

Хартия

местного самоуправления

«Дорожная карта» европейских местных сообществ

Международное признание местного самоуправления



Министр внутренних дел Италии Оскар Луиджи Скальфаро подписывает Хартию 15 октября 1985 г. в Страсбурге, Франция.

Все европейские граждане, независимо от того, проживают они в стране с монархическим устройством или в республике, имеет их государство федеральную или унитарную структуру, на первичном уровне управляются местным органом власти, который они сами избирают.

Впечатляющий взлет местной и региональной демократии является характерной чертой демократического процесса в XX веке. Ныне мы привержены строительству Европы территориальных сообществ, такой Европы, в которой люди могут распоряжаться своей судьбой в городах и регионах, где они живут.

Европейская хартия местного самоуправления, по состоянию

на сегодняшний день ратифицированная 45 странами, является первым обязывающим международным документом, гарантирующим права сообществ и их выборных властей. Это уникальный юридический инструмент защиты автономии и независимости территориальных сообществ в Европе, основа дальнейшего развития демократии на местах.

Города и регионы

в авангарде местной демократии

▶ ▶ ▶ 2



Местное самоуправление

право сообществ на управление своими делами

▶ ▶ ▶ 3



Независимые

выборные представители, которые определяют свои административные структуры

▶ ▶ ▶ 4



Ресурсы, соответствующие задачам сообществ

▶ ▶ ▶ 5



Хартия – рамки юридической защиты

▶ ▶ ▶ 6



Конгресс – страж Хартии

▶ ▶ ▶ 7



Города и регионы в авангарде демократии

Признание местной демократии государствами-членами Совета Европы привело в 1985 году к принятию Европейской хартии местного самоуправления. В этом документе утверждается роль сообществ как первого уровня демократии. Он стал международно-правовым документом, заложившим стандарты в этой области.



Ратуша города Вадуц. Снято во время миссии по мониторингу местной демократии в Лихтенштейне.

Отрывок из преамбулы Хартии

“[...] органы местного самоуправления являются одной из главных основ любой демократической страны. Право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами-членами Совета Европы и может быть непосредственно реализовано именно на местном уровне [...] Существование местных сообществ с действенными полномочиями дает возможность

эффективного и близкого к гражданам управления. [...]

Защита и развитие местного самоуправления [...] предпо-

лагает наличие демократически избранных органов власти, наделенных широкой самостоятельностью выбора способов реализации своих полномочий и средств, необходимых для выполнения своих задач”.

«Автономия местных властей [...] — подлинное социальное выражение свободы человека, полноправного члена сообщества»

*Оскар Луиджи Скальфаро,
Министр внутренних дел
Итальянской Республики.
15 октября 1985 г.*

Хартия — краеугольный камень здания демократии

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает стандарты защиты прав местных властей и требует от ратифицировавших ее государств в обязательном порядке выполнять ряд условий и принципов. Хартия была открыта для подписания 15 октября 1985 и вступила в силу 1 сентября 1988 гг. По состоянию на 2011 год она ратифицирована 45 из 47 государств-членов Совета Европы.

Права сообществ, закрепленные в законе

Хартия требует, чтобы принцип местного самоуправления был закреплен в национальном законодательстве и, по возможности, в Конституции, с тем, чтобы обеспечить его действенность. Она также определяет демократические принципы деятельности сообществ.



Оригинал Хартии, которая была сдана на хранение в Бюро договоров Совета Европы.

Право на управление

“Принцип местного самоуправления должен быть закреплен во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции”. (Статья 2.)

“Местное самоуправление подразумевает право и способность местных органов власти в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения, управлять значительной долей государственных дел”. (Статья 3.)

Полномочия выборных органов...

“Это право осуществляется избираемыми путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования советами или собраниями, которые могут располагать подотчетными им исполнительными органами”. (Статья 3.)

Ближайший к гражданину уровень принятия решений...

“Осуществление публичных полномочий должно, по преимуществу, возлагаться на наиболее близкие к гражданам органы власти. Передача тех или иных полномочий иному органу власти должна производиться исходя из их объема и характера, а также требований эффективности и экономии. [...]”

Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее, это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления полномочий для выполнения конкретных задач в соответствии с законом”. (Статья 4.)

Хартия и региональные власти...

“Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, применяются ко всем существующим на территории Стороны категориям местных сообществ.

Вместе с тем, при сдаче на хранение ратификационной грамоты или иного документа о принятии или одобрении, любая из Сторон может указать категории органов местных или региональных властей, в отношении которых она намерена ограничить применение настоящей Хартии. [...]” (Статья 13.)

