

Конгресс местных и региональных властей



21-СЕССИЯ

CG(21)16

11 октября 2011 г.

Местная и региональная демократия в Латвии

Комитет по мониторингу

Докладчики: Жан-Клод ФРЕКОН (Франция, М, СОЦ¹) и
Филипп ЛЕЙБА (Швейцария, Р, НП)

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

Резюме

Данный доклад следует за мониторинговым визитом, проведенным в 1998 году, после ратификации Латвией Европейской хартии местного самоуправления в 1996 году. В нем делается вывод о том, что законодательство Латвии о местном самоуправлении является хорошей основой для развития местного самоуправления, и что благодаря конституционной правовой практике позиции местных властей укрепились. Однако при этом в нем подчеркивается озабоченность в связи с недостаточным уровнем собственных ресурсов у местных органов власти и снижением объема их финансовых средств после финансового кризиса, а также в связи с ограничением свободы их доступа к рынку капиталов для получения займов. В докладе вновь подчеркиваются сохраняющиеся ограничения на участие в общественных делах неграждан, которые составляют национальное меньшинство, в том числе и отказ им в том, чтобы голосовать на местных выборах.

Конгресс рекомендует властям Латвии повысить уровень финансовой самостоятельности местных органов власти и предоставить специальный юридический статус Риге как столице. Он призывает развивать планирующиеся регионы как автономные образования и поощряет меры по предоставлению негражданам права на участие в голосовании на местных выборах. Наконец, Конгресс призывает Латвию подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти, а также Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными административными единицами или местными органами власти в отношении еврорегиональных групп сотрудничества (ECGs).

¹ Р: Палата регионов / М: Палата местных властей

ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов Конгресса

ЕНП/ХД: Группа Европейской народной партии – христианских демократов Конгресса

СОЦ: Группа социалистов Конгресса

НП: члены Конгресса, которые не присоединились ни к одной из политических групп Конгресса



ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ²

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 (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. Рекомендацию Конгресса 47 (1998) о местной и региональной демократии в Латвии;

d. информационный доклад Конгресса 2005 года (CG/INST(12)3) о местной демократии и об участии неграждан в общественной и политической жизни на местном уровне в Латвии;

e. Рекомендацию Конгресса 257 (2008) о местной демократии в Латвии: участие неграждан в общественной и политической жизни на местном уровне;

f. 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 [MCL-16(2009)11] 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 связи с политикой и реформами;

g. пояснительный меморандум к данной Рекомендации о местной и региональной демократии в Латвии.

² Предварительный проект рекомендации, принятый Комитетом по мониторингу 4 июля 2011 г.

Члены Комитета:

Л. О. Молин (председатель), М. Абуладзе (заместитель: П. Замбахидзе), У. Альдегрэн, К. Андерсен, Л. Аветян (заместитель: Э. Ерицян), А. Бабаев (заместитель: Г. Саламова), М. Барчина Ангуло, В. Беликов (заместитель: А. Крупин), Г. Бенде, Г. Бергеманн, М. Беспалова, П. Бош И Кодола, Э. Броз, А. Бушманн, К. Кадорет, М. Капдевила Алларес, С. Каруго, Д. Чичинадзе, И. Чионтолой, Б. Коллин-Ланген, М. Кулс, Ж. Коста, Д. Чукур, Л. Деллаи, М. Де Ламот, Г. Доганоглу, М. Фаббри (заместитель: В. Брокколи), М. Гажу, В. Гебель, Г. Гегузинскас, С. Главак, С. Гукиан, М. Геган, М. Гулевски (заместитель: В. Новиков), Х. Халлдорссон, М. Хитли, Ж. Хепберн, Б. Хирс, Ж. Хлинка, К. Хьюз, А. Ибрагимов, Л. Илиеску, Ж. Ялинска (заместитель: М. Юзупа), С. Джеймс, А. Яунслейнис (заместитель: Н. Степановс), М. Йегени Йилдиз, М. Юхками, Ж-П Кляйн (заместитель: П. Вейдиа), А. Криза, И. Куличенко (заместитель: З. Чепей), О. Арилд Квалой, Ф. Лек, Ж-П Льювилль, И. Лоизиду, М. Магомедов, П. Манжен, Т. Маргарян, Г. Марсан, Х. Марва, В. МакХью, М. Меррилд, И. Микаллеф, И. Михас, Т. Микус, К. Мискиниене, Г. Мослер-Торнстром, А. Музио (заместитель: Б. Точе), А. Окана Рабадан, Э. Озегович, В. Олюйко, Р. Паита (заместитель: А. Миеле), Г. Пипер, Х. Пихлаясаари, Г. Пинто, К. Радулеску (заместитель: Л. Сфирлоага), Р. Раутава (заместитель: С. Рупонен), Х. Рихтермокова, А. Рокофилоу, Д. Русева, С. Саллаку, В. Салыгин, В. Сау, Ж. Сауенс, П. Шовтка, В. Шустер, Д. Шекспир, П. Шатри, М. Симонович, Г. Спартански, М. Тамилос, А. Торрес Перейра, В. Удовиченко, А. Уэс, Г. Угулава (заместитель: Е. Берашвили), А. Усс, В. Варнавски (заместитель: А. Борисов), О. Ван Вельдхуйзен, Л. Веннесланд, Л. Вербик, Х. Венингер, К. Витмор, Ж. Винен, У. Вутрих-Пеллопи, Н. Зейбекчи, Ж. Зимола, Д. Змегач.

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

Члены Комитета: С. Пуарель и С. Канкочак.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Латвия вступила в Совет Европы 10 февраля 1995 года. Она подписала и ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД 122, нижеименуемую "Хартия") 5 декабря 1996 года. Хартия вступила в силу в отношении Латвии 1 апреля 1997 года.

