

26-я СЕССИЯ
Страсбург, 25-27 марта 2014 г.

CG(26)10PROV
11 марта 2014 г.

Местная и региональная демократия в Соединенном Королевстве

Комитет по мониторингу

Докладчики: Ангелика КОРДФЕЛЬДЕР, Германия (М, СОЦ¹)
Александр УСС, Российская Федерация (М, ЕНП/КСЕ)

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

Резюме

Это – второй доклад о состоянии местной и региональной демократии в Соединенном Королевстве, который следует за Рекомендацией 49 от 1998 года. В докладе выражается удовлетворенность тем, что Соединенное Королевство в целом соблюдает обязательства, принятые на основании Хартии, и что по сравнению с 1998 годом положение улучшилось, в частности, благодаря процессу разграничения полномочий. Что касается процедур консультаций, то в докладе приветствуется успешный подход к партнерству, принятый в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии. В нем отмечается, что существуют определенные области озабоченности, в частности, в том что касается финансовых ресурсов местных властей, ограниченности их полномочий в сфере сбора налогов и их зависимости от государственных дотаций. В нем также подчеркивается, что есть и неясности, которые требуется преодолеть, в таких областях, как отсутствие права местного самоуправления в законе, помимо общих полномочий, предоставленных Законом о местной власти 2011 года, а также в отношении ограничения сферы усмотрения местных органов власти по управлению местными делами в результате вмешательства различных министерств центрального правительства.

Докладчики, сознавая трудность укоренения местного самоуправления в конституционном праве, учитывая законодательные рамки этой страны, призывают правительство Соединенного Королевства рассмотреть различные существующие предложения о кодификации норм в поддержку местного самоуправления в Англии, для того чтобы укрепить позиции местных органов власти. Они рекомендуют, чтобы правительство Соединенного Королевства приняло меры по уменьшению финансовой нагрузки местных органов власти, связанной с сокращением бюджета и задолженностью, и укрепило роль выборных местных представителей, улучшив их статус. Они призывают власти Соединенного Королевства обновить свою декларацию в отношении сферы применения Хартии, для того чтобы включить органы управления Большого Лондона, а также Северной Ирландии. Наконец, они призывают правительство рассмотреть ратификацию других документов, связанных с Хартией, в частности, Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти и Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народная партии в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены Конгресса, не принадлежащие 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 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 Конгресса 299 (2010), 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;

d. пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Соединенном Королевстве (CG/MON(25)4PROV);

2. Конгресс напоминает о том, что:

a. Соединенное Королевство подписало Европейскую хартию местного самоуправления (нижеименуемую "Хартия") 3 июня 1997 года и ратифицировало ее 24 апреля 1998 года. Соединенное Королевство сделало заявление о том, что оно намерено ограничить ее действие следующими категориями властей: в Англии – советами графств, советами округов и городскими советами Лондона, а также советами островов Силли; в Уэльсе – всеми советами, созданными на основании раздела 2 Закона о местном самоуправлении (Уэльса) 1994 года, и в Шотландии – всеми советами, созданными на основании раздела 2 Закона о местном самоуправлении (Шотландии) 1994 года;

b. не ратифицировало Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207) и не подписало Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (СЕД 159);

2 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 19 февраля 2014 г.

Члены Комитета:

