

Г л а в а 5

Местное самоуправление в Грузии

Давид Лосаберидзе

Константин Канделаки

Нико Орвелашвили

Разработка новых правил игры в старых условиях

Местное самоуправление в Грузии

Содержание

1.	Обзор реформы органов местного самоуправления	327
2.	Законодательная и конституционная основа	330
2.1	Территориальная структура, уровни самоуправления	330
2.2	Законодательная основа местных органов власти	331
2.3	Функции местного самоуправления	332
3.	Местная политика, принятие решений	334
3.1	Местная политика	334
3.2	Внутренняя структура органов местного самоуправления	335
3.3	Местные выборы	337
4.	Структура и деятельность местных органов власти	345
4.1	Функции местной администрации	345
4.2	Структура местной администрации	346
4.3	Контроль, надзор и аудит	348
4.4	Отношения между избранными и назначенными органами местного управления	349
5.	Предоставление коммунальных услуг	351
5.1	Разделение функций	352
6.	Местные финансы, местное имущество	353
6.1	Бюджетная система	353
6.2	Правовые гарантии финансовой самостоятельности	354
6.3	Настоящее состояние финансовой самостоятельности	355
6.4	Доходы	356
6.5	Расходы	360
6.6	Процесс составления бюджета	362
6.7	Тенденции развития систем местного финансирования	363

7.	Отношения между государственной администрацией и местными органами самоуправления	365
8.	Сотрудники местных органов самоуправления	367
9.	Правовые гарантии местной автономии	369
10.	Следующие этапы переходного процесса	371
11.	Территориальные автономии	374
11.1	Автономная республика Аджария	374
11.2	Автономная республика Абхазия	375
11.3	Цхинвалский регион	376
	Последние публикации, посвященные вопросам местного самоуправления в Грузии	377
	Где можно получить информацию о местных органах власти в Грузии	378
	Приложение 5.1: Основные общие показатели	380
	Приложение 5.2: Население, селения и уровни управления	382
	Приложение 5.3: Основные законы, регулирующие государственное управление и местные органы самоуправления	386
	Примечания	387

Местное самоуправление в Грузии

Давид Лосаберидзе

Константин Канделаки

Нико Орвелашвили

1. Обзор реформы органов местного самоуправления

Создание органов местного самоуправления явилось одной из крупнейших задач в период строительства грузинской государственности. В отличие от Парламента и Правительства, обладающих сравнительно прочной основой, структура местных органов управления остается несовершенной, в основном из-за отсутствия традиций самоуправления в Грузии.

Единственным примером самоуправления в Грузии является Тбилиси, в котором с 1080 по 1122 год действовал институт старейшин (*Тбилели береби*). Хотя институт городского самоуправления появился в 12 веке, его развитие остановилось из-за нашествия кочевников, – монголов, орд Тамерлана и туркменов. Приблизительно с того же времени формы общинного самоуправления существовали в горных областях, где, в отличие от других регионов, институт старейшин (*хевисбери*) развивался последовательно.

После присоединения Грузии к Российской Империи страной управляла сначала военная, а потом гражданская российская администрация с 1801 по 1829 год. В 1841 году в Тбилиси введено ограниченное самоуправление. А в 1865 году грузинские поселения стали проводить сельские сходы, в ходе нововведений, похожих на те, которые осуществлялись в ходе сельской реформы, проводившейся в Центральной России. Состоялось около 700 таких сходов, в которых принимали участие только старейшины. Тем не менее, по-настоящему демократические органы не функционировали в грузинских поселениях до 1917 года. В 1874 в крупных городах была проведена муниципальная реформа, результатом которой было внедрение избирательных городских советов (*сататбуро*) с 1874 по 1888 гг. в Тбилиси, Кутаиси, Гори, Ахалцихе, Поти и Батуми.

Местная администрация избиралась представительными органами; мэра выбирал городской совет, а сельского голову (*мамасахлиси*) – сельский сход. Тем не менее, в выборах принимали не больше 5% населения ввиду жестких требований, касающихся социального статуса, возраста, а также обеспеченности имуществом. Кроме того, местные органы управления функционировали в форме местных представителей центральной власти, а не самоуправления.

И только после революции 1917 года в России, во время кратковременного периода независимости Грузинской Республики, были сделаны попытки демократизировать органы власти и внедрить новые принципы местного самоуправления. Первые выборы в местные (*эроба*) и муниципальные органы местного самоуправления проводились в 1919 году. Эти попытки были прекращены в 1921 году, после захвата Грузии российскими большевиками.

В советское время учреждения местного самоуправления существовали только в форме марионеточных структур. Концепция самоуправления отвергалась как Конституцией, так и законодательством. Монополистическая партийная система и полностью централизованный бюджет исключали возможность возникновения необходимости проявления местных инициатив, а местные советы народных депутатов выполняли функции местных органов управления на всех уровнях в качестве органов государственной власти. В соответствии с конституцией, советские органы всех уровней имели одинаковую юрисдикцию и сферу ответственности, что приводило к многочисленным юридическим стычкам во времена *перестройки*.

Закон «О переходном периоде», принятый 14 ноября 1990 года, был первым из нескольких законов, разработанных специально для замещения советской системы, среди которых были следующие:

- Несколько поправок к Конституции Республики Грузия, принятых в 1990–1991 годах;
- Закон о выборах в местные органы государственной власти (принят 24 января 1991 года);
- Закон о местном управлении во время переходного периода (принят 29 января 1991 года);
- Закон о префектурах (принят 23 апреля 1991 года).

С 1990 по 1991 год местные органы власти функционировали на двух уровнях. Первый уровень состоял из сел, поселков и маленьких городов. Местный совет (*сакребуло*) был представительным органом, избиравшимся на трехлетний период. Председателя местного органа власти (*гамгебели*) назначал префект, а местный совет утверждал его в должности.

Второй уровень состоял из районов и городов, имеющих специальный статус. На этом уровне местные советы избирались на трехлетний период. Кроме того, председателем Верховного Совета (позже – Президентом Республики) назначался префект, который возглавлял районную исполнительную ветвь и работал в качестве представителя центрального правительства на протяжении четырехлетнего периода. Как самый высокопоставленный государственный чиновник, префекты имели полномочия осуществлять надзор за деятельностью местных органов власти, включая сельские и городские советы, и могли аннулировать решения местных советов без права обжалования.

Кроме того, в законе были определены следующие категории местных органов управления: район, город, район города, община, поселок, деревня).

После государственного переворота 1991–1992 годов институт префекта был отменен, региональные полномочия переданы районным председателям местных органов самоуправления. Конституция 1921 года, действие которой было восстановлено в 1992 году, не оставил след в процессе развития местных органов самоуправления.

Настоящее положение местных органов самоуправления осложняется нерешенными вопросами территориальной организации. Важность данной проблемы признается политическими кругами, общественностью и этническими меньшинствами, и в течение последних лет она не раз доходила до критической точки. Широко распространенные этнические предрассудки и нерешенные социально-экономические проблемы создают для государства дополнительные сложности.

Отношения с регионами, в которых не проживают этнические меньшинства, также являются сложными в силу следующих причин:

- сильное идеологическое противостояние;
- трайбалистические тенденции, попиравшиеся в отдельных областях начиная в 90-х годах;
- интенсивная конфронтация между мафиозными группировками а также местной и центральной номенклатурой;
- широко распространенная апатия и недоверие государства в силу событий, произошедших за последнюю декаду (государственный переворот, гражданская война и этнические конфликты);
- экономический кризис, произошедший в результате распада советской экономики, а также отсутствие готовности к конкуренции в условиях глобального рынка;
- политический кризис, произошедший в результате неэффективной и неразвитой государственной системы, и правительство, не имеющее четко сформулированной стратегии в нескольких важнейших областях;
- отсутствие приоритетности вопросов, относящихся к местным органам самоуправления: во время независимости власть предрержащие считали, что у Грузии были другие более насущные проблемы;
- объем проблемы. В силу того, что политики считали проблему самоуправления трудноразрешимой, они не смогли разработать основные принципы местных органов самоуправления или модель территориальной организации для их последующего внедрения.

Необходимо отметить, что правительство Грузии было нестабильным и непопулярным на протяжении 1992–1995 гг., и остается таким и сейчас. Это, а также общая некомпетентность населения в вопросах самоуправления, делает картину самоуправления в Грузии весьма непривлекательной.

2. Законодательная и конституционная основа

2.1 Территориальная структура, уровни самоуправления

В современной системе самоуправления определены два уровня самоуправления. Первый состоит из мелких административных единиц: сел, общин, небольших сельских городов, а также городов районного значения. Избранные органы на этом уровне пользуются полной автономностью, с полномочиями относительно создания исполнительных органов и надзора за их деятельностью.

Второй уровень состоит из районов и городов, имеющих особый статус (Батуми, Рустави, Сухуми, Поти, Кутаиси и Цхинвали). Этот уровень выполняет роль посредника между местами и центральным правительством, имея при этом значительные полномочия. Для этого уровня характерно централизованное управление, а не самоуправление: избранные органы могут контролировать деятельность исполнительных учреждений, таких, как городской муниципалитет (*гамгеоба*), но эти исполнительные лица назначаются центральными органами власти и подчиняются им.

Тбилиси имеет особый статус столицы в соответствии с Законом о столице Грузии – Тбилиси. Представительным органом является местный совет Тбилиси, избранный по принципу пропорционального представительства. Исполнительная ветвь состоит из мэра, премьер-министра, и районного *гамгебели*, чьи кандидатуры предлагаются мэром и назначаются президентом.

В горных регионах местные органы самоуправления имеют дополнительные полномочия, в соответствии с законодательством.

На всех уровнях правительства в Грузии – центральном и местном, городском и районном, институты избранных представителей должны сосуществовать рядом с исполнительными органами, которые им не подчиняются.

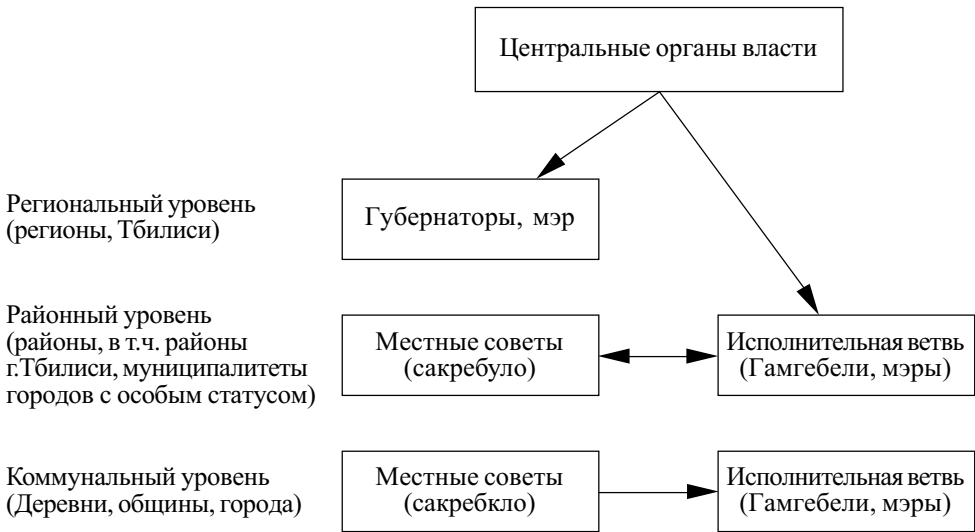
Наиболее важным изменением в территориальной структуре было создание областей, возглавляемых государственным уполномоченным, иначе – губернатором. Институт губернаторства создается на основе Указа Президента, а не законодательства. Сейчас губернаторы руководят девятью областями Грузии (Кахетия, Шида Картли, Квемо Картли, Мцхета-Мтианети, Месхет-Джавахети, Имерети, Самегрело и Земо Сванети, Рача-Лехуми и Квемо Сванети, Гурия).

Взаимоотношения между региональными и местными уровнями управления отражены в рисунке 5.1, приводящемся ниже. Необходимо отметить, что Основной Закон о местном управлении и самоуправлении регулирует местное самоуправление на первом уровне, а

не местное самоуправление вообще, и не упоминает о выборных органах на региональном уровне. Как упоминалось выше, существует необходимость конституционного Закона о территориально–административной организации Грузии, который бы регулировал территориальную организацию и отношения между центральным правительством и автономными республиками в будущем.

Рисунок 5.1

Отношения между разными уровнями самоуправления



2.2 Законодательная основа местных органов власти

К сожалению, законодательная основа местных органов власти в Грузии недостаточно развита и противоречива в силу частых ее изменений. Например, Закон о структуре и деятельности исполнительной власти изменялся два раза с момента его утверждения в 1990 году. Кроме того, несколько важных областей не имеют законодательной основы; ключевые вопросы, такие, как региональная организация и управление регионального государственного уполномоченного, определяются президентским указом, а не парламентскими законами.

Конституция 1995 года не создала модели административно-территориальной организации. Вместо этого в статье второй указывается, что решение данного вопроса откладывается до восстановления территориальной целостности страны. В этот период система местных

органов власти определяется Основным Законом о местном самоуправлении и управлении, принятым в октябре 1997. Несмотря на множество юридических промашек, этот Закон представил основу для развития относительно эффективной системы самоуправления. В месте с этим он обобщил нескольких противоречивых нормативных законов, принятых в период между 1991 и 1997 гг. (в целом – три закона, одна резолюция и 11 указов).

18 февраля 1998 года был принят Закон о столице Грузии – Тбилиси. Несмотря на эти положительные сдвиги, требования относительно местных выборов не были установлены до конца лета. Закон о выборах местных представительных органов – сакребуло был подписан Президентом Грузии лишь 4 августа 1998 года, в то же время, что и Закон о статусе членов местного представительного органа – сакребуло.

В 1999 года был принят Закон о социальном, экономическом и культурном развитии высокогорных регионов и Закон о прямом государственном правлении. Процесс разделения финансовой и бюджетной ответственности между центральными и местными органами власти начался одновременно с принятием Закона об организаций экономической деятельности органов самоуправления и управления.

