Конгресс
местных и региональных властей

Палата местных властей

25-я СЕССИЯ
Страсбург, 29-31 октября 2013 г.

CPL(25)5PROV
21 октября 2013 г.

Местная демократия в Ирландии

Комитет по мониторингу
Докладчики[1]: Андрис ЯУНСЛЕЙНИС, Латвия (М, ГНЛД)
Мерита ЙЕГЕНИ ЙИЛДИЗ, Турция (Р, ЕНП/КСЕ[2])

Проект рекомендации (для голосования)..... 2

Резюме

Данный доклад является вторым докладом о мониторинге местной демократии в Ирландии с 2001 года. В нем выражается удовлетворение в связи с тем, что с 2001 года Ирландия осуществила важные изменения, и подчеркивается приверженность властей Ирландии тому, чтобы перейти от почти полностью централизованной системы к определенному уровню децентрализации, на основе масштабной Программы действий, принятой в октябре 2012 года. При этом в докладе отмечается, что конституционная защита местного самоуправления достаточно слаба, местные органы власти по-прежнему не могут рассматриваться как управляющие значительной долей публичных дел, административный надзор за их деятельностью со стороны центрального уровня остается высоким, а консультации с местными властями и их ассоциациями не являются систематическими или достаточно организованными. В докладе также привлекается внимание к весьма ограниченным полномочиям местных органов власти в сфере сбора налогов или при установлении их уровня в границах законодательства.

Властям Ирландии рекомендуется пересмотреть законодательство страны для обеспечения того, чтобы принцип субсидиарности был лучше закреплен и защищен в этом законодательстве, в кратчайшие сроки осуществить программы действий по передаче большего объема полномочий и обеспечению финансовой самостоятельности местных органов власти и усовершенствовать процедуру финансового выравнивания. К властям также обращается призыв продолжать усилия по региональному развитию. Правительству предлагается разработать процедуры и механизмы консультаций с местными и региональными властями по непосредственно затрагивающим их вопросам, таким образом, чтобы закрепить эти процедуры в национальном законодательстве и в практике. Наконец, Рекомендация призывает власти Ирландии подписать и ратифицировать дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).

---

[1] Содокладчик Микаэл Коэн с сентября 2013 года не является членом Конгресса. Новый содокладчик был назначен Председателем комитета по мониторингу в соответствии с Резолюцией 307 (2010)REV.

[2] М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народной партии в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НПП: Не зарегистрированы

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ[3]

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

a. подпункт 1.*b* статьи 2 Уставной резолюции (2011) 2 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 (2011) 2 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. Резолюцию 307(2010) REV о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122);

d. Рекомендацию 219 (2007) о статусе столичных городов, Рекомендацию 132 (2003) о муниципальной собственности с учетом принципов Европейской хартии местного самоуправления;

e. Резолюцию Конгресса 299 (2010) о последующих шагах Конгресса на основании решений Конференции министров стран Совета Европы, ответственных за местное и региональное самоуправление (Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 года), в которой предусматривается, что Конгресс будет использовать Рамочный документ о местной демократии Совета Европы в своей деятельности по проведению мониторинга, а также на ответ со стороны Комитета министров на Рекомендацию Конгресса 282 (2010) (CM/CONG (2011)Rec282final, в котором правительства государств-членов призываются принимать во внимание вышеуказанный Рамочный документ в рамках своей политики и реформ;

f. предыдущую Рекомендацию 97(2001) о местной и региональной демократии в Ирландии;

---

[3] Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 3 июля 2013 г.

