

Конгресс местных и региональных властей



21-я СЕССИЯ

Страсбург, 18-20 октября 2011 г.

Местная и региональная демократия в Сербии

Рекомендация 316 (2011)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 (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 по региональной 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 к данной Рекомендации о местной и региональной демократии в Сербии.

2. Конгресс напоминает, что:

a. Сербия и Черногория вступили в Совет Европы 3 апреля 2003 года. После Декларации о независимости Республики Черногория 3 июня 2006 года и в соответствии со статьей 60 Конституционной хартии Союзного государства Сербии и Черногории, Комитет министров Совета Европы принял на своем 967-ом заседании заявление о продолжении членства Сербии в Совете Европы и о продолжении обеспечения обязательств и обязанностей.

b. Сербия подписала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемую "Хартия") 24 июня 2005 года и ратифицировала ее 6 сентября 2007 года. Данный договор вступил в силу в отношении Сербии 1 января 2008 года. В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Хартии Республика Сербия заявила, что она не будет связана пунктами 3 и 5 статьи 4, статьей 6, пунктом 2 статьи 7 и пунктом 3 статьи 8 Хартии.

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 20 октября 2011 г, на третьем заседании (см. документ [CG\(21\)4](#), пояснительный доклад), докладчик: Одд Арилд КВАЛОЙ, Норвегия (P, НП).



c. Делегация Конгресса² провела свой мониторинговый визит в Сербию с 29 июня по 1 июля 2010 года, посетив Белград, Нови Сад и Нови Пазар.

d. Докладчик хотел бы поблагодарить постоянное представительство Сербии при Совете Европы, сербские власти на центральном, региональном и местном уровнях, Постоянную конференцию городов и муниципалитетов Сербии и экспертов, а также других собеседников за их ценное сотрудничество на разных этапах процедуры мониторинга.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

a. руководящие принципы местного самоуправления, как они воплощены в Европейской хартии местного самоуправления, закреплены в законодательстве Сербии. Конституция Сербии гарантирует право граждан на автономию провинций и местное самоуправление и утверждает это как ограничение государственной власти, при этом обуславливая такой подход лишь конституционным надзором и соблюдением законов;

b. у докладчика в целом сложилось общее впечатление, что в стране существует широко распространенное признание необходимости реформирования местного самоуправления;

c. изменение статуса Сербии – от ситуации, когда она была частью федеративного государства, к независимой стране – имело позитивное влияние на статус автономии провинций в рамках унитарного государства Сербии. В этом контексте специальная глава в Конституции и ряд законов, в том числе Устав автономного края Воеводина, вступивший в силу 1 января 2010 года, являются доказательствами политической приверженности региональному самоуправлению;

d. отмечаются изменения в отношении участия граждан и консультаций с гражданами в процессе принятия решений, а также в отношении защиты прав человека и меньшинств Сербии после принятия действующей Конституции в ноябре 2006 года на национальном, региональном и местном уровнях;

e. трансграничное сотрудничество между автономным краем Воеводина и аналогичными образованиями в других странах осуществляется гладко.

4. Конгресс выражает озабоченность в связи с тем, что:

a. на функционировании местного самоуправления значительно сказались меры, принятые сербскими властями для преодоления последствий глобального финансового кризиса. Одна из таких мер состояла в значительном снижении дотаций для местных органов управления из национального бюджета. Такие сокращения, в сочетании с тем, что все другие источники доходов местных властей в связи с экономическим кризисом серьезно сократились, нанесли весьма серьезный ущерб существующим у местных властей возможностям эффективно осуществлять свои (собственные или делегированные) задачи;

b. в Сербии отсутствует информация и практика межмуниципального сотрудничества, притом что объединение ограниченных ресурсов для оказания услуг способствовало бы преодолению драматической экономической ситуации во многих муниципалитетах;

c. осуществление юридических положений о консультациях с местными органами власти со стороны центрального правительства по-прежнему нуждается в значительном совершенствовании;

² По решению Институционального комитета Кристофер Ньюбери (докладчик по местной демократии, Соединенное Королевство) и Одд Арилд Квало (докладчик по региональной демократии, Норвегия) были назначены докладчиками по Сербии и им было поручено подготовить и представить доклад о местной и региональной демократии в Сербии. Им оказывала содействие Елена Симина Танасеску, консультант и член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления. После окончания полномочий Кристофера Ньюбери в качестве члена Конгресса в октябре 2010 года, нынешняя Рекомендация представлена Оддом Арилдом Квалом, докладчиком по региональной демократии.

d. существующие общие правовые рамки не учитывают в полной мере специальный статус Белграда как столичного города. Особые потребности и вызовы, с которыми сталкивается столица, оправдывали бы соответствующее выделение финансовых ресурсов.

5. Конгресс приветствует:

a. провозглашение нового Устава автономного края Воеводина (см. пункт 3.с.), но, тем не менее, подчеркивает необходимость продолжения и дальнейшего укрепления процесса децентрализации автономных провинций, уделяя при этом особое внимание сопутствующему финансированию;

b. введение в силу чрезвычайно необходимого закона о собственности местных органов власти. Закон о государственной собственности был наконец принят в сентябре 2011 года. Власти Сербии с большим опозданием решили одну из конкретных проблем, с которыми сталкивается Сербия, в частности, в отношении возвращения государственной собственности местным властям;

c. принятие в июле 2011 года закона о поправках к закону о финансовых средствах местных органов власти, который внес поправки в методы исчисления перевода и размера доли местных органов власти в доходах от налога на зарплаты. Закон вступает в силу 1 октября 2011 года;

d. информацию о том, что проект закона о персонале органов местного самоуправления находится на стадии подготовки в министерстве государственного управления.

6. Конгресс рекомендует Комитету министров призвать власти Сербии:

a. пересмотреть конституционное положение - позволяющее центральному правительству распускать муниципальные собрания и одновременно назначать временный орган для осуществления их функции - для обеспечения того, чтобы данное положение не использовалось чрезмерно, учитывая, что оно представляет собой такую форму административного надзора, которая может выйти за рамки, предусмотренные в статье 8 Хартии;

b. расширить область полномочий и ресурсов столицы – Белграда, внося при этом изменения в законодательство, с учетом Рекомендации Конгресса 219 (2007) о статусе столицы;

c. завершить подготовку законодательства, касающегося статуса сотрудников органов местного самоуправления, для того чтобы разработать для них последовательную систему механизмов финансовой компенсации;

d. институционализировать и развивать, в сотрудничестве с Постоянной конференцией городов и муниципалитетов Сербии, практику межмуниципального сотрудничества и совместного осуществления ряда услуг;

e. закрепить в обязывающих правовых стандартах существующие механизмы, процедуры и практику в сфере консультаций с местными органами власти, в соответствии с требованиями статьи 4 (6) Хартии;

f. продолжать соблюдать статус автономии в отношении автономного края Воеводина, вдохновляясь при этом принципами, изложенными в Рамочном документе по региональной демократии [MCL-16(2009)11], в частности, в том, что касается сопутствующего финансирования;

g. снять оговорки, выдвинутые Сербией на момент ратификации Хартии, в отношении статей Европейской Хартии местного самоуправления, касающихся принципа субсидиарности (пункт 3 статьи 4) и принципа соразмерности при административном надзоре (пункт 3 статьи 8);

h. в ближайшее время рассмотреть возможность подписания, а затем ратификации Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ 207);

i. распространить на другие административные единицы эффективную практику, полученную на основе автономии Воеводины, для того чтобы эти органы власти могли бы лучше отвечать на особые потребности в области культурного многообразия и защиты языков меньшинств в тех районах, в которых традиционно проживают группы меньшинств;

j. рассмотреть возможность подписания и ратификации в ближайшем будущем Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными административными единицами или местными органами власти (СЕД № 106) и Дополнительных протоколов к ней.

7. Конгресс рекомендует, чтобы Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла во внимание эти комментарии и рекомендации в процессе мониторинга обязательств и обязанностей, принятых на себя Сербией при вступлении в Совет Европы.

8. Конгресс рекомендует сербским властям, ответственным за органы местного самоуправления, назначить высокое должностное лицо, представляющее правительство, для участия в одной из сессий Конгресса, для того чтобы сделать доклад о продвижении реформ местного самоуправления в Сербии с учетом тех замечаний, которые изложены в настоящей Рекомендации.