

31-я СЕССИЯ

CPL31(2016)05prov
11 октября 2016 г.

Местная демократия на Кипре

Комитет по мониторингу

Докладчики¹: Бернд ВЁРИНГЕР, Германия (М, ЕНП/КСЕ)
Ранди МОНДОРФ, Дания (Р, НЛДГ)

Проект Рекомендации (для голосования).....2

Резюме

Настоящий доклад о мониторинге состояния местной демократии на Кипре — третий после ратификации Хартии этой страной в 1988 году. В нем с удовлетворением принимается к сведению решение Республики Кипр согласиться со сделанными 26 октября 2003 г. замечаниями, вытекающими из статьи 5 Хартии. В докладе также подчеркивается политическая приверженность правительства Кипра делу обеспечения участия граждан в местных общественных делах, а также приветствуется подписание и ратификации Республикой Кипр Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления (CETS № 207). Однако докладчики выразили определенные опасения по поводу нетвердости и расплывчатости законодательной базы полномочий местных органов власти и условий их осуществления, а также отсутствия конституционных гарантий местного самоуправления и статуса местных общин. Докладчики также отметили значительный масштаб контроля со стороны центрального правительства за осуществлением местными общинами властных полномочий и за их кадровыми, административными и бюджетными ресурсами — особенно в небольших населенных пунктах.

Исходя из этого, к властям Кипра обращена просьба ослабить надзор за деятельностью местных властей. Правительству также рекомендовано ясно признать правовой и, если возможно, конституционный статус местных органов власти и принцип самоуправления всех местных властей; укрепить законодательную базу деятельности муниципалитетов и сельских общин, являющихся важнейшими институтами; наделить местные власти большими полномочиями и обязанностями; точно, законодательным образом, определить те административные органы, которые уполномочены осуществлять юридический контроль за муниципалитетами; свести все виды надзора центрального правительства над местными властями до контроля *a posteriori*; выделять местным органам власти достаточные финансовые ресурсы и определить прозрачную и предсказуемую методику расчета субсидий, выплачиваемых государством местным органам власти. И наконец, в докладе содержится призыв к властям Кипра обеспечить включение во внутреннее право положений Европейской хартии местного самоуправления.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
НЛДГ: Независимая либерально-демократическая группа
ЕГКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НР: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп в Конгрессе

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ²

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы принимает во внимание :

a. статью 2, пункт 1b, Уставной резолюции CM/Res(2011)2 о Конгрессе, в соответствии с которой одной из задач Конгресса является «подготовка предложений Комитету министров, содействующих местной и региональной демократии»;

b. статью 2, пункт 3, Уставной резолюции CM/Res(2011)2 о Конгрессе, предусматривающую, что «Конгресс регулярно готовит доклады - отдельно по странам - о состоянии местной и региональной демократии во всех странах-членах и в странах, намеревающихся присоединиться к Совету Европы и, в частности, наблюдает за осуществлением принципов Европейской хартии местного самоуправления»;

c. Резолюцию 307(2010)REV2 о мероприятиях по организации мониторинга обязанностей и обязательств государств-членов Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления;

d. меморандум о местной и региональной демократии на Кипре (см. приложение в английской и французской версиях).

2. Конгресс напоминает, что :

a. Республика Кипр стала членом Совета Европы 24 мая 1961 г. Она подписала Европейскую хартию местного самоуправления (ETS № 122, далее - «Хартия») 8 октября 1986 г. и ратифицировала ее 16 мая 1988 г. Конвенция вступила в силу 1 сентября 1988 г. С момента ее ратификации Республика Кипр не считает себя связанной положениями статьи 7, пункт 2;

b. Кипр присоединился к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS № 106) 18 декабря 2013 г. Он также присоединился к трем Дополнительным протоколам к ней (CETS №№ 59, 169 и 206) 17 апреля 2014 г. Остров также подписал и ратифицировал Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного самоуправления (CETS № 207) 28 сентября 2012 г.;

c. Комитет по мониторингу принял решение вести наблюдение за состоянием местного самоуправления на Кипре на основании Хартии. С этой целью он назначил двух содокладчиков: г-на Бернда Вёрингера, Германия (М, ЕНП/КСЕ) и г-жу Ранди Мондорф, Дания (Р, НЛДГ) ответственными за подготовку доклада о состоянии местной демократии в этой стране и представление его Конгрессу³;

2 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 28 июня 2016 г.

Члены комитета, являющиеся членами Палаты местных властей:

Х.Агун (заместительница: С.Д. Бозкурт), М.Ангелопулос, Л.Ансала, А.Бабаев (заместительница: Г.Саламова), Т.Бадан, Д.Баро Рибба, С.Батсон, В.Беликов, М.Беспалова, Р.Биедрон, П.Билли, А.Богданович, З.Броз, М.Буфи., К.Кадоре, М. Чиртоака, М. Колс, Дж. Коста, П. Далли, Дж. Диллон, Г. Доганоглу, В. Донту, Н. Дворачкова, Дж. Феллинг, М. Гаучи, Е. Джани, М. Геган, М. Гулевский, Н. Холлдорсон, И. Ханцек, С. Арутюнян (заместительница: Л. Аветян), Б. Хирс (заместительница: М. Холлингер), Дж. Глинка, Г. Иппеш, А. Яунслейнис, Д. Джикия (заместительница: Н. Зурабишвили), Н. Б. Йохансен, М. Джункани, Дж. П. Кляйн, Л. Ковач (заместительница: А. Магьяр), Б. Крнч, Л. Крон, Ф. Лек, Т. Маргарян (заместитель: Е. Ерицян), Г. Марсан, Д. Милованович, Т. Мименов, В. Митрофановас, С. Митровски, М. Моневи, С. Моргунов, А. Музио, С. Паунович, Т. Попов, Р. Раутава, Р. Шафер, Дж. Роклинд, В. Шумада, С. Съукаева (заместитель: Д. Катамадзе), А. М. Сотириаду, Д. Страупайте, П. Торнтон (заместительница: Л. Гильям), А. Торрес Перейра, А. Угуес, Л. О. Василеску, Б. Вёрингер, Х. Венингер, Дж. Винен (заместитель: Н. Бергманн), К. Висве, Д. Врубель, С. Еролацитес.