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

c. Делегация Конгресса³ посетила Латвию с 3 по 5 ноября 2010 года. Делегация провела беседы с центральными и муниципальными властями, представителями Ассоциации местных и региональных властей Латвии, представителями Конституционного суда, омбудсменом и другими партнерами в дискуссиях, которые состоялись в Риге и муниципалитете города Сигулда;

d. Содокладчики хотели бы поблагодарить Постоянное представительство Латвии при Совете Европы и всех тех, с которыми они встречались во время визита, за их готовность оказывать содействие делегации и за ту информацию, которую они охотно предоставили.

3. Конгресс с удовлетворенностью отмечает, что:

a. Латвия построила свою систему местного управления в соответствии с современными европейскими стандартами в сфере местного самоуправления. Государственное законодательство о местном самоуправлении от 19 мая 1994 года, в которое несколько раз вносились поправки и дополнения другими положениями, представляет собой хорошую основу для развития местного самоуправления;

b. Конституционный суд в своих решениях ссылается на Хартию как на инструмент международного права, на основании которого могут толковаться конституционные принципы, относящиеся к местному самоуправлению. Конституционный суд рассматривает принципы Хартии как основополагающие принципы демократии, являющиеся обязательными для этой страны. Позиция местных органов власти была укреплена на основе конституционной правовой практики и изменений в законодательстве;

c. Реформа местного управления 2008 года, на основе которой местные органы власти были слиты для того, чтобы создать более сильные территориальные образования, была проведена в соответствии с принципами Хартии и дала удовлетворительные результаты;

d. Ассоциация местных и региональных властей Латвии была признана на национальном уровне как представительная организация. Исходя из этого, она играет ключевую роль в продвижении местной демократии.

4. Конгресс с обеспокоенностью отмечает, что:

a. Местные органы власти не имеют соответствующего объема собственных ресурсов, на которые они могли бы влиять напрямую, в частности, в отношении местных сборов, и в отношении которых они могли бы определять базу и уровень;

b. В целом, кризис привел к сокращению дотаций от центрального уровня для местных властей. Соответствующим образом сузилось поле финансового маневра местных властей, а надзор со стороны центрального правительства за их финансовыми средствами был укреплен;

³ Жан-Клод Фрекон (Франция, М, СОЦ), заместитель председателя Конгресса, и Филипп Лейба (Швейцария, Р, НП) были назначены содокладчиками для того, чтобы представить Конгрессу доклад и Рекомендацию о местной и региональной демократии в Латвии. Им оказывал содействие Жан-Мари Ворлинг, консультант и член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления.

c. Местные власти Латвии не имеют свободного доступа к рынку капиталов для получения займов. Во многих случаях, связанных с разными условиями, одобрение со стороны министерства финансов, необходимое для получения кредитов, занимает более года;

d. Региональное развитие в Латвии является несбалансированным. Пять планируемых регионов не имеют характеристик подлинно автономных региональных властей, а их представительные органы не избираются напрямую всеобщим голосованием;

e. Большое население Риги и масштабы осуществляемой ею деятельности оправдали бы предоставление столице специального статуса;

f. Несмотря на усилия, предпринятые властями Латвии по продвижению социальной сплоченности, по-прежнему сохраняются ограничения на участие в общественных делах неграждан, которые составляют национальное меньшинство, в том числе и отказ им в том, чтобы голосовать на местных выборах.

5. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Латвии:

a. повысить уровень финансовой самостоятельности местных властей путем диверсификации их собственных источников доходов и увеличения той части их финансовых ресурсов, в отношении которой они могут влиять на базу и уровень оценки;

b. разработать программу по "восстановлению" возможностей местных властей действовать в контексте преодоления экономического кризиса, при этом снижая уровень финансового надзора со стороны центрального правительства;

c. пересмотреть условия обращения за кредитами для местных властей и сделать эти условия более гибкими, а кредитование более доступным, и, исходя из этого, снять оговорку в отношении пункта 8 статьи 9 Хартии;

d. прояснить юридическую ситуацию пяти *планируемых регионов* и придать им соответствующий автономный статус. Процесс развития подлинно регионального уровня управления может вдохновляться принципами Рамочного документа по региональной демократии, в котором предусматриваются органы, избираемые на основе прямого всеобщего голосования, дополнительные полномочия и области ответственности, которые необходимо четко определить в законодательстве, а также собственные ресурсы и введение системы финансового выравнивания;

e. начать законодательный процесс с целью подготовки законодательства, предоставляющего особый правовой статус Риге, в соответствии с Рекомендацией Конгресса 219 (2007) о статусе столичных городов;

f. предоставить негражданам право голосовать на местных выборах с целью ускорения процесса их интеграции в латвийское общество, который уже начался;

g. рассмотреть, в ближайшем будущем, вопрос о подписании, а затем и о ратификации Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СЕД № 207), а также Протокола № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными административными единицами или местными органами власти в отношении еврорегиональных групп сотрудничества (ECGs).

6. Конгресс рекомендует, чтобы Парламентская Ассамблея приняла во внимание вышеизложенные комментарии и рекомендации в контексте своей процедуры периодического доклада о государствах-членах, в отношении которых в настоящее время не осуществляется процедура мониторинга или постмониторинга.

7. Конгресс рекомендует, чтобы власти Латвии, ответственные за местное самоуправление, назначили представителя министерства высокого уровня для участия в одной

из сессий Конгресса, для того чтобы представить доклад о ходе реформ местного самоуправления в Латвии.