Члены Комитета:
Л. О. Молин (председатель), *М. Абуладзе, К. Андерсен, Л. Ансала,* А. Бабаев, Т. Бадан, *С. Батсон, В. Беликов, Ж-М Белльяр, М. Беспалова, В. Брокколи, Е. Броги, З. Броз, А. Бушманн, Х. Кадорет,* А. Каческу, М. Карденас Морено, В. Кери, *С. Чернов,* В. Чёрчманн, Л. Чириани, *М. Коэн, М. Колс,* Ж. Коста, *Д. Чукур*, БМ. Данджело, *М. де Витс*, Ж. Диллон, Р. Додд (заместитель: *С. Джеймс)*, *Н. Доган, Г. Доганоглу,* В. Донту, Е. Фливхольм, *Ж. Фоллинг,* У. Герстнер, *А. Гкунтарас,* А. Гонзалес Терол, В. Гройсман, *М. Геган*, М. Гулевски, *О. Хаабет,* Х. Халлдорссон, С. Харутюнян, *ЖМ. Хельгесен,* К. Хернандез Торрес, Б. Хирс, *Ж. Глинка*, *А. Ибрахимов, Г. Иллеш, А. Яунслейнис*, *М. Йегени Йилдиз, М. Юхками*, М. Кардинар, Ж-П. Кляйн, А. Криза, *И. Куличенко, К. Ламмерскиттен,* Л. Лассакова, *Ф. Лек*, *Ж-П. Льювилл, И. Лоизиду, А. Лубавински, А. Мадьяр,* Д. Мандич, И. Мандико Кальво, Т. Маргарян (заместитель: *Е. Эрицян*), Г. Марсан, *В. Мак Хью*, *Н. Мермаген*, А. Мименов, И. Мишева, *В. Мирофановас*, *М. Монеси,* Г. Мослер-Торнстром, А. Музио, АТ. Пападимитру-Цацу, У. Паславска, *Н. Пелеши*; *Х. Пихлаяасаари*, *Г.Пинто*, Г. Поличинчи, Т. Попов, *А.Пружковски, Р. Раутава*, И. Реепалу, *Х.Рихтермохова*, *Н.Романова*, Ж. Саувенс (заместитель: *Ж-П. Бастин*), А. Шорер (заместитель: *П. Шовтка*), *Л. Сфирлоага*, Д. Шекспир, И. Шубин, *С. Сиукаева*, *А-М. Сотириаду*, Д. Страупайте, *А. Торрес Перейра*, *А. Угуес*, *Г. Угулава*, *А. Усс*, *П. Ужок*, В. Варнавски (заместитель: *А. Борисов*), ЛО. Василеску, *Б. Вёрингер*, *Л. Фербеек*, Л. Вагенаар-Кроон, Ф. Вагнер, Х. Венингер, *Ж. Винен, Д. Вробель, У. Вутрих-Пеллоли*, Ж. Зимола.

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

Секретариат Комитета: С. Пуарель и С. Канкочак.

g. пояснительный меморандум [CG(25)6] о положении местной демократии в Ирландии, представленный Микаэлом КОЭНОМ, Мальта (M, СОЦ) и Меритой ЙЕГЕНИ ЙИЛДИЗ, Турция (P, ЕНП/КСЕ).

2. Конгресс напоминает о том, что:

a. Ирландия подписала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемая "Хартия") 7 ноября 1997 года и ратифицировала ее 14 мая 2002 года, сделав заявление о том, что Ирландия намерена ограничить сферу действия Хартии следующими категориями властей: советами графств, советами больших городов и советами малых городов;

b. Ирландия не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).

3. Делегация Конгресса провела два официальных визита в Ирландию: 3-5 октября 2012 года и 3 мая 2013 года[4].

4. Делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Ирландии при Совете Европы и ирландские власти на центральном, региональном и местном уровнях, ассоциации местных и региональных властей, экспертов и других собеседников за их ценное сотрудничество на различных этапах процедуры мониторинга и за информацию, предоставленную делегации.

