ACSH
Partnership for Excellence

UNDP

Описание системы местного самоуправления в Грузии

Астанинский хаб государственной службы

2023

Данная публикация основана на исследовании, проведенном г-жой Майей Цкитишвили по заказу Астанинского хаба государственной службы (ACSH).
Продукт знаний предназначен для политиков, практиков, экспертов, ученых, студентов и всех, кто интересуется вопросами, связанными с открытыми государственными данными.

Пожалуйста, для цитирования используйте следующий формат:

ACSH (2023). Описание системы местного самоуправления в Грузии. Астана: Астанинский хаб государственной службы.

© Программа развития ООН 2023

© Астанинский хаб государственной службы 2023

Взгляды и мнения, выраженные в этом отчете, не обязательно отражают точку зрения Астанинского хаба государственной службы и/или ПРООН. Фотокопирование и воспроизведение выдержек разрешено при наличии соответствующих ссылок.

Работа размещена на сайте ACSH на русском и английском языках в авторской редакции. В случае возникновения вопросов рекомендуется обращаться к оригинальной версии на английском языке, а также на электронную почту автора maya.tskitishvili@civilservicehub.ge Майи Цкитишвили.

Предисловие

За последние три десятилетия, после восстановления независимости, страны нашего региона претерпели значительные политические, экономические и социальные преобразования с разной степенью успеха.

Неотъемлемой частью этих реформ было совершенствование государственного управления и развитие местного самоуправления, поскольку они играют решающую роль в обеспечении эффективного управления и предоставления государственных услуг.

Местное самоуправление является краеугольным камнем и основой сильного государства и развития страны, поскольку оно дает возможность гражданам участвовать в процессах принятия решений и способствует подотчетности и прозрачности в управлении. Среди стран региона особый интерес представляет опыт Грузии, продемонстрировавший потенциал децентрализованной системы управления, которое содействует экономическому росту, социальной сплоченности и демократическому управлению.

Это описательное исследование проливает свет на сложности местного самоуправления в Грузии, которое представляет собой двухуровневую систему, состоящую из муниципалитетов и самоуправляющихся городов. Данное исследование улучшает понимание этой сложной темы.

Я хотел бы выразить признательность г-же Майе Цкитишвили за проделанную работу по созданию этой публикации, которая будет полезна политикам, ученым и гражданам, заинтересованным в функционировании системы местного самоуправления, а также поможет в понимании власти и ответственности, выявлении проблем и возможностей, включая продвижение демократических ценностей на местном уровне.

Алихан Байменов
Председатель Управляющего комитета
Астанинского хаба государственной службы

Об Астанинском хабе государственной службы (ACSH)

Астанинский хаб государственной службы является флагманской инициативой правительства Казахстана и Программы развития ООН. Он был создан в 2013 году 5 международными организациями и 25 странами: сейчас в его состав входят 43 страны-участницы. География участников простирается от Америки и Европы через СНГ, Кавказ и Центральную Азию до стран АСЕАН, демонстрируя, что партнерство для повышения качества государственной службы является постоянной и универсальной потребностью для всех стран.

Миссия Хаба заключается в содействии повышению эффективности государственной службы посредством поддержки усилий правительств стран-участниц в наращивании институционального и человеческого потенциала и, таким образом, внесения вклада в совершенствование систем государственной службы в странах региона и за его пределами.
Астанинский хаб государственной службы является многосторонней институциональной платформой для непрерывного обмена знаниями и опытом в области развития государственной службы с целью поддержки правительств в регионе посредством развития партнерских отношений, наращивания потенциала и взаимного обучения, а также исследований, основанных на фактических данных.

Более подробная информация на сайте www.astanacivilservicehub.org.

Содержание

1. Введение 6
2. Статья 2 - Конституционно-правовые основы местного самоуправления 6
3. Статья 3 - Понятие местного самоуправления 7
   a. Административно-территориальная организация местного самоуправления 7
   b. Муниципальные органы 8
      i. Представительный муниципальный орган - городские советы 8
      ii. Исполнительные органы - мэр и мэрия 10
   c. Участие граждан 14
      i. Доступ к информации 15
      ii. Общее собрание 15
      iii. Ходатайства 16
      iv. Совет гражданских советников 16
      v. Заседания городского совета и комиссий 16
      vi. Отчеты мэра и члена городского совета 16
4. Статья 4 - Сфера деятельности местного самоуправления 17
   a. Собственные полномочия 17
   b. Делегированные полномочия 19
5. Статья 5 - Защита границ местных органов власти 20
6. Статья 6 - Соответствующие административные структуры и ресурсы 20
7. Статья 7 - Условия, при которых осуществляются обязанности на местном уровне 21
8. Статья 8 - Административный надзор за деятельностью местных органов власти 22
9. Статья 9 - Финансовые ресурсы местных органов власти 25
   a. Муниципальное финансирование 25
      i. Бюджет 25
      ii. Собственные поступления 26
      iii. Перечисления средств 27
      iv. Ссуды и субсидии 29
      v. Муниципальная собственность 30
10. Статья 10 - Право местных органов власти на объединение 30
11. Статья 11 - Правовая защита местного самоуправления 31
12. Реформа децентрализации 2020-2025 гг. 32
13. Об авторе. 34

1. Введение

В 2013 году правительство Грузии начало процесс комплексной территориальной и административной реформы. 5 февраля 2014 года парламент Грузии утвердил новый Основной закон Грузии - Кодекс местного самоуправления, в котором определены правовые основы осуществления местного самоуправления, полномочия местных органов власти, правила их создания и деятельности, регулируются их финансы и имущество, их отношения с гражданами, с органами государственной власти и с субъектами публичного или частного права, а также установлены правила осуществления государственного надзора и прямого государственного управления деятельностью местных органов власти. С принятием нового Кодекса предыдущие законы, такие как Основной закон «о местном самоуправлении», закон «о столице Грузии – Тбилиси» и закон «об имуществе местного самоуправления» и закон о «государственном надзоре за деятельностью местных органов власти», были аннулированы.

В 2017 году парламент Грузии принял ряд поправок к Конституции, которые завершили ее развитие в сторону парламентской системы и ввели новые, дополнительные конституционные гарантии для осуществления местного самоуправления в Грузии. Конституцией признано, что разделение полномочий между государством и местным самоуправлением основано на принципе субсидиарности и что государство обязуется обеспечить адекватность финансовых ресурсов полномочиям местного самоуправления, закрепленным в Основном законе. Кроме того, Конституцией признаны исключительные и полные полномочия органов самоуправления. Предоставленные Конституцией Грузии дополнительные гарантии обеспечивают ключевую правовую основу для дальнейшего усиления процесса децентрализации и создания сильного самоуправления в соответствии с европейскими стандартами.

Подходы, заложенные в Конституции, и вся законодательная база местного самоуправления в Грузии полностью соответствуют требованиям Европейской хартии о самоуправлении, ратифицированной парламентом Грузии в 2004 году.
Следующее описание системы местного самоуправления Грузии будет представлено на основе Европейской Хартии о местном самоуправлении с учетом структуры и содержания Хартии.

2. Статья 2 - Конституционно-правовые основы местного самоуправления

Согласно статье 2 Хартии, «в национальном законодательстве и, в требуемых случаях, в Конституции должен быть закреплён принцип местного самоуправления».

Конституция Грузии гласит, что граждане Грузии решают вопросы местного значения через представительные и исполнительные органы местного самоуправления. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления разделены. Орган самоуправления (муниципалитет) имеет свои собственные полномочия, которые он осуществляет самостоятельно, под свою ответственность и по своему усмотрению в рамках закона.

В дополнение к уже имеющимся у муниципалитетов обязанностям, им могут быть предписаны другие функции государственными органами или руководством автономной республики с обоснованием того, что эти функции лучше всего могут функционировать на местном уровне. Согласно Конституции Грузии, полномочия могут передаваться от государственных органов местному муниципалитету посредством законодательного акта или договора вместе с передачей соответствующих материальных и финансовых ресурсов.

Конституция Грузии и законодательная база страны также наделяют органы местного

самоуправления правом решать по своему усмотрению вопросы, которые не относятся к исключительной компетенции государственных органов власти или органов власти автономной республики, и которые не исключены законом из юрисдикции органа самоуправления. В измененную Конституцию включена специальная глава о местном самоуправлении:

В Кодексе о местном самоуправлении содержится прямая ссылка на Европейскую хартию местного самоуправления. Согласно этой основополагающей норме, «правовыми основаниями для осуществления местного самоуправления являются Конституция Грузии, Европейская хартия местного самоуправления, договоры и международные соглашения Грузии, настоящий Закон и другие законодательные и подзаконные акты Грузии».

3. Статья 3 - Понятие местного самоуправления

Согласно Уставу:

1. Местное самоуправление означает право и способность местных органов власти в рамках закона регулировать и управлять значительной частью общественных дел под свою ответственность и в интересах местного населения.
2. Данное право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, свободно избранных тайным голосованием на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права, имеющими подотчетные им исполнительные органы. Настоящее положение никоим образом не затрагивает использование собраний граждан, референдумов или любых других форм прямого участия граждан, если это разрешено законом.

Кодекс местного самоуправления Грузии определяет понятие местного самоуправления как «право и возможность граждан Грузии, зарегистрированных в самоуправляемой единице, решать на основе законодательства Грузии местные вопросы через избранные ими местные органы власти».

a. Административно-территориальная организация местного самоуправления

Новый кодекс предусматривает простую и понятную структуру управления. В Грузии существует одноуровневое местное самоуправление. Единицей местного самоуправления является муниципалитет. Муниципалитет - это поселение (самоуправляемый город) с административными границами или совокупность поселений (самоуправляемая община) с административными границами и административным центром.

Страна подразделяется на девять регионов, которые соответствуют историческим и географическим регионам Грузии, две автономные республики и столицу Тбилиси. Регионы подразделяются на муниципалитеты и городские округа в Тбилиси.

Существует 64 самоуправляемых муниципалитета: 59 самоуправляемых общин и пять самоуправляемых городов - Тбилиси, Кутаиси, Рустави, Поти и Батуми. Размеры муниципалитетов значительно различаются по численности населения: в некоторых из них проживает до 4 000 человек, в то время как в Тбилиси проживает более 1,3 миллиона человек, производящих почти половину ВВП страны.

Тбилиси - столица Грузии, пользуется особым статусом, который определен Конституцией Грузии и Кодексом местного самоуправления. Тбилиси пользуется полномочиями, предоставленными муниципалитетам Кодексом, и, кроме того, Тбилиси имеет дополнительные полномочия в области транспорта, связи, первичной медико-санитарной помощи, аварийных служб и местного развития. Кроме того, в Кодексе содержатся

конкретные положения, касающиеся представительных и исполнительных органов Тбилиси.

