



Укрепление институциональных основ местного самоуправления



Функции и полномочия мэров и членов местных советов в странах Восточного партнерства

Working together to strengthen local governance

<http://eap-pcf-eu.coe.int>

Programmatic Cooperation Framework for Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus

Funded by the European Union and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented by the Council of Europe

Январь 2016 г.

**Функции и полномочия мэров и членов местных
советов
в странах Восточного партнерства**

Сокращения и аббревиатуры

Конгресс — Конгресс местных и региональных властей
Хартия — Европейская хартия местного самоуправления
ВП — Восточное партнерство
ЕС — Европейский союз
ОМУ — орган местного управления
МСУ — местное самоуправление
НПО — неправительственная организация

Настоящий документ подготавливается при финансовом содействии со стороны Европейского союза и Совета Европы. Взгляды, выраженные в документе, не должны рассматриваться как официальное мнение Европейского союза и Совета Европы.

<http://eap-pcf-eu.coe.int>

Оглавление

Краткое изложение основных выводов, заключений и рекомендаций	5
1. Введение	14
2. Нормативно-правовая база, определяющая правовой статус и прочие условия пребывания в должности выборных представителей местного самоуправления	16
3. Основные юридические сложности и проблемы, связанные с реализацией правовых норм, определяющие исполнение функций и полномочий выборных представителей местного самоуправления	24
4. Обзор основных слабых и сильных сторон систем местного самоуправления.....	38
4.1 Финансирование местных органов власти.....	38
4.2 Условия пребывания в должности местных выборных представителей.....	41
4.3 Отношения между государством и выборными органами местного самоуправления	43
4.4 Отношения между мэрами и местными советами	45
4.5 Качество местной демократии	45
4.6 Раздробленность и региональное самоуправление	46
5. Рекомендации по укреплению функций и полномочий местных избранных представителей для обеспечения их более обширного вклада в местное демократическое управление	47
5.1 Местные финансы	48
5.2 Условия пребывания в должности местных выборных представителей.....	50
5.3 Отношения между государством и выборными органами местного самоуправления	51
5.4 Отношения между мэрами и местными собраниями.....	52
5.5 Качество демократии на местном уровне	53
Приложение 1: Краткая характеристика систем местного самоуправления в странах Восточного партнерства.....	54
Приложение 2: Рекомендации Конгресса по местной демократии в Армении (№ 351), по местной и региональной демократии в Азербайджане (№ 326), Грузии (№ 334), Республика Молдова (№ 322) и Украины (№ 348).....	78
Приложение 3: Рекомендация 383 (2015) “Условия осуществления полномочий выборных представителей местных и региональных органов власти”	93
Приложение 4: Резолюция 368 (2014) “Стратегия в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления”	97

Предисловие

Мэры и члены местных советов играют в своих сообществах решающую роль в поощрении принципов местной демократии и общих ценностей. Будучи государственными служащими, наиболее тесно взаимодействующими с населением, мэры и члены местных советов, помимо исполнения функций, возложенных на них законодательством, должны устанавливать четкие стандарты благого управления, этичного поведения и прозрачности.

Сложные задачи, возникающие на глобальном уровне, требуют решительных мер, обуславливающих соблюдение принципов этичного управления и устойчивого развития, а также на повышение согласованности государственных стратегий. Сегодня перед местными органами власти как никогда остро стоит задача внедрения инновационных подходов к управлению и реагированию на трудности, вызванные современным развитием городов. Местные органы власти и их политические лидеры призваны поощрять новые инициативы и выполнять свои государственные обязанности на основе эффективного и инклюзивного подхода.

Исследование соответствующего национального законодательства и его применения на практике в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове, Украине и Беларуси наглядно показало, что характер таких обязанностей неодинаков ввиду влияния различных тенденций, связанных не только с нормативно-правовой базой страны и способностью государства к дальнейшей децентрализации, но и с господствующей стратегией и политической волей. Принципы местной демократии, опирающиеся на Европейскую хартию местного самоуправления, формируют простую и понятную концепцию. Тем не менее их практическое применение и осуществление в разных странах неоднородно.

Исследование, посвященное функциям и полномочиям мэров и членов муниципальных советов в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове, Украине и Беларуси и организованное Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, представляет собой всеобъемлющий обзор таких аспектов, как исполнение функций и полномочий, разделение полномочий и их объем и условия финансирования местных выборных представителей. Рассмотрев трудности, связанные с базовой правовой структурой и ее реализацией, а также с исполнением полномочий мэров и членов местных советов, профессор Юрай Немец, член Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления, при поддержке местных экспертов рассматриваемых стран, разработал перечень практических рекомендаций.

Определены пять основных областей дальнейшей деятельности по укреплению местной демократии. Выводы и рекомендации выработывались на базе инклюзивного подхода с участием компетентных министерств и ассоциаций местных и региональных властей каждой из стран.

Помимо этого, в исследовании анализируется соответствующее законодательство каждой страны и особое внимание уделяется его соответствию положениям Европейской хартии местного самоуправления, которая является уникальным правовым документом, ратифицированным всеми 47 государствами — членами Совета Европы. Популяризация принципов Хартии и поощрение их практического применения являются приоритетной деятельностью Конгресса, нацеленной на укрепление прав местных органов власти.

Данное исследование проводилось в соответствии с этими приоритетами и призвано содействовать укреплению функций и полномочий местных лидеров, что необходимо для принятия местными органами власти всей полноты ответственности за действия по развитию и обеспечению благосостояния вверенных им сообществ. Я хотел бы искренне поблагодарить каждого участника этого процесса.

Андреас Кифер,

Генеральный секретарь
Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы

Краткое изложение основных выводов, заключений и рекомендаций

Настоящее исследование, посвященное функциям и полномочиям мэров и членов муниципальных советов в странах Восточного партнерства, было разработано в рамках Системы программного сотрудничества (СПС) Восточного партнерства Совета Европы / Европейского союза на 2015—2017 гг. и относится к тематической составляющей V "Укрепление демократического управления", совместно реализуемой Генеральным директором по демократии и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. Целью исследования является формирование точного понимания пробелов в законодательстве и практике, препятствующих эффективному исполнению задач, возложенных на местных избираемых представителей в регионе, и выдвижение предложений по улучшению ситуации (по состоянию на осень 2015 г.).

Европейская хартия местного самоуправления (CETS № 122) (далее — "Хартия") представляет собой основной источник норм и образец для совершенствования систем местного самоуправления в Европе и, таким образом, является основой для анализа и отбора информации, отраженной в настоящем исследовании. Говоря о регионе Восточного партнерства, следует указать, что Молдова и Украина ратифицировали Хартию в 1997 году, Армения и Азербайджан — в 2002 году и Грузия — в 2004 году. Азербайджан, Армения и Грузия ратифицировали Хартию с оговорками. Беларусь не входит в Совет Европы и не подписала Хартию. Дополнительный протокол о праве на участие в делах местного органа власти (CETS № 207), открытый для подписания в 2009 году, был ратифицирован Арменией в 2013 году и Украиной в 2014 году.

В ходе реформирования систем публичного управления все страны, в отношении которых был составлен настоящий доклад, сформировали собственную нормативно-правовую базу, устанавливающую распределение полномочий и компетенции между органами власти, а также основные правила функционирования местного самоуправления. Тем не менее в системе каждой из стран по-прежнему имеются пробелы (их масштаб в разных странах неодинаков), и для того чтобы соблюсти все принципы Хартии, потребуется улучшить каждую из систем.

В Беларуси и Азербайджане большинство полномочий местного уровня находится в компетенции органов государственного управления. Основной задачей реформ для этих двух стран в будущем является внесение системных изменений в конституцию и законы о местном самоуправлении.

Система местного самоуправления в Армении в существенной мере зависит от центральных органов власти. Уровень независимости, а также уровень децентрализации низки. Органы местного управления не обладают достаточными полномочиями для предоставления базового общественного обслуживания на уровне местных сообществ или для надлежащей организации жизни местных сообществ. Это главным образом обусловлено низким уровнем децентрализации в Армении — отношения между органами самоуправления и органами территориальной государственной власти (марзпетаранами) не регулируются надлежащим образом. Однако ситуация с органами самоуправления должна улучшиться в результате поправок, внесенных в Конституцию страны в декабре 2015 года.

В Грузии и Молдове юридическая база местного самоуправления, как нам представляется, в высокой степени соответствует принципам Хартии. Однако эти страны сталкиваются с проблемами, обусловленными ограниченной налоговой децентрализацией; и, в разной степени, избыточной политизацией.

В Украине система органов местного самоуправления для основных элементов до 2015 года была в соответствии с принципами Хартии, но большинство полномочий были выделены государственным органам второго и третьего уровня. Утвержденная правительством 1 апреля 2014 г. концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, а также последующие изменения нормативно-правовой базы являются потенциальной основой для многих изменений в будущем. По тому, как будет реализовано объединение между местными органами власти первого уровня, можно будет сказать, насколько эти надежды оправданы.

В регионе действуют различные системы местного самоуправления — в том числе как “возглавляемые мэром”, так и “представительские”. Конкретные законодательные нормы, регулирующие юридический статус и условия пребывания в должности местных выборных представителей, в разных странах региона Восточного партнерства в значительной мере различаются. В Армении (за исключением столицы — Еревана), Грузии, Молдове и Украине мэры избираются гражданами напрямую. В Грузии и Украине законом предусматривается, что мэр является главой исполнительной власти муниципального образования; в Молдове мэр возглавляет систему местного самоуправления. В Азербайджане мэр выбирается членами местного совета. В Беларуси депутаты местных советов избирают председателя местного совета депутатов (понятие “мэр” к этой должности не применяется).

В каждой соответствующей стране национальные эксперты и участники их исследований указывают на ряд юридических сложностей и проблем, связанных с реализацией правовых норм. В докладе указаны такие сложности по каждой стране. Наиболее актуальные проблемы связаны с такими областями, как местные финансы, разделение полномочий между уровнями общественного управления и объем таких полномочий, отношения между органами самоуправления, центральными и децентрализованными органами государственной власти, отношения между основными органами местного самоуправления (то есть между мэром и советом) и качество демократии на местном уровне.

Основная часть данного доклада (см. главу 4) содержит обобщенные выводы и сведения об основных сильных и слабых сторонах исследуемых систем самоуправления, а также, в тех случаях, когда это уместно, оценку ситуации с точки зрения принципов Хартии. Из выводов очевидно, что главным препятствием на пути к полной реализации полномочий местных выборных представителей во всех шести странах ВП являются местные финансы.

Недостаточное финансирование и неудовлетворительные системы финансирования — это совершенно очевидная проблема. Единственной страной, которая расходует одну треть бюджетных средств на уровне органов самоуправления, является Молдова; но в связи с низкими экономическими показателями данная сумма в абсолютном выражении недостаточна для исполнения собственных и делегированных полномочий в ожидаемом объеме. В отличие от Молдовы, в Азербайджане общая сумма доходов местного самоуправления составляет менее 0,14% от консолидированного государственного бюджета (см. таблицу 1).

Таблица 1. Доля расходов органов самоуправления в регионах ВП, % от ВВП (2014 год)¹

Армения	Азербайджан	Беларусь ²	Грузия	Республика Молдова	Украина
2,4	0,2	неизв.	около 5	8,8	6,5

Свобода использования местного финансирования частично ограничена во всех странах Восточного партнерства (ВП) из-за того, что центральные органы власти посредством ряда механизмов вмешиваются в процесс принятия решений о расходовании бюджета органов самоуправления. В регионе не существует полностью местного налогообложения, при котором местные органы самоуправления вправе самостоятельно определять структуру и ставки налогов на основе местных потребностей и приоритетов. Тем не менее, законодательство некоторых стран уже содержит положения, позволяющие преодолеть это ограничение. Так, в Молдове местные советы вправе определять ставки местных налогов, однако не могут вводить новые типы налогов, не включенные в налоговый кодекс страны. В Грузии полномочия органов местного самоуправления включают введение и отмену местных налогов и сборов, а также определение налоговой ставки, однако налоговый кодекс содержит ряд ограничений.

Только в Молдове, начиная с 2015 года, используется относительно эффективная и транспарентная формула выравнивания, однако в некоторых странах решение о распределении централизованных дотаций для использования на местном уровне чаще всего субъективно и принимается на основе политических соображений.

Дополнительной позицией, по которой проводился анализ, были **условия пребывания в должности местных выборных представителей**. В отношении права на избрание следует отметить, что в большинстве стран региона ВП правом быть избранными обладают только граждане государства, которые проживали на территории муниципального образования в течение определенного срока. В вопросах признания и вознаграждения в отношении мэров и, в большинстве стран, ряда других должностей местного самоуправления применяется принцип профессионализма, в то время как члены местных советов работают на добровольной основе (см. таблицу 2).

¹ Данные сведены из отчетов по стране.

² В Беларуси почти все местные и региональные расходы представляют собой децентрализованные расходы государственной администрации; в целом правительственные расходы на субнациональном уровне составляют 17% от ВВП.

Таблица 2: Заработная плата сотрудников местных выборных органов самоуправления³
МЭРЫ

Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Республика Молдова	Украина
Мэр может получать около 660—1100 евро в месяц в зависимости от численности населения муниципалитета. ⁴	Работа на постоянной основе. Данные о заработной плате недоступны.	Работа на постоянной основе. Данные о заработной плате недоступны.	Мэр может получать около 1000 евро в месяц. (в Тбилиси и других больших городах зарплаты мэров выше). В обычных муниципалитетах заместитель мэра может получать около 300 евро в месяц.	Работа на постоянной основе. Заработная плата варьируется в зависимости от численности населения: от 250 до 440 евро в месяц.	Работа на постоянной основе. Заработную плату определяет и утверждает орган самоуправления на сессии местного совета. ⁵

³ Данные сведены из отчетов по стране.

⁴ От 52,57% до 90,52% заработной платы члена Национальной ассамблеи Армении.

⁵ В соответствии со схемой, утвержденной Советом министров Украины; так, для муниципалитетов с населением свыше 1 млн чел. — около 91 евро; для муниципалитетов с населением свыше 15 тыс. чел. — около 61 евро. Это не включает в себя дополнительные выплаты и премии, которые должны быть одобрены органом самоуправления на сессии.

ЧЛЕНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СОВЕТОВ

Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Республика Молдова	Украина
Члены выполняют свои обязанности на безвозмездной основе. Однако они могут получать компенсацию в размере около 28 евро (в месяц). ⁶	Члены муниципальных советов выполняют свои обязанности на безвозмездной основе.	Члены муниципальных советов выполняют свои обязанности на безвозмездной основе.	Председатели комиссий и политических групп получают в среднем 500 евро, но в больших городах уровня Тбилиси или Батуми эта сумма составляет до 800 евро. Зарботная плата членов, занимающих высокие должности, варьируется в разных органах самоуправления (в зависимости от решения местных советов).	Законом ⁷ предусмотрено, что член муниципального совета должен получать не менее двух минимальных заработных плат ⁸ за каждую сессию, в которой он участвует (приблизительно 2 евро). Фактическая компенсация за участие в однодневной сессии местного совета варьируется от 5 до 100 евро.	Члены муниципальных советов выполняют свои обязанности на безвозмездной основе, если только они не получают постоянную должность в органе самоуправления.

Возможности по обучению местных выборных представителей и местного персонала, как правило, ограничены; различается также объем технической поддержки депутатов со стороны муниципального аппарата. Более того, в докладах по всем странам подчеркивается наличие подхода “сверху вниз” и политического давления — факторов, ограничивающих возможности выбранных местных представителей принимать решения, отвечающие местным потребностям. Относительно статуса бывших мэров и членов местных советов в некоторых национальных докладах отмечается, что последствием завершения пребывания в должности могут стать существенные сложности социального плана (особенно в Азербайджане).

Третьим направлением, по которому проводился анализ, являются **отношения между государством и выборными органами самоуправления**. Во всех странах достаточно ограниченный объем полномочий органов местного самоуправления оказывает отрицательное воздействие на возможности выборных органов управлять вверенной им территориальной единицей. Такой дефицит управления отмечается в сфере начального и среднего образования, здравоохранения и социальной защиты. Кроме того, в некоторых странах, особенно в Украине, законом не предусмотрен принцип полной свободы действий органов местного самоуправления для осуществления местных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

⁶ В среднем компенсация составляет около 30% от компенсации членов парламента.

⁷ Статья 24 Закона 768/2000 о статусе местного выборного лица.

⁸ Согласно Закону 1432/2000 минимальная заработная плата является условным инструментом для расчета различных компенсаций, государственных пошлин, налогов и т. д. Не следует смешивать ее с минимальной заработной платой в экономике или государственном секторе.

Другими многократно упоминаемыми проблемами являются противоречия между собственными и делегированными полномочиями, а также тот факт, что не обеспечивается действенного согласования законодательных актов местного самоуправления с остальным законодательством, особенно секторальным.

Свобода мэров (муниципальных советов) создавать муниципальные административные учреждения и выплачивать заработную плату их сотрудникам во всех странах ограничена — в некоторых законодательно, в других, например в Молдове и Украине, — реальной ситуацией и фискальными ограничениями.

Во всех странах региона ВП также сообщается о ряде проблем, связанных с практикой ненадлежащего надзора и контроля за деятельностью органов самоуправления. В большинстве стран подлежит совершенствованию нормативно-правовая база, устанавливающая способы осуществления надзора.

Уровень консультаций, организуемых центральными органами власти для обсуждения существенных изменений, касающихся компетенции органов самоуправления и условий их функционирования, является недостаточным во всем регионе ВП.

Четвертый вопрос касается **отношений между мэрами и собраниями**. Данный вопрос более сложен в странах с системой самоуправления, возглавляемой мэром. Наиболее важным выводом в отношении всех стран является необходимость однозначного и целесообразного юридического и процессуального определения (и разделения) функций мэра и совета муниципального образования.

Последний, но не менее важный вопрос касается **качества местной демократии**. Представители центральных органов власти многих развивающихся стран зачастую утверждают, что децентрализация и в особенности налоговая децентрализация не может быть достигнута в полной мере, поскольку представители, избранные на местном уровне, не готовы обеспечивать эффективное и ответственное управление на местном уровне при соблюдении подотчетности. Информация из отчетов, а также проведенные собеседования указывают на то, что органы местного самоуправления в странах Европейского партнерства действительно не всегда могут это обеспечить.

К другим вопросам, связанным с особенностями конкретных регионов и ограничивающим качество исполнения функций и полномочий местных выборных представителей, относятся политизация общественной жизни на местном уровне и ограниченное участие граждан в делах муниципальных образований.

Упоминаются, но не рассматриваются подробно такие конкретные проблемы, как дробность или отсутствие действующих структур самоуправления второго уровня. Одноуровневая система самоуправления существует в Армении, Азербайджане и Грузии; тем не менее в других странах “региональный” уровень является скорее формальным, чем действительно работающим.

В последней главе, посвященной укреплению функций и полномочий местных выборных представителей, представлены **рекомендации**, позволяющие местным выборным представителям лучше осуществлять деятельность по укреплению местного демократического управления. Структура и содержание этого раздела определяется целью решения вопросов, описанных в разделе 4 “Краткое изложение основных выводов, заключений и рекомендаций”.

Очевидно, что органами власти всех стран в регионе ВП должны быть приняты решительные меры, направленные на действительную налоговую децентрализацию. Такие процессы должны быть освоены на фактических данных — соответственно,

первостепенной задачей является внедрение систем, позволяющих собирать данные о реальной стоимости осуществления собственных и делегированных полномочий, оказания муниципальных услуг и исполнения административных функций. Без указанных данных попытка установить пропорциональное отношение между компетенциями и ресурсами вряд ли будет успешной. Органы самоуправления должны иметь возможность свободно устанавливать, какие ресурсы необходимы, и применять ресурсы, связанные с осуществлением их полномочий. Одновременно должен осуществляться внутренний и внешний аудит и контроль законности, эффективности, экономичности и действенности их бюджетных решений. В целях устранения возможного дисбаланса выручки и бюджетных расходов требуется создание транспарентных систем финансового выравнивания и распределения дополнительных средств.

В том, что касается условий пребывания в должности представителей местного самоуправления, странам ВП следует пересмотреть все ограничения в отношении круга лиц, которые могут избираться на местных выборах, а также условий оплаты труда персонала органов местного самоуправления, в особенности мэров, включая вопросы их социальной защиты. К другим потенциальным задачам относятся создание эффективной системы вознаграждения добровольной работы избираемых депутатов местных органов власти и совершенствование гарантий независимости местных выборных представителей.

В области отношений между различными уровнями публичного управления стержневым вопросом является пересмотр и прояснение разделения задач и полномочий между параллельными структурами при условии передачи большинства существенных функций местного публичного управления муниципальным образованиям, действующим на основе принципа демократической и политической подотчетности. Принцип субсидиарности должен быть закреплен конституционно, собственные и делегированные полномочия — четко разделены с юридической и практической точки зрения, общее и специализированное законодательство — приведено в соответствие с законодательными нормами о местном самоуправлении; кроме того, должна быть сформирована система реальных и систематических консультаций между государственными и местными органами власти.

Органы местного самоуправления должны получить весь объем прав (и достаточное финансирование) для создания собственных административных структур, а также обеспечения полного и действительного доступа к средствам правовой защиты против ненадлежащего “государственного вмешательства”.

Для отношений между мэрами и муниципальными собраниями невозможно предложить универсальную модель. Однако отношения между структурами власти на местном уровне должны строиться на основе работоспособной системы сдержек и противовесов, с ясным описанием прав и обязанностей различных структур власти.

Необходимо также срочно разрешить ряд вопросов, касающихся качества демократии на местном уровне; особенно важны эффективная деполитизация (иными словами, снижение избыточной политизации) жизни муниципальных образований, повышение открытости, транспарентности и подотчетности местных органов власти, а также расширение участия местного населения в их работе.

1. Введение

Для большинства стран региона Восточного партнерства реформа системы местного самоуправления представляет приоритетную задачу. Совет Европы широко поддерживает подобные инициативы, оказывая всем заинтересованным правительствам помощь в пересмотре нормативно-правовой базы местного самоуправления, с тем чтобы приблизить ее к соответствующим европейским стандартам и в особенности к Европейской хартии местного самоуправления, и упростить выполнение принятых правительствами обязательств.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы является общеевропейской политической ассамблеей, представляющей более 200 тысяч органов власти 47 европейских стран. В состав Конгресса входит 648 членов; эту выборную должность могут занимать члены региональных или муниципальных советов, мэры или председатели региональных органов власти. Главная функция Конгресса заключается в развитии демократии на местном и региональном уровне, улучшение системы местного и регионального управления и укрепление местного самоуправления. Особое внимание Конгресс уделяет применению принципов, на которых основана хартия. Конгресс поддерживает процессы децентрализации и регионализации, а также сотрудничество городов и регионов разных стран; следит за положением местной демократии в государствах-членах, исходя из их обязательств и правовых условий; руководствуясь полученными выводами, Конгресс направляет национальным органам власти рекомендации по улучшению системы правления в целом.

Последние рекомендации для рассматриваемых в докладе стран приняты в 2012 году (Молдова и Азербайджан), 2013 году (Грузия и Украина) и 2014 году (Армения). Текст рекомендаций приводится в приложении 2.

Настоящее исследование, посвященное функциям и полномочиям мэров и членов местных муниципальных советов в странах Восточного партнерства, осуществляется в рамках Системы программного сотрудничества Восточного партнерства Совета Европы / Европейского союза на 2015—2017 гг. и относится к тематической составляющей V “Укрепление демократического управления”, совместно реализуемой Генеральным директором II и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, и в частности тематической программе V.2 “Укрепление институциональных основ местного управления”. Цель проекта заключается в мобилизации политических и технических знаний, а также опыта всех бенефициаров и участвующих в проекте государств и получении конкретных результатов для совместного использования.

Целью настоящего исследования является формирование точного понимания пробелов в законодательстве и практике, препятствующих эффективному исполнению задач, возложенных на мэров и членов муниципальных советов в рассматриваемых странах в соответствии с принципами местной демократии (по состоянию на осень 2015 г.). Сформулированные в ходе исследования заключения и рекомендации должны поддержать формирование транспарентной, надежной и эффективной системы местного самоуправления в странах Европейского партнерства. Основное внимание уделяется местному уровню; там, где это уместно, рассматривается ситуация на региональном уровне. Результаты исследования и реализация сопутствующих мероприятий должны помочь местным выборным представителям улучшить знание европейских стандартов местной и региональной демократии.

Ожидается, что проект приведет к развитию лидерского потенциала, надлежащему кадровому обеспечению, привлечению квалифицированного персонала, снабжению современным оборудованием в необходимом объеме, усовершенствованию и ускорению судопроизводства и принятию прочих необходимых мер.

Конкретным результатом проекта является анализ текущего положения в области функций и полномочий местных выборных представителей в регионе ВП, при этом особое внимание уделяется главным препятствиям на пути полной реализации их функций и полномочий, а также предложениям по улучшению ситуации (в целом и для каждой из участвующих стран).

Настоящее исследование проведено в соответствии с комплексной методикой, гарантирующей получение действенных результатов. Основные этапы методики:

- координация встреч проектной группы и международных/местных экспертов (на первой встрече согласуется подход к исследованию, на второй — результаты национальных исследований и возможные рекомендации;
- подготовка исследований (отчетов) национальных экспертов и первый проект отчета международного эксперта. Отчеты по странам основываются прежде всего на данных первичного исследования — собеседованиях, опросниках, заполненных различными заинтересованными лицами, а также на данных вторичного исследования, которые были собраны национальными экспертами в ходе самостоятельного исследования.
- Консультации по исследованию с участием основных заинтересованных лиц стран Европейского партнерства, включая ассоциации органов местного самоуправления, отраслевые министерства и гражданское общество. Конференция проекта с участием значительного числа потенциальных заинтересованных лиц (представление предварительных аналитических результатов и предложений и их обсуждение).
- Окончательное оформление основного исчерпывающего доклада, содержащего анализ и предложения главного эксперта.

Структура настоящего документа, представляющего собой главное исследование проекта, является последовательностью логических компонентов, каждый из которых подчинен запланированной цели. В первом разделе приводится краткая информация о задачах исследования и использованной методике. Во втором разделе описываются главные факторы, определяющие выполнение функций и полномочий местных выборных представителей в каждой стране Восточного партнерства. В третьем разделе, также для каждой страны в отдельности, описаны основные юридические сложности и проблемы, связанные с реализацией правовых норм, ограничивающие возможности выполнения обязательств и обязанностей местных выборных представителей. В двух последних разделах документа — основных его элементах — подытоживаются сведения о выявленных проблемах в основных областях и предлагаются способы их решения: решения общего характера могут применяться на территории всего региона; кроме того, в документе приведены решения для каждой отдельной страны, учитывающие местную специфику.

2. Нормативно-правовая база, определяющая правовой статус и прочие условия пребывания в должности выборных представителей местного самоуправления

Основным документом, на основе которого совершенствуются европейские системы местного самоуправления, и эталоном для таких систем является Хартия. Все 47 государств-членов Совета Европы ратифицировали Хартию. В регионе Восточного партнерства Молдова и Украина ратифицировали Хартию в 1997 году, Армения и Азербайджан — в 2002 году и Грузия — в 2004 году. Дополнительный протокол о праве на участие в делах местного органа власти, открытый для подписания в 2009 году, был ратифицирован Арменией в 2013 году и Украиной — в 2014 году.

Условием непрерывного совершенствования системы местного самоуправления во всех соответствующих странах является ратификация Хартия (с оговорками и без). Это особенно важно для стран переходного периода, которые хотели бы заменить прежние централизованные государственные административные структуры подлинными органами местного самоуправления, находящимися под защитой национальной конституции и обеспечивающими по-настоящему местное управление.

