

# Конгресс местных и региональных властей



## 23-я СЕССИЯ

Страсбург, 16-18 октября 2012 г.

## Местная демократия в "бывшей Югославской Республике Македония"

Рекомендация 329 (2012)<sup>1</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 Конгресса 299 (2010), 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 связи с политикой и реформами;

*d.* пояснительный меморандум о местной демократии в "бывшей Югославской Республике Македония", подготовленный докладчиками, Ян Микаллефом<sup>2</sup> (Мальта, М, ЕНП/ХД) и Андре Бюшманном (Франция, Р, СОЦ), по итогам официального визита в "бывшую Югославскую Республику Македония" с 5 по 7 декабря 2011 года. В работе докладчиков им оказывал содействие Йенс Вельк, консультант, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, а также секретариат Конгресса.

2. Конгресс напоминает, что:

*a.* "бывшая Югославская Республика Македония" подписала Европейскую хартию местного самоуправления 14 июня 1996 года и ратифицировала ее 6 июня 1997 года, не сделав каких-

---

<sup>1</sup> Обсуждена и одобрена Палатой местных властей 17 октября 2012 г., принята Конгрессом 18 октября 2012 г., на третьем заседании (см. документ [CPL\(23\)2](#), пояснительный доклад), докладчики: С. Джеймс, Соединенное Королевство (М, ГНЛД) и А. Бушманн, Франция (Р, СОЦ).

<sup>2</sup> С 16 октября 2012 г. Ян Микаллеф не является членом Конгресса.



либо заявлений при сдаче на хранение инструмента о ратификации. Хартия вступила в силу 1 октября 1997 года;

*b.* "бывшая Югославская Республика Македония" не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти;

*c.* 23 марта 2011 года Комитет по мониторингу принял решение о проведении второго мониторинга положения в области местного и регионального самоуправления в "бывшей Югославской Республике Македония" и соблюдения ею Европейской хартии местного самоуправления. Комитет поручил Я. Микаллефу и А. Бюшманну подготовить и представить Конгрессу, в качестве докладчиков, доклад о местной и региональной демократии в этой стране;

*d.* делегация Конгресса провела мониторинговый визит с 5 по 7 декабря 2011 года, посетив Скопье, Струмицу и Желино.

3. Конгресс хотел бы поблагодарить Постоянное представительство "бывшей Югославской Республики Македония" при Совете Европы и македонские власти на центральном, региональном и местном уровнях, Ассоциацию органов местного самоуправления (ZELS), экспертов, а также других собеседников за их ценное сотрудничество на различных этапах процедуры мониторинга и за предоставленную делегации информацию.

4. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

*a.* меры, принятые после Рекомендации 217 (2007) Конгресса, представляют собой дальнейшее улучшение и очевидный прогресс на пути совершенствования местной демократии;

*b.* консультации с местными органами власти со стороны государства по вопросам, касающимся местного самоуправления, соответствуют требованиям пункта 6 статьи 4 Хартии, учитывая, что это гарантируется законом, и что в законодательной процедуре участвует парламентский комитет по вопросам местного самоуправления;

*c.* роль ZELS в рамках консультаций и сотрудничества между местными органами власти и центральным правительством закреплена в статье 81 Закона о местном самоуправлении, а также в меморандуме о взаимопонимании с министерством местного самоуправления по вопросам сотрудничества в контексте децентрализации;

*d.* постепенно, при должном мониторинге и процедурах аудита, была принята разумная политика по укреплению финансовых ресурсов муниципалитетов и, как представляется, улучшается прозрачность в отношении налоговых ресурсов муниципалитетов и дотаций со стороны центрального правительства, в том числе и в отношении прав муниципалитетов брать кредиты;

*e.* ряд многообещающих шагов был принят в правильном направлении для обеспечения более справедливого распределения доходов, в том числе это касается применения новой формулы в отношении "гарантированного минимального дохода" для муниципалитетов и создания комитета (с участием мэров и ZELS) для мониторинга перераспределения и выделения финансовых ресурсов для местных органов власти;

*f.* была принята новая Сбалансированная политика регионального развития для повышения уровня координации региональной политики и для обеспечения привлечения муниципалитетов со стороны региональных органов и механизмов участия между центральным правительством и муниципалитетами регионов;

*g.* в повестке дня правительства на 2012 год предусматривается подписание Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207), а также Конвенции об участии иностранных граждан в общественной жизни на местном уровне (СЕД № 144).