Административно-территориальное устройство Грузии, а также местное самоуправление не предусматривают регионального уровня как такового. Хотя правительство Грузии назначает своих представителей - государственных попечителей (неофициально называемых губернаторами) в регионах, при этом, региональных территориальных единиц как таковых не существует. Регионы не являются самоуправляемыми единицами, и на региональном уровне нет представительных органов. Регионы не являются юридическими лицами, у них нет собственных полномочий и доходов. Самоуправление на уровне села и города упразднено и на данный момент не планируется.

b. Муниципальные органы

Структура местного самоуправления предусматривает представительную и исполнительную ветви власти.

i. Представительный муниципальный орган - городские советы

Функцию представительного органа самоуправляющегося муниципалитета и самоуправляющегося города выполняет коллегиальный административный орган - муниципалитет/город Сакребуло (здесь и далее именуемый как Совет).

Советы избираются на 4 года гражданами Грузии, зарегистрированными на территории муниципалитета, путем прямых выборов на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании. Членом Совета может быть избран гражданин Грузии, достигший ко дню голосования 21-летнего возраста и проживающий в Грузии не менее 5 лет. Кандидатура выдвигается партией или инициативной группой избирателей из пяти человек.

Выборы проводятся по пропорциональной и мажоритарной избирательным системам. Количество членов Совета и процедура их избрания определяется Избирательным кодексом Грузии и зависит от количества избирателей в общине самоуправления. Городской совет Тбилиси состоит из 50 членов, из которых 10 членов избираются на территории местных одномандатных мажоритарных избирательных округов, а 40 членов избираются по пропорциональной избирательной системе на всей территории муниципалитета Тбилиси.

Избранным членом Совета по мажоритарной избирательной системе считается кандидат, получивший более 40% действительных голосов избирателей, принявших участие в выборах.

Порог для пропорциональных выборов был снижен с 5% до 3% действительных голосов, поданных на выборах. Места в Совете Тбилиси по пропорциональной избирательной системе распределяются только среди субъектов избирательного процесса, получивших не менее 2,5% голосов, поданных на выборах.

Полномочия Советов осуществляются в сфере административно-территориального устройства муниципалитета/города, регулирования и контроля деятельности исполнительных органов, в финансово-бюджетной сфере, а также в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью. Советы имеют право создавать комиссии, учреждать временные рабочие группы, формировать совещательные органы (совет, комитет и т.д.) для рассмотрения отдельных вопросов, входящих в полномочия Совета, и подготовки соответствующих отчетов и рекомендаций.

В целях регулирования и контроля за деятельностью исполнительных органов

муниципалитета/города Советы:

- контролируют деятельность исполнительных органов муниципалитета и их должностных лиц, заслушивают и оценивают их отчеты;
- утверждают устав и штатное расписание мэрии и ее структурных подразделений;
- выносят вотум недоверия мэру муниципального образования;
- утверждают концепции и проекты территориального планирования, генеральных планов и планов развития/детальных планов развития муниципалитета;
- утверждают план управления ветрозащитными полосами и выдают разрешения на вырубку деревьев в ветрозащитных полосах;
- определяют сроки, процедуры и сборы за выдачу разрешения на регулярные городские перевозки пассажиров, перевозки на такси. Процедуры проведения соответствующих конкурсов на получение права на перевозку (Совет Тбилиси);
- принимают по рекомендации Правительства Тбилиси решения о создании, реорганизации и ликвидации юридического лица публичного права, а также об утверждении его устава в соответствии с законодательством Грузии (Тбилисский городской совет).

В области финансов и бюджета Советы:

- обсуждают и утверждают проект бюджета муниципалитета, вносят поправки в утвержденный бюджет, контролируют и оценивают исполнение бюджета;
- вводят и отменяют местные налоги и сборы в пределах порога, установленного законодательством Грузии;
- утверждают договоры, заключенные от имени муниципалитета по рекомендации мэра муниципалитета, а также дают согласие на заключение тех сделок, стоимость которых превышает 5% от кредиторской задолженности муниципального бюджета;
- утверждают размеры вознаграждения мэра, должностных лиц и других работников мэрии; должностных лиц и членов аппарата Совета, в пределах порогов, установленных законом Грузии об оплате труда в государственных учреждениях.

Советы выполняют следующие функции в области управления и распоряжения муниципальной собственностью:

- определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом, а также распоряжения имуществом предприятия, созданного с долей участия более 50%;
- определение нормативной цены земли несельскохозяйственного назначения, находящейся в муниципальной собственности, и установление порядка определения начальной стоимости приватизации муниципального имущества и начальной цены арендной платы;
- утверждение перечня объектов муниципальной собственности, подлежащих приватизации, и плана приватизации по представлению мэра муниципального образования;
- принятие решения о безвозмездной передаче муниципального имущества в собственность государства в порядке, предусмотренном настоящим Законом;
- определение порядка управления лесными и водными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности.

Очередные сессии Советов проводятся не реже одного раза в месяц, а внеочередные могут быть созваны по предложению мэра, требованию не менее одной трети депутатов, фракции и по требованию не менее одного процента от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории муниципалитета.

Советы осуществляют функцию контроля за деятельностью исполнительных органов муниципалитетов и его должностных лиц. Контроль осуществляется президиумом,

комиссиями, рабочими группами, фракциями и избранными депутатами в следующих форматах: интерпелляция (требование ответа на вопросы, официально заданные членами Совета); запрос информации; заслушивание отчета; оценка деятельности. Контроль, осуществляемый Советами, является постоянным процессом, в то же время Совет может устанавливать регулярные периоды для оценки деятельности исполнительных органов муниципалитетов.

Решения Совета принимаются открытым голосованием.

Для организации своей деятельности Совет располагает Президиумом, в состав которого входят его председатель, депутаты, комиссии и фракции. Организационное обеспечение деятельности Совета муниципалитета осуществляет аппарат Совета муниципалитета, который назначается председателем Совета.

Председатель Совета избирается (и может быть смещен) более чем половиной от общего числа депутатов Совета. Кандидатура председателя Совета муниципалитета может быть выдвинута не менее чем 3 членами Совета муниципалитета.

В Совете из числа его членов может быть создано до 5 комиссий (в Совете Тбилиси - 11 комиссий) для заблаговременной подготовки вопросов, содействия выполнению решений и контроля за деятельностью мэрии, ее структурных подразделений и юридических лиц, учрежденных муниципалитетом. Председатели комиссий избираются (и освобождаются от должности) более чем половиной членов Совета при выдвижении 1/5 части членов Совета. Член Совета муниципалитета обязан быть членом как минимум одной и максимум двух комиссий Совета муниципалитета.

Члены политических партий могут входить во фракции (минимум 3 члена). Фракция может быть создана и на беспартийной основе. Член Совета осуществляет свои полномочия без отрыва от работы и безвозмездно, хотя ему могут быть возмещены расходы, связанные с осуществлением его полномочий (например, командировки). Вознаграждается только труд должностных лиц Совета. Работодатель члена Совета не может ограничивать его право на участие в работе Совета. Лицо не может быть уволено с работы, переведено на нижеоплачиваемую работу или подвергнуто иной дискриминации по вышеуказанным основаниям.

ii. Исполнительные органы - мэр и мэрия

Мэр

Исполнительным органом и высшим должностным лицом муниципалитета/самоуправляющегося города является мэр. Мэр представляет муниципалитет/город, обеспечивает осуществление полномочий муниципалитета и исполнение решений представительного органа муниципалитета в соответствии с настоящим Законом, другими законодательными и подзаконными актами Грузии и нормативными актами соответствующего муниципалитета. Мэр подотчетен Совету и населению.

Принятый в 2014 году новый Кодекс внес важные изменения в систему местного самоуправления в Грузии. В нем введены прямые выборы мэров гражданами муниципалитетов и городов самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года. До этого Тбилиси был единственным городом в Грузии, в котором мэр избирался напрямую, в то время как мэры других городов избирались советами.

Для приведения избирательной системы в соответствие с новым Кодексом местного самоуправления, принятым в 2017 году, в парламенте был принят пакет законопроектов, касающихся выборов, который включал увеличение минимального порога для избрания

мэров в первом туре голосования с 30% в 2014 году до 50%.

Мэром может быть избран гражданин Грузии с правом голоса с 25-летнего возраста, проживающий в Грузии не менее 5 лет.

С введением прямых выборов мэров в 2014 году была введена процедура вотума недоверия мэру. Процедура может быть инициирована на основании инициативы более половины членов Совета или не менее 20% населения муниципалитета, предлагающих вотум недоверия мэру. Вотум недоверия мэру считается принятым, если инициатива поддержана не менее чем двумя третями членов Совета.

Полномочия мэра

Мэр обязан:

1. В области организационной деятельности мэрии:
- осуществляет общее руководство и координацию деятельности структурных подразделений мэрии;
- представляет на утверждение Совета устав и штатное расписание мэра, а также уставы структурных подразделений мэрии;
- назначает или освобождает от должности должностных лиц и работников мэрии, распределяет их функции и заслушивает их отчеты о проделанной работе;
- делегирует полномочия должностным лицам мэрии.

2. В области взаимодействия с муниципальным советом:
- не реже одного раза в год отчитываться перед Советом о проделанной работе, а также представлять специальный отчет по требованию не менее одной четверти членов Совета;
- разрабатывает и представляет на утверждение Совета административно-правовые акты;
- обращается к председателю Совета с предложением о созыве внеочередной сессии Совета, постановке дополнительного вопроса для рассмотрения на очередной сессии Совета, присутствует на открытых и закрытых заседаниях Совета и его комиссий;
- обеспечивает исполнение административно-правовых актов, принятых Советом.

3. В финансово-бюджетной сфере:
- составляет и представляет на утверждение Совета муниципальный бюджет и поправки к нему; обеспечивает исполнение утвержденного бюджета;
- представляет на утверждение Совета отчет об исполнении бюджета за отчетный год;
- согласно Бюджетному кодексу Грузии, принимает решение о распределении средств между статьями и кодами бюджетной классификации расходной единицы без внесения изменений в утвержденный бюджет муниципалитета в порядке, установленном Советом;
- выносит на утверждение Совета проекты решений о введении, изменении и отмене установленных законом местных налогов и сборов;
- от имени муниципалитета и с одобрения Совета берет кредиты в соответствии с настоящим Законом и другими законодательными актами Грузии;
- представляет Совету отчет о закупках, осуществленных в предыдущем году в соответствии с планом закупок; осуществляет закупки в соответствии с законодательством Грузии.

