

КОНГРЕСС

МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

Conseil de l'Europe / Совет Европы

F – 67075 Strasbourg Cedex

Tel : +33 (0)3 88 41 20 00

Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37

<http://www.coe.int/cplre>



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

REC 179

ДВЕНАДЦАТАЯ СЕССИЯ

(Осенняя сессия, Страсбург, 8-9 ноября 2005 г.)

Рекомендация 179 (2005)¹ о местной демократии в Молдове

¹ Обсуждена и одобрена Палатой местных властей 8 ноября 2005 г. и принята Постоянным комитетом Конгресса 9 ноября 2005 г. (см. док. CPL (12)9, проект рекомендации, представленный докладчиком П. Манженом (Франция, М, ЕНП/ХД).

Конгресс, рассмотрев предложение Палаты местных властей,

1. Ссылаясь на:

a. пункт 3 статьи 2 Уставной резолюции (2000) 1 Конгресса, 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» ;

b. свои Резолюции 31 (1996), 58 (1997) и 106 (2000), в которых изложены руководящие принципы для подготовки вышеуказанных докладов;

2. Напоминая о:

a. Рекомендациях Конгресса 38 (1998), 84 (2000) и 110 (2002) о положении в области местной и региональной демократии в Республике Молдова, в которых Конгресс изложил ряд соображений для молдавских властей;

b. Резолюциях 59 (1998), 103 (2000) и 132 (2002) о положении в области местной и/или региональной демократии в Республике Молдова, на основании которых он принял решение продолжать следить за развитием местной и региональной демократии в этой стране;

3. Принимая во внимание:

a. меморандум о местной демократии в Молдове, подготовленный Паскалем Манженом (Франция, ЕНП/ХД), докладчиком, в рамках Институционального комитета Палаты местных властей по итогам официальных визитов в Молдову (Кишинев, Комрат, Тирасполь и Бендеры) 17-18 января 2005 года, 11-12 июля и 25-26 июля 2005 года, при поддержке со стороны Вадима Прошко (Украина) и Джона Лафлина (Ирландия), членов Группы независимых экспертов по вопросам Европейской хартии местного самоуправления, которым в этой связи выражается благодарность;

b. доклад о миссии наблюдения за местными выборами в Молдове 25 мая и 8 июня 2003 года, утвержденный Бюро Конгресса 4 июля 2003 ², информационный доклад о последних изменениях в области местной демократии в Молдове, утвержденный 22 марта 2004 года Бюро Конгресса (докладчик: Паскаль Манжен, Франция) ³ и доклад о миссии наблюдения за частичными местными выборами в Молдове 10 и 24 июля 2005 года, утвержденный Бюро Конгресса 19 сентября 2005 года ⁴;

4. Выражая благодарность:

a. парламентским и правительственным органам Молдовы, ассоциациям местных органов власти, региональным властям Гагаузии, а также экспертам Института развития и социальных инициатив (ИРСИ) «Вииторул» за предоставленную информацию и документацию, а также за комментарии во время встреч с докладчиком;

² CG/Bur (10) 19

³ CG/BUR (10) 103

⁴ CG/BUR (12) 34

b. Владимиру Филипову, специальному представителю генерального секретаря Совета Европы в Молдове, за ту ценную помощь, которую он оказал при подготовке доклада;

c. международным организациям, представленным в Молдове, и особенно Вильяму Хиллу, руководителю миссии ОБСЕ в Молдове, и его сотрудникам за оказанную докладчику помощь в политическом плане;

5. Хотел бы привлечь внимание Комитета Министров и молдавских властей к нижеизложенным комментариям и рекомендациям;

6. Что касается **общего развития местной демократии в Молдове с 2002 года и выполнения Европейской хартии местного самоуправления** (ниже именуемой «Хартия»):

a. отмечает, что в области местного самоуправления Республика Молдова в марте 2003 года изменила свое законодательство, в частности, приняв новый Закон о местной публичной администрации ⁵ ;

b. отмечает внесение дальнейших изменений в национальное законодательство в области местного самоуправления, и в частности, принятие в конце 2003 года законов о статусе местных выборных лиц ⁶ и о местных публичных финансах ⁷, выражает сожаление в связи с тем, что окончательные варианты этих законов не были, как это было согласовано, представлены Совету Европы для экспертизы до их принятия;

c. выражает пожелание, чтобы эти изменения в законодательстве на практике привели к расширению местного самоуправления в соответствии с буквой и духом Хартии;

d. полагает, что действующее законодательство должно осуществляться таким образом, чтобы уменьшить разрыв между законодательными положениями и их применением, и что законы могут быть исполнены только в том случае, если существует эффективная и самостоятельная местная публичная администрация;

