

Конгресс местных и региональных властей



22-я СЕССИЯ
CG(22)10
16 марта 2012 г.

Местная и региональная демократия в Республике Молдова

Комитет по мониторингу

Докладчики¹: Франсис ЛЕК, Франция (М, СОЦ); Анджело МИЕЛЕ, Италия² (Р, ЕНП/ХД)

Проект рекомендации (для голосования).....2

Резюме

Данный доклад о положении местной и региональной демократии в Республике Молдова подготовлен на основе последующей работы по Рекомендации Конгресса 179 (2005), принятой в ноябре 2005 года. Докладчики с удовлетворением отмечают, что все нормативные документы, касающиеся местного управления в Республике Молдова, после принятия соответствующей последней Рекомендации в 2005 году развивались в законодательной и институциональной сфере в позитивном направлении. В этой связи Национальная стратегия децентрализации свидетельствует о стремлении нынешнего правительства провести глубокую реформу местного государственного управления и укрепить органы публичной администрации для улучшения управления и качества услуг, предоставляемых гражданам. При этом Конгресс подчеркивает еще недостаточный уровень собственных ресурсов местных властей, иногда чрезмерный надзор в отношении деятельности местных органов власти и отсутствие ясности в том, что касается разграничения полномочий и финансов.

Конгресс рекомендует властям Молдовы и далее осуществлять меры, содержащиеся в проекте Национальной стратегии децентрализации, для того чтобы Стратегия была утверждена и выполнялась в соответствии с намерениями, провозглашенными государственными органами власти. Конгресс также предлагает властям Молдовы разрабатывать программы и дополнительные стратегии, направленные на свободное перемещение людей и товаров, и осуществлять программы экономического развития, сопровождаемые выделением финансовых средств тем населенным пунктам, которые расположены в зоне безопасности Нистру/Днестр. Наконец, Конгресс призывает молдавские власти принять новый закон о специальном статусе столицы – Кишиневе – и подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Хартии о праве участвовать в делах местного органа власти.

¹ Р: Палата регионов / М: Палата местных властей

ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов Конгресса

ЕНП/ХД: Группа Европейской народной партии – христианских демократов Конгресса

СОЦ: Группа социалистов Конгресса

НП: члены Конгресса, которые не присоединились ни к одной из политических групп Конгресса.

² В соответствии с решением от 24 февраля 2012 г., Комитет по мониторингу на своем заседании в Стокгольме (Швеция) назначил Анджело МИЕЛЕ, Италия (Р, ЕНП/ХД) докладчиком по региональной демократии вместо Игнасио САНЧЕС АМОРА, который с декабря 2011 года перестал быть членом Конгресса.



ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

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) REV о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122);

d. Рекомендацию 219 (2007) о статусе столичных городов;

e. Рекомендацию 179 (2005) Конгресса о местной демократии в Молдове;

f. 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;

g. пояснительный меморандум к настоящей Рекомендации о местной и региональной демократии в Республике Молдова.

2. Конгресс напоминает, что:

a. Республика Молдова вступила в Совет Европы 13 июля 1995 года. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемая "Хартия") 2 мая 1996 года и ратифицировала ее, без оговорок, 2 октября 1997 года. Хартия вступила в силу в отношении Молдовы 1 февраля 1998 года;

³ Предварительный проект рекомендации, одобренный Комитетом по мониторингу 24 февраля 2012 г.

Члены Комитета:

Л. О. Молин (председатель), М. Абуладзе, У. Альдегрен, К. Андерсен, Л. Аветян (заместитель: Э. Ерицян), А. Бабаев (заместитель: И. Халилов), Т. Бадан, М. Барчина Ангуло, В. Беликов, Г. Бенде (заместитель: Е. Пензес), Г. Бергеманн, М. Беспалова, В. Брокколи, З. Броз, А. Бушманн, Х. Кадорет, Э. Калота, С. Каруго, С. Чернов, Д. Чичинадзе, Б. Коллин-Ланген, М. Кулс, Ж. Коста, Д. Чукур, Л. Деллай, М. Де Ламот, Н. Доган, Г. Доганоалу, М. Гаю, В. Гебель, Г. Гегузинскас, С. Главак, С. Гукян, М. Геган, М. Гулевски, Х. Халлдорссон, М. Хитли, Ж. Хепбёрн, Б. Хирс, Ж. Хлинкя, К. Хьюг, А. Ибрагимов (заместитель: Р. Алиев), Г. Иллеш, Я. Жалинска (заместитель: М. Юзупа), С. Джеймс, А. Яунслейнис, М. Егени Йилдис, М. Юхками, Ж-П. Клейн (заместитель: Е. Эйшер), А. Криза, И. Куличенко (заместитель: Н. Рыбак), Ф. Лек, Ж-П. Льювилль, И. Лоизиду, М. Магомедов, П. Манжен (заместитель: Ж-М. Белльард), Т. Маргарян, Г. Марсан, Х. Марва, В. МакХью, М. Меррилд, Я. Макаллеф, Т. Микус, К. Мискинени, М. Монеси, Г. Мослер-Торнстром, А. Музио, М. Ньилас, З. Ожегович (заместитель: В. Васич), Р. Паита (заместитель: А. Миеле), У. Паславска, Х. Пихлаясаари, Г. Пинто, Г. Поличинши, А. Пружковски, К. Радулеску (заместитель: Л. Сфирлоага), Р. Раутава (заместитель: С. Рупонен), Х. Рихтермокова, А. Рокофиллиу, Н. Романова, Д. Русева, Ж. Сауенс, П. Шовтка, В. Шустер, Д. Шекспир, М. Симонович (заместитель: С. Лазич), Г. Спартански, М. Тамилос, А. Торрес Перейра, В. Удовиченко (заместитель: О. Радзиевски), А. Угес, Г. Угулава (заместитель: П. Замбакидзе), А. Усс, П. Ужок, В. Варнавски (заместитель: А. Борисов), О. Ван Вельдхузен, Л. Веннесланд, Л. Вербик, Х. Венингер, К. Витмор (заместитель: П. Гроув), Ж. Винен, Д. Вробел, У. Вутрих-Пеллоли, Д. Змегач.