Л. О. Молин (председатель), М. Абуладзе, К. Андерсен, Л. Ансала (заместитель: М. Хентунен), А. Бабаев, Т. Бадан, С. Батсон, В. Беликов, Ж-М. Белльяр, М. Беспалова, В. Брокколи, Е. Броги, З. Броз, А. Бушманн, Х. Кадоре, А. Канкеску, М. Карденас Морено, В. Кери, С. Чернов, Л. Цириани (заместитель: Л. Валагузза), М. Колс, Ж. Коста, Д. Чукур, ВМ. Д'Анджело, М. де Витс, Ж. Диллон (заместитель: С. Джеймс), Р. Додд, Н. Доган, Г. Доганоглу, В. Донту, Е. Фливхольм, Ж. Фоллинг, М. Гаучи, У. Герстнер, А. Гкоунтарас, А. Гонсалес Тероп, В. Гройсман (заместитель: В. Олюйко), М. Геган, М. Гулевски, О. Хаабет, Х. Халльдорссон, С. Харутюнян (заместитель: Э. Ерицян), ГМ. Хельгесен, К. Хернандес Торрес, Б. Хирс, Ж. Хлинка, А. Ибрахимов, Г. Иппеш, А. Яунслейнис, М. Егени Илдиз, М. Юхками, М. Кардинар, Ж-П. Кляйн, А. Криза, И. Куличенко, К. Ламмерскиттен, Л. Лассакова, Ф. Лек, Ж-П. Льювилль, И. Лоизиду, А. Любависки, А. Мадьяр, Д. Мендич (заместитель: М. Катович), Ж. Мандико Кальво, Т. Маргарян, Г. Марсан, В. МакХьюг (заместитель: Ж. Ротте), Н. Мермаген, А. Мименов, В. Митрофановас, С. Митровски, М. Монеси, Г. Мослер-Торнстром, А. Музио (заместитель: Б. Точе), АТ. Пападимитриу-Цацу, Х. Пихлаясаари, Г. Пинто, Г. Поличинчи, Т. Попов, А. Пружковски, Р. Раутава, И. Реепалу, Х. Рихтермокова, Н. Романова, Ж. Соуэнс, А. Шорер, Л. Сфирлоага, Д. Шекспир, И. Шубин, С. Сикаева А-М. Сотириаду, Д. Страупайте, Т. Толушич, А. Торрес Перейра, А. Уг, Г. Угалава, А. Усс, П. Ужок, В. Варнавски (заместитель: А. Борисов), ЛО. Василеску, Б. Форингер, Л. Фербеек, Л. Вагенаар-Кроон, Ф. Вагнер (заместитель: А. Кордфельдер), Х. Венингер, Ж. Виенен, Д. Вробель, У. Вутрих-Пеллоли, Ж. Зимола.

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

Секретариат Комитета: С. Пуарель и С. Канчок.

с. Комитет по мониторингу поручил Ангелике КОРДФЕЛЬДЕР (Германия, М, СОЦ) и Александру УССУ (Российская Федерация, М, ЕНП/ХСЕ) как содокладчикам по местной и региональной демократии, соответственно, подготовить и представить Конгрессу доклад о местной и региональной демократии в Соединенном Королевстве³;

d. делегация Конгресса провела два визита – с 29 по 31 мая 2013 года (Лондон, Лидс, Эдинбург) и с 5 по 7 ноября 2013 года (Лондон, Кардифф), соответственно, для рассмотрения положения местного самоуправления в Соединенном Королевстве;

e. докладчики признают, что Соединенное Королевство в действительности состоит из четырех стран, которые сохраняют собственные территориальные и культурные различия, и при этом рекомендации докладчиков адресованы Соединенному Королевству как государству-члену Совета Европы, но реализация их будет осуществляться с учетом полномочий и ответственности Соединенного Королевства, а также правительств Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии в соответствии с разграничением полномочий в отношении местного самоуправления.

3. Конгресс хотел бы поблагодарить Постоянное представительство Соединенного Королевства при Совете Европы и британские власти на центральном уровне, на уровне сообществ и на местных уровнях, а также все ассоциации властей, экспертов, а также других собеседников за их ценное сотрудничество на разных этапах процедуры мониторинга и за информацию, предоставленную делегации.

4. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

a. местное самоуправление в Соединенном Королевстве в целом соответствует обязательствам, принятым на основании Хартии, и что ситуация улучшилась после ратификации Хартии Соединенным Королевством в 1998 году, в частности, через процесс разграничения полномочий, на основании которого были предоставлены полномочия местному самоуправлению под ответственностью сообществ;

b. Закон о местном самоуправлении 2011 года, в котором местным властям были предоставлены "общие полномочия", большая свобода в принятии решений о внутренней структуре и назначении собственных аудиторов, стал важным шагом в направлении включения принципов, связанных с местным самоуправлением, во внутреннее законодательство;

c. в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии был принят успешный подход к партнерству, что содействует консультациям с местными властями по вопросам, их касающимся;

d. ассоциации местного самоуправления в Соединенном Королевстве играют важную роль, объединяя представителей местных властей различных политических взглядов, предоставляя местным органам самоуправления общий голос и полномочия для переговоров с центральным правительством и с правительствами сообществ, притом что во многих случаях это носит неформальный характер и не основывается на юридических гарантиях.

