

31-я СЕССИЯ

Местная и региональная демократия в Хорватии

Рекомендация 391 (2016)¹

1. Конгресс местных и региональных властей, 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 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) REV2 о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления;

d. прилагаемый пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Хорватии (см. версии на английском и французском языках).

2. Конгресс отмечает, что:

a. Хорватия присоединилась к Совету Европы 6 ноября 1996 г. Хорватия подписала и ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, нижеименуемую "Хартия") 11 октября 1997 г., которая вступила в силу в отношении Хорватии 1 февраля 1998 г. На том этапе Хорватия не согласилась с тем, чтобы в отношении нее действовали некоторые статьи Хартии, однако 1 октября 2008 г. Хорватия приняла эти остающиеся статьи, что означает, что с данной даты Хорватия объявила себя связанной всеми статьями Хартии;

b. Хорватия ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (CETS № 106) 7 сентября 2003 г. При этом она не подписала и не ратифицировала Дополнительные протоколы к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (CETS №№ 159; 169 и 206). Хорватия также еще не подписала и не ратифицировала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (CETS № 207);

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 20 октября 2016 г., на втором заседании (см. документ [CG31\(2016\)11final](#), пояснительный доклад), содокладчики: Люзетт КРООН, Нидерланды (М, ЕНП/КСЕ) и Оле ХААБЕТ, Норвегия (Р, СОЦ).

c. Комитет по мониторингу принял решение рассмотреть положение местного и регионального самоуправления в Хорватии в контексте Хартии. Он назначил Люзетт Кроон (Нидерланды, М, ЕНП/КСЕ) и Оле Хаабетт (Норвегия, Р, СОЦ) в качестве содокладчиков, соответственно, по местной и региональной демократии в Хорватии. Им было поручено подготовить доклад о местной и региональной демократии и представить его Конгрессу²;

d. мониторинговый визит состоялся 2-4 марта 2016 г. и прошел в столице Загребе, городах Риека и Крк, в округе Загреба, округе Приморье-Горски Котар и в муниципалитете Омишаль. Во время визита делегация Конгресса встретилась с представителями различных политических органов, таких как министерство государственной администрации, министерство финансов, министерство регионального развития и фондов ЕС, парламента, а также с представителями судебной власти – Конституционного суда; бюро государственного аудита, бюро омбудсмена и местными и региональными органами власти. Подробная программа визита прилагается (см. версии на английском и французском языках);

e. делегация хотела бы поблагодарить власти Хорватии на центральном, региональном и местном уровне, а также тех лиц, с которыми состоялись встречи во время визита, за их готовность оказывать содействие и за предоставленную информацию. Делегация также благодарит делегацию Хорватии в Конгрессе и национальные ассоциации местных и региональных властей, которые внесли свой вклад в организацию и гладкое прохождение визита.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. статус Хартии, которая в полной мере интегрирована в национальное законодательство в Хорватии, в соответствии со статьей 141 Конституции Хорватии;

b. ратификацию Хорватией 1 октября 2008 г. остающихся статей Хартии (статьи 4, пункты 3, 5 и 6; статьи 8, пункт 3; статьи 9, пункты 4, 5, 6, 7 и 8 и статьи 10, пункт 2), для того чтобы Хартия действовала в отношении Хорватии в полном объеме – что свидетельствует о стремлении к полной децентрализации;

c. законодательную защиту местного и регионального самоуправления, которое в целом находится на высоком уровне в Хорватии;

d. введение прямых выборов мэров и префектов после последнего мониторингового визита в 2007 году, а также реализацию политики финансового выравнивания;

e. принятие в сентябре 2015 года законодательства о добровольном слиянии структур местного самоуправления таким образом, чтобы рационализировать территориальное разграничение и предоставление публичных услуг;

f. предлагаемую реформу налоговой децентрализации, подготовка и анализ которой сейчас осуществляется;

g. приверженность своего нового правительства, в частности, министра государственной администрации, проводить консультации с местными и региональными органами власти по инициативам правительства, которые их непосредственно затрагивают;

h. введение инициативы открытых данных, в которую включены, помимо прочего, порталы "электронных граждан" и "электронных консультаций", что обеспечивает более легкий доступ к государственным услугам и информации для граждан.

4. Конгресс выражает свою обеспокоенность в связи со следующим:

a. тем фактом, что зачастую нет ясности в распределении полномочий между разными уровнями управления, как это уже указывалось в 1998 и 2007 годах, и осуществление этих полномочий по-прежнему затрудняется в результате чрезмерной централизации в сфере организации государственной власти (статьи 4.4 и 8.3);

² Им оказывал содействие Давид Мелуа, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, а также Секретариат Конгресса.

b. недостаточностью ресурсов, имеющихся у местных и региональных властей для осуществления ими своих полномочий, что приводит к зависимости от государства (статьи 6.1, 6.2 и 9.2);

c. сокращением доходов от местного налогообложения – что является основным источником доходов для местных структур – в связи с поправками к закону о налоге на доход, вступившими в силу 1 января 2015 г., при том, что был сокращен размер местного налога на доход, что является дополнительным собственным доходом для местных органов власти (статьи 9.1 и 9.3);

d. отсутствием официальных консультаций с местными и региональными представителями, как это уже указывалось в 2007 году, в частности, по финансовым и налоговым вопросам (статьи 4.6 и 9.6);

e. недостаточным соблюдением до сих пор законодательства о добровольном слиянии структур местного самоуправления, принятого парламентом в сентябре 2015 года;

f. территориальными различиями и понятием универсального уровня публичных услуг, что далеко не достигнуто.

5. Исходя из этого, Конгресс просит Комитет министров предложить властям данной страны:

a. пересмотреть разграничение ответственности между центральными и субнациональными уровнями управления таким образом, чтобы избегать любого дублирования ответственности, создав четкий список распределения полномочий между разными уровнями управления, на основе консультаций с заинтересованными сторонами, и таким образом, чтобы вмешательство государства было соразмерно тем интересам, которое оно намерено защищать;

b. разработать законодательство, устанавливающее процедуры консультаций с представителями местных и региональных властей для обеспечения того, чтобы с ними эффективно консультировались, то есть в должное время и соответствующим образом, по всем вопросам, которые непосредственно эти власти затрагивают, в частности, по финансовым вопросам;

c. выделять достаточные финансовые ресурсы для органов самоуправления, в частности, финансовые ресурсы, которые были бы соразмерны их сферам ответственности и которыми они могли бы свободно распоряжаться в рамках своих полномочий;

d. в отношении существующей реформы и пересмотра законодательства, касающегося налоговой децентрализации, пересмотреть условия, регулирующие местное налогообложение, и, в частности, создать такие уровни налогов для местных властей, которые предоставляли бы этим органам власти большую свободу действий в отношении их собственных ресурсов, и тем самым позволили уйти от зависимости от государства в этом отношении;

e. пересмотреть Закон 2015 года о добровольном слиянии структур местного самоуправления с целью сделать добровольное слияние более привлекательным, путем распространения информации о преимуществах слияния в сообществах, включая их общественные услуги, или же благодаря рассмотрению применения других стимулов;

f. подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Хартии (CETS № 207) о праве на участие в делах местного органа власти таким образом, чтобы в Хорватии вступили в силу соответствующие законодательные положения, а также, чтобы существующая практика обеспечивала соответствие положениям требований этого договора.

6. Конгресс призывает Комитет министров учитывать данную Рекомендацию о местной и региональной демократии в Хорватии и сопровождающий ее пояснительный меморандум в деятельности в отношении данного государства-члена.