В следующей части исследования описывается ситуация, сложившаяся на данный момент в каждой из стран, а именно: успехи в области создания эффективной нормативно-правовой базы, определяющей статус и основные условия пребывания в должности выборных представителей системы местного самоуправления.⁹

АРМЕНИЯ

В Армении действует одноуровневая система самоуправления (см. Приложение 1). В основе юридической базы, определяющей правовой статус и условия пребывания в должности местных выборных представителей, лежат Конституция и Избирательный кодекс Республики Армения, закон о местном управлении и о местном самоуправлении Еревана, и другие правовые акты (законы о местном референдуме, бюджетной системе, муниципальных услугах, финансовом выравнивании и др.).

К участию в выборах членов совета сообщества и/или главы сообщества (мэра) допускаются граждане республики, проживающие на территории такого сообщества (достигшие установленного минимального возраста). Мэр избирается в ходе прямых выборов, исключая мэра столицы республики — города Ереван, который избирается Советом Еревана. Законодательство предусматривает возможность вынесения муниципальным советом предложения об отставке мэра, избранного в ходе прямых выборов, однако на практике это полномочие до настоящего момента реализовано не было (решение утверждается окончательно на уровне Конституционного суда). Мэр не имеет права голоса на заседаниях совета. Заместитель мэра назначается непосредственно мэром.

⁹ Вся информация, представленная в этой и последующих частях, действительна на данный момент времени в связи с текущими изменениями. В Армении новый проект поправок к конституции был выставлен на референдум 6 декабря 2015 г. Хартия о местном самоуправлении будет значительно изменена, чтобы отразить новые поправки. В Грузии процесс изменений, связанных с новым кодексом МСУ, пока не окончен. Украина в настоящее время проводит масштабную реформу децентрализации, которая получила положительное заключение Венецианской комиссии. Основные направления реформы были одобрены парламентом и Конституционным судом. Новое законодательство может помочь решить многие из проблем, упомянутых в этом отчете (Ноябрь 2015 г.).

Должность руководителя сообщества (мэра) является оплачиваемой и предусматривает полную занятость; размер заработной платы устанавливается в процентном отношении к заработной плате депутата Национального собрания Армении¹⁰. Точная ставка оклада утверждается советом сообщества. Должность заместителя руководителя сообщества (вице-мэр) также оплачиваемая (но не является выборной).

Согласно статье 19 закона о местном самоуправлении, член муниципального совета вправе получать денежную компенсацию расходов, понесенных им при осуществлении в установленном законом порядке своих полномочий. Однако большинство муниципалитетов не выплачивают денежную компенсацию расходов. Начиная с 2012 года члены совета Еревана по решению Совета вправе получать месячную денежную компенсацию расходов, понесенных вследствие исполнения им своих обязанностей, установленных законом о местном самоуправлении в городе Ереван (26.06.2012, № 463А)¹¹.

Права и обязанности советов сообщества, мэров и их взаимоотношения определяются законом о местном самоуправлении, и эта система работает достаточно эффективно. Основная проблема — взаимодействие выборных органов и децентрализованных органов государственной власти (марзпетаранов), не имеющее надлежащей правовой основы, благодаря чему создаются условия для прямого и косвенного вмешательства государственной власти в вопросы местного значения.

Закон предоставляет мэрам свободу образования собственных надлежащих административных структур, которая, тем не менее, в силу финансовых ограничений не реализуется в полной мере¹².

АЗЕРБАЙДЖАН

В Азербайджане действует одноуровневая система самоуправления (см. приложение 1). Статус выборных членов муниципалитетов и их деятельность регулируются двумя основными законами: “О статусе члена муниципалитета” и “О статусе муниципалитетов”.

Муниципальный совет выбирает мэра и его заместителя, а также наделен правом освободить их от должности.

Согласно статье 15 закона о статусе муниципалитетов, некоторое количество членов муниципалитета подлежит трудоустройству на постоянной основе¹³.

¹⁰ Минимальная заработная плата выплачивается мэрам сообществ с населением менее 1000 человек и составляет до 52,57 процента, максимальная — до 90,52 процентов — в сообществах с населением более 75 тыс. человек. На практике оклад выборных мэров в муниципалитетах, население которых составляет от 16 до 18 тысяч человек, составляет от 286 до 400 тысяч армянских драм около 540—750 евро).

¹¹ Определяется, исходя из действующей в стране минимальной заработной платы; в 2012 году денежная компенсация составляла около 32,5 тыс. армянских драм (около 60 евро), с июля 2015 года — 55 тыс. армянских драм около 100 евро).

¹² Примерная заработная плата административного персонала муниципалитета с населением ок. 18 тыс. человек: руководитель — 300 тыс. армянских драм (около 565 евро), советник или помощник мэра — от 100 до 130 тыс. армянских драм (около 190—250 евро), руководитель финансового отдела — 280 тыс. армянских драм (530 евро), руководители других отделов — от 250 до 280 тыс. армянских драм (около 470—530 евро), старшие специалисты — от 100 до 150 тыс. армянских драм (около 190—280 евро), специалисты — до 100 тыс. армянских драм (около 190 евро), прочие сотрудники — от 66 до 95 тыс. армянских драм (около 120—180 евро) и водитель — 135 тыс. армянских драм (около 250 евро).

¹³ В штате муниципального образования численностью от 5 до 7 человек — 2 оплачиваемых сотрудника, 9-11 человек — три оплачиваемых сотрудника, 13-15 человек — четыре оплачиваемых сотрудника и 17-19 человек — пять оплачиваемых сотрудников.

Член муниципалитета, не получающий зарплату в муниципалитете, при осуществлении своих полномочий не останавливает свою производственную или служебную деятельность, а также может заниматься преподавательской и творческой деятельностью. Во время заседаний муниципалитета или постоянной комиссии, в состав которой избран член муниципалитета, он освобождается от выполнения своих производственных или служебных обязанностей на постоянном месте работы. Государство гарантирует беспрепятственное и эффективное осуществление своих полномочий членами муниципалитета, защиту их прав, чести и достоинства: законодательством предусмотрены социальные гарантии для разных муниципальных служащих и сформирована система обучения.

Права и обязанности советов сообщества, мэров и их взаимоотношения определяются законом, и эта система работает достаточно эффективно. Главная проблема заключается в относительно ограниченной сфере ответственности муниципалитетов. Сегодня к реальной компетенции муниципалитетов в стране относится всего несколько услуг местного уровня — таких, как обслуживание муниципальных дорог, оказание социальной помощи гражданам, не получающим ее в рамках государственных социальных программ, обслуживание кладбищ и т. п. Более того, выборные органы неформально подчиняются местной городской администрации — исполнительным комитетам.

Реализации их номинального права на организацию органа местного самоуправления на деле препятствует недостаточное местное финансирование: законом установлена максимальная доля расходов на заработную плату в совокупной сумме расходов на деятельность органа местного самоуправления, и на практике большинство муниципалитетов не располагает необходимыми ресурсами для выплаты установленной заработной платы выборным представителям.

БЕЛАРУСЬ

Следует напомнить, что, поскольку Беларусь не является членом Совета Европы, она не подписала Европейскую хартию местного самоуправления.

В Беларуси действует трехуровневая система местного самоуправления, состоящая из областного, базового и первичного уровней (см. Приложение 1). Закон “О статусе депутата местного Совета депутатов” определяет депутата местного совета как свободно избранного гражданами представителя, уполномоченного участвовать в осуществлении государственной власти местным Советом депутатов, представлять своих избирателей в государственных органах и других организациях, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Беларусь и данным законом.

Председатель совета избирается и освобождается от должности членами совета. На региональном и областном уровне в местные советы депутатов входит три оплачиваемых сотрудника (председатель совета, главный специалист и водитель); оплата труда служащих местных советов на низшем уровне не предусмотрена. По состоянию на 01.07.2015 г. количество сотрудников системы местных советов депутатов (в 1328 местных советах) составляло 398 человек, из них 270 государственных служащих (председатели советов и главные специалисты).

Помимо этого, на первичном уровне (сельская местность), председатель совета одновременно является председателем исполнительного совета первичного уровня (государственная администрация в сельской местности). Поэтому в случае если председатель исполнительного комитета покидает должность, он автоматически теряет выборную должность председателя совета на первичном (сельском) уровне.

Правила и процедуры, определяющие взаимодействие председателя и совета, установлены Законом “О местном управлении и самоуправлении”. Национальное законодательство запрещает разглашать сведения о заработной плате сотрудников органов местного самоуправления (согласно указу президента Республики Беларусь № 254 от 4 июня 2013 года такие сведения относятся к служебным).

ГРУЗИЯ

В Грузии действует одноуровневая система самоуправления (см. Приложение 1). Статус местных выборных представителей определяется Кодексом о местном самоуправлении и Избирательным кодексом. В законе прямо указано, что мэр (в городах) и “гамгебели” (в сельских муниципальных образованиях)¹⁴ является исполнительным органом местного самоуправления и высшим должностным лицом муниципалитета. По закону кандидат в мэры и члены собрания муниципалитета должен являться гражданином Грузии. Особенностью грузинского законодательства является то, что выбранный путем прямого голосования мэр может быть отстранен от должности по решению собрания муниципалитета: основанием для начала процедуры отстранения от должности является изложенная в письменной форме инициатива, выраженная более чем половиной членов собрания или не менее чем 20% общего числа избирателей, зарегистрированных на территории муниципалитета, при этом инициативу должны поддержать не менее двух третей членов собрания. В случае безоговорочного прекращения полномочий мэра (а также досрочного приостановления его полномочий по другим причинам) его обязанности исполняет первый заместитель или заместитель. Согласно избирательному кодексу в случае досрочного прекращения полномочий мэра/управителя внеочередные выборы назначает Президент Грузии с контрассигнацией Премьер-министра Грузии не ранее 8-го и не позднее 10-го дня после досрочного прекращения полномочий мэра/управителя. Выборы проводятся не позднее 50-го дня после назначения выборов. ЦИК не позднее 49-го дня до дня выборов распоряжением устанавливает сроки избирательных мероприятий. Внеочередные выборы не проводятся, если до общих выборов осталось меньше года.

Должностной оклад мэра устанавливается собранием в пределах максимального размера, определенного правительством Грузии.

Член собрания муниципалитета осуществляет свои полномочия без отрыва от служебной деятельности и на добровольной основе. Работодатель члена собрания муниципалитета (сакребуло) не вправе ограничивать его деятельность, связанную с выполнением им обязанностей, относящихся к участию в работе собрания муниципалитета. На условиях оплаты работу выполняют только следующие должностные лица собрания муниципалитета: председатель собрания муниципалитета, заместитель председателя собрания муниципалитета, председатель комиссии собрания муниципалитета и председатель фракции собрания муниципалитета. Максимальный размер должностного оклада председателя собрания муниципалитета определяется постановлением правительства Грузии. Тот факт, что должность председателя фракции собрания муниципалитета является оплачиваемой, приводит к созданию максимально возможного количества фракций¹⁵.

¹⁴Далее в тексте исследования термин “мэр” используется для обозначения обоих типов муниципальных образований.

¹⁵ По данным за 2014 год, сакребуло Сенаки состоит из 25 членов, сформировавших 7 фракций; в состав сакребуло Местии, состоящего из 6 фракций, входит 22 члена; сакребуло Мцхеты состоит из 21 члена и 5 фракций; в Каспи

Порядок возмещения расходов, связанных с осуществлением полномочий членом собрания муниципалитета, определяется постановлением собрания муниципалитета. Возмещение расходов члена собрания муниципалитета в виде премий и надбавок не допускается. На практике эти положения реализуются непоследовательно, по-разному в разных муниципалитетах, и изменяются почти каждый год¹⁶.

Грузинское законодательство не предусматривает создание коллегиального органа в составе исполнительной ветви местной администрации (особым случаем является Тбилиси: городская администрация Тбилиси представляет собой систему исполнительных органов муниципалитета Тбилиси: тем самым мэр является не исполнительным органом, а частью системы). Согласно закону, исполнительным органом является мэр; таким образом, все исполнительные решения на местном уровне принимаются в одностороннем порядке, что означает, что ответственность за решения принимается также в одностороннем порядке, а это оказывает огромное давление на мэра, избранного в ходе прямых выборов. Поскольку по всем важным решениям (особенно касающимся отдельных статей бюджета и имущества) мэру требуется согласие местного совета, возникают проблемы в области осуществления и координации, которые также обусловлены чрезмерной политизацией местной жизни. Кроме того, собрание муниципалитета выбирает своего собственного председателя и заместителя председателя, которые занимаются преимущественно организационными вопросами, при этом организационное обеспечение деятельности собрания осуществляет его аппарат.

Право мэра на организацию на местном уровне необходимых административных структур ограничено — закон устанавливает четкие лимиты, касающиеся штатного расписания и структурных единиц мэрии. По закону численность должностных лиц не должна превышать 13 человек¹⁷, включая мэра (за исключением Тбилиси). Закон также определяет штатную численность служащих, включая работающих по контракту. Грузинская система муниципального аппарата не устанавливает правила назначения сотрудников муниципалитета, не относящихся к штатным государственным служащим. Как и в любой другой стране, это не способствует назначению на основании служебных заслуг.

МОЛДОВА

Конституция и действующее законодательство Республики Молдова предусматривают двухуровневую организацию системы местного самоуправления. К органам местного самоуправления первого уровня относятся органы, действующие на территории села (коммуны) и города (муниципия). Органы местного управления второго уровня действуют на территории района¹⁸, муниципиев городов Кишинев и Бельцы, а также автономного территориального образования с особым правовым статусом (АТО Гагаузия).

сакребуло в составе 22 членов сформировано 7 фракций (согласно кодексу о местном самоуправлении для образования фракции необходимо не менее трех членов).

¹⁶ Минимальная сумма компенсации составляет 200-250 грузинских лари (75—90 евро), максимальная сумма, выплачиваемая некоторыми муниципалитетами, — 500-650 грузинских лари (185—240 евро).

¹⁷ Согласно статье 52 Кодекса о местном самоуправлении должностными лицами мэрии (“гамегаба”) являются: мэр/гамгебели, первый заместитель мэра, заместитель мэра и руководители структурных единиц.

¹⁸ Район — тип административной единицы в нескольких постсоветских странах. Термин заимствован из французского языка (с французского “*taoup*” переводится, помимо прочего, как “соты”, “отделение”). В английском языке для перевода этого термина чаще всего используется слово “*district*”.

Местными органами публичной власти на уровне села и города являются выборные местные советы и мэры, на уровне района — выборный районный совет и председатель района. Порядок выборов местных советов и мэров определяется Кодексом о выборах (см. Приложение 1). Правовой статус и организация труда выборных представителей в местных органах власти Республики Молдова определяются законом о статусе местного выборного лица и законом о местном публичном управлении.

Члены местных советов и мэры избираются в ходе прямых выборов на 4 года¹⁹. Местные выборы признаются состоявшимися в том случае, если в выборах принимает участие одна четвертая зарегистрированных избирателей. Для участия в выборах политические партии представляют списки кандидатов. Правом выдвигать кандидатов для участия в местных выборах обладают политические партии, зарегистрированные общественно-политические организации, избирательные блоки и независимые кандидаты. В рамках выборов одно лицо может баллотироваться только в одном избирательном округе одного уровня. Местный/районный совет избирает вице-мэра, председателя и вице-председателя района. Вопрос об освобождении от должности мэра может быть вынесен на местный референдум, при этом решение об отставке заместителя мэра принимается большинством голосов членов местного совета. Председатель и заместитель председателя района освобождаются от должности решением районного совета, которое должно быть поддержано двумя третями голосов избранных советников. Для вынесения вопроса на рассмотрение совета инициатива должна быть поддержана как минимум одной третью советников.

Должность мэра предусматривает полную занятость на условиях оплаты. Должностной оклад мэра устанавливается законом о системе оплаты труда государственных служащих, определяющего непосредственно номинальную сумму оклада (эти положения закона довольно часто претерпевают изменения). Члены местных советов имеют право на компенсацию расходов, связанных с исполнением их обязанностей, а работодатели обязаны создать условия для выполнения ими обязанностей местного депутата²⁰.

Деятельность местных органов власти подчиняется ряду нормативных и законодательных положений, не проводящих четких различий между органами местного публичного управления разных уровней. Это создает условия для дезорганизации при определении полномочий различных компетентных структур.

И в законодательстве, и на практике право мэров на образование необходимых административных структур соблюдается не в полной мере. Несмотря на то, что в полномочия мэра входит формирование исполнительного органа (примэрии), штатное расписание и численность государственных служащих утверждаются государственной канцелярией и районным финансовым департаментом министерства финансов (местные органы власти вправе нанимать дополнительный персонал, в случае если они располагают необходимыми финансовыми ресурсами для покрытия расходов на заработную плату, однако в действительности к такой мере могут прибегнуть только крупные города).

¹⁹Неофициально избирательную систему, применяемую на выборах в местные и районные советы, можно охарактеризовать как пропорциональную. Между тем, в Кодексе о выборах Республики Молдова не упоминается о смешанной избирательной системе, поэтому с юридической точки зрения говорить о пропорциональной системе выборов советников и мажоритарной системе выборов мэра неправомерно.

²⁰ Сумма компенсации очень отличается в разных муниципалитетах; в таких муниципалитетах, как Кишинев, член местного совета может получать более 100 евро в день за участие в заседании совета, но большинство местных советников получает 5—10 евро в день).

УКРАИНА

В Украине действует трехуровневая система местного самоуправления, состоящая из областного (регионального), районного (окружного) и муниципального уровней (см. Приложение 1). Основными правовыми документами, определяющими функции и обязанности местных выборных представителей, являются Конституция Украины, принятая в 1996 году, Европейская хартия местного самоуправления, закон о местном самоуправлении, закон о местных государственных администрациях и закон о столице Украины — городе Киеве.

На муниципальном уровне структура местного самоуправления основывается на модели сильного мэра. Мэр (голова) избирается в ходе прямых выборов на пятилетний срок; голова одновременно является высшим должностным лицом территориальной общины (громады), главой местного совета и системы исполнительных органов (администрации). Таким образом, на местном уровне голова наделен представительскими полномочиями, правом принятия решений и исполнительной властью.

Местный совет избирается в ходе прямых выборов на пятилетний срок; половина членов местного совета избирается по мажоритарной системе и вторая половина — по пропорциональной системе, исключая советы поселков и деревень, выборы в которые проводятся по мажоритарной системе.

Согласно закону о местном самоуправлении полномочия головы и советника могут быть прекращены досрочно по решению местного референдума, однако сегодня это право невозможно реализовать на практике по причине пробелов в основном законе о референдумах — формально граждане вправе освободить от должности выбранного в ходе прямого голосования головы посредством местного референдума, однако основной закон о референдумах не содержит положений, регулирующих проведение местных референдумов, в связи с чем организовать его на сегодняшний день невозможно.

Должность головы предусматривает полную занятость, головы получают заработную плату, при этом критерии и процессы по определению окончательной заработной платы головы не являются транспарентными. Национальное законодательство не определяет порядок компенсации расходов членов местных советов, однако члены местных советов могут получить компенсацию из местного бюджета (на практике эта схема не работает, и компенсация не выплачивается даже руководителям комитетов); работодатель члена местного совета обязан создать необходимые условия для исполнения им обязанностей выборного представителя.

Система отношений между советом и его исполнительными органами позволяет совету контролировать деятельность исполнительных органов и головы, однако в тех случаях, когда голова и большинство членов совета представляют одну политическую силу, контроль практически не осуществляется. И наоборот, если голова и большинство членов совета представляют разные политические силы, это создает условия для конфликта.

Формально голова отчитывается перед территориальной общиной (громадой) и обязан отчитываться перед соответствующим местным советом, который может вынести решение о недоверии голове. Местный совет также вправе отменить акты исполнительного аппарата, противоречащие конституции или законам Украины, прочим законодательным положениям и решениям совета. В частности, в ряде случаев совет неоднократно отклонял предложения о структуре исполнительного аппарата.

На деятельность системы местного самоуправления оказывают влияние политические партии, поскольку до 2015 года половина членов местных советов (исключая советы поселков и деревень) избиралась по пропорциональной системе. Последствия такого влияния могут быть неоднозначны. С одной стороны, если большая часть членов совета представляет партию, имеющую парламентское большинство, это позволяет совету получить определенное финансирование (по линии централизованного бюджета). В противном случае местные советы не получают необходимое финансирование (особенно явно об этом свидетельствует ситуация в 2010—2014 гг.).

К полномочиям каждого органа местного самоуправления относится определение его административной структуры, исходя из местных потребностей и соображений эффективного управления. Закон о местном самоуправлении содержит только требование о создании исполнительных комитетов местных советов. Помимо этого, совет по предложению головы учреждает прочие административные органы.

3. Основные юридические сложности и проблемы, связанные с реализацией правовых норм, определяющие исполнение функций и полномочий выборных представителей местного самоуправления

В отчетах по странам и в ходе собеседований выявлен ряд юридических сложностей и проблем, связанных с реализацией правовых норм, воздействующих на исполнение функций и полномочий выборных представителей местного самоуправления. В данном разделе исследования перечисляются самые важные проблемные вопросы для каждой из стран.

АРМЕНИЯ²¹

В течение периода оценки двумя основными темами всех диалогов и встреч стали роль мэров и налоговая децентрализация. По результатам контент-анализа и прямого исследования выявлены следующие основные пробелы.

Юридические проблемы

(а) Разделение полномочий и их объем

Ряд недостатков законодательства о МСУ²² усложняет исполнение функций и полномочий местных выборных представителей. Так, в законодательстве отсутствуют четкие положения, определяющие полномочия органов публичного управления и порядок их реализации (в особенности это касается положений, регулирующих отношения между органами местного самоуправления и центральными органами власти), а также критерии контроля оказания услуг.

Мэр (глава муниципалитета) и совет сообщества (муниципальный совет) обладают определенными полномочиями²³, однако сфера их компетенции часто определена недостаточно четко. Некоторые формулировки расплывчаты, и фактические полномочия определены не четко. Компетенция/полномочия мэра должны носить исключительный характер, в связи с чем необходимо пересмотреть определенные законом компетенции/круг полномочий мэра и обозначить, какие полномочия являются обязательными. В некоторых областях, например, в сфере организации дорожного

²¹ Сведения о ситуации в Армении получены из отчета по стране, содержащего вторичный анализ данных, подкрепленный данными первичного исследования. Адаптированная версия опросника проекта направлена примерно 30 заинтересованным лицам в Армении: 15 мэрам, 7 экспертам, представляющим НПО, заинтересованные в развитии системы местного самоуправления, а также членам местных советов, руководителям муниципальных аппаратов и должностным лицам по финансовым вопросам (10). 15 респондентов заполнили электронную версию опросника. Собранные данные были обобщены и проанализированы. Автор отчета по стране встретился с мэрами городов, губернатором региона, должностными лицами и сотрудниками аппарата губернаторов и министерства территориального управления и по чрезвычайным ситуациям. Эти встречи были посвящены обсуждению полномочий мэров и советов общин, а также возможностям их надлежащего исполнения. Идеи, замечания и соображения респондентов зафиксированы в письменном виде. Эксперт также провел 10 фокус-групп в апреле-мае 2015 года в рамках проекта АМР США по поддержке реформирования социального сектора Армении.

²² В соответствии с принятыми в 2015 году поправками к Конституции (новые законопроекты о территориальном делении страны и местном самоуправлении уже внесены в парламент) идет процесс важных изменений законодательства о местном самоуправлении.

²³ Например, «Глава муниципалитета осуществляет следующие добровольные полномочия — содействует воинскому призыву, военным сборам, учебно-тренировочным сборам; содействует деятельности органов гражданской обороны; принимает меры к улучшению социальной защищенности семей военнослужащих; содействует решению социальных проблем лиц, уволенных с военной службы, ветеранов войны; содействует военно-патриотическому воспитанию населения, особенно молодежи».

движения, охраны общественного порядка, строительства объектов и технических сооружений, компетенция муниципального совета и мэра не приведена в соответствие со специализированным законодательством. Отсутствуют четкие механизмы, позволяющие мэру и совету контролировать оказание услуг (энерго-, водо- и газоснабжение, услуги в сфере налогообложения, ведение кадастра недвижимого имущества и т. п.) немунципальными предприятиями, осуществляющими деятельность на территории сообщества, а также механизмы вмешательства в их деятельность, в том числе посредством направления квалифицированного местного персонала. Законодательство о МСУ не проводит четкого разграничения между собственными и делегированными полномочиями мэра и совета, особенно в части правил финансирования деятельности, связанной с выполнением делегированных полномочий.

(b) Финансирование

Взаимосвязь между компетенцией/полномочиями органов местного самоуправления и финансовыми ресурсами не установлена, а ассигнования имеют непредсказуемый характер. В частности, законодательные положения, регулирующие составление бюджета, не позволяют мэрам и советам надлежащим образом выполнять предписанные законом полномочия. Законодательство о МСУ возлагает на органы местного самоуправления обязательные полномочия, требующие довольно больших расходов (например, организация дошкольного образования и культурных мероприятий, градостроительство и коммунальные услуги, охрана окружающей среды), и большинство сообществ по причинам недостаточного финансирования испытывает трудности при их осуществлении, несмотря на то, что соответствие полномочий, отведенных законом муниципалитетам, и финансовых средств, необходимых для их осуществления, прямо предусмотрено конституцией (статья 107) и законом о местном самоуправлении (пункт 3 статьи 9).

По данным за 2013 год бюджет общин по отношению к консолидированному государственному бюджету составил 9,6% в части поступлений и 8,8% в части расходов, а доля совокупных расходов муниципального бюджета по отношению к ВВП страны составила 2,41%. Финансирование делегированных полномочий МСУ регулируется законодательством, однако на практике государство финансирует лишь некоторые из них.

Основные проблемы, связанные с реализацией правовых норм

(a) Взаимодействие с децентрализованными и центральными органами государственной власти

Вследствие того, что правовые и финансовые основы деятельности органов территориальной власти не определены, а органы местного самоуправления функционируют недостаточно эффективно, децентрализованные органы государственной власти постепенно занимают позиции местных органов самоуправления, существенно повышая уровень централизации власти и препятствуя развитию и укреплению местного самоуправления. Несмотря на то, что закон о местном самоуправлении определяет права, компетенцию и полномочия советов общин, на практике они реализуются либо не в полном объеме, либо ненадлежащим образом. Ситуацию усложняет то, что процедурная документация (руководящие указания), определяющая четкую схему взаимодействия органов местного самоуправления и децентрализованных органов государственной власти, отсутствует.

Еще одна практическая проблема, связанная с взаимодействием органов местного самоуправления и централизованной государственной властью, — неправильная и непрозрачная система правительственного надзора. Особую остроту этой проблеме

придает то, что контролирующий департамент министерства финансов зачастую искусственно расширяет объем своих работ в целях обоснования использования собственных фондов, отведения земель и прочих вопросов, при этом подавляющее большинство органов местного самоуправления по-прежнему не осознает, что это противоречит действующему законодательству.

(b) Финансирование

Принцип соответствия сферы ответственности общин и имеющихся финансовых ресурсов не соблюдается, а расходы территориальной единицы на оказание услуг неизвестны. Механизмы сбора этой нужной информации и ее использования в интересах процессов налоговой децентрализации отсутствуют. Главы муниципалитетов все еще сталкиваются с серьезными трудностями при сборе общинных поступлений. Накопление долга по земельному налогу, налогу на имущество и местным платежам особенно актуально для мелких и средних общин. Причины этой проблемы лежат в законодательной, административной и личностной плоскости. Соответствующие административные возможности местных органов управления ограничены, а руководящие указания и методики, на которых должен основываться процесс сбора налогов, не приняты. Еще одна проблема — отсутствие четких критериев выделения дотаций из государственного бюджета.

(c) Качество демократии на местном уровне

Слабость института муниципальных советов в Армении обусловлена не только узким кругом их полномочий, предписанных законом, но и недостаточностью институционального потенциала (а также политизацией и недостаточным участием граждан в делах муниципальных советов)²⁴.

