

26-я СЕССИЯ
Страсбург, 25-27 марта 2014 г.

Rec 351

Местная демократия в Армении

Рекомендация 351 (2014)¹

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 вышеуказанной 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 (СЕД № 122; нижеименуемая «Хартия»);

d. Рекомендацию 140 (2003) и Резолюцию 167 (2003) о местной демократии в Армении, принятые Конгрессом в ноябре 2003 года;

e. пояснительный меморандум к Рекомендации о местной демократии в Армении.

2. Конгресс напоминает, что Армения подписала Европейскую хартию местного самоуправления (нижеименуемую "Хартия") 11 мая 2001 г. и ратифицировала ее 25 января 2002 г. Хартия вступила в силу в отношении Армении 1 мая 2002 г. Армения заявила, что она не считает себя связанной Статьями 5, 6, 7(2) и 10(3) Хартии.

3. Конгресс отмечает, что:

a. Комитет по мониторингу поручил Найджелу Мермагену (Соединенное Королевство, М, ГНЛД), докладчику по местной демократии², подготовить и представить Конгрессу доклад о местной демократии в Армении;

¹ Обсуждена и одобрена Палатой местных властей 26 марта 2014 г., принята Конгрессом 27 марта 2014 г. на третьем заседании (см. документ [CPL\(26\)2FINAL](#), пояснительный доклад), докладчик: Найджел МЕРМАГЕН, Соединенное Королевство (М, ГНЛД).

² В письме от 10 февраля 2014 г. Людмила СФИРЛОАГА, Румыния (Р, СОЦ), докладчик по региональной демократии в Армении, проинформировала Председателя Комитета по мониторингу о том, что она уступает от поста докладчика в связи с проблемами со здоровьем, возникшими во время миссии по мониторингу в Армении.

b. мониторинговый визит в Армению состоялся 26-28 ноября 2013 г. в Ереване, Аштараке и Ошакане.

4. Конгресс хотел бы поблагодарить Постоянное представительство Армении при Совете Европы и власти Армении на центральном и местном уровнях, представителей НПО Армении, работающих в области развития муниципалитетов, а также других собеседников за их ценное сотрудничество на разных этапах процедуры мониторинга и за информацию, предоставленную делегации.

5. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

a. Армения осуществила значительные усилия по соблюдению положений Хартии, начиная с важных конституционных изменений в 2005 году, продолженных в 2008 году, благодаря принятию нового закона о местном самоуправлении Еревана;

b. был достигнут прогресс в уточнении юридического статуса муниципальных сотрудников и в организации для них профессиональной подготовки;

c. Армения ратифицировала Дополнительный протокол к Хартии о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207) 13 мая 2013 г., который вступил в силу 1 сентября 2013 г., а также незамедлительно после этого было принято новое законодательство с целью укрепления участия граждан в местном самоуправлении;

d. в феврале 2014 года при поддержке правительства Дании начал осуществляться проект Совета Европы "Поддержка укрепления местной демократии в Армении", в котором участвует и Конгресс местных и региональных властей.

6. При этом Конгресс привлекает внимание к следующим вопросам, вызывающим озабоченность:

a. местные органы власти участвуют в оказании услуг лишь в ограниченном объеме и они не регулируют и не управляют "значительной частью публичных дел под свою ответственность" (Статья 3.1 Хартии);

b. наличие многочисленных небольших и слабых муниципалитетов по-прежнему является структурной проблемой, создающей дисбаланс между местными органами власти и ограничивающей возможности оказания услуг со стороны муниципалитетов;

c. ограниченные возможности советов сообществ при осуществлении ими своих инициатив в отношении всех вопросов, относящихся к их полномочиям (Статья 4.2 Хартии);

d. местные органы власти играют весьма ограниченную роль и на практике не всегда имеют полные и эксклюзивные полномочия, притом что местные органы власти играют роль скорее представителей центрального правительства, чем автономных участников местного публичного управления (Статья 4.4 Хартии);

e. собственные задачи и делегированные полномочия местных органов власти, притом, что они определены в законодательстве, не применяются на практике (Статья 4.5 Хартии);

f. отсутствует официальный механизм консультаций между центральным правительством и местными органами власти в отношении процессов принятия решений по всем вопросам, которые их непосредственно затрагивают (Статья 4.6 Хартии);

g. надзорные полномочия центрального правительства распространяются не только на обзор законности деятельности местного сообщества, но также и на экономические и финансовые

В их работе докладчикам оказывали содействие профессор Золтан ЗЕНТЕ, консультант, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, Стефани ПУАРЕЛЬ, Секретарь Комитета по мониторингу Конгресса и Джейн ДАТТОН-ЭРЛИ, со-секретарь Комитета по мониторингу.