4. В области управления и распоряжения муниципальной собственностью:
- принимает решения об управлении и распоряжении муниципальной собственностью в порядке, определенном настоящим Законом и Советом;
- с одобрения Совета принимает решения: о создании, реорганизации и ликвидации соответствующего юридического лица частного права; об участии в создании и

присоединении юридического лица частного права в соответствии с настоящим Законом; о приобретении акций юридического лица-предпринимателя;

- о передаче движимого и недвижимого имущества муниципалитета путем прямой передачи, с правом пользования с возмещением или без возмещения, условно или безусловно;
- с одобрения Совета может принять решение об освобождении покупателя муниципального имущества/лица, получившего право пользования/управления муниципальным имуществом, от штрафа, наложенного/подлежащего наложению за нарушение обязательств, принятых по соответствующему договору;
- с одобрения Совета принимает решение об освобождении получателя приватизированного имущества и/или имущества, переданного на праве пользования, от обязанности выполнения условий, относящихся к этому имуществу, за исключением условий, связанных с выполнением финансовых и инвестиционных обязательств;
- обеспечивает содержание, строительство, реконструкцию и восстановление муниципального имущества;
- представляет на утверждение Совета перечень объектов муниципальной собственности, подлежащих приватизации, и план приватизации;
- осуществляет контроль за использованием физическими и юридическими лицами муниципального имущества, переданного им на праве пользования, и соблюдением правил пользования имуществом;
- в случае отчуждения муниципального имущества в форме аукциона с условиями, контролирует соблюдение физическими и юридическими лицами соответствующих условий;
- осуществляет полномочия, предусмотренные Законом Грузии о сотрудничестве публичного и частного секторов.

5. В других областях исполнительной деятельности:

- подписывает договоры и соглашения, заключенные от имени муниципалитета;
- представляет и действует от имени муниципалитета в официальных отношениях, наделяет представительные полномочия от имени муниципалитета, включая полномочия (доверенность), за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом;
- в пределах полномочий муниципалитета обеспечивает подготовку соответствующих программ, стратегий и планов социально-экономического развития и иных программ, стратегий и планов, представление их на утверждение Совета и их реализацию;
- разрабатывает и представляет на утверждение Совета концепции и проекты схем территориального планирования, генеральных планов и планов развития/детальных планов развития муниципалитета;
- издает индивидуальные административные акты в пределах своих полномочий;
- формирует консультативные органы - советы и рабочие группы для рассмотрения отдельных вопросов, входящих в его полномочия, а также для подготовки соответствующих заключений и рекомендаций;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом, уставом мэрии и административно-правовыми актами Совета.

Сельские попечители

Мэр может назначить представителя мэра в административной единице муниципалитета, который представляет мэра в поселках и помогает мэру в выполнении его функций. Полномочия представителя мэра определяются уставом мэрии.

Мэрия

Мэрия - это учреждение, подчиненное исполнительному органу муниципалитета, которое обеспечивает осуществление полномочий мэра. Мэрию возглавляет мэр.

Мэрия состоит из структурных подразделений, которые управляют определенными сферами деятельности. Структурное подразделение мэрии в пределах полномочий, определенных соответствующим нормативным актом, обеспечивает выполнение поручений Совета муниципалитета и мэра. Структурное подразделение мэрии может состоять из подразделений, которые определяются уставом и штатным расписанием соответствующего структурного подразделения мэрии.

Должностные лица мэрии (мэр, заместители мэра и руководители структурных подразделений мэрии) назначаются мэром и не должны превышать 13 человек.

Мэрия г. Тбилиси

Учитывая особый статус города Тбилиси, мэрия Тбилиси устроена по-разному.

Мэрия г. Тбилиси представляет собой систему исполнительных органов, которая обеспечивает осуществление исполнительно-распорядительных функций в городе. В состав мэрии г. Тбилиси входят следующие исполнительные органы:

- мэр Тбилиси - высший исполнительный орган и глава правительства Тбилиси. Он избирается прямым голосованием сроком на четыре года и подотчетен мэрии г. Тбилиси. Мэр также назначает глав районов Тбилиси (Гамгебели) с согласия Совета Тбилиси.
- Правительство Тбилиси - коллегиальный исполнительный орган, обеспечивающий выполнение решений, принятых мэрией Тбилиси. Правительство г. Тбилиси состоит из мэра г. Тбилиси, первого заместителя (вице-мэра) и заместителей мэра, руководителей структурных подразделений мэрии г. Тбилиси (с некоторыми ограничениями), глав районов города. Заместители мэра должны быть утверждены более чем 1/3 членов Тбилисского городского совета.
- структурные подразделения - обеспечивают управление социально-экономическими сферами, входящими в полномочия правительства г. Тбилиси, и деятельность мэрии г. Тбилиси. Руководители структурных подразделений назначаются мэром с согласия Тбилисского городского совета. Они ответственны перед мэром Тбилиси (который также принимает решения об их отстранении от должности).
- Районные советы (Гамгеобас) - г. Тбилиси разделен на 10 административных единиц - районов, каждый из которых соответствует историческому району города. Согласно Кодексу, административная единица г. Тбилиси не является самоуправляемой единицей. Каждый районный совет в Тбилиси обеспечивает управление районом и координирует выполнение решений мэра Тбилиси и правительства Тбилиси.

Относительно субмуниципального управления, районный совет принимает решения по вопросам местного (районного уровня) значения. Тот факт, что глава районного совета (Гамгебели) является членом правительства Тбилиси, обеспечивает участие районных советов в обсуждениях и процессах принятия решений на муниципальном уровне. Районный совет - орган, наиболее приближенный к гражданам и, следовательно, наиболее компетентный для выявления их потребностей и распространения информации о своей работе, о решениях, принятых муниципалитетом, и других соответствующих вопросах.

В районных советах также созданы Консультативные советы граждан, которые позволяют гражданам принимать участие в местном государственном управлении.
В 2018 году был проведен ряд структурных изменений с целью повышения общей эффективности районных советов. В их число входит недавно созданный отдел по развитию районов, целями которого являются содействие участию граждан и совместному творчеству, а также развитие экономической инфраструктуры в районах.

Каждый окружной совет разрабатывает стратегию развития округа на основе

выявленных потребностей округа и проблем, с которыми он сталкивается. В стратегии определены приоритеты для округа, и она может быть использована при планировании бюджета муниципалитета на следующий год.

В среднем около 20% муниципального бюджета выделяется окружным советам. Эти средства выделяются на оперативную деятельность и реализацию программ, порученных правительством Тбилиси. Районные советы готовят отчет о своей деятельности для правительства Тбилиси, включая подробную информацию о том, как они потратили выделенные им средства (предназначенный для департамента финансов мэрии Тбилиси). Этот отчет представляется на ежеквартальной и ежегодной основе.

Деятельность органов г. Тбилиси подлежит внутреннему аудиту и проверке в соответствии с Законом Грузии о внутреннем государственном финансовом контроле и согласно Уставу мэрии г. Тбилиси. Руководитель службы внутреннего аудита мэрии г. Тбилиси избирается Советом г. Тбилиси.

c. Участие граждан

После июля 2015 года, когда в Кодекс были введены новые механизмы участия граждан в процессе самоуправления, муниципалитеты начали принимать соответствующие нормативные документы. Во второй половине 2015 года число граждан, использующих свои новые права, было невелико, но в 2016 году процесс ускорился, и этому способствовало то, что Министерство регионального развития и инфраструктуры приступило к разработке соответствующих руководящих принципов.

Гражданское общество также начало участвовать в процессе повышения осведомленности. Кроме того, главы нескольких муниципалитетов выступили с инициативой активизировать использование новых механизмов участия граждан. В частности, это касается таких форм участия, как общие собрания в поселениях и советы гражданских консультантов.

Для обеспечения участия граждан в осуществлении местного самоуправления, муниципальные органы и должностные лица муниципальных органов обязаны создавать организационные и материально-технические условия для приема и встреч граждан, обеспечения их участия в деятельности муниципальных органов, включая заседания коллегиальных общественных институтов, и гласного принятия решений.

Любое лицо может в пределах и в порядке, определенном настоящим Законом, другими законодательными и подзаконными актами Грузии, нормативными административно-правовыми актами Совета муниципалитета, участвовать в осуществлении местного самоуправления, используя, без каких-либо ограничений, формы участия граждан.

Для обеспечения участия граждан в осуществлении местного самоуправления муниципалитет вправе включить соответствующие программы в муниципальный бюджет. Кодексом определены следующие формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления:

- общее собрание поселения;
- петиция;
- совет гражданских советников;
- участие в заседаниях Совета муниципалитета и заседаниях его комиссии;
- заслушивание отчетов о проделанной работе мэра муниципалитета и депутата Совета муниципалитета.

Помимо форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, муниципалитет может соответствующим административно-правовым актом установить

иные формы участия граждан в местном самоуправлении, которые не противоречат законодательству Грузии.

i. Доступ к информации

В целях обеспечения участия граждан в осуществлении местного самоуправления, муниципальные органы обязаны принимать меры по информированию населения муниципального образования о своей деятельности и о возможности участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Вопросы освещения деятельности муниципальных органов и учреждений, а также юридических лиц частного права, финансируемых из муниципального бюджета, включая освещение заседания коллегиального органа, а также вопросы, связанные с обнародованием информации, регулируются настоящим Кодексом и другими законами.

Муниципальные органы обязаны публиковать принятые административно-правовые акты, их проекты и другую общественную информацию. Муниципальные органы также обязаны публиковать и/или публично оглашать: протоколы заседаний муниципального Совета, его комиссии и бюро, а также протоколы заседаний Правительства; заседания совета гражданских консультантов, протоколы общего собрания поселения, информацию о повестке дня, дате, времени и месте проведения общего собрания поселения; отчет об исполнении муниципального бюджета за отчетный год, проект муниципального бюджета; перечень муниципальных объектов, подлежащих приватизации, и план приватизации муниципального имущества; отчеты о проделанной работе мэра муниципального образования и члена Совета, петиции и письменные инициативы.

Совет муниципалитета может расширить перечень информации, подлежащей обязательному опубликованию, и/или публичному оглашению, и/или инициативному опубликованию.

ii. Общее собрание

Общее собрание - это форма участия граждан в самоорганизации населения поселка/малого города/города и осуществлении местного самоуправления, обеспечивающая активное вовлечение граждан в обсуждение и решение актуальных для данного населенного пункта вопросов, а также в процесс инициирования указанных вопросов перед муниципальными органами. Общее собрание может быть созвано не менее чем 5% избирателей, зарегистрированных в соответствующем поселении; мэром муниципалитета - по собственной инициативе или по предложению Совета муниципалитета. Общее собрание правомочно, если на нем присутствует не менее 20% его членов.

