

КОНГРЕСС

МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

Council of Europe / Совет Европы
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37 47
<http://www.coe.int/cplre>



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

REC 176

ДВЕНАДЦАТАЯ СЕССИЯ

(Осенняя сессия, Страсбург, 8-9 ноября 2005 г.)

Рекомендация 176 (2005) ¹

о

местной и региональной демократии в Турции

¹ Обсуждена и принята Постоянным комитетом Конгресса 8 ноября 2005 г. (см. док. CG (12)25, проект рекомендации, представленный докладчиками А. Кнапе (Швеция, М, ЕНП/ХД) и Х.-У. Стоклингом (Швейцария, Р, ГНЛД).

Конгресс,

1. Исходя из Пояснительного меморандума о местной и региональной демократии в Турции [CG(12)25 Часть II], представленного Андерсом Кнапе (Швеция, ЕНП/ХД) и Хансом-Ульриком Стеклингом (Швейцария, ГНЛД) **просит** Комитет Министров **учесть следующие выводы** в отношении нынешнего состояния местной и региональной демократии в Турции и **призывает** власти Турции выполнить **следующие рекомендации**.

А. Общий процесс реформ

2. Конгресс признает, что в последние годы отмечались явные признаки приверженности правительства Турции осуществлению значительных институциональных изменений в отношении управления как на местном уровне, так и на уровне провинций, и что правительство Турции осуществляло большую программу изменений в законодательной сфере. Однако эта программа по-прежнему находится на стадии реализации, и пока невозможно оценить ее в полной мере.

3. Конгресс отмечает, что четыре основные и давно ожидаемые законодательные меры (Закон о столичных муниципалитетах, Закон о муниципалитетах, Закон об особой администрации провинций и Закон об ассоциациях/союзах муниципалитетов) вышли на уровень законодательных актов.

4. Представляется также, что в настоящее время правительство рассматривает дополнительные законодательные предложения (сюда могут войти закон об органах управления в деревнях, закон о доходах муниципалитетов и закон о публичных услугах). Этот список имеет важное значение, поскольку считается, что реформа местного самоуправления в Турции будет осуществлена в полном объеме только тогда, когда вступит в силу широкий пакет мер, в том числе и предлагаемые законы. Помимо этого, как представляется, рассматривается дополнительная программа конституционных поправок, которые имеют большое значение для пересмотра в долгосрочном плане взаимоотношений между органами управления в стране и в отношении права на министерском уровне смещать с должности мэров.

5. Следует также отметить, что реформа в отношении делегирования полномочий не воспринимается единодушно во всех политических кругах в Турции. Некоторые заявляют, что передача полномочий может привести к нарушению единства и целостности государства, а также единообразию и взаимодополняемости в общественных службах.

6. Очевидно, что после того как в полной мере будут выполняться новые четыре закона и будут приняты необходимые дополнительные нормативные акты, удастся добиться значительного продвижения вперед. Однако по мнению Конгресса на данном этапе крайне важно, чтобы эти законы были дополнены остальными составляющими общего пакета реформ (в том числе, и это самое главное, реформами в финансовой сфере), для того чтобы можно было бы уверенно говорить о подлинных изменениях в области управления на местах. Ни при каких обстоятельствах нельзя преуменьшать масштабы необходимых перемен.

7. Рекомендация: Конгресс **рекомендует**, чтобы:

а. правительство Турции продолжало реформировать и модернизировать законодательную основу для местного и провинциального самоуправления в рамках интенсивных консультаций с Ассоциацией турецких муниципалитетов;

b. четыре закона были дополнены другими законодательными актами, в первую очередь по финансовым ресурсам;

c. турецкие власти консультировались с экспертами Совета Европы, когда это представляется целесообразным, по вопросам местных финансов.

