

Конгресс местных и региональных властей



22-я СЕССИЯ

Страсбург, 20-22 марта 2012 г.

Местная и региональная демократия в Республике Молдова

Рекомендация 322 (2012)¹

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) REV о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122);

d. Рекомендацию 219 (2007) о статусе столичных городов;

e. Рекомендацию 179 (2005) Конгресса о местной демократии в Молдове;

f. Резолюцию Конгресса 299 (2010) о последующих шагах Конгресса на основании решений Конференции министров стран Совета Европы, ответственных за местное и региональное самоуправление (Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 года), 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)Rec282final, в котором правительства государств-членов призываются принимать во внимание вышеуказанный Рамочный документ в рамках своей политики и реформ;

g. пояснительный доклад к настоящей Рекомендации о местной и региональной демократии в Республике Молдова.

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 22 марта 2012 г., на третьем заседании (см. документ [CG\(22\)10](#), пояснительный доклад), докладчики: Ф. Лек, Франция (М, СОЦ) и А. Миеле, Италия (Р, ЕНП/ХД).

2. Конгресс напоминает, что:

a. Республика Молдова вступила в Совет Европы 13 июля 1995 года. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемая "Хартия") 2 мая 1996 года и ратифицировала ее, без оговорок, 2 октября 1997 года. Хартия вступила в силу в отношении Молдовы 1 февраля 1998 года;

b. Республика Молдова не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местных органов власти (СДСЕ № 207);

c. Комитет Конгресса по мониторингу 23 марта 2011 года назначил Франсиса Лека (Франция, М, СОЦ) и Игнасио Санчес Амора² (Испания, Р, СОЦ) для того, чтобы подготовить и представить Конгрессу, в качестве докладчиков, доклад о местной и региональной демократии в Республике Молдова;

d. Докладчики посетили Республику Молдова 12 и 13 сентября 2011 года в Кишиневе, а затем 23-25 ноября 2011 года в Кишиневе, Кошница (Дубасари) и в **Кондрица**. Делегация встретилась с временно исполняющим обязанности президента Республики Молдова, представителями парламента и правительства, представителями Конгресса местных властей Молдовы (нижеименуемый "КМВМ"), представителями Конституционного суда, Счетной палаты, парламентского адвоката, представителями ОБСЕ в Республике Молдова, мэром Кишинева, представителями автономного территориального образования Гагаузии, а также местными представителями Кошницы и Кондрицы;

e. Конгресс хотел бы поблагодарить Постоянное представительство Республики Молдова при Совете Европы, молдавские власти на центральном, региональном и местном уровне, делегацию Молдовы при Конгрессе и ее секретариат, КМВМ, а также всех собеседников за их ценное сотрудничество на разных этапах процедуры мониторинга и за предоставленную делегации информацию.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает нижеследующее:

a. прогресс, осуществленный Республикой Молдова после принятия Рекомендации 2005 года, в частности, меры парламента, осуществляемые на основе проекта действий по всем рекомендациям Совета Европы, что привело к осуществлению ряду законодательных и институциональных инициатив в области местного управления;

b. децентрализация властей и местного самоуправления представляет собой один из стратегических приоритетов Программы правительства Республики Молдова на период 2011-2014 годы.;

c. утверждение правительством 26 января 2012 года Национальной стратегии децентрализации, что должно было быть рассмотрено в рамках повестки дня парламента в течение первого квартала 2012 года;

d. осуществление проекта Совета Европы с Республикой Молдова о принятии мер доверия по оба берега Нистру/Днестра на 2011 год, предложения, включающие последующие шаги в 2012 году, а также перспективы на 2013 год;

e. продвижение в политике регионального развития, в частности, различные проекты, посвященные трансграничному сотрудничеству, которые в настоящее время осуществляются в Республике Молдова;

f. включение в повестку дня работы парламента (в первое полугодие 2012 года) вопроса о принятии нового закона о статусе столицы;

² В соответствии с решением от 24 февраля 2012 года, Комитет по мониторингу на своем заседании в Стокгольме (Швеция) назначил Анджело МИЕЛЕ, Италия (Р, ЕНП/ХД) докладчиком по региональной демократии вместо Игнасио САНЧЕС АМОРА, который с декабря 2011 года перестал быть членом Конгресса.

g. расширение доступа женщин к должностным местам на местном уровне: за последние 8 лет количество женщин утроилось, при этом существует ряд проектов, направленных на укрепление позиций женщин в обществе, в частности, развитие Стратегии гендерного равенства.

4. Отмечая, что ряд пунктов, содержащихся в Рекомендации 179 (2005) о местной демократии в Молдове, по-прежнему сохраняют актуальность, Конгресс с сожалением отмечает:

a. политический кризис, который в настоящее время переживает Республика Молдова и который, в частности, привел к замедлению развития мер по совершенствованию местного управления, как они были изложены в Программе правительства Молдовы на период 2011-2014 годов;

b. упразднение министерства местной публичной администрации;

c. серьезный дисбаланс между полномочиями и финансовыми средствами, выделяемыми местным органам власти;

d. весьма ограниченный характер финансовой и налоговой самостоятельности, что выражается, в частности, в чрезмерном надзоре со стороны национальных органов власти на уровне II, а с другой стороны, со стороны уровня II по отношению к уровню I, в частности, в том что касается управления бюджетными средствами;

e. недостаточность местных налогов и отсутствие ясности в распределении финансовых ресурсов со стороны центрального уровня между местными органами власти;