e. напоминает в этой связи о результатах конференции на тему «Децентрализация в Молдове: развитие в последнее время и будущие тенденции», организованной в Кишиневе 8 и 9 июля 2003 года, по итогам которой был принят план действий в области реформ в сфере децентрализации, направленных на совершенствование законодательных рамок местного самоуправления, а также о выводах круглого стола по выполнению решений конференции, состоявшейся в Кишиневе 21-23 октября 2003 года;

f. констатирует многочисленные случаи вмешательства центральных органов власти в дела местных органов власти, что наносит ущерб местной демократии в Молдове и замедляет ее развитие и что также свидетельствует об отсутствии реальной децентрализации;

g. отмечает, что 2005 год был провозглашен Президентом Молдовы «Годом местного самоуправления» и надеется, что эта инициатива внесет существенный вклад в виде конкретных и позитивных результатов для местных органов власти;

⁵ Закон No.123-XV от 18 марта 2003 г.

⁶ Закон No 481-XV от 4 декабря 2003 г.

⁷ Закон No 397-XV от 16 октября 2003 г.

h. приветствует создание в парламенте Молдовы специальной рабочей группы для разработки предложений по поправкам к законодательству в области децентрализации полномочий и местной публичной администрации;

i. рекомендует властям Молдовы:

i. принять необходимые меры для того, чтобы обеспечить применение на практике нового законодательства в области местной публичной администрации и следить за тем, чтобы эти законы исполнялись в духе Европейской хартии местного самоуправления;

ii. обеспечивать эффективное осуществление приоритетных мер Плана действий по реформе в области децентрализации, опираясь при этом на помощь в сфере законодательства, которую предоставил Директорат по юридическим вопросам генерального секретариата Совета Европы, и соблюдая установленный график;

iii. следить за тем, чтобы достижение главной цели, поставленной центральными органами власти Молдовы, по обеспечению стабильного экономического развития страны на основе сильной административной централизации, не осуществлялось бы в ущерб подлинной децентрализации и местного самоуправления, которые также являются мощным фактором экономического развития на местном уровне;

iv. принимать необходимые меры по ликвидации организационных и процедурных препятствий в отношении организации местных референдумов по выражению недоверия мэрам, соблюдая при этом право граждан местных общин, предусмотренных национальным законодательством Молдовы;

7. Что касается разграничения полномочий между центральными и местными органами власти и административной самостоятельности местными органами власти (статья 4 Хартии) :

a. полагает, что отсутствие ясного разграничения полномочий между центральными и местными органами власти мешает завершению процесса децентрализации и что дублирование некоторых полномочий между двумя уровнями местной публичной администрацией имеет негативные последствия на уровне оказания услуг в публичном секторе;

b. напоминает в этой связи, что полномочия местных органов власти должны быть, по мере возможности, быть полными и целостными (статья 4.4 Хартии) и распределяться между государством и местными органами власти на основе соблюдения принципа субсидиарности (статья 4.3 Хартии) ;

c. подчеркивает, что наблюдение за осуществлением полномочий, делегированных местным органами власти центральными властями, не должно превращаться в опеку со стороны центральной власти над территориальными образованиями;

d. сожалеет о слишком ограниченном характере возможностей местных общин для свободной самоорганизации, в частности, в силу обязанности принимать на работу определенное число служащих, которые должны выполнять установленные задачи;

e. рекомендует властям Молдовы:

i. подробно определять сферы ответственности местных органов власти первого и второго уровня в соответствующем законодательстве, для того чтобы не было

дублирования с другими уровнями или с ответственностью центральных государственных органов;

ii. установить четкое различие между статусом государственных служащих и служащих местных органов власти, для того чтобы служащие местных органов власти были ответственными перед своими местными общинами, а не перед центральными государственными органами;

8. Что касается **финансовой самостоятельности органов местного самоуправления** (статья 9 Хартии) :

a. по-прежнему убежден, что финансовая самостоятельность местных органов власти представляет собой важнейшую составляющую местного самоуправления;

b. подчеркивает, что только подлинная децентрализация, включающая широкую налоговую самостоятельность, позволяет обеспечить самостоятельность действий местных органов власти по отношению к центральным властям, поскольку это будет стимулировать местные власти уделять больше внимания вопросам экономического развития на местном уровне;

c. выражает сожаление в связи:

i. весьма ограниченным характером этой самостоятельности в Молдове и практически полным отсутствием свободы в принятии решений местными органами власти в отношении финансовых вопросов;

