

**35-я СЕССИЯ**

Доклад  
CG35(2018)18prov  
1 октября 2018 г.

**Местная и региональная демократия в Грузии**

Комитет по мониторингу

Докладчики:<sup>1</sup> Микалис АНГЕЛОПОУЛОС, Греция (М, ЕНП/КСЕ)  
Стюарт ДИКСОН, Соединенное Королевство (Р, ГНЛД)

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

*Резюме*

Настоящий доклад подготовлен по результатам третьего мониторингового визита в Грузию с момента, когда она ратифицировала в 2004 году Европейскую Хартию местного самоуправления.

В докладе подчеркивается существенный прогресс, достигнутый Грузией в области местной демократии со времени проведения предыдущих мониторинговых и постмониторинговых визитов Конгресса. Докладчики положительно отмечают интеграцию в конституцию принципов subsidiarity и соразмерности, а также положения об общей юрисдикции. Они также приветствуют такие важные меры, как разработка всеобъемлющей стратегии реформ для децентрализации и модернизации местного самоуправления, введение прямых выборов мэров, укрепление финансовых возможностей местного самоуправления и конституционный статус Аджарской автономной республики, модернизация системы аудита и официальное признание представительной роли Национальной ассоциации местных властей Грузии (NALAG).

Однако, докладчики выражают свою обеспокоенность в связи с трудностями, с которыми сталкиваются некоторые члены оппозиции при доступе к хранящейся в муниципальных администрациях информации, а также в связи с риском чрезмерной концентрации власти в руках мэра относительно его/ее роли в назначении заместителей мэров. Они также выражают сожаление, в частности, по поводу недостатков в процедуре финансового выравнивания и отсутствия ясности в распределении компетенций.

В связи с этим, докладчики предлагают принять различные меры, направленные на восстановление взаимного доверия между представителями правящей партии и оппозиции, которые необходимы для правильного функционирования местной демократии. Они рекомендуют властям Грузии обеспечить надлежащую правовую базу, особенно секторальное законодательство, усилить роль Сакребуло в назначении заместителей мэров, улучшить формулу финансового выравнивания и продолжить усилия по региональному развитию.

В заключение грузинским властям предлагается ратифицировать положения Хартии, которые де-факто применяются в Грузии и которые ещё не ратифицированы, а также подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти.

<sup>1</sup> М: Палата местных властей/ Р: Палата регионов  
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе  
СОЦ: Группа социалистов  
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов  
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов  
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

## ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ <sup>2</sup>

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, ссылаясь на:

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции CM/Res(2015) 9 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(2015)9 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. главу XVII *Правил и процедур* Конгресса об организации процедуры мониторинга;

d. предыдущие рекомендации Конгресса о местной и региональной демократии в Грузии (157 (2004) и 334 (2013), а также «Дорожную карту постмониторинга для Грузии» (2015 год);

e. пояснительный меморандум о местной и региональной демократии в Грузии (доступен только на английском и французском языках).

2. Конгресс отмечает, что:

a. Грузия подписала Хартию местного самоуправления 29 мая 2002 г. и ратифицировала ее 8 декабря 2004 г. со вступлением в силу 1 апреля 2005 г. В соответствии с параграфом 1 Статьи 12 Хартии, Грузия заявила, что она не считает себя связанной параграфом 6 Статьи 4, Статьей 5, параграфом 2 Статьи 6, параграфом 6 Статьи 9 и параграфами 2 и 3 Статьи 10;

b. Грузия не подписала дополнительный протокол к Европейской Хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти;

c. состояние местной и региональной демократии в Грузии было предметом мониторингового доклада Конгресса в 2013 году. Комитет по выполнению обязанностей и обязательств государств-членов Европейской Хартии местного самоуправления (ниже именуемый «Комитет по мониторингу») решил изучить положение местной и региональной демократии в Грузии с учётом Хартии. Он поручил

---

2 Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 28 июня 2018 г.

Члены комитета:

