

Палата местных властей

29-я СЕССИЯ
Страсбург, 20-22 октября 2015 г.

CPL/2015(29)5PROV
9 октября 2015 г.

Местная демократия в Люксембурге

Комитет по мониторингу
Докладчик¹: Дорин ЧИРТОАКА, Республика Молдова (М, ЕНП/КСЕ)
Марианн ХОЛЛИНГЕР, Швейцария (М, ГНЛД)

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

Резюме

Данный доклад является вторым докладом по мониторингу местной демократии в Люксембурге после того, как эта страна ратифицировала Хартию в 1987 году. В докладе отмечается приверженность правительства, на протяжении уже целого ряда лет, продолжать и расширять усилия по проведению административной и процедурной реформы на благо коммун и граждан, в частности, в области законодательства, используя при этом комплекс всех законодательных поправок, которые имеют влияние на местном уровне, в едином законопроекте "Омнибус", а также в сфере государственных закупок. Упразднение районов и эффективная практика с точки зрения изменения границ, которое осуществлялись на добровольной основе после консультаций с избирателями в коммунах, затрагиваемых этими мерами, на референдуме – вот многие из тех мер, которые благоприятны для коммун.

Докладчики подчеркивают необходимость четко разграничить полномочия государства и коммун, облегчить административный надзор за деятельностью коммун с целью ограничения его проверкой только законности, а также предоставить коммунам достаточные собственные ресурсы для того, чтобы они могли осуществлять свои полномочия, учитывая изменения в своих основных задачах и различия в доходах между коммунами. К правительству обращается также призыв пересмотреть политику найма сотрудников для коммун таким образом, чтобы они могли сами определять, какого типа внутренние административные структуры они хотели бы иметь, делать это независимо и не будучи обязанными запрашивать согласие министерства. Рекомендуется также формально закрепить процедуру консультаций с SYVICOL со стороны центрального правительства, которое координировало бы весь процесс диалога, для обеспечения того, чтобы это стало постоянной практикой, особенно в отношении всех вопросов, затрагивающих коммуны. Наконец, правительству Люксембурга предлагается подписать и ратифицировать, в ближайшем будущем, Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (CETS № 207).

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии Конгресса
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены, не принадлежащие ни к одной политической группе Конгресса

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ²

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, 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. свою 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 демократии в Люксембурге.

2. Конгресс отмечает, что:

a. Люксембург подписал Хартию местного самоуправления (ETS № 122, нижеименуемую "Хартия"), включая все положения, 15 октября 1985 г. и ратифицировал ее 18 марта 1987 г. Хартия вступила в силу в Люксембурге 1 сентября 1988 г.;

b. Люксембург не подписал Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (CETS № 207);

c. Комитет по мониторингу принял решение о проведении мониторинга положения местной демократии в Люксембурге и его соответствия Европейской хартии местного самоуправления. Он поручил Дорину Чиртоака, Республика Молдова (М, ЕНП/КСЕ), и Мариане Холлингер, Швейцария (М, ГНЛД), подготовить и представить Конгрессу, в качестве докладчиков, доклад о местной демократии в Люксембурге³;

d. делегация Конгресса провела мониторинговый визит в Люксембург, Шенген и Шуттранге с 3 по 5 марта 2015 г. Во время этого визита Конгресс встречался с представителями SYVICOL и экспертами, мэрами, должностными лицами, представителями Палаты депутатов, Государственного совета, Конституционного суда и омбудсменом.

3. Конгресс хотел бы поблагодарить Постоянное представительство Люксембурга при Совете Европы и всех тех, с кем состоялась встреча во время этих визитов, за их готовность оказать содействие делегации и за любезно предоставленную ими информацию.

2. Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 17 сентября 2015 г.

Члены Комитета (только Палаты местных властей):

М. Ангелопулос, Л. Ансала (заместитель: *Р. Ервела*), А. Бабаев, Т. Бадан, *С. Бэтсон*, *В. Беликов*, М. Беспалова, *А. Богданович*, З. Броз, *Х. Кадоре*, М. Карденас Морено, *Д. Чиртоака*, *М. Кулс*, *Ж. Коста*, П. Дали, Ж. Диллон, *Г. Доганоглу*, В. Донту, *Д. Фоллинг*, *М. Гаучи*, М. Геган, М. Гулевски, Х. Халлдорссон, И. Ханцек, С. Харутюнян, Б. Хирс (заместитель: *М. Холлингер*), *Ж. Хлинка*, *Г. Иллеш*, А. Яунслейнис, *Д. Жикиа*, *Х.Б. Йохансен*, *М. Юкхами*, Ж-П. Кляйн, Л. Ковач (заместитель: *А. Мадьяр*), *Л. Кроон*, *Ф. Лек*, *И. Лоизиду*, Ж. Мандико Калво, Т. Маргарян, Г. Марсан, *Н. Мермаген*, *Д. Милованович*, А. Мименов, *В. Митрофановас*, С. Митровски, *М. Монеси*, А. Муцио, *С. Паунович*, Т. Попов, *Р. Раутава*, Р. Шефер, *И. Шёрлинг*, А. Шкемби, *С. Сюкаева*, А-М. Сотириаду, Д. Страупайте, *А. Торрес Перейра*, *А. Угес*, Л. Василеску, Р. Вергили, Б. Фёрингер, *Х. Венингер*, Ж. Винен, К. Висве, *Д. Вробель*.

