

**25-я СЕССИЯ**  
Страсбург, 29-31 октября 2013 г.

**CG(25)11PROV**  
9 октября 2013 г.

## Местная и региональная демократия в Албании

Комитет по мониторингу

Докладчики: Зденек БРОЗ, Чешская Республика (М, ЕКР<sup>1</sup>)  
Аке СВЕНССОН, Швеция (Р, СОЦ)

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

### Резюме

Настоящий доклад о местной и региональной демократии в Албании подготовлен в продолжение работы на основании Рекомендации 201(2006). В докладе с удовлетворением отмечается, что децентрализация государственной власти была важнейшей составляющей демократизации в Албании, и что законодательные рамки соответствуют Хартии. При этом в нем также отмечается, что региональные власти, как представляется, весьма слабы, а ассоциации местных властей являются раздробленными и не говорят одним голосом, и при этом отсутствует четкое регулирование процесса консультаций между местными властями и центральным правительством. В документе привлекается внимание к тому, что территориальная реформа, а также комплексная и интенсивная налоговая реформа, могли бы придать импульс экономике на местах.

В докладе рекомендуется, чтобы правительство Албании разработало такую территориальную политику, которая может дать малым коммуна и муниципалитетам возможность решать свои задачи и извлекать выгоды из широкомасштабной экономики, расширить полномочия местных органов власти, обеспечить соответствующее финансирование делегируемых полномочий и уточнить и расширить полномочия регионов. В докладе содержится призыв к правительству разработать такое законодательство, в котором были бы установлены четкие требования к центральным органам власти консультироваться с местными органами власти по тем вопросам, которые их непосредственно затрагивают. Правительству предлагается также работать со всеми существующими ассоциациями для создания органа, который мог бы представлять все местные власти. Властям предлагается подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).

<sup>1</sup> М: Палата местных властей / Р: Палата регионов  
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народная партии в Конгрессе  
СОЦ: Социалистическая группа  
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов  
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов  
НПП: Не зарегистрированы

**ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>2</sup>**

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) (revised) 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, Рекомендацию 132 (2003) о муниципальной собственности с учетом принципов Европейской хартии местного самоуправления;

*e.* 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 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;

*f.* предыдущую Рекомендацию 201 (2006) о местной и региональной демократии в Албании;

*g.* пояснительный меморандум [CG MON(24)8] о положении местной и региональной демократии в Албании, представленный Зденеком БРОЗ, Чешская Республика (М, ЕКР) и Аке СВЕНССОНОМ, Швеция (Р, СОЦ).

---

<sup>2</sup> Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 3 июля 2013 года.

Члены Комитета:

*Л. О. Молин* (председатель), *М. Абуладзе*, *К. Андерсен*, *Л. Ансала*, *А. Бабаев*, *Т. Бадан*, *С. Батсон*, *В. Беликов*, *Ж-М Белльяр*, *М. Беспалова*, *В. Брокколи*, *Е. Броги*, *З. Броз*, *А. Бушманн*, *Х. Кадорет*, *А. Каческу*, *М. Карденас Морено*, *В. Кери*, *С. Чернов*, *В. Чёрчманн*, *Л. Чириани*, *М. Козн*, *М. Колс*, *Ж. Коста*, *Д. Чукур*, *БМ. Данджело*, *М. де Витс*, *Ж. Диллон*, *Р. Додд* (заместитель: *С. Джеймс*), *Н. Доган*, *Г. Доганоглу*, *В. Донту*, *Е. Фливхольм*, *Ж. Фоллинг*, *У. Герстнер*, *А. Гкунтарас*, *А. Гонзалес Терол*, *В. Гройсман*, *М. Геган*, *М. Гулевски*, *О. Хаабет*, *Х. Халлдорссон*, *С. Харутюнян*, *ЖМ. Хельгесен*, *К. Хернандез Торрес*, *Б. Хирс*, *Ж. Глинка*, *А. Ибрахимов*, *Г. Иллеш*, *А. Яунслейнис*, *М. Йегени Йилдиз*, *М. Юхками*, *М. Кардинар*, *Ж-П. Кляйн*, *А. Криза*, *И. Куличенко*, *К. Ламмерскиттен*, *Л. Лассакова*, *Ф. Лек*, *Ж-П. Львовилл*, *И. Лоизиду*, *А. Лубавински*, *А. Мадьяр*, *Д. Мандич*, *И. Мандико Кальво*, *Т. Маргарян* (заместитель: *Е. Эрицян*), *Г. Марсан*, *В. Мак Хью*, *Н. Мермаген*, *А. Мименов*, *И. Мишева*, *В. Мирофановас*, *М. Монеси*, *Г. Моспер-Торнстром*, *А. Музио*, *АТ. Пападимитру-Цацу*, *У. Паславска*, *Н. Пелеш*, *Х. Пихлаясаари*, *Г.Пинто*, *Г. Поличинчи*, *Т. Попов*, *А.Пружковски*, *Р. Раутава*, *И. Реепалу*, *Х.Рихтермохова*, *Н.Романова*, *Ж. Саувенс* (заместитель: *Ж-П. Бастин*), *А. Шорер* (заместитель: *П. Шовтка*), *Л. Сфирлоага*, *Д. Шекспир*, *И. Шубин*, *С. Сиукаева*, *А-М. Сотриаду*, *Д. Страупайте*, *А. Торрес Перейра*, *А. Уеуес*, *Г. Уеулава*, *А. Усс*, *П. Ужок*, *В. Варнавски* (заместитель: *А. Борисов*), *ЛЮ. Василеску*, *Б. Вёрингер*, *Л. Фербеек*, *Л. Вагенаар-Кроон*, *Ф. Вагнер*, *Х. Венингер*, *Ж. Винен*, *Д. Вробель*, *У. Вутрих-Пеллоли*, *Ж. Зимола*.

