

Конгресс местных и региональных властей



23-я СЕССИЯ

Страсбург, 16-18 октября 2012 г.

Местная и региональная демократия в Азербайджане

Рекомендация 326 (2012)¹

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 стран Совета Европы, ответственных за местное и региональное самоуправление (Утрехт, Нидерланды, 16-17 ноября 2009 года);

e. предыдущую Рекомендацию 126 (2003) и Резолюцию 151 (2003) о местной и региональной демократии в Азербайджане.

2. Конгресс подчеркивает, что:

a. Азербайджан стал членом Совета Европы 25 января 2001 года. Он подписал Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122, нижеименуемую "Хартия") 21 декабря 2001 года и ратифицировал ее 15 апреля 2002 года. Хартия вступила в силу в отношении Азербайджана 1 августа 2002 года;

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 17 октября 2012 г., на втором заседании (см. документ [CG\(23\)12](#) пояснительный доклад), докладчики: Й. Винен, Нидерланды (М, ЕНП/ХД) и Г. Мослер-Тернстрем, Австрия (Р, СОЦ).



b. Азербайджан заявил, что он не связан статьями 4(3), 7(2), 9(5), 9(6) и 10(3) Хартии и сделал следующее заявление: "Республика Азербайджан заявляет, что она не может гарантировать применение положений Хартии на территориях, оккупированных Республикой Армения, до тех пор, пока эти территории не будут освобождены от этой оккупации";

c. Азербайджан не подписал Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207) и Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями, касающейся групп евро-регионального сотрудничества (ГЕС) (СДСЕ № 206);

d. Комитет Конгресса по мониторингу назначил Йоса ВИНЕНА (Нидерланды, М, ЕНП/ХД) и Гудрун МОСЛЕР-ТЕРМСТРЕМ (Австрия, Р, СОЦ) в качестве докладчиков и поручил им подготовить и представить Конгрессу доклад о местной и региональной демократии в Азербайджане;

e. Конгресс хотел бы поблагодарить Постоянное представительство Азербайджана при Совете Европы, азербайджанские власти на центральном, региональном и местном уровне, представителей азербайджанских НПО, занимающихся вопросами местного управления, и своих собеседников за их ценное сотрудничество на разных этапах процесса мониторинга и за информацию, предоставленную делегации, которая обеспечила гладкое осуществление этого визита.

3. Конгресс с удовлетворением отмечает:

a. создание в 2006 году трех национальных ассоциаций муниципалитетов (деревень, малых и больших городов) для того, чтобы представлять муниципальные интересы на национальном уровне;

b. подписание Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями;

c. подписание 10 февраля 2010 года Указа Президента Азербайджана, разрешающего применять Закон Азербайджанской Республики о государственной регистрации и предоставлении муниципалитетам собственных номеров свидетельства государственной регистрации, который предусматривает, что Государственный комитет по земле и картографии должен разработать и представить карты муниципальных земель органу, которому поручена государственная регистрация муниципалитетов, к 1 января 2013 года.

4. Конгресс глубоко сожалеет о том, что пор большинство рекомендаций, которые в 2003 году были даны национальным органам власти, не были выполнены; при этом не установлены и сроки для их выполнения в обозримом будущем, в результате чего следующие вопросы по-прежнему являются весьма актуальными:

a. недостаточное и нечеткое определение местного самоуправления² в Законе о статусе муниципалитетов (статьи 2 и 3 Хартии);

b. параллелизм в системе местного самоуправления, которое, в соответствии с Конституцией, осуществляется как местными исполнительными комитетами, являющимися государственными органами, так и муниципалитетами, которые играют лишь формальную роль (статьи 3 и 4);

c. подчиненность на практике муниципалитетов местным исполнительным комитетам, которые являются частью органов государственного управления (статьи 3 и 4);

² Статья 1 Закона о статусе муниципалитетов в Азербайджане предусматривает, что "местное самоуправление в Азербайджанской Республике - это такая негосударственная система организации деятельности граждан ...", а статья 2(2) этого же Закона определяет муниципалитеты как "органы - созданные муниципалитетами, наделенные полномочиями для решения вопросов местного значения и не входящие в систему государственных органов выборные и другие органы".