Наконец, Закон об государственной службе и Закон о конфликте интересов и коррупции в государственной службе регулирует деятельность правительства в целом, включая деятельность местных органов власти.

В то время, как за последние три года на коммунальном и районном уровнях возникла система местного управления, статус регионального уровня остается неопределенным. Офис регионального государственного уполномоченного (комиссара) не имеет законодательной основы, и может рассматриваться как неконституционный. Единственный закон, который существует в этой сфере, это Закон о создании фонда государственных уполномоченных.

2.3 Функции местного самоуправления

На всех уровнях самоуправления местные советы имеют следующие полномочия:

- анализ и утверждение местного бюджета, внесение необходимых корректировок, утверждение отчета о выполнении бюджета и наблюдение за выполнением бюджета;
- утверждение долгосрочных планов социального и экономического развития, а также надзор за их выполнением;
- назначение и отмена местных налогов и сборов, установление налоговых льгот;
- выборы председателя и секретаря совета; формирование комитетов советов и выборы председателей; утверждение сотрудников комитета и внесение необходимых изменений;

- надзор за деятельностью исполнительных органов и должностных лиц советов, а также проверка их годовой отчетности;
- утверждение избранных членов совета и досрочное освобождение их от занимаемых должностей;
- рассмотрение отчетности председателей местных органов самоуправления, созданных советом или должностными лицами;
- утверждение резолюций местных органов самоуправления, внесение в них изменений и надзор за их выполнением;
- разработка правил, регулирующих право собственности, использование и продажу имущества местных органов самоуправления;
- основание и ликвидация местных служб и соответствующих учреждений;
- создание местных жилищных и строительных фондов и регулирование их использования;
- утверждение программ реабилитации и развития коммунальных проблем и надзор за их внедрением;
- организация местной информационной службы;
- решение местных вопросов, касающихся образования, здравоохранения, культуры и спорта;
- регулирование положения о социальных службах;
- утверждение договоров и контрактов, заключающихся от имени местных органов самоуправления.

Кроме функций, перечень которых приводится выше, органы местного самоуправления второго уровня (районы и города, имеющие особый статус) и советы Тбилиси имеют следующие обязанности:

- гарантия соблюдения прав человека, законности, общественного права и порядка, а также анализ отчетности, поступающей от соответствующих органов и должностных лиц;
- мониторинг использования природных ресурсов в соответствии с законодательством Грузии;
- утверждение мер, связанных с защитой окружающей среды и экологической безопасностью ;
- утверждение мер по защите культурного наследия;
- гарантирование внедрения государственных программ;
- утверждение программ с целью создания сети социального обеспечения и новых рабочих мест;
- утверждение мер по преодолению последствий катастроф, форс-мажорных обстоятельств, эпидемий.

3. Местная политика, принятие решений

3.1 Местная политика

По мере того, как политическая и экономическая элита осознавали необходимость легитимации своего правления, значение выборов увеличивается на протяжении последних лет.

Номенклатура использует свои привычные методы работы с населением, либо используя политику запугивания, либо предлагая экономическую компенсацию в обмен на возможность выиграть выборы (к примеру, выплату заработных плат и пенсий, продукты питания или ремонт дорог). В тех областях, где влияние гражданского общества ослабло, или регионах, находящихся под контролем местных автократов (особенно в этнических анклавах), население, как правило, подчиняется номенклатуре и голосует в соответствии с полученными указаниями.

Все больше возрастает частота случаев использования противозаконных методов, таких, как подкуп групп избирателей накануне выборов, блокирование ящиков для голосования и подкуп членов избирательных комиссий. Отчеты и пресс-релизы местных и международных наблюдателей содержат многочисленные примеры таких правонарушений, а также информацию о блокировании местными властями, и особенно полицией, практически каждых выборов.¹ Наблюдателей устраняют от мониторинга процесса голосования, агитация часто затягивается до самого дня выборов, отдельные избиратели часто голосуют на разных пунктах голосования процедуры голосования нарушаются и результаты подсчета голосов фальсифицируются. В особенности в регионах местное население голосует за местную номенклатуру, в основном из-за боязни не угодить правящей партии.

Тем не менее, избиратели выражают свое недовольство, используя способ, характерный для постсоветского периода, голосуя против всего правительства, а не за отдельного кандидата, что нашло свое отражение в снижении активности избирателей начиная с 1990 года, а также в росте числа людей, которые не доверяют местным органам власти (с 53% в 1996 году до 67% в 1998).²

Партийные политики имеют основательное влияние на местные органы самоуправления. Несмотря на свое разнообразие, политические партии в Грузии можно разделить на две основные группы:

- Политические партии, созданные на основе старой номенклатуры или представителей отдельных кланов, региональных или семейных. В распоряжении этих партий имеются сильные рычаги экономического и политического влияния, включая применение физической силы, если таковое потребуется.
- Политические движения и группы с низкой активностью. Активность таких партий усиливается только на время выборов, или ограничивается актами гражданского неповиновения и другими актами протеста с низкой эффективностью.

Апофеоз партийной коррупции, имеющей место на каждом уровне, проявляется в полной мере во время проведения выборов. Это проявляется в самых разных видах – от покупки голосов до фальсификации результатов выборов во время подсчета голосов.

Гражданское общество зависит от помощи, предоставляемой западными донорами, и слабо влияет на общественное мнение. Тем не менее, неправительственные организации (НПО) стали играть более значительную роль в работе местных органов власти. Это в первую очередь касается больших городов, но за последние пару лет распространилось и на регионы. Появились новые общинные организации, и некоторые из них, например организация *Варке тили*, расположенная в одном из районов Тбилиси, серьезно повлияли на формирование местной политики, и даже регулируют работу отдельных служб.

Отдельные местные органы самоуправления начали координацию своей деятельности, и международные организации пропагандируют создание объединений местных советов. Ассоциация Сакребуло Грузии было основано в 1999 году с помощью Национального демократического института США, в то время, как Национальная Ассоциация Сакребуло была создана по инициативе регионального центра Гори. До сих пор работа Ассоциации ограничивалась проведением регулярных собраний и распространением методологической литературы. Ограниченные финансовые ресурсы и отсутствие опыта у местных советников отрицательно влияет на результативность их деятельности. Тем не менее, этот тип ассоциаций имеет огромный потенциал для обмена практическим опытом в области самоуправления, обогащения опыта их сотрудников и разработки совместных программ.

3.2 Внутренняя структура органов местного самоуправления

Размер местного совета определяется количеством населения. Местные советы в городах, имеющих особенный статус, состоят из 30 членов, в то время, как совет г. Тбилиси состоит из 55 членов. Состав остальных местных советов определяется в соответствии со шкалой:

Таблица 5.1

Зависимость размера местных советов от количества населения

Население	Количество членов совета
0–500	5
500–1 000	7
1 000–2 000	9
2 000–5 000	13
5 000–10 000	17
10 000–30 000	19

Таблица 5.1 (продолжение)
Зависимость размера местных советов от количества населения

Население	Количество членов совета
30 000–50 000	21
50 000+	25
Города имеющие особый статус	30
Тбилиси	55

Среди официальных представителей местных советов – председатель, секретарь, а также председатели комиссий местных советов. Кроме того, в состав должностных лиц местного совета Тбилиси входят заместители председателей комиссий местных советов и председатели политических фракций.

Члены местных советов выбирают председателя совета из своего числа. Председатель, избирается большинством голосов членов, присутствующих на собрании (в Тбилиси – не меньше половины общего количества членов). Председатель совета отвечает за:

- Руководство деятельностью совета и подготовку, проведение и председательство на заседаниях совета;
 - Представление интересов местных советов в других организациях;
 - Координацию деятельности постоянных и временных комиссий советов;
 - Подписание решений местных советов;
- Выполнение других обязанностей в соответствии с положениями совета и действующим законодательством.

Председатель совета назначает кандидата на должность секретаря, который в дальнейшем избирается большинством голосов членов, присутствующих на собрании (в Тбилиси кандидат должен получить больше половины от общего количества голосов). Секретарь местного совета выполняет обязанности председателя в отсутствие председателя или в случае его или ее отставки. Кроме того, секретарь выполняет другие функции по распоряжению совета или его председателя в соответствии с положениями совета. По решению совета секретарь может стать штатным сотрудником совета.

Местные советы создают постоянные или временные комиссии по мере необходимости. Законодательство не регулирует ни количество, ни функции постоянных комиссий. Только в Тбилиси количество постоянных комиссий не может превышать пяти. Председатели местных комиссий избираются из членов местных советов, в то время, как членами комиссии могут становиться и внешние сотрудники. Деятельность комиссии регулируется положением о работе совета.

В соответствии с законодательством, собрания местных советов должны проводиться по меньшей мере один раз каждые три месяца. Неплановые собрания могут созываться председателями или мэрами (в Тбилиси также и премьером). Они также могут проводиться по просьбе одной трети состава местного совета, или по меньшей мере одной пятой частью избирателей (не меньше 10 000 избирателей в Тбилиси); в таком случае председатель должен провести собрание в течение недели после получения запроса.

Вопросы решаются путем открытого голосования, за исключением голосования по поводу выражения недоверия и других личных вопросов. Большинство решений местных советов принимается большинством голосов присутствующих членов, при условии присутствия по меньшей мере половины состава совета. Все, происходящее на заседании, отражается в протоколе местного совета.

3.3 Местные выборы

Члены местного совета избираются всеобщим, прямым, равным и тайным голосованием. Большинство выборов в местные советы проводится в условиях много мандатных избирательных округов в соответствии с пропорциональной избирательной системой. В условиях территорий с количеством избирателей менее двух тысяч человек, выборы проводятся в соответствии с мажоритарной избирательной системой. Срок службы местных советников составляет три года.

В Грузии последние местные выборы проводились 15 ноября 1998 года. Это были третьи выборы такого рода, после выборов 1919 и 1991 гг., не считая полностью формальных выборов, проходивших в коммунистическую эру. Местные органы власти избирались в Грузии, за исключением автономной республики Абхазия а также региона Цхинвали (в прошлом – Юга Осетинская автономная область). В целом, были избраны 1 031 местных советов, 654 – на уровне малых общин (где общее число избирателей меньше двух тыс.), 378 – на уровне больших общин и районов; общее количество членов совета составило 10 693 человек.

Все граждане Грузии, достигшие 18 лет, зарегистрированные на территории местных органов власти на протяжении не менее трех месяцев, имеют активное право голоса. Пассивное право голоса было предоставлено гражданам не младше 21 года, зарегистрированных на территории соответствующего совета, постоянно проживающих в Грузии на протяжении последних пяти лет. Военные принимали участие в выборах только на втором уровне местного органа власти. Внутренние перемещенные лица (ВПЛ) не имеют права принимать участие в местных выборах.

Партии и коалиции могут выдвигать собственные кандидатуры. В местных советах, там, где выборы проводились в соответствии с мажоритарной системой, кандидаты могут выдвигаться инициативными группами избирателей, состоящими по меньшей мере из пяти человек. Для того, чтобы принимать участие в выборах, политические партии в соответствии с законодательством должны предоставить списки избирателей в не менее чем половине избирательных округов (189 местных советов), проводя выборы в соответствии с пропорциональной системой выборов. В соответствии с этими требованиями, количество партий–участников было сокращено. Центральная Избирательная комиссия зарегистрировала 11 политических партий и две коалиции, состоящие из шести партий.

По сравнению с парламентскими и президентскими выборами 1995 года, местные выборы 1998 года были сравнительно справедливыми, несмотря на отдельные правонарушения. Правящая партия, Союз Граждан Грузии, была представлена неожиданно незначительным количеством избирателей. Даже выиграв более, чем половину мест в Парламенте, они не смогли получить большинство в тридцати трех из 65 регионов и пяти городов, имеющих специальный статус. Это указывает на низкую популярность партии, а также на то, что оппозиционные партии стали использовать те же противоправные тактики, которые были задействованы правящей партией в 1995 году. Кроме того, оппозиция воспользовалась риторикой социального популизма а также отрицательным отношением населения к любой политической партии, находящейся у власти. Наконец, из–за того, что правящая партия рассматривала местные выборы как менее значительные, они не мобилизовали все свои усилия для того, чтобы сфальсифицировать результаты выборов в такой же степени, как во время парламентских или президентских выборов. Таким образом, оппозиционные партии получили большинство голосов в столице и в других крупных городах (Кутаиси, Рустави, Батуми и Поти).

Несмотря на вышеизложенные множественные правонарушения, выборы 1998 года были очевидным шагом в направлении дальнейшего развития демократического движения в Грузии. Впервые после независимости в этой стране был внедрен принцип самоуправления, в то время, как избранные – а не назначенные, исполнительные органы власти получили возможность проявить себя на первом уровне самоуправления.