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

Секретариат Комитета: *С. Пуарель* и *С. Канчокач*.

2. Конгресс напоминает о том, что:

*a.* Албания подписала и ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (СДСЕ № 122, нижеименуемая "Хартия") 27 мая 1998 года и полностью ратифицировала ее 4 апреля 2000 года; и Хартия вступила в силу 1 августа 2000 года;

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

3. Делегация Конгресса провела официальный визит в Албанию с 12 по 14 декабря 2012 года<sup>3</sup>.

4. Делегация хотела бы поблагодарить Постоянное представительство Албании при Совете Европы и албанские власти на всех уровнях, а также ассоциации местных и региональных властей, экспертов и других собеседников за их ценное сотрудничество на всех этапах процедуры мониторинга и за предоставленную делегации информацию.

5. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

*a.* албанские власти приняли стратегию децентрализации, то есть "дорожную карту" для дальнейшего местного и регионального развития в Албании, которая представляет собой важный шаг вперед в создании многоуровневого управления и выборной демократии в этой стране;

*b.* албанская система местного и регионального самоуправления может, в целом, рассматриваться как соответствующая духу и принципам Хартии;

*c.* создание "Фонда регионального развития" имело важнейшее значение для преодоления различий между разными местными органами власти и должно быть признано успешным примером политики децентрализации в Албании.

6. Тем не менее, Конгресс выражает свою озабоченность в связи с тем, что:

*a.* ориентация местных руководителей на партийные интересы продолжает мешать им говорить единым голосом, что приводит к тому, что местные выборные представители не могут добиться консенсуса внутри ассоциаций местных властей и укрепить свою позицию по отношению к центральному правительству;

*b.* сосуществование региональных советов и префектов как параллельных структур в каждом округе приводит к отсутствию ясности в отношении полномочий, относящихся к исключительному ведению совета, и это не соответствует положениям статьи 3 Хартии, а также создает риск дублирования и представляет собой основное препятствие на пути региональной автономии в Албании;

*c.* органический закон регулирует, причем вперемежку, структуры, роли и полномочия как местных, так и региональных органов власти;

*d.* не существует четкого регулирования, официально предусматривающего участие ассоциаций местных органов управления в процессе консультаций с центральным правительством;

*e.* система административного надзора дает возможность для широкого толкования сферы действия надзора за собственными функциями местных властей;

*f.* местные органы власти не имеют соответствующих финансовых ресурсов или местных доходов, соразмерных их собственным и совместным полномочиям, что не соответствует пункту 2 статьи 9 Хартии;

---

<sup>3</sup> В их работе докладчикам оказывал содействие Давид МЕЛУА, консультант, который является членом Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, и Седеф КАНКОЧАК, со-секретарь Комитета Конгресса по мониторингу.

*g.* местные органы власти во многом зависят от финансовой помощи со стороны государства, которое в некоторых случаях прибегает к сокращению нецелевых дотаций. Это противоречит положениям пункта 5 статьи 9 Хартии;

*h.* город Тирана не имеет финансовых, налоговых и бюджетных инструментов, соответствующих его статусу столичного города.

7. С учетом вышесказанного, Конгресс обращается к Комитету министров с просьбой призвать албанские власти учитывать следующие рекомендации:

*a.* наращивать процесс децентрализации с учетом Хартии и рекомендаций со стороны Конгресса, и начать реформу территориальной системы таким образом, чтобы это позволило малым коммунаам осуществлять свою ответственность, в частности, в сфере пространственного развития их территорий и городского планирования;

*b.* пересмотреть законодательство для уточнения полномочий местных и региональных властей, в частности, пересмотрев статьи 2, 7, 8, 9 и 10 Закона № 8652 с учетом статьи 4 Хартии;

*c.* уточнить соответствующие сферы полномочий префекта и окружного совета и рассмотреть возможность создания объединенной административной структуры, подчиненной региональному совету, а также ввести прямые и всеобщие выборы регионального совета;

*d.* укрепить учреждения на региональном уровне и реформировать систему региональных финансов;

*e.* ввести в Закон № 8652 конкретное положение, направленное на официальное оформление процесса консультаций местных властей с центральными органами власти, для обеспечения консультаций "своевременно и надлежащим образом, по вопросам, непосредственно их касающихся", как это требуется в пункте 6 статьи 4 Хартии;

*f.* обеспечивать, на основании законодательства, чтобы надзор, осуществляемый центральными органами власти над решениями коммун и муниципалитетов в рамках их делегированных и общих полномочий, не приводил к несоразмерному контролю в отношении дел местного органа самоуправления;

*g.* усовершенствовать правовой статус города Тирана, для того чтобы предоставить этому столичному городу соответствующие финансовые, налоговые и бюджетные инструменты для того, чтобы он мог действовать как столичный город;

*h.* подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207).