Общее собрание имеет право:

- обсуждать важные для поселения вопросы и вырабатывать соответствующие предложения для представления их в муниципальные органы;
- обсуждать проекты, которые будут реализованы в поселении до их включения в муниципальный бюджет, обсуждать текущие и реализуемые проекты муниципалитета и представлять обоснованные замечания и предложения в муниципальные органы;
- организовывать привлечение местного населения к решению важных для поселения вопросов, в частности, к уборке территории поселения, к благотворительной деятельности, к ремонту и содержанию местной инфраструктуры, а при необходимости обращаться за помощью в муниципальные органы;
- принимать решение о подаче ходатайства в муниципальный совет;
- по рекомендации соответствующего муниципального органа рассмотреть вопрос о включении имущества, расположенного на территории поселения, в перечень муниципальных объектов, подлежащих приватизации, и представить свои замечания в соответствующий муниципальный орган.

Предложения, замечания, поручения, принятые в результате обсуждения вопроса на Общем собрании, имеют форму решения Общего собрания и заносятся в его протокол. Муниципальные органы обязаны обсудить решение общего собрания и представить соответствующим членам или председателю общего собрания мотивированный ответ о результатах обсуждения в сроки, установленные настоящим Законом и Общим административным кодексом Грузии.

iii. Ходатайства

Общее собрание и/или не менее 1% граждан муниципалитета могут подать ходатайство на имя председателя Совета муниципалитета.

В обращении могут быть изложены основные принципы или конкретные предложения подготавливаемого проекта нормативного административно-правового акта, либо просьба о рассмотрении, обсуждении и решении соответствующих вопросов на заседании Совета муниципалитета.

Совет обеспечивает опубликование ходатайства. Совет обсуждает петицию и принимает соответствующее решение. Ходатайство может быть передано на рассмотрение в соответствующую комиссию или рабочую группу муниципального совета.

iv. Совет гражданских советников

Совет гражданских советников является совещательным органом муниципального совета и состоит из представителей частного сектора, неправительственных организаций и представителей населения муниципалитета. Мэр муниципалитета обязан представить на обсуждение совета гражданских советников - [органа], утвержденного им, - проект муниципального бюджета, документы, касающиеся территориального планирования муниципалитета, а также другие значимые проекты административно-правовых актов, инфраструктурных и социальных проектов. Иные полномочия совета гражданских советников, утверждаемые Гамгебели/Мэром, и правила его деятельности определяются положением о совете гражданских советников, которое утверждается Гамгебели/Мэром муниципалитета.

v. Заседания городского совета и комиссий

Сессии муниципального совета и комиссии совета, а также заседания правительства являются открытыми, обеспечивающими доступ любого лица без предварительного уведомления и/или предварительного разрешения. Лица, желающие присутствовать на открытых заседаниях муниципального совета и его комиссии, могут без предварительного разрешения, но только в случае согласия председательствующего на заседании, задавать вопросы докладчику и содокладчику, делать разъяснения, заявления и предоставлять информацию в порядке, предусмотренном регламентом муниципального совета.

vi. Отчеты мэра и члена городского совета

Не реже одного раза в год мэр муниципалитета и член муниципального совета проводят публичные встречи с гражданами, выступают с отчетом о проделанной работе и отвечают на вопросы граждан. Муниципальные органы обязаны обеспечить публикацию отчетов.

Несмотря на то, что законодательство Грузии включает положения об участии граждан, берущие начало в Дополнительном протоколе к Европейской хартии о праве на участие в делах местного органа власти, тем не менее, уровень участия снизился, так как формы участия носят совещательный характер. Дальнейшие усовершенствования

рассматриваются в рамках новой Стратегии децентрализации на 2020-2025 годы. Существует также новый интернет-портал правительства, через который граждане могут регистрировать обращения в центральные и/или местные органы власти.

4. Статья 4 - Сфера деятельности местного самоуправления

1. Основные полномочия и обязанности местных органов власти устанавливаются конституцией или уставом. Однако это положение не препятствует наделению местных органов власти полномочиями и обязанностями для конкретных целей в соответствии с законом.

2. Местные органы власти в рамках закона обладают полной свободой действий для реализации своей инициативы в отношении любого вопроса, который не исключен из их компетенции и не передан какому-либо другому органу.

3. Публичные обязанности должны, как правило, выполняться, в первую очередь, теми органами, которые ближе всего к гражданину. При передаче ответственности другому органу следует взвесить масштабы и характер задачи, а также требования эффективности и экономии.

4. Полномочия, предоставленные местным органам власти, обычно должны быть полными и исключительными. Они не могут быть подорваны или ограничены другим, центральным или региональным, органом власти, за исключением случаев, предусмотренных законом.

5. Если полномочия делегированы им центральным или региональным органом власти, местным органам власти, насколько это возможно, предоставляется свобода усмотрения в приспособлении их осуществления к местным условиям.

6. С местными органами власти по возможности своевременно и надлежащим образом проводятся консультации в процессе планирования и принятия решений по всем вопросам, которые их непосредственно касаются.

Основной закон Грузии «Кодекс местного самоуправления», в котором определены правовые основы осуществления местного самоуправления, полномочия местных органов власти, правила их создания и деятельности, регулируются их финансы и имущество, их отношения с гражданами, с органами государственной власти и с субъектами публичного или частного права, а также установлены правила осуществления государственного надзора и прямого государственного управления деятельностью местных органов власти.

В Кодексе определены:

- собственные полномочия муниципалитетов, которые муниципалитет осуществляет самостоятельно и под свою ответственность;
- делегированные полномочия - полномочия государственных органов, которые были делегированы муниципалитету в соответствии с законом или договором, заключенным в соответствии с законодательством Грузии, вместе с соответствующими материальными и финансовыми ресурсами.

a. Собственные полномочия

Собственные полномочия муниципалитета преIставляют собой:

- составление, обсуждение, утверждение, внесение изменений в муниципальный бюджет; заслушивание и оценка бюджетного отчета; распоряжение бюджетными средствами, осуществление казначейских финансовых операций и банковских сделок в соответствии с законодательством Грузии;

- управление и распоряжение имуществом, принадлежащим муниципалитету, в соответствии с законодательством Грузии;
- также земельные ресурсы, принадлежащие муниципалитету, в соответствии с законодательством;
- введение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законом, определение их ставок в предельных пределах, установленных законом; сбор местных сборов;
- подготовка и утверждение схем территориального планирования, генеральных планов и планов развития/детальных планов развития муниципалитета в порядке, установленном законодательством Грузии;
- благоустройство территории муниципалитета и развитие соответствующей инженерной инфраструктуры; уборка улиц, парков, скверов и других общественных мест на территории муниципалитета, озеленение и обеспечение внешнего освещения;
- управление муниципальными отходами;
- водоснабжение (включая техническое водоснабжение) и обеспечение канализационной системы; развитие местной системы мелиорации;
- создание раннего обучения, дошкольных и образовательных учреждений под контролем муниципалитета и обеспечение их функционирования в порядке, установленном законодательством Грузии; обеспечение разрешения раннего обучения, дошкольных и образовательных учреждений, расположенных на территории муниципалитета;
- управление местными автомобильными дорогами и регулирование движения на местных дорогах; предоставление мест для парковки транспортных средств и регулирование правил парковки/остановки;
- выдача разрешений на регулярные перевозки пассажиров в пределах административных границ муниципалитета; организация муниципального транспортного обслуживания населения;
- регулирование уличной торговли, выставок, рынков и ярмарок;
- выдача разрешения на строительство, осуществление общественного надзора за строительством, придание земельному участку статуса земельного участка и/или здания или сооружения, непригодного для целей застройки, создание необходимой дороги и сервитута на земельном участке, осуществление мероприятий по городскому строительству и учреждение юридических лиц для этой цели на территории муниципалитета в порядке и в пределах, определенных законодательными актами Грузии;
- восстановление, благоустройство, посадка, уход, защита и надзор за ветровалами, находящимися в собственности муниципалитета; передача муниципальной земли и ветровалов во временное пользование; выдача разрешений на вырубку деревьев в ветровале, утверждение плана управления ветровалами и учреждение юридических лиц для указанных целей;
- присвоение в соответствии с законом наименований географическим объектам, расположенным в административных границах муниципалитета, в частности: исторически сложившимся районам, административной единице самоуправления города, отдельным районам, микрорайонам, родникам, площадям, проспектам, шоссе, улицам, переулкам, тупикам, проездам, набережным, эспланадам, бульварам, аллеям, скверам, садам, паркам, лесопаркам, местным лесам, кладбищам, пантеонам, сооружениям, транспортным объектам;
- регулирование размещения наружной рекламы;
- определение правил содержания домашних животных, решение вопросов, связанных с бездомными животными;
- обустройство и содержание кладбищ;
- охрану и развитие местного своеобразия, творческой деятельности и культурного наследия; содержание, реконструкцию и восстановление местных памятников культуры; обеспечение функционирования библиотек, учреждений клубного типа, кинотеатров, музеев, театров, выставочных залов, спортивно-оздоровительных сооружений, строительство новых объектов;

- развитие соответствующей инфраструктуры в местных учреждениях для инвалидов, детей и пожилых людей, в том числе, надлежащая адаптация и оборудование мест общего пользования и муниципального транспорта;
- предоставление приюта для бездомных и их регистрация;
- осуществление полномочий в соответствии с Законом Грузии о сотрудничестве государственного и частного секторов в пределах своей компетенции;
- осуществление профилактических и соответствующих мер реагирования в соответствии с Кодексом прав ребенка с целью защиты ребенка в общественном месте, соблюдения правил перевозки группы детей для участия в публичном мероприятии и выполнения обязательств лицом, осуществляющим наблюдение за ребенком (организатором мероприятия), разрешения ребенку взаимодействовать с печатными средствами массовой информации, посещение публичного киносеанса и вход в массовый развлекательный танцевальный центр (ночной клуб), соблюдение законодательных ограничений доступности фильма, записанного для детей, соблюдение правил запрета бесплатного и платного предоставления ребенку алкогольных, наркотических, психотропных, токсических и других средств одурманивания, изделий и капсул, содержащих алкогольный напиток, табак или никотин.

Муниципалитет может по собственной инициативе решить любой вопрос, который, согласно законодательству Грузии, не входит в полномочия любого другого органа общественной власти и не запрещен законом.