5. При этом Конгресс выражает обеспокоенность в связи с тем, что:

a. конституционное или юридическое признание и предоставление (права) местному самоуправлению не существует в Соединенном Королевстве (в том числе в Шотландии), и что введение общих полномочий для органов местного самоуправления не идет достаточно далеко, чтобы соответствовать духу Хартии;

b. притом что существуют и используются на практике юридические обязанности в отношении местных органов власти о проведении с ними консультаций, сами пути и сроки консультаций, как представляется, вызывают споры, так как сроки зависят от конкретной темы и, в частности, от характера и возможных последствий предложения;

³ Им оказывали содействие профессор Энс ВЕЛЬК, консультант, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, а также Жан-Филипп БУЗУЛ и Седеф КАНКОЧАК из Секретариата Конгресса.

c. у местных властей нет достаточных финансовых ресурсов, имеются жесткие ограничения в связи с сокращениями и задолженностью, и у них гораздо меньше средств, чем у других государственных секторов и национального правительства для преодоления последствий экономического кризиса (несмотря на весьма удовлетворительную реформу управления, проведенную в 2013 году, когда на места были переданы налоги на бизнес), что в целом способствует такому положению, которое вызывает вопросы в отношении статьи 9 Хартии;

d. статус выборных советников не в полной мере соответствует их полномочиям, и низкий уровень явки на местных выборах свидетельствует о необходимости укрепить демократически избранные институты, а также роль местных представителей, которые являются стовальным хребтом системы местного самоуправления;

e. местные власти не имеют видных руководителей и координирующих функций в отношении других провайдеров услуг на местах, хотя они управляют значительной долей государственных дел и услуг и представляют местное сообщество по важным вопросам, таким как планирование и лицензирование;

f. надзор, осуществляемый через широкие обязанности отчетности и благодаря активному вовлечению в местные дела со стороны различных министерств центрального правительства, создает значительные ограничения в отношении сферы усмотрения для местных органов власти в управлении местными делами, и при этом должно быть сказано, что правительством были приняты значительные шаги по сокращению централизованной оценки деятельности.

6. С учетом вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров предложить властям Соединенного Королевства:

a. рассмотреть конституционные и практические вопросы, связанные с возможностью формализации принципов и механизмов взаимоотношений между центральным и местным уровнем управления, с учетом Хартии, а также аргументов, представляемых как местными выборными представителями, так и их ассоциациями и Комитетом по политической и конституционной реформе Палаты представителей для подхода, который в большей степени основан на установленных нормах;

b. развивать более институционализированные, единые по срокам и юридически гарантируемые процедуры консультаций с местным самоуправлением, учитывая необходимость или возможность для местных властей консультироваться со своим местным населением, по крайней мере в отношении важных вопросов, и в этой связи рассматривать подходы партнерства и опыт сотрудничества в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии для отношений между центральным правительством и местными властями в Англии;

c. сокращать нагрузку местных властей, в частности в Англии (где местные органы власти имеют достаточные полномочия для финансирования с целью реализации этих полномочий, такое положение, которое в значительной степени сокращает свободу действий и решений местных властей), но также и других сообществ в Соединенном Королевстве, и далее развивая диверсифицированную основу местных доходов;

d. провести новую оценку работы исполнительных советников таким образом, чтобы их статус соответствовал в большей степени их ответственности, с целью повышения участия граждан, и в частности молодого поколения, которое может испытывать сложность в связи с экономическими минусами работы в совете в течение полного рабочего дня;

e. предоставить выборным представителям местных органов власти функции руководства и координации в отношении других провайдеров услуг на местах;

f. осуществлять надзор за местным самоуправлением таким образом, чтобы обеспечивать, чтобы участие контролирующих властей соответствовало важности интересов, которые они намерены защищать, как это изложено в пункте 3 статьи 8 Хартии;

g. в ближайшем будущем провести обзор декларации Соединенного Королевства с учетом нынешней ситуации, как это относится к властям, которые больше не существуют, и что не включает органы Большого Лондона и Северной Ирландии;

h. рассмотреть вопрос о ратификации Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207) и Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (СЕД №159).