

Палата местных властей

29-я СЕССИЯ
Страсбург, 20-22 октября 2015 г.

CPL/2015(29)7PROV
9 октября 2015 г.

Местная демократия в Черногории

Комитет по мониторингу
Докладчики¹: Гайе ДОГАНОГЛУ, Турция (М, ЕНП/КСЕ)
Хенрик Браде ЙОХАНСЕН, Дания (М, ГНЛД)

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

Резюме

Данный доклад является вторым докладом о положении местной демократии в Черногории после того, как эта страна ратифицировала Хартию в 2008 году. В докладе отмечаются позитивные законодательные шаги, осуществленные в рамках продолжающейся реформы государственной администрации. В этой связи в докладе подчеркивается важность того, чтобы реализовать на практике задачи, изложенные в документах о реформе, для того чтобы эффективно преодолеть те проблемы, с которыми по-прежнему сталкивается Черногория. Докладчики отметили остающиеся вопросы, вызывающие озабоченность, в том, что касается соблюдения Европейской хартии местного самоуправления, в частности, в связи с недостатками в управлении человеческими ресурсами, отсутствием финансовых ресурсов у муниципалитетов, а также сохраняющимися сбоями в процедурах консультаций и в межмуниципальном сотрудничестве.

В докладе подчеркивается необходимость обеспечить соответствующие сопутствующие финансовые средства при передаче полномочий местным органам власти, которые могли бы свободно распоряжаться ими в рамках своих полномочий. Учитывая сложное финансовое положение значительного числа муниципалитетов, существует необходимость создать устойчивую модель рефинансирования задолженности и финансовых обязательств органов местного самоуправления в отношении финансовых учреждений. Для полного соблюдения Хартии правительству, кроме того, предлагается улучшить процесс консультаций с муниципалитетами и пересмотреть свою политику рационализации местного административного потенциала и управления муниципалитетами. Наконец, в докладе правительству предлагается ратифицировать ныне не ратифицированные положения Хартии, которые, как представляется, уже выполняются в Черногории.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии Конгресса
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены, не принадлежащие ни к одной политической группе Конгресса

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ²

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 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. Рекомендацию 293 (2010) о местной демократии в Черногории;

e. прилагаемый Пояснительный меморандум о местной демократии в Черногории.

2. Конгресс напоминает членам, что:

a. Черногория впервые присоединилась к Совету Европы в качестве части Союза, который она образовывала с Сербией. В качестве независимого государства Черногория стала членом Совета Европы 11 мая 2007 г. Черногория³ подписала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, нижеименуемую "Хартия") 24 июня 2005 г. и ратифицировала ее 12 сентября 2008 г. Хартия вступила в силу в отношении Черногории 1 января 2009 г. В соответствии с пунктом 2 Статьи 12 Хартии Черногория объявила себя не связанной пунктами 3 и 5 Статьи 4, пунктом 2 Статьи 6; пунктом 2 Статьи 7; пунктами 2 и 3 Статьи 8.

b. Черногория подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местной власти (ETS № 207) 16 ноября 2009 г. и ратифицировала его 1 октября 2010 г. со вступлением в силу 1 июня 2012 г.

c. Комитет по мониторингу решил провести мониторинг положения местного самоуправления в Черногории и соблюдения ею Европейской хартии местного самоуправления. Он поручил Гайе Доганоглу, Турция (М, ЕНП/КСЕ), и Хенрику Браде Йохансену, Дания (М, ГНЛД), подготовить и представить Конгрессу, в качестве докладчиков, доклад о местной демократии в Черногории⁴;

d. мониторинговый визит состоялся 9-11 июня 2015 г. в Подгорицу, Тузи, Никшич и Даниловград. Во время этого визита делегация Конгресса провела встречи с

² Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 17 сентября 2015 г.

Члены Комитета (только Палаты местных властей):

М. Ангелопулос, Л. Ансала (заместитель: Р. Ервела), А. Бабаев, Т. Бадан, С. Бэтсон, В. Беликов, М. Беспалова, А. Богданович, З. Броз, Х. Кадоре, М. Карденас Морено, Д. Чиртоака, М. Кулс, Ж. Коста, П. Дали, Ж. Диллон, Г. Доганоглу, В. Донту, Д. Фоллинг, М. Гаучи, М. Геган, М. Гулевски, Х. Халлдорссон, И. Ханцек, С. Харутюнян, Б. Хирс (заместитель: М. Холлинггер), Ж. Хлинк, Г. Иллеш, А. Яунслейнис, Д. Жикиа, Х.Б. Йохансен, М. Юкхами, Ж-П. Кляйн, Л. Ковач (заместитель: А. Мадьяр), Л. Кроон, Ф. Лек, И. Лоизиду, Ж. Мандико Калво, Т. Маргарян, Г. Марсан, Н. Мермаген, Д. Милованович, А. Мименов, В. Митрофановас, С. Митровски, М. Монеси, А. Муцио, С. Паунович, Т. Попов, Р. Раутава, Р. Шефер, И. Шёрлинг, А. Шкемби, С. Сюкаева, А-М. Сотириадзу, Д. Страупаите, А. Торрес Перейра, А. Угес, Л. Василеску, Р. Вергили, Б. Фёрингер, Х. Венингер, Ж. Винен, К. Висве, Д. Вробель.