ii. с тем, что на практике решения об управлении бюджетными средствами местных органов власти должны проходить утверждение со стороны центральных властей или районных органов управления;

iii. что сборы местных органов власти основываются в основном на дотациях со стороны центральных государственных органов или районов, что, разумеется, ведет к сильной зависимости от государства и его структур;

iv. жестким контролем над управлением местными финансами со стороны районов, которые передают дотации государства местным органам власти;

v. с тем, что критерии определения объемов дотаций, используемые Министерством финансов, недостаточно гласны;

vi. практическим отсутствием собственных местных налогов, которые заменены сборами, связанными лишь со стоимостью некоторых услуг;

vii. отсутствием эффективного механизма сбора местных налогов, что ограничивает права и возможности местных органов власти;

d. рекомендует властям Молдовы:

i. усилить финансовую самостоятельность местных органов власти благодаря увеличению собственной части средств местных властей, для того чтобы сборы и налоги были достаточны для финансирования большей части полномочий местных властей, а дотации со стороны государства служили бы только для защиты наиболее слабых с финансовой точки зрения местных органов власти;

ii. на первом этапе пересмотреть существующую систему подсчета и распределения общей суммы выделяемых центральными органами власти финансовых средств для местных органов власти и гарантировать, чтобы регулярное поступление выделяемых местным бюджетам средств обеспечивало бы планирование на долгосрочную перспективу;

iii. изменить общее определение местных бюджетов, рассматривая их как независимые бюджеты для двух уровней местных органов власти, позволяя им пользоваться достаточными ресурсами, собирать собственные налоги и иметь возможность вносить изменения в рамках, установленных законом;

iv. создать конкретный, единообразный и действенный механизм финансирования со стороны государства делегированных полномочий через дотации или заранее выделяемые субсидии;

9. Что касается **судебного преследования и давления, оказываемого со стороны центральных органов власти в отношении выборных лиц и служащих местных органов власти** (статьи 7 и 8 Хартии), в частности во время предвыборного периода и по результатам парламентских выборов, состоявшихся 6 марта 2005 года:

a. отмечает многочисленные обращения и заявления, касающиеся судебного преследования бывшего генерального мэра Кишинева, служащих мэрии Кишинева, а также других местных выборных лиц, принадлежащих к оппозиции, в связи с утверждениями о коррупции и нарушениях при осуществлении ими своих публичных и административных задач;

b. признает важность борьбы с коррупцией в сфере публичной службы при соблюдении принципов беспристрастности и законности, признаваемых, в частности, в Европейской конвенции о защите прав человека;

c. не имея полномочий высказываться по существу этих обвинений и законности этих процедур, с сожалением констатирует, что:

i. эти преследования отражают атмосферу крайней политической напряженности и начатые процедуры часто парализуют работу соответствующих местных органов власти, учитывая также весьма длительные сроки проведения следствия по этим делам, неразумные сроки проведения судебного разбирательства и отсутствие в течение длительного времени постановления суда;

ii. согласно ряду свидетельств, такого типа меры в большинстве случаев применяются к местным выборным лицам, принадлежащим к оппозиции, а не к тем, кто входит в правящую партию;

iii. представляется, что меры, принимаемые по отношению к мэрам из оппозиционных партий и к служащим их местных органов, часто не являются соразмерными выдвигаемым против них обвинениям, и что отсутствие окончательных судебных постановлений в разумные сроки по этим делам может использоваться в качестве давления на местных выборных лиц из оппозиции;

iv. некоторые мэры из оппозиционных партий подвергаются давлению, их временно отстраняют от должности или даже заставляют уволняться;

v. в молдавском законодательстве предусматриваются такие меры, как отстранение мэра от должности, но при этом не определены условия этого, ни вопрос о выплате

зарплаты отстраненному от должности мэру, что приводит к тому, что отстраненный от должности мэр не может работать на другой оплачиваемой должности и может остаться без средств существования в течение длительного времени, учитывая продолжительность процедур судебного разбирательства;

vi. орган, занимающийся расследованиями такого типа дел (Центр по борьбе с экономической преступностью и коррупцией) подчиняется правительству, а не независимому органу или судебной инстанции;

d. призывает власти Молдовы учесть эти соображения и принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы эти судебные преследования не использовались в политических целях, а также эффективно создавать условия для того, чтобы расследования по подобного рода делам проводилось быстро и гласно;