Члены муниципального совета зачастую недостаточно хорошо понимают свою роль в жизни общины и не всегда выступают с собственными инициативами. Глава муниципалитета оказывает существенное влияние на деятельность совета, поскольку кандидаты зачастую выдвигаются из числа жителей той же местности, на территории которой проживает глава муниципалитета. Закон о местном самоуправлении содержит статьи, определяющие порядок участия граждан в местном управлении и поощряющие такое участие, однако эти положения не реализуются на практике.

(d) Разделение полномочий и их объем

В некоторых случаях нечеткость формулировок и отсутствие руководящих указаний приводят к дублированию функций на уровне местного самоуправления. В связи с исполнением некоторых функций мэра, например, представлением четырехлетней программы развития муниципалитета на утверждение муниципального совета, назначение и увольнение руководителей бюджетных учреждений муниципалитета, управление муниципальной собственностью, между мэром и муниципальным советом возникают ненужные разногласия; в силу нечеткости законодательства и отсутствия руководящих указаний процесс принятия решений организован неэффективно.

²⁴ По мнению некоторых респондентов, муниципальные советы в Армении слабы в малых и средних общинах, тогда как в сравнительно крупных городах члены муниципального совета компетентны и достаточно активны. Компетентные муниципальные советы существуют, как правило, в крупных городах, где можно найти компетентных и профессиональных членов советов. В частности, в Ереване уже действует такой муниципальный совет.

АЗЕРБАЙДЖАН²⁵

Местная демократия в Азербайджане пока не соответствует требованиям Европейской хартии местного самоуправления, и необходимы системные изменения закона о самоуправлении. По этой причине мы описываем только избранные аспекты местного финансирования и условий пребывания в должности выборных представителей.

Несмотря на ограниченный круг собственных полномочий муниципалитета и на то, что налоговая децентрализация только началась, правовые нормы предусматривают полную занятость некоторого процента выборных членов муниципального совета. Принятое страной решение довольно своеобразное и сопряжено с финансовыми и правовыми трудностями, а также трудностями осуществления.

Во-первых, действующие условия допускают ситуацию, в которой заработная плата выборных представителей (и обязательного административного персонала) может составлять значительную долю муниципального бюджета, ограничивая таким образом возможности финансирования местного общественного обслуживания.

Во-вторых, согласно статье 8 закона об основах финансов муниципалитетов расходы муниципалитета на заработную плату не должны превышать 50% расходов муниципального бюджета. Это ограничение создает для муниципалитетов со слабым финансовым положением серьезные проблемы. Согласно закону даже в самых мелких муниципалитетах как минимум два выборных представителя и один муниципальный служащий (бухгалтер), работающие на условиях полной занятости, должны получать заработную плату не менее минимальной заработной платы, утвержденной национальным правительством. Поскольку минимальная заработная плата для каждого сотрудника в соответствии с законом составляет около 60 евро (105 азербайджанских манат), годовая сумма расходов на заработную плату трех муниципальных служащих в местном бюджете составит почти 4000 евро (с учетом обязательных отчислений в фонд социального страхования)²⁶. Проведенный анализ показал, что весь бюджет как минимум 70% азербайджанских муниципалитетов не может покрыть такие расходы на заработную плату, то есть в случае применения 50%-ного лимита получить заработную плату, соответствующую минимальным стандартам, сможет только один сотрудник муниципалитета.

Выборные представители муниципалитета на основании их мандата получают особый статус. Согласно нормам гражданского права члены муниципалитета причисляются к официальным представителям; при этом по закону муниципалитет не является постоянным местом работы всех выборных членов. Условия пенсионного страхования и страхования здоровья выборных членов муниципалитета ничем не отличаются от стандартных, в то время как в отношении прочих должностных лиц и выборных членов действуют особые положения. Это означает, что закон о статусе выборных членов муниципалитетов не предусматривает соответствующих механизмов регулирования. Еще одна проблема — социальный статус члена муниципалитета по окончании срока исполнения полномочий. Отсутствие надежных финансовых гарантий может в будущем привести к ряду проблем в области социального страхования (например, при расчете пенсий).

²⁵ По Азербайджану получены преимущественно данные вторичного исследования; в связи с нехваткой времени национальный эксперт провел всего несколько собеседований.

²⁶ Заработная плата, расходы на трудовые ресурсы. Государственный комитет статистики (2013).

БЕЛАРУСЬ²⁷

В Беларуси проблемы осуществления функций выборных представителей местного самоуправления имеют системный характер, поскольку по-прежнему вся власть на местном уровне закреплена за органами государственного управления (исполнительными комитетами).

Основная проблема, связанная с исполнением функций выборных представителей, заключается в концепции субординации всех уровней местного управления — как в юридическом смысле, так и на практике. Так, какие бы бюджетные решения ни принимали выборные представители органов местного самоуправления и какие бы меры ни реализовывали, результат будет почти тот же. Все дополнительные средства, полученные сверх определенной государственными стандартами суммы прибыли, направляются в бюджет центрального правительства, и оно же компенсирует недостаток средств. Еще одним примером является объединение функций мэра (самоуправление) и председателя исполнительного комитета (государственное управление) на самом низком уровне системы.

Ответы четырнадцати респондентов, собранные при помощи опросников, четко указывают на то, что система самоуправления в стране существует только на бумаге. Несмотря на законодательные положения в поддержку системы самоуправления, на практике самоуправление неотделимо от системы государственной власти. Местные органы не имеют собственного исполнительного аппарата, председатель совета не является независимой политической фигурой, на балансе совета нет никакой собственности, у совета нет банковского счета, а функции и полномочия совета по большей части формальные — влияние совета распространяется только на внутренние организационные моменты. В стране не проводятся равноправные, свободные и прозрачные выборы, а на организационные аспекты деятельности депутатов и советов депутатов влияет председатель исполнительного комитета. Фактически центральные органы власти и центральный исполнительный аппарат вмешиваются в работу советов, советов депутатов и председателя. Наконец, все формы прямой демократии, предусмотренные законодательством, не находят практической реализации по причине высокого уровня бюрократии и отсутствия финансирования.

ГРУЗИЯ²⁸

На основании данных вторичного анализа, проведенного национальным экспертом, и сведений, полученных в ходе анкетирования и собеседований, выявлены перечисленные далее основные юридические сложности и проблемы, связанные с реализацией правовых норм, определяющие исполнение функций и полномочий местных выборных представителей.

²⁷ По Беларуси получены преимущественно данные вторичного исследования; в связи с нехваткой времени национальный эксперт провел всего несколько собеседований.

²⁸ Информация о ситуации в Грузии получена из отчета по стране, подготовленного на базе данных вторичного и первичного анализа. Опросник проекта заполнили десять респондентов.

Юридические сложности

(а) Взаимоотношения мэра и собрания

Кодекс о местном самоуправлении допускает принятие решения о недоверии мэру, избранному в ходе прямых выборов, с последующей отставкой мэра. В течение шести месяцев до и шести месяцев после местных выборов процедура увольнения мэра не действует. Статья 51 кодекса наделяет собрание муниципалитета правом объявить о недоверии мэру, избранному в ходе прямых выборов большинством избирателей. Недоверие мэру считается объявленным, если инициативу поддержат не менее двух третей списочного состава собрания муниципалитета.

Если инициатива об объявлении недоверия мэру исходит от избирателей, она должна быть поддержана 20% избирателей. Это положение создает условия для конфликтных ситуаций, и конфликтам особенно способствует то, что согласно Кодексу собрание вправе объявить о недоверии мэру без указания юридических оснований. Кроме того, не вполне понятно, каким образом данная процедура учитывает интересы местных жителей. В случае если инициатива исходит от 20% избирателей, решение собрания предугадать невозможно, поскольку оно не опирается на юридические основания.

Ответы респондентов также позволили установить недостаточную подотчетность (подконтрольность) конкретных членов местных исполнительных органов. Однако такое положение не связано с пробелами в законодательстве: члены собрания имеют право задавать вопросы и получать ответы от официальных лиц, подотчетных совету (мэра, его заместителей и руководителей структурных подразделений городской администрации. Эта процедура подробно регулируется уставом совета²⁹. Кроме того, член совета может следить за деятельностью исполнительных органов посредством комиссий и фракций совета. Они также могут осуществлять свои полномочия при помощи определенного количества коллег из числа членов совета³⁰.

(b) Финансирование

С финансированием связано несколько проблем, которые относятся как к несоответствию объема ресурсов объему полномочий, так и к ограничению управления собственными средствами местных органов самоуправления (к основным юридическим проблемам относятся ограничение права на заимствование и инвестирование средств).

Проблемы, связанные с реализацией правовых норм

а) Взаимоотношения мэра и собрания

Мэры, принявшие участие в беседах и заполнившие опросники, единодушно во мнении, что в действительности мэр не является высшим должностным лицом муниципалитета, поскольку каждый шаг мэра выносится на обсуждение и утверждение собрания, которое также вправе объявить о недоверии избранному мэру. По словам респондентов, несмотря на высокий уровень легитимности власти мэра, который выбирается гражданами всего муниципалитета, на практике мэр пользуется ограниченными правами.

С другой стороны, несколько членов собрания муниципалитета указали, что не наделены должной властью и влиянием, особенно в том случае, если они принадлежат к

²⁹ (См. ст. 45, п. 1(А) Кодекса).

³⁰ Например, четверть членов совета может потребовать представления муниципальному совету специального доклада о работе мэра (см. ст. 54, п. 1 (Б.А)).

оппозиционной партии; текущий уровень политизации местной жизни и действующие правовые положения приводят к появлению существенных проблем в области реализации правовых норм и создают условия для неконструктивных разногласий между мэром и собранием.

Несмотря на то, что статья 45 Кодекса наделяет члена собрания муниципалитета правом обращаться с запросом к мэру, а мэр обязан ответить на запрос члена собрания в течение 7 дней, а также правом беспрепятственно встречаться с должностными лицами, подотчетными собранию, оппозиционные члены собрания заявляли, что сталкиваются с трудностями при коммуникации с мэром и организации встреч, необходимых для обсуждения местных нужд и приоритетов (мэры избирательно подходят к вопросу о том, с кем консультироваться и обсуждать насущные вопросы).

Эти противоречащие заявления подтверждают, что недавний переход к прямым выборам мэра требует времени для полноценного осуществления и осознания произошедшей перемены.

(b) Финансирование

Центральное правительство неоднократно обещало усовершенствовать систему налоговой децентрализации в Грузии; предполагалось, что начиная с 2014 года МСУ начнут получать долю от поступающего налога на прибыль. Тем не менее, введение этого механизма было отложено до 2016 г.

Единый институт казначейства также причисляют к проблемам финансирования. Как отметил один из респондентов, госказначейство может посчитать, что месячные расходы определенного муниципалитета слишком высоки, и на этом основании отклонить необходимые финансовые операции. Подобное положение регулируется не законом, а лишь инструкцией министерства финансов (инструкция № 424). Однако закон не определяет компетенцию министерства выдавать подобные инструкции, в частности, это не предусмотрено кодексом о местном самоуправлении. В инструкции указано, что органы местного самоуправления и любая организация под контролем органа местного самоуправления должны направлять платежную документацию соответствующему финансовому департаменту, который утверждает документацию и направляет ее в госказначейство; госказначейство обрабатывает зарегистрированный платеж и направляет системе межбанковских платежей распоряжение об отмене платежа. Система расчета себестоимости общественных услуг отсутствует, поэтому обсуждение целесообразности выделения ресурсов местным органам самоуправления не подкрепляется фактами. Механизм выравнивания четко не определен, поэтому недостаток местных финансовых поступлений приводит к значительной зависимости органов местного самоуправления от центральных органов власти.

В определенных случаях министерство финансов определяет очередность расходов муниципалитетов. Требования об ограничении численности выборных должностных лиц и местных государственных служащих и условия выплаты вознаграждения косвенно нарушают право местных выборных должностных лиц на свободное осуществление полномочий, предусмотренное статьей 7.

(c) Качество демократии на местном уровне

Органы местного самоуправления по-прежнему решают относительно небольшое количество общественно-политических вопросов, что обуславливает их крайне высокую зависимость от центральных органов власти. Сложившаяся ситуация (и зависимость от

прежней схемы развития) препятствуют местным политикам активно участвовать в жизни муниципалитета.

На местном уровне очень заметна чрезмерная политизация. Политические партии оказывают сильное влияние на деятельность местных органов самоуправления — как при помощи фракций, официально входящих в систему местного самоуправления, так и по линии партии. Некоторые члены собраний муниципалитетов отметили слабость самого института выборных представителей органов местного самоуправления, который используется как политический придаток к институту выборного мэра.

Местное население не располагает широкими возможностями для участия в решении вопросов местного значения по собственной инициативе, но ситуация постепенно улучшается и на уровне законов, и на уровне их реализации. В связи с этим стоит отметить, что в июле 2015 года были приняты поправки к Кодексу МСУ, совершенствующие механизм участия граждан в решении вопросов местного значения. В числе прочих методов были представлены две новые формы участия: общее собрание поселений и гражданский консультативный совет. В каждом поселении (деревне, общине, городе), где зарегистрировано менее 2000 избирателей, будут созданы общие собрания в качестве формы самоорганизации общины; там, где численность избирателей больше, местный совет уполномочен регулировать этот вопрос посредством внутреннего регламентирующего документа. Общее собрание будет уполномочено обсуждать любой важный социально-экономический вопрос, касающийся поселения. Гражданский консультативный совет будет консультативным органом при мэре (гамгбели); в его состав должны входить представители частного и неправительственного сектора, а также рядовые граждане. Членов совета утверждает мэр (гамгбели).

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА³¹

На основании данных анализа, проведенного экспертами, и сведений, полученных в ходе анкетирования и собеседований, выявлены перечисленные далее основные юридические сложности и проблемы, связанные с реализацией правовых норм, определяющие исполнение функций и полномочий местных выборных представителей.

Юридические сложности

(а) Разделение полномочий и их объем

Закон о МСУ наделяет органы местного самоуправления всей полнотой полномочий и исключительной компетенцией. Однако в большинстве действующих нормативно-правовых актов отсутствует четкое разграничение полномочий местных органов власти разного уровня и характера их компетенции. По этой причине возникает множество

³¹ Информация о статусе местных выборных представителей в Молдове получена из отчета по стране, а также основана на мнении и предложениях представителей местных и центральных органов власти, озвученных в ходе анкетирования и собеседований. Анкетирование и интервью проведены местными экспертами при поддержке Конгресса местных властей Молдовы. С 27 по 29 апреля при поддержке Конгресса и Ассоциации коммун Румынии в Кишиневе прошла международная конференция, в которой приняли участие более 100 мэров и местных выборных должностных лиц Молдовы и Румынии. В ходе конференции 15 мэров и членов местных советов ответили на вопросы экспертов. После подготовки опросника его отправили по электронной почте 10 мэрам и членам местных советов. Заполнили опросник только два мэра. Опрос представителей центральных органов власти и научного сообщества проводился в форме личного собеседования. В целом в исследовании приняли участие 21 человек, из них 17 мэров, два члена местных советов и один представитель центральных органов власти и научного сообщества.

разногласий относительно распределения обязательств, относящихся к исполнению полномочий, их финансированию и т. д. В некоторых законах используется формулировка “органы местной власти” без отсылки к уровню местной власти.

Законодательство не указывает, какие полномочия выполняют конкретные органы власти, что создает трудности при исполнении полномочий. Так, закон об автомобильных дорогах предусматривает обслуживание национальных дорог местными органами публичного управления, не уточняя это требование.

Положения различных отраслевых законов противоречат закону о местном самоуправлении либо усложняют его исполнение. Несколько примеров: закон о публичной собственности административно-территориальных единиц (статья 14) допускает вмешательство правительства в инвентаризацию собственности органов местного самоуправления. Закон об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении (пункт 7 статьи 17) предусматривает использование финансовых средств, полученных от сдачи в наем муниципального имущества в первую очередь в целях развития муниципального предприятия или коммерческого общества по решению совета. Пункт 4 статьи 18 обязывает вкладывать финансовые средства, полученные от продажи неиспользуемых активов, в развитие предприятия. Закон о государственном землеустройстве, государственном земельном кадастре и мониторинге земель (статьи 10, 11 и 15) требует вести земельный кадастр на уровне каждой единицы местного самоуправления и осуществлять сопутствующую деятельность, однако это обязательство не закреплено законом о местном самоуправлении и не относится к полномочиям органов местного самоуправления.

(б) Взаимоотношения мэра и совета

Многие законы не содержат четкого определения полномочий мэра и местного совета, относя полномочия к компетенции “местных органов публичного управления”. Так, согласно статье 14 местный совет управляет имуществом, относящимся к публичной и частной сферам села и города (муниципия). Однако согласно статье 29 мэр наделен такими же полномочиями — отвечает за управление имуществом села, относящимся к публичной и частной сферам. Отсутствие четкого разграничения обязанностей мэра и советов создает условия для конфликтов между этими двумя органами власти.

(с) Финансирование

Несмотря на то, что уровень налоговой децентрализации в Молдове самый высокий в регионе Восточного партнерства (доля собственных поступлений в местном бюджете составляет 15-20%) и что благодаря применению новых законов ситуация в сфере местного финансирования значительно улучшилась, некоторые условия финансирования все еще приводят к зависимости органов местного самоуправления от центральных органов власти (что ограничивает исполнение функций и полномочий местных выборных представителей). Наглядный пример — иерархическая зависимость от политики распределения средств министерства финансов и других министерств, управляющих различными типами денежных средств (министерство окружающей среды, министерство транспорта). Подобная зависимость создает условия для политического влияния на органы местного самоуправления — отсутствие четкого разграничения между финансированием собственных и делегированных полномочий позволяет центральным органам власти вмешиваться в порядок расходования средств органами местного самоуправления.

Другой проблемой являются налоговые льготы, которые устанавливаются центральной властью, но которые влияют на местные органы власти и не компенсируются.

Опрошенные местные выборные представители также упомянули проблему сбора НДФЛ по месту работы, а не проживания человека.

(с) Качество демократии на местном уровне

Противоречащие правовые положения, касающиеся срока действия полномочий, несовместимость местных выборных представителей, приостановки полномочий и освобождения от должности, в сочетании с отсутствием критериев выбора местных выборных должностных лиц снижают эффективность деятельности местных советов и допускают вмешательство центрального правительства в дела местных органов самоуправления посредством громоздкой бюрократической системы.

Проблемы, связанные с реализацией правовых норм

(а) Разделение полномочий и их объем, отношения между государством и органами самоуправления

Многочисленность полномочий, закрепленных многочисленными нормативными актами, законами, постановлениями и решениями правительства, приводит к тому, что органы местного публичного управления не разграничивают собственные и делегированные полномочия, что усложняет установление полномочий, противоречащих сфере ответственности органов местного публичного управления. В результате 70% местных представителей отметили, что сталкивались с трудностями при выполнении действий, не входящих в их сферу ответственности, и что расходы на осуществление такой деятельности зачастую превышали запланированный местный бюджет.

Отношения между органами власти разного уровня чрезмерно бюрократизированы, что приводит к маргинализации местных властей и их подчинению центральной власти. Анализ правовой базы и практической деятельности местных властей подтверждает наличие целого ряда препятствий и проблем в области эффективной реализации права местных выборных должностных лиц решать проблемы своих сообществ, управлять вопросами местного значения и обеспечивать необходимое качественное общественное обслуживание. Далее в тексте приводятся несколько показательных примеров.

Согласно действующему законодательству местный совет утверждает по предложению мэра организационную структуру и штатное расписание примэрии и подведомственных совету общественных структур и служб, а также условия оплаты труда их работников. Закон не требует согласовывать организационную структуру и штатное расписание с правительством — это ограничение отменено в 2012 году. Несмотря на то, что закон наделяет местные и районные советы полным правом определять необходимую численность штата подведомственных им аппаратов и учреждений, на практике, в силу существующей системы государственного финансирования, местные органы власти обязаны согласовывать численность и заработную плату сотрудников городской администрации и районных советов с министерством финансов и государственной канцелярией.

Кроме того, на данный момент государством установлены единые ставки окладов для сотрудников, получающих заработную плату из местного бюджета, включая должностных лиц органов местного публичного управления. Правовые положения, ограничивающие численность штата муниципального образования и их заработную плату, противоречат принципам местной автономии и местной финансовой автономии.

Пожалуй, самая важная проблема в области реализации правовых норм, — государственный надзор за местными органами самоуправления. По закону контроль законности деятельности органов местного публичного управления предполагает контролирование как собственных, так и делегированных полномочий местных властей, в то время как контроль целесообразности допускается лишь в отношении полномочий органов местного публичного управления, делегированных им государством. В действительности контрольные органы проводят десятки (слишком много) инспекций органов местного самоуправления и очень часто контроль целесообразности распространяется на собственные полномочия органов местного самоуправления.

(b) Финансирование

Несмотря на то, что значительная доля государственных расходов Молдовы приходится на местный уровень, несколько респондентов отметили, что финансовые ресурсы не соответствуют объему полномочий, возложенных на органы местного самоуправления законом, местных финансовых ресурсов недостаточно, и органы самоуправления не распоряжаются ими свободно в рамках своих полномочий. Полномочия местных органов власти определены лишь формально без указания источников финансирования. Таким образом, местным органам власти вверены полномочия, не подкрепленные правом свободного управления ресурсами, необходимыми финансовыми и/или людскими ресурсами и возможностями по осуществлению.

Еще одну проблему представляют ассигнования из национальных фондов (природоохранного, дорожного и т. д.). Как правило, финансовые средства фондов распределяются на основе политических соображений — решения принимаются с учетом политической позиции мэра, при этом другие значимые критерии не принимаются во внимание. Это приводит к политической зависимости местных органов власти от центрального аппарата.

(c) Качество демократии на местном уровне

В отчете по стране указано, что оба основных элемента демократии на местном уровне вызывают сомнения. Выборные должностные лица и штатные сотрудники не обладают необходимыми навыками, а активность населения невысока. Сложившееся положение вместе с описанным ранее вмешательством центральных органов власти (для которого характерны учет политических пристрастий и громоздкая бюрократическая система) ухудшают качество местного самоуправления и как минимум в некоторой степени ставят органы местного управления в зависимость от политической воли центральных властей.

УКРАИНА³²

На основании данных анализа, проведенного экспертами, и сведений, полученных в ходе анкетирования и собеседований, выявлены перечисленные далее основные юридические сложности и проблемы, связанные с реализацией правовых норм, определяющие исполнение функций и полномочий местных выборных представителей.

Юридические сложности

(а) Разделение полномочий и их объем, отношения между государством и органами самоуправления

Конституция не разграничивает полномочия государственных властей и местных органов самоуправления, что позволяет правительству (в зависимости от конкретной политической ситуации) проводить централизацию административных полномочий (например, при помощи подзаконных актов). Организационная и правовая автономия местных органов власти не является полной: местные органы власти не обладают правом свободной реализации инициатив, связанных с любым вопросом, не исключенным из их компетенции и не переданных какому-либо иному органу власти. Полномочия местных органов власти не являются автономными и исключительными; наблюдается дублирование функций местных органов самоуправления и местными государственными администрациями: закон о местном самоуправлении (статьи 27—38, 43, 44) и закон о местных государственных администрациях (статьи 17—25).

Делегированные полномочия принадлежат не органам, наделенным правом принятия решений (советам), а исполнительным органам (комитетам). Областные и районные советы не имеют собственных исполнительных органов, поэтому в действительности управление вопросами местного значения на этих уровнях осуществляют органы государственной администрации.

В отношении конкретных вопросов в городах местные власти не оказывают влияния на градостроение по причине чрезмерной централизации функций лицензирования и контроля в области архитектуры и строительства (городское строительство), ведения поземельных книг и контроля их использования (15 мая 2015 года принят закон о децентрализации полномочий архитектурно-строительного контроля, который вступит в силу 1 сентября 2015 г.). Как упоминалось ранее, закон о местном самоуправлении закрепляет за органами местного самоуправления право на проведение местного референдума, которое не реализуется на практике. Интересно также, что местное самоуправление не охватывает некоторые территории — земельные участки, расположенные за границей города, села или поселка. Такие земельные участки не относятся к юрисдикции какой-либо местной административно-территориальной единицы, поэтому их управление осуществляют государственные администрации.

³² Сведения получены из отчета по стране и при помощи прямого исследования, организованного местным экспертом. С 20 апреля по 10 мая 2015 года проводился опрос местных депутатов, мэров и представителей политических партий, НПО и университетов. Разослав более 100 опросников, эксперты получили ответы 36 респондентов, среди которых 20 членов местных советов (15 членов советов первого уровня, 5 — второго и третьего), 8 мэров, 2 представителя политических партий (один из них указал, что одновременно является членом местного совета), 2 университетских преподавателя и 5 должностных лиц местных органов самоуправления. Кроме того, организована фокус-группа с участием депутатов городского совета г. Львов.

(b) Взаимоотношения мэра и совета

Как и в Грузии, избранные прямым голосованием мэры могут быть отстранены путем вынесения местным советом решения о недоверии. Широко распространенную практику их отставки через решение о недоверии в 2011—2012 гг. следует упомянуть как пример отрицательной практики.

(c) Финансирование

Местные власти не располагают собственными финансовыми ресурсами в достаточном объеме, которыми они могли бы свободно распоряжаться в рамках своих полномочий. Условия пребывания в должности сотрудников органов местного самоуправления не позволяют нанимать высококвалифицированный персонал, исходя из заслуг и компетентности кандидата. Автономное управление местным финансированием (самостоятельное управление собственными ресурсами органов местного самоуправления) не обеспечивается по причине государственного вмешательства в расходование местного бюджета посредством государственного казначейства (бюджетный кодекс). Немаловажно и то, что эффективные механизмы внутреннего и внешнего аудита и контроля в системе органов местного самоуправления отсутствуют. Механизм выравнивания четко не определен (кроме того, в 2015 году сумма ресурсов, распределенных при помощи механизма выравнивания, практически равна нулю — финансовый инструмент поощрения запланированного добровольного объединения).

Проблемы, связанные с реализацией правовых норм

(a) Разделение полномочий и их объем, отношения между государством и органами самоуправления

Чрезмерное количество делегированных полномочий правительства, отнесенных к исполнительной компетенции местных органов власти, позволяет центральным властям контролировать местные и вмешиваться в деятельность исполнительных органов местных советов (следствие чрезмерного объема отчетности и дублирования функций). Недостаточно четкое законодательство приводит к сложностям при распределении полномочий и задач между местным советом, мэром, административными органами местного самоуправления и местной государственной администрацией.

(b) Финансирование

Помимо недостаточности ресурсов респонденты отметили проблему непропорционального вмешательства казначейства в управление местными финансами. Счета органов местного самоуправления контролирует казначейство, которое может задержать или отказать органу местного самоуправления в платеже (даже в том случае, если на счету органа местного самоуправления достаточно средств). По словам респондентов, подобные решения казначейства лишены прозрачности и предсказуемости, что отрицательно сказывается на системе местного самоуправления (недавно приняты поправки к соответствующему закону).

(c) Качество демократии на местном уровне

Местные советы в высокой степени зависят от лидеров политических партий (частично это обусловлено действующей избирательной системой, при которой депутаты в ходе голосования руководствуются не собственными убеждениями, а партийными установками).

Отношение к партийному вмешательству взаимосвязано с избирательной системой (мажоритарной или пропорциональной), в соответствии с которой проводились выборы члена совета³³. Депутаты, избранные в соответствии с мажоритарной системой, сообщают о негативном влиянии политических партий на депутатов, избранных по пропорциональной системе, которые собственным убеждениям и местным интересам предпочитают позицию политической партии, не всегда учитывающую интересы местных административно-территориальных единиц. Кроме того, с 2010 по 2014 год местные советы, большинство членов которых принадлежало к проправительственным партиям, получали значительно больше финансовых ресурсов, чем оппозиционные.

³³ Ситуация может измениться после принятия изменений в избирательном законодательстве.

