К. Андерсен, Дания (Р, ГНЛД) и Ж.-К. Фрекон, Франция (М, СОЦ).

числом стран на этой конференции, которые стали свидетелями данного обязательства. Конгресс искренне надеется, что вскоре этот документ будет подписан и другими странами.

3. Учитывая растущую важность регионального уровня управления, Конгресс полагает, что Рамочный документ по региональной демократии, который был принят к сведению министрами, ответственными за местное и региональное управление, представляет собой важнейший шаг в продвижении процесса укрепления региональной демократии.

4. В этой связи Конгресс удовлетворен рекомендацией министров в отношении того, чтобы Конгресс и Парламентская Ассамблея использовали Рамочный документ при рассмотрении институциональных реформ и управлении на региональном уровне, а также включили данный текст в итоговую декларацию конференции.

5. Конгресс приветствует также доклад, подготовленный М. Кивиниеми, министром государственного управления и местного самоуправления Финляндии, о повышении уровня работы Совета Европы в области местной и региональной демократии, что является важнейшим вкладом в обсуждение данной темы.

6. Тем не менее, Конгресс хотел бы привлечь внимание к совместной позиции, которую он принял вместе с Парламентской Ассамблеей в отношении этого документа, подчеркивая, в частности, важность многообразия политических органов Совета Европы, что представляет собой саму суть уникальности их вклада.

7. При этом Конгресс поддерживает предложение, содержащееся в докладе М.Кивиниemi, о том, что необходимо наращивать сотрудничество с Европейским комитетом по местной и региональной демократии (РКМР) в отношении мониторинга соблюдения Европейской хартии местного самоуправления. Ссылаясь на Уставную резолюцию (2007) 6, Конгресс будет рассматривать в приоритетном порядке свою деятельность в области мониторинга, и полагает, что для РКМР существует необходимость осуществлять последующие шаги на основе соответствующих рекомендаций на межправительственном уровне.

8. В свете вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров:

а. учесть данные комментарии в отношении доклада М. Кивиниemi и продолжать гарантировать многообразие органов и деятельности Совета Европы, что является его основным преимуществом в области местной и региональной демократии, обеспечивая при

этом такой уровень межинституционального и внутриинституционального сотрудничества, который позволяет достигать весомых результатов;

b. поощрять правительства государств-членов в том, чтобы они учитывали Рамочный документ по региональной демократии при разработке политики на региональном уровне или в контексте соответствующих институциональных реформ;

c. что касается Европейской недели местной демократии, то Конгресс предлагает поддержать положения Утрехтской итоговой декларации по данному вопросу и оказать содействие и поощрять такую деятельность, в частности, привлекая внимание правительств стран-членов к данному событию и его результатам.

REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS

on 19 April 2011 at the 1112th meeting of the Ministers' Deputies

CM/Cong(2011)Rec282 final - 21 April 2011

"Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)" – Recommendation 282 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1. The Committee of Ministers has given careful consideration to Recommendation 282 (2010) on "Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)", which it has brought to the attention of the governments of member states and has sent it to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for comments.

2. In the course of its examination, the Committee has taken due note of the comments of the Congress on the report "How to enhance the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy?" (the Kiviniemi report), which was presented to the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. The Committee is committed to the Council of Europe's

institutional structure, in which the Congress plays an important role. In this connection, it refers to its 1103rd meeting (19-20 January 2011), where it adopted a revised version of the Statutory Resolution and of the Congress Charter. It encourages the Congress to continue its activities aimed at strengthening local and regional democracy at the pan-European level. It considers that a high level of interinstitutional co-operation within the Council of Europe will make an effective contribution to achieving this objective. This is even more necessary in the context of the reform process currently under way, one of the aims of which is to ensure that the activities of the Congress contribute more to the Organisation's fundamental objectives.

3. The Committee notes that the Utrecht Declaration specifically invites the Congress to participate in a certain number of activities, and welcomes the fact that the Congress has responded positively to these invitations.

4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as "a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the

regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work”.

5. Turning to the possible role of intergovernmental co-operation as part of the follow-up to Congress recommendations connected with monitoring, the Committee notes that this is one of the numerous aspects which should be considered in the context of the general review of the monitoring of the European Charter of Local Self-Government being carried out by Mr Chaves, the Spanish Minister for Local and Regional Policy. The Committee of Ministers will consider the conclusions of this review in due course.

6. Finally, the Committee welcomes the decision to make “human rights at local level” the main theme of the 2011 European Local Democracy Week and encourages all those concerned to contribute to the successful outcome of this initiative.

В Совете Европы региональные органы власти, какой бы ни была их природа и конкретный институциональный характер, ныне имеют основы и принципы, связанные с их демократической структурой, с их организацией, полномочиями и собственными ресурсами, их местом в рамках государства, а также с их отношениями с другими органами власти и гражданами. Все эти элементы представлены в «Рамочном документе Совета Европы по региональной демократии».

Политическая сила этого документа и авторитет содержащихся в нем предложений связаны не только с тем, что он был принят во внимание Конференцией министров стран-членов Совета Европы, ответственных за местные и региональные власти, на ее сессии в Утрехте 16 ноября 2009 года, но также и с тем, что его содержание во многом основано на так называемых Хельсинкских принципах и проекте Европейской хартии региональной демократии, принятой Конгрессом в 2008 году.

Этот подлинный кодекс прав и обязанностей региональных образований, направленный на те органы власти, которые являются промежуточными между центральным правительством и основным уровнем (местными властями), ставит две основные задачи. Первая будет состоять в том, чтобы данный документ стал источником вдохновения в тех случаях, когда страны решают создать или реформировать свои региональные органы. Вторая задача – чтобы этот документ действовал как свод политических исходных принципов, на которые может опереться Конгресс в контексте своей уставной задачи по проведению мониторинга местной демократии в государствах-членах Совета Европы.

| 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 в себя 648 выборных представителей,
| выступающих от имени более
| 200 000 европейских территориальных сообществ.