аспекты вопросов местного самоуправления, что противоречит положениям Хартии (Статья 8.2 Хартии);

h. у местных сообществ имеются ограниченные собственные ресурсы (Статья 9.1 Хартии);

i. местные органы власти не могут устанавливать настоящие местные налоги или определять их уровень в разумных границах, установленных законом (Статья 9.3 Хартии);

j. механизм финансового выравнивания не является прогнозируемым и транспарентным для местных органов власти, при этом местные органы власти или их ассоциации не участвуют в процедурах исчисления (Статьи 9.5 и 9.6 Хартии).

j. механизмы финансового выравнивания не подходят для налогового потенциала и финансовых потребностей местных органов властей (Статья 9.5 Хартии) и других государственных трансфертов, которые используются для выделения субсидий, не регулируются законом (статья 9.7 Хартии) ".

7. С учетом вышесказанного, Конгресс рекомендует властям Армении:

a. пересмотреть законодательство с целью более эффективного соблюдения принципа субсидиарности и дать возможность местным органам власти регулировать и управлять значительной частью публичных дел, за которые они несут ответственность, в интересах местного населения;

b. совершенствовать и укреплять территориальное управление для того, чтобы сделать его более эффективным, благодаря, например, межмуниципальному сотрудничеству или слиянию малых сообществ, а также снижая уровень чрезмерной централизации публичной администрации;

c. расширить возможности (юридически и на практике) советов сообществ в отношении всех вопросов, связанных с их полномочиями, для того чтобы повысить эффективный административный потенциал местных сообществ и укрепить их роль и значение в отношении руководящих исполнительных органов;

d. обеспечить условия, при которых у местных органов власти имелись полные и эксклюзивные полномочия, как у независимых участников местной публичной администрации, и чтобы эти полномочия не подрывались со стороны центральных органов власти;

e. уточнить административный характер различных задач и функций, подпадающих под сферу ведения местного самоуправления, в частности, в том что касается того, являются ли они уставными или делегированными полномочиями, а также укрепить позиции местных органов власти, передавая управление важными местными проблемами этим местным органам власти;

f. создать официальный механизм консультаций на основе национального права для обеспечения того, чтобы с местными органами власти и национальными ассоциациями местных властей проводились соответствующим образом консультации по вопросам, которые их непосредственно затрагивают, "своевременно и должным образом, и чтобы решения центрального правительства были доступны местным выборным представителям и их ассоциациям, которые на практике должны рассматриваться как привилегированные и активные партнеры";

g. обеспечивать условия, при которых административный надзор над местными органами власти ограничивался анализом законности деятельности местного сообщества и чтобы вмешательство контролирующего органа было соразмерно значению тех интересов, которые этот орган намерен защищать;

h. повысить уровень "собственных" финансовых ресурсов местных властей, как это рекомендуется выше (см. 7. *a* и *c*);

i. совершенствовать эффективность механизмов налогообложения в муниципалитетах, предоставляя им право определять уровень налогообложения в разумных рамках, установленных законом, для того чтобы укреплять их самостоятельность;

j. пересмотреть механизм финансового выравнивания, для того чтобы применять его более целесообразно, а также развивать меры по предоставлению дотаций на выравнивание на основе налоговых возможностей и финансовых потребностей сообществ, для того чтобы корректировать неравное распределение потенциальных источников финансирования, в соответствии со статьей 9.5 Хартии;

k. провести обзор актуальности заявлений, сделанных Арменией по Статьям 5, 6, 7 пункта 2 и 10 пункта 3 Хартии во время передачи на хранение соответствующей грамоты с учетом последних событий, которые имели место в Армении в этом отношении;

l. учитывать настоящую рекомендацию при реализации проекта Совета Европы “Поддержка укрепления местной демократии в Армении”.

8. Конгресс предлагает Комитету министров Совета Европы принимать во внимание настоящую Рекомендацию о местной демократии в Армении, а также пояснительный меморандум в своих собственных процедурах мониторинга и иной деятельности, относящейся к этому государству-члену.