Таблица 5.2
 Результаты местных выборов 1998 года

Регионы	Количество Членов совета	Про правительственные партии					Партии левого крыла			Партии правого крыла			
		Союз Граждан Грузии	Политическая организация «Леми»	Блок «Национальное согласие»	Спортивная Грузия – политическая организация	Партия зеленых Грузии	Союз Демократического возрождения Грузии	Рабочая партия Грузии	Социалистическая партия	Национальная демократическая партия	Народная партия	Союз грузинских традиционалистов	Блок «Грузия»
Тбилиси	55	20	0	0	0	0	4	12	9	3	4	3	0
Абаша	19	6	0	0	0	0	2	3	2	6	0	0	0
Адигени	19	12	0	0	0	2	0	1	0	0	4	0	0
Амбролаури	19	12	0	0	0	0	0	0	4	3	0	0	0
Аспиндза	17	16	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Ахалгори	17	11	0	0	0	0	0	5	0	1	0	0	0
Ахалкалаки	21	9	1	2	0	0	0	0	1	5	3	0	0
Ахалихе	21	13	0	0	0	0	1	5	1	1	0	0	0
Ахмета	19	10	0	0	2	0	0	0	0	7	0	0	0
Багдати	19	7	0	0	0	0	1	1	1	7	1	1	0
Батуми	30	0	0	0	0	0	30	0	0	0	0	0	0
Болнис	21	17	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0

Таблица 5.2 (продолжение)
Результаты местных выборов 1998 года

Регионы	Количество Членов совета	Про правительственные партии					Партии левого крыла			Партии правого крыла			
		Союз Граждан Грузии	Политическая организация «Леми»	Блок «Национальное согласие»	Спортивная Грузия – политическая организация	Партия зеленых Грузии	Союз Демократического возрождения Грузии	Рабочая партия Грузии	Социалистическая партия	Национальная демократическая партия	Народная партия	Союз грузинских традиционалистов	Блок «Грузия»
Боржоми	19	10	0	0	0	0	0	1	7	0	1	0	0
Вани	19	5	0	0	0	0	1	4	0	1	0	8	0
Гардабани	25	24	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Гори	25	13	0	0	0	0	1	2	3	2	4	0	0
Гурджаани	25	15	0	0	0	0	3	4	0	2	0	1	0
Дедоплисцкаро	19	11	0	0	0	0	0	5	0	1	1	1	0
Дманиси	19	18	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Душети	19	6	0	0	0	0	0	13	0	0	0	0	0
Зестафони	25	10	0	0	0	0	2	1	0	1	3	8	0
Зugdidi	25	11	0	0	0	0	4	0	5	2	1	2	0
Казбеги	13	9	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0
Карели	21	17	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0

Таблица 5.2 (продолжение)
 Результаты местных выборов 1998 года

Регионы	Количество Членов совета	Про правительственные партии					Партии левого крыла			Партии правого крыла			
		Союз Граждан Грузии	Политическая организация «Леми»	Блок «Национальное согласие»	Спортивная Грузия – политическая организация	Партия зеленых Грузии	Союз Демократического возрождения Грузии	Рабочая партия Грузии	Социалистическая партия	Национальная демократическая партия	Народная партия	Союз грузинских традиционалистов	Блок «Грузия»
Каспи	21	14	0	0	1	0	0	3	2	1	0	0	0
Кварели	19	8	0	0	2	0	0	5	1	2	0	0	1
Кеда	19	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	0
Кобулети	25	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0	0	0
Кутаиси	30	10	0	0	0	0	2	7	2	2	1	6	0
Лагодехи	21	10	0	0	0	0	0	1	7	1	2	0	0
Ланчхути	21	10	0	0	0	0	3	0	0	2	4	1	1
Лентехи	17	0	10	0	0	0	1	6	0	0	0	0	0
Марнеули	25	21	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0
Мартвили	21	11	0	0	0	0	1	1	1	1	6	0	0
Местия	17	2	8	0	0	0	6	0	0	0	1	0	0
Мцхета	21	9	0	0	1	0	0	5	3	1	1	1	0

Таблица 5.2 (продолжение)
Результаты местных выборов 1998 года

Регионы	Количество Членов совета	Про правительственные партии					Партии левого крыла			Партии правого крыла			
		Союз Граждан Грузии	Политическая организация «Леми»	Блок «Национальное согласие»	Спортивная Грузия – политическая организация	Партия зеленых Грузии	Союз Демократического возрождения Грузии	Рабочая партия Грузии	Социалистическая партия	Национальная демократическая партия	Народная партия	Союз грузинских традиционалистов	Блок «Грузия»
Ниноцминда	19	16	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Озургети	25	13	0	0	0	0	1	0	0	4	3	3	1
Они	17	8	0	0	0	0	1	6	2	0	0	0	0
Поти	30	14	0	3	3	0	4	3	1	2	0	0	0
Рустави	30	9	0	0	0	0	7	8	2	2	2	0	0
Сагареджо	21	12	0	0	0	0	1	2	1	0	4	1	0
Самтрედია	21	7	0	0	0	0	1	3	1	5	2	2	0
Сачхере	21	11	0	0	0	0	7	0	1	1	0	1	0
Сенаки	21	10	0	0	0	0	4	2	2	3	0	0	0
Сигнаги	21	11	0	0	0	0	1	3	1	1	0	0	4
Телави	25	13	0	0	0	0	1	0	2	3	1	5	0
Тердждола	21	9	0	0	0	0	0	0	10	0	2	0	0

Таблица 5.2 (продолжение)
 Результаты местных выборов 1998 года

Регионы	Количество Членов совета	Про правительственные партии					Партии левого крыла			Партии правого крыла			
		Союз Граждан Грузии	Политическая организация «Леми»	Блок «Национальное согласие»	Спортивная Грузия – политическая организация	Партия зеленых Грузии	Союз Демократического возрождения Грузии	Рабочая партия Грузии	Социалистическая партия	Национальная демократическая партия	Народная партия	Союз грузинских традиционалистов	Блок «Грузия»
Тетрицкаро	19	14	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1	0
Тианети	19	10	0	0	0	0	0	2	7	0	0	0	0
Ткибули	19	9	0	0	0	0	1	1	3	1	2	2	0
Харагаули	19	7	0	0	0	0	0	2	5	3	2	0	0
Хашури	21	12	0	0	0	0	0	2	6	0	1	0	0
Хелвачаури	25	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0	0	0
Хоби	19	9	0	3	0	0	6	0	0	1	0	0	0
Хони	19	5	0	0	0	0	0	1	0	9	3	1	0
Хуло	19	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	0
Цагери	19	9	2	0	0	0	0	6	2	0	0	0	0
Цаленджиха	19	13	0	4	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Цалка	19	18	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Таблица 5.2 (продолжение)
Результаты местных выборов 1998 года

Регионы	Количество Членов совета	Про правительственные партии						Партии левого крыла			Партии правого крыла		
		Союз Граждан Грузии	Политическая организация «Леми»	Блок «Национальное согласие»	Спортивная Грузия – политическая организация	Партия зеленых Грузии	Союз Демократического возрождения Грузии	Рабочая партия Грузии	Социалистическая партия	Национальная демократическая партия	Народная партия	Союз грузинских традиционалистов	Блок «Грузия»
Цхаггуβο	21	14	0	0	0	1	0	3	0	2	0	0	1
Чиагура	21	8	0	0	0	0	1	1	8	0	2	0	1
Чохагаури	19	12	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0
Чхороцку	19	12	0	1	0	0	0	0	0	5	0	1	0
Шухаеви	19	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	0

4. Структура и деятельность местных органов власти

4.1 Функции местной администрации

Органы местного самоуправления отвечают за следующие вопросы:

- Гарантия соблюдения общественной законности и порядка;
- Гарантия защиты прав человека и законности;
- Управление и распоряжение имуществом местного органа самоуправления;
- Регулирование использования природных ресурсов, защита окружающей среды и сохранение экологического баланса;
- Решение вопросов использования земли на подотчетных территориях;
- Организация сброса и переработки мусорных отходов;
- Принятие санитарных, противоэпидемических и ветеринарных мер;
- Определение специальных защищенных регионов окружающей среды и сохранение сооружений культурного наследия;
- Контроль за вопросами образования, ухода за детьми, здравоохранения, культуры, спорта и туризма;
- Развитие и поддержка снабжения электроэнергией, газом, водой и систем мелиорации земли;
- Строительство, эксплуатация и ремонт районных дорог;
- Контроль функционирования сетей местной связи, созданных за счет финансирования из местного бюджета;
- Предоставление социальных гарантий и рабочих мест;
- Ликвидация последствий катастроф, форс-мажорных обстоятельств и стихийных бедствий;
- Помощь в организации гражданской обороны;
- Создание и финансирование программ социального и экономического развития;
- Мобилизация человеческих и транспортных ресурсов в случаях, которые регулируются законодательством Грузии;
- Мобилизация местных ресурсов для вооруженных сил Грузии;
- Предоставление помощи Министерству обороны путем организации военных сборов или обучения, а также обеспечение воинских частей сельскохозяйственными продуктами.

Вышеуказанные функции могут быть разделены по взаимному согласию между местной администрацией и другими структурами местных органов власти.

4.2 Структура местной администрации

Исполнительной ветвью местного совета является *правление*, состоящее из гамgebели, первого заместителя гамgebели, заместителя гамgebели, председателя аппарата и директоров местных служб.

Как правило, общинные правления состоят из трех-семи членов. Правления не организуются в общинах, количество членов которых не превышает три тысячи человек; вместо этого такие функции выполняются исключительно гамgebели. На этом уровне гамgebели избираются из членов соответствующего местного совета, действует подобно совету и подчиняется местному совету. Структура правления определяется решениями местного совета. После отставки или увольнения гамgebели правление подлежит роспуску.

На районном уровне правление представляет собой глав отдельных государственных служб, которое также выполняет исполнительные функции местного органа самоуправления. Правления городов, имеющих специальный статус, состоят из 7 – 15 членов, а районные правления – из 5 – 11 членов. *Гамgebели* и тех и других назначаются и увольняются по решению Президента Грузии, который, кроме всего прочего, утверждает структуру правления. На этом уровне *гамgebели* подотчетны Президенту Грузии и местному совету.

На обоих уровнях *гамgebели* выполняют следующие функции:

- Контроль разработки проекта местного бюджета и передача его местному совету за 45 дней до начала бюджетного года;
- Передача планов социального и экономического развития местному совету;
- Передача местному совету соответствующего законодательства;
- Выполнение решений местного совета;
- Утверждение назначения и увольнения председателей территориальных управлений государственных учреждений.

Кроме того, *гамgebели* второго уровня обязаны:

- поддерживать гражданский порядок в регионе;
- следить за аспектами законности и прав человека в регионе.

Правление формирует проект бюджета, готовит программы социального и экономического развития, и дает предварительное одобрение экономическим операциям, размер которых превышает 5000 лари (около 2500 дол. США). Все решения правления подлежат одобрению большинством его членов. Первый заместитель гамgebели заведует вопросами экономики и выполняет обязанности гамgebели на время его или ее отсутствия, в то время, как другие заместители гамgebели возглавляют разные направления исполнительный деятельности. Местные органы самоуправления также создают организации для того, чтобы решать разнообразные вопросы, находящиеся в сфере компетенции местного

органа самоуправления. Председателей таких организаций назначает гамгებელი в соответствии с указаниями местного совета.

Все местных органы власти, а также все должностные лица могут инициировать разработку законодательных актов, относящихся к определенной сфере их компетенции. Гамгებელი второго уровня разрабатывают акты законодательства исключительно в случаях, установленных законом или местным советом.

Исполнительная ветвь в Тбилиси структурирована несколько иначе. Ввиду того, что город разделен на 11 районов, муниципалитет Тбилиси состоит из правления Тбилиси и его районов. Местное самоуправление осуществляется только через местный совет Тбилиси; в районных управлениях отсутствуют представительные органы.

Должностные лица Тбилиси включают управляющего премьер-министра города, заместителя премьер-министра, гамгებელი районов Тбилиси, а также руководителей отдельных коммунальных и социальных служб города, которые назначаются мэром Тбилиси и утверждаются местным советом. Единственным исключением является городской премьер-министр и гамгებელი районов города, чьи кандидатуры утверждаются Президентом Грузии. Структура и деятельность правительства Грузии определяется законом и указом Президента. Правительство вводит в действие решения местного совета и муниципалитета и формирует проекты капитального бюджета, а также программы социального и экономического развития.

Мэром может быть гражданин Грузии и житель Тбилиси; его кандидатура утверждается Президентом Грузии. Мэр обладает следующими полномочиями:

- подавать на рассмотрение местного совета организационную структуру городского управления;
- подавать на утверждение Президентом Грузии кандидатуры городского премьер-министра и гамгებელი районов города;
- назначать и освобождать от занимаемых должностей заместителей премьер-министров, председателей аппарата, а также председателей городских служб Тбилиси, согласно своим действиям с местным советом;
- назначать и освобождать от занимаемых должностей начальников других социальных служб;
- приостанавливать выполнение предписаний городских властей в случае возникновения необходимости и обращаться в местный совет с просьбой об их отмене;
- приостанавливать или отменять решения городского премьер-министра и гамгებელი;
- соглашаться с назначением или освобождением территориальных управлений государственных учреждений.

Городское управление Тбилиси возглавляет городской премьер-министр, который подчиняется президенту Грузии, местному совету и мэру. Городской премьер-министр отвечает за следующие вопросы:

- подача программ социального и экономического развития на рассмотрение местного совета по согласованию с мэром;
- разработка положений проектов законодательных актов и их подача в городской совет г. Тбилиси;
- выполнение обязанностей мэра в его отсутствие.

Существует не более трех заместителей премьеров, каждый из которых управляет отдельными ветвями местной администрации. Предоставлением общественных услуг руководят председатели управлений, которые подчиняются мэру, городскому премьеру и местному совету.

Организационная поддержка деятельности местных властей осуществляется аппаратом местного правительства, или административным штатом. Эту деятельность возглавляет председатель аппарата, назначение или освобождение которого происходит по распоряжению гамгели, по согласованию с местным советом. Председатель аппарата подает на рассмотрение местного совета структуру административного штата, а гамгели назначает его сотрудников.

4.3 Контроль, надзор и аудит местных органов управления

Контроль за деятельностью местных органов управления может разделяться на три категории: общественный контроль за местными органами самоуправления, контроль местных органов управления над исполнительной ветвью, и контроль центральных органов власти над местными органами.

1. Общественный контроль над местными советами. Члены местных советов обязаны встречаться с избирателями по крайней мере один раз в три месяца и отчитываться о проделанной работе по крайней мере один раз в году. Заседания местных советов являются открытыми для общественности. На закрытых заседаниях, если они проводятся, обсуждаются секретные вопросы, разглашение которых ограничивается законодательно. В соответствии с новым Административным Кодексом, граждане могут запросить любую нужную им открытую информацию у правительственных агентств, а также посещать заседания совета, не являющиеся закрытыми. На практике, население не пользуется этими правами.