4. Обзор основных слабых и сильных сторон систем местного самоуправления

В настоящем разделе приводится обобщение наблюдений, более подробно изложенных выше (где это уместно, ситуация оценивается на основании принципов Хартии — см. врезки). Основное внимание уделяется определению ключевых проблемных вопросов, которые характерны для всего региона. Если это необходимо, указываются наиболее существенные проблемы, характерные для каждой конкретной страны. Данные, собранные для настоящего доклада, подтверждают, что многие юридические и практические проблемы ограничивают возможности выборных представителей осуществлять действительное местное и региональное самоуправление в странах Восточного партнерства. Стержневым вопросом при этом является финансирование — только Молдова внедрила относительно работоспособную систему налоговой децентрализации. Вместе с тем наблюдается наличие многих других актуальных проблем, связанных с разделением полномочий и отношениями между публичными органами, а также с ограниченным качеством местной демократии.

4.1 Финансирование местных органов власти

а) Недостаточное финансирование и не отвечающая требованиям система финансирования

Статья 9.1 Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

Статья 9.2 Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им по конституции или закону полномочиям.

Статья 9.7 Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

Статья 9.8 Для займа средств на капиталовложения местные органы самоуправления должны с учетом законодательства иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Терминологией Хартии предусматривается два центральных термина:

- a) “достаточный”;
- b) “свободно распоряжаться”.

Потенциально сложный термин “достаточный” в недавнем времени был подробно рассмотрен в итоговой редакции доклада Конгресса CPL(27) “Достаточные финансовые ресурсы для местных органов власти”.

Вопрос недостаточности финансовых ресурсов или неудовлетворительности финансирования подчеркивается во всех докладах по странам, а также ответах, полученных в ходе собеседований и заполнения анкет различными респондентами. Представители местных органов власти всех стран заявляют о том, что доступные ресурсы не соответствуют ожидаемому масштабу их полномочий. Более того, они считают, что затраты на исполнение делегированных полномочий не компенсируются в полном объеме. Такая точка зрения подтверждается фактическими данными. В Азербайджане местное финансирование отсутствует практически полностью (согласно докладу Конгресса CPL(27), средний муниципальный доход на душу населения в Азербайджане составляет пять евро в год, общая сумма доходов местных органов власти составляет менее 0,14% консолидированного государственного бюджета). Ситуация в Армении незначительно лучше, согласно докладу Всемирного банка о публичных расходах за 2014 год, а в 2012 году на долю субнациональных органов управления пришлось около трех процентов совокупных расходов бюджета. Более низкий процент ВВП на местном уровне (вместе со сравнительно низким ВВП на душу населения при паритете покупательной способности) приводит к постоянному недофинансированию потребностей местных органов власти (и в связи с этим возможности выборных представителей исполнять функции и полномочия действительно являются ограниченными).

Только Молдова³⁴ расходует на местном уровне сравнительно высокий процент ВВП. Согласно данным доклада, представленного Всемирным банком в июне 2013 года (доклад о публичных расходах в Молдове), расходы центрального правительства (за исключением социальных фондов) сократились с 16,8% ВВП в 2009 году до 14,5% ВВП в 2013 году. В течение того же периода объем субнациональных расходов сократился с 10,8% ВВП до 8,8%. Данные указывают на сравнительно высокий уровень финансовой децентрализации. Однако в связи с низкими экономическими результатами Молдовы действительно имеющийся в наличии объем средств недостаточен для финансирования ожидаемых местных потребностей и осуществления делегированных полномочий.

Более того, во всех странах ВП сообщается о нехватке финансирования на исполнение делегированных полномочий. Это должно соответствовать реальной ситуации, однако сейчас невозможно подтвердить такие заявления конкретными данными — ни одна из стран не использует современные системы бухгалтерского учета, позволяющие точно рассчитывать расходы на общественное обслуживание (центры начисления и центры расходов / учет полных затрат).

³⁴ В Беларуси ситуация особая — большинство местных средств расходуются децентрализованной государственной администрацией — исполнительными комитетами. Органы местного самоуправления (советы депутатов) получают финансирование из местного бюджета на покрытие расходов, связанных с организацией и проведением сессий, заработной платой сотрудников и прочими затратами на выполнение обязанностей и реализацию депутатами своих полномочий. Данные касательно объема средств, выделяемых на вышеуказанные цели, отсутствуют, однако очевидно, что их доля в совокупном государственном бюджете незначительна. В существующих статистических источниках отдельно эта категория не выделяется.

Свобода использования финансирования на местном уровне по меньшей мере частично ограничена во всех странах ВП. И вновь наилучшая ситуация наблюдается в Молдове, но даже здесь респонденты сообщают о существенном политическом вмешательстве в расходование средств на местном уровне. В некоторых странах органы государственной власти (разного уровня) навязывают органам самоуправления приоритетные направления расходования средств или контролируют расходование средств на местном уровне посредством различных механизмов. Целевое назначение большинства субсидий и переводов средств ограничивает возможности местных выборных представителей принимать решения в отношении приоритетных задач на местном уровне. В 2015 году Украина предоставила почти 100% средств в форме целевых дотаций, однако это было сделано в рамках временных мер по стимулированию объединения муниципальных образований.

Смежным вопросом является свобода местных властей распоряжаться собственными финансами. В большинстве стран возможность местных органов власти получать заемные средства существенно ограничена и подлежит государственному контролю. Более того, в некоторых странах, таких как Молдова и Украина, органы самоуправления обязаны держать свои средства на счетах Казначейства. Это допустимо в качестве механизма, однако подобная система существенно ограничивает возможности муниципалитетов пользоваться процентами от накопления от коммерческих банков.

(b) Недостаточность собственных ресурсов

Статья 9.3 По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

Действительное налогообложение на местном уровне, предусматривающее право местных органов самоуправления определять ставки и приоритеты на основании местных потребностей, в регионе не существует. С региональной точки зрения, а также с точки зрения применения передовой практики наилучшим примером является Молдова, однако местные органы власти должны обладать более широкими возможностями для оказания влияния на местный налоговый доход. Не только наши данные, но и все существующие аналитические исследования указывают на то, что структура доходов органов самоуправления в регионе практически полностью определяется на уровне центра. Формирование налоговых стимулов и сдерживающих мер не представляется возможным.

(c) Неэффективное финансовое выравнивание

Статья 9.5 Защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащего на них бремени расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Статья 9.6 Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

Согласно Хартии и всем поясняющим докладам Конгресса, местные органы самоуправления должны получать компенсацию в связи с меньшей, чем в среднем, налоговой базой и более высокими, чем в среднем, потребностями в расходовании средств. Формула выравнивания должна быть транспарентной и включать следующие параметры:

- численность населения;
- уровень или объем “собственных доходов”;
- доля местных органов власти в объеме централизованных (или региональных) налогов;
- средняя стоимость исполнения определенных задач или функций.

Такая система почти в полном объеме сформирована в Молдове; в Грузии, система выравнивания основана на специальной формуле, которая содержится в бюджетном кодексе Грузии, однако органы власти Грузии планируют изменить систему выравнивания с тем, чтобы привести ее в соответствие с потребностями муниципалитетов. В других странах существующие системы выравнивания (если таковые имеются) являются нетранспарентными и непредсказуемыми. Во многих случаях сумма дотаций / переводов средств, предоставляемых местным органам власти, не основана на потребностях или потенциале получения дохода, а мотивирована политическими отношениями.

4.2 Условия пребывания в должности местных выборных представителей

Данный вопрос частично связан с финансированием, однако требует отдельного рассмотрения, в том числе с учетом текущих обсуждений в рамках Конгресса (см. ожидаемый доклад “Условия пребывания в должности местных и региональных выборных представителей”).

Статья 6.2 Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы можно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, вознаграждения и продвижения по службе.

Статья 7.1 Условия службы местных выборных представителей должны обеспечивать свободное осуществление ими их функций.

Статья 7.2 Они должны предусматривать получение надлежащей денежной компенсации расходов, понесенных в связи с осуществлением ими своих полномочий, а также, где это целесообразно, компенсации за потерю заработка или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное страхование.

Следуя принципам Хартии и содержанию текущих обсуждений в рамках Конгресса, условия пребывания в должности включают по меньшей мере следующие измерения:

- допустимость (в связи со спецификой региона Восточного партнерства мы не рассматриваем вопрос демографии);
- признание и вознаграждение местных выборных представителей;
- поддержка местных выборных представителей;
- неподкупность и независимость местных выборных представителей;
- последствия ухода с должности.

С точки зрения допустимости следует указать на то, что в большинстве стран ВП в состав органа местного самоуправления может быть избран только гражданин страны, проживший определенное время в соответствующем муниципальном образовании. Такой подход противоречит стандартам и принципам, принятым в странах ЕС. Критерии “конфликта интересов”, определяющие ограничения в отношении лиц, допускаемых к участию в выборах, в различных странах различаются. По мнению экспертов, некоторые из ограничений являются избыточно строгими.

С точки зрения признания и вознаграждения мы видим следующие основные тенденции в регионе Восточного партнерства:

- должность мэра и, в большинстве случаев, также ряд других должностей в органах местного самоуправления рассматриваются как профессиональные должности;
- члены совета работают на добровольной основе.

При этом существуют важные различия. В Грузии муниципалитеты платят заработную плату председателям комитетов и главам политических фракций, а стоимость исполнения избирательного мандата также возмещается обычным депутатам. Один из крайних случаев — это Азербайджан, в котором (особенно по сравнению с объемом местных ресурсов) слишком многие из местных выборных представителей должны быть трудоустроены органами местного самоуправления. В Украине члены местных советов не получают вознаграждения. Право членов местных советов требовать у работодателей выделять время для осуществления ими общественных обязанностей, как представляется, регулируется в странах Восточного партнерства надлежащим образом (впрочем, стоит признать, что в действительности механизм может работать не всегда, что ограничивает возможности участия в выборах).

С точки зрения поддержки, оказываемой местным органам власти, данные докладов и собеседований указывают на то, что возможности для прохождения обучения местными выборными представителями и сотрудниками органов местного самоуправления ограничены; различается также объем технической поддержки со стороны администрации муниципального района.

В том, что касается независимости, доклады по всем странам указывают на наличие давления “сверху” и политического давления, ограничивающих возможности местных выборных представителей обслуживать местные потребности.

Относительно ситуации с мэрами и членами местных советов после завершения исполнения ими своих обязанностей некоторые доклады указывают на существенные сложности с социальной защитой, которые могут возникнуть вследствие этого (особенно в Азербайджане).

4.3 Отношения между государством и выборными органами местного самоуправления

(а) Ограниченный объем полномочий местных органов власти и свобода собственной инициативы

Статья 3.1 Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.

Статья 4.2 Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

Статья 4.4 Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в порядке, установленном законом.

Во всех соответствующих странах отмечается, что ограниченный объем полномочий органов самоуправления оказывает отрицательное воздействие на возможности местных выборных органов осуществлять управление единицей самоуправления. Такие проблемы отмечаются в сфере начального и среднего образования, здравоохранения и социальной защиты.

Кроме того, в некоторых странах, особенно на Украине, принцип полной свободы действий для осуществления местных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти, законом не предусматривается — наоборот, полномочия органов самоуправления устанавливаются ограничительно — как замкнутая система задач без права на осуществление дополнительных действий.

Часто упоминаемой проблемой является противоречие между собственными и делегированными полномочиями. Достаточно часто наблюдаются юридические противоречия — различное правовое решение одного вопроса в разных законах. Нормы законов о местном самоуправлении не приведены в соответствие друг с другом, и в особенности с секторальным законодательством.

(б) Свобода определять внутренние административные структуры

Статья 6.1 Без ущерба для более общих законодательных положений местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Уровень свободы мэров и советов при определении собственных административных структур существенно ограничен юридически, а также в связи с пределами расходования средств. В Армении структура органов местного самоуправления и количество сотрудников определяется непосредственно государством, в то время как в Грузии это регулируется органичным законом о “кодексе местного самоуправления”.

В Беларуси количество сотрудников Совета депутатов определяет Президент Республики Беларусь. В Республике Молдова, с одной стороны, закон дает свободу местным органам при определении собственных административных структур, но с другой стороны, он противоречит другим законам, которые предполагают введение контроля и ограничений в использовании необходимых для подобной свободы финансовых ресурсов.

(с) Надзор

Статья 8.1 Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

Статья 8.2 Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов. Тем не менее, административный контроль может, там, где это целесообразно, осуществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач.

Статья 8.3 Административный контроль за органами местного самоуправления осуществляется таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

Практика с точки зрения вышеуказанных принципов Хартии отличается от теории. С правовой точки зрения правила надзора сформулированы достаточно точно в Молдове и Грузии. Однако в докладах по всем странам указывается на наличие проблем, связанных с практикой ненадлежащего надзора и контроля за деятельностью органов самоуправления. Наибольший интерес представляет ситуация в Беларуси, где органы местного самоуправления более низкого уровня подчинены органам самоуправления более высокого уровня.

(d) Консультации

В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними проводятся консультации, насколько это возможно — заблаговременно и в соответствующей форме.

Информация, собранная по этому вопросу в странах Восточного партнерства, сходится: уровень консультаций, организованных центральным правительством, чтобы обсудить основные изменения, связанные с компетенциями и ситуацией местного самоуправления, недостаточен, в связи с отсутствием формальных процедур консультаций с местными и региональными органами власти и их ассоциациями в большинстве стран.

Консультации местных органов властей со стороны других уровней управления являются важной особенностью процесса децентрализации в соответствии с положениями хартии. Конгресс рассматривает этот вопрос в числе своих последних приоритетов и как часть программы работы. После принятия Резолюции 347 (2012), Рекомендации 328 (2012) о праве местных органов власти на консультации со стороны других уровней управления, Конгресс принял Резолюцию 368 (2014) о стратегии относительно права местных органов власти на консультации со стороны других уровней управления.

Данная стратегия описывает цель, принципы и процедуры для всех заинтересованных сторон, чтобы помочь им улучшить процесс консультаций. Она предусматривает, что право местных и региональных органов власти на консультации должно быть закреплено в законе и должным образом осуществлено. Местным и региональным органам власти также должна быть предоставлена реальная возможность формулировать и выражать свои мнения и предложения, для того, чтобы влиять на процесс принятия решений по всем вопросам, которые касаются их.

4.4 Отношения между мэрами и местными советами

В докладах по странам указывается, что отношения между членами советом и мэрами в различных странах складываются по-разному. В большинстве стран мэры, избранные напрямую, обладают действительной компетенцией и существенным объемом полномочий. Наиболее очевидными примерами являются Украина и Грузия. В этих странах законом напрямую установлено, что мэр является высшим исполнительным органом муниципального образования (следует отметить, что в Грузии некоторые депутаты местных советов при заполнении анкет говорили о том, что мэр принимает все решения). С другой стороны, есть пример Беларуси, где мэр самого низкого уровня местного самоуправления также возглавляет местную государственную администрацию (исполнительный совет) и может быть отстранен от должности решением администрации среднего уровня (таким образом, государственная администрация обладает большим объемом полномочий для принятия решения о том, кто станет мэром, при том что мэра избирает местный совет).

Наиболее важный вывод, характерный для всех стран: необходимо четко определить надлежащим образом функции мэра муниципального образования и совета муниципального образования с юридической и процедурной точки зрения. При этом любое подобное определение должно соответствовать принятому в стране решению относительно системы местной демократии — “возглавляемой мэром” (мэр, избираемый напрямую, является главным местным представителем) или “представительской” (главным местным представителем является избираемый напрямую совет).

Необходимо отметить такую особенность, как возможность вынесения решения о недоверии мэрам, избранным прямым голосованием, со стороны местных советов (в Грузии и Украине).

4.5 Качество местной демократии

Центральные органы власти зачастую утверждают, что децентрализация, и в особенности налоговая децентрализация не могут быть реализованы в полном объеме, поскольку местные выборные представители не готовы обеспечивать эффективное и ответственное управление на местном уровне при соблюдении подотчетности. Выводы, приведенные в докладах, а также ряд собеседований / ответов респондентов указывают на то, что такая позиция может по меньшей мере частично соответствовать действительности, особенно в таких разобщенных местных системах управления, как в Украине или Армении.

Крайне актуальным вопросом является политическая культура на местном уровне — избыточная политизация местной общественной жизни и воздействие национальной политики создают угрозу того, что вместо совместной работы всех местных органов власти над решением проблем местного населения возникнет политическая поляризация общества на местном уровне.

Существенным барьером для развития и функционирования местной демократии в регионе ВП является достаточно ограниченное участие граждан в местной общественно-политической жизни. Такая ситуация может возникнуть отчасти из-за того, что вопрос участия граждан в местном самоуправлении в большинстве стран определен законом о местном самоуправлении недостаточно. Однако в действительности граждане, в связи с зависимостью от избранного пути, не готовы выступать в защиту собственных прав и интересов на местном уровне, а также осуществлять контроль за деятельностью местных выборных органов. Доклады по некоторым странам указывают на то, что члены местных советов должны проводить регулярные встречи с избирателями; однако, по-видимому, данная обязанность остается только “на бумаге”.

Отсутствуют полные данные об уровне доверия к местным органам власти, однако можно привести два примера, иллюстрирующих тенденции. Согласно Ресурсному центру кавказских исследований, уровень доверия граждан органам местного самоуправления в 2009 году составлял почти 50%, но в 2013 году снизился до 13% (возможно, ситуация уже начала улучшаться в связи с принятием законодательства о МСУ и смежных вопросах). Интересно, что доверие к местным органам власти в Грузии значительно ниже в Тбилиси и других городских агломерациях по сравнению с сельской местностью. В сельской местности граждане Грузии доверяют своим местным органам власти (40%) в два раза больше, чем в Тбилиси (17%). В два раза выше вероятность того, что жители столицы выразят недоверие местным органам власти — в Тбилиси показатель недоверия составляет 28% по сравнению с 12% в сельской местности. Ситуация в Молдове практически аналогична — согласно данным Института публичной политики за 2015 год, только 8,4% граждан полностью доверяют органам местного самоуправления и только 34,1% частично (тем не менее доверие к органам местного самоуправления достаточно высоко по сравнению с другими общественными институтами — местное самоуправление входит в “четверку лучших” вместе с церковью, СМИ и вооруженными силами).

4.6 Раздробленность и региональное самоуправление

Характерной особенностью региона является фрагментированность и существование более высоких уровней самоуправления.

В Грузии территориальная структура достаточно унитарна (в ходе реформы МСУ в 2013-14 гг. был изменен размер ряда муниципальных образований); в Украине и Армении, напротив, системам территориальной организации свойственна высокая раздробленность (в Украине в течение 2015 года проходит процесс “добровольного” комплексного объединения муниципальных образований).

Последний вопрос — по порядку следования, но не по важности — отсутствие в регионе второго (регионального) уровня самоуправления с действенными полномочиями, бюджетом и профессиональным штатом. Формально более высокие уровни местного самоуправления предусмотрены в Беларуси, Молдове и Украине (тем не менее, в Украине существующие выборные региональные и районные советы до сих пор работают без исполнительных органов); одноуровневая система используется в Армении, Азербайджане и Грузии.

5. Рекомендации по укреплению функций и полномочий местных избранных представителей для обеспечения их более обширного вклада в местное демократическое управление

Представленные в настоящем документе рекомендации по дальнейшему развитию местного самоуправления связаны с основными проблемными областями, выявленными в предшествующих разделах (вопрос раздробленности не рассматривается, поскольку для его решения в каждой стране требуется собственный подход с учетом баланса преимуществ и недостатков)³⁵:

1. Местные финансы: общие положения;
2. Условия пребывания в должности местных выборных представителей;
3. Отношения между государственными органами, выборными органами самоуправления и центральными органами власти;
4. Отношения между мэрами и местными собраниями;
5. Качество местной демократии.

В первую очередь представляются рекомендации регионального характера — они в той или иной степени применимы ко всем странам региона. В случае необходимости добавлены рекомендации в отношении проблемных вопросов, характерных для отдельных стран. Не предоставляются специализированные рекомендации для Азербайджана и Беларуси. До формирования системы настоящего местного самоуправления представление рекомендаций в отношении ее составляющих не имеет смысла (однако у этих двух стран есть возможность подготовить более комплексные реформы и таким образом ограничить расходы и сократить количество ошибок при формировании данной системы).

³⁵ В теории и практике не известно, какой размер муниципального образования является оптимальным. Слишком небольшие муниципальные образования страдают от недостаточности ресурсов и более высокой удельной стоимости местного общественного обслуживания, но в крупных муниципальных образованиях наблюдается недостаточная демократичность представительской власти. Все модели существуют в реальном мире, поэтому основным вопросом является скорее не размер, а надлежащее распределение функций и финансирования. Эффективное сотрудничество между муниципальными образованиями может служить, по меньшей мере, временным решением данного вопроса (крупномасштабные территориальные реформы должны быть подготовлены надлежащим образом, с учетом преимуществ и недостатков объединения и разделения муниципальных образований).

5.1 Местные финансы³⁶

Для всего региона (за исключением Молдовы, в которой центральный и местный уровень власти страдают от нехватки финансовых ресурсов в примерно одинаковом отношении, но первые меры для налоговой децентрализации уже были приняты) в рамках будущих реформ необходимо учесть практически все принципы Хартии, относящиеся к местному публичному финансированию.

1. “Достаточные” финансовые средства органов местного самоуправления: процент субнациональных расходов является важным, но не решающим показателем. Основная задача состоит в том, чтобы связать масштаб и объем собственных полномочий с выделяемыми “собственными” финансовыми ресурсами — с учетом финансовой ситуации в стране (если страна является бедной и не обладает существенными ресурсами в общественном секторе, центральный уровень и местный уровень должны быть равны с точки зрения недостаточности средств). Фактические расходы на делегированные полномочия должны возмещаться в полном объеме.
 - а. Для создания такой системы требуется в первую очередь установить фактические расходы на местное обслуживание. Без сбора необходимых данных любое обсуждение “достаточности” будет носить политический характер. С учетом этой точки зрения мы предлагаем немедленное внедрение совместной системы сравнительной оценки местными органами власти всех исследуемых стран — по меньшей мере, предполагающей сравнительную оценку вводных данных и результатов.
2. Право на “свободное использование” собственных ресурсов — муниципальные образования получают средства для покрытия расходов на осуществление своих полномочий из различных источников, но они должны иметь возможность свободно управлять данной денежной суммой.

³⁶ Основные задачи, рекомендуемые Конгрессом в данной области **Армении**:

- повысить уровень “собственных” финансовых ресурсов местных властей;
- совершенствовать эффективность механизмов налогообложения в муниципалитетах, предоставляя им право определять уровень налогообложения в разумных рамках, установленных законом, для того чтобы укреплять их самостоятельность;
- пересмотреть механизм финансового выравнивания.

Основные задачи, рекомендуемые Конгрессом в данной области **Грузии**:

- 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;
- совершенствовать процедуру финансового выравнивания (как в отношении распределения, так и путем увеличения фонда выравнивания);
- 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”.

Основные задачи, рекомендуемые Конгрессом в данной области **Республике Молдова**:

- выделять финансовые ресурсы местным властям, которые были бы пропорциональны их полномочиям;
- предоставить местным органам самоуправления возможность напрямую собирать сборы и местные налоги, помимо земельного налога и налога на недвижимость;
- пересмотреть законодательство о проведении контроля по усмотрению, для того чтобы упорядочить и ограничить такой контроль, например, четко определив на основе установленных критериев те случаи, в которых можно проводить такой контроль.

Основные задачи, рекомендуемые Конгрессом в данной области **Украине**:

- укреплять финансовую самостоятельность местных органов власти и совершенствовать систему выравнивания, обеспечивая справедливое и прозрачное перераспределение финансовых средств, основываясь при этом на ясных критериях и задачах.

Согласно принципу субсидиарности, местным органам власти известно о местных потребностях лучше, чем органам власти на центральном уровне. Любое вмешательство в управление финансированием на местном уровне юридически и на практике запрещено. Кроме того, должен быть гарантирован доступ к рынкам капитала (приемлемы некоторые рамочные правила — например, установление максимального уровня задолженности).

- a. Однако, если местным органам власти предоставляется действительная свобода управления финансированием, необходимо также сформировать эффективную систему внутренних и внешних средств контроля исполнения требований и ведения деятельности.
 - b. В случае раздробленной системы следует способствовать добровольному сотрудничеству между муниципальными образованиями в качестве инструмента преодоления ограниченности местных ресурсов в малых муниципальных образованиях.
3. Право на управление местным налогообложением — действительные местные налоги и пошлины представляют собой важную часть дохода на местном уровне, и решения об их объеме должны приниматься местными органами власти (осуществление сбора налогов может быть централизовано, такие системы существуют и успешно функционируют). Системой налоговой децентрализации должна допускаться налоговая конкуренция в умеренном объеме.
4. Система выравнивания (безусловные дотации) — законом об органах местного самоуправления и/или бюджетным кодексом должны явным образом устанавливаться правила выравнивания налоговой базы и потребностей в расходовании средств. Набор используемых показателей в различных странах может различаться, но при этом он должен быть транспарентным и предсказуемым. Информация о выделении (включая расчет) всех безусловных дотаций для финансирования собственных полномочий местных органов власти должна быть общедоступной.
5. Условные дотации: эти механизмы должны главным образом использоваться для финансирования делегированных полномочий и отдельных крупных капитальных инвестиций, воздействие которых выходит за рамки местного уровня, обеспечение их большей прозрачности и общедоступности.
6. Несмотря на узкую специфику данного вопроса, следует также отметить необходимость совершенствования систем публичных закупок в странах Восточного партнерства. Необходим переход от закупок на основе исполнения требований к более бизнес-ориентированному подходу (принцип “стоимость-эффективность”) к приобретению товаров и услуг.

В том, что касается рекомендаций для отдельных стран, существует очевидная потребность повысить уровень местного финансирования (размер субнациональных расходов по сравнению с общим объемом публичных расходов) в Армении, Грузии и Украине. Для этого необходима фундаментальная финансовая децентрализация; в частности, могут быть предусмотрены такие меры, как перераспределение государственных налогов в пользу бюджетов местных сообществ, расширение объема местных налогов, предоставление органам местного самоуправления полномочий на определение уровней местных налогов, а также упрощение механизмов целевого распределения средств и других дотаций для повышения их транспарентности.

Относительно Грузии на высоком уровне сохраняется риск использования государственного казначейства для контроля за местными публичными финансами.

5.2 Условия пребывания в должности местных выборных представителей³⁷

Вопрос условий пребывания в должности местных выборных представителей обсуждается нечасто, однако, как нам удалось установить, он заслуживает внимания. В качестве отправной точки могут быть представлены следующие рекомендации:

1. Пересмотр ограничений в отношении того, кто может быть избран на местных выборах: предлагается отказаться от ограничений в связи с конфликтом интересов и, как решение в долгосрочной перспективе, допуск иностранных граждан, имеющих постоянный вид на жительство, до участия в выборах местного уровня, в том числе в качестве избираемых кандидатов.
2. Пересмотр условий оплаты труда персонала, заключившего договор (особенно мэров) — заработная плата мэра должна соответствовать нагрузке и сложности работы (в малых муниципальных образованиях возможно использование должностей с неполной занятостью).
3. Совершенствование системы возмещения (пособий) для членов советов, осуществляющих свою деятельность добровольно, в связи с расходами, относящимися к исполнению ими обязанностей в рамках органов местной власти:
 - a. такая система должна быть транспарентной и упорядоченной в пределах страны;
 - b. итоговое решение обо всех личных расходах принимается местными советами.
4. Совершенствование механизма обеспечения независимости местных выборных представителей: Конгресс в рекомендации 334, принятой в 2013 г., призвал власти Грузии “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”. Вместе с тем это касается и других стран региона.

Внести изменения в систему социального обеспечения выборных местных представителей, при этом особое внимание должно уделяться периоду по окончании пребывания в должности (не только права, но и ограничения).