N.B.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Пуарель и С. Канчок.

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

c. Комитет Конгресса по мониторингу 23 марта 2011 года назначил Франсиса Лека (Франция, М, СОЦ) и Игнасио Санчес Амора⁴ (Испания, Р, СОЦ) для того, чтобы подготовить и представить Конгрессу, в качестве докладчиков, доклад о местной и региональной демократии в Республике Молдова;

d. Докладчики посетили Республику Молдова 12 и 13 сентября 2011 года в Кишиневе, а затем 23-25 ноября 2011 года в Кишиневе, Кошница (Дубасари) и в **Кондрица**. Делегация встретила с временно исполняющим обязанности президента Республики Молдова, представителями парламента и правительства, представителями Конгресса местных властей Молдовы (нижеименуемый "КМВМ"), представителями Конституционного суда, Счетной палаты, парламентского адвоката, представителями ОБСЕ в Республике Молдова, мэром Кишинева, представителями автономного территориального образования Гагаузии, а также местными представителями Кошницы и Кондрицы;

e. Конгресс хотел бы поблагодарить Постоянное представительство Республики Молдова при Совете Европы, молдавские власти на центральном, региональном и местном уровне, делегацию Молдовы при Конгрессе и ее секретариат, КМВМ, а также всех собеседников за их ценное сотрудничество на разных этапах процедуры мониторинга и за предоставленную делегации информацию.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает нижеследующее:

a. прогресс, осуществленный Республикой Молдова после принятия Рекомендации 2005 года, в частности, меры парламента, осуществляемые на основе проекта действий по всем рекомендациям Совета Европы, что привело к осуществлению ряду законодательных и институциональных инициатив в области местного управления;

b. децентрализация властей и местного самоуправления представляет собой один из стратегических приоритетов Программы правительства Республики Молдова на период 2011-2014 годы.;

c. утверждение правительством 26 января 2012 года Национальной стратегии децентрализации, что должно было быть рассмотрено в рамках повестки дня парламента в течение первого квартала 2012 года;

d. осуществление проекта Совета Европы с Республикой Молдова о принятии мер доверия по оба берега Нистру/Днестра на 2011 год, предложения, включающие последующие шаги в 2012 году, а также перспективы на 2013 год;

e. продвижение в политике регионального развития, в частности, различные проекты, посвященные трансграничному сотрудничеству, которые в настоящее время осуществляются в Республике Молдова;

f. включение в повестку дня работы парламента (в первое полугодие 2012 года) вопроса о принятии нового закона о статусе столицы;

g. расширение доступа женщин к должностным местам на местном уровне: за последние 8 лет количество женщин утроилось, при этом существует ряд проектов, направленных на укрепление позиций женщин в обществе, в частности, развитие Стратегии гендерного равенства.

4. Отмечая, что ряд пунктов, содержащихся в Рекомендации 179 (2005) о местной демократии в Молдове, по-прежнему сохраняют актуальность, Конгресс с сожалением отмечает:

⁴ В соответствии с решением от 24 февраля 2012 года, Комитет по мониторингу на своем заседании в Стокгольме (Швеция) назначил Анджело МИЕЛЕ, Италия (Р, ЕНП/ХД) докладчиком по региональной демократии вместо Игнасио САНЧЕС АМОРА, который с декабря 2011 года перестал быть членом Конгресса.

