

## 34-я СЕССИЯ

Доклад  
CG34(2018)11prov  
14 марта 2018 г.

# Местная и региональная демократия в Латвии

Комитет по мониторингу

Докладчики<sup>1</sup>: Ксавье КАДОРЭ, Франция (М, СОЦ)  
Марк КОЛС, Бельгия (М, ГНЛД)

Проект рекомендации (для голосования).....2  
Пояснительный доклад (для информации)<sup>2</sup>

## Резюме

Настоящий доклад подготовлен по итогам третьего мониторингового визита в Латвию после ратификации ею Европейской хартии местного самоуправления в 1996 году.

В докладе подчеркивается в целом позитивное положение местного самоуправления в Латвии. В нем отмечается, в частности, большая самостоятельность местных органов власти, широкий круг полномочий на местном уровне и эффективная практика диалога между центральной властью и местными сообществами. В докладе приветствуется систематическое использование Хартии в правовой практике Конституционного суда, что гарантирует, таким образом, ее применимость.

Докладчики, тем не менее, привлекают внимание национальных органов власти к нестабильности местных финансовых ресурсов и недостаточности системы выравнивания. Отмечается также практика "излишнего регулирования" в области "автономных" функций местных сообществ, что снижает уровень их самостоятельности.

Исходя из этого, Конгресс рекомендует Латвии ряд мер, направленных на стабилизацию местных финансов и на укрепление налоговой самостоятельности местных органов власти. Национальным властям также рекомендуется увеличить вклад государства в Фонд выравнивания и уточнить систему местных полномочий. И хотя система консультаций в целом оценивается как удовлетворительная, сроки механизмов консультаций с местными органами власти могут быть увеличены для повышения эффективности.

В докладе подтверждается важность предоставления права голоса на местных выборах «негражданам», для того, чтобы улучшить осуществление политических прав этой части населения.

Наконец, докладчики призывают Латвию рассмотреть возможность подписания и ратификации Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного сообщества.

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

2 Пояснительный доклад доступен только на английском и французском языках

## ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>3</sup>

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

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2015)9 о Конгрессе, в которой говорится, что одна из целей Конгресса состоит в том, чтобы «вносить в Комитет Министров предложения о содействии местной и региональной демократии»;

b. пункт 3 статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2015)9 о Конгрессе, в которой предусматривается, что «Конгресс на регулярной основе готовит доклады по странам о положении в области местной и региональной демократии во всех государствах-членах, а также в государствах-кандидатах на вступление в Совет Европы, и следит, в частности, за эффективным осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. Главу XVII Правил и процедур Конгресса в отношении организации процедуры мониторинга;

d. пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Латвии.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Латвия присоединилась к Совету Европы 10 февраля 1995 г. Она подписала и ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, ниже именуемая "Хартия") 5 декабря 1996 г. Хартия вступила в силу в отношении Латвии 1 апреля 1997 г.;

b. в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Хартии Латвия заявила, что она не связана пунктом 8 статьи 9 Хартии;

c. Комитет по мониторингу решил изучить положение местной и региональной демократии в Латвии с учетом Хартии. Он поручил Марку Колсу (Бельгия, ГНЛД) и Ксавье Кадоре (Франция, СОЦ) подготовить и представить Конгрессу доклад о местной и региональной демократии в Латвии. Делегации оказывали содействие профессор Ангель Морено Молина, председатель Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, и Секретариат Конгресса.

---

2 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 14 февраля 2018 г.

Члены Комитета:

*Л. Вербеек (председатель), А. Афтанасова, Х. Акгун, Т. Акюрек (заместитель: И. Баракази), М. Ангелопулос, Л. Ансала (заместитель: Ж. Ростедт), Т. Ариф, В.Аргес Кортес, Г.А. Аксельссон, Д. Азаров, Н.Барбу, Г. Бардели, В.Беликов, М. Белин, Е. Бендодо Бенсаяг, Р. Биедрон, А. Бинди, А. Богданович, Е. Болин (заместитель Х. Хаммар), З. Броз, М. Буфи, К.Кадоре, В. Касиан, М. Кавара (заместитель: В. Свансер), Г. Шацмаркос, М. Колс, В. Крудю, Х. Даемс, С. Диксон, Н. Диргинчиене, А. Дисмор, Р. Додд, Г. Доганоглу, Д. Эрей (заместитель: М. Холлингер), Р. Фейстамер, Л. Гаррито Баталиа, М. Гаучи, Г. Гегузинкас, А. А. Георгеску, К. Германова, Л. Гидеи (заместитель: В. Донту), М. Р. Гомес Де Андраде, В.А. Грам, Н. Грозев, И. Ханцек, Л. Харрибей (заместитель Ж.-М. Белльяр), З. Хассей (заместитель: А.И. Аксай), Г. М. Хельгесен, Б. Хирс, Ж. Хлинк, Б. Хордеюк, В. Ховханиссян, А. Ибрагимов, Г. Иллеш, Х.Б. Йохансен, А. Йозич, К. Каладзе (заместитель: Б. Давитулиани), А. Калева, Г. Каминскис, О. Касури, М. Кауфманн, Н. Каветарадзе, Б. Керимоглу, Ж.-П. Кляйн, А. Кнобова, И. Кокко, Б. Крнч, Л. Кроон (заместитель: Х. Бергманн), К. Ламмерскиттен, А. Ледбеттер, Ф. Лек, П. Манжен, К. Марченко, Т. Маргарян (заместитель: Э. Ерицян), Г. Марсан, П. Макгован, Р. Мондорф, С. Мошаров, Р. О'Грейди, Д. Пантана, Н. Парлон Гил, В. Паскуа, Г. Паук, С. Понович. З. Пава (заместитель: А. Мадьяр), М.-Л. Пеншар (заместитель: Ж.-П. Лювилль), В. Прокопий, А. Пружковски, П. Прыхара, И. Раджичич, Г. Рибас Касал, Р. Рио, Ж. Роклинд, Р. Рор, Б. Рудкин, В. Сантарсиеро, Б. Шлейхер-Ротмунд, С. Шумахер, И. Середюк, Л. Сфирлоага, А.-М. Сотириаду, Р. Шпиглер, Ю. Свитлична, Т. Тагиев, Т. Талиашвили, А. Тарнавски (заместитель: Т. Бадан), П. Торнтон (заместитель: Х. Карр), К. Толкачев, И. Томич, А. Торрес Перейра, М. М. Т. Турел (заместитель: Ф. Генк Унаи), А. Угис, С. Вааг, К. Ван Овермейр, В. Варнавски, Р. Вергили, Б. Верингер, А. Вирас, Х. Венингер, Ж. Винен, Д. Вробель, Л. Зайя, Ф. Циммерманн.*