5. Конгресс:

a. с удовлетворением отмечает, что после последней рекомендации были внесены серьезные изменения и в настоящее время существует правовая основа для местных и частично для региональных властей;

b. отмечает, что местные органы власти в Ирландии, несмотря на различные структурные и финансовые вопросы, тесно связаны со своими гражданами и должным образом оказывают услуги;

c. признает приверженность властей Ирландии продвижению от весьма централизованной системы к определенному уровню децентрализации;

d. приветствует Программу действий, принятую в октябре 2012 года правительством Ирландии, которая содержит четкое обязательство со стороны правительства расширять полномочия местного самоуправления.

6. Конгресс выражает свою обеспокоенность в связи с тем, что:

a. конституционная защита местного самоуправления довольно слабая и что принцип субсидиарности не отражен должным образом в законодательстве и им не регламентируется;

b. органы местного самоуправления не управляют значительной частью публичных дел: местные органы по-прежнему ожидают серьезных усилий в области децентрализации и делегирования соответствующих полномочий и финансовой независимости на местном и региональном уровне;

c. консультации с местными властями и их ассоциациями не носят системный характер и недостаточно регулируются, для того чтобы они могли участвовать в процессе принятия решений по вопросам, которые их касаются, и, в нынешнем контексте, вносить вклад в предлагаемую реформу;

[4] В работе докладчиков им оказывал содействие профессор Журай НЕМЕЧ, консультант, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, и Седеф КАНКОЧАК, со-секретарь Комитета по мониторингу Конгресса.

d. административный надзор за деятельностью местных властей со стороны центрального уровня остается несоразмерным и в такой системе полномочия, предоставляемые местным властям, не являются полными и исключительными;

e. механизм выравнивания не является транспарентным и несмотря на то, что местные власти могут принимать свои бюджеты, такая свобода на практике серьезно ограничена;

f. масштаб сбора местных налогов и возможности местных властей определять их уровни весьма ограничены;

g. условия работы местных выборных представителей недостаточно регулируются общим законодательством (трудовым законодательством);

7. С учетом вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров призвать власти Ирландии учесть следующие рекомендации:

a. пересмотреть свое законодательство для обеспечения того, чтобы принцип субсидиарности был бы лучше изложен в законе и защищался на основании закона и продвигать этот основной принцип на практике в системе публичного управления в Ирландии;

b. в ближайшее время осуществить Программу действий, для того чтобы передать больше полномочий и ответственности местным и региональным властями и делегировать соответствующие полномочия и финансовые ресурсы на местные и региональные уровни;

c. разработать процедуры и механизмы консультаций с местными и региональными властями по вопросам, непосредственно их затрагивающим, как в законодательстве, так и на практике, учитывая критерии, предусмотренные в пункте 6 статьи 4 Хартии, а именно, "своевременно" и "надлежащим образом";

d. принимать необходимые меры по изменению существующего законодательства, которое позволяет центральному правительству вмешиваться в решения на местах, и обеспечивать, чтобы программа действий не повышала еще больше уровень надзора в результате создания нового дополнительного Национального бюро по надзору для проведения мониторинга эффективности местных органов власти, включая, помимо прочего, мониторинг их соответствия национальным задачам и политике;

e. провести обзор механизма выравнивания для того, чтобы сделать его транспарентным и обеспечить, чтобы правила, относящиеся к нему, устанавливались на основе консультаций с местными властями;

f. обеспечивать, чтобы на практике у органов местного самоуправления были полномочия по сбору налогов и эффективному определению их уровней в рамах закона;

g. предусмотреть создание четкой и эффективной законодательной основы в отношении условий деятельности местных выборных представителей, в частности, в том что касается правил для частных работодателей предоставлять "свободное" время для выборных представителей в целях участия в местных делах;

h. призвать правительство Ирландии рассмотреть возможность провести обсуждения дальнейшего развития регионального уровня управления, с возможностью создания системы прямых выборов представителей и подлинной ответственности при предоставлении "региональных" общественных услуг;

i. предложить правительству Ирландии подписать Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (СЕД № 159) и Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).