³⁷ Конгресс напрямую адресует рекомендацию **Азербайджану** — “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”, но аналогичный вопрос может стать “особенно актуальным” и для **Грузии**, в результате разделения муниципальных образований.

5.3 Отношения между государством и выборными органами местного самоуправления³⁸

Проблема избыточного вмешательства центральной, а также децентрализованной государственной власти в функционирование органов местного самоуправления существует во всех странах региона и заслуживает серьезного внимания. Первой центральной и общей рекомендацией является следующая:

Пересмотреть и прояснить разделение задач и полномочий между параллельными структурами общественного управления, передав наиболее важные составляющие местной публичной компетенции демократически и политически подотчетным муниципальным органам власти.

Уместен также ряд более узких рекомендаций:

1. Отрастить принцип субсидиарности непосредственно в конституции и обеспечить его поддержку посредством регулярных мероприятий и деятельности на всех уровнях управления.
2. Четко разделить собственные и делегированные полномочия органов местного самоуправления в рамках закона и на практике.
3. Осуществить согласование секторального законодательства с законодательными нормами о местном самоуправлении.

³⁸ Основные задачи, рекомендуемые Конгрессом в данной области **Армении**:

- пересмотреть законодательство с целью более эффективного соблюдения принципа субсидиарности и дать возможность местным органам власти осуществлять регулирование и управление значительной частью публичных дел, за которые они несут ответственность, в интересах местного населения;
- расширить возможности (юридически и на практике) советов сообществ в отношении всех вопросов, связанных с их полномочиями, для того чтобы повысить эффективный административный потенциал местных сообществ и укрепить их роль и значение в отношении руководящих исполнительных органов;
- обеспечить условия, при которых у местных органов власти имелись бы полные и эксклюзивные полномочия, как у независимых участников местной публичной администрации, и чтобы эти полномочия не подрывались действиями центральных органов власти (или мэров, как указано в докладе);
- уточнить административный характер различных задач и функций, входящих в сферу ведения местного самоуправления, в частности относятся ли они к уставным или делегированным полномочиям, а также укрепить позиции местных органов власти, передавая решение важных местных вопросов этим местным органам власти;
- обеспечивать условия, при которых административный надзор над местными органами власти ограничивался бы анализом законности деятельности местного сообщества и чтобы вмешательство контролирующего органа было соразмерно значению тех интересов, которые этот орган намерен защищать.

Рекомендации Конгресса в данной области в отношении **Грузии** связаны только с общими сложностями, характерными для региона в целом, которые были описаны выше.

Основные задачи, рекомендуемые Конгрессом в данной области **Республике Молдова**:

- снизить уровень надзора по отношению к местным органам самоуправления, для того чтобы они могли управлять своими собственными делами, в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Хартии;
- пересмотреть положения о полномочиях, для того чтобы уточнить полномочия местных властей на уровнях I и II, а также полномочия центральных органов власти в сфере местной демократии. Необходимо сделать это таким образом, чтобы избежать дублирования полномочий между этими уровнями, с одной стороны, а также между центральным и местным уровнем власти, с другой;
- гарантировать право местных органов управления определять свою политику в кадровой сфере самостоятельно и упразднить во внутреннем регламенте, касающемся статуса и оплаты государственных служащих и служащих местных административных органов, любую форму дискриминации по отношению к служащим местных административных органов.

Основные задачи, рекомендуемые Конгрессом в данной области **Украине**:

- внести изменения в существующее законодательство, которое ограничивает возможности местных властей принимать решения и управлять своими собственными делами — “вопросами местного значения”;
- обеспечить реагирование на отсутствие четкого разграничения полномочий при осуществлении административной деятельности между центральными государственными органами и местными и региональными властями, что может приводить к параллелизму или дублированию при осуществлении полномочий, а также к вмешательству центрального уровня управления (в лице глав администраций) в деятельность местных органов власти.

4. Создать структуру действительных систематических консультаций между государственными и местными органами власти.
5. Наделить органы местного самоуправления полноценным правом (и достаточным финансированием) для создания собственных административных структур.
6. Предоставить органам местного самоуправления полный и действительный доступ к средствам правовой защиты от ненадлежащего “государственного вмешательства”.
7. Осуществить повторную оценку системы надзора за органами местного управления со стороны центральных органов власти. Система “государственного контроля” за органами местного самоуправления должна предусматривать исключительно:
 - a. эффективную систему проверки законности всех местных нормативно-правовых актов;
 - b. комплексный надзор за способами исполнения делегированных полномочий;
 - c. эффективную систему внешнего аудита процессов и результатов (также указывается в пункте 5.1, посвященному финансированию).

Рекомендации для отдельных стран:

В докладе по Республике Молдова напрямую предлагается использование метода “гильотины” в отношении всех нормативно-правовых актов, устанавливающих компетенцию местных органов власти в различных областях. В соответствии с этим методом учреждение новых компетенций допускается, только если они связаны с законами “Об административной децентрализации” и “О местном публичном управлении”; требуется также разработка критериев для процесса административной децентрализации и передачи полномочий.

В Украине необходимо внести изменения в действующее законодательство, которое ограничивает возможности органов местного самоуправления принимать решения, управлять делами и решать вопросы местного значения, а также пересмотреть распределение полномочий на региональном уровне.

5.4 Отношения между мэрами и местными собраниями

Вопрос отношений между мэрами и местными советами не может решаться по принципу “одно решение на всех”. Конкретные решения обуславливаются выбором страной модели местной демократии с сильным мэром или сильным представительским органом власти (либо компромиссной модели для распределения полномочий на местном уровне). Однако независимо от конкретного решения мы рекомендуем следующее:

1. Отношения между структурами власти на местном уровне должны строиться на основе работающей системы сдержек и противовесов, а также четкого описания прав и обязанностей различных властных структур. В отношении возникающих споров следует использовать четко определенные механизмы (юридического) урегулирования ситуации, с тем чтобы избежать создания препятствий для надлежащего функционирования местных органов власти.

Рекомендации для отдельных стран:

Право местного совета выносить решение о недоверии и отстранять избранных прямым голосованием мэров (в Грузии и Украине) требует тщательно проработанных и прозрачных правил, которые позволяли бы применять этот механизм лишь в крайне ограниченных случаях (чтобы избежать любой возможности отстранения по

политическим причинам). В обычной ситуации избранные напрямую мэры должны отстраняться от должности исключительно посредством местного референдума.

5.5 Качество демократии на местном уровне

Качество местной демократии является актуальным вопросом для региона Восточного партнерства, а также для всех стран, находящихся на переходном этапе, где зависимость от избранного пути ограничивает возможности установления действительной местной демократии в связи с ограниченной активностью всех участников процесса (выборных представителей, граждан, местной государственной администрации и местного частного коммерческого и некоммерческого сектора). Можно сформулировать следующие рекомендации:

1. Деполитизация местной общественной жизни (насколько это уместно) — общие местные интересы должны быть более значимы, чем участие в политической партии.
2. Повышение потенциала местных выборных органов по обеспечению управления на местном уровне путем предоставления ресурсов и возможностей для прохождения систематического обучения.
3. Обеспечение большей открытости, транспарентности и подотчетности деятельности местных выборных представителей. В частности:
 - a. оптимизация информационного обмена между органами местного самоуправления и гражданами с использованием электронных средств связи (веб-страницы в качестве средства информации, коммуникации и процедурного взаимодействия);
 - b. внедрение долго-, средне- и краткосрочного планирования в отношении конкретных задач, относящихся к общим интересам (данный подход отличается от недавно принятой избыточно подробной методики бюджетирования программ с учетом результатов, предусматривающей использование сотен таблиц, малоприменяемых для практической деятельности), с обеспечением отчетности о достижениях.
4. Повышение качества законодательства и особенно совершенствование практики участия граждан в работе местного самоуправления, в частности:
 - a. подготовка более эффективных правил участия граждан в работе органов местного самоуправления;
 - b. учреждение надлежащих органов консультирования;
 - c. поддержка сотрудничества между органами местного самоуправления, гражданским обществом и частным сектором по вопросам общественной жизни муниципального образования;
 - d. совместное творчество, производство, наличие публично-частных партнерств в гражданском секторе.

Для стран с пропорциональной системой выборов — снижение влияния политических партий и политической зависимости местных советов от руководства партий может быть достигнуто за счет замены пропорциональной системы выборов на мажоритарную.

Приложение 1. Краткая характеристика систем местного самоуправления в странах Восточного партнерства

Армения

В системе местного самоуправления Армении с момента ее формирования в 1996 г. достигнуты значительные успехи. Принятие конституции в 1995 г. и закона “О местном самоуправлении” в 1996 г. способствовало созданию нормативно-правовой базы и положило начало данному процессу. Муниципальные выборы 10 ноября 1996 г. стали первым этапом формирования местного правительства. Еще одним важным законодательным актом, в котором были определены принципы административного деления, число муниципалитетов и т. д., стал закон “Об административно-территориальном делении республики Армения”, принятый в 1995 г. Впоследствии был принят новый закон “О местном самоуправлении” от 2002 г., в 2005 году были внесены изменения в конституцию³⁹, а в 2008 году был принят закон “О местном самоуправлении в г. Ереване”.

Самые последние изменения связаны с поправками к Конституции РА, опубликованными и вступившими в силу 22 декабря 2015 года. Основные изменения заключаются в следующем:

1. Граждане Республики Армения, **достигшие возраста 18 лет** ко дню выборов или местного референдума, имеют право избирать **и быть избранными на выборах в местные органы самоуправления**, а также принимать участие в местных референдумах (**статья 48**).
2. Проводиться на основе всеобщего, равного и **прямого избирательного права** путем тайного голосования должны только **выборы в Национальное собрание и муниципальные советы**, а также референдумы (**статья 7**). Это означает, что путем прямых выборов должны избираться только муниципальные советы, а глава муниципалитета избирается путем **прямых или непрямых выборов**. Муниципальные советы и главы муниципалитетов должны избираться на **пятилетний** срок (вместо четырехлетнего, **статья 181**).
3. Из Конституции **исключено** обязательное требование о проведении местных референдумов в случае слияния или разделения муниципалитетов. Теперь в общественных интересах слияние или разделение муниципалитетов может регулироваться законом. При принятии соответствующего закона Национальное собрание должно **прислушиваться** к мнению затрагиваемых им муниципалитетов (**статья 190**).
4. **Статья 48 Конституции (право быть избранным на выборах в ОМУ)** должна быть принята исключительно путем референдума, поправки в статьи **179—190 Конституции (Глава IX «Местное самоуправление»)** должны быть приняты Национальным собранием не менее чем **двумя третями** голосов от общего количества парламентариев (**статья 202**).
5. Глава IX «Местное самоуправление», за исключением положений, приведенных в последнем предложении пункта 4 статьи 182 (**мэр муниципалитета подотчетен муниципальному совету**), вступила в силу 22 декабря 2015 года, на следующий

³⁹ После официального опубликования нового проекта изменений и дополнений в конституцию (2015 г.) в Избирательный кодекс Армении и законодательство о местном самоуправлении будут внесены многочисленные изменения

день после публикации поправок к Конституции в «Официальном бюллетене Республики Армения» (статья 209).

- б. Закон о местном самоуправлении должен быть приведен в соответствие с Конституцией и вступит в силу 1 января 2017 года (статья 210).

Основные принципы действующего административно-территориального деления закреплены в Конституции Республики Армения. Система административно-территориального деления Армении регулируется законом «Об административно-территориальном делении Армении», которым установлено, что территория Республики Армения поделена на 10 марзов, при этом столице Еревану присвоен статус отдельного муниципалитета. 997 населенных пунктов Армении объединены в 915 муниципалитетов, которые в свою очередь делятся на 49 городских и 866 сельских. Марзы существенно отличаются друг от друга по численности населения, величине территории и количеству входящих в их состав муниципалитетов и населенных пунктов. Ереван — единственный муниципалитет, который не входит в состав ни одного из марзов. Таким образом, в Армении сформирована и действует одноуровневая система местного самоуправления, и все муниципалитеты, за исключением Еревана, опираются на одну и ту же нормативно-правовую базу. Органы местного самоуправления наделены одинаковыми полномочиями независимо от размера, административной территории, финансового потенциала, возможностей предоставления услуг и инфраструктуры муниципалитетов. На данный момент органы местного самоуправления крупных муниципалитетов чрезвычайно нуждаются в предоставлении новых полномочий и возможностей, в то время как органы самоуправления меньших по размеру муниципалитетов не способны осуществить многие из своих полномочий (множество муниципалитетов не оказывает каких бы то ни было услуг общественного характера, а их бюджета хватает лишь на расходы по оплате труда персонала и несколько небольших статей расходов). Большое число малонаселенных муниципалитетов свидетельствует о чрезвычайной раздробленности армянских муниципалитетов, при этом отсутствие органов местного самоуправления второго уровня и (или) межмуниципальных объединений препятствует эффективному выполнению функций органами местного самоуправления и дальнейшей децентрализации.

Взаимодействие органов местного самоуправления и марзпетаранов, т. е. органов территориальной государственной власти, до сих пор до конца не урегулировано. Одной из причин является отсутствие точного определения правовых оснований работы и функций органов территориальной государственной власти. Марзпетараны являются представителями центрального правительства в марзах, и призваны главным образом разрабатывать и реализовывать планы развития марзов. Однако они не обладают необходимыми финансовыми и юридическими возможностями для надлежащего исполнения своих функций. Поскольку марзпетараны не являются выборными органами, собственный бюджет у них отсутствует, но в качестве промежуточной единицы управления они могут использовать бюджетные средства в некоторых областях в пределах марзов.

Полномочия, предоставленные органам местного самоуправления, делятся на три категории: обязательные, добровольные (совместно именуемые «собственные» полномочия) и делегированные полномочия. Законодательством предусмотрено, что обязательные полномочия органов местного самоуправления обладают преимущественной силой по отношению к добровольным полномочиям. Несмотря на то, что как обязательные, так и добровольные полномочия осуществляются за счет средств

муниципалитета, возможность осуществления добровольных полномочий зависит от наличия бюджетных средств и необходимости. Вопросы общественного обслуживания, которые затрагивают общие интересы, решает центральное правительство.

Вопросами общественного обслуживания, которые могут привести к региональному конфликту интересов занимаются децентрализованные органы государственного управления.

Примечательно, что в статье 10 закона Республики Армения “О местном самоуправлении” указано, что полномочия, отведенные органам местного самоуправления другими законами, могут осуществляться муниципалитетами только в качестве добровольных полномочий. При этом, в некоторых случаях обязательные и делегированные полномочия главы муниципалитета определены другими законами (например, законом “О градостроительстве”).

Полномочия муниципального совета определены в статье 16 закона “О местном самоуправлении”. Муниципальный совет утверждает Программу развития муниципалитета, бюджет муниципалитета, отчет об исполнении годового бюджета, количество работников, штатное расписание и официальные ставки заработной платы для штатных должностей при главе муниципалитета и в бюджетных организациях, основной план развития муниципалитета, схему территориального зонирования и землепользования, детальной планировки и застройки отдельных участков и градостроительных комплексов, проекты историко-культурного обоснования поселения и охранных зон памятников истории и культуры, градостроительные уставы поселений, ведомости инвентаризации имущества муниципалитета.

Муниципальный совет контролирует исполнение бюджета муниципалитета, использование займов и других денежных средств, полученных муниципалитетом, а также соответствие решений, принимаемых главой муниципалитета, действующему законодательству и решениям Муниципального совета. Муниципальный совет определяет порядок осуществления добровольных полномочий и выделения необходимых для этого финансовых средств при обращении главы муниципалитета; определяет размер вознаграждения главы муниципалитета; выносит решение о назначении своего представителя в межмуниципальное объединение, в установленном законом порядке утверждает муниципальные правила деятельности в сфере торговли, общественного питания и обслуживания, определяет установленные законом ставки местных пошлин и сборов; устанавливает ставки сборов, взимаемых за оказываемые муниципалитетом услуги.

Муниципальный совет выносит решение о представлении предложения губернатору, а в Ереване — мэру Еревана об отставке главы муниципалитета; решение о досрочном прекращении полномочий члена муниципального совета; в установленном законом порядке выносит решение о создании, реорганизации или ликвидации муниципальных бюджетных учреждений, коммерческих организаций с участием муниципалитета и некоммерческих организаций; выносит решение о сдаче в аренду и отчуждении имущества, считающегося муниципальной собственностью, утверждает их условия, размеры арендной платы, цены отчуждения, а при отчуждении в аукционной форме — стартовую цену имущества; выносит решение о присвоении наименований улицам, проспектам, площадям, паркам муниципального значения, образовательным, культурным и иным учреждениям и организациям муниципального подчинения и об их переименовании; выносит решение о привлечении кредитов и иных средств в установленном законом порядке; выносит решение о присвоении сельскими и городскими муниципальными советами, в соответствии с их регламентами, звания почетного

гражданина муниципалитета гражданам Республики Армения и иностранным гражданам или о лишении почетного звания; выносит решение о гербе муниципалитета.

В законе “О местном самоуправлении” закреплены полномочия главы муниципалитета (статья 32), а также полномочия главы муниципалитета в отдельных областях (статьи 33—45). Глава муниципалитета созывает и ведет заседания муниципального совета в порядке, установленном законом “О местном самоуправлении” и регламентом муниципального совета; вносит на утверждение муниципального совета четырехлетнюю программу развития муниципалитета; утверждает положения об аппарате, а также о бюджетных учреждениях и некоммерческих организациях; вносит на утверждение муниципального совета проекты постановлений о структурах аппарата и бюджетных учреждений и предлагаемых в них изменений; вносит на утверждение муниципального совета проекты постановлений о численности, штатном расписании и должностных окладах сотрудников аппарата и бюджетных учреждений и предлагаемых в них изменений; вносит на утверждение муниципального совета проект постановления о создании, реорганизации или ликвидации бюджетных учреждений и некоммерческих организаций муниципального подчинения; вносит на утверждение муниципального совета проект постановления о составах советов и контрольных органов коммерческих организаций муниципального подчинения; назначает и увольняет заместителя главы муниципалитета, секретаря его аппарата, руководителей структурных подразделений; по решению муниципального совета назначает и увольняет руководителей бюджетных учреждений муниципалитета.

В случае, если муниципальный совет дважды не дает согласие, глава муниципалитета производит назначение без согласования с муниципальным советом; вносит на утверждение муниципального совета проект постановления о назначении местного референдума; вносит на утверждение муниципального совета проект правил участия резидентов в вопросах местного самоуправления муниципалитета; вносит на утверждение муниципального совета предложение о работе консультационного органа на добровольных началах; заключает договоры о сотрудничестве с муниципалитетами Республики Армения или других государств, вносит их на утверждение муниципального совета; вносит на утверждение муниципального совета проекты постановлений о создании межмуниципального объединения, а также об участии в учрежденных муниципалитетами объединениях и уплате их членских взносов; в установленном законом порядке вносит на утверждение муниципального совета проекты градостроительства, документы и планы, а также изменения к ним; в установленном муниципальным советом порядке заключает договоры о сдаче в аренду или отчуждении собственности муниципалитета; вносит на утверждение муниципального совета проекты решений об отчуждении собственности муниципалитета; вносит на утверждение муниципального совета документы, касающиеся вопросов безопасности перевозок и строительства дорог; вносит на утверждение муниципального совета предложение о присвоении звания почетного гражданина муниципалитета; представляет муниципальному совету на утверждение предложения по присвоению наименований улицам, проспектам, площадям, паркам муниципалитета, образовательным, культурным и иным учреждениям и организациям муниципального подчинения (за исключением историко-культурных и природных исторических памятников) и их переименованию; в пределах своей компетенции принимает решения, составляет протоколы и издает распоряжения; в установленном законом или Правительством порядке самостоятельно и под свою ответственность организует и руководит осуществлением делегированных государством полномочий; в установленном законом или Правительством порядке ведет градостроительный, природоохранный, сельскохозяйственный и иные муниципальные

кадастры; в установленном законом или Правительством порядке принимает меры к организации мероприятий по гражданской обороне, противоэпидемических и карантинных мероприятий, а также работ, связанных со снижением опасности и устранением последствий технологических катастроф и стихийных бедствий; осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Республики Армения и настоящим законом “О местном самоуправлении”.

Основные полномочия избранных представителей Еревана в основном совпадают с основными полномочиями представителей других муниципалитетов Республики Армения. В то же время существует ряд существенных различий между ними, которые прописаны в законе “О местном самоуправлении в Ереване”, принятом 26.12.2008. Например, в отличие от других органов местного самоуправления, главам административных округов Еревана предоставлены ограниченные полномочия (всего четыре, в то время как у других органов местного самоуправления Армении семь обязательных и шесть делегированных полномочий).

Конституции Республики Армения в редакции от 27 ноября 2005 г. содержит положения о надзоре со стороны государства за правомерностью деятельности органов местного самоуправления. Тем не менее законодательством не урегулирован государственный надзор за осуществлением полномочий, делегированных государством. Законодательством также не урегулированы меры, которые могут применяться *марзпетом* (губернатором) при осуществлении административного надзора. Функции губернатора по правовому и профессиональному надзору до сих пор четко не определены, и не установлен порядок их исполнения. Контрольные полномочия центрального правительства распространяются не только на проверку законности действий органов местного самоуправления, но также и на экономические и финансовые аспекты деятельности местного правительства вопреки положениям Хартии.

Армения подписала Европейскую хартию местного самоуправления 11 мая 2001 г. и ратифицировала ее 25 января 2002 г. ; в отношении Армении она вступила в силу 1 мая 2002 г. С 2002 года значительные изменения были внесены в армянском законодательстве, в частности, в Конституции и в Законе о местном самоуправлении, что создало основу для ратификации Национальной Ассамблеей 8 декабря 2015 г. статей 5, 6, 7 (2) и 10 (3) Хартии. Существенным шагом в обеспечении участия граждан явилась ратификация Дополнительного протокола к Хартии о праве на участие в делах местного органа власти, который вступил в силу в сентябре 2013 года.

Азербайджан

Статус и полномочия муниципалитетов в Азербайджане определены в Конституции и законе “О статусе муниципалитетов”. В соответствии с законом “О статусе муниципалитетов” местное самоуправление — это система организации деятельности граждан Азербайджана, которая предоставляет им возможность для осуществления права в рамках закона самостоятельно и свободно решать вопросы местного значения в соответствии с приведенным в Конституции определением.

Однако такое определение не предусматривает статус муниципалитетов как учреждений, которые обладают реальной властью или являются частью государственной администрации. В результате отсутствия четкого определения статуса муниципалитетов, их полномочия ограничены. В действительности все функции (коммунальное обслуживание, благоустройство территории, регистрация граждан, живущих на

территории муниципалитета, социально-бытовое обслуживание, водоснабжение, т. д.), которые обычно считаются собственными полномочиями муниципалитетов, выполняются местными исполнительными комитетами. В настоящее время полномочия муниципалитетов страны ограничиваются содержанием дорог, оказанием социальной помощи категориям лиц, на которых не распространяется действие государственных социальных программ, содержание кладбищ и организация похорон.

Первые муниципальные выборы в Азербайджане состоялись в 1999 г., в результате чего были сформированы 2 735 органов местного самоуправления. В последующие годы их число выросло до 2 757. В результате объединения количество муниципалитетов снизилось до 1 717 в 2009 г., в течение последних лет снижение количество продолжилось. После воссоединения в 2014 г. количество муниципалитетов упало до 1 607. В настоящее время в стране 73 города, 147 районов и 1 387 сельских муниципалитетов.

В отчетах, подготовленных Комитетом по мониторингу Конгресса местных и региональных властей Совета Европы и альянса НПО “Во имя развития муниципалитетов” (BINA), определено несколько основных проблем органов местного самоуправления в Азербайджане. К ним относятся недостаточно четкое определение местного самоуправления в законе о “О статусе муниципалитетов”; параллелизм в системе местного самоуправления, которое в соответствии с Конституцией осуществляется как местными исполнительными комитетами, которые являются государственными органами, так и муниципалитетами, участие которых ограничено; фактическое подчинение муниципалитетов местным исполнительным комитетам, которые являются частью государственной администрации; слабый финансовый потенциал муниципалитетов; пробелы в законодательстве, регулирующем как статус и обязанности муниципальных служащих, так и из права и обязанности; сложный порядок надзора за муниципалитетами (в частности то, что местное правительство обязано отчитываться Парламенту о своих действиях; тот факт, что городом Азербайджаном руководит не составной орган местного самоуправления, такой как избранный демократическим путем совет, а орган исполнительной власти, подотчетный только президенту, что делает невозможным демократический контроль.

Наряду с ограниченностью и нечетким определением полномочий муниципалитетов, их слабый финансовый потенциал усугубляет проблемы с выполнением их функций. В 2014 году общий доход бюджета всех муниципалитетов Азербайджана составил 49,1 млн. азербайджанских манатов (15,7 млн. евро), то есть средний по стране муниципальный доход на душу населения составил 5,1 азербайджанских манатов (5,4 евро).

Очевидно, что чрезвычайно низкий уровень муниципальных доходов недостаточен даже для выполнения муниципалитетом весьма ограниченного ряда задач и функций. Совокупный доход местного самоуправления составляет менее 0,2% сводного государственного бюджета. Действующим законодательством — Налоговый кодексом, законами “О местных (муниципальных) налогах и платежах”, “Об основах финансов муниципалитетов”, “О бюджетной системе” предусмотрен ряд источников дохода для муниципалитетов в Азербайджане. Тем не менее в действительности подавляющее большинство этих источников дохода не помогает сформировать базу для получения устойчивого и высокого дохода.

Административный надзор за деятельностью муниципалитетов регулируется законом “Об административном надзоре за деятельностью муниципалитетов”, принятым 13 мая 2003 года. В статье 3 данного закона указано, что административный надзор контролируется

Министерством юстиции, а Центр по работе с муниципалитетами Минюста Азербайджана каждый февраль предоставляет отчеты в Парламент.

В соответствии с действующим законом члены муниципалитетов избираются всенародным голосованием. Прежде чем начать деятельность муниципалитета, избранные члены муниципалитета избирают председателя из своего числа простым большинством голосов.

Основные обязанности председателя заключаются в проведении собраний муниципалитета, согласовании решений и издании приказов от имени муниципалитетов. В отсутствие председателя его полномочия автоматически переходят к заместителю председателя. Поэтому избранные члены муниципалитета в ходе внутреннего избирательного процесса также избирают заместителя председателя.

В соответствии с законом “О статусе муниципалитетов” избранные представители муниципалитетов вправе обращаться к местным исполнительным комитетам по вопросам местного значения, занимать выборные посты в муниципалитетах, принимать участие в муниципальных собраниях и принимать необходимые решения, участвовать в сессиях совета, периодически проводить встречи с населением, информировать избирателей о работе совета, участвовать в собраниях граждан, организованных советом. Вопрос касательно конфликта интересов урегулирован.

Азербайджан ратифицировал Европейскую хартию местного самоуправления в 2001 году, и тем самым взял на себя обязательства касательно местного самоуправления. В соответствии с параграфом 2 статьи 12 Европейской хартии Азербайджан заявил о том, что принимает обязательства, предусмотренные следующими статьями и пунктами: статья 2; статья 3 (I, II); статья 4 (I, II, IV, V, VI); статья 5; статья 6 (I, II); статья 7 (I, III); статья 8 (I, II, III); статья 9 (I, II, III, IV, VII, VIII); статья 10 (I, II, III) и статья 140.

В Азербайджане три типа национальных объединений органов местного самоуправления (городские, районные и сельские национальные объединения), которые были сформированы в 2006 году.

Беларусь

В соответствии с законом “О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР”, принятом в 1991 году, партийные органы и исполнительные комитеты делегировали полномочия решать вопросы местного уровня советам, благодаря чему были созданы условия для развития местного самоуправления. Однако с 1994 года процесс формирования и развития настоящего местного самоуправления остановился.