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

Секретариат Комитета: С. Пуарель, секретарь Комитета, и С. Перевертен, сосекретарь Комитета.

*d.* мониторинговый визит состоялся 12-14 сентября 2017 г. Во время визита делегация Конгресса встретила с представителями разных органов страны. Подробная программа визита содержится в приложении к пояснительному докладу;

*e.* содокладчики хотели бы поблагодарить Постоянное представительство Латвии при Совете Европы и всех тех, с кем они встречались во время визита, за их готовность оказывать содействие делегации и ту информацию, которую они с готовностью предоставили.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

*a.* существующая ситуация в области местного самоуправления заслуживает в целом позитивной оценки;

*b.* государственное вмешательство в местные дела строго ограничено и регулируется законом, что соответствует требованиям Хартии;

*c.* местные власти имеют широкую самостоятельность и значительный круг полномочий;

*d.* проводится честный, плодотворный и интенсивный диалог и переговоры между центральным правительством и местными властями;

*e.* в правовой практике Конституционного суда содержатся частые ссылки на Хартию, что обеспечивает ее применение;

*f.* межмуниципальное сотрудничество в целом осуществляется хорошо.

4. Конгресс отмечает, что особого внимания заслуживают следующие моменты:

*a.* ландшафт местных финансов является нестабильным, доходы непредсказуемы по широкому спектру, а налоговая самостоятельность местных властей находится на низком уровне. В этом смысле не существует подлинной системы "местных налогов" в техническом значении этого термина;

*b.* система выравнивания могла бы быть улучшена, поскольку вклад государства в Фонд выравнивания является слишком низким. Особое положение небольших сельских муниципалитетов в нынешней системе местных финансов достаточным образом не учитывается;

*c.* даже если система консультаций является хорошей в целом, в слишком многих случаях сроки для получения комментариев и предложений со стороны местных властей о предлагаемых мерах слишком короткие, что ограничивает возможности местных властей предлагать существенные и обоснованные комментарии;

*d.* в сфере "автономных" функций, существует практика "излишнего регулирования", которая де-факто ограничивает сферу усмотрения и автономию местных властей при осуществлении ими своих полномочий. В этом плане система местных полномочий также должна быть уточнена;

*e.* существует категория населения, которую называют "неграждане", которая по-прежнему является частью латвийского общества и которой не разрешено голосовать на местных выборах.

5. С учетом вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров предложить властям Латвии:

*a.* обеспечивать условия для того, чтобы предстоящие налоговые реформы гарантировали местным органам власти уровень ресурсов, по крайней мере, эквивалентный тому уровню, который у них существует сегодня, исключая трансфер новых полномочий, и выделять в законодательстве фиксированную долю индивидуального налога на доход, для стабилизации

местных финансов, укрепления налоговой автономии местных властей и для того, чтобы местные органы власти могли более эффективно прогнозировать и планировать свои финансовые ресурсы;

*b.* увеличить вклад государства в фонд выравнивания и в большей мере принимать во внимание особые характеристики малых сельских муниципалитетов в общей системе местного финансирования;

*c.* предоставлять более длительные сроки и время для механизмов консультаций с местными властями, для того чтобы это было более эффективным и давало местным властям возможность лучше реагировать на все вопросы, которые рассматриваются правительством и их касаются;

*d.* уточнить систему полномочий для того, чтобы избегать дублирования и обеспечивать, чтобы местные органы власти имели полное усмотрение для регулирования своих собственных полномочий, при соответствующих финансовых средствах;

*e.* предоставлять право голоса на местных выборах «негражданам», для того чтобы обеспечить более эффективное осуществление политических прав этой части населения;

*f.* подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти от 16 ноября 2009 г. (CETS № 207).