«Укрепление местного самоуправления [...] является одним из самых перспективных направлений искомого возрождения демократии»

*Жан-Клод Юнкер, премьер-министр Люксембурга,
доклад «Совет Европы – Европейский Союз:
единые перспективы для европейского континента.*

11 апреля 2006 г.

Гарантии независимости выборных представителей

Статус местных выборных лиц должен позволять им свободно реализовывать свои полномочия в рамках местного самоуправления. Они должны иметь возможность определять собственные административные структуры и подбирать компетентных сотрудников.

Свободное осуществление обязанностей...

“Статус местных выборных лиц должен позволять им свободно реализовывать свои полномочия.

Статус местных выборных лиц должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своих полномочий, а также, при необходимости, денежную компенсацию упущенных доходов или вознаграждение за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.

Функции и деятельность, выходящие за рамки полномочий местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами”. (Статья 7.)

Право на определение внутренних структур...

“[...] Местные сообщества должны иметь возможность сами определять создаваемые для решения своих задач внутренние административные структуры, обеспечиваю-



Свободная реализация выборными лицами своих полномочий обеспечивается также через систему голосования.

щие местные нужды и эффективное управление.

Условия труда в органах местного самоуправления должны обеспечивать подбор квалифицированного, достойного и компетентного персонала; соответствующие профессиональное обучение, оплату труда и продвижение по службе”. (Статья 6.)

Невмешательство в дела сообществ

“Как правило, органам местного самоуправления предоставляются полные и исключительные полномочия. Они могут быть поставлены под сомнение либо ограничены иными — центральными или региональными — властями только в предусмотренных законом случаях. [...]”

“При разработке и принятии решений, непосредственно касающихся местных сообществ, с ними должны своевременно и надлежащим образом проводиться консультации”. (Статья 4.)

Ресурсы и задачи сообществ

Хартия — первый правовой акт, закрепляющий принцип передачи полномочий местным сообществам, что должно сопровождаться и передачей финансовых ресурсов. Известный как принцип субсидиарности, он позволяет децентрализовать власть до самого близкого к гражданам уровня.

Местные финансы — вопрос общенациональный...

“В рамках общенациональной экономической политики органы местного самоуправления имеют право обладать достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми могут свободно распоряжаться для осуществления своих полномочий.

Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. Финансовые системы использования органами местного самоуправления ресурсов должны быть в достаточной степени разнообразными и гибкими, чтобы быть, насколько возможно, в состоянии следовать за фактической эво-

люцией издержек в связи с осуществлением ими своих полномочий”. (Статья 9.)

Привлечение собственных средств...

“Часть, по крайней мере, финансовых ресурсов органов местных сообществ должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом”. (Статья 9.)

...и сотрудничество между сообществами

“Защита менее обеспеченных сообществ подразумевает использование процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер корректировки как последствий неравномерности их воз-

можных источников финансирования, так и расходов”. (Статья 9.)

«Две основные проблемы всех руководителей местного уровня: во-первых, автономия и местные свободы, а во-вторых, финансовые возможности, ограничивающие и зачастую блокирующие затеваемые проекты».

*Жак Шабан-Дельмас,
председатель Европейской
конференции местных властей.
12 января 1957 г.*

Финансовая независимость...

“По мере возможности, субсидии органам местного самоуправления не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Субсидии не должны подрывать основной принцип свободы определения местными сообществами политики в пределах принадлежащих их компетенций”. (Статья 9.)



Финансовые средства местного сообщества должны позволять ему, например, осуществлять работы по обустройству территории.

Хартия – механизм защиты сообществ

Хартия устанавливает гарантии прав местных сообществ. Так например, без согласия соответствующих сообществ не могут изменяться границы территорий, а надзор за деятельностью местных властей должен осуществляться в рамках закона, с возможностью обжалования в суде.

Нерушимость границ...

“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 5.)

Ограничение надзора...

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

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 проверку целесообразности, осуществляемую вышестоящими органами власти в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с



Доклады о мониторинге обсуждаются и принимаются на пленарных сессиях Конгресса.

соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать”. (Статья 8.)

Право на обжалование...

“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”. (Статья 11.)

“Эффективная демократия и надлежащее управление на всех уровнях имеют важнейшее значение для создания устойчивых сообществ, в которых люди хотели бы жить и работать сейчас и в будущем”

*Джон Прескотт,
вице-премьер-министр
Соединенного Королевства.
Варшавский саммит,
16 мая 2005 г*

Конгресс – гарант прав, закрепленных Хартией

Ратифицируя Хартию, страны обязуются соблюдать минимум прав, образующих основу местной демократии в Европе. Конгресс следит за их соблюдением, ведя систематический мониторинг и поддерживая регулярный диалог с правительствами 47 стран-членов Совета Европы. Этот диалог исключительно важен для оценки влияния и соблюдения Европейской хартии местного самоуправления.