*Л. Вербеек* (председатель), *Х. Акун*, *Т. Акьюрек* (заместитель: *И. Баракази*), *М. Ангелопулос*, *Л. Ансала*, *Т. Ариф*, *В. Аркес Кортес*, *Г. А. Аксельссон*, *Д. Азаров*, *Н. Барбу*, *Г. Бардели* (заместитель: *М. Рира*), *В. Беликов*, *М. Белин*, *Е. Бендодо Бенсаяг*, *Р. Биедрон*, *А. Бинди*, *Е. Болин* (заместитель: *Х. Хаммар*), *З. Броз*, *М. Буфи*, *Х. Кадоре*, *В. Касиан*, *М. Кавара*, *Г. Шацмаркос* (заместитель: *Р. Филиппу*), *М. Колс*, *В. Круду*, *Х. Даемс*, *С. Диксон*, *Н. Диргинчиев*, *А. Дисмор*, *Р. Додд*, *Г. Доганоглу*, *Д. Эрей*, *Р. Фейстамер* (заместитель: *В. Васич*), *Л. Гаррито Баталиа*, *М. Гаучи*, *Г. Гегузинскас*, *А. Г. Георгеску*, *К. Германова*, *Л. В. Гидеи*, *М. Р. Гомес де Андраде*, *Б. А. Грам* (заместитель: *Ж. Фоллинг*), *Н. Грозев* (заместитель: *А. Миленов*), *И. Ханцек*, *З. Хассей*, *Г. М. Хелгесен*, *Б. Хирс*, *Ж. Хлинка*, *Б. Хордейук*, *В. Ховханиссян*, *А. Ибрагимов*, *Ж. Иллеш*, *Х. Б. Йохансен*, *А. Йозич*, *К. Каладзе* (заместитель: *Б. Давитулиани*), *А. Калева* (заместитель: *Ж. Ростедт*), *Г. Каминскис*, *О. Касури*, *М. Кауфманн*, *Н. Кавтарадзе*, *Б. Керимоглу*, *Ж.-П. Кляйн*, *А. Конобова*, *Ж. Кокко*, *Б. Крнч*, *Л. Кроон* (заместитель: *Х. Бергманн*), *К. Ламмерскиттен*, *А. Ледбеттер* (заместитель: *Л. Гиллхам*), *Ф. Лек*, *Ж.-П. Льювилль*, *П. Манжен*, *К. Марченко*, *Т. Маргарян* (заместитель: *Э. Ерицян*), *Г. Марсан*, *П. Макгован*, *Р. Мондорф*, *С. Мошаров*, *Р. О'Грейди*, *Д. Пантана*, *Н. Парлон Гил*, *В. Паскуа*, *Г. Паук*, *С. Понович*, *З. Лава*, *М.-Л. Пенчард* (заместитель: *Ж.-М. Беллиард*), *В. Прокопиев*, *А. Пружковски*, *П. Прихара*, *И. Радожичич*, *Г. Роба Касал*, *Р. Рио*, *Ж. Роклинд*, *Р. Рор*, *Б. Рудкин*, *В. Сантарсиеро*, *Б. Шлейхер-Ротмунд*, *С. Шумахер*, *И. Середюк*, *Л. Сфирлоага*, *П. Смолович*, *А.-М. Сотириаду*, *Р. Шпиглер*, *Ю. Свитлична*, *Т. Тагиев*, *Т. Талиашвили*, *А. Тарнавски* (заместитель: *Г. Раилеану*), *П. Торнтон*, *К. Толкачев*, *И. Томич* (заместитель: *З. Алимпич*), *М. М. Т. Турел*, *А. Угес*, *С. Вааг*, *К. Ван Овермейер*, *В. Варнавский*, *Р. Вергили*, *Б. Верингер*, *А. Вирас*, *Х. Венингер*, *Ж. Винен*, *Д. Вробель*, *Л. Зайя*, *Ф. Циммерманн*.

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

Секретариат Комитета: *С. Пуарель*, секретарь Комитета, и *С. Перевертен*, сосекретарь Комитета.

Микалису Ангелопулосу, Греция (М, ЕНП/КСЕ), и Стюарту Диксону, Соединенное Королевство (Р, ГНЛД), докладчикам, обновить вышеупомянутый доклад о местной и региональной демократии в Грузии и предоставить его Конгрессу;

*d.* делегация Конгресса провела мониторинговый визит в Грузию 17-18 апреля 2018 г.

3. Содокладчики хотели бы поблагодарить Постоянное представительство Грузии при Совете Европы и грузинские власти на центральном, региональном и местном уровнях, национальную ассоциацию местных властей Грузии (NALAG) и экспертов, а также всех других партнеров за их ценное содействие на различных этапах мониторинговой процедуры и за предоставленную делегации информацию.

