

УСТАВНОЙ ФОРУМ

Мониторинг соблюдения Европейской хартии местного самоуправления в Португалии

Рекомендация 445 (2020) ¹

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы ссылается на:

a. пункт 1.b статьи 2 Устава Конгресса местных и региональных властей, прилагающегося к Уставной резолюции CM/Res(2020)1, в котором говорится, что одной из целей Конгресса является «внесение в Комитет министров предложений в целях продвижения местной и региональной демократии»;

b. пункт 2 статьи 1 Устава Конгресса местных и региональных властей, прилагающегося к Уставной резолюции CM/Res(2020)1, в котором говорится, что «Конгресс регулярно готовит доклады по странам о состоянии местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы, и обеспечивает эффективное осуществление принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

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

d. Цели устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности, Цель 11 «Об устойчивых городах и общинах» и Цель 16 «О мире, справедливости и сильных институтах»;

e. Руководящие принципы участия гражданского общества в принятии политических решений, одобренные Комитетом министров 27 сентября 2017 г.;

f. Рекомендацию CM/Rec(2018)4 Комитета министров государствам-членам об участии граждан в местной общественной жизни, принятую 21 марта 2018 г.;

g. Рекомендацию CM/Rec(2019)3 Комитета министров государствам-членам о контроле за деятельностью местных властей, принятую 4 апреля 2019 г.;

h. предыдущую рекомендацию Конгресса о мониторинге соблюдения Европейской хартии местного самоуправления в Португалии, Рекомендацию 323 (2012), обсужденную и принятую Конгрессом 22 марта 2012 г.;

i. Пояснительный доклад по мониторингу соблюдения Европейской хартии местного самоуправления в Португалии.

¹ Обсуждена и принята Уставным форумом 28 сентября 2020 г. (см. документ CG-FORUM(2020)01-02, пояснительный доклад), докладчики: Ксавье КАДОРЕ, Франция (М, СОЦ/З/ПД), и Давид ЭРЕЙ, Швейцария (Р, ГНЛД).

2. Конгресс отмечает, что:

a. Португалия вступила в Совет Европы 22 сентября 1976 г. и подписала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, далее – «Хартия») 15 октября 1985 г., ратифицировав ее в полном объеме 18 декабря 1990 г. Хартия вступила в силу в Португалии 1 апреля 1991 г. Страна подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (CETS № 207) 26 мая 2015 г., но пока его не ратифицировала;

b. Комитет по соблюдению обязанностей и обязательств, взятых на себя государствами, подписавшими Европейскую хартию местного самоуправления (Комитет по мониторингу) принял решение изучить состояние местной и региональной демократии в Португалии в свете Хартии. Он поручил Ксавье КАДОРЕ и Давиду ЭРЕЮ подготовить и представить Конгрессу доклад о местной и региональной демократии в Португалии;

c. в ходе двух визитов, состоявшихся 17 и 18 июня 2019 г. и 27 ноября 2019 г., делегация Конгресса встретилась с представителями различных органов власти всех уровней. Программа визитов прилагается к пояснительному докладу;

d. содокладчики благодарят Постоянное представительство Португалии при Совете Европы и всех тех, с кем они встретились в ходе посещений.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

a. в португальской Конституции важное место отводится местному и региональному самоуправлению, которое признается всеми участниками, несмотря на то, что все еще существует необходимость в совершенствовании институционального взаимодействия между этими двумя уровнями власти и государством (статьи 2 и 3 Хартии);

b. проводимые в Португалии с 2013 года реформы в социальной, политической и административной областях имеют устойчивые результаты в отношении местных органов власти и состояния их бюджета, что привело в частности, к сокращению числа общин и приходов (статья 4 Хартии);

c. открытые для общественности механизмы обжалования действий местных властей функционируют и подкреплены относительно эффективными процедурами государственного контроля (статья 8 Хартии);

d. право органов местного самоуправления вступать в ассоциации и развивать межмуниципальные структуры представляется адекватным решением проблемы территориального развития на континенте (статья 10 Хартии).

4. Тем не менее, Конгресс выражает озабоченность по следующим вопросам:

a. с местными органами власти и их ассоциациями не проводятся систематические консультации в соответствии с четкой, эффективной и обязательной процедурой (статьи 4.6 и 9.6 Хартии);

b. ассоциации, представляющие интересы органов местного самоуправления, как и сами органы самоуправления, не имеют права на прямое обращение в Конституционный суд с жалобой на решение или постановление, затрагивающее одно из их прав, за заметным исключением автономных областей (статья 11 Хартии);

c. передача полномочий португальским муниципалитетам не осуществляется на справедливой основе, и не все из них получают от государства достаточную финансовую поддержку для надлежащего выполнения своих полномочий (статья 9.2 Хартии);

d. местные и региональные власти не обладают достаточной самостоятельностью в вопросах налогообложения, особенно в том, что касается системы сбора местных и региональных налогов (статья 9.3 Хартии);

e. отсутствует четкая и согласованная основа для сотрудничества государственных органов местного и регионального уровня и органами местного самоуправления (статья 4.6 Хартии);

f. правовое положение ассоциаций органов местного самоуправления в автономных областях представляется неопределенным (статья 10 Хартии);

g. Португалия не ратифицировала ни Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления на право участвовать в делах местной власти (CETS № 207), ни Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей (ETS № 159).

5. В свете вышеизложенного, Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Португалии:

a. разработать процедуру систематических консультаций, до принятия какого-либо решения, постановления или закона, с ассоциациями местных и региональных органов власти по всем вопросам, непосредственно их касающимся;

b. предоставить ассоциациям, представляющим интересы органов местного самоуправления, или самим органам местного самоуправления по образцу автономных районов, право на непосредственное обращение в Конституционный суд;

c. рассмотреть вопрос о внедрении программ помощи либо специальных, временных и гибких процедур, позволяющих муниципалитетам, испытывающим финансовые трудности, провести перебалансировку своего бюджета под надзором Счетной палаты;

d. предоставить органам местного самоуправления большую самостоятельность в отношении местных налогов, в том числе того, что касается системы их сбора;

e. рассмотреть вопрос о создании национального совета по вопросам стабильности из местных и региональных выборных представителей с тем, чтобы обеспечить согласованность бюджетных целей и процедур, соблюдение национальных, европейских и международных обязательств и более конструктивное сотрудничество между различными уровнями власти;

f. прояснить путем принятия нового закона правовое положение ассоциаций органов местного самоуправления в автономных районах в целях стабилизации и повышения значимости их деятельности и отношений с учреждениями регионального уровня и государством;

g. рассмотреть вопрос о ратификации Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (CETS № 207), подписанного 26 мая 2015 г., а также вопрос о ратификации Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей (ETS № 159), подписанного 9 мая 1997 г.

6. Конгресс призывает Комитет министров и Парламентскую ассамблею Совета Европы учитывать данную Рекомендацию о местной и региональной демократии в Португалии и ее пояснительный доклад в своей деятельности, касающейся этого государства-члена.