NB: Имена членов Конгресса, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Пуарель.

3 Содокладчикам оказывали содействие Золтан Зенте, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, и секретариат Конгресса.

d. в ходе мониторингового визита, который проходил с 5 по 7 апреля 2016 г., делегация Конгресса встретилась с представителями различных политических институтов, такими, как министерство финансов, министерство внутренних дел, председатель Верховного суда, ревизор, представители Бюро омбудсмана и местные власти столицы страны Никосии, сельской общины Коккинотримитиа и муниципалитетов Агиос Дометиос и Пафос. Детальная программа визита прилагается в английской и французской версиях;

e. Делегация хотела бы поблагодарить центральные и местные власти Кипра и делегацию Кипра в Конгрессе, национальные объединения местных властей, а также всех собеседников, с которыми она имела встречи, за уделенное ей внимание и любезно предоставленную информацию. Делегация также благодарит госпожу Посла Кипра при Совете Европы, способствовавшего организации и удачному проведению визита.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает :

a. решение Республики Кипр, принятое 26 октября 2003 г., о присоединении к статье 5 Хартии и об отзыве своего заявления в отношении этой статьи, в полном соответствии с духом Хартии;

b. подписание и ратификацию Республикой Кипр Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления, что продемонстрировало политическую приверженность делу обеспечения участия граждан в местных общественных делах.

4. Конгресс выражает озабоченность по поводу :

a. нетвердости и нечеткости законодательной основы полномочий и ответственности местных органов власти и условий их осуществления, а также отсутствие конституционных гарантий местного самоуправления в принципе, и статуса органов местного самоуправления (статьи 2, 4.2, 7.1, 7.3 и 9.2);

b. минимального характера обязанностей, возлагаемых на местные органы власти во исполнение законодательства, а именно нехватку подлинных властных функций местного самоуправления для их осуществления в той полноте и в том объеме, которые предусмотрены статьями 3.1 и 4.4.;

c. масштабы контроля со стороны центрального правительства за осуществлением властных полномочий местными общинами и за их кадровыми, административными и бюджетными ресурсами, а также отсутствие в настоящее время ясности в отношении административных органов, уполномоченных осуществлять такой контроль за муниципалитетами (статьи 8, 6.2 и 9.6);

d. несоответствие ресурсов местных властей осуществлению их полномочий, что влечет за собой зависимость от государства, в частности, небольших муниципалитетов (статьи 6.2, 9.4 и 9.5) и неравенство между муниципалитетами и сельскими общинами в отношении кадровых и технических ресурсов (статья 6.2);

e. нечеткость отражения правового статуса Хартии во внутреннем законодательстве Кипра, а конкретнее — отсутствие прямого применения положений, которые были страной ратифицированы.

5. Исходя из вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров предложить кипрским властям :

a. четко признать правовой и, если возможно, конституционный статус местных органов власти и принцип самоуправления всех местных властей в целях повышения значимости той роли, которую они играют в реализации властных полномочий и в управлении на местах; урегулировать правовой статус избранных представителей в местных советах, что позволит им свободно осуществлять свои функции;

b. укрепить правовую основу деятельности муниципалитетов и сельских общин, являющихся важнейшими институтами, а также их роль в управлении местными общественными делами, урегулировать юридический статус избранных представителей, состоявших в местных советах с тем, чтобы дать им возможность беспрепятственно выполнять свои обязанности;

c. наделить местные власти значительными полномочиями и обязанностями, чтобы они могли исполнять их в полном объеме и, руководствуясь принципом subsidiarity, определить их задачи в рамках подлинного местного самоуправления;

d. точно определить те административные органы, которые уполномочены осуществлять юридический контроль над муниципалитетами;

e. свести все виды надзора центрального правительства над местными властями до контроля *a posteriori* законности управления и регулирования деятельности муниципалитетов и сельских общин и лишить центральное правительство полномочий утверждать бюджеты всех местных властей до их исполнения;

f. разработать законодательство, строго определяющее порядок консультаций с местными органами власти и их объединениями для обеспечения того, чтобы такие консультации были полезными, то есть проводились своевременно и надлежащим образом, касаясь всех необходимых вопросов, в частности, финансовых;

g. выделять местным органам власти необходимые финансовые ресурсы, соизмеримые с их обязанностями, которыми они могли бы свободно распоряжаться в рамках своих полномочий;

h. определить прозрачную и предсказуемую методику расчета субсидий, выделяемых государством местным общинам, основанную на тщательной оценке потребностей последних, и выработать механизм справедливого распределения их между местными органами власти;

i. обеспечить, чтобы Европейская хартия местного самоуправления входила составной частью во внутреннее право с той, в частности, целью, чтобы она должным образом принималась во внимание при судебных разбирательствах.

6. Конгресс просит Комитет министров принимать во внимание в своих взаимоотношениях с этой страной настоящую рекомендацию о состоянии местной демократии на Кипре, а также ее толкование, содержащееся в пояснительной записке.