Мониторинг соблюдения Хартии...

Будучи голосом муниципалитетов и регионов Европы, Конгресс местных и региональных властей Совета

«Принятая в Конгрессе система мониторинга местного самоуправления является для всех государств-членов важным подспорьем для разработки мероприятий на национальном уровне».

*Злата Плостайнер, министр местного самоуправления и регионального развития Словении.
10 июня 2009 г.*

Европы является единственным европейским органом, в задачи которого входит мониторинг соблюдения Хартии местного самоуправления и, таким образом, состояния территориальной демократии и развития местного и регионального самоуправления на нашем континенте.

Конгресс регулярно проводит общий мониторинг стран; он может организовать визиты для изучения вопросов, вызывающих озабоченность.

Принимаемые доклады, рекомендации и резолюции предоставляют информацию правительствам, парламентам, ассоциациям, выборным пред-

ставителям и СМИ о положении в сфере местной и региональной демократии в конкретных странах, а также о выполнении Хартии.

На основе выводов из этих

мероприятий по мониторингу и рекомендаций Конгресса государства-члены осуществили многочисленные законодательные реформы.



Урна для голосования в тюрьме в Кишиневе (Молдова). Соблюдение гражданских прав, даже в тюрьме, является показателем качества местной демократии в стране.

Регулярный диалог с правительствами...

Конгресс проводит регулярный обмен мнениями с министрами и национальными властями по вопросам дальнейших действий на основе своих рекомендаций. Этот открытый и конструктивный диалог основывается на тесном сотрудничестве через беспристрастных и независимых содокладчиков, назначаемых Конгрессом в соответствии с объективными критериями.

В 2010 году процесс мониторинга был укреплен благодаря более регулярным посещениям каждого государства-члена, на основе усиленного политического диалога и оказания помощи на этапе после мониторинга.

Ассоциации местных властей – партнеры Конгресса...

В своей деятельности по мониторингу Конгресс опирается на национальные ассоциации местных органов власти, которые выполняют роль «системы раннего предупреждения» в странах-членах. Право местных властей на создание ассоциаций также гарантируется Хартией.

«Сердцевина», основные принципы Хартии

Государства обязуются соблюдать ряд фундаментальных принципов, в отношении которых невозможны никакие оговорки. Это, например, право граждан участвовать в управлении общественными делами и права сообществ на самоуправление, на выборность местных органов власти, на обладание полномочиями, на собственные административные структуры и финансовые ресурсы, на обращение в суд при вмешательстве властей других уровней. С помощью этих «сердцевинных» принципов Хартия стремится обеспечить совместимость разнообразных местных управленческих структур в государствах-членах Совета Европы. Главной целью в то же время остается соблюдение всех положений Хартии.

Страны, ратифицировавшие Хартию (даты)

Австрия (23.9.1987)	Ирландия (14.5.2002)	Румыния (28.1.1998)
Азербайджан (15.4.2002)	Исландия (25.3.1991)	Сербия (6.9.2007)
Албания (4.4.2000)	Испания (8.11.1988)	Словакия (1.2.2000)
Андорра (23.3.2011)	Италия (11.5.1990)	Словения (15.11.1996)
Армения (25.1.2002)	Кипр (16.5.1988)	Соединенное
Бельгия (25.8.2004)	Латвия (5.12.1996)	Королевство (24.4.1998)
Болгария (10. 5.1995)	Литва (22.6.1999)	Турция (9.12.1992)
Босния и	Лихтенштейн (11.5.1988)	Украина (11.9.1997)
Герцеговина (12.7.2002)	Люксембург (15.5.1987)	Финляндия (3.6.1991)
“Бывшая Югославская	Мальта (6.9.1993)	Франция (17.1.2007)
Республика	Молдова (2.10.1997)	Хорватия (11.10.1997)
Македония” (6.6.1997)	Нидерланды (20.3.1991)	Черногория (12.09.2008)
Венгрия (21.3.1994)	Норвегия (26.5.1989)	Чешская
Германия (17.5.1988)	Польша (22.11.1993)	Республика (7.5.1999)
Греция (6.9.1989)	Португалия (18.12.1990)	Швейцария (17.2.2005)
Грузия (8.12.2004)	Российская	Швеция (29.8.1989)
Дания (3.2.1988)	Федерация (5.5.1998)	Эстония (16.12.1994)

КОНТАКТЫ

The Congress
Le Congrès



Секретариат Конгресса местных и региональных властей Совета Европы

Avenue de l'Europe – F-67075 Strasbourg Cedex

Тел.: +33 (0)3 88 41 21 10 congress.web@coe.int

Факс: +33 (0)3 88 41 37 47 www.coe.int/congress

