

Местная и региональная демократия в Грузии

Рекомендация 426 (2018)¹

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 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.

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 7 ноября 2018 г., на втором заседании (см. документ [CG35\(2018\)18](#), пояснительный доклад), содокладчики: Микалис АНГЕЛОПОУЛОС, Греция (М, ЕНП/КСЕ) и Стюарт ДИКСОН, Соединенное Королевство (Р, ГНЛД).

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 subsidiarity 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 увеличить 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).