В период с 1995 по 1999 гг. была сформирована “вертикальная” модель исполнительно-распорядительных органов (исполнительных комитетов): за счет “делегирования” полномочий совета исполнительным комитетам компетенция последних была расширена, средства оказания влияния советов на исполнительные комитеты в политических, экономических и кадровых вопросах сократились; в Конституцию и законы были внесены изменения, в результате которых исполнительные комитеты стали подчиняться не советам, в президенту и правительству. Действующая система полностью противоречит принципам, предусмотренным Европейской хартией местного самоуправления, и устанавливает два типа местных органов власти:

⁴⁰ Закон Республики Азербайджан “О местном самоуправлении” и о ратификации Европейской хартии от 25 декабря 2001 г. (№ 238-ПQ)

- а) местное правление — местные исполнительные и административные органы, которые напрямую подчиняются и отчитываются Президенту Республики Беларусь;
- б) местное самоуправление — местные Советы депутатов, которые избираются гражданами каждые четыре года.

Правовой основой местного самоуправления служит Конституция Республики Беларусь, в которой прописаны принципы работы местных представительных органов, порядок их формирования; определены формы реализации местного управления и самоуправления, порядок урегулирования конфликтов между местными органами власти различных уровней, а также между местными органами власти и гражданами, очередность задач в деятельности местных органов власти и органы местного самоуправления, а также принципы подчинения местных органов власти и правления, исключительные полномочия местных советов депутатов, положения касательно местного бюджета, общественной собственности, а также местных налогов и сборов, основания для прекращения деятельности местных представительных органов, иерархическую структуру как исполнительных органов, так и советов (вводятся такие понятия как высшие исполнительные и административные органы, а также высшие представительские органы).

Закон “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”, который вступил в силу 4 января 2010 г., устанавливает принципы и нормы местного управления и самоуправления, статус и полномочия местных Советов депутатов, местных исполнительных комитетов и администрации и их служащих, а также гарантии их деятельности. Закон устанавливает основы и формы взаимоотношений между правительством и местными органами власти, а также отношения между местными органами власти различных уровней. Закон устанавливает формы прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, в том числе через органы территориального общественного самоуправления, для которых предельно статус, порядок формирования и работы.

К иным регулирующим документам относится Избирательный кодекс Республики Беларусь, Бюджетный кодекс Республики Беларусь, Налоговый кодекс Республики Беларусь, закон “Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь”, закон “О статусе депутата местного Совета депутатов” Республики Беларусь.

Понятия, которые обычно используются во многих странах, такие как “муниципалитет”, “сообщество”, “местное сообщество” отсутствуют в законе. В мировой практике сообщества уполномочены создавать местные сообщества, передавая часть своих прав избранным советам. В Республике Беларусь нет таких учреждений, как сообщества, которые являются субъектом местного самоуправления.

Местная система органов самоуправления включает в себя следующие уровни:

- а) Областной уровень — 7 единиц (6 областных советов, Минский городской совет) — органы самоуправления являются вышестоящими по отношению к органам самоуправления базового и первичного уровня;
- б) Базовый уровень — 128 единиц (118 районных советов, 10 городских советов областного подчинения), органы самоуправления базового уровня являются вышестоящими по отношению к органам самоуправления первичного уровня. Минский городской совет помимо прав органа самоуправления областного уровня также обладает правами органа самоуправления базового уровня;
- с) Первичный уровень — 1193 единиц (1160 сельских советов, 19 поселковых советов, 14 городских советов районного подчинения);

Совет депутатов является выборным представительным органом на всех трех уровнях. Осуществляя свою деятельность Советы несут ответственность и отчитываются перед гражданами. Местные советы не имеют собственных исполнительных структур.

На областном уровне самой малочисленной областью является Гродненская, где проживает 1 053 тысяч жителей, а самой многочисленной — Гомельская (1 424 тысяч жителей). На районном уровне самым малочисленным районом является Россонский (Витебская область), где проживает 10 тысяч жителей, а самый многочисленный — Борисовский (188 тысяч жителей). На первичном уровне самым малочисленным является Онисковичский сельский совет (Брестская область), где проживает 475 жителей (данные 2009 г.), а самым многочисленным Ольшанский сельский совет (Брестская область), где проживает 7,9 тысяч жителей (данные 2009 г.).

Законодательством о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь все типы советов наделены общими и исключительными полномочиями. Исключительные полномочия советов связаны с утверждением местного бюджета и отчетов о его исполнении; программы социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы; определением порядка управления и распоряжения собственностью; установлением (с согласия областного совета) местных налогов и сборов (налог на владение собаками, курортный сбор и сбор, взимаемый с лиц, собирающих грибы, ягоды и т. д.); созывом местных референдумов (однако указанные полномочия в действительности являются лишь формальностью, поскольку основная роль в решении указанных вопросов принадлежит местным исполнительным комитетам).

Советы также наделены некоторыми полномочиями по решению маргинальных административных и территориальных вопросов (по изменению границ и названий сельских советов, деревень и поселков, а также названий улиц, площадей и т. д.). Советы также вправе утверждать средства массовой информации, определять ставки платы за аренду охотничьих и рыболовных угодий, водных объектов, а также оказывать влияние на международное сотрудничество.

Законом определены особенности компетенции местных советов различных территориальных уровней, в нем насчитывается в общей сложности 50 полномочий советов (22 из которых направлены на внутреннюю организацию работы). Для сравнения, общее количество полномочий исполнительных комитетов составляет 130, и все из них касаются текущих вопросов, касающихся ежедневных потребностей граждан и их деятельности. Качество и условия жизни граждан напрямую зависят от работы исполнительных комитетов. При этом исполнительные комитеты не подотчетны гражданам.

Закон предусматривает следующие формы депутатской деятельности в рамках работы советов, их органов и представительств: участие в рабочих сессиях Совета и собраниях его органов; размещение запросов и заявлений; участие в проверке государственных органов и иных организаций и разработка предложений по устранению нарушений; участие в работе депутатских групп и сообществ, иные предусмотренные законодательством формы. Закон предусматривает следующие формы депутатской деятельности в рамках избирательного округа: рассмотрение обращений граждан и юридических лиц; личный прием граждан и представителей юридических лиц; проведение встреч с гражданами; участие в деятельности комиссий, связанной с общественным обсуждением вопросов в области архитектуры и градостроительства, отчеты депутата перед электоратом, иные предусмотренные законодательством формы. Депутат проводит личные встречи с гражданами не реже раза в месяц; рассматривает полученные обращения граждан и юридических лиц; может привлекать служащих

местных исполнительных комитетов и других организаций к участию в пределах их полномочий в личном приеме граждан и рассмотрению обращений и взаимодействовать с ними в решении вопросов избирательного округа; осуществляет контроль за исполнением решений, принятым по обращениям граждан и юридических лиц; изучает и анализирует причины обращений граждан и юридических лиц и направляет предложения, в том числе предложения по устранению таких причин, в Совет, местный исполнительный комитет и прочие организации.

Председатель Совета возглавляет Совет и руководит его работой, обеспечивает взаимодействие с исполнительным комитетом; представляет местную администрацию во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами; созывает сессии Совета, организует работу по подготовке сессий Совета, приглашает на заседания Совета представителей других Советов, исполнительных и распорядительных органов, иных организаций, органов территориального общественного самоуправления, а также граждан, ведет заседания Совета; направляет на заключение постоянных комиссий проекты решений Совета, дает поручения председателям постоянных комиссий; подписывает решения, протоколы заседаний Совета, издает распоряжения; организует контроль за выполнением решений Совета, рассмотрение запросов депутатов Совета; организует работу Совета по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц, осуществлению административных процедур; осуществляет личный прием граждан и представителей юридических лиц; представляет сессии Совета не реже одного раза в год отчеты о своей деятельности, а также информирует граждан о состоянии дел Совета и других вопросах в пределах своих полномочий.

Помимо этого, председатель Совета областного и базового уровней вносит на рассмотрение Совета предложения об отмене не соответствующих законодательству распоряжений председателя соответствующего исполкома, решений исполкома, нижестоящего Совета, распоряжений председателя нижестоящего Совета, возглавляет президиум Совета, организует работу по подготовке его заседаний, ведет заседания, подписывает решения, протоколы заседаний президиума Совета; представляет сессии Совета не реже одного раза в год отчеты о деятельности президиума Совета. Председатель Совета первичного уровня исполняет функции, отнесенные к компетенции президиума Совета.

Советы могут делегировать свои полномочия Советам других территориальных уровней, исполнительным комитетам, их председателям, органам территориального общественного самоуправления (с согласия этих органов и при наличии необходимых для их осуществления ресурсов). Однако на практике данная законодательная норма не применяется.

Существуют проблемы с разделением полномочий между местными органами власти различных уровней, отсутствует реальная экономическая основа деятельности местных Советов, и их независимость в области формирования бюджета и налогообложения крайне ограничена.

В соответствии с принципами контроля и надзора местных органов власти, старший представитель и исполнительные органы как местного (Советы и исполнительные комитеты), так и центрального правительства (Национальное собрание и Правительство) вправе отметить, а Президент вправе отменить и (в отношении Советов) приостановить исполнение решений соответствующих подчиненных органов местного правления. Согласованные нормативно-правовые акты органов местного правления и их проекты подлежат судебной экспертизе, однако эта процедура выполняется структурными подразделениями самого местного правления или вышестоящими органами.

Республика Беларусь — единственная европейская страна, которая не входит в число членов Совета Европы и не присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления. Как понятно из вышесказанного, в настоящий момент ряд белорусских норм и законов противоречит современным европейским принципам местного самоуправления.

Право Советов формировать объединения в форме сообществ закреплено законом, однако до сих пор таких сообществ создано не было (по состоянию на 20 мая 2015 г.).

Грузия

Закон “Об объявлении переходного периода в Республике Грузия”, принятый 14 ноября 1990 г. был первым из нескольких законов, разработанных для замещения советской системы, среди которых были следующие:

- несколько поправок к Конституции Республики Грузия, внесенных в 1990—1991 гг.;
- закон “О выборах в местные органы государственной власти”, принятый 24 января 1991 г.;
- закон “О местном управлении в переходный период”, принятый 29 января 1991 г.;
- закон “О префектуре”, принятый 23 апреля 1991 г.

В период с 1990 по 1991 г. местные органы власти функционировали на двух уровнях. Первый уровень состоял из сел, поселков и маленьких городов. Представительным органом являлся местный совет (сакребуло), избираемый на три года. Председателя местного органа власти (гамгебели) назначал префект, а местный совет утверждал его в должности. Второй уровень состоял из районов и городов с особым статусом. На этом уровне местные советы избирались на три года. Кроме того, Председатель Верховного совета (позднее президент республики) назначал префекта, который возглавлял районную исполнительную власть и выступал в качестве представителя центрального правительства на протяжении четырехлетнего периода. В качестве высшего государственного должностного лица префекты обладали контрольными полномочиями в отношении местных органов власти, включая сельские и городские советы, и были вправе отменить решение местных советов без права обжалования.

В октябре 1997 г. Парламент Грузии принял закон “О местном управлении и самоуправлении”. В соответствии с законом местное самоуправление осуществлялось в деревнях, общинах, городских поселениях и городах, а также в городах, которые не являлись частью региона, а местное управление осуществлялось исполнительными и представительными органами регионов. В результате в Грузии было создано более 1 000 местных административных единиц.

В декабре 2005 г. был принят новый органический закон “О местном самоуправлении”, вступивший в силу после того, как были официально объявлены результаты выборов в 2006 года. Это был первый закон, отменивший управление на местном уровне и установивший систему самоуправления в Грузии. В этой связи правительство четко обозначило, что органом местного самоуправления является самоуправляющийся город или объединение поселений (муниципалитет), и, следовательно, число муниципалитетов сократилось с 1000+ до 69. Пяти городам был предоставлен статус самоуправляющихся.

5 февраля 2014 г. Парламент Грузии утвердил в третьем окончательном чтении новый Кодекс о местном самоуправлении, который внес определенные изменения в существующую систему местного самоуправления. Это третья попытка властей Грузии с

момента приобретения независимости реформировать систему и добиться “настоящей децентрализации” местного населения.

В соответствии со статьей 3 Кодекса о местном самоуправлении: Местное самоуправление осуществляется в муниципалитетах — самоуправляющихся городах и самоуправляющихся темах. В данной статье также приведено определение самоуправляющегося города — это поселение городского типа, которому, в соответствии с законом, для того, чтобы стать самоуправляющимся необходимо лишь получить соответствующий статус, предоставляемый правительством.

Однако в кодексе отсутствуют указания об исключениях, связанных, к примеру, с числом жителей или возможным ростом, которые оговаривались в проекте кодекса. В результате реформы статус самоуправляемых городов получили 12 городов вместо 5. Отсутствует четкое определение критериев, какому городу может быть предоставлен статус, в связи с чем следует отметить, что в списке можно найти столь небольшие города, как Амбролаури, где всего около 2 500 жителей.

В статье 4 определены основные территориальные единицы, и указано, что существует три категории поселений: а) село, б) городское поселение (поселок) и с) город. В соответствии с кодексом правила создания и упразднения населенного пункта, присвоения населенному пункту соответствующей категории и изменения категории, а также изменения административных границ населенного пункта определяет Правительство Грузии. Однако этот нормативный акт до сих пор не был принят. Важно отметить, что кодекс предоставляет право местным советам обсуждать и утверждать создание и упразднение административных единиц муниципалитета, изменение границ административных единиц самоуправляющегося города.

Местное самоуправление в Грузии имеет две ветви — исполнительную и представительную. В отличие от предыдущих законодательных актов, регулирующих местное самоуправление, в действующей редакции четко определено, что гамгбели или мэры муниципалитета является исполнительным органом и высшим должностным лицом муниципалитета. Гамгбели возглавляет самоуправляющиеся темы, а мэры — самоуправляющиеся города. Коллегиальный административный орган — муниципальный совет (сакребуло) — является муниципальным представительным органом. Мэры избираются непосредственно избирателями. В ходе выборов в местные органы самоуправления июле 2014 года население Грузии избрало 2 083 члена 71 муниципального совета, 12 мэров и 59 гамгбели. На выборах в местные органы самоуправления наблюдался высокий интерес со стороны независимых кандидатов и политических партий. Согласно оценкам в общей сложности 10 700 кандидатов баллотировались на пост на выборах в местные органы самоуправления 2014 года.

Существует два вида муниципальных полномочий — собственные полномочия и делегированные полномочия. Собственными полномочиями муниципалитета являются установленные Кодексом полномочия, осуществляемые муниципалитетом независимо и под собственную ответственность. Делегированными полномочиями муниципалитета являются полномочия органа государственной власти/органа власти автономной республики, переданные муниципалитету на основании закона или на основании договора, заключенного в соответствии с законодательством Грузии, с надлежащим материальным и финансовым обеспечением. К собственным полномочиям относится развитие местной инфраструктуры, составление и исполнение местного бюджета, строительство местных дорог и систем водоснабжения, руководство системой дошкольного образования, установление правил содержания домашних животных и решение вопросов, связанных с бездомными животными; устройство и содержание

кладбищ; предоставление приюта лицам без места жительства и их регистрация; , создание безопасной для здоровья человека окружающей среды; развитие на объектах местного значения надлежащей инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями, детей и пожилых, в том числе обеспечение надлежащей адаптации и оснащения мест массового скопления людей и муниципального транспорта.

Осуществление последних двух полномочий, которые касаются строительства приютов и развития надлежащей инфраструктуры, остается под большим вопросом в связи с тем, что для этого требуются значительные средства, в то время как доход местного правительства не увеличился и зависит главным образом от трансфертов от центрального правительства.

В соответствии с законом “О местном самоуправлении”, полномочия мэров делятся на пять групп: в сфере организационной деятельности, в сфере отношений с Собранием муниципалитета, в финансово-бюджетной сфере, в сфере управления и распоряжения имуществом муниципалитета, в других сферах.

В первую группу входят полномочия, связанные с руководством и координацией деятельности структурных единиц управы (мэрии); назначением на должность и освобождением от должности должностных лиц управы (мэрии); с решениями о поощрении служащих управы (мэрии) и наложении на них дисциплинарной ответственности; с утверждением внутреннего распорядка и должностных инструкций управы (мэрии); подготовкой и представлением Собранию на утверждение Положения об управе (мэрии) и штатного расписания.

Во вторую группу входят следующие полномочия: не реже раза в год мэр должен отчитываться перед Собранием, а если четверть членов Собрания настаивает, мэр обязан предоставить внеочередной отчет (следует признать, что это является обязанностью, а не полномочием); подготовка проектов административных актов и предоставление их на утверждение Собранию; право обращаться к председателю Собрания с предложением о созыве внеочередного заседания Собрания; право вносить на очередное заседание Собрания вопросы на дополнительное рассмотрение; право присутствовать на открытых и закрытых заседаниях Собрания и комиссий Собрания; обеспечивать исполнение административно-правовых актов, принятых Собранием.

Третья группа полномочий касается вопросов финансов и бюджета; мэр разрабатывает и представляет Собранию на утверждение проекты бюджета, обеспечивает исполнение утвержденного бюджета, представляет Собранию на утверждение отчет об исполнении бюджета за отчетный год; (это также обязанность, а не полномочие), в соответствии с Бюджетным кодексом Грузии в порядке, установленном Собранием мэр без внесения изменений в утвержденный бюджет муниципалитета принимает решение о перераспределении сумм между статьями и кодами бюджетной классификации расходующего учреждения; представляет Собранию на утверждение проекты постановлений о введении, изменении и отмене определенных законом местных налогов и сборов; от имени муниципалитета и с согласия Собрания берет ссуды.

В сфере управления и распоряжения имуществом муниципалитета (четвертая группа полномочий) мэр в порядке, установленном законодательством и Собранием, принимает решение об управлении и распоряжении имуществом муниципалитета; с согласия Собрания принимает решения: об учреждении, реорганизации и ликвидации предпринимательских и непредпринимательских (некоммерческих) юридических лиц частного права; об участии в учреждении и вступлении в члены предпринимательских и непредпринимательских (некоммерческих) юридических лиц; мэру требуется согласие Собрания по всем действиям, связанным с управлением имуществом; мэр обеспечивает

содержание и реконструкцию имущества и отслеживает результаты аукционов и надлежащее исполнение обязанностей ответственными лицами.

Полномочия в других сферах (пятая группа полномочий) связаны с подписанием договоров и соглашений, заключенных от имени муниципалитета, представительством муниципалитета перед третьими сторонами, правом создавать консультационные советы и органы, а также с предоставлением почетных званий и наград

Права и полномочия Совета делятся на пять групп: в сфере административно-территориальной организации и определения идентичности муниципалитета, в сфере организационной деятельности; в сфере регулирования и контроля деятельности исполнительных органов муниципалитета; в финансово-бюджетной сфере; в сфере управления и распоряжения имуществом муниципалитета.

В соответствии с законом бюджет муниципалитета является совокупностью утвержденных соответствующим представительным органом муниципалитета подлежащих получению с целью выполнения функций и обязательств муниципалитета бюджетных поступлений, осуществляемых платежей и изменения остатка. Бюджет муниципалитета независим как от бюджета другого муниципалитета, так и от республиканского бюджета автономной республики и государственного бюджета Грузии. Управитель (мэр) муниципалитета представляет Собранию муниципалитета проект бюджета муниципалитета, и при наличии каких-либо замечаний Собрание возвращает проект бюджета управителю (мэр) муниципалитета, управитель (мэр) муниципалитета позднее представляет Собранию муниципалитета тот же или исправленный вариант проекта бюджета. Важно отметить, что во время одобрения муниципальным советом (сакребуло) проекта бюджета поправки могут быть внесены только с согласия гамгебели (мэра). В случае возникновения разногласий для обеспечения решений применяются специальные процедуры.

Существуют четыре типа трансфертов: выравнивающий (единовременный) трансферт, капитальный трансферт, целевой трансферт, специальный трансферт. Система выделения выравнивающего трансферта непрозрачна. Один из самых значительных аспектов, изменения в отношении которых повлек новый Кодекс о самоуправлении, стало заявление о том, что налог на прибыль не будет распределяться между бюджетами центрального и местного уровня, потому что налог на имущество — единственный местный налог, который напрямую попадает в местный бюджет. Правительство Грузии было обязано представить механизм распределения налога на прибыль до 1 января 2015 г. 12 декабря 2014 года в Бюджетный кодекс Грузии были внесены поправки, однако было заявлено о том, что налог на прибыль будет перечисляться в местных бюджет только с 1 января 2016 года.

Наиболее важным вопросом касательно местных органов власти является внесение изменений касательно механизмов участия местных граждан в процессе принятия решений. Этот вопрос активно обсуждается различными представителями гражданского общества. Министерство регионального развития и инфраструктуры Грузии подготовило проект, направленный на формирование местных советов в поселениях, где число жителей не превышает 2 000, которые будут консультационными органами гамгебели или сакребуло, и члены которых будут избирать сами граждане. В соответствии с подпунктом d) пункта 1 статьи 165 Правительство Грузии должно подготовить и представить Парламенту Грузии законопроект до 1 января 2015 года. В июле 2015 года поправки были приняты Парламентом Грузии.

В соответствии с пунктом 3 статьи 7 Кодекса: Органы государственной власти обязаны до принятия решений по вопросам, касающимся установленных настоящим Законом

полномочий муниципалитета, проводить предварительные консультации с непредпринимательскими (некоммерческими) юридическими лицами, объединяющими более половины муниципалитетов страны. Таким органом является Национальная ассоциация местных властей Грузии (NALAG), неправительственная, некоммерческая, неполитическая организация, которая объединяет все образования местного самоуправления. Целью NALAG является дальнейшее развитие системы местного самоуправления, развитие демократии на местном уровне, децентрализация государственной власти по стране и развитие институтов местного самоуправления.

Грузия еще не подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участия в делах органа местного самоуправления (CETS № 207).

Принципы государственного надзора за деятельностью местных муниципалитетов; целью надзора является обеспечение законности деятельности органов муниципалитета и надлежащего осуществления делегированных им полномочий. Существует два типа надзора: правовой надзор и отраслевой надзор. Правовой надзор осуществляется для обеспечения соответствия нормативных административно-правовых актов Собраний муниципалитета законодательству Грузии. Отраслевой надзор обеспечивает законное и надлежащее осуществление муниципалитетом делегированных ему полномочий. Следует подчеркнуть, что даже в случае если административно-правовой акт Собраний муниципалитета является незаконным и нарушает права третьих сторон, государственный надзорный орган не вправе отменить решение муниципалитета, но обязан обратиться в суд. В ходе отраслевого надзора, который осуществляет соответствующее министерство государство вправе: истребовать документ или информацию; приостановить или отменить индивидуальный административно-правовой акт органа/должностного лица муниципалитета; заместить местное самоуправление. В мае 2015 года были внесены изменения в закон, в результате которых Правительство вправе давать рекомендательные указания.

Молдова

В период после получения независимости система местного публичного управления Молдовы прошла несколько этапов формирования и развития. В 1991 году в соответствии с законом № 635 было сформировано местное самоуправление, что свидетельствовало о переходе от партийной организации советской системы к простейшей структуре местных органов власти.

В 1994 году вслед за принятием Конституции был принят ряд законов об административно-территориальной организации, местном управлении и выборах, направленных на реализацию демократических принципов, закрепленных в Конституции. Количество районов сократилось (с 40 до 36), и местные структуры на уровне районов, городов и поселков были институционально укреплены.

Реформа местного правительства в 1998 году внесла структурные, функциональные и институциональные изменения. Из 36 районов (местных структур второго уровня) были сформированы 10 округов, а количество коммун и поселков (местных структур первого уровня) сократилось с 900 до 664. Появился институт префекта (представителя Правительства на местном уровне, уполномоченный контролировать правомерность действий местных органов власти в соответствии с французской моделью), и начался процесс децентрализации местного общественного и финансового обслуживания.

В 2003 году эти реформы были отменены. Новое законодательство, принятое коммунистическим правительством упразднило только начавшиеся реформы. В результате принятия закона “Об административно-территориальном устройстве” в 2001 году 10 округов были реорганизованы в 32 района и 664 административно-территориальные единицы первого уровня были реорганизованы в 917, 28% из которых насчитывает до 1 500 жителей. Таким образом произошел возврат к системе местного управления, созданной в 1994 году.

В 2006 году в данной области был принят ряд ныне действующих законов, в которых отражены принципы местной автономии и децентрализации, а также предусмотрены определенные механизмы, обеспечивающие местное развитие. Реализация этих принципов нашла отражение в законе “Об административной децентрализации” и законе “О местном публичном управлении” от 2006 г. Кроме того, в целях совершенствования процесса местного управления был принят закон “О региональном развитии в Республике Молдова”, в соответствии с которым были сформированы шесть регионов развития с целью реализации стратегии регионального развития. Национальная стратегия децентрализации была одобрена парламентом 5 апреля 2012 года после внесения ряда изменений, в особенности в сфере финансовой децентрализации, направленных на повышение доходов ОМС, реформу системы трансферов и распределения налогов, укрепление автономии и управления финансами на местном уровне (вступила в силу с 2015 года).

В соответствии с конституцией и действующим законодательством, система местного самоуправления функционирует на двух уровнях. Села (коммуны) и города (муниципии) составляют первый уровень. Второй уровень составляют: районы, муниципии Кишинев и Бельцы, автономные территориальные единицы с особым статусом (автономное территориальное образование Гагаузия). Местное управление осуществляется на основе конституционных принципов местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности органов местного публичного управления, обеспечения доступа граждан к органам власти и проведения консультаций с ними по важнейшим вопросам местного значения.

Органами местного публичного управления в селах и городах являются выборные местные советы и мэры, а на уровне районов — выборные районные советы и их главы (председатели). Их отношения между собой и отношения центральных и местных органов власти строятся на принципах автономии, правомерности, прозрачности и взаимодействия при решении общих проблем.

Местные и районные советы являются представительными и совещательными органами первого и второго уровня, сформированные в селах (коммунах), городах (муниципиях) и районах. Советы состоят из советников, избранных на основе всеобщего равного и прямого избирательного права на четырехлетний период. На пост советника могут баллотироваться граждане Молдовы, достигшие возраста 18 лет и имеющие право голоса. Последние выборы в органы местного самоуправления состоялись 14 июня 2015 г. На этих выборах были избраны 11 680 местных советников, 1 110 из которых представляют административно-территориальные единицы второго уровня (районы), и 10 570 — первого.

Примары сел (коммун) и городов (муниципий) избираются населением путем прямого голосования возглавляют местное правление и представляют интересы местного населения. На пост примара могут баллотироваться граждане Молдовы, достигшие возраста 25 лет и имеющие право голоса. В ходе последних выборов в июне 2015 года были избраны 898 примаров городов, сел, коммун.

На районном уровне исполнительным публичным органом районного совета является председатель района. Его кандидатура выдвигается не менее чем третью советников районного совета. Избирается председатель района большинством голосов советников. Решение об отстранении председателя района может быть принято районным советом в случае, если такое предложение будет вынесено не менее чем третью советников, и за него проголосует не менее двух третей избранных советников. После выборов в местные органы управления в июне 2015 года было избрано 32 председателя района.

Как закон “О местном публичном управлении”, так и закон “О статусе муниципия Кишинев” регулируют создание и функционирование органов публичного управления в муниципии Кишинев, столице Молдовы. Муниципий Кишинев состоит из секторов, городов и сел, чьей деятельностью руководит Муниципальный совет, городские и поселковые советы в качестве совещательных органов и примар Кишинева, примары деревень (коммун) и городов в качестве исполнительных органов. Муниципальный совет Кишинева координирует деятельность советов административно-территориальных единиц по предоставлению общественного обслуживания и выполняет обязанности, предусмотренные законом для автономных территориальных образований второго уровня. Генеральный примар муниципия Кишинев выполняет функции, предусмотренные законодательством для примаров автономных территориальных образований второго уровня первого уровня, а также особые функции, предусмотренные законом “О статусе муниципия Кишинев”. В городских поселениях в пригороде есть местные советы (совещательные органы) и примары (исполнительные органы).