2. Контроль исполнительной ветви местным советом. Один раз в году гамгели отчитываются о проделанной ими работе перед местным советом. Кроме того, местный совет создает комиссию по надзору, состоящую минимум из трех членов совета, с целью осуществления надзора за деятельностью исполнительной власти. Данная комиссия следит за учетом и сбором налогов, правомочностью расходов и их соответствием местному бюджету, а также подает отчет в местный совет о проделанной работе каждые три месяца.

Во время утверждения отчета о выполнении местного бюджета, комиссия передает годовой отчет местному совету.

3. Контроль центрального правительства за местными органами. У центрального правительства есть весьма эффективный способ осуществления контроля. Законодательный контроль осуществляется прокуратурой, экономический контроль – Палата контроля, а контроль за выполнением отдельных функций – соответствующими министерствами, например, министерством внутренних дел, или министерством финансов. Суды играют весьма ограниченную роль в разрешении конфликтов между центральным правительством и местными органами власти. Практически, все возникающие вопросы решаются Президентом Грузии.

Механизмы контроля, которыми располагает центральное правительство, значительно мощнее, чем у других органов власти. К примеру, мэр Тбилиси подотчетен Президенту, местному совету и гражданам Тбилиси. Избиратели же и городской совет, не имеют правовых механизмов для оказания влияния на городскую мэрию, кроме общих гарантированных им прав. С другой стороны, недовольство Президента может привести к снятию с занимаемой должности.

Тем не менее, государство не желает и не в состоянии контролировать местные финансы – местные бюджеты или использование ассигнований из центрального бюджета. Не существует системы государственного или независимого аудита, и эта ситуация способствует возникновению коррупции и истощению и без того бедной финансовой базы.

4.4 Отношения между выбранными и назначенными органами местного управления

В соответствии с действующим законодательством, местные советы проводят мониторинг деятельности местной администрации и местных должностных лиц, и проводят проверку годовой отчетности, поступающей от руководителей местных служб.

Местные советы общин утверждают структуру правления, а также кандидатуры, представленные мэром. Теоретически, местные советы могут выразить вотум недоверия гамгбели, правлению или официальному представителю правления. Вопрос по поводу вотума недоверия может быть проголосован по инициативе одной третьей части его членов. Вопрос решается положительно, если его поддерживает половина членов местного совета. Местный совет также получает полномочия приостанавливать действие или аннулировать решения правления или гамгбели.

В исключительных обстоятельствах районный местный совет может обратиться к Президенту Грузии с просьбой снять гамгбели с должности по решению большинства голосов.

Вотум недоверия может быть выражен гамгებელი по просьбе не менее одной трети членов совета, а правлению (представителю правления) – по просьбе не менее половины членов совета. Решение принимается большинством голосов. Получив вотум недоверия, правление или официальный представитель правления считаются подавшими в отставку.

Через неделю после ознакомления с решением местного совета, гамგებელი имеет право вернуть его местному совету с предложенными изменениями. В течение двух недель местный совет должен проголосовать относительно полученных рекомендаций. Если они не проходят, местный совет голосует в соответствии с первоначальной версией и может утвердить ее простым большинством голосов.

Мэр Тбилиси имеет исключительное право назначать действующего премьера, главу аппарата или руководителей местных служб на срок до шести месяцев, если совет не принимает кандидатуру, предложенную мэром после двух попыток, и не сможет избрать собственного кандидата на протяжении двух недель.

На самом деле, эти механизмы контроля не функционируют, особенно на уровне районов. Районные гамგებელი и мэры городов, имеющих специальный статус, назначаются президентом и представляют правящую коалицию. Хотя местные органы самоуправления и выражали вотумы недоверия, ни один из них не был одобрен Президентом Грузии.

Таким образом, местные советы не имеют возможности эффективно контролировать деятельность исполнительной власти. На районном уровне высокопоставленные представители администрации назначаются на должность центральными органами власти. На первом уровне все они принадлежат к партии большинства. Таким образом, они сохраняют членство в местном совете даже получив вотумы недоверия и имеют возможность восстановить свой статус, благодаря партийным связям в совете.

Органы исполнительной власти не интересуются политической борьбой, происходящей в местном совете. И это касается не только районных государственных уполномоченных, которые формально не подчиняются местным советам, но также председателей районных администраций. Для тех и других стало общепринятой практикой игнорировать решения совета и время от времени оказывать давление на политику местного совета.

Ниже приводятся следующие противоречия с Европейской Хартии местного самоуправления, характерные для текущей ситуации с самоуправлением в Грузии:

- председатели местных органов власти районного уровня назначаются Президентом, вместо того, чтобы избираться населением или местными советами, что противоречит статье 2 (3);
- ни один представительский орган не функционирует на региональном уровне, а то время, как влияние губернатора постоянно усиливается, что противоречит статье 2 (3);

- местные представительные органы не в состоянии решать многие вопросы своей компетенции, что противоречит статье 6 (4);
- контроль центрального правительства над местными институтами самоуправления противоречит юридическим требованиям, что не соответствует требованиям статьи 2 (8);
- правительство делегирует полномочия местным органам самоуправления, не предоставляя им необходимых финансовых средств, что противоречит статье 2 (9).

Несмотря на то, что Грузия еще не подписала Европейскую хартию местного самоуправления, она обязана придерживаться норм европейских конвенций, будучи членом совета Европы. Тем не менее, преимущественное большинство грузинских руководителей это не беспокоит. В то же время, в отсутствие реальных правовых инструментов, грубые нарушения принципов самоуправления вызывают у местных советов безнадежность и пессимизм, и не приводит к активному протесту.

5. Предоставление коммунальных услуг

Предоставляя общественные услуги, местные органы власти сталкиваются с массой проблем, среди которых наиболее значимыми являются следующие:

- Местные органы власти плохо информированы и недостаточно обеспечены опытными сотрудниками. Даже самые незначительные задачи, которые они должны выполнять в соответствии с действующим законодательством, часто им не по силам;
- Многие бюрократы пользуются преимуществами сложившейся ситуации, не желая осуществления реальной реформы;
- Местные органы власти сталкиваются с финансовыми трудностями из-за нехватки денежных средств, а также из-за необходимости выплачивать значительную часть местной прибыли в центральный бюджет;
- Стоимость коммунальных услуг является высокой, а качество – низким. Не существует оптимальных моделей распределения человеческих, материальных и финансовых ресурсов а также концепций стратегического планирования и анализа спроса на рынке, с которыми местные чиновники просто незнакомы;
- Большинство населения Грузии не в состоянии оплатить предоставление этих услуг;
- Не существует по-настоящему независимых альтернативных систем, таких, как разнообразные специализированные службы, агентства и компании.

Частная инициатива проявляется слабо, и правительство ничего не делает для того, чтобы ее поощрять. Эта ситуация сложилась еще в советские времена, когда пропаганда социально-направленного общества и монополизация всех важнейших социальных функций советской системой создала иллюзию государства, безусловно действующего «на общее благо».

Последнее время политические круги в Грузии начали заострять внимание на децентрализации общественных служб. Процесс приватизации коммунальных услуг уже начался, старые директора становятся новыми владельцами. Тем не менее, правительство Грузии должно создать правовую основу для проведения эффективной реформы государственной системы в ближайшем будущем, для того, чтобы выполнить условия международных финансовых и политических организаций.

Кроме того, нечеткое разделение полномочий между разными правительственными учреждениями привело к резкой конфронтации, и похоже, что в дальнейшем эта тенденция будет преобладать.

Ввиду этих проблем, с которыми приходится сталкиваться органам местного самоуправления, настоящее положение вещей продолжает оставаться неясным.

5.1 Разделение функций

Некоторые виды общественных услуг разделены между центральными и местными органами власти. Примерами такого разделения могут быть здравоохранение и образование. В этой области действуют как федеральные так и муниципальные программы; финансирование федеральных программ осуществляется напрямую из центрального бюджета, в то время, как местные органы власти могут либо финансировать дополнительные программы, либо дополнить действие федеральных. Остальные расходы покрываются потребителями.

Бюджет местных органов власти частично покрывает расходы на общественные услуги. Тем не менее, центральные органы власти сохраняют контроль над большинством важных функций, например, здравоохранением, образованием, общественным порядком а также налоговыми службами. Немногие местные органы самоуправления способны разработать независимые программы ввиду недостаточности денежного обеспечения. Даже если работа служб финансируется частично из местных бюджетов, в распоряжении центральных органов власти имеются рычаги влияния, с помощью которых они ведут собственную политику предоставления общественных услуг.

На региональном уровне существует два типа исполнительных учреждений: муниципальные агентства и территориальные министерские агентства. В первую категорию входят жилищные управления, муниципальный транспорт и др., а во вторую – управление полиции, управление по вопросам образования и т.д.. Руководители обеих категорий являются членами правления и отчитываются перед гамгели – представителем центрального правительства. Но перед местным советом отчитываются только начальники муниципальных учреждений. Начальники территориальных министерских агентств часто отказываются предоставлять местному совету документацию или необходимую информацию.

На протяжении нескольких лет государственный бюджет продолжал финансирование предприятий, формально подчиненных местным органам самоуправления, в основном коммунальных предприятий. Со временем руководители этих предприятий привыкли к неоправданному расходу, поскольку любая задолженность покрывалась из центрального бюджета. В 1999 году действие этого правила прекратилось. По мере того, как эти предприятия становились частными компаниями, правительство смогло избавиться от неприбыльных компаний. Новые владельцы приватизированных служб являются бывшими главами администраций или их родственниками, и качество предлагаемых услуг весьма низкое. Не существует точных статистических данных о том, сколько предприятий было приватизировано.

Последнее время концепция передачи контроля за местными службами с районного на областной уровень постепенно приобретает популярность среди номенклатуры. Если районная администрация станет выборным органом, что является одним из условий вступления Грузии в Европейский союз, то центральное правительство, бесспорно, попытается сохранить в своих руках реальные рычаги управления, что уже и произошло на первом уровне местных органов власти.

6. Местные финансы, местное имущество

6.1 Бюджетная система

На протяжении 1990-х годов Грузия не имела взвешенной экономической и финансовой политики на центральном или местном уровне, что в результате привело к дефициту государственного бюджета на протяжении последних шести лет. Соответственно, местная финансовая система развивалась непоследовательно, в то время, как правительство продолжало принимать разнообразные государственные акты, ратифицируя уже существующую практику.

Бюджетная система в Грузии существует в виде консолидированных бюджетов местного и государственного уровня. До 1997 года государственный бюджет был представлен в виде консолидированных центрального бюджета, бюджетов специальных государственных фондов и территориальных управлений; на данный момент государственный бюджет состоит только из центрального бюджета и бюджетов специальных государственных фондов. Фактически, Грузия имеет четырехуровневую систему формирования бюджета. Первый уровень представлен государственным бюджетом, второй – консолидированными бюджетами автономных республик, третий – бюджетами районов и городов, имеющих специальный статус, а четвертый – коммунальными бюджетами. В настоящее время

государственный бюджет, коммунальный бюджет а также бюджеты автономных республик являются независимыми друг от друга. Местные бюджеты имеют собственные доходы и право распоряжаться денежными средствами; исключения представляют только целевые ассигнования и кредиты, полученные из бюджетов более высокого уровня.

Бюджетная система до 1997 года слишком отличалась от существующей системы для того, чтобы позволить проводить параллели между разными бюджетными статьями. Таким образом, данный материал ограничивается подробным анализом данных только после 1997 года.

6.2 Правовые гарантии финансовой самостоятельности

Закон о бюджетной системе и бюджетных полномочиях, принятый в 1996 году, значительно повысил уровень самостоятельности местных органов власти в том, что касается определения и внедрения финансово-денежной политики. Для того, чтобы гарантировать целостность бюджета Грузии, местные органы самоуправления должны следовать общепринятым процедурам, таким, как классификация бюджета, общепринятые формы бюджетной документации, общие принципы процесса формирования бюджета и общей денежной системы. Тем не менее, местным органам власти гарантирована необходимая степень независимости в соответствии со статьей 8 упомянутого Закона.

По Закону, государственный бюджет Грузии, бюджеты территориальных единиц, а также бюджеты Автономных Республик Абхазии и Аджарии являются независимыми. Бюджеты на всех уровнях уполномочены осуществлять регулирование источников дохода, которые отвечают их собственным долговременным экономическим нормам, определенным законодательно. Полное право ими распоряжаться предоставлено высшим руководящим органам Автономных Республик Абхазии и Аджарии, а также местным представителям в других регионах Грузии. Органы государственной власти и правительство не имеют права вмешиваться в бюджетные права нижестоящих органов. Некоторые учреждения, например, Государственная Канцелярия, Министерство финансов и прокуратура не имеют права вмешиваться в финансовую деятельность местных органов власти, за исключением тех случаев, когда палата контроля находит случаи серьезного нарушения законодательства.

Кроме того, в соответствии со Статьей 29 (2) Закона о бюджетной системе и бюджетных полномочиях, местные органы власти, а также административные органы Автономных Республик Абхазии и Аджарии, а также другие территориальные органы Грузии независимо разрабатывают, принимают и выполняют свои бюджеты.

6.3 Настоящее состояние финансовой самостоятельности

К сожалению, законодательная база, регулирующая финансовую деятельность органов местного самоуправления в Грузии является довольно нестабильной. Закон о бюджетной системе и бюджетных полномочиях, например, претерпевал поправки 19 раз со времени его утверждения. То же касается и Закона о долгосрочных экономических нормативах отчисления государственных налогов в бюджеты Автономных Республик Абхазии и Аджарии и других территориальных единиц Грузии (далее – Закон о Отчислении государственных налогов). Несмотря на то, что главной целью этой программы было установление долгосрочных норм, в него вносятся поправки каждый год, иногда два раза и больше в течение года. Такая изменчивость значительно уменьшает существующий уровень автономии местных органов.

