

# Конгресс местных и региональных властей



## 24-я СЕССИЯ

Страсбург, 19-21 марта 2013 г.

## Местная и региональная демократия в Грузии

Рекомендация 334 (2013)<sup>1</sup>

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

a. подпункт 1.b статьи 2 Уставной резолюции (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. Резолюцию 307(2010) REV о процедурах мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы в связи с ратификацией ими Европейской хартии местного самоуправления;

d. Рекомендацию 219 (2007) о статусе столичных городов, Рекомендацию 132 (2003) о муниципальной собственности с учетом принципов Европейской хартии местного самоуправления и Резолюцию 299 (2010) Конгресса о последующих шагах Конгресса по итогам Конференции министров Совета Европы, ответственных за местное и региональное управление (Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 года);

e. предыдущую Рекомендацию о местной и региональной демократии в Грузии (157 (2004));

f. пояснительный меморандум о местной демократии в Грузии, подготовленный по итогам официального визита в Грузию 10-12 июня 2012 года.

2. Конгресс напоминает, что:

a. Грузия подписала Европейскую хартию местного самоуправления 26 октября 2004 года и ратифицировала ее 8 декабря 2004 года, с датой вступления в силу 1 апреля 2005 года, с "оговорками" по пункту 6 статьи 4, статье 5, пункту 2 статьи 6, пункту 6 статьи 9 и пунктам 2 и 3 статьи 10.

b. Грузия не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного сообщества.

<sup>1</sup> Обсуждена и принята Конгрессом 19 марта 2013 г., на первом заседании (см. документ [CG\(24\)10](#)), докладчики: Найджел Мермеган, Соединенное Королевство (М, ГНЛД) и Хелена Пихлаясаари, Финляндия, СОЦ).



c. Делегация Конгресса<sup>2</sup> провела мониторинговый визит в Грузию 10-12 июня 2012 года, посетив Батуми, Тбилиси и Рустави.

d. докладчики Конгресса провели ознакомительный визит в Грузию 27 и 28 февраля 2013.<sup>3</sup>

3. Докладчики хотели бы поблагодарить Постоянное представительство Грузии при Совете Европы и грузинские власти на центральном, региональном и местном уровнях, Национальную ассоциацию местных властей Грузии (NALAG), экспертов, а также других собеседников за их ценное сотрудничество на разных этапах процедуры мониторинга и информацию, предоставленную делегации.

4. Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

a. после того как Конгресс посетил Грузию в 2003 и в 2004 годах, в этой стране был осуществлен значительный прогресс в области местной и региональной демократии, и что принципы Хартии в значительной степени интегрированы в конституционные положения;

b. власти продемонстрировали очевидную политическую волю в том, чтобы учесть рекомендации Конгресса включить руководящие принципы местного самоуправления в национальное законодательство, и в целом в том, чтобы сотрудничать с Советом Европы;

c. были осуществлены значительные усилия по региональному развитию, и это принесло плоды, причем динамичным и позитивным примером этого является Аджария;

d. прямые выборы мэра Тбилиси рассматриваются как успех и могут служить примером для начала обсуждения вопроса о прямых выборах всех мэров в стране;

e. новое правительство, сформированное после парламентских выборов 2012 года, выразило готовность и далее развивать и обеспечивать децентрализацию местного самоуправления, указав, что принципы, лежащие в основе стратегии реформ – это субсидиарность, финансовая самостоятельность и участие граждан в местном самоуправлении;

f. первоначальное намерение упразднить министерство регионального развития и перераспределить его функции между администрацией премьер-министра и министерством экономики было пересмотрено и от него отказались.

5. Конгресс выражает озабоченность в связи с тем, что:

a. принцип субсидиарности по-прежнему не закреплен в Конституции Грузии и есть примеры того, когда некоторые законы "на местах" входят в противоречие с Органическим законом. Необходимо по-прежнему добиться значительного прогресса на основе институциональных и законодательных изменений, в том что касается децентрализации, местного самоуправления и подотчетности;

b. хотя консультации с местными властями и их представителями проходят хорошо, и NALAG занимал прочные позиции в переговорах с национальными органами власти при предыдущем правительстве, после парламентских выборов в октябре 2012 года между NALAG и

<sup>2</sup> По решению Комитета по мониторингу Ян Микаллеф (докладчик по местной демократии, Мальта, ЕНП/ХД) и Хелена Пихлаясаари (докладчик по региональной демократии, Финляндия, СОЦ) были назначены докладчиками по Грузии и получили полномочия для того, чтобы подготовить и представить доклад о местной и региональной демократии в Грузии. Им оказывал содействие Илья Тодоровски, консультант и член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления. После окончания полномочий Яна Микаллефа в качестве члена Конгресса в октябре 2012 года, настоящая Рекомендация представлена Найджелом Мермагеном (докладчиком по местной демократии, Соединенное Королевство, ГНЛД) и Х. Пихлаясаари.