Администрация автономного территориального образования Гагаузия имеет свои особенности. Помимо местных органов управления первого и второго уровней, действующих по всей стране, в автономном территориальном образовании Гагаузия есть территориальные органы высшего уровня, в которых порядок формирования и исполнения обязанностей предписан отдельным законом “Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)”.

В качестве представительных и совещательных органов местного самоуправления Местные советы вправе инициировать и принимать решения по вопросам местного значения, за исключением тех, которые относятся к компетенции органов публичного управления. Основные полномочия местных советов: управляют имуществом автономных территориальных образований; создают институты местного публичного управления и организуют общественное обслуживание; утверждают структуру и штатное расписание примэрии (аппарата председателя района); утверждают местный бюджет, порядок использования резервного фонда; утверждают градостроительные планы населенных пунктов, входящих в состав соответствующей административно-территориальной единицы, а также планы обустройства территории; утверждают отдельные правила и тарифы для подчиненных институтов местного публичного управления по оказанию услуг в области вопросов местного значения.

Как исполнительный орган примар отвечает за исполнение решений местного совета, а также актов центрального правительства и соблюдение национальных и международных законов. Осуществлять законные полномочия примару помогает примэрия. Основные функции примара: представляет местное сообщество в отношениях с другими органами публичной власти, отечественными и зарубежными физическими и юридическими лицами; обеспечивает разработку проекта бюджета административно-территориальной единицы; отвечает за инвентаризацию и управление имуществом местного сообщества; руководит, координирует и контролирует деятельность местных общественных служб; выдает разрешения и лицензии, предусмотренные законом.

Деятельность органов местного публичного управления первого и второго уровней подлежит административному контролю на основании Конституции и действующих законодательных актов. Административный контроль включает контроль законности и контроль целесообразности деятельности органов местного публичного управления. Административный контроль предполагает главным образом контроль законности деятельности органов местного публичного управления. Осуществление административного контроля целесообразности допускается лишь в отношении полномочий органов местного публичного управления, делегированных им государством. Государственная канцелярия осуществляет правовой контроль через свои территориальные бюро. Контроль целесообразности осуществляется Правительством через специализированные центральные органы публичного управления (например Государственная экологическая инспекция или Государственная инспекция по охране труда), иные административные органы, ведут работу также посредством роспуска служб административных и территориальных образований в рамках предусмотренной законом компетенции.

Следующие документы органов местного управления подлежат обязательному контролю законности. решения местных советов первого и второго уровня нормативные акты примара, председателя района и претора; акты об организации аукционов, акты о выделении земельных участков; акты о назначении на должность и прекращении служебных или трудовых отношений с работникам органов местного публичного управления; акты, исполнение которых предполагает затраты или финансовые обязательства на сумму более 30 тысяч леев (около 2000 евро) для административно-территориальной единицы первого уровня и более 300 тысяч леев (около 20 000 евро) для административно-территориальной единицы второго уровня; (vi) акты, изданные в связи с осуществлением органами местного публичного управления делегированных государством полномочий. Копия любого из указанных документов направляется в обязательном порядке в пятидневный срок со дня подписания территориальному бюро Государственной канцелярии. Ответственным за исполнение этой функции является секретарь совета.

При осуществлении делегированных полномочий органы местного самоуправления должны представлять утвержденное решение в течение пяти дней с момента принятия. Государственное учреждение праве изменить или отменить акт по мотиву целесообразности в 15-дневный срок со дня его получения. Если орган местного публичного управления считает решение субъекта контроля целесообразности незаконным, он вправе обжаловать его в административном суде в 30-дневный срок со дня получения извещения, уведомив субъекта контроля, издавшего решение. Орган местного публичного управления может ходатайствовать перед административным судом о срочном приостановлении действия решения субъекта контроля или о принятии иных временных мер, если считает, что это решение способно нанести неотвратимый ущерб. Во время проверки целесообразности орган местного публичного управления и его служащие обязаны обеспечить служащим субъекта административного контроля доступ в свои помещения и помещения своих подразделений, отвечать на их вопросы, давать необходимые объяснения и предоставлять запрашиваемые документы.

Молдова подписала Европейскую хартию местного самоуправления 2 мая 1996 года и ратифицировала ее 2 октября 1997 года без оговорок. Хартия вступила в силу 1 февраля 1998 г. Первого февраля в Республике Молдова отмечается День местной автономии. Кроме того, Республика Молдова подписала и ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей,

вступившую в силу 1 февраля 2000 года. Все статьи Хартии более или менее четко транспонированы в Конституции и национальном законодательстве. Более того, Хартия служит эталонным текстом для национального законодательства Молдовы в аспектах местной и региональной демократии. В статье 7 закона “О местном публичном управлении” определено, что при осуществлении своих полномочий органы местного публичного управления пользуются автономией, закрепленной и гарантированной Конституцией Республики Молдова, Европейской хартией местного самоуправления и другими соглашениями, одной из сторон которых является Республика Молдова.

До 2010 года в Молдове существовало множество объединений, которые представляли органы местного управления, и создавались новые. Абсолютное большинство из них создавались по территориальному признаку, например, Объединение примаров Оргеевского района, или по политическому признаку, например, Объединение либеральных примаров. Точка зрения этих структур, однако, не всегда совпадает с точкой зрения органов местного самоуправления. В течение рассматриваемого периода были предприняты попытки создания представительного Национальных объединений органов местного управления. Некоторые из них были успешны, примером является Национальная лига объединений примаров или Объединение председателей и региональных советников, однако такие ассоциации нельзя считать надежными партнерами в обсуждении и продвижении интересов органов местного управления. В марте 2010 года был создан Конгресс местных органов власти Республики Молдова (CALM). Конгресс местных органов власти Республики Молдова (CALM) является добровольной ассоциацией, союзом юридических лиц публичного права, со статусом юридического лица, неправительственной, некоммерческой и неполитической организацией, сформированной административно-территориальными единицами, организованные в соответствии с законом как города (муниципалитеты) и села (коммуны), В настоящее время CALM насчитывает около 600 членов (две третьих муниципалитетов Молдовы) и примыкающих районов. CALM представляет собой крупнейшее и единственное неполитическое объединение органов местного публичного управления в Молдове, в состав которого входят представители разных политических ориентаций, национальностей и полов. CALM признается национальным правительством и международным сообществом как основной выразитель мнения органов местного самоуправления. Высшим органом управления CALM является Генеральная ассамблея. Во время сессий генеральной ассамблеи CALM возглавляет Административный совет, Президент Конгресса и исполнительный директор CALM. CALM состоит из нескольких специализированных подразделений, которые оказывают содействие членам в решении различных проблем.

Украина

Процесс развития системы местного самоуправления Украины после приобретения независимости в 1990 году можно разделить на четыре периода.

Во-первых, период перехода от унаследованной советской централизованной системы государственной власти к системе местного самоуправления (1990-1993 гг.): в первом законе “Об органах местного самоуправления и местном самоуправлении” (1990 г.) местные советы определены как государственные органы управления (государственные учреждения); первые органы местного самоуправления были введены законом “О местном самоуправлении” 1992 года;

Во-вторых, период относительной децентрализации (1994-1995): в соответствии с новым законом “О формировании местных органов власти и самоуправления” (1994 г.) были сформированы местные и региональные органы самоуправления, должны были напрямую избираться мэры и главы региональных советов, местные советы всех уровней должны были назначать свои административные (исполнительные) органы.

В-третьих, период централизации (1995—2014 гг.): Конституционное соглашение от 1995 года обеспечило формирование местных органов государственной власти вместо административных (исполнительных) органов областных и районных советов. Такая система местного управления была воспроизведена в Конституции в 1996 году.

В-четвертых, первые шаги к децентрализации (2014-2015): Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти была утверждена правительством 1 апреля 2014 г., и после этого был принят ряд положений, направленный на формирование дееспособных сообществ. Эта реформа способна существенно изменить структуру МСУ в стране, как описано ниже (например, уже началось масштабное объединение, и были введены новые местные налоги).

Следует отметить, что с момента приобретения независимости Украина не провела реформы для создания эффективной, прозрачной, доступной и понятной системы местных органов управления. Территориальная структура, унаследованная от Советского союза, не изменилась, в связи с чем существующая структура местной власти слишком сложна, а обязанности местных органов управления четко не определены. Настоящие реформы начались только в 2014 году, а в настоящий момент проходит их первый этап. В марте 2015 года Президент Украины создал Конституционную комиссию, которая уже начала работать над разработкой проекта конституционных реформ в трех направлениях, в рамках которых основное внимание уделено децентрализации власти и реформированию системы местного управления.

Правовую базу местного и регионального правительства составляет Конституция Украины, Европейская хартия местного самоуправления (инкорпорированная в национальное законодательство Украины законом от 15 июля 1997 года), закон “О местном самоуправлении”, закон “О местных государственных администрациях”, закон “О столице Украины — городе Киеве”, Бюджетный кодекс Украины и Налоговый кодекс Украины.

Местная и региональная структура управления основана на трехуровневом территориальном делении Украины. Согласно Конституции, первый уровень включает села, поселки и города (в некоторых из которых есть деление на районы). Однако в действительности есть также поселки городского типа сельские советы, созданные как единицы территориального деления⁴¹, которые не предусмотрены Конституцией, однако существовали со времен СССР. Наряду с этим в некоторых случаях на территории городов размещены другие отдельные административные образования, такие как села или поселки. Каждое из таких образований имеет собственные органы местного самоуправления. Так, на территории юрисдикции 61 местного совета существует 197 других советов такого же (первого) уровня территориального деления. Жители сел, поселков и городов считаются членами территориальной громады, которые наделены правом избирать органы местного управления. Существует чуть менее 30 000 таких сообществ с разным количеством населения, что усложняет структуру местного самоуправления и бюджетные отношения. Общее число территориальных единиц первого уровня составляет 29 733, включая: села — 27 208, поселки — 1 180, поселки городского

⁴¹ По данным Службы государственной статистики по состоянию на 1 января 2015 года в Украине 10 279 таких единиц.

типа — 885, города — 460 (включая города областного значения — 182, районного значения — 276, города с делением на районы — 25).

Второй уровень территориального деления состоит из районов. В Украине 490 районов с населением в среднем 52 тысячи людей в сельских районах и 130 тысяч в городских районах.

Согласно Конституции третий уровень территориального деления включает 24 области, города Киев, Севастополь и Автономную республику Крым.

В структуру самоуправления первого уровня территориального деления входит голова совета, местный совет и его исполнительные органы (администрация). Голова избирается на пять лет. Он является высшим должностным лицом территориальной громады, главой местного совета и главой системы исполнительных органов (администрации). Таким образом, голова совмещает представителские и исполнительные полномочия, а также полномочия по принятию решений на местном уровне. Голова осуществляет деятельность на постоянной основе, и не может быть заместителем какого-либо совета или заниматься иной оплачиваемой или предпринимательской деятельностью. Размер платы труда определяется распоряжением правительства, при этом местный совет может принять решение об увеличении. В своем совете голова может иметь полномочия и статус заместителя совета. Основные полномочия головы: представляет территориальную громаду, совет и его исполнительный комитет в отношениях с другими организациями; возглавляет совет, проводит его сессии, организует его работу, подписывает решения; вносит на рассмотрение совета предложения по структуре и штатам исполнительных органов, назначает на должности и освобождает от должностей руководителей отделов, управлений и других исполнительных органов совета; является распорядителем бюджетных средств; заключает от имени территориальной громады, совета и его исполнительного комитета договора, представляет их на утверждение соответствующего совета; издает распоряжения и т.д. Голова подписывает договора, которые подлежат утверждению местным советом, если они касаются вопросов в рамках его полномочий. Голова вносит на рассмотрение совета предложения по структуре и штатам исполнительных органов совета (администрации). Формально голова является подотчетным, подконтрольным и ответственным перед территориальной громадой, ответственным — перед соответствующим советом, который может принять решение о недоверии к голове. Однако в случае политической поддержки большинства в совете такой контроль в действительности никогда не осуществляется.

Местный совет является представительным и директивным органом территориальной громады. Избирается на пятилетний срок по мажоритарной (половина советников) и пропорциональной избирательной системе (половина советников, за исключением сельских и поселковых советов, которые избираются по мажоритарной системе. Местный совет помимо полномочий по организации работы (утверждения порядка работы, созданию и роспуска постоянных и иных комиссий совета и т.д.) также в рамках своей компетенции отвечает, в частности, за формирование исполнительного комитета совета, утверждение его количественного и персонального состава, внесение изменений в структуру исполнительного комитета и его роспуск; изучение отчетов головы о деятельности исполнительных органов совета, утверждение программ социально-экономического и культурного развития, утверждение местного бюджета, принятие решений о получении займов из местных бюджетов, по отчуждению коммунального имущества, утверждение договоров, заключенных головой от имени совета и т.д.). Местный совет вправе отменить решение исполнительного совета, если они противоречат

конституции, либо законодательству Украины, иным законодательным актам, либо решениям совета.

Каждый местный совет может определять свою административную структуру, чтобы адаптировать ее к местным нуждам и обеспечивать эффективное руководство (как того требует статья 6 Хартии). Закон “О местном самоуправлении” предписывает местным советам лишь создание исполнительных комитетов. Кроме того, совет может формировать другие административные органы по предложению головы в зависимости от потребностей территориальной единицы. Полномочия между советом и головой распределены следующим образом: Голова: вносит на рассмотрение совета предложения по структуре исполнительных органов, назначает на должности руководителей отделов и других исполнительных органов совета, которые в силу занимаемой должности являются членами исполнительного комитета, руководителями исполнительного комитета и всей системы исполнительных органов, подписывает акты комитета. Совет: утверждает структуру и количество членов исполнительных органов; контролирует деятельность администрации; отменяет акты исполнительных комитетов по причине нарушения требований Конституции или законодательства Украины, иных законодательных актов и решений совета.

Правительственные структуры второго и третьего уровней идентичны: существуют районные и областные советы, районные и областные администрации. Следует отметить, что областные и районные советы — единственные органы местного самоуправления на соответствующем уровне территориального деления. У них нет исполнительных органов.

Областные и районные советы отвечают за утверждение программ социально-экономического и культурного развития соответствующих административных единиц, утверждение бюджета, распределение трансфертов их государственного бюджета в форме грантов, субсидий между областными и местными бюджетами территориальных громад на первом уровне территориального деления. Управление местными делами осуществляется областными и районными государственными администрациями, которые принадлежат к государственной исполнительной власти (глав администрации назначает и отстраняет Президент Украины на основании предложений Правительства). В соответствии с законом “О местном самоуправлении” областной и районный советы делегируют полномочия соответствующим органам государственного управления. В этой связи существует дубликация полномочий органов местного самоуправления и органов государственного управления. Кроме того, у областных и районных советов отсутствуют эффективные механизмы контроля за деятельностью органов государственного управления (такой контроль включает всего две формы: проверка отчетов, подготовленных главами органов государственного управления и принятие решения о недоверии к главе органов государственного управления, что редко применяется на практике).

Особенности системы местного управления в Киеве (городе с особым статусом) определены в законе “О столице Украины — городе Киеве” от 15 января. Город Севастополь также имеет особый статус в соответствии с Конституцией Украины, однако закон по нему еще не был принят.

Особенности структуры местного управления на оккупированной территории определены в законе “Об особом порядке местного самоуправления в отдельных частях Донецка и Луганска” от 16 сентября 2014 года (№ 1680-VII).

На начало 2015 г. общее количество советов составляло 12 032, включая 24 областных совета, 488 районных совета, 458 городских совета, 783 поселковых совета и 10 279

сельских советов. Население 9 478 территориальных громад сел менее 3 000 жителей, население 4 809 территориальных громад сел менее 1 000. За последнее десятилетие количество сельских советов возросло на 1 052 единиц, в то время как количество сельского населения сократилось на 1,6 млн. человек. Количество поселений сократилось до 456 сел.

Материально-финансовую базу органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией формирует движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, прочие финансовые средства, земельные участки, природные ресурсы, которые выявляются общественным имуществом. Распоряжаются материально-финансовой базой областной и районные советы. Однако фактически только местные органы управления городов областного значения имеют относительно хорошие возможности для выполнения задач и функций, поскольку они имеют более или менее достаточное финансирование, инфраструктуру и кадровые ресурсы. 5 419 местных бюджетов субсидируются на 70%, 483 местных бюджетов громад субсидируются на 90%.

В соответствии с Конституцией Украины (статья 19) органы местного управления и их служащие вправе действовать исключительно на основании Конституции и законов в рамках полномочий и в установленном порядке. Таким образом, закон “О местном самоуправлении” предусматривает, что только органы местного управления имеют полномочия, определенные в законе “О местном самоуправлении” и в иных законах. Это делает невозможным реализацию принципа сплоченной и эффективной деятельности органов местного самоуправления в интересах своих громад.

В соответствии с законом “О местном самоуправлении”, местные советы первого уровня обладают исключительными полномочиями, которые распространяются на принятие решений по различным аспектам местных дел, например: социально-экономическое и культурное развитие; бюджет, финансирование и ценообразование; управление общественным имуществом; полномочия в области жилищно-коммунальных услуг, потребительских и торговых услуг, выездного обслуживания, физической культуры, спорта и т.д. Делегированных полномочий у них нет. В то время как у исполнительных органов есть и собственные, и делегированные полномочия, и, кроме того, количество собственных полномочий, предусмотренных законом “О местном самоуправлении”, составляет 93, а делегированных — 86.

Областные и районные советы имеют только собственные полномочия. Они делегируют полномочия по управлению местным государственным администрациям.

Существует несколько способов контроля и надзора на уровне местного управления. Административный контроль в рамках системы местного самоуправления: сельские, поселковые и городские советы контролируют деятельность голов и исполнительных органов местного самоуправления. Они могут отменить акты исполнительных комитетов; голова вправе прекратить действие актов исполнительных комитетов, и вынести вопрос на рассмотрение соответствующего совета; территориальная громада вправе прекратить полномочия советов и голов посредством местного референдума. Административный надзор и контроль за органами местного самоуправления местными государственными администрациями: исполнительные органы сел, поселков и городские советы контролируются местными государственными администрациями в рамках делегированных полномочий. Однако акты органов местного самоуправления могут быть отменены только судом. Административный надзор и контроль областных и районных советов за местными государственными администрациями: главы местных государственных администраций должны предоставлять отчеты соответствующим советам по вопросам осуществления делегированных полномочий. Областные и районные

советы могут принять решение о недоверии к главе местной государственной администрации, которое рассматривается резидентом Украины, и если за такое решение высказались две трети голосов совета, Президент Украины вправе отстранить главу администрации. Судебный контроль за органами местного самоуправления: все акты и решения органов местного самоуправления могут быть пересмотрены судом.

Украина ратифицировала Хартию в 1997 года, приняв все статьи Хартии (все положения включены. Хартия вступила в силу 1 января 1998 года). В соответствии с Конституцией Украины после ратификации Хартия стала неотъемлемой частью национального законодательства, и имеет прямое действие.

Украина не ратифицировала Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Что касается рекомендаций Конгресса и Комитета Министров, они большей частью включены в Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, утвержденную правительством, и в проекты конституционных реформ местного самоуправления.

Существуют три национальных объединения органов местного самоуправления: Ассоциация украинских городов (существует с 1992 года и в настоящий момент объединяет 557 мелких и крупных городов и сел); Украинская ассоциация сельских и поселковых советов (существует с 2009 года и объединяет 8 600 участников), Украинская ассоциация областных и районных центров (существует с 1991 года и объединяет 418 участников). В 2010 году три вышеназванные ассоциации подписали соглашение о взаимодействии и взаимовыручке и создали Национальный конгресс местного самоуправления.

Приложение 2. Рекомендации Конгресса по местной демократии в Армении (№ 351), по местной и региональной демократии в Азербайджане (№ 326), Грузии (№ 334), Республика Молдова (№ 322) и Украины (№ 348)

26-я СЕССИЯ

Страсбург, 25-27 марта 2014 г.

Местная демократия в Армении

Рекомендация 351 (2014)⁴²

Конгресс с удовлетворением отмечает, что:

- a.* Армения осуществила значительные усилия по соблюдению положений Хартии, начиная с важных конституционных изменений в 2005 году, продолженных в 2008 году, благодаря принятию нового закона о местном самоуправлении Еревана;
- b.* был достигнут прогресс в уточнении юридического статуса муниципальных сотрудников и в организации для них профессиональной подготовки;
- c.* Армения ратифицировала Дополнительный протокол к Хартии о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207) 13 мая 2013 г., который вступил в силу 1 сентября 2013 г., а также незамедлительно после этого было принято новое законодательство с целью укрепления участия граждан в местном самоуправлении;
- d.* в феврале 2014 года при поддержке правительства Дании начал осуществляться проект Совета Европы “Поддержка укрепления местной демократии в Армении”, в котором участвует и Конгресс местных и региональных властей.

При этом Конгресс привлекает внимание к следующим вопросам, вызывающим озабоченность:

- a.* местные органы власти участвуют в оказании услуг лишь в ограниченном объеме и они не регулируют и не управляют “значительной частью публичных дел под свою ответственность” (статья 3.1 Хартии);
- b.* наличие многочисленных небольших и слабых муниципалитетов по-прежнему является структурной проблемой, создающей дисбаланс между местными органами власти и ограничивающей возможности оказания услуг со стороны муниципалитетов;
- c.* ограниченные возможности советов сообществ при осуществлении ими своих инициатив в отношении всех вопросов, относящихся к их полномочиям (статья 4.2 Хартии);

42

d. местные органы власти играют весьма ограниченную роль и на практике не всегда имеют полные и эксклюзивные полномочия, притом что местные органы власти играют роль скорее представителей центрального правительства, чем автономных участников местного публичного управления (статья 4.4 Хартии);

e. собственные задачи и делегированные полномочия местных органов власти, притом, что они определены в законодательстве, не применяются на практике (статья 4.5 Хартии);

f. отсутствует официальный механизм консультаций между центральным правительством и местными органами власти в отношении процессов принятия решений по всем вопросам, которые их непосредственно затрагивают (статья 4.6 Хартии);

g. надзорные полномочия центрального правительства распространяются не только на обзор законности деятельности местного сообщества, но также и на экономические и финансовые аспекты вопросов местного самоуправления, что противоречит положениям Хартии (статья 8.2 Хартии);

h. у местных сообществ имеются ограниченные собственные ресурсы (статья 9.1 Хартии);

i. местные органы власти не могут устанавливать настоящие местные налоги или определять их уровень в разумных границах, установленных законом (статья 9.3 Хартии);

j. механизмы финансового выравнивания не подходят для налогового потенциала и финансовых потребностей местных органов властей (статья 9.5 Хартии) и других государственных трансфертов, которые используются для выделения субсидий, не регулируются законом (статья 9.7 Хартии).

С учетом вышесказанного, Конгресс рекомендует властям Армении:

a. пересмотреть законодательство с целью более эффективного соблюдения принципа subsidiarity и дать возможность местным органам власти регулировать и управлять значительной частью публичных дел, за которые они несут ответственность, в интересах местного населения;

b. совершенствовать и укреплять территориальное управление для того, чтобы сделать его более эффективным, благодаря, например, межмуниципальному сотрудничеству или слиянию малых сообществ, а также снижая уровень чрезмерной централизации публичной администрации;

c. расширить возможности (юридически и на практике) советов сообществ в отношении всех вопросов, связанных с их полномочиями, для того чтобы повысить эффективный административный потенциал местных сообществ и укрепить их роль и значение в отношении руководящих исполнительных органов;

d. обеспечить условия, при которых у местных органов власти имелись полные и эксклюзивные полномочия, как у независимых участников местной публичной администрации, и чтобы эти полномочия не подрывались со стороны центральных органов власти;

e. уточнить административный характер различных задач и функций, подпадающих под сферу ведения местного самоуправления, в частности, в том что касается того, являются ли они уставными или делегированными полномочиями, а также укрепить позиции местных органов власти, передавая управление важными местными проблемами этим местным органам власти;

f. создать официальный механизм консультаций на основе национального права для обеспечения того, чтобы с местными органами власти и национальными ассоциациями местных властей проводились соответствующим образом консультации по вопросам, которые их непосредственно затрагивают, “своевременно и должным образом, и чтобы решения центрального правительства были доступны местным выборным представителям и их ассоциациям, которые на практике должны рассматриваться как привилегированные и активные партнеры”;

g. обеспечивать условия, при которых административный надзор над местными органами власти ограничивался анализом законности деятельности местного сообщества и чтобы вмешательство контролирующего органа было соразмерно значению тех интересов, которые этот орган намерен защищать;

h. повысить уровень “собственных” финансовых ресурсов местных властей, как это рекомендуется выше (см. 7. *a* и *c*);

i. совершенствовать эффективность механизмов налогообложения в муниципалитетах, предоставляя им право определять уровень налогообложения в разумных рамках, установленных законом, для того чтобы укреплять их самостоятельность;

j. пересмотреть механизм финансового выравнивания, для того чтобы применять его более целесообразно, а также развивать меры по предоставлению дотаций на выравнивание на основе налоговых возможностей и финансовых потребностей сообществ, для того чтобы корректировать неравное распределение потенциальных источников финансирования, в соответствии со статьей 9.5 Хартии;

k. провести обзор актуальности заявлений, сделанных Арменией по Статьям 5, 6, 7 пункта 2 и 10 пункта 3 Хартии во время передачи на хранение соответствующей грамоты с учетом последних событий, которые имели место в Армении в этом отношении;

l. учитывать настоящую рекомендацию при реализации проекта Совета Европы “Поддержка укрепления местной демократии в Армении”.

23-я СЕССИЯ

Страсбург, 16—18 октября 2012 г.

Местная и региональная демократия в Азербайджане

Рекомендация 326 (2012)⁴³

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.

Конгресс глубоко сожалеет о том, что до сих 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 самоуправления 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);

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);

43

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.

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 транспарентности 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 подготовке 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;

о. 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.

24-я СЕССИЯ

Страсбург, 19—21 марта 2013 г.

Местная и региональная демократия в Грузии

Рекомендация 334 (2013)⁴⁴

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.

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

44

предыдущем правительстве, после парламентских выборов в октябре 2012 года между NALAG и 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 аудиторов 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 демократичных свободных выборах.

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).

22-я СЕССИЯ

Страсбург, 20—22 марта 2012 г.

Местная и региональная демократия

в Республике Молдова

Рекомендация 322 (2012)⁴⁵

Конгресс с удовлетворением отмечает нижеследующее:

a. прогресс, осуществленный Республикой Молдова после принятия Рекомендации 2005 года, в частности, меры парламента, осуществляемые на основе проекта действий по всем рекомендациям Совета Европы, что привело к осуществлению ряду законодательных и институциональных инициатив в области местного управления;

b. децентрализация властей и местного самоуправления представляет собой один из стратегических приоритетов Программы правительства Республики Молдова на период 2011-2014 годы.;

⁴⁵

c. утверждение правительством 26 января 2012 года Национальной стратегии децентрализации, что должно было быть рассмотрено в рамках повестки дня парламента в течение первого квартала 2012 года;

d. осуществление проекта Совета Европы с Республикой Молдова о принятии мер доверия по оба берега Нистру/Днестра на 2011 год, предложения, включающие последующие шаги в 2012 году, а также перспективы на 2013 год;

e. продвижение в политике регионального развития, в частности, различные проекты, посвященные трансграничному сотрудничеству, которые в настоящее время осуществляются в Республике Молдова;

f. включение в повестку дня работы парламента (в первое полугодие 2012 года) вопроса о принятии нового закона о статусе столицы;

g. расширение доступа женщин к должностным местам на местном уровне: за последние 8 лет количество женщин утроилось, при этом существует ряд проектов, направленных на укрепление позиций женщин в обществе, в частности, развитие Стратегии гендерного равенства.

