

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

## Местная демократия в Черногории

Рекомендация 379 (2015)<sup>1</sup>

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. Черногория<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Обсуждена и одобрена Палатой местных властей 21 октября 2015 г., принята Конгрессом 22 октября 2015 г., на третьем заседании (см. документ [CPL/2015\(29\)7FINAL](#), пояснительный доклад), докладчики: Гайе ДОГАНОГЛУ, Турция (М, ЕНП/КСЕ) и Хенрик Браде ЙОХАНСЕН, Дания (М, ГНЛД).

<sup>2</sup> Дата подписания Союзным государством Сербии и Черногории.

*c.* Комитет по мониторингу решил провести мониторинг положения местного самоуправления в Черногории и соблюдения ею Европейской хартии местного самоуправления. Он поручил Гаюе Доганоглу, Турция (М, ЕНП/КСЕ), и Хенрику Браде Йохансену, Дания (ГНЛД), подготовить и представить Конгрессу, в качестве докладчиков, доклад о местной демократии в Черногории<sup>3</sup>;

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

---

3. 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.

*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.