

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

Местная и региональная демократия в Соединенном Королевстве

Рекомендация 353 (2014)¹

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

a. подпункт 1.*b* статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(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)Rec282 final], 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;

2. Конгресс напоминает о том, что:

a. Соединенное Королевство подписало Европейскую хартию местного самоуправления (нижеименуемую "Хартия") 3 июня 1997 г. и ратифицировало ее 24 апреля 1998 г. 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 –

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 26 марта 2014 г., на втором заседании (см. документ CG(26)10FINAL, пояснительный доклад), докладчики: Анжелика КОРДФЕЛЬДЕР, Германия (М, СОЦ) и Александр УСС, Российская Федерация (М, ЕНП/КСЕ).

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);

c. Комитет по мониторингу поручил Анжелике КОРДФЕЛЬДЕР (Германия, М, СОЦ) и Александру УССУ (Российская Федерация, М, ЕНП/КСЕ) как содокладчикам по местной и региональной демократии, соответственно, подготовить и представить Конгрессу доклад о местной и региональной демократии в Соединенном Королевстве²;

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

e. докладчики сознают, 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;

² Им оказывали содействие профессор Энс ВЕЛЬК, консультант, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, а также Жан-Филипп БОЗУЛ и Седеф КАНКОЧАК из Секретариата Конгресса.

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;

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, в Англии и Уэльсе, но не в Шотландии), 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 стержнем 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 и автономных парламентов, когда это применимо, 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 для того, чтобы иметь возможность оказывать услуги;

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).