4. Конгресс с удовлетворением отмечает:

*a.* значительный прогресс, достигнутый в области местной и региональной демократии со времени последнего мониторинга Конгресса в Грузии и последующих постмониторинговых визитов;

*b.* интеграцию принципов Хартии в конституционные положения, в частности, четкое признание принципов субсидиарности наряду с принципом соразмерности, и введение положения об общей юрисдикции;

*c.* реальную политическую волю, продемонстрированную грузинскими властями в выполнении рекомендаций Конгресса, в частности, в вопросе дальнейшей интеграции руководящих принципов местного самоуправления во внутреннее законодательство;

*d.* введение прямых выборов мэров в соответствии с Рекомендацией Конгресса 334 (2013);

*e.* создание новых механизмов участия граждан в процессе принятия публичных решений;

*f.* укрепление финансового потенциала местного самоуправления за счет дополнительных налоговых поступлений;

*g.* модернизацию системы аудита и набор специализированного аудиторского персонала;

*h.* разработку всеобъемлющей стратегии реформ, направленной на децентрализацию и модернизацию местного самоуправления, а также дальнейшую разработку региональной стратегии развития с целью сглаживания региональных диспропорций, которые все еще существуют в Грузии;

*i.* укрепление конституционного статуса Аджарской Автономной Республики;

*j.* официальное признание представительной роли NALAG в качестве собеседника и партнера, а также ее активное участие в обсуждениях и переговорах по всем вопросам, непосредственно касающимся местных властей.

5. Конгресс выражает свою обеспокоенность в связи с:

*a.* отсутствием ясности в распределении некоторых полномочий, особенно в области водоснабжения, в результате несогласованности между отраслевым законодательством и Кодексом местного самоуправления в сочетании с медленным прогрессом в процессе согласования отраслевого законодательства с государственной политикой децентрализации (статья 4.4);

*b.* несоответствием между формулой выравнивания и интересами более слабых муниципалитетов, которым не хватает стимулов для увеличения своих собственных доходов, поскольку это уменьшит размер гранта на выравнивание (статья 9.5);

*c.* трудностями, с которыми сталкиваются некоторые члены оппозиции, при доступе к хранящейся в муниципальных администрациях информации, что, как они утверждают, мешает им выполнять свою роль на собраниях городских советов и в других муниципальных органах, а также усиливает напряженность между представителями правящей партии и оппозиции;

*d.* риском чрезмерной концентрации власти в руках мэра, особенно с учетом его/ее роли в назначении заместителей мэров, что может ограничить прямую подотчетность исполнительной власти представительному органу - Сакребуло;

*e.* формулой для расчета числа сотрудников в муниципалитетах, которая ограничивает организационную самостоятельность местных органов власти;

*f.* задержками в передаче недвижимого имущества и сельскохозяйственных земельных ресурсов муниципалитетам.

6. С учетом вышесказанного, Конгресс просит Комитет министров предложить властям Грузии:

*a.* ускорить выравнивание правовых рамок, в частности, секторального законодательства и политики с задачами децентрализации с тем, чтобы полномочия, предоставляемые местным органам власти, были полными и исключительными;

*b.* пересмотреть формулу расчета трансфертов выравнивания, в частности, критерии распределения, и увеличить фонд выравнивания для сглаживания региональных и межмуниципальных диспропорций;

*c.* разработать программы укрепления потенциала для членов местных советов, в частности, в отдаленных муниципалитетах, с целью использования всех доступных правовых документов для защиты своих прав и принятия других мер, направленных на восстановление взаимного доверия между представителями правящей партии и оппозиции, что необходимо для правильного функционирования местной демократии;

*d.* ввести правовое положение об официальном утверждении Сакребуло назначений заместителей мэров, в свете опыта Тбилиси, с тем, чтобы избежать чрезмерной концентрации власти в руках мэров и обеспечить прямую подотчетность исполнительной власти муниципальному совету;

*e.* пересмотреть формулу расчета количества сотрудников, с тем, чтобы сделать ее более гибкой и приспособленной к конкретным местным потребностям и обстоятельствам;

*f.* ускорить «муниципализацию» недвижимого имущества и природных ресурсов для расширения и диверсификации финансовой базы местного самоуправления;

*g.* укрепить финансовый потенциал местных органов власти, в том числе возможность генерировать собственные ресурсы всеми доступными средствами, включая дальнейшее расширение налоговой базы;

*h.* продолжить развитие правовой базы, особенно секторальных законов, в целях содействия межмуниципальному сотрудничеству и его продвижению;

*i.* продолжить усилия в области регионального развития в целях обеспечения сбалансированного и устойчивого социально-экономического регионального развития, обеспечивая при этом определенную степень преемственности с тем, что уже было достигнуто в области стратегии и политики регионального развития;

*j.* ратифицировать параграф 6 Статьи 4, Статью 5, параграф 2 Статьи 6, параграф 6 Статьи 9 и параграфы 2 и 3 Статьи 10, которые де-факто применяются в Грузии;

*k.* подписать и ратифицировать как можно быстрее дополнительный протокол к Европейской Хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (CETS No. 207).