d. нечеткое разграничение полномочий и ответственности между муниципалитетами и местными исполнительными комитетами (статья 4);

e. слабый финансовый потенциал муниципалитетов, что связано с низким уровнем государственных дотаций, им предоставляемым, и с неэффективностью имеющихся у муниципалитетов механизмов сбора налогов (статья 9);

f. отсутствие процедуры консультаций с муниципалитетами и национальными ассоциациями муниципалитетов, в должные сроки и должным образом, при планировании и принятии решений по всем вопросам, непосредственно их затрагивающим (статья 4(6));

g. пробелы в законодательстве, регулирующем статус и ответственность, с одной стороны, и права и обязанности муниципальных служащих, с другой (статья 6);

h. отсутствие муниципальной собственности и медленная передача собственности от государства муниципалитетам, в частности, земель;

i. отсутствие ясности в Законе о статусе муниципалитетов в отношении процедуры надзора над муниципалитетами, и, в частности, обязательство местных органов, предусмотренное в статье 146-IV Конституции, отчитываться перед парламентом о своей собственной деятельности (статья 8);

j. отсутствие консультаций со стороны центральных органов власти с представителями трех национальных ассоциаций муниципалитетов в процессе принятия решений в области местного самоуправления, которые не играют какой-либо активной роли на практике в представлении муниципальных интересов на национальном уровне, с учетом статьи 4-6 Хартии;

k. тот факт, что столица Азербайджана не управляется интегрированным местным органом власти, таким как демократически выбранный совет, а исполнительным органом, который подотчетен только Президенту, без какого-либо демократического контроля;

l. пробел в законодательстве в отношении статуса столицы – Баку, хотя это предусмотрено Законом Азербайджанской Республики о территориальном устройстве и административно-территориальном делении, в частности, в статье 5.9 этого Закона, в которой предусматривается, что должен быть принят закон о городе Баку.

5. Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров предложил властям Азербайджана:

a. пересмотреть Закон Азербайджанской Республики о статусе муниципалитетов с целью признания муниципалитетов как децентрализованных органов, осуществляющих публичную власть в качестве органов общей публичной администрации;

b. существенно пересмотреть и уточнить разграничение задач и полномочий между параллельными структурами местной публичной администрации, передав большую часть важных местных публичных полномочий демократически избранным и политически подотчетным муниципалитетам;

c. положить конец, на практике, подчиненности муниципалитетов местным государственным комитетам, для того чтобы дать возможность муниципалитетам регулировать и управлять значительной частью публичных дел под свою собственную ответственность и в интересах местного населения;

d. выделять на долгосрочной основе финансовые ресурсы муниципалитетам, в соответствии с их полномочиями, и обеспечивать, чтобы муниципалитеты могли свободно распоряжаться своими ресурсами в рамках своих полномочий;

e. распределять государственные дотации и специальные гранты транспарентным и прогнозируемым образом, учитывая при этом интересы местных органов власти;

f. совершенствовать эффективность механизма сбора налогов в муниципалитетах и активно сотрудничать с муниципалитетами, для того, чтобы в большей мере обеспечивать наличие соответствующего квалифицированного персонала для осуществления этих процедур;

g. создавать должные процедуры консультаций с муниципалитетами, представленными своими национальными ассоциациями муниципалитетов, учитывая при этом критерии своевременности и целесообразности, как это предусматривается в Хартии, в процессе планирования и принятия решений по всем вопросам, которые их непосредственно затрагивают;

h. обеспечивать высокий уровень прозрачности при слиянии местных органов власти, благодаря определению стратегических задач и целей любой дальнейшей интеграции муниципалитетов и обсуждая их с соответствующими муниципалитетами, а также с их ассоциациями, до осуществления любых изменений административных границ местного органа власти;

i. повышать эффективность мер по реализации программ по повышению квалификации и должной подготовки сотрудников муниципалитетов для улучшения качества их повседневной административной работы;

j. в краткие сроки предоставить всем муниципалитетам административные здания и завершить выдачу документов на собственность, прежде всего в столице, с учетом Рекомендации 132 (2003) о муниципальной собственности и принципах Хартии;

k. уточнить законодательство и определить конкретную роль административных органов, которым поручено осуществлять юридический надзор за муниципалитетами, тем самым устранив неопределенность в существующем законодательстве, которое противоречит Хартии;

l. отменить обязательство местных органов власти отчитываться перед парламентом о своей собственной деятельности и ограничить надзорные полномочия центрального правительства в отношении контроля за законностью муниципальных актов;

m. привлекать или расширять привлечение представителей трех национальных ассоциаций местных органов власти (деревень, малых и больших городов) к участию в процессе принятия решений, связанных с местным самоуправлением, для того чтобы дать им возможность представлять интересы муниципалитетов на национальном уровне;

n. рассмотреть создание системы демократических выборов органа местного самоуправления города Баку;

o. принять закон о городе Баку, как это требуется на основании статьи 5.9 Закона Азербайджанской Республики о территориальном устройстве и административно-территориальном делении, с учетом Рекомендации Конгресса 219 (2007) о статусе столичных городов и Рекомендации 133 (2003) об управлении столичными городами;

6. Конгресс предлагает Комитету министров и Парламентской Ассамблее Совета Европы принимать во внимание настоящую Резолюцию и последнюю Рекомендацию Конгресса о местной и региональной демократии в Азербайджане, а также пояснительный меморандум, в своих собственных процедурах мониторинга и других мероприятиях, связанных с этим государством-членом.