Муниципалитет может осуществлять деятельность по содействию занятости населения, поддержке сельского хозяйства (включая сельскохозяйственную кооперацию) и развитию туризма, социальной помощи, а по согласованию с органом, осуществляющим государственную политику, - в целях здравоохранения, а также содействия развитию молодежной политики на местном уровне, развития массового спорта, охраны окружающей среды, народного образования, продвижения гендерного равенства, предотвращения насилия в отношении женщин и/или насилия в семье, защиты и поддержки жертв насилия в отношении женщин и/или насилия в семье, сохранения архивов местного значения, привития здорового образа жизни, создания безопасной среды для здоровья человека, привлечения инвестиций на территорию муниципалитета, поддержки инновационного развития и других целей.

b. Делегированные полномочия

Центральный орган власти может делегировать муниципалитету те полномочия, которые могут быть более эффективно осуществлены на местном уровне при условии передачи соответствующих материальных и финансовых ресурсов.

Муниципалитет имеет право осуществлять делегированные полномочия в пределах, установленных законодательством Грузии, с учетом местных условий.

Полномочия могут быть делегированы на основании Закона, и в этом случае делегирование полномочий относится ко всем муниципалитетам.

Делегирование полномочий может быть осуществлено на основе соглашения с отдельным или несколькими муниципалитетами. Такое решение должно быть принято Правительством Грузии. Соответствующее соглашение должно быть заключено между муниципалитетом и соответствующим министерством/специальным государственным учреждением, подписано мэром муниципалитета и утверждено Советом муниципалитета большинством голосов от общего числа членов Совета.

В компетенцию муниципалитетов входит призыв на военную службу, санитария и здравоохранение, уход и предоставление убежища внутренне перемещенным лицам

(ВПЛ), развитие высокогорных районов и скорая медицинская помощь.

5. Статья 5 - Защита границ местных органов власти

Изменения границ местных органов власти не должны производиться без предварительных консультаций с соответствующими местными сообществами, возможно, путем проведения референдума, если это предусмотрено законом.

Кодекс Грузии о местном самоуправлении включает специальные положения о консультациях с муниципалитетами и местным населением в случаях территориальной реформы. Кроме того, конституция предусматривает, что «решения о создании и упразднении самоуправляемой единицы или изменении ее границ принимаются парламентом в консультации с соответствующей самоуправляемой единицей и по рекомендации правительства».

6. Статья 6 - Соответствующие административные структуры и ресурсы

1. 1Без ущерба для более общих законодательных положений, местные органы власти должны иметь возможность определять свои собственные внутренние административные структуры, чтобы адаптировать их к местным потребностям и обеспечить эффективное управление.
2. Условия работы служащих местных органов власти должны быть такими, чтобы обеспечить наем высококачественного персонала на основе заслуг и компетентности; с этой целью должны быть обеспечены адекватные возможности обучения, вознаграждения и перспективы карьерного роста.

Согласно Кодексу, муниципалитеты Грузии имеют право определять свою внутреннюю административную структуру в соответствии с законодательством Грузии. В целом, основная внутренняя структура органа местного самоуправления определена Кодексом, но муниципалитеты могут формировать административные единицы и структурные подразделения. Уставы и регламенты внутренних отделов и служб принимаются муниципальными советами.

В Кодексе о местном самоуправлении указана конкретная формула для расчета количества работников на муниципалитет - формула, основанная в основном на численности населения. Однако, в силу того, что довольно сложно использовать одну формулу для всех муниципалитетов, учитывая очень большие различия между ними и специфические потребности муниципалитетов в горных или других районах, было внесено несколько изменений, направленных на предоставление большей свободы действий муниципалитетам и достижение более гибкой формулы.

Сотрудники Гамгеоба (мэрии) назначаются Гамгебели/мэром на основе открытого конкурса. Сотрудники Совета назначаются главой Совета. Назначение и отстранение от должности муниципальных служащих регулируется Законом Грузии «О государственной службе». Заключение контракта возможно в рамках разумных процедур, предусмотренных законодательством Грузии. Процедуры (конкурсы) для отбора предписаны законом и обеспечиваются Бюро гражданской службы.

Шкала и пределы вознаграждения установлены Законом Грузии об оплате труда в государственных учреждениях, как указано в Законе Грузии о государственной службе, но муниципалитеты имеют право самостоятельно определять размер вознаграждения в этих пределах в соответствии со специальными коэффициентами для расчета зарплаты каждой категории муниципальных служащих. Муниципалитеты не могут увеличивать бюджет на зарплату сотрудников без согласия Министерства финансов Грузии.

В целом, муниципалитеты имеют право нанимать и отбирать необходимый персонал,

оценивать его работу и предлагать возможности для обучения и переобучения. С целью повышения уровня квалификации государственных служащих, в соответствии с Кодексом, муниципалитеты теперь обязаны тратить не менее 1% от общего объема бюджетных ассигнований, предназначенных для оплаты труда, на профессиональное развитие своих государственных служащих.

Муниципалитеты имеют право создавать некоммерческие и коммерческие предприятия для предоставления муниципальных и социальных услуг. Эти юридические лица могут организовывать совместную деятельность в рамках полномочий муниципалитета, участвовать от имени муниципалитета в предварительных обсуждениях и консультациях по законопроектам, касающимся местного самоуправления, сотрудничать с органами государственной власти и международными союзами (ассоциациями) самоуправляющихся единиц, а также устанавливать отношения с иностранными союзами (ассоциациями) и международными организациями, действующими в сфере местного самоуправления.

Город Тбилиси вправе создавать также юридические лица публичного права, которые под контролем Правительства г. Тбилиси самостоятельно осуществляют социально-экономическую, образовательную, культурную и (или) любую другую деятельность. Совет г. Тбилиси по рекомендации Правительства вправе учредить юридическое лицо публичного права с целью выдачи разрешения на строительство, разработки концепции градостроительного развития города, проведения соответствующего исследования и подготовки рекомендаций в отношении пространственного планирования, генеральных планов и планов развития/детальных планов развития г. Тбилиси, обеспечения приватизации имущества и процесса передачи имущества с правом пользования или с другой целью. Совет г. Тбилиси по предложению Правительства может установить для юридического лица публичного права размер платы за осуществление деятельности, предусмотренной его уставом (положением), включая оказание услуг и/или ускоренных услуг, а также услуг, связанных с ускоренной выдачей разрешений на строительство.

Данное право на создание юридического лица публичного права с целью предоставления административных услуг в туристических поселениях было предоставлено ограниченному числу муниципалитетов, определенных правительством.
Муниципалитеты также имеют право привлекать сторонние организации и закупать некоторые услуги у коммерческих/некоммерческих поставщиков услуг.

7. Статья 7 - Условия, при которых осуществляются обязанности на местном уровне

1. Условия пребывания в должности местных выборных представителей должны обеспечивать свободное осуществление ими своих функций.
2. Они должны предусматривать соответствующую финансовую компенсацию расходов, понесенных при исполнении данной должности, а также, в соответствующих случаях, компенсацию за потерю заработка или вознаграждение за выполненную работу и соответствующую социальную защиту.
3. Любые функции и виды деятельности, которые считаются несовместимыми с занятием местной выборной должности, определяются уставом или основополагающими правовыми принципами.

Местные выборные представители имеют право и возможность свободно и безоговорочно осуществлять свои полномочия. Члены Советов (советов) имеют право контролировать деятельность муниципалитетов и организовывать слушания по отчетам, предоставленным мэром и главами ведомств. Местные выборные представители имеют право обсуждать, принимать и контролировать местные бюджеты; они также имеют право запрашивать любую информацию о расходовании общественных средств местными исполнительными органами и организациями, подчиненными муниципальной администрации.

В муниципалитетах, городские советы наделены правом отстранять от должности руководителей путем вынесения вотума недоверия двумя третями голосов. В соответствии с Кодексом, городской совет может инициировать вотум недоверия мэру, если за это предложение проголосовало более половины членов городского совета или не менее 20% от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории муниципалитета. Однако вотум недоверия не может быть вынесен в первые шесть месяцев после избрания мэра или в течение последнего года срока его полномочий. Если городской совет не выносит вотум недоверия мэру, другой вотум недоверия не может быть вынесен в течение следующих шести месяцев.

Кодекс местного самоуправления четко определяет мандат, роль и ответственность местных выборных представителей и предусматривает конкретные правовые меры, гарантирующие свободное и полное исполнение мандатов местных выборных представителей.

Глава совета и его заместители, а также руководители комитетов и фракций имеют статус местных выборных должностных лиц и в этом качестве получают надбавки за выполнение своих полномочий. Члены местных советов, не занимающие официальных руководящих должностей, получают компенсацию за выполнение своих полномочий, размер которой варьируется между муниципалитетами и зависит от размера местных бюджетов; она выше в крупных городах и ниже в небольших муниципалитетах с ограниченными собственными доходами.

Мэры обладают всеми полномочиями исполнительной власти, в то время как городские советы имеют право повышать налоги, управлять и контролировать бюджеты. В этой системе мэры обладают односторонним правом назначать глав административно-территориальных подразделений и директоров муниципальных служб. Городской совет имеет право контролировать деятельность этих подразделений и привлекать мэра к ответственности за их неэффективную работу. Мэры должны предоставлять городскому совету отчеты о работе и исполнении местных бюджетов каждые шесть месяцев. Несколько иная модель существует в столице Тбилиси; здесь члены муниципального кабинета (вице-мэры и руководители муниципальных служб) назначаются мэром и утверждаются городским советом.

И мэр, и городской совет могут создавать комиссии, при этом, комиссии отличаются по своему характеру. Комиссии в мэрии, созданные мэрами, являются структурными подразделениями и направлены на работу служб (инфраструктура, закупки и т.д.) для управления конкретным направлением деятельности муниципалитета. Сферы их интересов различны в разных муниципалитетах, наиболее распространенные комиссии в мэрии касаются регулирования землепользования, лицензирования строительства и архитектуры, социального обеспечения, программ действий и т.д. Городской совет, в свою очередь, также может создать до пяти комиссий, например, по правовым вопросам и полномочиям, местным финансам и бюджету, местной экономике и муниципальным услугам, образованию, культуре и спорту, социальным вопросам. Эти комиссии создаются по решению городского совета и состоят из его членов; различные фракции городского совета представлены пропорционально, в соответствии с количеством мест, которые каждая фракция занимает в муниципальном совете. Городские советы также могут создавать специальные рабочие группы.

8. Статья 8 - Административный надзор за деятельностью местных органов власти

1. Любой административный надзор за местными органами власти может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.
2. Любой административный надзор за деятельностью местных органов власти обычно направлен только на обеспечение соблюдения закона и конституционных принципов.

