

Конгресс местных и региональных властей



20-я СЕССИЯ

Страсбург, 22-24 марта 2011 г.

Местная и региональная демократия в Турции

Рекомендация 301 (2011)¹

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы напоминает, что Турция является членом Совета Европы с 9 августа 1949 года и ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления 9 декабря 1992 года, и это присоединение вступило в силу 1 апреля 1993 года;

2. Ссылаясь на:

a. Подпункт 1b статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2007)6, в которой предусматривается, что одна из задач Конгресса состоит в том, чтобы "представлять предложения Комитету министров по содействию местной и региональной демократии";

b. Пункт 3 статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2007)6, 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 Конгресса 299 (2010), в которой заявляется, что Конгресс будет использовать Справочные рамки по региональной демократии Совета Европы в своей деятельности по мониторингу;

3. Напоминает, что положение в области местной и региональной демократии в Турции рассматривалось в ходе ряда миссий по мониторингу и ознакомительных поездок, проведенных Конгрессом, который подготовил доклад² и Рекомендацию 29 1997 года; информационный доклад³ в 2001 году, доклад⁴ и Рекомендацию 176 в 2005 году, а также информационный доклад CG/INST (8) 27 в 2001 году. Помимо этого, в 2007 году в Турции побывала специальная делегация Конгресса по установлению фактов, для изучения ситуации в Суре/Диярбакыре, на основании чего была подготовлена Рекомендация 229 (2007);

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 24 марта 2011 г., на третьем заседании (см. документ [CG\(20\)6](#) пояснительный доклад), докладчики: А. Кнапе, Швеция (М, ЕНП/ХД) и Х. Ван Стаа, Австрия (Р, ЕНП/ХД).

² CG(4) 3 Часть II.

³ CG/INST(8) 27.

⁴ CG(12) 25.



4. Принимает во внимание доклад о мониторинге местной и региональной демократии в Турции (CG/MON(19)5REV1), подготовленный докладчиками Андерсом Кнапе (Швеция, М, ЕНП/ХД), заместителем председателя Конгресса, и Хервигом ван Стаа (Австрия, Р, ЕНП/ХД), председателем Институционального комитета⁵ Палаты регионов, по итогам трех официальных визитов в Турцию 25-27 февраля 2008 года, 12-14 января 2009 года и 10-11 мая 2010 года. Докладчикам в их работе оказывал содействие профессор Крис Химсворт, консультант, заместитель председателя Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления;

5. Благодарит государственные органы, делегацию Турции при Конгрессе и ее Секретариат, выборных представителей муниципалитетов Турции, Союз муниципалитетов Турции и представителей Союза муниципалитетов Мармара, ученых и представителей политических партий, неправительственные организации и международное сообщество, представленное в стране, за предоставленную информацию и комментарии во время и после встреч с делегацией;

6. Признает приверженность правительства Турции институциональным изменениям, осуществленным до 2005 года, а также законодательным реформ, проведенным и начатым в этих условиях, а также то, что некоторые из проектов реформ продолжают осуществляться;

7. Признает приверженность правительства Турции решению курдского вопроса благодаря своей Демократической инициативе;

8. С сожалением отмечает следующие проблемы в функционировании местной и региональной демократии в Турции:

a. за периодом быстрых законодательных изменений в 2004-2005 годах последовал период снижения активности, и темп изменений в области местной и региональной демократии замедлился;

b. в статье 127 Конституции Турции и других законах сохраняются положения об административной опеке, что по-прежнему является препятствием в отношении общего проекта децентрализации в стране;

c. то, как выполняется существующее уголовное и антитеррористическое законодательство в стране, имеет несоразмерно разрушительные последствия для функционирования местной и региональной демократии в Турции, а также для прав человека местных и региональных выборных представителей;

d. не было предпринято никаких шагов по выполнению Рекомендации 229 (2007) Конгресса, в частности, в том что касается разрешения муниципальным советам использовать языки иные, чем турецкий, при предоставлении публичных услуг, когда это целесообразно, а также по реформированию Закона о муниципалитетах для того, чтобы дать возможность мэрам и муниципальным советам принимать "политические" решения, не опасаясь того, что против них будут предприниматься соответствующие ответные меры;

e. Турция не подписала и не ратифицировала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти, Хартию региональных языков или языков меньшинств и Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств;

f. не была завершена работа по новому закону о селах, несмотря на то, что многие бывшие муниципалитеты потеряли такой статус и стали селами на основании недавно принятого Закона о создании районов в границах городских муниципалитетов и о внесении поправок в некоторые законы № 5747 2008 года;

⁵ В связи с реформой Конгресса, деятельность по мониторингу данного Комитета была передана Комитету по мониторингу, созданному 1 декабря 2010 г.