В соответствии с действующим законодательством местные представительные органы создают правила формирования бюджета, при этом общие рамки рассмотрения и утверждения бюджета устанавливаются законодательством. Тем не менее, процесс формирования как центрального, так и местных бюджетов, редко соответствует нормам, установленным законодательно. Нарушения стали привычным явлением, и они уже не привлекают внимания.

Местная администрация отвечает за формирование и исполнение местных бюджетов, в то время, как представительные органы имеют право осуществлять надзор за исполнением бюджета и вносить любые необходимые поправки в размер бюджетных доходов и расходов без увеличения граничного размера дефицита бюджета. Более того, в случае превышения расходов местных бюджетов над доходами, местная администрация может сократить до 10 процентов статей местного бюджета, без разрешения совета. Для того, чтобы сократить более 10 процентов бюджета, необходимо получить согласие местного совета. Если во время выполнения бюджета доходы превышают расходы, остатки поступают не в бюджет, а соответствующим местным администрациям и используются ими по их усмотрению.

Крупнейшим сдерживающим фактором для финансовой самостоятельности местных органов власти является зависимость местных чиновников от назначивших их центральных органов. Соответственно, местные органы не зависят от надзора представительных органов, и местные интересы не так сказываются на местной финансовой и денежной политике.

Несмотря на указанные недостатки, местные органы власти являются сравнительно финансово независимыми от центральных властей, о чем свидетельствует уменьшение государственных денежных ассигнований местным органам власти (см. Таблицу 5.3). В то время, как 61 региональное управление бюджетной системы получило ассигнования в 1998 году, а в 1999 два управления (города со специальным статусом – Поти и Рустави) таких ассигнований не получили. Хотя в этом же году 13 бюджетов компенсировали

расходы за счет собственных доходов. Финансирование, на сегодняшний день, получают 59 из 61 местного органа власти, не существует четкой политики относительно его распределения. Кроме того, отсутствует подробная информация относительно распределения субсидий по регионам.

Таблица 5.3
**Доля государственных субвенций в доходных статьях
местных бюджетов в 1997–1999 гг.**

	1997		1998		1999	
	млн. дол. США	%	млн. дол. США	%	млн. дол. США	%
Местные бюджеты, включая субвенции государства	158,6	100,0	177,2	100,0	161,1	100,0
Местные бюджеты, не включая субвенции государства	120,4	75,9	152,2	85,9	140,7	87,4
Субвенции из госбюджета	36,5	23,0	21,7	12,2	17,9	11,1
Банковские кредиты	1,0	0,6	1,0	0,6	1,0	0,6
Другие источники дохода	0,7	0,5	2,3	1,3	1,5	0,9

В случае даже незначительного повышения центральным правительством процентной доли основных государственных налогов, которые поступают в местные бюджеты, подавляющее большинство районов уже не будет зависеть от ассигнований из центрального бюджета. Тем не менее, центральное правительство вряд ли откажется от этого важного механизма для контроля за местными органами власти, а бюрократы точно так же не пожелают терять незаконный доход от ассигнований. Кроме того, для местных органов власти по-прежнему характерен советский менталитет, и они продолжают просить дополнительного финансирования независимо от степени его необходимости.

6.4 Доходы

Доходы муниципальных органов власти классифицируются следующим образом:

1. Доходы от государственных налогов
2. Доходы от местных налогов
3. Доходы от местных сборов и другие доходы, не связанные с налогообложением
4. Доходы от приватизации государственного имущества
5. Другие неклассифицированные доходы
6. Ассигнования из центрального бюджета
7. Кредиты из центрального бюджета

1. Доходы от государственных налогов

В соответствии с Законом о отчислении государственных налогов, государственные налоги распределяются между центральным и местными бюджетами. Этот источник дохода на данный момент состоит из десяти видов налогов, которые в общем составляют 62,4 процента поступлений в местный бюджет в 1998 году и 67 процентов в 1999 году.

2. Доходы от местных налогов

Местные представительные органы могут вводить до пяти местных налогов с установлением их ставок в рамках, определенных в Налоговом кодексе. Эти налоги взимаются с экономической деятельности, прибыли игорных заведений, курортов, гостиниц и рекламной деятельности. Этот тип дохода составлял только 5,9% дохода местного бюджета в 1997 году, 4,7% в 1998 и 4% в 1999 году. Налог на экономическую деятельность является наиболее значительным компонентом местного налога в силу того, что все субъекты экономической деятельности должны платить 1% от своего общего дохода. Мы не располагаем более подробными данными относительно доходов от местных налогов. Незначительная часть, которую местные налоги составляют от прибыли, поступающей в местный бюджет, является еще одним фактором, ограничивающим степень финансовой самостоятельности.

3. Доходы от местных сборов и другие доходы, не связанные с налогообложением

Местные сборы в Грузии регулируются Законом о принципах системы сборов и Законом о местных сборах. Местные сборы определяются как обязательные платежи в местный бюджет, осуществляемые физическими и юридическими лицами за право заниматься определенными видами деятельности, предоставляемое местными органами самоуправления. Местные сборы взимаются со следующих видов деятельности: торговля, реклама в общественных местах, использование общественных мест с ограниченным доступом, местный транспорт, начало строительства или реконструкции зданий, парковка и конкурсы.

К сожалению, мы не располагаем статистическими данными относительно общей суммы всех местных сборов или разбивкой доходов по отдельным видам сборов. Единственные доступные данные представлены ниже в виде процентной части сборов и доходов, не относящихся к налогам, в общей сумме доходов местных органов самоуправления (Таблица 5.4). В данный момент эта сумма является незначительной, и составляет только 2,86% от общей суммы поступлений в местный бюджет в 1999 году. Тем не менее, эти сборы в потенциале могут быть использованы намного эффективнее. Впрочем, в условиях существующей коррупции они, похоже, послужат личному обогащению коррумпированных чиновников.

Другие доходы, не связанные с налогообложением, включают плату за аренду государственной или муниципальной собственности, а также дивиденды от этих предприятий, частично или полностью являющихся собственностью муниципалитета. Мы не располагаем статистическими данными относительно этих доходов. Тем не менее, в силу того, что

центральный бюджет недополучает эти доходы из-за коррупции, можно предположить, что местные бюджеты их также не получают.

Таблица 5.4
Доходы местного бюджета в 1997–1999 гг.

Тип дохода	1997		1998		1999	
	млн. дол. США	[%]	млн. дол. США	[%]	млн. дол. США	[%]
Общий собственный налог и доходы, не связанные с налогом-обложением	124,3	78,3	155,7	87,8	144,2	89,5
1. Доход от государственных налогов	95,2	60,0	110,7	62,4	107,8	66,9
НДС	4,3	2,7	16,7	9,4	15,9	9,9
Акцизный сбор	2,8	1,8	1,6	0,9	3,9	2,4
Таможенные пошлины	0,0	0,0	2,5	1,4	4,0	2,5
Налог на прибыль	19,5	12,3	20,9	11,8	17,6	11,0
Подоходный налог	37,1	23,4	34,2	19,3	30,0	18,6
Земельный налог	11,6	7,3	14,2	8,0	12,3	7,7
Налог на использование природных ресурсов	2,0	1,3	1,5	0,8	2,6	1,6
Налог на загрязнение окружающей среды ³	0,0	0,0	4,8	2,7	8,3	5,1
Имущественный налог	12,1	7,7	13,5	7,6	12,2	7,6
Налог на передачу недвижимости ⁴	5,1	3,2	0,8	0,5	1,0	0,6
Государственный сбор ⁵	0,7	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Доход от местных налогов	9,4	5,9	8,4	4,7	7,9	4,9
3. Местные сборы и другие доходы, не связанные с налогом-обложением	4,1	2,6	8,1	4,6	4,6	2,9
4. Доходы от приватизации	9,8	6,2	18,3	10,3	15,8	9,8
5. Другие неклассифицированные доходы	5,9	3,7	10,2	5,7	8,0	5,0

Таблица 5.4 (продолжение)
Доходы местного бюджета в 1997–1999 гг.

Тип дохода	1997		1998		1999	
	млн. дол. США	[%]	млн. дол. США	[%]	млн. дол. США	[%]
Общие поступления и кредиты из центрального бюджета	34,4	21,6	21,5	12,2	16,9	10,5
6. Поступления из центрального бюджета	33,4	21,0	20,5	11,6	15,9	9,9
7. Кредиты из центрального бюджета	1,0	0,6	1,0	0,6	1,0	0,6
Общие местные бюджетные доходы	158,7	100,0	177,2	100,0	161,1	100,0

4. Доходы от приватизации государственного имущества

Поступления от приватизации государственной или муниципальной собственности также формируют незначительную часть местных бюджетов, составляющую 6,18% в 1997 году, 10,32% в 1998 году и 9,84% в 1999 году. Процесс приватизации малых и средних предприятий в Грузии на данный момент в основном завершен, и этот источник доходов в скором времени истощится или совсем исчезнет.

5. Другие неклассифицированные доходы

Этот тип доходов включает выплаты по кредитам из суб-бюджетов, а также другие поступления, не получившие надлежащей классификации в бюджете. Принимая во внимание, что этот тип доходов составляет пять процентов от общей суммы доходов, официальной статистике следовало бы иметь более точную информацию, чего, к сожалению, не произошло.

6. Поступления из центрального бюджета

Поступления из центрального бюджета имели тенденцию к сокращению, что является четким признаком прогресса финансовой автономии местных органов власти. Большинство территориально-административных органов способны взвешенно подходить к соотношению своего бюджета с доходами, и, таким образом, не должны оставаться в финансовой зависимости от центральных органов управления. Помощь центральных органов необходима, в основном, в горных регионах, а также в административных единицах, где имеются проблемы в силу естественных, социальных или иммиграционных обстоятельств, являющихся слишком серьезными для того, чтобы решать их за счет собственных средств.

Благодаря текущей политики, 59 из 61 территориально-административных единиц получают трансферты от центрального бюджета. На самом деле, большинство из этих районов не нуждаются в дополнительном финансировании. Из за этого те районы, которые реально нуждаются в помощи, не получают достаточной помощи.

7. *Получение кредитов из центрального бюджета*

В отличие от ассигнований, кредиты представлялись только 16 регионам, составляя 0,6 процентов общих доходов местных органов самоуправления. От пяти до десяти лет тому назад кредиты не возвращались в силу практики, сложившейся при коммунистической системе. За последние три года была введена практика погашения кредитов, в основном благодаря настойчивым рекомендациям Международного валютного фонда.

6.5 Расходы

Из-за отсутствия данных по нескольким видам расходов, в этом разделе рассматриваются только текущие показатели.

Грузинский Парламент еще не одобрил плана выполнения государственного бюджета 1999 года, поскольку Чрезвычайная парламентская комиссия все еще занимается рассмотрением законности некоторых расходов. Это затрудняет процесс анализа разнообразных расходов. Тем не менее, на основании существующих данных, ни центральный ни местные бюджеты не имеют инвестиционного характера. Государственные расходы за последние три года, не были направлены на капиталовложения, облигации, или покрытие внутренних долгов. Суб-бюджеты получали незначительные кредиты из крупных бюджетов.

Кроме всего прочего, расходы не всегда совпадают с доходами. например, хотя налог на использование окружающей среды составлял 6,76% общей суммы местных доходов в 1999 году, расходы на охрану окружающей среды составляют всего 0,01% от общей суммы расходов.

В контексте действующего законодательства, органы власти территориальных единиц исполняют бюджет с помощью местных налогово-финансовых управлений. Исполнение бюджета происходит в соответствии с месячными и квартальными доходно-расходными планами. Эти планы готовятся местными налогово-финансовыми службами, или, если таковых нет, руководством местной администрации. Выполнение бюджета должно соответствовать бюджету, одобренному представительным органом местных органов самоуправления.

Их числа своих органов представительные органы избирают инспекционную комиссию, которая занимается надзором за процессом исполнения местного бюджета. Комиссия следит за своевременным получением доходов, а также законностью расходов и их соответствием местному бюджету.

Местные исполнительные комитеты обязаны предоставить отчет о консолидированном исполнении бюджета соответствующими территориями в Департамент статистики и палата контроля Грузии, которые являются высшими государственными контрольными органами. Частота предоставления отчетов по выполнению бюджета, а также формы для всех уровней

бюджета утверждаются совместно Министерством финансов Грузии и Государственным департаментом социально-экономической информации.

Таблица 5.5
Расходы центральных и местных органов власти в 1999 г.

	Консолидированные центральный и местные бюджеты		Центральный бюджет		Местные бюджеты	
	Млн. дол. США	[%]	Млн. дол. США	[%]	Млн. дол. США	[%]
Общая сумма расходов	942,0	100,0	624,0	100,0	159,9	100,0
Образование	89,8	9,5	17,6	2,8	45,6	28,5
Социальная помощь	203,1	21,6	172,6	27,7	6,9	4,3
Помощь семьям	3,8	0,4	0,0	0,0	2,5	1,6
Здравоохранение	24,4	2,6	10,8	1,7	8,0	5,0
Государственные или муниципальные программы	9,0	1,0	0,0	0,0	5,8	3,6
Культура и спорт ⁶	35,6	3,8	17,6	2,8	10,3	6,5
Культура	13,1	1,4	0,0	0,0	8,5	5,3
Спорт	2,8	0,3	0,0	0,0	1,8	1,1
Экономические службы	72,6	7,7	0,0	0,0	47,2	29,5
Коммунальные службы и коммунальные квартиры	42,5	4,5	3,5	0,6	25,1	15,7
Водоснабжение	3,9	0,4	0,0	0,0	2,5	1,6
Ветеринарные службы	0,7	0,1	0,0	0,0	0,5	0,3
Сельское хозяйство	12,1	1,3	10,7	1,7	0,1	0,1
Транспорт и средства связи	27,6	2,9	24,7	4,0	0,1	0,0
Дорожные службы	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Общая администрация	27,7	2,9	0,0	0,0	18,0	11,3
Законодательные и исполнительные органы	21,3	2,3	0,0	0,0	13,8	8,6
Верховные советы автономий	6,5	0,7	0,0	0,0	4,2	2,6
Административные обязанности	1,0	0,1	0,0	0,0	0,6	0,4
Использование земли и земельный кадастр	0,6	0,1	0,0	0,0	0,4	0,2

Таблица 5.5 (продолжение)
Расходы центральных и местных органов власти в 1999 г.