a. политический кризис, который в настоящее время переживает Республика Молдова и который, в частности, привел к замедлению развития мер по совершенствованию местного управления, как они были изложены в Программе правительства Молдовы на период 2011-2014 годов;

b. упразднение министерства местной публичной администрации;

c. серьезный дисбаланс между полномочиями и финансовыми средствами, выделяемыми местным органам власти;

d. весьма ограниченный характер финансовой и налоговой самостоятельности, что выражается, в частности, в чрезмерном надзоре со стороны национальных органов власти на уровне II, а с другой стороны, со стороны уровня II по отношению к уровню I, в частности, в том что касается управления бюджетными средствами;

e. недостаточность местных налогов и отсутствие ясности в распределении финансовых ресурсов со стороны центрального уровня между местными органами власти;

f. отсутствие ясности в отношении распределения полномочий как между двумя уровнями, в том что касается разграничения полномочий между центральными и местными уровнями власти;

g. отсутствие регламентации в отношении проводимых мер контроля, зачастую по усмотрению, со стороны центральных органов власти в отношении действий местных органов управления, совершенных ими при осуществлении полномочий, делегированных со стороны государства;

h. недостаточная самостоятельность местных властей в найме и определении условий оплаты труда сотрудников местной администрации, а также наличие дискриминации между сотрудниками государственных органов власти и сотрудниками местной администрации, в том что касается условий оплаты труда;

i. функционирование столицы, которое регулируется законом, не отвечающим условиям особенностей Кишинева, который имеет двойной статус, являясь одновременно территориальной единицей уровня I (*oraş*) и единицей уровня II (*municipiu*);

j. трудности, с которыми сталкиваются местные выборные лица на правом берегу региона Нистру/Днестр, при осуществлении своих полномочий из-за того давления, которое оказывается на них со стороны служб безопасности Приднестровского региона Республики Молдова;

k. трудности в перемещении и управлении своими делами, с которыми сталкиваются граждане, проживающие в местных сообществах, расположенных вблизи от территории Приднестровья Республики Молдова;

l. недостаток диалога между центральными властями и властями Гагаузии по всем аспектам местного самоуправления, которые их касаются.

5. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Молдовы:

a. продолжить дискуссии, посвященные Национальной стратегии децентрализации, в рамках парламента с целью ее принятия, а также следить за тем, чтобы эта Стратегия осуществлялась в соответствии с намерениями, о которых было заявлено государственными органами страны;

b. пересмотреть вопрос о министерстве местной публичной администрации;

c. выделять финансовые ресурсы местным властям, которые были бы пропорциональны их полномочиям, как об этом говорится в пункте 2 статьи 9 Хартии, для того чтобы местные органы власти могли эти полномочия осуществлять;

d. снизить уровень надзора по отношению к местным органам самоуправления, для того чтобы они могли управлять своими собственными делами, в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Хартии;

e. предоставить местным органам самоуправления возможность напрямую собирать сборы и местные налоги, помимо земельного налога и налога на недвижимость, притом чтобы местные органы власти могли устанавливать уровень налогообложения в рамках закона, в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Хартии. Помимо этого, представляется необходимым уточнить процедуры перераспределения финансовых ресурсов, полагающихся местным органам власти, для того чтобы эти органы могли более эффективно разрабатывать свой собственный бюджет и отвечать на запросы своих граждан;

f. пересмотреть действующее законодательство о публичной местной администрации, для того чтобы привести его в соответствие с принципами, содержащимися в Хартии. В частности, пересмотреть положения о полномочиях, для того чтобы уточнить полномочия местных властей на уровнях I и II, а также полномочия центральных органов власти в сфере местной демократии. Необходимо сделать это таким образом, чтобы избежать дублирования полномочий между этими уровнями, с одной стороны, а также между центральным уровнем властей и местным уровнем власти, с другой;

g. пересмотреть законодательство о проведении контроля по усмотрению, для того чтобы упорядочить и ограничить такой контроль, например, четко определив, на основе установленных критериев, те случаи, в которых можно проводить такой контроль;

h. гарантировать право местных органов управления определять свою политику в кадровой сфере самостоятельно и упразднить во внутреннем регламенте, касающемся статуса и оплаты государственных служащих и служащих местных административных органов, любую форму дискриминации по отношению к служащим местных административных органов;

i. продолжать усилия со стороны властей для совершенствования консультаций с местными органами власти на основе подробной процедуры, предусмотренной в рамках пункта 6 статьи 4 Хартии, в отношении всех вопросов, их непосредственно затрагивающих;

j. принять и ввести в силу новый закон о статусе столицы – Кишинева – в соответствии с Рекомендацией 219 (2007) Конгресса;

k. принять необходимые меры для обеспечения безопасности в зоне, примыкающей к территории Приднестровья Республики Молдова, и положить конец акциям устрашения, жертвами которых стали некоторые выборные представители;

l. принять меры по содействию свободному перемещению лиц и товаров и осуществлять программы экономического развития, сопровождающиеся выделением финансовых средств для местных органов власти, находящихся в непосредственной близости от территории Приднестровья Республики Молдова;

m. создать механизм, позволяющий улучшить диалог между центральными органами власти и властями автономного территориального образования Гагаузия, по всем аспектам местной демократии;

n. подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местных органов власти от 16 ноября 2009 года (СДСЕ № 207).