g. закон о муниципальных сборах, который планировалось принять в 2005 году, еще не вошел в силу, а вступление в силу более ограниченного закона о дотациях и налоговых доходах на основании общего бюджета для специальных административных органов провинций и муниципалитетов № 5779 сделало муниципалитеты еще более зависимыми от дотаций, распределяемых в центре, и ввело новые формы финансовой дисциплины;

h. специальные административные органы провинций по-прежнему не имеют доступа к каким-либо "собственным ресурсам" для финансирования, причем это значительно различается от одной провинции к другой;

i. хотя губернаторы перестали быть председателями в генеральных советах, их позиция по-прежнему остается явно аномальной, поскольку они являются председателями исполнительных комитетов специальных административных органов провинций, что ставит под сомнение самостоятельность органов управления провинций в ситуации, когда руководитель исполнительного органа специальных административных органов провинций является, на самом деле, назначенцем центрального правительства;

j. в связи с высоким уровнем участия губернаторов в специальных административных органах провинций, губернаторы рассматриваются как представители своих специальных административных органов провинции в Союзе специальных административных органов провинций;

k. дублирующие роли должностных лиц, которые работают (или работали) в министерстве и при этом состоят также в Союзе и/или в делегации Турции при Конгрессе, могут уменьшать институциональную дистанцию между министерством и муниципалитетами и таким образом (отрицательно) сказываться на различных взаимоотношениях между этими двумя сферами;

l. хотя руководящие органы Союза и избираются демократически и в них представлены разные политические партии, сохраняется нормативное требование о том, чтобы все муниципалитеты были обязаны быть членами Национального союза турецких муниципалитетов, что приводит к недемократичному характеру этой ситуации, в связи с лишением отдельных муниципалитетов права выбора, и вызывает законные возражения в муниципалитетах, которые считают, что их конкретные интересы и сферы озабоченности не представлены должным образом большинством муниципалитетов-членов, взгляды которых они не разделяют;

9. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров предложил властям Турции:

a. принять меры - в качестве части усилий по дальнейшей конституционной реформе, которые, мы уверены, продолжаются - по совершенствованию конституционных условий укрепления децентрализации в стране, в том числе для ликвидации административной опеки, которая сохраняется, как на основании Конституции, так и других законов, а также для внедрения большей свободы использования языков по своему выбору в сфере оказания публичных услуг;

b. принимать меры в качестве усилий по реформе институтов и процедур уголовного и антитеррористического законодательства, по уменьшению уязвимости системы местной и региональной демократии в отношении нарушения прав человека местных и региональных выборных представителей;

c. завершить подготовку проекта и введение в силу нового закона о селах;

d. выполнять предложения о новом законе о доходах в отношении муниципалитетов, специальных административных органов провинций и сел;

e. продолжать осуществлять Демократическую инициативу правительства и в этом контексте выполнять Рекомендацию 229 (2007) Конгресса, в частности, позволить муниципальным советам использовать языки иные, чем турецкий, при предоставлении публичных услуг, а также реформировать законодательство о муниципалитетах, позволив мэрам и муниципальным советам принимать "политические" решения, не опасаясь того, что против них будут предприниматься соответствующие ответные меры;

f. осуществить необходимые меры по сокращению участия губернаторов в работе специальных административных органов провинций и снизить влияние губернаторов на деятельность специальных административных органов провинций. Это должно включать ликвидацию или, по крайней мере, сокращение их влияния в Союзе специальных административных органов провинций;

g. изменить закон для ограничения тех оснований, по которым министерство может не разрешать муниципалитетам и специальным административным органам провинций поддерживать международные связи;

h. рассмотреть вопрос о пересмотре обязательств Турции на основании Европейской хартии местного самоуправления с целью снятия оговорок, которые были сделаны в отношении многих из этих положений;

i. предпринять шаги по подписанию и ратификации Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СЕД № 207);

j. осуществить шаги по подписанию и ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (СЕД № 157);

k. принять меры по подписанию и ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148);

l. занять активную позицию по дальнейшему поощрению, на основании программ профессиональной подготовки и другими средствами, для поддержки и укрепления программы децентрализации;

m. изменить законодательство, которое налагает на муниципалитеты обязательство быть членами Союза.

10. *Конгресс рекомендует, чтобы Союз турецких муниципалитетов* стал организатором просветительской работы среди своих членов в отношении их прав, гарантированных на основании Хартии.

11. *Конгресс рекомендует, чтобы Парламентская ассамблея* приняла во внимание вышеизложенные комментарии и рекомендации при проведении мониторинга того, в какой степени Турция выполняет принятые на себя обязательства.