В. Нынешнее состояние местного и провинциального управления и соблюдение в этой связи Европейской хартии местного самоуправления:

8. Несмотря на начало масштабной программы реформ, на самом деле Конгресс должен признать в отношении уже принятого и выполняемого законодательства, что до сих пор для реформирования системы местного самоуправления в Турции было мало что сделано из того, что излагалось в докладах Конгресса за последние годы.

9. Концепция местного самоуправления (статья 3). Конгресс полагает, что несмотря на то, что некоторые столичные муниципалитеты и некоторые большие муниципалитеты подходят к такой ситуации, когда они могут «регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею», в результате сохраняющегося доминирующего положения губернаторов провинций, ограничения функций небольших муниципалитетов и слабости администрации в деревнях, общее положение в области местного самоуправления в Турции не всегда является удовлетворительным.

10. Сфера компетенции местного самоуправления (статья 4). Формально сфера компетенции муниципалитетов (но не в деревнях), как это закреплено в законе, является весьма широкой, однако Конгресс не мог бы, с учетом уровня контроля со стороны центральных органов власти, охарактеризовать эти полномочия как «полные и исключительные». Объем этих функций (помимо тех, которые передаются в каждом конкретном случае для осуществления проектов с отдельным финансированием) невелик. Одной из отличительных особенностей является то, что многие функции, в отношении которых можно было бы разумно ожидать, что они осуществляются местными органами власти, в действительности приватизированы.

11. **Рекомендация:** Конгресс **рекомендует** правительству Турции работать с местными органами власти над постепенной передачей полномочий в соответствии с недавно принятым законодательством. Особое внимание должно уделяться малым муниципалитетам и деревням. Конгресс **предлагает**, чтобы те услуги, в отношении которых было бы разумно ожидать, что они будут оказываться местными органами власти, ими бы и предоставлялись.

12. Соответствующие административные структуры и ресурсы (статья 6). Конгресс считает, что в целом выделяемых ресурсов недостаточно для «эффективного управления» на местном уровне. В частности, не существует гарантий для условий «подбора высококвалифицированных кадров, основанного на принципах учета личных достоинств и компетентности».

13. **Рекомендация:** Конгресс **рекомендует** принять необходимые меры для обеспечения подбора высококвалифицированного персонала.

14. Условия осуществления полномочий (статья 7) и административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления (статья 8)

a. в качестве одного из улучшений на практике можно отметить, что после периода 1990-х годов, когда полномочия многих мэров были приостановлены или они были

уволены со своей должности, положение по сравнению с 2002 годом (в целом 16 мэров было отстранено от должности), с 2003 годом (12) и 2004 (4) улучшается. Однако те конституционные и законодательные положения, которые подвергались критике в предыдущих докладах, по-прежнему действуют;

b. Конгресс полагает, что давно существующий груз контроля со стороны центральных органов над местными органами власти так и не был полностью устранен. В статье 127 Конституции Турции по-прежнему предусматривается, что «*центральные органы власти имеют полномочия опекуна/попечительства в отношении местных органов власти в рамках принципов и процедур, установленных законом, с целью обеспечения функционирования местных служб в соответствии с принципом полного единства управления, обеспечения единообразных публичных услуг и удовлетворения местных потребностей соответствующим образом*».

15. Рекомендация: Конгресс **рекомендует** проанализировать (в соответствии с предшествующими рекомендациями Конгресса) на правительственном и парламентском уровне, каким образом можно было бы изменить Конституцию с целью ослабления системы контроля со стороны государства за местными органами власти.

16. Финансовые ресурсы местных органов власти (статья 9)

a. Конгресс полагает, что объем финансовых ресурсов, выделяемых местным органам власти, за исключением крупных муниципалитетов, по-прежнему остается весьма значительной проблемой для местного самоуправления в Турции, и что несмотря на те организационные изменения, которые можно было бы ожидать от первого набора законодательных поправок 2004 года, проект закона о местных финансах до сих пор так и не был опубликован. Это можно считать серьезным пробелом.

b. нельзя также утверждать, что в настоящее время большая часть местных органов власти обладает достаточными финансовыми средствами (соответствующими их полномочиям), которыми они могут свободно распоряжаться. Конгресс отмечает серьезную зависимость от дотаций со стороны центрального правительства, причем многие из этих дотаций являются целевыми и ориентированными на определенные проекты), а не от определяемых на местном уровне налогов и сборов (хотя данные за 1995-2001 свидетельствуют о небольшой (но растущей) доле ВВП (с 2,42% до 3,18%) и ВВП (с 2,6% до 3,15%), выделяемой муниципалитетам).

17. Рекомендация: Конгресс **рекомендует**, чтобы вопрос о финансовых средствах для местных органов власти приобрел статус закона и был бы решен. Это рассматривается как ключевой вопрос, и процесс реформ будет реально осуществлен только в том случае, если эта мера будет принята в самое ближайшее время.

18. Конгресс также **предлагает**, чтобы серьезная зависимость малых муниципалитетов от дотаций со стороны центральных органов власти постепенно была уменьшена и чтобы новый закон позволил местным органам власти самим определять свои налоги и сборы в соответствии со статьей 9 Европейской хартии местного самоуправления.

19. Право местных органов самоуправления на ассоциацию (статья 10)

a. Конгресс отмечает, что существуют положения, позволяющие местным органам власти сотрудничать в форме консорциумов, и что эти возможности были расширены в соответствии с новым законом об ассоциациях/союзах;

b. Конгресс также отмечает, что местные органы власти (муниципалитеты) вступают в Ассоциацию турецких муниципалитетов;

c. муниципалитеты могут учреждать международные организации или органы, занимающиеся вопросами, входящими в круг полномочий муниципалитетов, или становиться членами этих организаций или органов. Однако Конгресс отмечает, что эта деятельность может осуществляться только таким образом, который соответствует внешней политике Турции, и что это требует предварительного разрешения со стороны министерства внутренних дел.

20. Рекомендация: Конгресс **рекомендует, чтобы:**

a. шире использовались консорциумы и союзы местных органов власти, особенно между малыми муниципалитетами, с целью оказания тех услуг, которые они не могут оказывать в одиночку;

b. Ассоциация турецких муниципалитетов стала постоянным партнером центрального правительства в разработке и подготовке политики в отношении местного самоуправления. С Ассоциацией необходимо консультироваться по всем соответствующим документам, которые готовятся правительством;

c. было отменено предварительное разрешение со стороны министерства внутренних дел для муниципалитетов при вступлении в международную организацию.

21. Администрация в провинциях

a. Конгресс признает, что некоторые принятые законодательные меры способствовали повышению уровня децентрализации органов управления в провинциях, в том числе:

i. (назначаемый из центра) губернатор перестает быть председателем генерального совета провинции. Отныне председателем в генеральном совете становится лицо, избираемое советом из числа своих членов;

ii. исполнительный комитет провинции, которым по-прежнему руководит губернатор, будет расширен и в него будет включено два дополнительных назначаемых официальных лица – руководитель финансового департамента и другой служащий, которого будет подбирать губернатор;

iii. ряд уточнений в отношении функции, полномочий и привилегий органов управления провинции;

b. однако Конгресс полагает, что центральные государственные органы по-прежнему сохраняют значительный уровень контроля над провинциями.

22. Рекомендация: Конгресс **рекомендует** дополнительно проанализировать дальнейшую децентрализацию на уровне провинций, в том числе и постепенное создание политически значимых провинций, которые могли бы управлять существенной долей публичных дел своими собственными силами.

23. Конгресс призывает:

a. Комитет Министров передать данную рекомендацию властям Турции и призвать их ее выполнить;

b. власти Турции проанализировать рекомендации со стороны Конгресса и представить информацию о ходе их выполнения на одной из предстоящих сессий Конгресса;

c. Парламентскую Ассамблею Совета Европы принять во внимание выводы Конгресса о состоянии местной и региональной демократии в ходе своего диалога с Турцией на этапе после завершения мониторинга.