Однако административный надзор может осуществляться с учетом целесообразности вышестоящими органами власти в отношении задач, выполнение которых делегировано местным органам власти.

3. Административный надзор за деятельностью местных органов власти осуществляется таким образом, чтобы вмешательство контролирующего органа было соразмерно важности интересов, которые он призван защищать.

Согласно Конституции, «органы государственной власти осуществляют правовой надзор за деятельностью органов самоуправления. Надзор за деятельностью самоуправляющихся единиц может осуществляться в целях обеспечения правомерности решений только в отношении решений, принятых на основе делегированных полномочий. Государственный надзор осуществляется в соответствии с процедурами, установленными Основным законом, с соблюдением принципа пропорциональности».

В Кодексе о местном самоуправлении говорится о двух видах надзора: правовой надзор и отраслевой надзор. Согласно этой статье, «государственный надзор - это деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти, направленная на обеспечение законности деятельности муниципальных органов, надлежащего осуществления делегированных полномочий».

В целях проверки целесообразности деятельности органов (должностных лиц) местного самоуправления в сфере переданных им полномочий, орган государственного надзора вправе требовать от соответствующего органа (должностного лица) местного самоуправления представления любых официальных документов, в том числе правовых актов, изданных органом (должностным лицом) местного самоуправления, протоколов собраний и заседаний, материалов административного производства, финансовых документов и др.

Муниципалитет может обжаловать законность решения государственного надзорного органа об отмене индивидуального нормативного акта в связи с его нецелесообразностью. Надзорный орган после консультаций с должностными лицами соответствующих органов самоуправления и их уведомления может принять решение о реализации соответствующих мер по приостановлению и/или отмене соответствующих нормативных актов. Такое решение о реализации мер по устранению и предотвращению ущерба может быть обжаловано в суд в установленном законом порядке.

В целях обеспечения максимальной защиты самоуправляющихся единиц, в Кодексе местного самоуправления введен механизм юридической консультации: каждый орган самоуправления может по собственной инициативе подать запрос на юридическую консультацию по проекту нормативного акта в надзорный орган, если он не уверен, что этот акт полностью соответствует законодательству Грузии. Надзорный орган обязан дать юридическое заключение, которое носит только рекомендательный характер, по представленному проекту. Таким образом, местные органы власти и должностные лица могут принимать свои правовые акты самостоятельно и под свою ответственность.

В новом Кодексе о местном самоуправлении аппарат премьер-министра выступает в качестве контролирующего органа муниципальных органов. Однако в большинстве стран функция государственного надзора за местными органами власти возложена на правительственное министерство, отвечающее за политику местного самоуправления.

С введением новой системы местного самоуправления Грузия в 2014 году осуществила реформу регионального управления. Губернаторы регионов, которые ранее были ответственны перед президентом, теперь имеют доверительные отношения с правительством Грузии и назначаются правительством. Благодаря этому шагу роль губернаторов изменилась с надзора за местным самоуправлением на функциональный уровень центрального правительства - прежнее законодательство предусматривало, что

государственный попечитель должен осуществлять правовой надзор за муниципальными органами, но согласно новому Кодексу местного самоуправления надзор теперь осуществляет премьер-министр Грузии.

Функция государственных попечителей и их администрации заключается в координации связи между несколькими муниципалитетами (за исключением муниципалитетов Аджарской автономной республики и столицы Тбилиси) и центральным правительством. Кроме того, Кодекс местного самоуправления учредил региональные консультативные советы (РКС), которые действуют под руководством региональных государственных попечителей и выступают в качестве консультативного органа для муниципалитетов.

Цель РКС - обеспечить представление и учет интересов муниципалитета при планировании и осуществлении развития территории, входящей в полномочия государственного попечителя - губернатора. В состав РКС входят государственный попечитель, мэры всех соответствующих муниципалитетов, а также председатель и заместитель председателя советов соответствующих муниципалитетов. Первая сессия РКС должна быть проведена в течение 60 дней после официального объявления результатов местных выборов. Сессии должны проводиться не реже одного раза в три месяца, их созывает и возглавляет государственный попечитель. На РКС обсуждаются проекты и программы, которые должно осуществить государство на соответствующей территории по рекомендации государственного попечителя, а также смета соответствующих расходов. Он также разрабатывает стратегию социально-экономического развития территории, входящей в полномочия государственного попечителя - губернатора.

Финансовый контроль и аудит местных органов власти осуществляет Государственное аудиторское управление (ГАО), которое проводит аудиторские проверки муниципалитетов в соответствии с годовыми планами и публикует аудиторские отчеты для информирования общественности. ГАО организует обучение своих сотрудников и разрабатывает новые методики аудита местных органов власти в сотрудничестве с международными партнерами. Аудиторские проверки на местном уровне проводятся как внутренними, так и внешними аудиторами. Внешние аудиты проводятся ГАО (в частности, отделом аудита местных органов самоуправления) и независимыми аудиторами. Более конкретно, реформа аудита в Грузии включала: i) Закон Грузии о государственном внутреннем финансовом контроле; ii) стандарты внутреннего аудита; и iii) центральный отдел по согласованию (ЦОС), который был создан Министерством финансов для координации и согласования создания систем внутреннего аудита и финансового управления и контроля в государственном секторе, включая разработку и обновление соответствующих стандартов и методологий. В соответствии с законодательством, отделы внутреннего аудита были созданы в муниципалитетах как отдельные независимые подразделения.

Наконец, следует отметить, что Народный защитник Грузии также уполномочен осуществлять мониторинг органов местного самоуправления, а также рассматривать заявления и обращения грузинских и иностранных граждан и лиц без гражданства, юридических лиц частного права, политических и религиозных объединений по поводу действий или актов органов местного самоуправления, нарушающих права и свободы, определенные в законах и Конституции Грузии, а также в договорах и международных соглашениях, стороной которых является Грузия.

В принципе, центральное правительство Грузии не имеет замещающей власти над органами местного самоуправления, но оно может ввести прямое государственное правление в случаях, когда речь идет о территориальной целостности страны, если местный совет перестает функционировать из-за постоянного отсутствия 50% его членов и если местный бюджет на текущий финансовый год не принят в течение первых трех месяцев финансового года. Кроме того, согласно Кодексу, орган отраслевого

надзора может замещать местное самоуправление при осуществлении государственного надзора за осуществлением переданных полномочий. Условия осуществления замещающих полномочий и другие средства и меры надзора описаны в законе, а местные органы власти также имеют возможность обжаловать решения органа государственного надзора в суде.

9. Статья 9 - Финансовые ресурсы местных органов власти

1. Местные органы власти имеют право в рамках национальной экономической политики на достаточные собственные финансовые ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться в рамках своих полномочий.
2. Финансовые ресурсы местных органов власти должны быть соразмерны обязанностям, предусмотренным конституцией и законом.
3. По крайней мере, часть финансовых ресурсов местных органов власти должна формироваться за счет местных налогов и сборов, ставки которых они имеют право устанавливать в рамках закона.
4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы, имеющиеся в распоряжении местных органов власти, должны быть достаточно диверсифицированными и жизнеспособными, чтобы позволить им идти в ногу, насколько это практически возможно, с реальным изменением стоимости выполнения их задач.
5. Защита финансово слабых местных органов власти требует введения процедур финансового равновесия или эквивалентных мер, которые призваны исправить последствия неравного распределения потенциальных источников финансирования и финансового бремени, которое они должны поддерживать. Такие процедуры или меры не должны уменьшать свободу действий местных органов власти в рамках их собственной сферы ответственности.
6. С местными органами власти должны проводиться соответствующие консультации о том, каким образом необходимо распределять перераспределенные ресурсы.
7. По мере возможности, гранты местным органам власти не должны выделяться для финансирования конкретных проектов. Предоставление грантов не должно лишать местные органы власти основной свободы в проведении политики по своему усмотрению в рамках своей юрисдикции.
8. В целях заимствования средств для капитальных инвестиций, местные органы власти должны располагать доступом к национальному рынку капитала в рамках закона.

a. Муниципальное финансирование

Фискальная децентрализация остается одной из самых важных проблем, связанных с системой местного самоуправления в Грузии. Доля доходов муниципальных бюджетов (за исключением г. Тбилиси) по отношению к ВВП Грузии все еще низка и составляет в среднем 3%. Согласно новой стратегии децентрализации на 2020-2015 годы, местные бюджеты должны составлять не менее 7% от валового внутреннего продукта (ВВП), что считается минимальным порогом, исходя из практики других европейских стран.

i. Бюджет

Бюджетная система в Грузии основана на принципе независимости. Муниципалитеты пользуются независимостью в формировании своих бюджетов, а также в перераспределении и распределении ресурсов. Согласно Бюджетному кодексу Грузии, местные власти должны составлять свои бюджеты с использованием формата «программного бюджетирования» с 2012 года. Бюджетный кодекс предусматривает централизованную систему УГФ, построенную на основе единого казначейского счета и системы PFMIS, которая включает в себя зарплату и другие расходы, а также контроль обязательств. Это касается как центральных, так и местных органов власти. В Грузии нет целевых доходов или внебюджетных подразделений.

Управление исполнением бюджета осуществляется с помощью электронных систем управления государственными финансами. Все счета, относящиеся к бюджетам муниципалитетов, отображаются в системе счетов Государственного казначейства, а центральное правительство имеет информацию о состоянии бюджетов местных органов власти в режиме реального времени. Управление закупками также осуществляется через централизованную систему электронных закупок.

Порядок составления, представления, обсуждения, принятия, внесения изменений, исполнения, отчетности и мониторинга муниципального бюджета определяется настоящим законом, Бюджетным кодексом Грузии и другими нормативными актами. Муниципальный совет обеспечивает публикацию проекта бюджета и его публичное обсуждение. В ходе обсуждения проекта бюджета Советом муниципалитета в проект бюджета могут быть внесены изменения только по согласованию с мэром муниципалитета.

Если Совет муниципалитета не утверждает представленный мэром муниципалитета пересмотренный вариант проекта бюджета или первоначальный вариант проекта бюджета, в случае, когда мэр не утверждает замечания Совета, Совет муниципалитета может при наличии трех пятых членов по действующему списку утвердить проект бюджета, инициированный фракцией Совета муниципалитета или не менее чем одной третью членов по действующему списку Совета муниципалитета.

Если проект муниципального бюджета не утвержден до начала планового года, мэр муниципалитета может ежемесячно выделять суммы на каждый приоритет в размере, не превышающем одной двенадцатой части суммы ассигнований предыдущего бюджетного года. Если проект муниципального бюджета не будет утвержден в течение 3 месяцев после начала нового бюджетного года, Правительство Грузии в порядке, установленном настоящим Законом, досрочно прекращает полномочия Совета и мэра муниципалитета.