10. Что касается смещения с должности мэра города Комрат Народным собранием Гагаузии в марте 2004 года:

a. напоминает о совместных письмах со стороны Совета Европы, Конгресса СЕ и ОБСЕ компетентным властям Молдовы, в которых выражалось беспокойство в отношении увольнения мэра Комрата Константина Таушанжи, в том что касается законности и соответствия нормам этой процедуры;

b. отмечает, что законодательство, существующее в Гагаузии, отличается от законодательства в остальной части страны и выражает удивление, что это законодательство может частично противоречить Конституции Молдовы;

c. констатирует произвольное применение в Гагаузии противоречивых положений в отношении юридического статуса местных выборных лиц и, в частности, процедуры их увольнения;

d. исходя из этого, полагает, что смещение с должности мэра решением Народного собрания и указом Башкана (губернатора) Гагаузии, подтверждающим это решение, представляет собой, судя по всему, нарушение статьей 7.1, 8.1 и 8.3 Европейской хартии местного самоуправления, которая была ратифицирована Молдовой, с учетом того, что:

i. положение устава («Уложения») автономной области Гагаузии, которое позволяет осуществлять данную процедуру, при том, что условия такого устранения от должности не уточняются, противоречит конституционным и законодательным нормам Республики Молдова (Закону о местной публичной администрации и Избирательному кодексу), которые предусматривают процедуру отстранения мэра от должности путем организации местного референдума, предложение о проведении которого исходит от муниципального совета или от проживающих в этом месте граждан;

ii. в данном случае, как представляется, отстранение от должности было несоразмерной мерой;

e. подчеркивает важность обеспечения последовательности в правовой системе Республики Молдова на всей территории страны и единообразного толкования молдавского законодательства, для того чтобы исключить возможность произвольного выбора законодательных положений для применения в отношении властей Гагаузии;

f. рекомендует властям Гагаузии пересмотреть вышеуказанные положения Уложения Гагаузии, с целью приведения его в соответствие с Конституцией и законодательством

Республики Молдова, и прежде всего с принципами местного самоуправления, как они закреплены в Хартии;

11. что касается **Закона о статусе столицы**:

a. с удовлетворением отмечает, что ранее существовавшие проекты законов о статусе города Кишинева и об ассоциации местных органов власти были сняты с повестки дня парламента, после того как они были подвергнуты критике и в отношении их были выдвинуты оговорки со стороны экспертов Совета Европы;

b. констатирует, что в настоящее время в парламенте обсуждается новый проект закона о статусе города Кишинева, одобренный правительством Молдовы;

c. сожалеет, что этот новый проект закона не был передан в Совет Европы для заключения, при том что на этот счет была соответствующая просьба Конгресса;

d. рекомендует властям Молдовы передать Совету Европы для заключения проекты законов, касающихся вопросов местного самоуправления, в частности, проект о статусе города Кишинева, и делать это на постоянной основе и в разумные сроки, до того, как они будут приняты национальным парламентом;

12. Что касается **правительственных структур, ответственных за местные органы власти**:

a. отмечает, что при правительстве было создано Агентство по региональному развитию, которому поручено заниматься политикой правительства Молдовы в области местного самоуправления и сотрудничества с местными органами власти;

b. сожалеет, что:

i. от идеи, выдвинутой молдавскими властями в феврале 2005 года, о создании отдельного министерства, которому было бы поручено на основе координации заниматься всеми вопросами местных органов власти, в настоящее время, судя по всему, отказались;

ii. Агентство по региональному развитию не имеет реального влияния на развитие местной демократии, в частности, на экономическое развитие местных общин;

c. рекомендует Правительству Республики Молдова, с целью повышения эффективности реформ в области местной демократии в Молдове, сформировать специальное министерство для координации всех вопросов, связанных с местными образованиями, а также с целью выработки единой политики в отношении реформ в данной области;

13. В более общем плане констатирует отсутствие организованного и реального диалога между центральными и местными органами власти, а также существование практики принятия важных решений о правах и интересах местных органов власти без предварительной с ними консультации;

14. Призывает власти Молдовы проводить на регулярной основе открытые и регулярные консультации с заинтересованными институциональными участниками в отношении любой реформы, затрагивающей вопрос местного самоуправления;

15. Исходя из этого, Конгресс призывает:

a. Комитет Министров передать настоящую рекомендацию и прилагаемый к ней пояснительный меморандум молдавским властям;

b. парламентскую Ассамблею принять во внимание вышеизложенные комментарии и рекомендации в рамках мониторинга за соблюдением обязательств со стороны Республики Молдова;

c. высокого представителя молдавских органов власти, ответственных за местное самоуправление, выступить на одной из ближайших сессий Палаты местных властей Конгресса для того, чтобы представить о принятых и/или планируемых мерах по осуществлению данной рекомендации.