

31-я СЕССИЯ

CG31(2016)11prov
14 октября 2016 г.

Местная и региональная демократия в Хорватии

Комитет по мониторингу

Докладчики¹: Люзетт КРООН, Нидерланды (М, ЕНП/КСЕ)
Оле ХААБЕТ, Норвегия (Р, СОЦ)

Резюме

Доклад о мониторинге местной и региональной демократии в Хорватии является третьим после того, как эта страна ратифицировала Хартию в 1997 году. В докладе отмечается, что Хартия была ратифицирована в полном объеме в 2008 году, что отражает тенденцию к децентрализации в стране и усиленную законодательную защиту местного и регионального самоуправления. Делегация также с удовлетворением отметила, что после последнего мониторингового визита в 2007 году были введены прямые выборы мэров и префектов, наряду с проведением политики финансового выравнивания. Докладчики также приветствовали принятие в сентябре 2015 года законодательства, касающегося добровольного слияния структур местного самоуправления таким образом, чтобы упростить территориальное деление и предоставление общественных услуг. При этом в докладе говорится об определенной озабоченности в отношении недостаточности ресурсов у местных и региональных властей для осуществления своих полномочий, а также о сокращении местных налоговых сборов и отсутствии официальных консультаций с местными и региональными представителями. Кроме того, существует территориальное неравенство и по-прежнему далеко не достигнуто понятие универсального уровня общественных услуг.

Исходя из этого, рекомендуется, чтобы власти Хорватии пересмотрели разграничение сфер ответственности между центральными и субнациональными уровнями управления таким образом, чтобы избежать любого дублирования. Что касается финансового аспекта, то докладчики рекомендуют предоставлять достаточные финансовые ресурсы, соответствующие уровню ответственности местных органов власти, с тем чтобы эти органы могли ими свободно распоряжаться. Рекомендуется также, чтобы условия регулирования местного налогообложения были пересмотрены, наряду с законом 2015 года о добровольном слиянии структур местного самоуправления, с целью сделать добровольное слияние более привлекательным. Наконец, к правительству обращается призыв подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (CETS № 207).

¹ М: Палата местных властей/ Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа
НЛДГ: Независимая либерально-демократическая группа
ЕКР: Европейская группа консерваторов и реформистов
НП: Члены Конгресса, не принадлежащие ни к одной из политических групп в Конгрессе

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ²

1. Конгресс местных и региональных властей, 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. прилагаемый пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Хорватии (см. версии на английском и французском языках).

2. Конгресс отмечает, что:

a. Хорватия присоединилась к Совету Европы 6 ноября 1996 г. Хорватия подписала и ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, нижеименуемую "Хартия") 11 октября 1997 г., которая вступила в силу в отношении Хорватии 1 февраля 1998 г. На том этапе Хорватия не согласилась с тем, чтобы в отношении нее действовали некоторые статьи Хартии, однако 1 октября 2008 г. Хорватия приняла эти остающиеся статьи, что означает, что с данной даты Хорватия объявила себя связанной всеми статьями Хартии;

b. Хорватия ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (CETS № 106) 7 сентября 2003 г. При этом она не подписала и не ратифицировала Дополнительный протоколы к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (CETS №№ 159; 169 и 206). Хорватия также еще не подписала и не ратифицировала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (CETS № 207);

c. Комитет по мониторингу принял решение рассмотреть положение местного и регионального самоуправления в Хорватии в контексте Хартии. Он назначил Люзетт Кроон (Нидерланды, М,

2 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 28 июля 2016 г.

Члены Комитета:

Ф. Ресевёр (председатель), Х. Акгун (заместитель: С.Д. Бозкурт), Т. Акьюрек, М. Ангелопулос, Л. Ансала, З. Антич, А. Бабаев (заместитель: Г. Саламова), Т. Бадан, Д. Баро Рибба, С. Батсон, В. Беликов, М. Беспалова, Р. Биедрон, П. Билли, А. Богданович, Э. Бохлин, З. Броз, М. Буфи, Х. Кадоре, А. Канкеску, С. Чернов, Д. Чиртоака, Л. Чириани, М. Колс, Ж. Коста, Х. Даемс, П. Далли, Р. Д'Амелио, Ж. Диллон, Р. Додд, Г. Доганоглу, В. Донту, Х. Дворачкова, С. Фило, Ж. Фоллинг, М. Гаучи, Е. Джиани, А. Гонсалес Терол, С. Гулян, М. Геган, М. Гулевски, О. Хаабет, Х. Халлдорсон, И. Ханзек, С. Харутюнян (заместитель: Л. Аветян), Е. Харви (заместитель: М. Киреши), Г.М. Хельгесен, Б. Хирс (заместитель: М. Холлингс), Ж. Хлинк, Б. Хордеюк, А. Ибрахимов, Г. Иллеш, А. Яунслейнис, Д. Жикиа (заместитель: Н. Зурабшвили), Х.Б. Йохансен, М. Юкками, К. Кайсер, К. Калозиру, Б. Керимоглу, Ж-П. Клейн, Л. Ковач (заместитель: А. Мадьяр), Б. Крнч, Л. Кроон, К. Ламмерскиттен, Л. Лассакова, Ф. Лек, Ж-П. Льюиль, А. Любавински, Т. Маргарян (заместитель: Э. Ерицян), Г. Маршан, Д. Милованович, Т. Мименов, В. Митрофановас, С. Митровски, Р. Мондорф, М. Монеси, С. Морхунов, В. Москаленко, А. Мюзю, Д. Нармания (заместитель: П. Авалиани), М. Паскаль И Капдевила, С. Паунович, З. Пава (заместитель: М. Хорват), Х. Пихлясаари, Г. Пинто, Г. Поличинчи, Т. Попов, А. Пружковски, Р. Раутава, Л. Ресик, Р. Шафер, Ж. Роклинд, Р. Рор, Л. Сфирлоага, Д. Шекспир, И. Шубин, В. Шумада, С. Сиуаева (заместитель: Д. Катамадзе), А-М. Сотириаду, Д. Страупайте, П. Торнтон (заместитель: Л. Гиллхам), Т. Толусич, А. Торрес Перейра, М.М.Т. Турел (заместитель: Ф. Генк Унай), А. Угес, А. Усс, К. Ван Овермейр, В. Варнавски (заместитель: А. Борисов), Л.О. Василеску, Л. Вербеек, Б. Воехрингер, Х. Венингер, Ж. Винен (заместитель: Х. Бергманн), К. Висве, Д. Вробель, С. Йеролатцитес, Ж. Зимола

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Пуарель.

ЕНП/КСЕ) и Оле Хаабетт (Норвегия, Р, СОЦ) в качестве содокладчиков, соответственно, по местной и региональной демократии в Хорватии. Им было поручено подготовить доклад о местной и региональной демократии и представить его Конгрессу³;

d. мониторинговый визит состоялся 2-4 марта 2016 г. и прошел в столице Загребе, городах Риека и Крк, в округе Загреба, округе Приморье-Горски Котар и в муниципалитете Омишаль. Во время визита делегация Конгресса встретила с представителями различных политических органов, таких как министерство государственной администрации, министерство финансов, министерство регионального развития и фондов ЕС, парламента, а также с представителями судебной власти – Конституционного суда; бюро государственного аудита, бюро омбудсмена и местными и региональными органами власти. Подробная программа визита прилагается (см. версии на английском и французском языках);

e. делегация хотела бы поблагодарить власти Хорватии на центральном, региональном и местном уровне, а также тех лиц, с которыми состоялись встречи во время визита, за их готовность оказывать содействие и за предоставленную информацию. Делегация также благодарит делегацию Хорватии в Конгрессе и национальные ассоциации местных и региональных властей, которые внесли свой вклад в организацию и гладкое прохождение визита.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. статус Хартии, которая в полной мере интегрирована в национальное законодательство в Хорватии, в соответствии со статьей 141 Конституции Хорватии;

b. ратификацию Хорватией 1 октября 2008 г. остающихся статей Хартии (статьи 4, пункты 3, 5 и 6; статьи 8, пункт 3; статьи 9, пункты 4, 5, 6, 7 и 8 и статьи 10, пункт 2), для того чтобы Хартия действовала в отношении Хорватии в полном объеме – что свидетельствует о стремлении к полной децентрализации;

c. законодательную защиту местного и регионального самоуправления, которое в целом находится на высоком уровне в Хорватии;