	Консолидированные центральный и местные бюджеты		Центральный бюджет		Местные бюджеты	
	Млн. дол. США	%	Млн. дол. США	%	Млн. дол. США	%
Сбор налогов	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2
Другие государственные административные вопросы	19,7	2,1	0,0	0,0	12,8	8,0
Военный комиссариат и гражданская оборона	0,6	0,1	0,0	0,0	0,4	0,2
Правоохранительные органы	77,0	8,2	52,2	8,4	12,2	7,6
Архив	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Регистрационные управления	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Другие расходы ⁷	366,1	38,9	314,3	50,4	10,1	6,3

6.6 Процесс составления бюджета

Процесс составления местного и центрального бюджета регулируются Законом о бюджетной системе. Местные представительные органы имеют полномочия утверждать собственные положения, регулирующие процесс составления бюджета в рамках, установленных законом. Так как это происходит достаточно редко, местные бюджеты составляются, рассматриваются, утверждаются и корректируются в соответствии с нормами, установленными Законом.

Проекты бюджетов разрабатываются финансовыми управлениями; если они не существуют, эта задача выполняется местной администрацией. Местные органы власти разрабатывают проекты бюджетов района, города, общины, села или поселка, а также проект консолидированного бюджета территориальной единицы.

В начале каждого бюджетного года финансовые управления подают в местные администрации прогноз показателей расходов и доходов бюджетов территориальных единиц. На основании этой информации муниципальные власти принимают решения относительно размеров доходов и расходов нового бюджетного года. Соответствующим образом, финансовое управление разрабатывает подробный план бюджета с указанием источников доходов и расходов и подает его муниципальному органу власти. После утверждения в местной администрации, бюджет подается на утверждение в местный представительный орган.

Для того, чтобы предупредить возникновение дефицита бюджета, законодательством предусматривается наличие в структуре местных бюджетов резервного фонда, состоящего из избытка доходов для финансирования чрезвычайных расходов на протяжении года. При использовании резервного фонда, он должен пополняться при первой возможности по мере того, как баланс переносится на следующий год. Но это требование является чисто теоретическим; как правило, проще бывает определить критичный дефицит, а не бюджетный резерв. С некоторыми исключениями, бюджеты на всех уровнях власти в Грузии накопили тревожно высокий уровень внутренних и внешних долгов. Сумма только внешних долгов превышает 2 млрд. долларов США в 1999 году, когда размер ВВП составлял 2,5 млрд. Долларов США. Внутренние долги сейчас подсчитываются.

Правительство Грузии практически не предоставляет грантов из госбюджета, поскольку государство само зависит от грантов а также других форм донорской помощи от международных организаций и правительств других стран. Субвенции, субсидии и ассигнования предоставляются правительством для финансирования целевых программ. Муниципалитеты могут только подать заявку на предоставление им кредитов из инвестиционного рынка Грузии после предоставления необходимой информации в Государственное Казначейство и получения разрешения Президента.

Главы местных исполнительных структур стараются любыми средствами получить денежные средства от центральных органов власти. Так, в нарушение Закона о отчислении государственных налогов, Автономная республика Аджария присвоила собранные на ее территории государственные налоги. Поставленные перед свершившимся фактом, центральные органы власти узаконили присвоение доходов. На основании прецедента, созданного в Аджарии, муниципальные власти Тбилиси потребовали и получили такую же привилегию. В то время, как другие муниципалитеты удерживают 60% налогов на прибыль и доход, Тбилиси удерживает 85%. Таким образом, на практике не существует различия между законными и незаконными методами распределения средств между различными уровнями бюджета. В таких условиях все решают дружеские отношения между начальниками муниципальных служб и высшими уровнями власти.

Полученную прибыль муниципалитеты распределяют по-своему, при этом не всегда оставаясь в рамках прав, установленных законодательством.

6.7 Тенденции развития систем *местного финансирования*

Общепринятой причиной недостатка государственных доходов является необузданная коррупция, которая разрушает финансовую систему государства, а также нарушает его правовые и этические основы. Обсуждение мер по увеличению центрального и местного бюджетов будет целесообразно только тогда, когда руководство сможет победить коррупцию и ее влияние на экономические и другие социальные процессы.

Данные по мобилизации поступлений в центральные и местные бюджеты представляют четкую картину, которая едва ли нуждается в комментариях.

Таблица 5.6
Доля доходов государственного и местных бюджетов в ВВП за период 1997–1999 гг. (млн. дол. США)

	1997		1998		1999	
	млн. дол. США	% от ВВП	млн. дол. США	% от ВВП	млн. дол. США	% от ВВП
ВВП	4519,0	100,0	4863,0	100,0	5475,0	100,0
Консолидированные государственный и местные бюджеты	599,6	13,3	606,3	12,5	488,1	8,9
Государственный бюджет (и специальные фонды)	456,4	10,1	428,9	8,8	327,0	6,0
Местный бюджет	158,6	3,5	177,4	3,6	161,1	2,9

Практика продажи государственных облигаций в Грузии еще не установлена.

Несмотря на некоторые серьезные недостатки, банковская система является самой развитой и прогрессивной из суб-систем в Грузии. Муниципалитеты предоставляют кредиты чрезвычайно редко, при этом их суммы остаются минимальными. Более обширной была муниципальная практика выдачи гарантий по крупным коммерческим кредитам – ошибочная практика, которая сейчас применяется реже.

Закон о делопроизводстве банкротства имеет много серьезных недостатков, и в данный момент готовится к серьезному пересмотру в Парламенте. Сейчас рассмотрение дела о банкротстве начинается в местных судах; решения местных судов могут быть обжалованы в высших инстанциях.

Хотя в последнее время в этом направлении были сделаны значительные шаги, до сих пор нет четкого разделения между государственной и муниципальной собственностью. Например, Указ Президента «О передаче объектов, находившихся в государственной собственности, местным органам самоуправления» вступил в силу 25 мая 1999 года. Закон об организации экономической деятельности органов местного самоуправления и управления, который был принят 22 июня 1999 года, является еще одним из прогрессивных законодательных актов, который должен положительно повлиять на улучшение и развитие местных систем управления.

Тем временем, количество предприятий, принадлежащих муниципалитетам, уменьшается. Общий Административный Кодекс, вступивший в силу с января 2000 года, обязывает

правительственные органы решать свои экономические проблемы через проведение открытых конкурсов и подписание контрактов, а не через создание предприятий.

Таблица 5.7
Право собственности на предприятия (1999)

	Общее количество предприятий	% предприятий
Всего предприятий	12 596	100,0
Приватизированы	9 747	77,4
Принадлежат государству	2 411	19,1
Принадлежат муниципалитету	111	0,9
Другие 327	2,6	

В завершение можно сказать, что местные органы самоуправления, безусловно, имеют определенную степень финансовой независимости, которая остается незначительной. Единственной возможностью дальнейшего развития местной финансовой автономии остаются взвешенные инициативы на центральном уровне, служащие интересам государства. К сожалению, в Грузии это происходит крайне редко.

7. Отношения между государственной администрацией и местными органами власти

В соответствии с законодательством, местным органам самоуправления и должностным лицам делегируются полномочия относительно выполнения некоторых государственных функций, но центральное правительство оставляет за собой контроль над самыми значительными видами услуг. Соответствующий министр и глава государственного управления могут назначать и освобождать от занимаемых постов председателей территориальных управлений центральных учреждений, их заместителей и других государственных служащих, координируя эти решения с местным органом власти.

Например, назначая руководителей районных отделений полиции или учреждений образования или здравоохранения, министры не согласуют свои решения ни с местным советом ни с гамгели, хотя утверждение гамгели требуется по закону. Иногда имеют место конфликты между председателями территориальных управлений центрального правительства и председателями районной администрации, даже при том, что гамгели назначаются центральным органом власти, то есть, представляют правящую партию. Конфликты происходят в результате личной несовместимости, что, как правило, начинается со стремления учреждений получить неограниченный контроль за регионом. В

большинстве случаев подобные назначения производятся через неофициальную договоренность с руководителями местной администрации. Многие главы территориальных управлений центрального правительства, таким образом, принадлежат к числу местной номенклатуры.

Статус этих территориальных учреждений представляет собой еще одну неисследованную область в системе управления. Несмотря на то, что они представляют собой территориальные управления центральных министерств, а не исполнительные звенья местных органов власти, они контролируются районными гамгებელი, а их руководители являются членами правления.

На первом уровне самоуправления у местного совета есть полномочия по назначению и увольнению местных руководителей, включая мэров и начальников местных органов самоуправления. Это нельзя воспринимать, как свидетельство того, что на первом уровне самоуправления выполняет более значительные функции, поскольку скудные местные бюджеты и ограниченность прав сводят на нет степень влияния этого органа.

Конфликты, возникающие между различными уровнями центральных органов власти, разрешаются судебными органами – в рамках их компетенций, а также Президентом Грузии. Тем не менее, существует несколько прецедентов разрешения конфликтов с помощью правовых механизмов. Центральное правительство, как правило, не вмешивается в ежедневную деятельность местных органов самоуправления, исключение представляют случаи, когда решения этих органов вступают в конфликт с интересами местной номенклатуры, или грубо попирают закон. Как следствие, местные администрации, состоящие в большинстве своем из местной номенклатуры, используют свое служебное положение в пользу местных мафиозных кланов.

Согласно законодательству, государственный аппарат координирует деятельность местных органов самоуправления. Правовые конфликты между различными государственными управлениями разрешаются соответствующими министрами и начальниками управлений. В случае, если договоренности достичь не удастся, вопрос решается Президентом Грузии.

Наконец, региональные государственные представители, или губернаторы, постоянно усиливают степень своего влияния на местах. Поскольку гамгებელი предпочитают прямую и зачастую неформально общаться с центральными органами власти, им все меньше нравится право губернаторов назначать руководителей районных администраций. Полномочия губернатора часто зависят от личных факторов, и отдельные губернаторы получают из центра самые широкие полномочия. Население неоднозначно относится к этому институту власти, и доверие к губернаторам часто падает, превращаясь в нескрываемую враждебность. В некоторых регионах имели место случаи серьезной конфронтации между аппаратом губернатора и местными политическими силами.

Исходя из вышесказанного, местные органы самоуправления, в особенности выборные органы, не имеют реальной власти, несмотря на права, которые провозглашаются законодательством.

8. Сотрудники местных органов самоуправления

Права и обязанности местных членов совета устанавливаются законодательством Грузии. Срок выполнения членом совета своих обязанностей начинается сразу после получения им мандата и оканчиваются на первом заседании новоизбранного совета или после его досрочного увольнения с занимаемой должности. На право голоса члена совета нельзя повлиять. Члены местного совета не получают вознаграждения и выполняют свои обязанности без отрыва от основного места работы.

В прошлом члены совета и кандидаты обладали таким же иммунитетом, как члены Парламента, т.е. им нельзя было предъявлять уголовного обвинения, арестовывать, обыскивать или лишать свободы без санкции председателя местного совета. Будучи застигнутым на месте преступления, член совета лишался иммунитета, а информация об этом доводилась до сведения председателя местного совета. Таким иммунитетом часто злоупотребляли во время выборов, поэтому Парламент Грузии отменил его действие в 1999 году.

Члены местных советов также сталкиваются с разнообразными ограничениями. Так, член совета не может совмещать посты, требующие утверждения или одобрения Парламента, Президента или высших представительных органов автономных республик. Член совета не может также занимать посты в Прокуратуре, палате контроля, правоохранительных органах или оборонных структурах. И, наконец, советникам не разрешается занимать исполнительные должности в местных органах самоуправления, за исключением должности сельских, общинных и городских гамгбели.

Кроме того, закон определяет статус и права сотрудников местных органов самоуправления. Считается, что сотрудники совета, муниципалитета и местной администрации являются государственными служащими.

Местную иерархию социальных служб возглавляют государственные чиновники-политики. Термин «должностное лицо» относится к государственному представителю и его заместителю; главам местных районных представительных органов, органов городов, имеющих специальный статус а также городских районов; а также главам и первым заместителям глав местных администраций в районах, городах со специальным статусом и районах городов. Должностным лицам запрещается заниматься другими видами оплачиваемой деятельности, кроме научной, педагогической, или творческой работы. Им и членам

их семей не разрешается владеть акциями в уставном капитале юридических лиц, которые данный чиновник может контролировать.

Гражданская служба состоит из государственных служащих, обслуживающего персонала и персонала, не состоящего в штате. Официальный статус может быть предоставлен путем выбора или назначения любого гражданина Грузии, достигшего 18 лет, имеющего среднее образование а также владеющего грузинским языком. Другие дополнительные требования устанавливаются в соответствии с законодательством, руководителем соответствующего учреждения или его (ее) начальником.

С целью предотвращения возникновения конфликтов интересов, государственные служащие должны действовать в рамках целого ряда ограничений. Публичным служащим не разрешается принимать участие в предпринимательской деятельности, занимать больше одной должности в государственных или местных органах власти, искать другие места работы или быть членом представительного или законодательного органа какого-либо уровня.

Хотя законодательство, регулирующее деятельность государственную службу и было систематизировано, в настоящее время это почти незаметно. Для грузинского правительства в целом и местных органов самоуправления в частности характерны недостаточность опыта сотрудников местных органов самоуправления и ярко выраженной вассально-феодалной тенденции, наследия советских времен.

Грузинскому правительству свойственны качества, характерных для патримониального общества: кумовство, регионализм или трайбализм, клановость, а также клиентелизм на региональном или национальном уровнях. Коррупция и личные связи оказывают значительное влияние на процесс отбора кадров. По законодательству, сотрудники должны приниматься на работу на основе результатов собеседования. Тем не менее, назначения проводятся, как правило, руководителями, особенно в тех учреждениях, которые собирают богатый урожай взяток. Если интервью и имеют место, то процедуры не соблюдаются – решения принимаются в пользу родственников и друзей высокопоставленных чиновников. Процесс характеризуется незначительной прозрачностью или полным ее отсутствием.

На уровне местных органов власти бюрократию можно разбить на три группы по следующим трем признакам:

1. Бывшая коммунистическая номенклатура. Хотя структура региональной политической элиты еще не была изучена досконально, примером может служить структура центрального правительства. 41% высокопоставленных чиновников действующего центрального аппарата являются лицами, занимавшими высокие посты в советское время. Кроме того, постоянно возрастает количество бывших комсомольских работников, от 14% в 1997 году, до 18% в 1999 году. В регионах эти пропорции почти наверняка значительно выше.

2. «Бюрократическая буржуазия». Группы, которые наиболее выиграли от приватизации, ищут протекции у влиятельных правительственных чиновников. Эти чиновники часто представляют интересы местной номенклатуры, новоиспеченных предпринимателей и мафиозных кланов.
3. Местная элита. Эта социальная прослойка недавно начала играть активную роль и состоит из местной советской номенклатуры, глав действующих местных администраций, например, бывших председателей колхозов, «красных директоров» а также начальников коммунальных служб. Появление группы можно отнести к 1995 году, а выборы 1999 года показали центральному правительству, что их нельзя сбрасывать со счетов.

Значительное большинство бюрократов относятся к бывшей советской номенклатуре, и особенно это характерно для регионов. Это мышление дает начало авторитарному стилю управления в соединении с чертами бывшей советской системы, с ее коррупцией и кумовством. Часто имеют место незаконные конфликты интересов, и члены местных советов продолжают работать в учреждениях исполнительной власти, хотя это и противоречит действующему законодательству.

Кроме того, серьезную проблему представляет недостаток опыта работы среди государственных служащих. Единственным государственным институтом, который пытается напрямую решить этот вопрос, является Научно–учебный центр региональной политики и службы управления при Государственной канцелярии. Кроме того, Институт государственного управления – независимый центр повышения квалификации, а также разнообразные неправительственные организации организуют учебные курсы. Но даже все вместе они все еще не обладают достаточной базой для необходимой системы обучения. Кроме того, чиновники из местных правительственных органов не имеют мотивации для изучения новых методов управления, поскольку выполнение своих обязанностей они рассматривают скорее с политической, чем с профессиональной точки зрения.

9. Правовые гарантии местной автономии

Согласно действующему законодательству, инструкции местных органов самоуправления являются обязательными для физических лиц, местных органов власти, а также любого предприятия, учреждения или организации на подотчетной территории. Граждане Грузии, местные органы самоуправления а также местные чиновники имеют право на обжалование актов, которые принимаются государством или местными органами власти, которые нарушают права местных органов самоуправления.

Решения могут предлагаться членами местных советов; законодательство не регулирует все, что находится за пределами этого круга ведения. В местном совете Тбилиси законо-

дательные проекты могут предлагаться членами местных советов, комиссиями, фракциями, мэром города Тбилиси, городским премьером или быть изложенными в петиции, подписанной не менее, чем пятью тысячами резидентов города. Местный совет должен принять решение относительно проекта уже на следующем собрании.

Тем не менее, остается огромное количество правовых барьеров, ограничивающих работу местных советов. Решения советов могут быть аннулированы принятием иного решения совета или по распоряжению суда. Органы государственной администрации, предоставившие конкретные полномочия местным органам самоуправления, могут также наложить вето на любое решение местных органов власти в рамках предоставленных полномочий.

Мандат совета аннулируется в случаях, если:

- Количество членов совета уменьшается больше, чем на половину;
- Совету не удается избрать главу администрации на протяжении двух месяцев;
- Совет не утверждает местный бюджет на протяжении двух месяцев с начала финансового года.

Если местный совет прекращает свою деятельность, распускается или аннулируется другим способом еще до официального окончания срока своих полномочий, местная администрация также подлежит роспуску.

Выполнение решений местных администраций приостанавливается или аннулируется путем применения различных процедур на первом и втором уровнях власти. На первом уровне выполнение распоряжения соответствующих местных администраций или их глав может быть приостановлено по решению местного совета или же председателя региональной администрации на срок до одного месяца. На районном уровне выполнение распоряжений может быть приостановлено на один месяц распоряжением государственных региональных представителей в случаях, установленном законодательством. Эти распоряжения могут быть аннулированы позже распоряжением суда или, в отдельных случаях, по указанию президента Грузии. Районные советы имеют полномочия обращаться к соответствующему государственному органу с просьбой о приостановлении или отмене выполнения решения районной администрации и получить ответ на свой запрос в течение десяти дней.

Местные советы могут быть распущены или временно закрыты если будет считаться, что деятельность местного совета угрожает суверенитету страны, территориальной целостности или конституционным правам государственных учреждений. Президент Грузии, кроме того, может применять принцип прямого правления территорией и передавать гамгелели функции по его введению.

Законодательная база по защите прав местных органов власти остается недоработанной. Несмотря на то, что по требованиям основного Закона о местном самоуправлении и

управление нормативные акты, регулирующие механизмы правовой защиты, должны были быть приняты до середины 1998 года, ни один из них так и не был разработан.

В условиях незавершенности законодательной базы реальное положение вещей еще хуже. Преобладающее число местных советов не знают своих прав. Там, где местные советы более осведомлены, особенно в больших городах, они сотрудничают с администрацией, используя исключительно каналы политических партий. Например, если на разных уровнях самоуправления у власти оказываются партии разного направления, то высший уровень всегда будет отменять любые решения нижнего уровня лишь на основании одного принципа партийности.

Сейчас судебная система играет незначительную роль в процессе решения спорных вопросов, связанных с местным самоуправлением. Тем не менее, несколько прецедентов судебных разбирательств, связанных с местным самоуправлением дают повод надеяться на то, что в дальнейшем ее роль будет возрастать.

10. Следующие этапы переходного процесса

Обсуждая проблему местного самоуправления в Грузии, можно сделать следующие выводы:

1. Местным органам власти недостает независимости в процессе принятия решений а также реальных полномочий для того, чтобы эти решения выполнять. Несмотря на формальное признание прав собственности, они не в состоянии или не желают воспользоваться своими полномочиями для того, чтобы осуществлять эффективный надзор за структурами, находящимися в их подчинении.
2. Реформа местных органов управления началась сверху, по инициативе центрального правительства, ей не хватает поддержки общества. Практика показывает, что члены совета и местные чиновники не до конца понимают принципы децентрализации и демократии.
3. С одной стороны, низкая информированность общества, а также некомпетентность государственного аппарата создают потенциал для популистской демагогии. С другой стороны, низкий уровень политической сознательности позволяет центральному правительству поддерживать достаточный контроль над умами и дискредитировать власть новоизбранных местных советов.
4. Фактически, население не принимает участия в процессах местного самоуправления, поскольку местные жители смотрят на местные органы самоуправления

как на представителей центрального правительства, а не как на органы, представляющие их собственные интересы.

5. Превалирование черного рынка, экономика, контролируемая мафией, а также хронический дефицит центрального и местных бюджетов серьезно тормозят процесс реформирования.

Будущие перспективы выглядят ненамного радужнее. По мере того, как процесс реформирования продолжает тормозиться, все менее вероятно, что правительство не получит такую же поддержку народа, как в 1989–92 годах. Кризис законности, к которому привел государственный переворот, военное поражение, падение жизненных стандартов, а также распространенная коррупция превратили былой энтузиазм в цинизм. От 67 до 75% населения не доверяет правительству и не верит в будущее – в соответствии с опросами, проведенными независимыми СМИ и исследовательскими организациями после 1993 года. Таким образом, государственные структуры являются нестабильными и зависят от внешних сил, например, от России; внутренних факторов, таких, как коррупция, мафия и бюрократия, а также движение вспять; личностных факторов, таких как вопрос относительно наследования президентского поста.

Законодательная база должна быть усовершенствована и адаптирована к реальному положению вещей для того, чтобы гарантировать ее эффективность в будущем. Сегодня только НПО пропагандируют эти инициативы, хотя и слабо. Тем не менее, государство все больше интересуется этими видами деятельности, по мере того, как существующий социальный, экономический и политический кризис продолжает углубляться, и правительство Грузии сталкивается со все возрастающими запросами со стороны международных организаций, таких, как Всемирный Банк и МВФ. Уже было несколько случаев успешного лоббирования законов в западном стиле неправительственными организациями, таких, как Закон о приватизации земли, принадлежащей промышленным предприятиям.

Кроме того, центральные и местные органы управления должны делать все для того, чтобы информировать граждан и вовлекать их в процесс управления. К сожалению, большинство населения остается полностью неосведомленным по поводу концепций местного самоуправления, или скептически настроенным по поводу предложенных способов решения проблем.

Хотя за последние три года в Грузии не проводились опросы национального масштаба на эту тему, некоторые региональные исследования проливают свет на существующее общественное мнение. Как показал опрос пятисот респондентов в Мцхетском районе, проведенный Международным центром гражданской культуры, население не получает информации относительно деятельности местных советов: 53,6 процентов опрошенных считали, что со времени проведения местных выборов ничего не изменилось; только у 7,9 процента осталось впечатление того, что они имели влияние на процесс управления; 70,6 процента

никогда не обращались к члену местного совета с просьбой помочь им решить их проблемы; а еще 50 процентов не имели ни малейшего понятия, какие документы требуются для того, чтобы заниматься обычными видами работ (разрешение на строительство, и т.д.).

Недостаточно информированы опрошенные были и по поводу процесса составления местного бюджета: 95 процентам ничего не было известно про местный бюджет, а 68,4 процента не знали ничего о том, как расходовались бюджетные средства. Кроме того, респонденты выразили низкий уровень доверия к местным органам управления, в то время, как 43,1 процент ответили, что лишь незначительная часть бюджета была использована надлежащим образом, а 20,4 процента – что бюджетные фонды вообще были использованы ненадлежащим образом.

На вопрос по поводу дачи взяток государственным структурам, 11,2 процента ответили утвердительно, 59,2 процента сказали, что дали бы взятку, если бы у них не было выбора. Только 29,3 процента ответили отрицательно.

Отвечая на вопрос по поводу местных органов самоуправления, 66,4% респондентов поддержали выборы гамгбели, в то время, как только 15,5 процента предпочитают назначение сверху; 18,6 процента заявили, что это не имело значения. Для сравнения, опрос, выполненный Кавказским Институтом мира, демократии и развития в 1997 году помог выяснить, что 90,7 процента опрошенных поддерживали проведение выборов в местную администрацию, и только 9,1 процента поддерживали выборы гамгбели.

Множество проблем, с которыми сталкивается система местных органов самоуправления, срочно требует внимания со стороны правительства, общества и международных организаций. К сожалению, правящая партия в центральном правительстве не уделяет внимания этим проблемам и рассматривает любую местную инициативу, как маневры со стороны местной оппозиции, невзирая на очевидную пользу таких инициатив.

С другой стороны, в пользу реформирования местных органов самоуправления играют следующие факторы:

1. В феврале 1999 года Грузия стала членом Совета Европы. Одним из обязательных условий такого членства стали выборы местных органов самоуправления на протяжении трех следующих лет.
2. Существует явная тенденция к развитию самоуправления в некоторых регионах и городах из-за неспособности центрального правительства эффективно решать проблемы на местах. Несмотря на консолидацию контроля свыше, в регионах прослеживается все возрастающее стремление к большей независимости. Это чувство разделяют и оппозиционные партии, и местные звенья правящей партии, хотя последние лишь сдержанно протестуют против политики, проводимой центральным правительством.

3. Хотя опыт членов совета является довольно скудным, создание в 1998 году местных советов было само по себе прогрессивным шагом, и помогло более чем 10 000 советников приобрести практический опыт, а также стало средством пропаганды принципов демократии внутри государственной системы и в обществе в целом.

Для того, чтобы стимулировать развитие местных органов самоуправления, необходимо будет усовершенствовать законодательство, децентрализовать систему управления и усилить институты гражданского общества, например, группы интересов, политические партии, средства массовой информации а также третий сектор. Только двигаясь в этом направлении и разрешая экономические проблемы, такие, как развитие местных малого и среднего бизнеса, а также создание новых рабочих мест, центральное правительство сможет гарантировать создание по-настоящему демократического института самоуправления в Грузии.

11. Территориальные автономии

В составе советской Грузии пребывали три автономных территории. Две из них были основаны по этническим признакам (Абхазская Автономная республика а также Южно-Осетинская Автономная область), в то время, как Аджарская Автономная республика – по религиозному, – что для Советского Союза было прецедентом уникальным.

Когда в Грузии стало нарастать движение за национальное освобождение, оно столкнулось с мощным противодействием со стороны двух этнических автономных территорий, которые требовали изменения своего политического статуса.

11.1 Автономная республика Аджария

Автономная республика Аджария является единственной автономией, существующей в данный момент в рамках действующего законодательства Грузии. Более 80 процентов населения Аджарии грузины, так что об этническом конфликте с остальной Грузией не может быть и речи. Тем не менее, эта область стала вторым политическим центром в оппозиции к центральному правительству в Тбилиси. Борьба между двумя кланами бывшей коммунистической номенклатуры за раздел сфер влияния часто превращается в поле битвы по поводу законов. Если Аджарской автономной республике не нравятся решения центрального правительства, она просто отказывается их выполнять.

Например, во время последних выборов руководство Аджарии определило должности мэра Батуми и начальников региональных управлений как выборные вместо назначаемых в нарушение Закона о местном самоуправлении и управлении. Это не должно означать,

что Аджария является более демократической, ведь выборы проводились по старой советской системе, когда более 95 процентов голосов отдавалось за одного кандидата, который в результате и назначался на должность. Таким образом, это решение имело своей целью принизить влияние центрального правительства и Президента страны.