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

Секретариат Комитета: С. Пуарель

3. Дата подписания Союзным государством Сербии и Черногории.

4. В работе докладчиков им оказывали содействие Вейт Мехде, консультант Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, Стефани Пуарель, секретарь Комитета по мониторингу Конгресса, и Фритц Бёрн, со-секретарь Комитета по мониторингу Конгресса.

представителями ряда местных властей, включая членов Союза муниципальных образований Черногории, государственных учреждений и омбудсмена. Подробная программа визита прилагается к данному докладу;

e. делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Черногории при Совете Европы и Союз муниципальных образований Черногории за их теплый прием и полезную помощь во время визита.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. в целом позитивный характер местной демократии в Черногории, в том что касается соблюдения принципов, воплощенных в Хартии;

b. принятие и выполнение новых законов о местном самоуправлении и финансовых средствах местного самоуправления после предыдущей Рекомендации Конгресса (293) в 2010 году;

c. усилия со стороны парламента, а также правительства по совершенствованию правовых рамок, в которых может осуществляться местная демократия, в частности в том, что касается продолжающейся реформы публичной администрации (AURUM), в ходе которой намечаются многообещающие юридические изменения в отношении состояния местной демократии в Черногории;

d. подготовку Министерством внутренних дел совместно с Союзом муниципальных образований, НПО и ОБСЕ модельного плана действий для борьбы с коррупцией в органах местного самоуправления и тот факт, что все муниципалитеты Черногории приняли или находятся в процессе подготовки и принятия обновленных планов действий по борьбе с коррупцией в органах местного самоуправления на период 2015-2016 годов;

e. соблюдение статей 2, 3, 5, 7, 8 и 11 Хартии и соблюдение де-факто нератифицированных положений;

f. подписание, ратификацию и соблюдение Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местной власти.

4. Конгресс выражает свою обеспокоенность в отношении следующего:

a. расплывчатой формулировкой муниципальных полномочий, в частности, в сфере образования и здравоохранения, что приводит к трудностям в реализации этих полномочий на практике;

b. недостаточного использования на практике существующих механизмов консультаций между государством и органами местного самоуправления по всем вопросам, которые их непосредственно затрагивают;

c. недостаточных административных структур местных властей, что связано с неэффективным управлением человеческими ресурсами и отсутствием способности развивать устойчивые внутренние административные структуры органов местного самоуправления;

d. отсутствия у муниципалитетов финансовых ресурсов, сопоставимых с их полномочиями;

e. высокого уровня задолженности и неурегулированных финансовых обязательств муниципалитетов.

5. С учетом вышесказанного, Конгресс призывает Комитет министров предложить властям Черногории:

a. продолжать осуществлять заявленные задачи реформы публичной администрации (AURUM), завершая работу над законодательными проектами, связанными с местной демократией в Черногории, и обеспечивая их эффективную реализацию на практике;

b. провести новую оценку и четко определить сферу действия полномочий муниципалитетов, в частности, в том что касается образования и здравоохранения (пункт 2 Статьи 4);

c. поддерживать и эффективно использовать механизмы консультаций между государством и муниципалитетами по всем вопросам, которые их непосредственно затрагивают, разработав процедуру регулярных консультаций (пункт 6 Статьи 4 и пункт 6 Статьи 9);

d. обеспечивать реализацию на практике, в рамках принятой Стратегии по профессиональному развитию государственных служащих и сотрудников местных органов власти в Черногории на период 2015-2018 годов, устойчивой системы развития человеческих ресурсов в органах местного самоуправления, что необходимо адаптировать к местным потребностям (пункт 1 Статьи 6);

e. выделять местным органам власти финансовые ресурсы, которые соответствуют их полномочиям и сферам ответственности (пункт 2 Статьи 9);

f. создавать и внедрять на практике устойчивую модель рефинансирования задолженности и финансовых обязательств местных органов самоуправления в отношении финансовых учреждений (пункт 3 Статьи 9);

g. рассмотреть изменения в правовых рамках межмуниципального сотрудничества с целью уточнения роли центрального правительства в создании институционализированных форм сотрудничества между муниципалитетами (пункт 1 Статьи 10);

h. рассмотреть возможность ратификации тех положений Хартии, которые еще не были ратифицированы и которые, как представляется, де-факто уже выполняются.

6. Конгресс предлагает Комитету министров Совета Европы учитывать настоящую Рекомендацию о местной демократии в Черногории, а также Пояснительный доклад к ней в своих мероприятиях, относящихся к этому государству-члену.