Для финансирования любой кредиторской задолженности, непредвиденной в муниципальном бюджете, создается резервный фонд. Объем резервного фонда не должен превышать 2% от общего объема ассигнований, предусмотренных годовым бюджетом.

Средства из резервного фонда муниципального бюджета выделяются соответствующим структурным подразделением мэрии на основании решения мэра муниципалитета, содержащего информацию о размере и назначении средств.

В соответствии с законодательством, доходы местных органов власти включают собственные поступления и переданные средства.

ii. Собственные поступления

Собственные поступления включают местные налоги и сборы, размер которых определяется Советом муниципалитета в установленном законом порядке, гранты и другие доходы, предоставляемые единице местного самоуправления. Муниципалитет в рамках своих полномочий может использовать собственные поступления по своему усмотрению.

Сбор налогов осуществляется Службой доходов правительства Грузии, которая делит часть подоходного налога между центральными и местными органами власти. Сбор средств, полученных от других доходов, установленных законодательством Грузии, или от операций, проведенных с нефинансовыми активами, осуществляется соответствующими ведомствами, если иное не предусмотрено законодательством Грузии. Муниципалитеты собирают сборы и платежи за услуги.

Муниципальные сборы уплачиваются физическими и юридическими лицами муниципальным органам за предоставление муниципальных услуг, выдачу разрешений или прав пользования. Согласно Закону о системе сборов, муниципалитеты взимают 5 видов сборов:

- Плата за разрешение на строительство;
- Сбор за утилизацию отходов;
- Сбор за азартные игры;
- Сбор за инфраструктуру зоны реконструкции памятников культуры;
- Сборы за ускорение ввода зданий в эксплуатацию и выдачу акта ввода здания в эксплуатацию.

Решения о введении и отмене сборов, определении размера сборов, предоставлении льгот и послаблений при их уплате принимаются городскими советами по представлению исполнительных органов муниципалитетов.

Муниципальные сборы в среднем составляют 8% от муниципальных доходов и около 0,5% от ВВП, хотя данные по муниципалитетам существенно различаются - от 0,1% до 24% с высокой концентрацией в крупнейших городах.

Важность собственных доходов связана с размером муниципалитета - небольшие муниципалитеты собирают около 25% всех своих средств, а остальное (75%) предоставляется в виде грантов из центра. В крупных муниципалитетах около 65% приходится на собственные доходы и 35% - на гранты.

Согласно конституции, передача полномочий государством самоуправляемой единице осуществляется на основании законодательного акта или соглашения путем передачи соответствующих материальных и финансовых ресурсов. Кроме того, государство обеспечивает соответствие финансовых ресурсов самоуправляющихся единиц своим полномочиям, определенным Основным законом. Поэтому при делегировании полномочий местным органам власти центральное правительство оказывает сопутствующую финансовую поддержку путем целевых трансфертов.

iii. Перечисления средств

Перечисляемые средства представляют собой капитальные трансферты, специальные и целевые трансферты, кредиты и гранты, полученные в соответствии с Законом Грузии о грантах.

В бюджетном кодексе регулируется размер выравнивающего трансферта, который должен служить цели достижения более или менее равного уровня развития по всей стране, и принцип его распределения между муниципалитетами.

В 2019 году формула уравнительного перечисления (трансферта) была изменена. Общая сумма выравнивающего трансферта, доступная муниципалитетам, была определена в размере 19% от НДС. Такое решение обеспечило прямую и пропорциональную связь суммы уравнительного трансферта с экономическим ростом страны.

Общая сумма уравнительного трансферта распределяется между муниципалитетами на основе предсказуемых и четких параметров следующим образом:

- 60% выделяется в зависимости от численности населения муниципалитета;
- 15% распределяется в зависимости от количества детей в возрасте до 6 лет;
- 10% распределяется между муниципалитетами с учетом количества детей в возрасте от 6 до 18 лет;
- 5% распределяется в зависимости от размера территории муниципалитета;

- 10% распределяется в зависимости от количества граждан, имеющих статус жителей высокогорных районов.

Введение новой формулы увеличило сумму перечислений, доступного муниципалитетам в первый год ее применения. По сравнению со старой формулой уравнивания, которая компенсировала только диспропорцию между собственными доходами муниципалитетов и их прогнозируемыми расходами, новая формула не связана с результатами деятельности муниципалитетов и не «наказывает» те муниципалитеты, которые успешно увеличивают собственные муниципальные доходы.

Более того, привязка суммы трансферта к сумме НДС и введение четких параметров распределения общего трансферта между муниципалитетами позволили муниципалитетам легко рассчитать суммы, которые будут доступны из государственного бюджета в среднесрочной перспективе, и, следовательно, планировать свои бюджеты наперед.

Капитальные трансферты

Капитальный трансферт выделяется на реализацию капитальных проектов. Капитальный трансферт - это финансовая помощь, оказываемая между государственным бюджетом и бюджетом самоуправляющихся единиц, которая связана с ростом нефинансовых активов получателя трансферта.

Критерии и процедуры отбора капитальных проектов определяются постановлением правительства Грузии. Решение о выделении средств муниципалитетам принимает Правительственная комиссия по региональному развитию, которая рассматривает предложения муниципалитетов. В состав комиссии, помимо прочих, входят заместитель министра финансов, представитель бюджетного департамента МФ, заместитель министра регионального развития и представители соответствующих департаментов Министерства регионального развития и инфраструктуры. Муниципалитеты представляют комиссии предложения по различным капитальным проектам, критерии которых определены постановлением правительства. Муниципалитеты обязаны софинансировать проекты не менее чем на 5%. Комиссия распределяет имеющиеся средства на конкретные проекты, и деньги перечисляются муниципалитету в соответствии с суммой контракта и фактическим исполнением.

Распределение капитальных грантов между муниципалитетами с 2019 года регулируется специальной формулой, которая определена постановлением правительства.

Первая половина общей суммы капитального трансферта распределяется между муниципалитетами на основе среднего показателя эффективности использования капитальных грантов за 3 года (процент фактически потраченных капитальных грантов по отношению к выделенным грантам).

Оставшаяся сумма капитального гранта распределяется между муниципалитетами следующим образом:
- 40% распределяется в зависимости от численности населения муниципалитета;
- 20% выделяется в зависимости от размера муниципальной территории;
- 20% выделяется в зависимости от количества туристических поселений;
- 20% распределяется на основе коэффициента отношения численности населения к количеству населенных пунктов в муниципалитетах.

Введение формулы, как и в случае с выравнивающим трансфертом, сделало принцип распределения государственных трансфертов понятным и прозрачным и позволило муниципалитетам планировать свои инфраструктурные проекты в среднесрочной перспективе на основе прогнозируемых собственных доходов и суммы ожидаемых

капитальных трансфертов. На практике это позволило муниципалитетам начать крупномасштабные инфраструктурные проекты с завершением через 2-3 года, начать планировать инфраструктурные проекты заранее, что улучшило общее управление капитальными инвестициями и показатели исполнения бюджета.

Целевые перечисления

Из государственного бюджета Грузии в муниципальный бюджет перечисляется целевой трансферт для финансового обеспечения переданных полномочий.

Специальные перечисления

Специальный трансферт выделяется для ликвидации последствий (ущерба) стихийных бедствий, экологических и иных катастроф, войн, вспышек и других чрезвычайных ситуаций, а также для проведения других мероприятий. Особым трансфертом является финансовая помощь, оказываемая между государственным бюджетом, республиканским бюджетом автономной республики и бюджетом самоуправляющихся единиц. Данный трансферт выделяется только в том случае, если резервного фонда бюджета соответствующего муниципального образования недостаточно для финансирования мероприятий, предусмотренных для ликвидации вышеуказанных событий.

iv. Ссуды и субсидии

Муниципалитетам разрешено брать займы только с согласия правительства, и они могут брать займы только на инвестиционные цели.

Поскольку правительство находится в лучшем положении для ведения переговоров с сообществом доноров, на практике центральное правительство подписывает кредитные соглашения, а затем предоставляет заемные средства местным органам власти для инвестиционных проектов. Как правило, органы местного самоуправления в Грузии не располагают большими суммами заемных средств.

Управление муниципальным долгом регулируется налогово-бюджетными правилами (макроэкономическими параметрами), изложенными в Основном законе Грузии об экономической свободе: так называемое «правило долга» - 60% ВВП; «правило расходов» - 30% ВВП, и «правило баланса» - 3% ВВП.

Правительству разрешено устанавливать определенные общие ограничения для поддержания общеправительственных параметров в соответствии с этими пределами, но муниципалитеты полностью независимы в определении своих приоритетов в отношении расходов в рамках имеющихся у них ресурсов.

Общая сумма займа, взятого муниципалитетом, не должна превышать 10% от среднегодовых собственных поступлений муниципалитета за 3 предыдущих бюджетных года. Если в г. Тбилиси берется ссуда, сумма обслуживания ссуды (основной долг и проценты), подлежащая ежегодному покрытию, не должна превышать 5% собственных доходов годового бюджета г. Тбилиси. Имущество, принадлежащее муниципалитету, не может быть использовано в качестве средства обеспечения требования. Муниципалитет может заимствовать средства в размере, превышающем эту сумму, только у органов государственной власти и у юридического лица публичного права, которое контролируется органами государственной власти. Имущество, принадлежащее муниципалитетам, не может быть использовано в качестве обеспечения займа.

Решение муниципалитета выступить в качестве поручителя или предоставить любые другие гарантии в пользу другого лица также требует разрешения правительства Грузии.

v. Муниципальная собственность

Муниципальная собственность также является важным активом для финансовой автономии муниципалитетов.

В Кодексе определены категории муниципальной собственности, порядок ее создания, права собственности (за исключением природных ресурсов, использование, владение и распоряжение которыми регулируется законодательством Грузии), а также правовые, экономические и организационные основы и принципиальные условия приватизации и передачи муниципальной собственности с правом пользования.

Муниципалитеты имеют два вида имущества: основное имущество - которое может использоваться только для выполнения общественных функций и осуществления полномочий муниципалитета и дополнительное имущество - любое законное имущество, находящееся в муниципальной собственности.

Однако существует довольно много объектов материальной инфраструктуры, унаследованных из советского прошлого, которые заморожены или находятся на балансе бывших сельскохозяйственных коллективов, которые были переданы в собственность соответствующих муниципалитетов. Центральные власти еще не полностью осуществили децентрализацию земельных, водных, лесных и природных ресурсов, хотя, согласно Кодексу, такая собственность, существующая на территории муниципалитета, должна быть закреплена за муниципалитетом.

Запрещается отчуждение основного (неразграниченного) имущества муниципалитета, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом. Дополнительное имущество может быть отчуждено в порядке, предусмотренном Кодексом и другими законодательными и подзаконными нормативными актами Грузии.

Муниципалитет может исключительно в рамках своих полномочий учредить или стать партнером акционерного общества, товарищества с ограниченной ответственностью и непредпринимательского (некоммерческого) юридического лица в соответствии с законодательством Грузии. Такое решение принимается исполнительным органом муниципалитета с согласия Совета муниципалитета. Совет муниципалитета может включить в свой регламент порядок представления отчета о работе, проделанной лицом, уполномоченным управлять юридическим лицом по частному праву муниципалитета.

Муниципалитет самостоятелен в осуществлении своих имущественных прав.

10. Статья 10 - Право местных органов власти на объединение

- 1. Местные органы власти имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и, в рамках закона, создавать консорциумы с другими местными органами власти для выполнения задач, представляющих общий интерес.
- 2. В каждом государстве признается право местных органов власти вступать в ассоциацию для защиты и продвижения их общих интересов и в международную ассоциацию местных органов власти.
- 3. Местные органы власти имеют право на условиях, предусмотренных законом, сотрудничать со своими коллегами в других государствах.

Согласно Конституции, самоуправляющаяся единица имеет право сотрудничать с другими самоуправляющимися единицами для осуществления своих полномочий в соответствии с правилами, установленными основным законом. Кодекс предоставляет муниципалитетам право осуществлять совместную деятельность и создавать совместные учреждения.

Межмуниципальное сотрудничество развивается в Грузии постепенно. В июле 2015 года в соответствии с Кодексом муниципалитеты получили право создавать совместные предприятия для оказания услуг и реализации проектов. Однако для того, чтобы муниципалитеты могли выделять финансовые ресурсы на совместные проекты и общую инфраструктуру, необходимо внести ряд изменений в отраслевое законодательство. Местные органы власти начали выступать с инициативами по такому сотрудничеству. Некоторые муниципалитеты добились успеха в продолжении работы совместного предприятия по утилизации отходов, другие единицы самоуправления создали агентства регионального развития и центры развития муниципальных услуг.

Право местных самоуправлений на объединение гарантируется Конституцией и Кодексом местного самоуправления. Конституция предусматривает, что единица самоуправления имеет право вступать в союзы единиц самоуправления в соответствии с основным законом, который позволяет единицам местного самоуправления создавать союз (ассоциацию) в форме некоммерческого юридического лица с целью координации собственной деятельности. Такие союзы имеют право участвовать в процессе принятия решений и проводить консультации с государственными органами, а также рассматривать законопроекты и другие проекты. Они также имеют право вступать в международные ассоциации самоуправляющихся единиц.

НАЛАГ признана национальной ассоциацией органов местного самоуправления Грузии. Она имеет многопартийный исполнительный совет, а ее члены образованы на основе регионального представительства и активно участвуют в обсуждениях по любому вопросу, который имеет прямое влияние на местное самоуправление.

Муниципалитетам Грузии разрешено сотрудничать с иностранными муниципалитетами без одобрения правительства страны. Одобрение правительства требуется только в том случае, если это сотрудничество предполагает получение субсидии и если эта субсидия не является частью межправительственного соглашения между грузинским государством и иностранным государством (или международной организацией).

11. Статья 11 - Правовая защита местного самоуправления

Местные органы власти имеют право прибегать к судебной защите для обеспечения свободного осуществления своих полномочий и соблюдения таких принципов местного самоуправления, которые закреплены в конституции или национальном законодательстве.

Согласно Кодексу, взаимоотношения государственных и муниципальных органов строятся на принципе взаимного сотрудничества. Разделение полномочий органов государственной власти и муниципалитетов основывается на принципе субсидиарности.

Для обеспечения осуществления полномочий муниципалитета, органы государственной власти обеспечивают соответствующие правовые, финансовые, экономические и организационные условия. Перед решением вопросов, касающихся полномочий муниципалитета, определенных настоящим Законом, органы государственной власти проводят предварительные консультации с теми непредпринимательскими (некоммерческими) юридическими лицами, которые составляют более половины муниципалитетов страны.

Основной гарантией правовой защиты каждой единицы местного самоуправления является конституция, которая предоставляет местному органу власти право на получение судебной защиты, а именно на обращение в Конституционный суд, если по решению государственного органа были нарушены полномочия и компетенция, установленные для местных органов власти законом.

В Кодексе также предусмотрено, что муниципальный совет (орган) может, в соответствии с законодательством Грузии, обратиться в Конституционный суд Грузии с запросом о проверке конституционности нормативных актов. Кроме того, в суд муниципалитет может обратиться в отношении тех административно-правовых нормативных актов и действий, которые ограничивают осуществление полномочий местного самоуправления, предусмотренных законом. Наконец, согласно Кодексу, любое решение о соответствии нормативному акту, принятому органом самоуправления в пределах его исключительной компетенции, осуществляется в судебном порядке, и такие решения могут быть обжалованы в суде высшей инстанции. В пределах делегированных ему полномочий, каждый орган самоуправления имеет право оспорить решение государственного надзорного органа в суде.

12. Реформа децентрализации 2020-2025 гг.

В результате анализа этапов реформы местного самоуправления и введения высоких стандартов самоуправления путем конституционной реформы, выявились новые вызовы, влияющие на последовательное осуществление процесса децентрализации.

В результате комплексного анализа недостатков и проблем развития местного самоуправления были выявлены следующие основные проблемы:
Прошедшие этапы реформы свидетельствуют о том, что они были связаны в первую очередь с политическими изменениями в правительстве штата. В проведенной реформе, которая проявилась в основном в виде законодательных поправок перед выборами, не предусматривалось дальнейшее развитие процесса в среднесрочной перспективе. Поэтому стратегия децентрализации должна основываться на среднесрочном видении, предусматривать основные направления совершенствования, а в стратегическом плане действий должны быть определены все мероприятия, которые будут осуществляться ежегодно, чтобы обеспечить устойчивость, последовательность и целенаправленный характер процесса децентрализации - ключевые предпосылки для успешной реализации.

- Вопрос о том, какую роль могут играть местные органы власти в решении государственных вопросов и каково их место в организации государственной власти, требует ответа. Согласно Европейской Хартии, местное самоуправление должно отвечать за регулирование и управление «существенной долей общественных дел». Довольно ограниченные полномочия органов местного самоуправления не позволяют местным властям играть важную роль в общественной жизни. Принцип разделения власти между государством и органами местного самоуправления, основанный на принципе субсидиарности, закрепленный в Конституции Грузии, закладывает правовую основу для окончательной трансформации централизованного управления, унаследованного от Советского Союза, и постепенной передачи полномочий из центра на местный уровень, что позволит более эффективно и своевременно реагировать на местные проблемы и должным образом учитывать местные условия.
- Осуществление полномочий, предусмотренных законом, самоуправляющейся единицей требует передачи соответствующих финансовых и материальных ресурсов муниципальным властям. Ограниченность финансовых и материальных ресурсов, имеющихся в распоряжении органов самоуправления, является одним из важнейших факторов, препятствующих эффективному осуществлению самоуправления. Во многих случаях некоторые полномочия местного самоуправления не могут быть реализованы из-за отсутствия достаточных ресурсов. Таким образом, обеспечение доступа муниципалитетов к ресурсам, соответствующим их существующим и растущим полномочиям, считается одним из ключевых приоритетов реформы децентрализации. Конституционное обязательство государства обеспечить соответствие финансовых ресурсов полномочиям самоуправления, предоставленным законом, является именно той конституционной гарантией и основой, на которой должна укрепляться финансово-экономическая база органов самоуправления.

- Необходимыми условиями для эффективного выполнения органами самоуправления своих обязанностей являются автономный характер принятия решений, соответствие принятого решения интересам местного населения, прозрачность деятельности органов самоуправления, участие широкой общественности, внедрение эффективных и жизнеспособных механизмов общественного контроля, оценки и подотчетности, компетентность местных государственных служащих, меры по постоянному совершенствованию систем управления и административных структур органов самоуправления, внедрение эффективных и инновационных систем предоставления общественных услуг, внедрение среднесрочной, последовательной и ориентированной на цели системы стратегического планирования развития и деятельности органов самоуправления. На данном этапе был выявлен ряд пробелов и слабых мест в отношении вышеуказанных предпосылок, которые должны быть устранены в рамках одного из направлений реформы децентрализации.
- Признано, что степень участия женщин в обсуждении вопросов местного значения остается на законодательном уровне незначительной. Реформой децентрализации будут предусмотрены меры по поддержке равного участия мужчин и женщин.

Таким образом, выше преведён комплекс мер, которые должны обеспечить развитие надежного, прозрачного, подотчетного, целеустремленного самоуправления, призванного служить интересам местных сообществ.

Основными приоритетами Стратегии децентрализации на 2020-2025 годы являются:

- Расширение полномочий муниципалитетов;
- Укрепление материальных и финансовых ресурсов муниципалитетов;
- Создание надежного, подотчетного, прозрачного и ориентированного на результат местного самоуправления.

Об авторе

Г-жа Майя Цкитишвили имеет более 24 лет профессионального опыта, из них 9 лет она проработала в правительстве Грузии. Она занимала руководящие должности, в том числе должность Руководителя Аппарата Правительства Грузии/Канцелярии Премьер-министра, Вице-премьер-министра и Министра Регионального Развития и Инфраструктуры. Г-жа Майя Цкитишвили много работала с международными организациями и финансовыми учреждениями, уделяя особое внимание разработке и реализации политики, управлению кризисными ситуациями, проектам общественной инфраструктуры и межсекторальным реформам для достижения высоких результатов в области развития.

В качестве Министра Регионального Развития и Инфраструктуры она руководила разработкой политики, направленной на социально-экономическое оживление регионов, сокращение неравенства и повышение уровня жизни. Г-жа Майя курировала группу из 4000 сотрудников и операции стоимостью 3 миллиарда долларов, в основном финансируемые международными финансовыми организациями, для управления стратегическими инфраструктурными проектами. Она внедрила инициативы по управлению изменениями, что привело к повышению эффективности реализации проектов, и внедрила межправительственный политический диалог для среднесрочного и долгосрочного планирования развития инфраструктуры.

Астанинский хаб государственной службы
Здание ООН
г. Астана, улица Мамбетова, 14, Z11D8T7
www.astanacivilservicehub.org