<sup>3</sup> По решению Бюро от 3 декабря 2012 года докладчики Найджел Мермеган и Хелена Пихлаясаари посетили Тбилиси 27 и 28 февраля 2013 года и встретились с национальными и местными органами власти. Они подготовили информационный доклад, представленный на утверждение Бюро 18 марта 2013 года (см. CG/BUR(23)47).

правительством появились некоторые вопросы в отношении коммуникации. Если такая ситуация будет сохраняться, это могло бы иметь негативные последствия для хороших отношений между местными выборными представителями и правительством;

*c.* финансовая самостоятельность местных органов власти по-прежнему сталкивается с проблемами и их ограниченные "собственные ресурсы" делают их зависимыми от правительственных субсидий, что приводит, особенно во время финансового кризиса, к риску сокращения таких субсидий, а это может ограничить их сферу усмотрения по использованию собственных финансовых средств;

*d.* формула уравнивания может не отвечать интересам более слабых муниципалитетов в силу того, что уровень получаемых ими дотаций недостаточно высок для того, чтобы обеспечить приемлемый уровень оказания публичных услуг;

*e.* административный контроль над муниципалитетами является тем вопросом, в отношении которого существующее законодательство не предусматривает стандартов, применяемых к аудиту органов местного самоуправления, хотя международные стандарты аудита были приняты, но существует недостаток квалифицированных экспертов, специализирующихся по аудиту местного самоуправления, а также недостаток аудитов по вопросу о соотношении "цена-качество";

*f.* последние инциденты, о которых было сообщено делегации во время ознакомительного визита, включая и давление на избранных местных представителей для того, чтобы они отказались от своих постов или изменили свою партийную принадлежность в пользу новой правящей партии, создают угрозу для местной демократии. Они свидетельствуют об искаженном восприятии (как со стороны общества, так и политиков) местного самоуправления, как напрямую зависящего от национальной политики, что приводит к ожиданиям того, что изменения на уровне центрального правительства должны незамедлительно быть отражены на уровне местного управления, независимо от тех мандатов, которые были получены на демократических свободных выборах.

6. Учитывая это, Конгресс просит Комитет министров призвать власти страны учесть следующие рекомендации:

*a.* изменить Конституцию таким образом, чтобы в ней был конкретно признан принцип субсидиарности в области местного самоуправления, сославшись на это как один из руководящих принципов и ориентир для законодательства, что придаст Органическому закону видную роль в отношении всех вопросов, затрагивающих местное самоуправление;

*b.* признать представительную роль NALAG в качестве стороны и партнера и вовлекать NALAG в обсуждения и переговоры, касающиеся местного и регионального самоуправления, в том числе и в отношении недавно объявленного проекта реформы, обеспечивая при этом участие широкого круга заинтересованных участников, представляющих местные органы власти, а также их территориальных, тематических и профессиональных ассоциаций;

*c.* укреплять финансовые возможности местных органов самоуправления, в том числе их способность создавать источники собственных ресурсов, используя все имеющиеся средства, в том числе расширение налоговой базы;

*d.* совершенствовать процедуру финансового уравнивания (как в отношении распределения, так и путем увеличения фонда уравнивания);

*e.* пересмотреть существующее законодательство с целью обеспечения стандартов по проведению аудита органов местного самоуправления, а также обеспечить подготовку экспертов по аудиту местного самоуправления, делая при этом упор на аудиты на основе принципа "цена-качество";

*f.* принимать незамедлительные и эффективные меры по обеспечению самостоятельности и независимости местных властей и демократически избранных представителей таким образом, чтобы результаты национальных выборов не влияли на структуру представительства местных органов самоуправления. Конгресс призывает грузинские власти обеспечивать, чтобы положения Хартии и, в частности, ее Преамбулы и статьи 3, 6 и 7.1, о которых говорится в

докладе об ознакомительной поездке в Грузию (CG/BUR(23)47, полностью соблюдались и уважались. Конгресс призывает все политические силы страны сотрудничать в развитии независимости и демократического функционирования местного самоуправления;

*g.* продолжать усилия по региональному развитию, обеспечивая определенный уровень приемлемости в отношении существующих стратегий и политики в сфере регионального развития, для того чтобы закрепить уже достигнутое;

*h.* рассмотреть вопрос о прямых выборах всех мэров, с учетом опыта, накопленного в Тбилиси;

*i.* рассмотреть возможность подписания и ратификации Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного сообщества (СДСЕ № 207) и ратификации в ближайшем будущем Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями (СЕД № 159).