Конфликт между двумя политическими центрами не всегда неизбежен. Например, весной 2000 года Верховный Совет автономии внес поправки в Конституцию Аджарии с целью изменить название данной территории на Автономную Республику Аджария. Тбилиси не отреагировала отрицательно на эту поправку. Тем не менее, разделение законодательных полномочий между центром и автономией остается серьезной проблемой.

11.2 Автономная республика Абхазия

Абхазия получила статус автономии в соответствии с 10-й поправкой к Конституции Грузинской Демократической Республики 1921 года. Большинство населения Грузии считает правомерным предоставление Абхазии статуса автономии.

На момент провозглашения независимости этнические абхазцы составляли только 17 процентов населения Абхазской Автономной Республики, а этнические грузины – 46 процентов населения Абхазии. Тем не менее, в соответствии с нормами, культивировавшимися в советское время, этнические абхазцы пользовались определенными привилегиями в рамках государственной политики в отношении государственной службы.

В ответ на восстановление Конституции Грузии 1921 года, провозглашенное Военным Советом Грузии 23 июля 1992 года, Верховный Суд Абхазии восстановил Конституцию Абхазии 1925 года, которая провозглашала отделение Абхазии от Грузии.

Абхазские сепаратисты оказали военное сопротивление вооруженным силам Грузии, что постепенно развилось в войну, в которой они получали военную поддержку со стороны России и наемников с Северного Кавказа. В сентябре 1993 года абхазские сепаратисты закрепили свою победу над вооруженными силами Грузии. В результате этнической чистки, которая началась в годы военных действий, население Грузии было изгнано, и более чем 200 000 резидентов Грузии стали беженцами или перемещенными лицами.

Сейчас в Абхазии действуют независимое законодательство и государственные институты, а также системой местных органов власти разработанная после войны. 23 ноября 1996 года в Абхазии проводились выборы в Парламент. По официальным данным Абхазии, явка избирателей составила 81 процент, при этом в голосовании принимали 180 000 из 220 000 избирателей. Иностранные наблюдатели не присутствовали на выборах, а правительство Грузии провозгласило их незаконными.

Местные выборы, проведенные 14 марта 1998 года, положили основу развитию системы самоуправления в Абхазии. Выборы в местный совет первого и второго уровней местных органов самоуправления проводились по мажоритарной системе и характеризовались большим количеством кандидатов. Выборы не проводились в областях, где имела место этническая чистка. Местные администрации были сформированы исключительно из центральных органов (Сухуми), а главы местной администрации назначались Президентом и отчитывались перед ним же.

Правительство Грузии не признает законность сепаратистского правительства Абхазии и существующей там теперь системы управления.

11.3 Цхинвалский регион

Юго-Осетинская Автономная область была создана 20 апреля 1920 года, во время прихода ко власти большевиков. В Грузии считалось, что это было наградой большевиков жителям Осетии за их активное участие в закреплении советского режима в этой стране.

Этнические осетины составляют около 70% населения региона. В области проживало около 60 000 осетин из 165 000, проживавших в Грузии. В 1990 году начался вооруженный конфликт, когда правящие круги Южной Осетии проводили выборы, а новоизбранный Верховный Совет провозгласил создание Южно-Осетинской Республики без согласия на то официального Тбилиси. В декабре 1990 года Верховный Совет Грузии упразднил Юго-Осетинскую Автономную область, и это решение привело к эскалации насилия.

Вооруженный конфликт был ограниченным и продлился до 24 июня 1992 года. Он характеризовался переменным успехом обеих сторон конфликта. Осетии удалось установить политическую автономию на территории, населенной этническими осетинами.

Никаких изменений не произошло в Южно-Осетинской системе самоуправления с советских времен; даже терминология остается советской. Формально, у власти остаются Советы народных депутатов. На деле, власть принадлежит исполнительным органам сепаратистов. Тем не менее, грузинские поселения в зоне конфликта остаются под юрисдикцией Грузии.

Последние публикации, посвященные
вопросам местного самоуправления в Грузии

The Constitution of Georgia. Tbilisi, 1995.

Elections in Georgia, 5 November 1995. Tbilisi: Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, 1995.

The Georgian Chronicle. Tbilisi: Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, 1993–1998.

Georgian Economic Trends, 1997–1999. Tbilisi, UNDP Office.

Georgia Profile. 1996, Nos. 6–12 and 1997, Nos. 1–10. Tbilisi, Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development.

Human Development Report Georgia, 1995–1999. Tbilisi: UNDP Office.

Laws and Legislative Acts of Georgia (English). DIKKE International LTD: www.dikke.com.ge.

Losaberidze D. *Self-Government in Georgia: Development Trends*. Tbilisi: Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, 1998.

Kikabidze K. and Losaberidze D. *Institutionalism and Clientelism in Georgia*. 2000, No. 3. Tbilisi, UNDP Office.

Political Parties of Georgia. Tbilisi: International Centre for Civic Culture, 1998 and 1999.

The Political System in Georgia. Tbilisi: Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, 1998.

The Problem of Local Self-Government in Georgia. Tbilisi: Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, 1996.

Где можно получить информацию о местных органах власти в Грузии

Парламент Грузии

Комитет по самоуправлению и региональной политике

Адрес: пр. Руставели, 8, Тбилиси, 380018, Грузия

Тел: (995 32) 99 61 78

E-mail: sgrpcmt@parliament.ge

Государственная Канцелярия Грузии

Служба местного самоуправления и региональной политики

Адрес: ул. Павле Ингороква, 7, Тбилиси 380034, Грузия

Телефон: (995 32) 92 35 84

Неправительственные организации:

- Ассоциация молодых юристов

Адрес: ул. Эрекле II, 7, Тбилиси 380005, Грузия

Телефон: (995 32) 93 61 01

E-mail: lawyer@gyla.org.ge

- Дедамица – научно-учебный центр гео-информационных систем и дистанционного зондирования

Адрес: пр. М. Тамарашвили, 11, Тбилиси 380062, Грузия

Телефон: (995 32) 29 48 23

Факс: (995 32) 29 48 23

E-mail: gis.rs@caucasus.net

- Институт государственного управления

Адрес: ул. Мераба Коставы, д.1, Тбилиси, 380075, Грузия

Телефон: (995 32) 93 14 66

Факс: (995 32) 93 14 66

E-mail: office@gipa.ge

- Институт экономического развития Грузии

Адрес: площадь 26 мая, 1, Тбилиси, Грузия

Телефон: (995 32) 98 47 06

Факс: (995 32) 94 15 04

E-mail: bis@access.sanet.ge

- Кавказский институт мира, развития и демократии
Адрес: ул. Мераба Алексидзе, 1, Тбилиси 380093, Грузия
Телефон: (995 32) 33 40 81
Факс: (995 32) 33 41 63
E-mail: cipdd@access.sanet.ge
Internet: www.cipdd.org

- Civitas Georgica
Адрес: ул. Барнова, 17, Тбилиси 380009, Грузия
Телефон: (995 32) 98 33 98
Факс: (995 32) 98 33 98
E-mail: admin@civitas.hipermart.net, civitac@caucasus.net

Международное общество справедливых выборов и демократии
Адрес: ул. М. Цинамдзгвришвили, 77, Тбилиси 380002, Грузия
Телефон: (995 32) 95 00 89
Факс: (995 32) 95 45 59
E-mail: isfed@access.sanet.ge

Международный центр гражданской культуры
Адрес: ул. Бако, 20а, Тбилиси 380012, Грузия
Телефон: (995 32) 95 38 73
Факс: (995 32) 95 38 73
E-mail: iccc@ip.osgf.ge, iccc_georgia@yahoo.com

Национальный демократический институт международных отношений США
Адрес: ул. Ларси, 1, Тбилиси 380079, Грузия
Телефон: (995 32) 93 28 34
Факс: (995 32) 23 28 34
E-mail: ndi@access.sanet.ge

Приложение 5.1

Основные общие показатели

Источник: Государственное управление статистики и Министерство Финансов⁸

Территория	69 700 кв.км.	
Население		
Зоны конфликта включительно (1999)	5 444 700	
Не включая население зон конфликтов, эмигрантов или ВПЛ	4 322 100	
Пенсионеры (1998)	423 000	
Дети школьного возраста (1999)	1 055 000	
Плотность населения	78 чел. на 1 кв. км.	
Крупнейшие этнические группы (1989 ⁹):		
Грузины	3 787 000	70,13 %
Армяне	437 000	8,09 %
Русские	341 000	6,31 %
Азербайджанцы	308 000	5,70 %
Осетины	164 000	3,04 %
Греки	100 000	1,85 %
Абхазы	96 000	1,78 %
Украинцы	52 000	0,96 %
Курды	33 000	0,61 %
Евреи	25 000	0,46 %
Другие этнические группы	58 000	1,07 %
ВВП на душу населения (1999)	1267 дол. США	
Общие доходы (1999)	488 000 000 дол. США	
Центральный бюджет	327 000 000 дол. США	
Местные бюджеты	161 000 000 дол. США	
Общие расходы (1999)	783 900 000 дол. США	
Центральный бюджет	624 000 000 дол. США	
Местные бюджеты	159 900 000 дол. США	
Государственный долг (1998)	409 000 000 дол. США	

Безработица (1998)	345 000 ¹⁰
Ставка инфляции (1999)	Около 5,8 %
Средняя численность населения на территории местных органов власти	4 474 человек
Количество безработных (1998)	39 853
Сотрудники государственных органов власти	11 203
Сотрудники местных органов самоуправления	28 650

Приложение 5.2

Население, селения и уровни управления

Таблица 5П.1

Грузинские селения по категориям численности населения (1999)*

Количественные категории населения	Количество селений	%	Количество жителей	%
0 – 1 000	3 150	84,3	934 800	21,6
1 000 – 5 000	509	13,6	913 400	21,1
5 000 – 10 000	47	1,3	300 200	6,9
10 000 – 50 000	25	0,7	543 100	12,6
50 000 – 100 000	1	0	64 700	1,5
100 000 – 1 000 000	3	0,1	478 100	11,1
1 000 000 +	1	0	1 087 800	25,2
ВСЕГО	3 736	100,0	4 322 100	100,0

Таблица 5П.2

Муниципалитеты по категориям численности населения в Грузии (1999)*

Количественные категории населения	Количество муниципалитетов	%	Количество жителей	%
0 – 1 000	212	21,9	129 709	3,0
1 000 – 2 000	274	28,5	407 052	9,4
2 000 – 5 000	354	36,6	1 045 022	24,2
5 000 – 10 000	89	9,2	550 117	12,7
10 000 – 50 000	32	3,3	552 400	12,8
50 000 – 100 000	1	0,1	64 700	1,5
100 000 – 1 000 000	3	0,3	478 100	11,1
1 000 000 +	1	0,1	1 095 000	25,3
ВСЕГО	966	100,0	4 322 100	100,0

Таблица 5П.3

Типы территориально-административных единиц Грузии

Тип территориально-административной единицы	Кол. единиц
Первый уровень (деревня, поселок, город)	966
Второй уровень (район, большой город)	65
Всего	1 031

Таблица 5П.4

Территориально-административная структура Грузии*

Местные и региональные органы власти	Средняя численность населения на 1 единицу	Среднее кол-во селений на 1 единицу
I категория (город, муниципалитет)	4 474	4
II категория (район, большой город)	66 494	57

* Без включения зон конфликтов.



Приложение 5.3

Основные законы, регулирующие государственное управление и местные органы самоуправления

- Конституция Грузии (25 августа 1995 года)

Законы Грузии:

- Налоговый Кодекс (13 июня 1997)
- Об организаций экономической деятельности органов местного самоуправления и управления (22 июня 1999)
- Общий административный Кодекс (25 июня 1999)
- О бюджетной системе и бюджетных полномочиях (29 мая 1996)
- О выборах местных представительных органов – сакребуло (25 июня 1998)
- О государственном бюджете 2000 года (10 марта 2000)
- О государственной службе (31 октября 1997)
- О долгосрочных экономических нормативах, отчислении государственных налогов в бюджеты Автономных республик Абхазии и Аджарии и других территориальных единиц Грузии (10 марта 2000)
- О конфликте интересов коррупции в государственной службе (17 октября 1997)
- О местном самоуправлении и управлении (16 октября 1997)
- О местных сборах (29 мая 1998)
- О принципах системы сборов (6 февраля 1998)
- О прямом государственном правлении (9 июня 1999)
- О создание фонда государственных уполномоченных (21 февраля 1997)
- О социальном, экономическом и культурном развитии высокогорных регионов (8 июня 1999)
- О статусе членов местного представительного органа – сакребуло (26 июня 1998)
- О столице Грузии – Тбилиси (20 февраля 1998)
- О структуре и деятельности исполнительной власти (15 апреля 1997)

Важные положения и указы:

- Положение о процедурах разрешения вопросов, относящихся к административной организации Грузии
- Список документов и законодательных материалов относительно административной организации Грузии, который передается Президенту (подготовлено Государственной канцелярией).

- Указ Президента № 334 о передаче объектов, находившихся в государственной собственности, органам местного самоуправления (25 мая 1999)

Примечания

- ¹ Среди этих наблюдателей – ОБСЕ, а также грузинская организация «Международное общество справедливых выборов и демократии»
- ² Опрос общественного мнения проводился под эгидой Информационного агентства США (USIA).
- ³ До 1997 года этот и предшествующий ему налог составляли единый сбор за влияние на окружающую среду.
- ⁴ Налог на передачу во владение недвижимости был одобрен в 1998 году.
- ⁵ С 1998 года эту категорию объединили с государственным налогом.
- ⁶ Эта статья включает также расходы, связанные с религиозной деятельностью.
- ⁷ Категория «другие расходы» отражает разницу в классификациях статей национального и муниципального бюджетов.
- ⁸ Поскольку статистические данные разнообразных государственных агентств отличаются, представленная информация может отличаться от данных из других источников.
- ⁹ Свежие данные не существуют.
- ¹⁰ Количество безработных, зарегистрированных Департаментом статистики, составляет 3 800 человек.