d. введение прямых выборов мэров и префектов после последнего мониторингового визита в 2007 году, а также реализацию политики финансового выравнивания;

e. принятие в сентябре 2015 года законодательства о добровольном слиянии структур местного самоуправления таким образом, чтобы рационализировать территориальное разграничение и предоставление публичных услуг;

f. предлагаемую реформу налоговой децентрализации, подготовка и анализ которой сейчас осуществляется;

g. приверженность своего нового правительства, в частности, министра государственной администрации, проводить консультации с местными и региональными органами власти по инициативам правительства, которые их непосредственно затрагивают;

h. введение инициативы открытых данных, в которую включены, помимо прочего, порталы "электронных граждан" и "электронных консультаций", что обеспечивает более легкий доступ к государственным услугам и информации для граждан.

4. Конгресс выражает свою обеспокоенность в связи со следующим:

a. тем фактом, что зачастую нет ясности в распределении полномочий между разными уровнями управления, как это уже указывалось в 1998 и 2007 годах, и осуществление этих полномочий по-прежнему затрудняется в результате чрезмерной централизации в сфере организации государственной власти (статьи 4.4 и 8.3);

³ Им оказывал содействие Давид Мелуа, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, а также Секретариат Конгресса.

b. недостаточностью ресурсов, имеющихся у местных и региональных властей для осуществления ими своих полномочий, что приводит к зависимости от государства (статьи 6.1, 6.2 и 9.2);

c. сокращением доходов от местного налогообложения – что является основным источником доходов для местных структур – в связи с поправками к закону о налоге на доход, вступившими в силу 1 января 2015 г., при том, что был сокращен размер местного налога на доход, что является дополнительным собственным доходом для местных органов власти (статьи 9.1 и 9.3);

d. отсутствием официальных консультаций с местными и региональными представителями, как это уже указывалось в 2007 году, в частности, по финансовым и налоговым вопросам (статьи 4.6 и 9.6);

e. недостаточным соблюдением до сих пор законодательства о добровольном слиянии структур местного самоуправления, принятого парламентом в сентябре 2015 года;

f. территориальными различиями и понятием универсального уровня публичных услуг, что далеко не достигнуто.

5. Исходя из этого, Конгресс просит Комитет министров предложить властям данной страны:

a. пересмотреть разграничение ответственности между центральными и субнациональными уровнями управления таким образом, чтобы избежать любого дублирования ответственности, создав четкий список распределения полномочий между разными уровнями управления, на основе консультаций с заинтересованными сторонами, и таким образом, чтобы вмешательство государства было соразмерно тем интересам, которое оно намерено защищать;

b. разработать законодательство, устанавливающее процедуры консультаций с представителями местных и региональных властей для обеспечения того, чтобы с ними эффективно консультировались, то есть в должное время и соответствующим образом, по всем вопросам, которые непосредственно эти власти затрагивают, в частности, по финансовым вопросам;

c. выделять достаточные финансовые ресурсы для органов самоуправления, в частности, финансовые ресурсы, которые были бы соразмерны их сферам ответственности и которыми они могли бы свободно распоряжаться в рамках своих полномочий;

d. в отношении существующей реформы и пересмотра законодательства, касающегося налоговой децентрализации, пересмотреть условия, регулирующие местное налогообложение, и, в частности, создать такие уровни налогов для местных властей, которые предоставляли бы этим органам власти большую свободу действий в отношении их собственных ресурсов, и тем самым позволили уйти от зависимости от государства в этом отношении;

e. пересмотреть Закон 2015 года о добровольном слиянии структур местного самоуправления с целью сделать добровольное слияние более привлекательным, путем распространения информации о преимуществах слияния в сообществах, включая их общественные услуги, или же благодаря рассмотрению применения других стимулов;

f. подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Хартии (CETS № 207) о праве на участие в делах местного органа власти таким образом, чтобы в Хорватии вступили в силу соответствующие законодательные положения, а также чтобы существующая практика обеспечивала соответствие положениям требований этого договора.

6. Конгресс призывает Комитет министров учитывать данную Рекомендацию о местной и региональной демократии в Хорватии и сопровождающий ее пояснительный меморандум в деятельности в отношении данного государства-члена.