5. Тем не менее, Конгресс выражает свою обеспокоенность в связи с тем, что:

*a.* хотя муниципалитетам и предоставлены собственные полномочия, это сопровождается набором задач, которые передаются им в процессе децентрализации, и при этом возникают области, где сфера ответственности местных и центральных органов власти дублируется и софинансируется, что создает риск сохранения влияния со стороны центральных властей;

*b.* неясности в законодательстве в отношении полномочий, которые уже отмечались в предыдущей рекомендации, не были устранены, и притом что Закон о местном самоуправлении официально предоставляет местным органам власти большие полномочия и ответственность, этому Закону противоречат многочисленные специальные подзаконные акты с подробными нормами;

*c.* муниципалитеты по-прежнему в весьма большой степени зависят от дотаций со стороны правительства, имеют ограниченное поле усмотрения в отношении местных налогов и доля налоговых сборов из собственных источников в общем объеме их доходов остается сравнительно низкой;

*d.* между муниципалитетами существуют большие различия в сфере благосостояния и развития;

*e.* по-прежнему не осуществлена передача собственности на землю местным органам власти, для того чтобы они могли проводить муниципальную политику развития;

*f.* в отношении муниципалитетов осуществляется надзор со стороны различных центральных органов власти, наряду с государственной инспекторской службой, что создает риск того, что такой надзор выходит за рамки надзора за соблюдением законности;

*g.* не существует процедур, предусматривающих меры в отношении мэров, которые явно не способны выполнять свои обязанности или которые нарушают свои обязательства;

*h.* недостаточно ясны различия между полномочиями города Скопье в качестве столицы и в качестве местного органа власти, имеющего 10 субструктур, хотя этот город и регулируется специальными нормами (Закон о городе Скопье);

*i.* на практике не часто используются инструменты прямого общественного участия граждан на местном уровне;

*j.* по-прежнему ограничено участие женщин в политической жизни на местном уровне;

*k.* консультации с бюро омбудсмана, в ходе работы над законодательством, по-прежнему не являются регулярными и были весьма ограниченными после последних выборов, при этом местные органы власти по-прежнему меньше всего, по сравнению с другими органами власти, реагируют на указания и рекомендации омбудсмана.

6. С учетом вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров призвать власти "бывшей Югославской Республики Македония":

*a.* завершать и осуществлять процесс децентрализации, одним из аспектов которого является постепенная передача полномочий, уточняя и усиливая текст Закона о местном самоуправлении таким образом, чтобы он оставался базовым документом по этим вопросам;

*b.* укреплять масштаб полномочий министерства местного самоуправления в качестве основного действующего лица в процессе децентрализации, предоставляя ему возможности эффективной координации и задачи надзора в отношении этого процесса;

*c.* учитывать различные интересы городских и сельских муниципалитетов и развивать разные стратегии для них, с целью преодоления серьезных различий в области благосостояния и развития между этими муниципалитетами;

*d.* принять четкое законодательство в сфере выравнивания с целью предоставления транспарентных руководящих принципов процедур выравнивания между местными органами власти, с учетом пункта 5 статьи 9 Хартии, а также опираться на принципы, изложенные в вышеупомянутом Рамочном документе о региональной демократии;

*e.* создать правовые рамки и процедуры для увеличения доли собственных источников налогообложения, а также доли НДС и налога на доходы в доходах местных бюджетов и, соответствующим образом, сокращать дотации со стороны государства, добиваясь при том того, чтобы государство не ограничивало налоговую самостоятельность органов местного самоуправления;

*f.* что касается консультаций, подготовить закон о введении процедуры, с учетом статьи 5 Хартии, консультаций с местными органами власти через их ассоциации в отношении условий изменения границ местных органов власти и укреплять существующие процедуры консультаций, в рамках которых им выделяются перераспределяемые ресурсы, как это предусмотрено в пункте 6 статьи 9 Хартии, в том числе в отношении государственных инвестиций в местные территории;

*g.* предусмотреть передачу собственности на землю местным органам власти, для того чтобы повысить уровень своей автономии и улучшить свое финансовое положение;

*h.* укреплять административные возможности муниципалитетов как на центральном, так и на местном уровне, в частности, в таких областях, как финансовый контроль, стратегическое планирование, управление человеческими ресурсами и экономическое развитие;

*i.* разработать закон, четко предусматривающий санкции и их применение в отношении мэров, которые явно не способны выполнять свои обязанности или которые нарушают свои обязательства;

*j.* уточнять полномочия и различия между функциями столичного города Скопье, в качестве столицы, с одной стороны, и местным органом, в который входит 10 субструктур, с другой;

*k.* проводить информационно-пропагандистскую работу в отношении участия граждан и привлечения гражданского общества к местной политической жизни и принимать в этой связи необходимые меры;

*l.* содействовать участию женщин в местной политической жизни путем внедрения избирательной системы, благоприятной для гендерного паритета (например, благодаря закрытым спискам с четко сбалансированным участием женщин и мужчин), и благодаря содействию доступу женщин к местной политической жизни, с учетом Рекомендации 273 (2009) о равном доступе к местным и региональным выборам;

*m.* поддерживать бюро омбудсмена и укреплять его роль в отношениях с местными органами власти;

*n.* и, наконец, подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207), а также Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (СЕД № 144), учитывая, что положения Дополнительного протокола уже являются частью законодательства, и что анализ последствий принятия этих документов и план действий по их подписанию внесены в повестку дня правительства на 2012 год.