f. отсутствие ясности в отношении распределения полномочий как между двумя уровнями, в том что касается разграничения полномочий между центральными и местными уровнями власти;

g. отсутствие регламентации в отношении проводимых мер контроля, зачастую по усмотрению, со стороны центральных органов власти в отношении действий местных органов управления, совершенных ими при осуществлении полномочий, делегированных со стороны государства;

h. недостаточная самостоятельность местных властей в найме и определении условий оплаты труда сотрудников местной администрации, а также наличие дискриминации между сотрудниками государственных органов власти и сотрудниками местной администрации, в том что касается условий оплаты труда;

i. отсутствие соответствующего законодательства, позволяющего местным органам власти или их представителям обращаться во все судебные органы страны в случае нарушения или угрозы нарушения одного из их прав;

j. функционирование столицы, которое регулируется законом, не отвечающим условиям особенностей Кишинева, который имеет двойной статус, являясь одновременно территориальной единицей уровня I (*oraş*) и единицей уровня II (*municipiu*);

k. трудности, с которыми сталкиваются местные выборные лица на правом и левом берегу региона Нистру/Днестр, при осуществлении своих полномочий из-за того давления, которое оказывается на них со стороны служб безопасности Приднестровского региона Республики Молдова;

l. трудности в перемещении и управлении своими делами, с которыми сталкиваются граждане, проживающие в местных сообществах, расположенных вблизи от территории Приднестровья Республики Молдова и зоны безопасности этой территории;

m. недостаток диалога между центральными властями и властями Гагаузии по всем аспектам местного самоуправления, которые их касаются.

5. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Молдовы:

a. продолжить дискуссии, посвященные Национальной стратегии децентрализации, в рамках парламента с целью ее принятия, а также следить за тем, чтобы эта Стратегия осуществлялась в соответствии с намерениями, о которых было заявлено государственными органами страны;

b. пересмотреть вопрос о министерстве местной публичной администрации, которому поручаются вопросы децентрализации и реформы публичной администрации;

c. выделять финансовые ресурсы местным властям, которые были бы пропорциональны их полномочиям, как об этом говорится в пункте 2 статьи 9 Хартии, для того чтобы местные органы власти могли осуществлять эти полномочия, в частности, с учетом Рекомендации 313 (2011) Конгресса о местных выборах в Республике Молдова;

d. снизить уровень надзора по отношению к местным органам самоуправления, для того чтобы они могли управлять своими собственными делами, в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Хартии;

e. предоставить местным органам самоуправления возможность напрямую собирать сборы и местные налоги, помимо земельного налога и налога на недвижимость, притом чтобы местные органы власти могли устанавливать уровень налогообложения в рамках закона, в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Хартии. Помимо этого, представляется необходимым уточнить процедуры перераспределения финансовых ресурсов, полагающихся местным органам власти, для того чтобы эти органы могли более эффективно разрабатывать свой собственный бюджет и отвечать на запросы своих граждан;

f. пересмотреть действующее законодательство о публичной местной администрации, для того чтобы привести его в соответствие с принципами, содержащимися в Хартии. В частности, пересмотреть положения о полномочиях, для того чтобы уточнить полномочия местных властей на уровнях I и II, а также полномочия центральных органов власти в сфере местной демократии. Необходимо сделать это таким образом, чтобы избежать дублирования полномочий между этими уровнями, с одной стороны, а также между центральным уровнем властей и местным уровнем власти, с другой;

g. пересмотреть законодательство о проведении контроля по усмотрению, для того чтобы упорядочить и ограничить такой контроль, например, четко определив, на основе установленных критериев, те случаи, в которых можно проводить такой контроль;

h. гарантировать право местных органов управления определять свою политику в кадровой сфере самостоятельно и упразднить во внутреннем регламенте, касающемся статуса и оплаты государственных служащих и служащих местных административных органов, любую форму дискриминации по отношению к служащим местных административных органов;

i. пересмотреть соответствующее законодательство с целью его уточнения в том, что касается, с одной стороны, возможности обращаться в суд для местных властей и/или их представителей, в случае нарушения или угрозы нарушения их прав; и в том то касается, с другой стороны, содержания обжалования, для того чтобы власти или их представители имели право напрямую обжаловать во всех национальных судебных органах любой законодательный или правительственный акт, который наносит или грозит нанести ущерб их правам;

j. продолжать усилия со стороны властей для совершенствования консультаций с местными органами власти на основе подробной процедуры, предусмотренной в рамках пункта 6 статьи 4 Хартии, в отношении всех вопросов, их непосредственно затрагивающих;

k. принять и ввести в силу новый закон о статусе столицы – Кишинева – в соответствии с Рекомендацией 219 (2007) Конгресса;

l. принять необходимые меры для обеспечения безопасности в зоне, примыкающей к территории Приднестровья Республики Молдова, и положить конец акциям устрашения, жертвами которых стали некоторые выборные представители;

m. принять меры по содействию свободному перемещению лиц и товаров и осуществлять программы экономического развития, сопровождающиеся выделением финансовых средств

для местных органов власти, находящихся в непосредственной близости от территории Приднестровья Республики Молдова и укреплять сотрудничество и меры доверия между населением и местными и региональными властями правобережного и левобережного регионов Нистру/Днестра, расположенных в зоне безопасности;

п. создать механизм, позволяющий улучшить диалог между центральными органами власти и властями автономного территориального образования Гагаузия, по всем аспектам местной демократии;

о. подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местных органов власти от 16 ноября 2009 года (СДСЕ № 207)

р. в кратчайшие сроки ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств;