

Конгресс местных и региональных властей



22-я СЕССИЯ

Страсбург, 20-22 марта 2012 г.

Местная и региональная демократия в Боснии-Герцеговине

Рекомендация 324 (2012)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 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) пересмотренную о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления»;

d. 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 [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 рамках своей политики и реформ»;

e. пояснительный доклад к настоящей Рекомендации о местной и региональной демократии в Боснии-Герцеговине.

2. Конгресс напоминает о том, что:

a. Босния-Герцеговина ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемая "Хартия") 12 июля 2002 года, без оговорок или заявлений, и Хартия вошла в силу в отношении этой страны 1 ноября 2002 года;

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 21 марта 2012 г., на втором заседании (см. документ [CG\(22\)12](#), пояснительный доклад), докладчики: Б. Хирс, Швейцария (М, ГНЛД) и Ж.-М. Белльяр, Франция (Р, ЕНП/ХД)



b. Босния-Герцеговина не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местных органов власти (СДСЕ № 207);

c. положение местного и регионального самоуправления в Боснии-Герцеговине рассматривалось в мониторинговом докладе и в Рекомендации 202 (2006) Конгресса;

d. 23 марта 2011 года Комитет назначил Жан-Мари Белльера (Франция, Р, ЕНП/ХД) и Беат Хирс (Швейцария, М, ГНЛД) в качестве докладчиков, которым поручено представить Конгрессу новый доклад о местной и региональной демократии в Боснии-Герцеговине;

e. делегация Конгресса провела два визита, которые состоялись, соответственно, 11-14 апреля 2011 года и 12-13 декабря 2011 года. Во встречах, которые проходили в Сараево, Баня-Лука, Брчко и Мостаре, приняли участие представители центральных органов власти, органов власти образований – Федерации Боснии-Герцеговины и Республики Сербская – и района Брчко, а также представители местных властей и их ассоциаций и международного сообщества;

f. докладчики хотели бы поблагодарить Постоянное представительство Боснии-Герцеговины при Совете Европы и всех собеседников, с которыми состоялись встречи во время этого визита.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает следующее:

a. законодательство Боснии-Герцеговины о местном самоуправлении в целом соответствует принципам Хартии. Нормативно-правовые рамки в Боснии-Герцеговине и в ее образованиях улучшились и содержат отныне прямые ссылки на Хартию;

b. осуществлен прогресс в юридической защите местного самоуправления на уровне двух образований;

c. существует консенсус в отношении необходимости обеспечить гармонизацию законодательства о местном самоуправлении на всех уровнях;

d. развивается межмуниципальное сотрудничество между Сараево и Восточным Сараево;

e. обеспечено продвижение на местном уровне в некоторых областях, таких как образование, местный общественный транспорт или дорожная инфраструктура;

f. в январе 2010 года создано министерство администрации и местного самоуправления Республики Сербская, а также осуществляется практика проведения два раза в год консультаций между членами правительства Республики Сербская, мэрами и ассоциациями коммун и городов;

g. 3 февраля 2012 года Палатой народов принят Закон о переписи населения, семей и жилья;

h. осуществляются региональные инициативы, направленные на примирение в этом регионе.

4. Исходя из того, что после Рекомендации 202 (2006) Конгресса о местной и региональной демократии было обеспечено мало изменений, Конгресс с озабоченностью отмечает следующее:

a. функционирование местного самоуправления было значительно затронуто политическим и институциональным блокированием на уровне государства, что создает препятствия в отношении любой возможности проведения реформы с целью децентрализации в стране;

b. конституционные гарантии, регулирующие отношения между разными уровнями местного самоуправления, еще не приняты;

c. отсутствие данных переписи населения с 1992 года создает особые проблемы в стране, где вся политическая система основывается на этническом принципе;

d. отсутствие ясности в разграничении полномочий сохраняется в отношении образований, кантонов и муниципалитетов;

e. уровень финансовой самостоятельности местных органов власти в Боснии-Герцеговине относительно низок. Финансовые средства местных властей зависят от распределения НДС, существующие механизмы которого являются неэффективными;

f. муниципалитеты по-прежнему не имеют таких юридических рамок, которые в правовом плане гарантировали бы их недвижимую собственность, что наносит ущерб вычислению налогооблагаемой базы при сборе местных налогов;

g. серьезная территориальная раздробленность Боснии-Герцеговины приводит к невозможности для некоторых муниципалитетов осуществлять свои полномочия;

h. межмуниципальное сотрудничество осуществляется в весьма ограниченной форме, хотя некоторые инициативы, судя по всему, и развиваются в этом направлении;

i. имеющиеся правовые рамки не учитывают особый характер Сараево и не позволяют этому городу осуществлять свои особые полномочия как столицы одновременно Боснии-Герцеговины и Федерации Боснии-Герцеговины;

j. город Баня-Лука, который де-факто играет роль столицы Республики Сербская, не имеет специального статуса;

k. что касается статуса города Мостара, то отсутствие равного характера избирательных прав в муниципальном совете Мостара представляет собой нарушение статьи 3 Хартии. Венецианская комиссия также отметила это в своем Заключении № 594/2010 от 16 октября 2010 года. Кроме того, Конституционный суд Федерации Боснии-Герцеговины счел статус города Мостара неконституционным.

5. Учитывая вышеизложенное, *Конгресс рекомендует Комитету министров призвать власти Боснии-Герцеговины:*

a. предложить образованиям Боснии-Герцеговины разработать план реформы в области децентрализации и осуществлять на практике принципы, изложенные в Хартии;

b. пересмотреть Конституцию государства в соответствии с Заключением 308/2004 Венецианской комиссии, принятым 12 марта 2005 года, включив ссылку на принцип местного самоуправления в Конституцию;

c. обеспечить соблюдение Закона о переписи населения, семей и жилья в Боснии-Герцеговине, а также предоставить необходимую политическую, административную и финансовую поддержку при подготовке и организации переписи, которая позволит проводить эффективную государственную политику на уровне местных органов власти;

d. пересмотреть законодательство о местном самоуправлении на уровне образований, кантонов и муниципалитетов, для того чтобы гарантировать четкое разграничение полномочий местных органов власти;

e. выделять местным органам власти достаточные финансовые ресурсы, соразмерные их полномочиям и их ответственности, пересмотрев, в частности, действующие законодательные положения в отношении механизмов перераспределения;

f. принять нормативно-правовые рамки, гарантирующие права собственности местных органов власти на недвижимость;

g. поощрять межмуниципальное сотрудничество и совместное оказание некоторых публичных услуг;

h. внести поправки в Конституции Федерации Боснии-Герцеговины и кантона Сараево, для того чтобы расширить область полномочий, относящихся конкретно к столичному городу Сараево, а также увеличить ресурсы на таком уровне, который соответствует полномочиям, наделяемым с учетом Рекомендации 219 (2007) Конгресса о статусе столичных городов;

i. продолжать ведущиеся обсуждения о пересмотре Конституции Республики Сербская, для того чтобы предоставить особый статус городу Баня-Лука в Республике Сербская, а также наделить его собственными полномочиями и необходимыми ресурсами;

j. в ближайшее время пересмотреть статус города Мостар, а также Закон о выборах Федерации Боснии-Герцеговины, для того чтобы привести их в соответствие со статьей 3 Европейской хартии местного самоуправления;

k. в ближайшее время предусмотреть подписание, а затем ратификацию Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местных органов власти (СДСЕ № 207);

l. привлечь экспертизу и помощь Конгресса для разработки, в сотрудничестве со всеми заинтересованными участниками, программы реформ в поддержку развития децентрализации, в соответствии с Хартией.