Отмечая, что ряд пунктов, содержащихся в Рекомендации 179 (2005) о местной демократии в Республике Молдова, по-прежнему сохраняют актуальность, Конгресс с сожалением отмечает:

a. политический кризис, который в настоящее время переживает Республика Молдова и который, в частности, привел к замедлению развития мер по совершенствованию местного управления, как они были изложены в Программе правительства Молдовы на период 2011-2014 годов;

b. упразднение министерства местной публичной администрации;

c. серьезный дисбаланс между полномочиями и финансовыми средствами, выделяемыми местным органам власти;

d. весьма ограниченный характер финансовой и налоговой самостоятельности, что выражается, в частности, в чрезмерном надзоре со стороны национальных органов власти на уровне II, а с другой стороны, со стороны уровня II по отношению к уровню I, в частности, в том что касается управления бюджетными средствами;

e. недостаточность местных налогов и отсутствие ясности в распределении финансовых ресурсов со стороны центрального уровня между местными органами власти;

f. отсутствие ясности в отношении распределения полномочий как между двумя уровнями, в том что касается разграничения полномочий между центральными и местными уровнями власти;

g. отсутствие регламентации в отношении проводимых мер контроля, зачастую по усмотрению, со стороны центральных органов власти в отношении действий местных органов управления, совершенных ими при осуществлении полномочий, делегированных со стороны государства;

h. недостаточная самостоятельность местных властей в найме и определении условий оплаты труда сотрудников местной администрации, а также наличие дискриминации между сотрудниками государственных органов власти и сотрудниками местной администрации, в том что касается условий оплаты труда;

i. отсутствие соответствующего законодательства, позволяющего местным органам власти или их представителям обращаться во все судебные органы страны в случае нарушения или угрозы нарушения одного из их прав;

j. функционирование столицы, которое регулируется законом, не отвечающим условиям особенностей Кишинева, который имеет двойной статус, являясь одновременно территориальной единицей уровня I (*oraş*) и единицей уровня II (*municipiu*);

k. трудности, с которыми сталкиваются местные выборные лица на правом и левом берегу региона Нистру/Днестр, при осуществлении своих полномочий из-за того давления, которое оказывается на них со стороны служб безопасности Приднестровского региона Республики Молдова;

l. трудности в перемещении и управлении своими делами, с которыми сталкиваются граждане, проживающие в местных сообществах, расположенных вблизи от территории Приднестровья Республики Молдова и зоны безопасности этой территории;

m. недостаток диалога между центральными властями и властями Гагаузии по всем аспектам местного самоуправления, которые их касаются.

Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Молдовы:

a. продолжить дискуссии, посвященные Национальной стратегии децентрализации, в рамках парламента с целью ее принятия, а также следить за тем, чтобы эта Стратегия осуществлялась в соответствии с намерениями, о которых было заявлено государственными органами страны;

b. пересмотреть вопрос о министерстве местной публичной администрации, которому поручаются вопросы децентрализации и реформы публичной администрации;

c. выделять финансовые ресурсы местным властям, которые были бы пропорциональны их полномочиям, как об этом говорится в пункте 2 статьи 9 Хартии, для того чтобы местные органы власти могли осуществлять эти полномочия, в частности, с учетом Рекомендации 313 (2011) Конгресса о местных выборах в Республике Молдова;

d. снизить уровень надзора по отношению к местным органам самоуправления, для того чтобы они могли управлять своими собственными делами, в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Хартии;

e. предоставить местным органам самоуправления возможность напрямую собирать сборы и местные налоги, помимо земельного налога и налога на недвижимость, притом чтобы местные органы власти могли устанавливать уровень налогообложения в рамках закона, в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Хартии. Помимо этого, представляется необходимым уточнить процедуры перераспределения финансовых ресурсов, полагающихся местным органам власти, для того чтобы эти органы могли более

эффективно разрабатывать свой собственный бюджет и отвечать на запросы своих граждан;

f. пересмотреть действующее законодательство о публичной местной администрации, для того чтобы привести его в соответствие с принципами, содержащимися в Хартии. В частности, пересмотреть положения о полномочиях, для того чтобы уточнить полномочия местных властей на уровнях I и II, а также полномочия центральных органов власти в сфере местной демократии. Необходимо сделать это таким образом, чтобы избежать дублирования полномочий между этими уровнями, с одной стороны, а также между центральным уровнем властей и местным уровнем власти, с другой;

g. пересмотреть законодательство о проведении контроля по усмотрению, для того чтобы упорядочить и ограничить такой контроль, например, четко определив, на основе установленных критериев, те случаи, в которых можно проводить такой контроль;

h. гарантировать право местных органов управления определять свою политику в кадровой сфере самостоятельно и упразднить во внутреннем регламенте, касающемся статуса и оплаты государственных служащих и служащих местных административных органов, любую форму дискриминации по отношению к служащим местных административных органов;

i. пересмотреть соответствующее законодательство с целью его уточнения в том, что касается, с одной стороны, возможности обращаться в суд для местных властей и/или их представителей, в случае нарушения или угрозы нарушения их прав; и в том то касается, с другой стороны, содержания обжалования, для того чтобы власти или их представители имели право напрямую обжаловать во всех национальных судебных органах любой законодательный или правительственный акт, который наносит или грозит нанести ущерб их правам;

j. продолжать усилия со стороны властей для совершенствования консультаций с местными органами власти на основе подробной процедуры, предусмотренной в рамках пункта 6 статьи 4 Хартии, в отношении всех вопросов, их непосредственно затрагивающих;

k. принять и ввести в силу новый закон о статусе столицы — Кишинева — в соответствии с Рекомендацией 219 (2007) Конгресса;

l. принять необходимые меры для обеспечения безопасности в зоне, примыкающей к территории Приднестровья Республики Молдова, и положить конец акциям устрашения, жертвами которых стали некоторые выборные представители;

m. принять меры по содействию свободному перемещению лиц и товаров и осуществлять программы экономического развития, сопровождающиеся выделением финансовых средств для местных органов власти, находящихся в непосредственной близости от территории Приднестровья Республики Молдова и укреплять сотрудничество и меры доверия между населением и местными и региональными властями правобережного и левобережного регионов Нистру/Днестра, расположенных в зоне безопасности;

n. создать механизм, позволяющий улучшить диалог между центральными органами власти и властями автономного территориального образования Гагаузия, по всем аспектам местной демократии;

o. подписать и ратифицировать в ближайшем будущем Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местных органов власти от 16 ноября 2009 года (СДСЕ № 207);

p. в кратчайшие сроки ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств.

25-я СЕССИЯ

Страсбург, 29—31 октября 2013 г.

Местная и региональная демократия в Украине

Рекомендация 348 (2013)⁴⁶

Конгресс приветствует:

a. инициативы, предпринятые правительством с целью проведения значительной территориальной реформы, и тот факт, что местные органы власти были представлены в этом процессе своими ассоциациями через механизм консультаций, а также принятие правительством “Стратегии регионального развития на период до 2015 года”;

b. принятие 16 апреля 2009 года “Закона об ассоциациях органов местного самоуправления”, который определяет правовую основу организации и деятельности ассоциаций местных властей и их добровольное объединение, а также их взаимодействие с центральными и местными властями;

c. совместную деятельность с национальными ассоциациями Украины в их “Конгрессе местных и региональных властей Украины”;

d. заявления Президента Украины от 28 марта и 6 июня 2013 года, в которых он объявил, что реформа местного самоуправления является одной из наиболее неотложных реформ, которые необходимо осуществить в стране;

e. создание координационных и консультативных инструментов, таких как “Конституционное собрание”, в котором объединяются представители политических партий и гражданского общества для разработки предложений по изменениям в Конституции Украины, и “Совет регионов”, цель которого — улучшение отношений между государственными органами и местными властями;

f. работу Конституционного собрания по “Резолюции о внесении изменений в Главу XI — “Местное самоуправление” — Конституции Украины”, представленной Собранию на его заседании 21 июня 2013 года;

⁴⁶

г. ратификацию Украиной Протокола № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными сообществами или властями в отношении Групп еврорегионального сотрудничества.

При этом Конгресс выражает свое сожаление в связи с тем, что:

a. существующее законодательство ограничивает возможности местных властей принимать решения и управлять своими собственными делами — “вопросами местного значения” — и в связи с тем, что местные власти не могут полностью осуществлять свои полномочия по всем вопросам, их касающимся, что создает проблему в отношении соблюдения статей 3 и 4 Хартии;

b. ряд малых и крупных городов, включая столицу, оставались без выборного мэра в течение длительного периода времени, в связи с пробелом в избирательном законодательстве, что препятствует осуществлению местного самоуправления в малых и больших городах, особенно с учетом пункта 1 статьи 7 Хартии;

c. существуют ограничения финансовой самостоятельности местных органов самоуправления в силу ограничений в отношении системы межбюджетных отношений, а также недостаточное сопутствующее финансирование делегированных полномочий, прозрачность которых не всегда гарантируется, в частности, в отношении распределения дотаций и трансферов и сложности формулы выравнивания, что затрудняет ее применение к регионам;

d. отсутствует четкое разграничение полномочий при осуществлении административной деятельности между центральными государственными органами и местными и региональными властями, что может приводить к параллелизму или дублированию при осуществлении полномочий, а также к вмешательству центрального уровня управления (в лице глав администраций) в деятельность местных органов власти и несоблюдению положений статьи 8 Хартии;

e. наблюдается исход населения из сельской местности, который приводит к демографическому спаду и трудностям в поддержании жизнеспособности местной экономики во многих муниципалитетах, а также отмечается возвращение к централизации этих полномочий в малых городах путем передачи этих полномочий, первоначально предоставленных местным властям, государству;

f. реформы осуществляются медленными темпами, несмотря на сильные заявления на самом высоком государственном уровне, и существует новый законопроект, который возвращается к централизации полномочий на центральном уровне, несмотря на цели реформы.

С учетом вышесказанного, Конгресс рекомендует, чтобы Комитет министров призвал власти Украины учесть следующие рекомендации:

a. укреплять субсидиарность, путем предоставления местным властям полномочий в отношении значительной доли публичных дел и расширения возможностей местных властей действовать, благодаря поощрению добровольных объединений между местными органами власти, таким образом, как это будет определено центральными властями, например, путем слияния и межмуниципального сотрудничества;

b. в ближайшее время провести выборы мэров в тех городах, в которых пост мэра остается вакантным в течение длительного времени, и прежде всего в столице — Киеве;

c. укреплять финансовую самостоятельность местных органов власти и совершенствовать систему выравнивания, обеспечивая справедливое и транспарентное перераспределение финансовых средств, основываясь при этом на ясных критериях и задачах, и включая это в повестку дня реформ для обеспечения соответствия статье 9 Хартии;

d. передавать полномочия административных органов в сфере управления в районах и регионах выборным представителям, для того чтобы создавать администрацию, за которую они несли бы ответственность;

e. разрабатывать конкретные стратегии, в частности путем передачи полномочий на местном уровне, направленные на возрождение пригородных и сельских районов, испытывающих демографический, экономический и социальный спад, и привлекать местные органы власти в этих географических районах к разработке этих стратегий со стороны центральных государственных органов;

f. своевременно осуществить реформу, приняв законодательство, основанное на “Резолюции о внесении изменений в Главу XI Конституции Украины”, представленной на заседании Конституционного собрания 21 июня 2013 года, и, если необходимо, пересмотреть Конституцию;

g. в ближайшем будущем ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (СДСЕ № 207), который уже подписан Украиной 20 октября 2011 года, в частности, для укрепления общественного доступа к документам планирования, имеющим важное значение на местах.

Приложение 3. Рекомендация 383 (2015) “Условия осуществления полномочий выборных представителей местных и региональных органов власти”

29-я СЕССИЯ

Страсбург, 20—22 октября 2015 года

22 октября 2015

Условия осуществления полномочий выборных представителей

Рекомендация 383 (2015)⁴⁷

1. Демократические системы требуют от выборных политических представителей, чтобы они управляли от имени своих избирателей. Правительства обязаны предоставлять и / или улучшать условия осуществления полномочий выборных представителей всех уровней власти с целью поощрения людей из всех слоев населения на выдвижение на политические должности, чтобы представители отражали состав, профиль и разнообразие населения, которому они служат.
2. Имеющиеся данные указывают, что тенденция такова, что диверсификация среди тех, кто избирается на политические должности на местном и региональном уровне, уменьшается, и что политические должности занимают пожилые люди и те, кто имеет больше денег и свободного времени.
3. Для большинства выборных представителей в обязанности выборной должности входит неполный рабочий график в течение ограниченного периода времени, при условии периодического возобновления мандата. Несмотря на то, что это не является карьерой или профессией в своем роде, избранная должность должна осуществляться профессионально и в соответствии с установленными стандартами.
4. Статья 7 Европейской хартии местного самоуправления утверждает, что граждане не должны быть лишены возможности выдвигаться на политические должности на местном или региональном политическом уровне, исходя из финансовых и материальных соображений или условий, в которых они будут работать.
5. Если не распространена практика, когда люди, работающие полный рабочий день, могут отсутствовать на работе в связи с исполнением обязанностей выборных должностей и получать финансовую компенсацию, когда выплачивается адекватное пособие опекунам за участие в заседаниях, то для некоторых групп, таких, как молодые работающие родители или люди, исполняющие обязанности опекуна полный рабочий день, все еще будет трудно играть активную роль в местной и региональной политической жизни.
6. Учитывая значительные различия в перечне обязанностей, приписываемых выборным представителям, размер и бюджетные обязанности местных и региональных органов власти и особый характер национальных, конституционных и административных рамок законодательств, становится невозможным назначение стандартного набора условий труда, которые соответствовали бы каждому местному или региональному органу.

⁴⁷

7. Тем не менее, Конгресс считает, что национальные, региональные и местные органы власти несут главную ответственность за обеспечение адекватной поддержки и ресурсов для местных и региональных выборных представителей, чтобы дать им возможность выполнять обязанности, возложенные на них избирателями, в меру своих способностей.

8. В обмен на выражение признательности и поддержки тем, кто служит, граждане имеют право надеяться на приверженность и целостность тех, кто избран. Самоотверженность, объективность, подотчетность, честность и прозрачность должны быть характерны и видны в каждодневной работе всех государственных органов, в том числе, органов местной и региональной власти.

9. Те, кто находится на гражданской службе, должны придерживаться высоких стандартов целостности и принимать решения независимо от личной заинтересованности или других соображений. Строгие рамки управления и четкие этические стандарты уменьшают коррупционный риск и способствуют повышению уверенности населения в неподкупности местных и региональных политиков.

10. Конгресс считает, что для того, чтобы представители местного или регионального органа власти действительно представляли интересы населенного пункта, важно, чтобы они представляли максимально репрезентативный демографический профиль избранных представителей и отражали разнообразие населения. Государства-члены и, в частности, политические партии, должны стремиться рассматривать службу в местной администрации в качестве ценного вклада в развитие общества. С помощью образовательных программ и средств массовой информации они должны стремиться, чтобы стимулировать участие (в том числе баллотироваться на выборах) всех граждан, независимо от пола, возраста и культурной принадлежности.

11. В этой связи Конгресс предлагает Комитету министров призвать государства-члены, насколько это возможно, и признавая, что существуют различия в перечне обязанностей представителей местного и регионального уровня, гарантировать, чтобы:

a. все системы местного и регионального самоуправления имели необходимые условия, чтобы предотвратить нежелание обделенных или неустроенных лиц выдвигаться на должности в местных или региональных органах власти по причине личных обстоятельств, семейных или профессиональных неурядиц или финансовых и материальных взысканий;

b. лица с ограниченными возможностями не были исключены при выдвижении на должности в местных или региональных органах власти из-за невозможности присутствовать и участвовать в заседаниях и, где возможно, получали дополнительную поддержку при выполнении своих обязанностей;

c. местные и региональные органы власти обеспечивали достойную оплату за выполненную работу местных и региональных выборных представителей, которая бы реально отражала объем работы, в соответствии с обязанностями и загруженностью органа местной власти. Для основных обязанностей должна быть предусмотрена дополнительная оплата, отражающая дополнительную работу;

d. в рамках национальных или региональных компетенций были определены уровни оплаты для того, чтобы избежать несоответствий между властями. Когда решения о

надбавках принимаются на местном уровне, то они должны быть определены с помощью комиссии, независимой от местного или регионального органа власти, принимая во внимание соответствующие стандарты. Окончательное решение должно приниматься без политического вмешательства;

e. существовала отдельная система расходов на покрытие в полной мере тех ресурсов, которые были потрачены выборными представителями при выполнении своих обязанностей и которые не должны облагаться налогом. Они также должны быть определены в рамках национального законодательства, которое регулирует национальные полномочия;

f. выборные представители, которые работают полный рабочий день, имели право отсутствовать на работе, чтобы исполнять свои официальные обязанности с сохранением зарплаты или других прав;

g. когда представители выборного органа работают на выборной должности полный рабочий день, и, в частности, когда они не имеют другой работы, сохранялся тот же подход в плане прав на медицинское страхование, компенсацию при потере работы и пенсию, как и в случае с выборными представителями в органах национальной власти, так, чтобы их государственная служба не оказывала неблагоприятное влияние на их работу;

h. надбавки и оплата за расходы, выплачиваемые выборным представителям, определялись в соответствии с опубликованной схемой, и индивидуальные выплаты осуществлялись в установленные сроки;

i. после выборов представители местных и региональных органов власти получали детализированное описание должностных обязанностей и в обязательном порядке участвовали в формальном тренинге, целью которого является официальное введение в должность. Используемый модуль национального тренинга адаптируют к определенным обстоятельствам местной или региональной власти;

j. организовывались продолжительные профессиональные тренинги для выборных представителей местных и региональных органов власти, в частности, по законодательным изменениям и вопросам, которые влияют на управление местных и региональных органов власти;

k. существовали кодексы поведения на местном и региональном уровне власти, подготовленные на основе опубликованных национальных кодексов этических норм, и чтоб их использовали одинаково в разных странах. Должны существовать механизмы, чтобы следить за выполнением кодекса и судить возможные нарушения;

l. все выборные представители местного и регионального уровня власти заполняли публичную декларацию интересов в начале их срока службы, в том числе и интересов близких членов семьи. Эти заявления должны обновляться ежегодно и всякий раз, когда есть существенные изменения личных обстоятельств. Декларации также должны быть представлены и зарегистрированы в случае возможных конфликтов интересов в отношении конкретного решения совета;

m. избранные члены, которые поступают честно и добросовестно, не привлекались к гражданско-правовой ответственности за надлежащее выполнение своих обязанностей, были застрахованы от таких претензий, пока не будет показано, что они действовали по недосмотру или безответственно.

Приложение 4. Резолюция 368 (2014) “Стратегия в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления”

26-я СЕССИЯ

Страсбург, 25—27 марта 2014 г.

Стратегия в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления

Резолюция 368 (2014)⁴⁸

1. Конгресс, в соответствии с Резолюцией Конгресса 347 (2012) о стратегии в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления;

2. Принимая во внимание, что Конгресс, в соответствии со своей Уставной резолюцией CM/Res(2011)2 Комитета министров, является консультативным органом Совета Европы и что Комитет министров и Парламентская Ассамблея должны консультироваться с Конгрессом по вопросам, которые могут повлиять на сферы его ответственности и на важнейшие интересы местных и/или региональных властей, которых представляет Конгресс:

a. принимает данную Стратегию в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления, которая приложена к данной Резолюции;

b. призывает национальные ассоциации местных и региональных органов власти работать вместе с Конгрессом по обеспечению наиболее эффективной реализации Стратегии.

Приложение

Стратегия в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления

Задача

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы попросил Комитет по вопросам управления представить Стратегию для укрепления процесса консультаций между разными уровнями управления в государствах-членах, для того чтобы сделать эти процессы более эффективными и благодаря этому улучшить качество законодательства и местной и региональной политики.

⁴⁸

Основные направления деятельности

Предлагается, чтобы Стратегия состояла из следующих направлений деятельности, при этом самое важное из них — первое, а именно — разработка руководящих принципов соблюдения соответствующих статей Европейской хартии местного самоуправления (ЕХМС).

1. Предоставить национальным ассоциациям и/или делегациям в Конгрессе руководящие принципы для использования в качестве инструмента и стимула в их диалоге со своими региональными и национальными органами управления в отношении совершенствования процессов консультаций.
2. Использовать выводы мониторинга со стороны Конгресса и, в случае целесообразности, его деятельность в сфере сотрудничества для расширения сферы действия соответствующих статей ЕХМС всеми государствами-членами.
3. Систематизировать анализ процессов национальных консультаций с учетом вышеуказанных принципов в рамках деятельности Конгресса по мониторингу стран.
4. К концу 2015 года собрать данные из государств-членов, например путем использования анкет, для проведения оценки того, соответствуют ли национальные процессы консультаций руководящим принципам Конгресса, а если не соответствуют, то какие действия необходимо принять в соответствии с данной Стратегией.
5. В 2016 году подготовить доклад с учетом собранных данных (предусмотрев возможность последующей работы в рамках второй Стратегии на 2017—2018 годы).

Те аспекты, которые необходимо включить в руководящие принципы в области консультаций

Задачи консультаций между политическими уровнями

1. Интересам национальных и региональных органов власти, с одной стороны, и местных органов власти, с другой, отвечает создание форм постоянных консультаций между министерствами и политическими представителями на разных политических уровнях. Такой диалог может:
 - a. создавать готовность к тому, чтобы отвечать на будущие вызовы и преодолевать возникающие кризисы;
 - b. создавать условия для общего подхода к проблемам и возможностям, связанным с местным самоуправлением и деятельностью на уровне муниципалитетов;
 - c. обеспечивать форум для общего обсуждения финансирования тех задач, которые государство возлагает на органы местного самоуправления;
 - d. повышать уровень понимания со стороны правительства тех условий, в которых местные органы власти должны обеспечивать свою часть публичных услуг;

- e. повышать в муниципальном секторе уровень осознания общей ответственности парламентов и правительств и их задач для всего публичного сектора;
- f. содействовать разработке законодательства и политики, которые были бы более эффективны в том, чтобы национальные и, когда это целесообразно, региональные органы власти регулярно получали полноценные рекомендации в отношении того, как местные органы власти рассматривают и могут выполнять различные формы государственного регулирования;
- g. снижать негативные последствия отраслевого подхода, вовлекая в процесс консультаций все министерства, ответственные за широкие муниципальные сферы.

Принципы и процедуры консультаций

2. Право местных и региональных властей на то, чтобы с ними консультировались, составляет один из основных принципов местной демократии и должно быть закреплено в национальном или региональном законодательстве, и когда это возможно на практике, в Конституции.
3. Исходя из этого, с местными органами власти должны консультироваться национальные и, когда это применимо, региональные органы власти, и местные органы власти должны играть активную роль в подготовке и принятии решений по всем вопросам, их касающимся — в частности, в отношении реализации политики или законодательства, напрямую или косвенным образом затрагивающих их юридический статус, задачи и функции, а также экономическое или финансовое положение — таким образом и в такие сроки, чтобы местные органы власти имели реальную возможность формулировать и излагать свои собственные взгляды и предложения для оказания влияния на процесс принятия решений.
4. Национальные ассоциации местных и региональных властей должны играть важную роль в том, чтобы представлять свои местные и региональные власти в национальных консультациях. Когда в государствах-членах имеется более чем одна национальная ассоциация, эти ассоциации должны как можно более тесно сотрудничать, для того чтобы определять общие позиции по затрагивающим их вопросам и совершенствовать свои возможности в том, чтобы вносить вклад в разработку законодательства и политики на других уровнях управления.
5. Процессы консультаций должны быть определены и инициированы законодательными органами, четким и прозрачным образом, предпочтительно быть закреплены в Конституции, или же в законодательстве или в правилах процедуры правительств и парламентов, в которых уточнялся бы формат таких консультаций, а также то, кто и с кем консультируется и с какой целью, уровень участия представителей местных властей, сроки проведения консультаций, и при этом охватывать все вопросы, представляющие интерес для местных властей.
6. Консультации с местными властями должны быть обязательной частью процесса принятия политических решений и законодательства, для того чтобы эти органы власти могли выражать свои собственные интересы и взгляды своевременно, чтобы они могли быть учтены при разработке политики и подготовке законодательства.

7. Все министерства, которые разрабатывают политику, имеющую последствия для местных органов власти, должны консультироваться с представителями соответствующих органов власти.
8. Консультации должны проводиться как в письменной форме, так и на встречах и слушаниях в парламентах и в правительствах, при этом четко определяя право на участие местных представителей в процессе консультаций и форму национального и, когда это применимо, регионального уровня представительства в процессе консультаций.
9. Центральные и региональные органы власти должны предоставлять необходимую четкую и подробную информацию, в письменном виде, о предлагаемой политике, задолго до проведения самих консультаций для того, чтобы органы, с которыми проводятся консультации, были хорошо информированы о мотивировке и задачах каждого запланированного решения или политики.
10. Стратегически важные решения должны основываться на тщательном анализе последствий для самоуправления, а также экономического влияния на местном и региональном уровне.
11. В процесс разработки политики и законодательства на раннем этапе следует привлекать экспертизу местного самоуправления, например, через участие в рабочих группах по подготовке нового законодательства.
12. Местные органы власти должны иметь четко определенное право, предпочтительно закрепленное в Конституции, на подачу жалобы или обращения в том случае, если они считают, что необходимые консультации были проведены не должным образом, а также право на исправление ситуации, если установлено, что процедуры должным образом не соблюдались.
13. Консультации должны быть регулярными и систематическими, с четким и конкретным указанием на различные возможные формы консультаций и на те условия, в которых они могут быть использованы.
14. Вклады различных сторон, с которыми консультируются, а также результаты консультаций должны публиковаться; подробное письменное разъяснение оснований для отказа в принятии каких-либо предложений должно сообщаться и публиковаться.
15. Органы власти, которые проводят консультации, должны в максимальной степени использовать расширенные возможности консультаций, предоставляемые новыми средствами информации.

დასწრე პარტენარიტი
ბნობობა Parteneriatul Estic
Eastern Partnership აღმოსავლეთ პარტნორობა
აქუსიან ჭირბრსკეროქონსი სიდიხე პარტ
eriatul Estic Tərəfdaşlıq Partenariat Orient
ship აღმოსავლეთ პარტნორობა Part
ქროქონსი სიდიხე პარტნორობა Part
აშლიკ Partenariat Oriental Արსხუյան Գոր
l Estic Տարգ տərəfdaşlıց Partenariat Orient
nership აღმოსავლეთ პარტნორობა Part
ქროქონსი სიდიხე პარტნორობა Part
აშლიკ Partenariat Oriental Արსხუյ
თ პარტნორობა Parteneriatul Estic T
Partnership აღმოსავლეთ პარტნორო
ქროქონსი სიდიხე პარტნორო
c Tərəfdaşlıց Partenariat
Partnership აღმოსავლეთ პარტნო
ქროქონსი სიდიხე პარტნორო
eriatul Estic Տարგ տərəfdaşlıց Partenaria
Partnership აღმოსავლეთ პარტნო
სიდიხე პარტნორობა E

Европейский Союз является уникальным экономическим и политическим партнерством 28 Европейских демократических стран. Его цель – это мир, благосостояние и свобода своих 500 миллионов граждан в справедливом и безопасном мире. Для воплощения этого страны ЕС учредили структуры для управления ЕС и для принятия законодательства. Самыми важными являются Европейский парламент, представляющий население Европы, Совет Европейского Союза, представляющий национальные правительства, и Европейская комиссия, представляющая общие интересы ЕС.

<http://europa.eu>



EUROPEAN UNION

Совет Европы является ведущей организацией в области прав человека на континенте. Он состоит из 47 государств-членов, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Конгресс местных и региональных властей является институтом Совета Европы, ответственным за укрепление местной и региональной демократии в ее 47 государствах-членах. Состоящий из двух палат – Палаты местных властей и Палаты регионов – и трех комитетов, он объединяет 648 выборных должностных лиц, представляющих более 200 000 местных и региональных властей

www.coe.int/congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE