Конгресс
местных и региональных властей

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

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

CG(26)13PROV
14 марта 2014 г.

Постмониторинг местной и региональной демократии в Боснии и Герцеговине

Комитет по мониторингу
Докладчики[1]: Жан-Мари БЕЛЛЬЯР, Франция (Р, ЕНП/КСЕ)
Беат ХИРС, Швейцария (М, ГНЛД)

Проект резолюции (для голосования) 2
Проект рекомендации (для голосования).....4

Настоящий документ является первым докладом о постмониторинге местной и региональной демократии в Боснии и Герцеговине. В докладе подчеркиваются усилия, осуществленные для совершенствования законодательных рамок, как это конкретно предусмотрено в Хартии. Докладчики приветствуют проведение переписи населения для улучшения оказания публичных услуг на местном уровне, а также консенсус, достигнутый властями в отношении необходимости обеспечения последовательности законодательства на местном уровне. Тем не менее, в докладе выражается определенная озабоченность в связи с отсутствием мер в ответ на Рекомендацию 324, касающуюся, в частности, отсутствия конституционной реформы, которая гарантировала бы основополагающие права граждан. В докладе также подчеркивается то, что не были предприняты действия в отношении признания муниципальной собственности и улучшения межкоммунального сотрудничества.
В Рекомендации напоминается о давно имеющей место политической и институциональной блокировке, сохраняющейся на уровне государства и Федерации, и властям Боснии и Герцеговины предлагается гарантировать основополагающие задачи местного самоуправления, выделяя достаточные финансовые ресурсы местным властям и пересматривая механизм финансового перераспределения. Напоминается о необходимости провести пересмотр законодательства с целью гарантирования четкого разграничения полномочий, учитывая принцип субсидиарности. В Рекомендации содержится и призыв укреплять межкоммунальное сотрудничество, а также законодательство, в котором закреплялись бы положения о коммунальной собственности. Властям предлагается подписать, а затем ратифицировать Дополнительный протокол о праве на участие в делах местных органов власти и поддержать процесс постмониторинга в 2014 году. Наконец, властям Боснии и Герцеговины предлагается обращаться за экспертизой к Конгрессу по любым программам реформ, направленным на усиление децентрализации, в сотрудничестве с местными заинтересованными сторонами.

1. 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
НП: члены Конгресса, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ[2]

1. Конгресс отмечает, что:

a. Босния и Герцеговина присоединилась к Совету Европы в 2002 году и при этом она взяла на себя обязательство содействовать созданию общего демократического и юридического пространства на всем континенте, обеспечивая уважение его основополагающих ценностей: прав человека, демократии и верховенства права, а также соблюдая европейские стандарты;

b. Босния и Герцеговина ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (нижеименуемую "Хартия") 12 июля 2002 года без каких-либо деклараций, и Хартия вступила в силу 1 ноября 2002 года. Тем самым эта страна взяла на себя обязательство укоренять принцип местного самоуправления в своем национальном праве для того, чтобы гарантировать его эффективное соблюдение, передавая полномочия местным сообществам с соответствующими финансовыми ресурсами и обеспечивая полное соблюдение принципа субсидиарности для гарантирования создания местного самоуправления, как это предусмотрено в Хартии.

2. Конгресс ссылается на:

a. свою Рекомендацию 324 (2012) о местной и региональной демократии в Боснии и Герцеговине;

b. свою Резолюцию 353 (2013) REV о постмониторинге и последующих шагах после наблюдения за выборами: развитие политического диалога.

3. Конгресс приветствует реализацию проведения процесса переписи, который был начат в октябре 2013 года, что было одной из рекомендаций Конгресса.

4. Однако при этом Конгресс отмечает, что большинство рекомендаций, выдвинутых в 2012 году национальным властям, не были реализованы; при этом не было установлено никаких сроков для учета их в обозримом будущем, что делает эти рекомендации по-прежнему весьма актуальными.

5. Конгресс выражает серьезную озабоченность в отношении, в частности, отсутствия ясности в разграничении полномочий между разными уровнями местного самоуправления (например, образованиями и более низкими уровнями управления) и отсутствия реализации принципа субсидиарности и некоторых основополагающих принципов, изложенных в Хартии.

---

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. Фоллине, М. Гаучи,* У. Герстнер, *А. Гкоунтарас,* А. Гонсалес Терол, 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. Иллеш*, *А. Яунслейнис*, М. Егени Илдиз, *М. Юкками,* М. Кардинар, Ж-П. Кляйн, А. Криза, И. Куличенко, *К. Ламмерскиттен,* Л. Лассакова, *Ф. Лек*, *Ж-П. Льювилль, И. Лоизиду, А. Любависнки, 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. Соувенс,* 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. Канкочак.

6. С учетом данных соображений, Конгресс:

a. предлагает министрам по вопросам местных органов власти Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской выступить в Конгрессе на октябрьской сессии в 2014 году и обсудить изменения, предусмотренные соответствующими властями Боснии и Герцеговины, с учетом Рекомендации 324 (2012);

b. предлагает своему Комитету по мониторингу:

i. безотлагательно организовать в 2014 году в Сараево семинар по соблюдению Хартии Боснией и Герцеговиной в сотрудничестве с Ассоциацией муниципалитетов и городов Федерации Боснии и Герцеговины и Ассоциацией муниципалитетов и городов Республики Сербской и соответствующими НПО и экспертами в области местной демократии;

ii. продолжать процесс постмониторинга в 2014 году для поддержания политического диалога с властями на всех уровнях управления в Боснии и Герцеговине для реализации Рекомендации 324 (2012) и настоящей Рекомендации – если она будет принята – о постмониторинге местной и региональной демократии в Боснии и Герцеговине и при этом проводить на регулярной основе оценку достигнутого прогресса.

7. С целью обеспечения эффективности Конгресс готов адаптировать свою деятельность, с учетом особенностей каждого образования, для того чтобы лучше ориентировать достижение поставленной задачи.

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)REV2 о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления;

d. Резолюцию Конгресса 299 (2010), в которой предусматривается, что Конгресс будет использовать Рамочный документ о региональной 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;

e. Резолюцию 353 (2013) REV о постмониторинге и последующих шагах после наблюдения за выборами: развитие политического диалога;

f. Рекомендации 202 (2006) и 324 (2012) о местной и региональной демократии в Боснии и Герцеговине.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Босния и Герцеговина ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемая "Хартия") 12 июля 2002 года без оговорок или деклараций, и что инструмент ратификации вступил в силу в отношении этой страны 1 ноября 2002 года;

b. Босния и Герцеговина не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).

3. Два года спустя после принятия своей последней рекомендации Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. общую совместимость законодательства Боснии и Герцеговины о местном самоуправлении с принципами Хартии, в частности, совершенствование законодательных рамок в Боснии и Герцеговине и в ее сообществах, в которые включены конкретные ссылки на Хартию;

b. успешное проведение переписи населения в октябре 2013 года, что имеет важнейшее значение для разработки и реализации эффективной публичной политики на уровне местных органов власти;

c. неоднократное выражение согласия органов власти Боснии и Герцеговины в отношении необходимости обеспечивать последовательность в законодательстве о местном самоуправлении на всех уровнях.

3. См. сноску 2.

4. При этом Конгресс отмечает отсутствие действий в отношении Рекомендации Конгресса (324) 2012 о местной и региональной демократии в Боснии и Герцеговине. В частности, он с обеспокоенностью отмечает, что:

a. отсутствие этих действий связано с продолжающимся политическим и институциональным тупиком на государственном уровне, а также в Федерации Боснии и Герцеговины (ФБиГ). Этот тупик конституционной реформы, которая представляется необходимой по ряду важнейших вопросов, и не в последнюю очередь в отношении обеспечения основополагающих прав граждан и для выполнения обязательств этой страны в связи с ее членством в Совете Европы. Если такая реформа не будет осуществлена, то интересы населения не будут должным образом защищены;

b. граждане чувствуют все большую растерянность в связи с политической системой, которая оказалась неспособной к самореформированию в интересах населения;

c. отсутствие действий в отношении выполнения Рекомендации Конгресса (324) 2012 может наблюдаться даже в таких областях, в которых конституционная реформа не является важнейшим предварительным условием для реализации, например, помимо прочего, в том, что касается признания муниципальной собственности и совершенствования межмуниципального сотрудничества.

5. В свете вышесказанного, Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Боснии и Герцеговины:

a. гарантировать основные функции местного самоуправления на практике, в том числе путем предоставления достаточных финансовых ресурсов местным властям, соответствующих их полномочиям и ответственности, в частности, благодаря пересмотру существующих юридических положений о финансовом выравнивании;

b. пересмотреть законодательство о местном самоуправлении в образованиях и на нижестоящих уровнях управления с целью обеспечения четкого разграничения полномочий местных властей в соответствии с принципом субсидиарности, определив сроки реализации реформ, связанных с выполнением Рекомендации Конгресса (324) 2012;

c. укреплять и поощрять межмуниципальное сотрудничество и совместное оказание некоторых публичных услуг, прежде всего, через границы между образованиями, для гарантирования того, чтобы все муниципалитеты могли осуществлять свои полномочия, несмотря на значительную раздробленность территории Боснии и Герцеговины, а также активно поддерживать существующие инициативы в этом направлении;

d. принимать юридические рамки, признающие муниципальную собственность, обеспечивая таким образом основу для исчисления доходов местных органов власти;

e. рассмотреть возможность подписания и затем ратификации в ближайшем будущем Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207);

f. поддерживать процесс постмониторинга в 2014 году для продолжения политического диалога с органами власти на всех уровнях управления в Боснии и Герцеговине по выполнению Рекомендации 324 (2012) и настоящей Рекомендации;

g. использовать экспертизу и содействие Конгресса в подготовке, в сотрудничестве со всеми соответствующими заинтересованными сторонами и, в частности, с национальными ассоциациями местных властей в Боснии и Герцеговине, любых программ реформ, направленных на повышение уровня децентрализации, в соответствии с Хартией.