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Пуарель

3 Работе докладчиков оказывали содействие профессор Константинос Цимарас, консультант и член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, а также Секретариат Конгресса.

4. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. приверженность, которую правительство демонстрировало на протяжении уже целого ряда лет, продолжать и расширять усилия по проведению административной и процедурной реформы на благо коммун и граждан, в частности, в области законодательства, используя при этом комплекс всех законодательных поправок, которые имеют влияние на местном уровне, в едином законопроекте "Омнибус", а также в сфере государственных закупок;

b. ослабление административного надзора на основании Циркулярного указания № 2867 от 7 июля 2010 г, в котором перечисляется целый ряд коммунальных актов, более не требующих утверждения министром внутренних дел;

c. факт упразднения районов, к чему коммуны призывали уже длительное время. Закон от 2 сентября 2015 г., упраздняющий районы, был утвержден Палатой депутатов 7 июля 2015 г. и должен вступить в силу 3 октября 2015 г.

d. ссылки на Европейскую хартию местного самоуправления в заключениях Государственного совета;

e. эффективную практику внесения изменений в границы местных властей, что осуществляется на добровольной основе и после консультаций с избирателями в соответствующих коммунах путем референдума. Пример Люксембурга, очевидно, является лучшей практикой к которой имеет смысл привлечь внимание других государств-членов, которые рассматривают возможные формы слияния.

5. Конгресс с обеспокоенностью отмечает следующее:

a. проблемы в отношении разграничения полномочий между государством и коммунами;

b. частичное соблюдение принципа, согласно которому с местными органами власти необходимо консультироваться по всем вопросам, напрямую их затрагивающим;

c. регулирующие полномочия в отношении внутренней организации служб коммун Люксембурга, в частности тот факт, что найм сотрудников подлежит предварительному утверждению министром внутренних дел;

d. административный надзор за деятельностью и лицами на местном уровне управления, который иногда является чрезмерным;

e. трудности, с которыми сталкиваются местные власти в системе местного финансирования, которое не всегда учитывает изменения в их основных задачах и различия доходов между коммунами;

f. тот факт, что оценка стоимости имущества для исчисления земельного налога не пересматривалась с 1941 года, что приводит к утрате доходов для местных властей.

6. С учетом вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров призвать власти Люксембурга:

a. четко разграничить полномочия государства и коммун (статьи 4.1 и 4.2 Хартии);

b. улучшить диалог между центральным правительством и коммунами и SYVICOL по всем вопросам, касающимся коммун, поставив регулярный диалог, координируемый центральным правительством, на более официальную основу для обеспечения того, чтобы он стал постоянной практикой (Статья 4.6 Хартии);

c. пересмотреть политику найма сотрудников в коммунах таким образом, чтобы они сами могли определять, какого типа внутреннюю административную структуру они хотели бы иметь, не зависимо и не нуждаясь при этом в утверждении со стороны министерства (Статья 6 Хартии);

d. облегчить административный надзор за деятельностью коммун с целью ограничения такого контроля проверкой строгого соблюдения законности и пересмотреть вопрос о надзоре за отдельными лицами, например, в отношении найма сотрудников местных органов власти, увольнения мэров или ольдерменов и роспуска коммунального совета (Статья 8.3 Хартии);

e. предоставлять коммунам достаточные собственные ресурсы для того, чтобы они могли осуществлять свои полномочия, принимая во внимание изменения в их основных задачах и различия в доходах между коммунами (статьи 9.1 и 9.2 Хартии);

f. пересмотреть оценку стоимости имущества для исчисления земельного налога с учетом существующей стоимости имущества, для того чтобы восстановить коммунальные доходы (Статья 9.3 Хартии);

g. предоставлять коммунам прогнозируемый, стабильный и достаточно диверсифицированный доход, для того чтобы они могли осуществлять свои задачи независимо от экономических условий (Статья 9.4 Хартии);

h. пересмотреть критерии и формулу финансового выравнивания, принимая во внимание размер коммун (Статья 9.5 Хартии);

i. рассмотреть в ближайшем будущем возможность подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (CETS № 207).

7. Конгресс предлагает Комитету министров Совета Европы учитывать настоящую Рекомендацию о местной демократии в Люксембурге, а также Пояснительный меморандум к ней, в своих собственных процедурах мониторинга и в других мероприятиях, связанных с этим государством-членом.